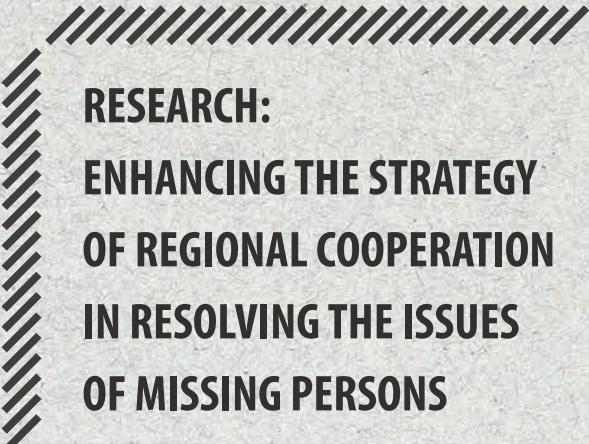


ISTRAŽIVANJE:
JAČANJE STRATEGIJE
REGIONALNE SURADNJE
U RJEŠAVANJU PROBLEMA
NESTALIH OSOBA



RESEARCH:
ENHANCING THE STRATEGY
OF REGIONAL COOPERATION
IN RESOLVING THE ISSUES
OF MISSING PERSONS

ZAGREB, 2018.



IZDAVAČ / PUBLISHER:

Documenta – Centar za suočavanje s prošlošću

ZA IZDAVAČA / FOR THE PUBLISHER:

Vesna Teršelić

UREDNUCA / EDITOR:

Maja Dubljević

AUTORI I AUTORICE TEKSTOVA / TEXTS AUTHORS:

Maja Dubljević, Njomza Haxhibeqiri, Edin Ramulić, Višnja Šijačić

PRIJEVOD NA ENGLESKI / ENGLISH TRANSLATION:

Srđan Dvornik

LEKTURA / PROOF-READING:

Đino Đivanović

GRAFIČKO OBLIKOVANJE / GRAPHIC DESIGN :

FABRICA

NAKLADA / PRINT RUN :

100

ISBN: 978-953-7872-18-2

ZAGREB, OŽUJAK 2018.

PARTNERSKE ORGANACIJE / PARTNER ORGANIZATIONS:

Documenta - Centar za suočavanje s prošlošću, Zagreb

Fond za humanitarno pravo, Priština

Fond za humanitarno pravo, Beograd

Centar za mlade "KVART", Prijedor



Istraživanje je provedeno u okviru projekta *Enhancing Missing Persons Strategy through Regional Cooperation* finansijski podržanog od European Fund for the Balkans, Think and Link – Regional Policy Programme 2017.

The research was carried out in the framework of the project *Enhancing Missing Persons Strategy through Regional Cooperation*, with the financial support of the European Fund for the Balkans, Think and Link – Regional Policy Programme 2017.

European Fund for the Balkans



**ISTRAŽIVANJE:
JAČANJE STRATEGIJE
REGIONALNE SURADNJE
U RJEŠAVANJU PROBLEMA
NESTALIH OSOBA**



**RESEARCH:
ENHANCING THE STRATEGY
OF REGIONAL COOPERATION
IN RESOLVING THE ISSUES
OF MISSING PERSONS**



SADRŽAJ / CONTENT

09	UVOD
14	PRAVNI OKVIR KOJIM SE REGULIRA PROBLEMATIKA NESTALIH OSOBA U POJEDINIM DRŽAVAMA REGIJE
26	INSTITUCIONALNI MEHANIZMI
44	REGIONALNA SURADNJA
53	DJELOVANJE MEĐUNARODNIH INSTITUCIJA
60	DODATAK / PREPORUKE
65	INTRODUCTION
71	THE LEGAL FRAMEWORK REGULATING THE ISSUES OF MISSING PERSONS IN THE RESPECTIVE COUNTRIES OF THE REGION
84	INSTITUTIONAL MECHANISMS
102	REGIONAL COOPERATION
112	INTERNATIONAL INSTITUTIONS' ACTIVITIES ON SOLVING THE ISSUE OF MISSING PERSONS
120	APPENDIX / RECOMMENDATIONS



UVOD

Obitelji nestalih osoba moraju osjetiti da je ostatak zajednice u kojoj žive i društva uopće svjestan njihovog gubitka i teškoća s kojima se suočavaju, te da im mora pružiti dugoročnu potporu. Kada obitelji sudjeluju u procesima rješavanja pitanja nestalih, iskoristit će svu preostalu postojeću snagu da razviju nešto novo.

Andreas Wigger

bivši član Međunarodnog odbora Crvenog križa s mandatom na području Balkana.

Nestanci osoba uključuju različita kršenja ljudskih prava; kršenje prava na sigurnost i slobodu, dostojanstvo osobe, prava na život, prava na zaštitu od nasilja ali i mnoga druga¹, te je zato temeljno polazište u rješavanju pitanja zatočenih i nestalih osoba pravo svakog pojedinca na život, nepovredljivost njegove slobode i zabrane zlostavljanja te pravo obitelji da saznaju istinu o subbini svojih najbližih.² Problematika vezana uz pronalaženje nestalih osoba dio je implementacije procesa tranzicijske pravde. Pritom, moramo imati na umu da se u zemljama nastalim raspadom bivše Jugoslavije, tranzicija odvijala, i još se odvija, na dva kolosijeka: 1) tranzicija iz ratnog društva u mirnodopsko društvo, posebno u pogledu standarda pravde i prihvatanja međunarodnih kriterija za odgovornost u oružanim sukobima; 2) tranzicija iz jednostranačkog društva u pluralističko društvo tzv. zapadne demokracije.³

Razvijanje strategije tranzicijske pravde je složen proces, a društva u kojima se taj proces odvija redovito su deficitarna u pogledu ustroja demokratskih mehanizama i sklona pristupati procesu tranzicijske pravde prvenstveno na formalnoj razini. Ukoliko se demokratski mehanizmi ne ustrojavaju u svrhu izgradnje društva temeljenog na humanističkim i demokratskim principima, već u svrhu zadovoljavanja forme i udovoljavanja zahtjevima jače pozicioniranih međunarodnih političkih aktera, posljedice takvog pristupa bivaju dugoročno pogubne za izgradnju društva.

¹ Međunarodni pakti o građanskim i političkim pravima (ICCPR), Opća skupština Ujedinjenih naroda, 16. prosinca 1966. godine (rezolucija br. 2200 A /XXI/) Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (ECHR), Rim, 4. studenoga 1950. godine

² Međunarodna konvencija za zaštitu osoba od prisilnih nestanaka, Generalna skupština UN br. 61/177, 6. veljače 2007. godine.

³ Josipović, I. (2006). Tranziciona pravda: odgovornost za ratne zločine pred sudovima u Hrvatskoj. Godišnjak Udruženja za međunarodno pravo Srbije. Str. 183-212.

Prema nekim procjenama tijekom ratnih sukoba na prostoru bivše Jugoslavije 1990-ih godina nestalo je oko 40.000 osoba.⁴ Upravo zbog svih žrtava rata, odgovornost država sljednica za stanje zaštite ljudskih prava, za promicanje mira i stabilnosti kroz demokratske institucije i vladavinu prava, te za rješavanje sudbine nestalih osoba, nesumnjiva je.

U istraživanju *Jačanje strategije regionalne suradnje u rješavanju problema nestalih osoba uz Documentu* – Centar za suočavanje s prošlošću sudjelovao je Fond za humanitarno pravo (Beograd), Fond za humanitarno pravo (Priština) te Centar za mlade „Kwart“ iz Prijedora. Navedene organizacije odlučile su udružiti se i zajedničkim snagama raditi na jačanju strategije regionalne suradnje u potrazi za osobama nestalim u ratnim sukobima tijekom 90-ih i početkom 2000-ih. Uočavajući zamjetan nedostatak uvažavanja principa poštivanja ljudskih prava u potrazi za nestalim osobama kod predstavnika službenih tijela zaduženih za rješavanje problematike nestalih te nedostatak postojanja adekvatne zakonske legislative koja bi bila usmjerena isključivo na nestale osobe, *Documenta*, koja se bavi različitim aspektima procesa suočavanja s prošlošću, smatrala je svojom dužnošću aktivnije se uključiti u rješavanje ove problematike.

Nacrt ovog izvještaja temelji se na nizu intervjeta, konzultacija i grupnih razgovora koji su paralelno organizirani u Hrvatskoj, Srbiji, Bosni i Hercegovini i na Kosovu, ali i na detaljnoj analizi velikog broja različitih dokumenata koji se odnose na teme vezane uz problematiku nestalih osoba. Pritom smo se koristili i prethodnim radom organizacija uključenih u istraživački rad, već godinama aktivnih u području zaštite ljudskih prava, rada na ljudskim gubicima i djelovanja u procesu tranzicijske pravde. U istraživanje je uključen i kontekstualni dio u kojem se proces potrage za nestalim osobama događa; politički odnosi između zemalja koje tragaju za nestalim osobama, prisutnost post-ratnih trauma, teškoće procesa suočavanja s prošlošću, mukotrpno ustrojavanje demokratskih mehanizama itd.

Primarna funkcija istraživanja je poticanje otvorenog dijaloga i doprinos postizanju društvenog konsenzusa koji se temelji na razumijevanju toga da su u rješavanju problema nestalih osoba politički obračuni s moralnog aspekta neprihvatljivi te da su upravo „nestali“ posljednja instanca na kojoj se političari i zagovarači bilo koje ideologije moraju zaustaviti.

U svakoj od zemalja koju je obuhvatilo ovo istraživanje; Hrvatskoj, Srbiji, Bosni i Hercegovini i Kosovu, postoje određene sličnosti koje u konačnici rezultiraju time da se problematika vezana uz nestale osobe ne rješava. Sličnost se uvijek temelji na neriješenim međunacionalnim odnosima i nespremnosti spomenutih zemalja za temeljit i ozbiljan proces suočavanja s prošlošću. Rješavanje problema nestalih nema zadovoljavajući pravni okvir ili se zakoni ne provode, a rasprava o rješavanju pitanja nestalih osoba u sjeni je javnih rasprava o karakteru rata, o tome tko je kriv za rat, o genocidu i sličnim temama.

Proces tranzicije iz ratnog u mirnodopsko društvo, u većoj ili manjoj mjeri još uvijek traje u svakoj od zemalja kojima se bavi ovo istraživanje. Rezultat toga je da se prioriteti ne postavljaju jasno, da nema sustavnosti u rješavanju problema nastalih uslijed ratnih sukoba, da nacionalističke ideologije prevladavaju u javnom diskursu te da odnosi i suradnja između zemalja u regiji osciliraju, što se direktno reflektira i na suradnju vezanu uz pitanje nestalih osoba.

Situacija u kojoj se nalazi BiH slikovito opisuje takvo stanje. U uvjetima krajnje složenog državnog uređenja, administrativne rascjepkanosti, političkih barijera i nacionalnih podjela smatra se određenim uspjehom i to da su primarne nadležnosti u procesu traženja nestalih osoba od 2004. godine predane državnim institucijama. U sukobima koji su u Bosni i Hercegovini trajali u razdoblju 1992.-1995. smrtno je stradalo oko 100.000 ljudi. Taj broj obuhvaća i oko 31.500 nestalih osoba.

Prema Centralnoj evidenciji nestalih koju vodi Institut za nestale osobe BiH, u ovom trenutku postoji još 7029 neriješenih slučajeva nestalih osoba. Pronalažak i identifikacija više od 23.000 posmrtnih ostataka osoba koje su prijavljene kao nestale uslijed rata, rezultat je koji Bosnu i Hercegovinu po uspješnosti rješavanja ovog problema stavlja u sam vrh, međutim, sam proces prate mnogi problemi i brojna neriješena pitanja. Centralna evidencija nestalih osoba, koju je kao set mjera predviđao Zakon o nestalim osobama BiH iz 2004. godine, uspostavljena je tek 2010. godine i još uvijek nije do kraja završen proces verifikacije svih imena. U toj evidenciji je obuhvaćeno 34.965 različitih imena i do sada je službeno verificirano 23.924 nestalih osoba od čega se 7029 odnosi na aktivne slučajeve.⁵

Što se Kosova tiče, postavlja se pitanje je li uopće moguće očekivati međudržavnu suradnju u situaciji u kojoj Srbija ne priznaje Republiku Kosovo. Kosovo se nalazi pod upravom EULEX-a od 2008. godine, i izvan je nadzora Republike Srbije. U vrijeme postojanja SFRJ, između 1974. i 1989. godine, Kosovo je djelovalo kao autonomna pokrajina s vlastitim državnim institucijama. Tijekom 1980-ih etničke napetosti na kosovskom teritoriju počele su jačati. 1989. godine ukida se autonomija Kosova, što rezultira velikim nezadovoljstvom albanskog stanovništva koje je za cilj imalo neovisnost.⁶ Kako su se napetosti povećavale, kosovski Albanci uspostavili su Oslobodilačku vojsku Kosova, oružanu gerilsku skupinu.⁷ Sukobi između snaga OVK i SRJ intenzivirani su do kraja 1990-ih, a kulminirali su oružanim sukobom. Prema ICTY-u, službeni datum početka sukoba na Kosovu je 28. veljače 1998., a datum njegova prestanka je 10. lipnja 1999. godine.⁸ Prema istraživanjima koja su poduzeli Fond za humanitarno pravo iz Beograda i Fond za humanitarno pravo iz Prištine, a koja su publicirana u *Kosovskoj knjizi pamćenja*⁹ na temelju 31.600 prikupljenih dokumenata potvrđena je smrt ili nestanak 13.535 osoba tijekom rata na Kosovu. Međunarodni Crveni križ je u drugom izdanju *Knjige o nestalima na Kosovu* tiskanoj 2001. godine izvijestio o 3525 nestalih osoba.

5

Intervju Marko Jurišić, predsjedavajući
Kolegija direktora INO BiH, od 12.01.2018.
godine

6

Yugoslavia: Human Rights Abuses in
Kosovo 1990-1992. Human Rights Watch,
www.hrw.org/reports/1992/yugoslavia/

7

Sullivan, C. Kosovo Liberation Army (KLA).
www.britannica.com/topic/Kosovo-Liberation-Army (Pristupljeno 15. lipnja 2017.)

8

Sainović et al. (Presuda) ICTY- IT-05-87-A
(23. siječnja 2014). www.icty.org/x/cases/milutinovic/acijug/en/140123.pdf
(Pristupljeno 15. lipnja 2017.)

9

<https://www.kosovskaknjigapamcenja.org/>

le osobe.¹⁰ Dok se utvrđivanje smrti ili nestanka pojedinih osoba unaprijedilo u neposrednom poslijeratnom razdoblju, napredak u traženju masovnih grobnica i posmrtnih ostataka ostao je nezadovoljavajući. Sudbina oko 1665 osoba je još uvijek nepoznata.

Prema podacima *Uprave za zatočene i nestale*¹¹, rat u Hrvatskoj prouzročio je i neizvjesnost sudbine 18.000 zatočenih, nestalih i nasilno odvedenih hrvatskih branitelja i civila.

Prema službenim podacima do 31. prosinca 2017. godine u Hrvatskoj je ekshumirano 5131 posmrtnih ostataka, otkriveno je 150 masovnih te više od 1200 pojedinačnih grobnica, a još se uvijek traga za 1533 nestala hrvatska branitelja i civila te 419 poginulih branitelja i civila, za koje se zna da su stradali, ali ne i gdje su pokopani. Tijekom 2017. godine Uprava za zatočene i nestale organizirala je 7 identifikacija posmrtnih ostataka tijekom kojih su završno identificirani posmrtni ostaci 28 osoba nestalih na području Hrvatske.

Od početka ekshumacija i identifikacija pa sve do 31. prosinca 2017. godine u organizaciji Uprave za zatočene i nestale, identificirano je 4196 posmrtnih ostataka osoba ekshumiranih na području RH. Do 31. prosinca 2017. među sveukupnim brojem identificiranih posmrtnih ostataka (4196) nalaze se i posmrtni ostaci 845 osoba koje su se vodile kao nestale iz 1995. godine.

Uprava za zatočene i nestale je tijekom 2017. godine temeljem saznanja o mogućim mjestima neregistriranih grobnica iz razdoblja Domovinskog rata i sukladno planu ekshumacija posmrtnih ostataka s asanacijskih groblja, organizirala i provela ekshumaciju posmrtnih ostataka 54 žrtve na 5 lokacija (u Bogdanovcima, na Vojnom poligonu Slunj, u Širokoj Kuli, u Glini i Šašu). Ekshumacije posmrtnih ostataka osoba nestalih 1995. provedene su u Širokoj Kuli, Glini i Šašu.

ICRC je izvjestio o četiri tisuće nestalih osoba nakon rata. Identificirano je 2.500. Dok su postupci ustanovljenja smrti i nestanaka poboljšani u neposrednom poslijeratnom razdoblju, napredak u potrazi za masovnim grobnicama i smrtnim ostacima još uvijek nije zadovoljavajući. Sudbina 1665 osoba još uvijek nije poznata. Prema podacima Ureda za zatočene i nestale osobe (ovdje treba ići fusnota <https://branitelji.gov.hr/kontakti-16/5-uprava-za-zatocene-i-nestale/95>), zbog rata u Hrvatskoj, sudbina 18.000 zatočenih, nestalih i prisilno otetih hrvatskih branitelja i civila još uvijek je neizvjesna. Prema službenim podacima, u Hrvatskoj je otkriveno više od 150 masovnih grobnica i više od 1.200 pojedinačnih grobova. Iz tih grobova ekshumirani su smrtni ostaci 5,127 osoba; još uvijek ima 1.533 nestalih hrvatskih branitelja i civila, a grobovi 419 ubijenih branitelja i civila još nisu pronađeni.

Hrvatske institucije i udruge koje su uključene u rješavanje problematike nestalih za takvo stanje krive isključivo Republiku Srbiju, smatrajući da je ključna prepreka učinkovitom rješavanju problema nestalih nedostatak točnih informa-

10

<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/news-release/2009-and-earlier/57jqxr.htm>

11

<https://branitelji.gov.hr/kontakti-16/5-uprava-za-zatocene-i-nestale/95>

cija o neregistriranim mjestima masovnih i pojedinačnih grobnica, te da ključnom dokumentacijom o takvim slučajevima raspolaže Srbija.

S druge strane, Srbija osim interesa za pronalaženjem nestalih osoba srpske nacionalnosti koji su hrvatski državljanini, a nestali su uglavnom tijekom VRA Oluja i Bljesak, sa popisa nestalih u BiH još uvek traži 97 osoba. Prema službenim procjenama tijekom rata na Kosovu nestalo je oko 5800 osoba srpske nacionalnosti. Od tog broja nije poznata sudska još 1658 nestalih osoba, od kojih je 540 osoba nealbanske nacionalnosti.¹²

Iz svega gore navedenog vidljivo je da su zahtjevi, očekivanja i interesi novonastalih država sljednica često puta isprepleteni na više razina, te da se vrlo lako mogu koristiti u političke svrhe i razračunavanja. Posebno treba naglasiti da bez suradnje zemalja u regiji koje su bile uključene u ratne sukobe nije moguće riješiti problem nestalih te da politički odnosi imaju direktni utjecaj na regionalnu suradnju u procesu traženja nestalih. Analizom tog procesa vrlo se lako može ustanoviti kako je efikasnost regionalne suradnje tijekom godina varirala u skladu s promjenama političkih odnosa zemalja u regiji.

12

Podaci su preuzeti sa zvanične internet prezentacije Komisije za nestala lica Vlade Republike Srbije, dostupno na: <http://www.kznl.gov.rs/latinica/komisija-za-nestala-lica.php>, (Pristupljeno: 12. veljače 2018.)

PRAVNI OKVIR KOJIM SE REGULIRA PROBLEMATIKA NESTALIH OSOBA U POJEDINIM DRŽAVAMA REGIJE

Na temelju dosadašnje analize stanja vezanog uz problematiku nestalih, još se jedna sličnost očituje u svim zemljama koje su obuhvaćene ovim istraživanjem. Prava obitelji nestalih civila i prava obitelji nestalih branitelja, tj. pripadnika vojnih formacija, u velikom su nesrazmjeru. Razlika u broju zajamčenih prava unutar postojećih pravnih okvira zemalja sljednica, kao i visine proračunske osnovice temeljem koje se izračunavaju materijalna davanja obiteljima nestalih branitelja, tj. pripadnika vojnih formacija i obiteljima nestalih civila vrlo je lako uočljiva i baca veliku sjenu na status civilnih žrtava rata.

HRVATSKA

Zakoni koji su u funkciji osiguravanja prava obiteljima nestalih osoba su *Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji*¹³ i *Zakon o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata*¹⁴. Prema *Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji* Ministarstvo nadležno za branitelje osigurava sredstva i donosi godišnji plan o obilježavanju mjesta masonih grobnica žrtava iz Domovinskog rata na temelju Programa obilježavanja koji donosi Vlada Republike Hrvatske a na prijedlog samog Ministarstva. Unutar *Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji* Hrvatska je regulirala prava članova obitelji zatočenih ili nestalih hrvatskih branitelja, no ovaj Zakon ne obuhvaća civile koji su tijekom rata bili zatočeni ili su nestali.

13

<https://www.zakon.hr/z/325/Zakon-o-pravima-hrvatskih-branitelja-iz-Domovinskog-rata-i-%C4%8Dlanova-njihovih-obitelji>

14

<https://www.zakon.hr/z/864/Zakon-o-za%C5%A1titni-vojnih-i-civilnih-invalida-rata>

Prema Planu normativnih aktivnosti Ministarstva hrvatskih branitelja za 2017. godinu, donošenje *Zakona o osobama nestalim u Domovinskom ratu* planirano je za III. tromjeseče.¹⁵

Temeljem *Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji* iz 2014. godine, članovi obitelji imaju pravo na mjesecnu naknadu u iznosu obiteljske invalidnine, povećane obiteljske invalidnine, uvećane obiteljske invalidnine i obiteljske mirovine. Uz navedena prava članovi obitelji ostvaruju i pravo na novčanu naknadu, pravo na naknadu obiteljske mirovine (kada branitelj nije ekshumiran/identificiran, a kao nestala osoba nije proglašen umrlom), pravo na jednokratnu novčanu pomoć u slučaju ekshumacije i identifikacije, pravo na osiguraninu.

Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji izazvao je burne javne i saborske reakcije.¹⁶ Na 5. sjednici od 4. listopada 2017. donesen je zaključak kojim se prihvata Prijedlog zakona, a primjedbe, prijedlozi i mišljenja uputit će se predlagatelju radi pripreme Konačnog prijedloga zakona.

U odnosu na prethodni Zakon iz 2014. godine, Zakon o pravima hrvatskih branitelja¹⁷ izglasан 1. prosinca 2017. godine donosi sljedeće novosti: objedinjavanje braniteljskih i stradalničkih prava, otvorene rokove za priznavanje statusa branitelja i HRVI, uvođenje naknade za nezaposlene branitelje (umjesto opskrbnine), vraćanje prava na besplatne udžbenike, sistematske preglede za branitelje i donošenje Nacionalne strategije za zaštitu i očuvanje zdravlja branitelja i stradalnika iz DR-a. Osim toga, donosi i ubrzanje stambenog zbrinjavanja, usklađivanje načina ostvarivanja prava na mirovinu te zaštitu stečenih prava priпадnika HVO-a. Sredstva za osiguranje provedbe zakona osigurat će se dijelom iz Ministarstva branitelja, dijelom iz Ministarstva rada i mirovinskog sustava te iz budžeta jedinica lokalne samouprave¹⁸. Evidencija branitelja prema novom zakonu više ne bi bila javna.

Prava koja će se stjecati na temelju novog Zakona zasnivat će se između ostalog i na osnovi gubitka, zatočenja ili nestanka člana obitelji.

Kad je riječ o položaju srodnika nestalih tijekom rata, iz dosadašnje sudske prakse vidljivo je da i onda kada su uključeni u kazneni postupak, često nisu informirani o pravima žrtve, a ujedno većina njih nije ostvarila niti jedan vid obeschećenja vezan uz uhićenja, prisilna odvođenja i nestanak svojih srodnika. Veliki broj ratnih zločina, često protiv nepoznatih počinitelja, čije se žrtve do danas vode kao nestale, je u fazi istrage. Primjerice, još uvijek ne raspolažemo vjerodostojnim i provjerljivim podacima o broju zatočenih u logoru Bučje. Pretpostavlja se da je kroz logor Bučje u razdoblju od kolovoza 1991. do siječnja 1992. prošlo oko 200 do 300 logoraša. Još uvijek se ne zna sudbina 21 nestalog logoraša. Za ratne zločine počinjene u razdoblju od kolovoza 1991. do siječnja 1992. u logoru Bučje, Županijski sud u Požegi donio je osam presuda. Šest počinitelja pravo-

15

<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=4667>

16

<http://vijesti.hrt.hr/407233/sabor-o-prijedlogu-novog-zakona-o-hrvatskim-braniteljima>

17

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_12_121_2758.html

18

Oporba je iznijela podatak kako će cijeli paket novih mjera za branitelje do 2025. koštati čak 5,5 milijardi kuna. <http://net.hr/danas/hrvatska/vlada-u-proceduru-putila-zakon-o-hrvatskim-braniteljima-prava-pripadnika-hvo-a-primjenjivat-se-od-1-siječnja-2019/>

moćno je osuđeno, jedna presuda nikad nije potvrđena zbog obustave kaznenog postupka radi smrti optuženog, a jedna je presuda oslobođajuća.

Ministarstvo unutarnjih poslova obznanilo je da je za počinjenje ratnog zločina prijavljeno 3636 osoba, a za 1843 osobe podignute su kaznene prijave.

Većina analiziranih odštetnih zahtjeva srodnika nestalih u ratu je odbijena zbog prigovora zastare ili ratne štete, nepostojanja pravomoćnih presuda u kaznenom postupku te nedostatka dokaza vezanih uz usmrćenje nakon prisilnog uhićenja i odvođenja. Pritom, treba podsjetiti da su srodnici nestalih prema praksi Europskog suda za ljudska prava, i sami često smatrani žrtvama povrede čl. 3. *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* – zabrane mučenja.

Zakonska regulativa vezana uz proglašenje nestale osobe umrlom utvrđena je *Zakonom o proglašenju nestalih osoba umrlim i o dokazivanju smrti*.¹⁹ Temeljem tog Zakona uvjete za proglašenje nestale osobe umrlom utvrđuje sud u izvanparničnom postupku. Sud će proglašiti nestalu osobu umrlom ako:

- o njezinom životu u posljednjih pet godina od postavljanja zahtjeva sudu nije bilo nikakvih vijesti, a od njezinog rođenja je proteklo 60 godina;
- o njezinom životu nije bilo nikakvih vijesti posljednjih pet godina, a postoji vjerojatnost da više nije živa;
- je nestala u brodolomu, zrakoplovnoj ili drugoj prometnoj nesreći, požaru, poplavi, lavini, potresu ili u kakvoj drugoj neposrednoj opasnosti, a o njezinom životu nije bilo nikakvih vijesti šest mjeseci od dana prestanka opasnosti;
- je nestala tijekom rata, u vezi s ratnim događajima, a o njezinom životu nije bilo nikakvih vijesti godinu dana od dana prestanka neprijateljstva.

Ukoliko je osoba nestala već dugi niz godina te mjere traganja nisu dale rezultate, sukladno Zakonu proglašenje nestale osobe umrlom može predložiti svaka osoba koja za to ima pravni interes i Državni odvjetnik. Kroz praksu *Documente* je zamijećeno da članovi obitelji nestalih civila pokreću postupke proglašenja nestale osobe umrlom najčešće zbog rješavanja određenih statusnih pitanja (ostavinske rasprave i sl.), a ne zbog ostvarivanja prava na pomoć države. Nestala osoba se na zahtjev obitelji sudskim putem može proglašiti umrlom i ako nije pronađena. Proglašenje nestale osobe umrlom ne utječe na proces traženja koji se nastavlja na istovjetan način kao da osoba nije proglašena umrlom. Sam sudski postupak jednak je za nestale civile i branitelje. Je li osoba evidentirana kao nestala može se provjeriti u "Knjizi osoba nestalih na području Republike Hrvatske", na istovjetnom popisu koji je dostupan i na stranicama Međunarodnog odbora Crvenog krsta (www.hck.hr), na stranicama Međunarodnog odbora Crvenog krsta (www.icrc.org) te direktno u Upravi za zatočene i nestale.

Potpisnik o zatočenju u neprijateljskom logoru i nestanku izdaje Uprava za zatočene i nestale Ministarstva nadležnog za branitelje na temelju činjenica o kojima vodi službenu evidenciju, ali zločini vezani uz prisilne nestanke potpada-

ju pod kaznenu odgovornost jedino u kontekstu istrage za zločine protiv čovječnosti i ratne zločine.

Da bi osoba bila uvrštena u evidenciju nestalih osoba iz razdoblja Domovinskog rata potrebno je:

- da se radi o osobi čija je sudbina, odnosno mjesto gdje se nalazi nepoznato, a nema ili još uvijek nema dokaza o njenoj smrti;
- da je njen nestanak vezan uz Domovinski rat;
- da je tražitelj pokrenuo postupak traženja, odnosno ispunio upitnik o traženju

Drugi zakon koji daje pravnu osnovu za stjecanje nekih prava obiteljima nestalih civila je Zakon o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata kojim je u čl. 12. propisano da se zaštita osigurava i članovima obitelji osoba poginulih, umrlih ili nestalih pod okolnostima opisanim u čl. 8. istog zakona koji definira civilnog invalida rata. Civilni invalid koji po osnovi bolesti stekne i koristi prava po ovom Zakonu najmanje pet godina zadržava svojstvo civilnog invalida ako mu se oštećenje organizma smanji ispod 60%, ali ne niže od 20%. Prava po osnovi gubitka člana obitelji su obiteljska invalidnina i uvećana obiteljska invalidnina. Ujedno, Ministarstvo hrvatskih branitelja snosi trošak prijevoza i pogreba posmrtnih ostataka civilne žrtve iz Domovinskog rata na području Republike Hrvatske, nakon ekshumacije i identifikacije.

Kroz praksu smo zamijetili da su u postupku dokazivanja koji se temelji isključivo na materijalnim dokazima, potvrde izdane od nadležne vojne jedinice ili ustanove, odnosno od nadležnog tijela državne uprave predstavljale znatnu prepreku u ostvarivanju prava. Ujedno su uočene i diskriminatorne odredbe vezane uz priznanja statusa civilnog invalida - zlostavljanjem, odnosno lišenjem slobode od strane terorista ili pripadnika Jugoslavenske narodne armije od 17. kolovoza 1990. Smatramo da bi tekst na tragu toga trebao biti izmijenjen i glasiti „od strane pripadnika oružanih postrojbi“. Samo takva formulacija bi i zakonski uključila i civilne žrtve zlostavljanja, odnosno lišenja slobode od strane HV-a i redarstvenih snaga, te drugih oružanih formacija koje su tijekom rata djelovale na području Hrvatske.

BOSNA I HERCEGOVINA

Ustav Bosne i Hercegovine, koji je dio Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, poznatijeg kao Daytonski sporazum²⁰, nalaže čvrst okvir zaštite ljudskih prava. Ustav eksplicitno nalaže zaštitu prava na život, pravo na slobodu od mučenja, nehumanog i degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja, pravo na slobodu i sigurnost osobe, pravo na privatni i porodični život, kao i zabranu diskriminacije.

U Bosni i Hercegovini i njenim entitetima su 2003. godine usvojeni kazneni zakoni i zakoni o kaznenom postupku u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava i pravnim principima. Usvajanjem zakona o Sudu i Tužilaštvu BiH stekli su se preduvjeti za ozbiljnije procesuiranje ratnih zločina te uređenje oblasti ekshumacija i identifikacija. Osnivanjem državnog Suda i Tužilaštva mogla se urediti i nadležnost nad procesom traganja za nestalim osobama, koja do tada nije bila zakonski uređena, već se oslanjala na sporazum iz 1996. godine. Očekivalo se da će sudski procesi za ratne zločine kod domaćih sudova dovesti do otkrivanja novih tajnih grobnica. Naročiti potencijal se vidio u institutu sporazuma o priznanju krivice, koji bi u punoj primjeni mogao rezultirati priznanjem gdje su tijela žrtava. Međutim, pokazalo se da su očekivanja bila prevelika i sudski procesi nisu u nekoj značajnijoj mjeri pomogli u otkrivanju lokaliteta gdje su posmrtni ostaci sakriveni.

Ustav i krivični zakoni ne sadrže definiciju „prisilni nestanak“ kao zasebnu kategoriju ili kazneno djelo. U Ustavu se definiraju ljudska prava i slobode koja ne dopuštaju nestanak ljudi, a u kaznenim zakonima se prisilni nestanak uvođi kroz kaznena djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom te sankcioniranje počinitelja.²¹

Ustavni sud BiH je zaprimio i usvojio više stotina apelacija/žalbi članova obitelji nestalih podnesenih zbog nestanka osobe za vrijeme rata na području Bosne i Hercegovine. U svojim odlukama Ustavni je sud izdavao naloge nadležnim institucijama vlasti da osnuju Fond za potporu porodicama i uspostave Centralnu evidenciju nestalih osoba, ali su se vlasti svaki put o te naloge oglušile. Podnositelji apelacija su se potom obraćali međunarodnim pravnim instancama za zaštitu ljudskih prava, Europskom судu za ljudska prava ili UN-ovom komitetu za ljudska prava. U pripremama i podnošenju slučajeva prisilnih nestanaka pred međunarodna tijela apelanti su imali besplatnu pravnu podršku agencije TRIAL²², koja se pitanjima prisilnog nestanka bavi dugi niz godina kroz različite forme. Europski sud za ljudska prava je odbacio tužbe apelanata ne ulazeći u meritum, pod obrazloženjem da su država BiH i njene institucije učinili dovoljno napora u pronalaženju nestalih osoba. U zadnjim odlukama o dopustivosti i

20
<http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=14064>

21
<http://www.mhrr.gov.ba/PDF/LjudskaPrava/Inicijalni%20izvjestaj.pdf>

22
http://trial.ba/?page_id=167

meritumu Ustavni sud je također odbacivao apelacije članova obitelji nestalih pozivajući se pri tom na praksu Europskog suda za ljudska prava te su tako članovi obitelji nestalih osoba prestali podnositi apelacije Ustavnom суду BiH, a taj mehanizam pritiska na vlasti je nepovratno izgubljen.

Tužilaštvo Bosne i Hercegovine je punu odgovornost za proces traženja nestalih osoba preuzeo tek 2011. godine. Dok državno Tužilaštvo nije preuzeo potpunu nadležnost proces ekshumiranja su pratili problemi mjesne nadležnosti. Do tada su ekshumacijama i identifikacijama upravljala okružna i kantonalna tužiteljstva u entitetima te Tužiteljstvo distrikta Brčko, a do 2003. godine su to radili istražni suci iz okružnih i kantonalnih sudova prema ranijem Zakonu o kaznenom postupku. Prema Sarajevskom sporazumu iz 1996. godine, istražni suci a kasnije i tužiocu, mogli su prelaziti entetsku liniju i vršiti ekshumacije na teritoriju izvan stvarne mjesne nadležnosti njihove pravosudne institucije. Takva situacija stvorila je praksu da se nakon izvršene ekshumacije i identifikacije posmrtnih ostataka ne poduzimaju pravne radnje kako bi se utvrdila odgovornost za smrt nestale osobe, jer sudije i tužoci koji su vršili ekshumacije nisu mogli krivično goniti počinioce izvan mjesne nadležnosti njihove pravosudne institucije. Slučajevi nekih od najvećih masovnih grobnica pronađenih i ekshumiranih na teritoriji Bosne i Hercegovine nisu nikada dobili sudske epilog, točnije nikada nije ni pokrenuta ozbiljnija istraga.

Tužiteljstvo Bosne i Hercegovine provodi ekshumacije i identifikacije na osnovu informacija dobivenih od pojedinaca, Instituta za nestale osobe Bosne i Hercegovine (INO BiH), policijskih službi, obavještajnih službi ili bilo kojeg drugog izvora, a u skladu sa sudske nalozime izdanim od strane Suda BiH. Preuzimanjem pune odgovornosti u procesu ekshumacija od strane državnog Tužiteljstva javili su se problemi nedostatka dovoljnog broja tužitelja koji bi istovremeno mogli vršiti ekshumacije na više različitih lokaliteta širom BiH. Za neke lokalitete kod kojih postoje provjerene informacije da kriju posmrtnе ostatke ponekad se čeka godinama da Tužiteljstvo započne radnje ekshumacije. Mnogo je primjera kada na terenu proces ekshumacija vode ovlašteni stručni suradnici a ne sami tužitelji, što opet dovodi u pitanje provođenje kvalitetne istrage radi krivičnog gonjenja lica odgovornih za nestanak osoba.

U izvještaju Radne grupe o prisilnim ili nedobrovoljnim nestancima iz 2010. godine²³ u preporukama za Tužiteljstvo BiH navedeno je sljedeće:

- Broj tužitelja koji rade na ekshumacijama i krivičnom gonjenju ratnih zločina je izuzetno nizak;
- Treba imenovati dodatno osoblje kako bi se ubrzao proces;
- Oni koji rade na ekshumacijama trebaju dobiti potrebnu pomoć i opremu;
- Da bi se ubrzao proces, potrebno je obezbijediti dodatne forenzičke patologe;

- Više resursa treba dati ljudima koji rade na ovom polju kako bi se obezbijedilo da završe te mučne zadatke.

Te preporuke nisu nikada provedene. Sam broj tužilaca koji rade na predmetima ratnih zločina je nedovoljan. U ovom trenutku je od ukupno 57 tužilaca u Tužilaštvu BiH na predmetima ratnih zločina angažovano 28 tužilaca. 2014. godine bilo ih je 35 ali u međuvremenu je taj broj smanjen zbog odlaska tužioca na druge dužnosti a da njihova mjesta nisu popunjavana novim. Nije nabavljen nikakva posebna oprema za rad na ekshumacijama a BiH ima ogroman problem u nedostatku stručnjaka iz oblasti forenzičke patologije.

2004. godine usvojen je Zakon o nestalim osobama²⁴ koji nalaže pravo na "istinu o sudsribni nestalih članova porodice," kao i pravo na informacije o istražnom postupku. Definicija nestale osobe po ovom Zakonu glasi: „Nestala osoba je osoba o kojoj porodica nema nikakvih vijesti i/ili je prijavljena na osnovu pouzdanih informacija kao nestala osoba uslijed oružanog sukoba koji se desio na teritoriji bivše SFRJ.“ Zakon o nestalim osobama u BiH je utvrdio određena prava i obaveze, te definirao potrebne mјere i ciljeve koji bi se trebali poduzeti kako bi se proces traženja nestalih osoba u BiH značajnije unaprijedio.

Iako je to prvi zakon u post-konfliktnoj zemlji koji se bavi pitanjem nestalih osoba, ocjena je da dosadašnji rezultati u primjeni Zakona o nestalim osobama u BiH nisu zadovoljavajući. Zakon je uspješno proveden tek u dijelu koji se bavi uspostavljanjem Instituta za nestale osobe BiH. Zakonom je bila propisana uspostava Centralne evidencije nestalih ali postojeća evidencija nije do kraja verificirana ni 13 godina poslije. Prema ovom Zakonu osobe i organizacije koje ne predaju informacije o sudsribni nestalih osoba biti će sankcionirane, ali to se niti u jednom slučaju dosad nije desilo.

Predlagači Zakona su bili veoma ambiciozni pa su u njegov tekst ugradili i odredbe u kojima su detaljno razradili prava porodica nestalih osoba, koja su, između ostalog, uključivala i novčanu potporu. Fond za potporu porodicama nestalih osoba nikad nije osnovan pa je Zakon u tom dijelu davanja prava porodicama u potpunosti zatajio. Iz istog Fonda se trebalo financirati i obilježavanje mјesta ukopa i iskopavanja nestalih osoba. Osim izrade Pravilnika, ni na tom polju se ništa nije postiglo.

Ustavni sud BiH u svojim brojnim odlukama od 2004. pa do danas iznova izdaje istovjetne naloge koji se ne provode: "...Ustavni sud BiH naložio je Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, Vladi Federacije BiH, Republike Srpske i Vladi Brčko distrikta BiH, da bez odgađanja osiguraju operativno funkcioniranje Fonda za potporu porodicama nestalih osoba u Bosni i Hercegovini i Centralnu evidenciju nestalih osoba u Bosni i Hercegovini, koji su osnovani u skladu sa Zakonom o nestalim osobama BiH." Zakon je predviđao i da svaka lokalna vlast imenuje jednog službenika koji bi se bavio pitanjem nestalih osoba ali to se nije desilo ni u zajednicama koje su imale hiljade nestalih osoba.

²⁴

<https://abunodiscomnes.wellcomecollection.org/wp-content/uploads/2014/09/Zakon-o-nestalim-osobama-u-BiH-Source-ICMP.pdf>

I pored činjenice da je u svijetu promoviran kao dobar primjer, *Zakon o nestalim osobama BiH* zapravo je inicirao jedva primjetan napredak u procesu traženja nestalih osoba, i to isključivo kroz uspostavu Instituta za nestale osobe BiH.



KOSOVO

Nakon proglašenja neovisnosti, u Kosovski Ustav²⁵ uvedeno je poglavlje koje se odnosi na regulaciju osnovnih ljudskih prava i poseban članak koji regulira međunarodne sporazume i instrumente koji su zagarantirani Ustavom. Ustav također daje prednost međunarodnim sporazumima u odnosu na nacionalno zakonodavstvo i akte koji se tiču javnih institucija (članak 22). Ovako koncipiran Ustav omogućava građanima Kosova korištenje širokog raspona međunarodnih instrumenata za zaštitu svojih prava pred nacionalnim pravosudnim instanicama.

Problematika vezana uz nestale osobe regulirana je uz pomoć dva ključna zakona; *Zakonom o statusu i pravima žrtava, invalida, branitelja, pripadnika Oslobođilačke vojske Kosova, civilnih žrtava rata i njihovih obitelji*²⁶ i *Zakonom o nestalim osobama*²⁷. Skupština Kosova je sredinom 2011. godine usvojila Zakon o nestalim osobama, koji regulira prava i interes nestalih osoba i njihovih porodica. S druge strane, Zakon o statusu i pravima žrtava, invalida, branitelja, pripadnika Oslobođilačke vojske Kosova, civilnih žrtava rata i njihovih obitelji, takozvani Zakon o reparacijama, regulira status žrtava i njihovo pravo na mirovinu.

Važno je naglasiti da na temelju Zakona o statusu i pravima žrtava, invalida, branitelja, pripadnika Oslobođilačke vojske Kosova, civilnih žrtava rata i njihovih obitelji postoje dvije vrste nestalih osoba; nestali pripadnici Oslobođilačke vojske Kosova i nestali civili.

Nestala civilna žrtva je „osoba čije prebivalište je nepoznato njegovoj ili njezinoj obitelji te je na temelju pouzdanih informacija proglašena nestalom u razdoblju između 1. siječnja 1998. do 31. prosinca 2000. kao posljedica rata na Kosovu 1998-1999”.

S druge strane, civilna žrtva „je osoba ubijena ili ranjena od strane neprijateljskih snaga između 27. 02. 1998. i 10. 06. 1999 što su službeni datumi početka i kraja rata.“ Kako Zakon određuje shemu mirovine u skladu sa spomenutim vremenskim okvirom, članovi obitelji nestale osobe imaju pravo na mirovinu, čak i ako je osoba nestala nakon perioda koji je priznat kao službeni kraj rata na

25

Ustav Republike Kosovo, 2008, <http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Constitution1Kosovo.pdf> (Pristupljeno 15. lipnja 2017.)

26

<http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20the%20status%20of%20martyrs%20of%20war.pdf> (Pristupljeno 15. lipnja 2017.)

27

<http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20missing%20persons.pdf> (Pristupljeno 15. lipnja 2017.)

Kosovu. Prednosti koje proizlaze iz Zakona razlikuju se ovisno o kategoriji kojoj pripada nestala osoba: nestali pripadnici Oslobođilačke vojske Kosova i nestale civilne žrtve rata. Sljedeći grafikon prikazuje razinu odobrenih mirovina i naknada za obje kategorije:

POSEBNE POVLASTICE (OBJE KATEGORIJE)

ČLANOVI OBITELJI PRIPADNIKA OVK-a	ČLANOVI OBITELJI NESTALIH CIVILA
Primarne, sekundarne i tercijarne zdravstvene usluge bez naknade	Nije primjenjivo
Oslobođenje od poreza na imovinu	Nije primjenjivo
Socijalna skrb sa smještajem	Nije primjenjivo
Prioritet u registraciji i upisu u javne obrazovne ustanove	Nije primjenjivo
Oslobođenje od administrativnih plaćanja u javnim sveučilištima i domovima	Nije primjenjivo
Potpore za srednje i visoko obrazovanje	Nije primjenjivo
Obiteljske mirovine	Nije primjenjivo
Prednost pri zapošljavanju	Nije primjenjivo
Osiguranje uvjeta za stanovanje	Nije primjenjivo
Oslobođenje od plaćanja, kao što su: prostor za starije osobe, administrativne, sudske i druge takse, oslobođenje plaćanja struje i sl.	Nije primjenjivo

RAZINA MIROVINA (OBJE KATEGORIJE)

ČLANOVI OBITELJI PRIPADNIKA OVK-a	ČLANOVI OBITELJI NESTALIH CIVILA		
BROJ NESTALIH ČLANOVA OBITELJI KOJI SU BILI U OVK	VISINA MIROVINE	BROJ NESTALIH ČLANOVA OBITELJI KOJI SU NESTALI KAO CIVILI	VISINA MIROVINE
1 nestali član	385,50 €	1 nestali član	135,00 €

2 nestala člana	428,70€	2 nestala člana	135,00 €
3 nestala člana	463,80€	3 nestala člana	135,00 €
4 nestala člana	498,90€	4 nestala člana	135,00 €
Više od 4 nestala člana	534,00€	Više od 4 nestala člana	135,00 €

Zakonom o nestalim osobama uključuje pravo članova obitelji da znaju sudbinu nestale osobe, statusna prava članova obitelji nestale osobe, postojanje Centralnog registra nestalih osoba i Vladine Komisije za nestale osobe.

Najznačajniji aspekt ovog Zakona jest činjenica da utvrđuje ovlasti i odgovornosti Vladine Komisije za nestale osobe koja ima zadaću formiranje Centralnog registra nestalih lica, kao i potpunu koordinaciju aktivnosti u vezi s traženjem nestalih osoba. Kroz ovaj Zakon omogućava se holistički pristup pitanju nestalih lica, koji se značajno udaljava od pukog tehničkog postupka pronalaženja i identifikacije nestalih osoba te uvrštava ovo pitanje u širu društvenu agendu. Ipak, ono što ostaje upitno je koliki su stvarni kapaciteti Komisije koja ne pokazuje spremnost da se pitanjem nestalih bavi na cjelovit način kako je prvotno mišljeno.

28

Zakon o pravima civilnih invalida rata,
„Službeni glasnik RS“, br. 52/96



SRBIJA

29

„Pravo žrtava na reparacije u Srbiji i standardi Evropskog suda za ljudska prava“, 2016. godine, str. 21 – 22, http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2016/01/Izvestaj_o_reparacijama_2014_FF.pdf (Pristupljeno 17. maja 2017. godine)

30

Zakon o osnovnim pravima boraca, vojnih invalida i porodica palih boraca, „Službeni list SRJ“ br. 24/98, 29/98 - ispr. i 25/2000 - odluka SUS i „Službeni glasnik RS“ br. 101/2005 - dr. zakon i 111/2009 - dr. zakon, članovi 13. i 22.

U Srbiji je situacija sljedeća, prema važećem *Zakonu o pravima civilnih invalida rata*²⁸, prisilno nestale osobe nemaju status civilne žrtve rata, a da bi članovi porodica nestalih civila ostvarili prava po ovom zakonu, moraju u vanparničnom postupku proglašiti svoje nestale članove porodice umrlima.²⁹ Međutim, mnoge porodice odbijaju proglašiti svoje najbliže umrlima dok se ne pronađu njihovi posmrtni ostaci i ne utvrdi njihova sudsina, odnosno okolnosti pod kojima su prisilno odvedeni.

Istovremeno, na osnovu *Zakona o osnovnim pravima boraca, vojnih invalida i porodica palih boraca*³⁰, član porodice palog borca može ostvariti pravo na porodičnu invalidinu, zdravstvenu zaštitu, kao i povlastice u vožnji.

Krajem 2014. godine Ministarstvo za rad, zapošljavanje, socijalna i boračka

pitanja jeiniciralo izradu novog zakona o pravima boraca, vojnih invalida, civilnih invalida rata i članova njihovih porodica. Iako je nacrt novog zakona bio u fazi javne rasprave, zaključci sa javne rasprave nisu nikada objavljeni, a sam Nacrt je izrađen bez ikakvog učešća udruženja žrtava i organizacija koje se bave zaštitom prava žrtava.

Tekst Nacrta zakona, u koji je Fond za humanitarno pravo imao uvid, predviđao je da „civilna žrtva rata (je) državljani Republike Srbije koji je kao civilno lice izgubio život ili nestao ...“, a da je „... porodica palog borca (je) porodica lica koje je poginulo, umrlo ili nestalo...“. Ono što se vidjelo kao sporno jest to što su porodice nestalih, žrtve koje su silom prilika stradale na teritoriju drugih država, žrtve seksualnog zlostavljanja i torture koje pate od psihičkih oboljenja kao posljedica preživljenog nasilja, samo neke od kategorija koje su potpuno isključene iz Nacrta zakona. Iz predloženog nacrta je bilo jasno da su zadržane sporne odredbe starog zakona. Dakle, većina civilnih žrtava koje danas žive u Srbiji neće biti prepoznate kao žrtve, niti će dobiti bilo kakvu podršku države, a prema procjenama Fonda za humanitarno pravo radi se o najmanje 15.000 osoba. Nacrt zakona do današnjeg dana nije ušao u skupštinsku proceduru.

Srbija takođe još uvijek nema adekvatan pravni okvir koji bi na prikidan i sveobuhvatan način uredio proces traženja nestalih lica, niti regulisao prava članova njihovih porodica u skladu sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti i preporukama međunarodnih tela.

U redovnom godišnjem izveštaju republičkog Ombudsmana za 2016. godinu stoji ocjena da „Utvrđivanje činjenica o sudbini nestalih osoba nije prioritet prilikom otkrivanja i procesuiranja ratnih zločina pred pravosuđem u Srbiji.“³¹

Ipak, Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina³², koju je osvojila Vlada Srbije u februaru/veljači 2016. godine, navodi da je neophodno „dosljedno sprovođenje sveobuhvatnih mjeru, čiji je cilj da osiguraju da zločini budu istraženi, a postupci za ratne zločine zakonito sprovedeni, u razumnom roku, uz puno poštovanje prava svih subjekata postupka. Time bi se omogućilo da odgovorni za ratne zločine budu adekvatno kažnjeni, da žrtve dobiju pravdu, a tijela nestalih budu pronađena“. U tom smislu, Strategija predviđa da će jedan od indikatora uspešne implementacije strategije biti upravo „smanjen broj nestalih lica čija sudbina nije razjašnjena“.

Deklarativna opredeljenost da utvrđivanje sudbine nestalih lica bude prioritet prilikom procesuiranja ratnih zločina je izražena i u Deklaraciji o ulozi države u rješavanju pitanja nestalih osoba u vezi sa ratovima i povredama ljudskih prava³³, koju su na inicijativu Međunarodne komisije za nestale osobe u kolovozu/avgustu 2014. godine potpisale Hrvatska, Srbija, Bosna i Hercegovina te Crna Gora. Član 7 spomenute Deklaracije obavezuje sve zemlje potpisnice Deklaracije da prioritetno procesuira počinitelje koji su odgovorni za prisilni nestanak osoba i za njihovo dalje skrivanje. Komisija za nestala lica do sada nije imala proaktivnu

31

Redovni godišnji izveštaj zaštitnika građana za 2016. godinu, Beograd, 2017. godine, str. 30., dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5191/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%2020>

32

Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina, str. 4., „Službeni glasnik RS“, br. 19/2016, dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/vest/12116/-nacionalna-strategija-za-procesuiranje-ratnih-zlocina-.php> (Pristupljeno 17. maja 2017.)

33

Declaration on the role of the state in addressing the issue of persons missing as a consequence of armed conflict and human rights abuses, Mostar, BiH, 28. avgust 2014. godine, dostupno na: <https://www.icmp.int/wp-content/uploads/2014/08/signed-declaration-2.pdf>. Deklaracija na BHŠ jezicima je dostupna ovde: [http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Procita-jte-teks-Deklaracije-onestalim/260488/](http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Procita-jte-teks-Deklaracije-onestalim/260488;) (Pristupljeno 24. maja 2017.)

34

Predmet Sotin, izveštaji sa suđenja i dokumenta iz predmeta su dostupna na:
<http://www.hlc-rdc.org/Transkripti/sotin.html>, (Pristupljeno 24. maja 2017.)

ulogu u pronalaženju masovnih grobnica na teritoriju Srbije, a jedino suđenje za ratni zločin u Srbiji koje je rezultiralo pronalaskom nestalih osoba je suđenje u predmetu „Sotin“³⁴. Na osnovu informacija koje je dao okrivljeni Žarko Milošević, u toku istrage, u suradnji Tužilaštva za ratne zločine, Državnog odvjetništva Republike Hrvatske i Komisija za nestala lica Srbije i Hrvatske, u aprilu 2013. godine su na lokaciji u blizini mjesta Sotin pronađeni posmrtni ostaci tijela 13 žrtava iz Sotina, koje su ubili pripadnici srpskih snaga 27. decembra 1991. godine.



INSTITUCIONALNI MEHANIZMI

Institucionalni mehanizmi koji su ustrojeni u zemljama sljednicama Jugoslavije, a vezani su uz problematiku nestalih osoba u osnovi čine nacionalni aparati svake zemlje koji je uspostavljen za rješavanje problema. Ako izuzmemos pravni okvir koji dijelom pokriva problematiku nestalih u svakoj od zemalja na više ili manje (ne)zadovoljavajući način, nacionalni aparati se sastoje uglavnom od: ureda, uprava, komisija, povjerenstava, instituta itd.



HRVATSKA

Kako je rat do kojeg je došlo raspadom Jugoslavije u početku najviše maha uzeo u Hrvatskoj, Hrvatska je još 24. prosinca 1991. godine osnovala *Komisiju za traženje osoba nestalih u ratnim djelovanjima u Republici Hrvatskoj*.³⁵ *Komisija* je imala zadaću prikupljanja i obrade podataka o civilnim i drugim žrtvama i nestalim osobama s područja RH zahvaćenih ratnim djelovanjima, a izvješće o svom radu podnosila je Vladi. Stručne i administrativne poslove za *Komisiju* obavljao je Ured za prognanike i izbjeglice Vlade RH i Hrvatski crveni križ. Uz spomenutu *Komisiju* 1991. g. osnovana je i *Komisija za postupanje s osobama zarobljenim u oružanim sukobima u Republici Hrvatskoj*.³⁶ Pod zarobljenicima se smatraju pripadnici JNA, rezervni sastav JNA te druge osobe zarobljene u oružanim sukobima protiv RH.

13. svibnja 1993. godine stupila je na snagu *Uredba o osnivanju Komisije za zatočene i nestale*³⁷ koja je objedinila rad dvaju prijašnjih komisija te su one time ukinute. Novoosnovana *Komisija* imala je za zadaću prikupljanje i obradu podataka o zatočenim i nestalim osobama s teritorija Republike Hrvatske u Dobrovinskom ratu, a u pitanjima traženja nestalih osoba usko je surađivala s *Mjedunarodnim crvenim križem*. *Komisija* je obavljala i određene poslove koji su se odnosili na zarobljenike pripadnike neprijateljskih vojnih i paravojnih formacija

35

Uredba o osnivanju i radu Komisije za postupanje s osobama zarobljenim u oružanim sukobima u Republici Hrvatskoj, http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1991_09_50_1231.html

36

Uredba o osnivanju i radu Komisije za traženje osoba nestalih u ratnim djelovanjima u Republici Hrvatskoj, http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1991_12_72_1857.html

37

Uredba o osnivanju Komisije za zatočene i nestale, http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1993_05_46_894.html

u Domovinskom ratu. Članovi *Komisije* bili su predstavnici različitih resora uključenih u proces traženja nestalih osoba, a imenovala ih je Vlada. Predsjednikom *Komisije* imenovan je Ivan Grujić koji se nalazio na tom položaju do njezina ukinjanja u rujnu 2000. godine.

Od 1995. godine za obavljanje poslova iz djelokruga *Komisije* mogle su se za područje pojedinih županija (grada Zagreba) osnivati potkomisije koje su radna tijela *Komisije*. Odjel za nestale i zatočene Ureda za žrtve rata Vlade RH obavljao je poslove iz svog djelokruga po uputama predsjednika *Komisije*.

Neposredno nakon rata, nakon provedene rasprave o Izvješću o aktivnostima i rezultatima traženja nestalih, nasilno odvedenih, zatočenih hrvatskih branitelja i civila tijekom 1994. i 1995. godine koje je podnijela Vlada Republike Hrvatske, Sabor Republike Hrvatske je na sjednici u ožujku 1996. donio Deklaraciju o nestalim, zatočenim i nasilno odvedenim osobama³⁸ u kojoj se pitanje nestalih osoba ističe kao prvorazredno humanitarno i političko pitanje. U vrijeme donošenja Deklaracije na popisu nestalih nalazile su se 2792 osobe, od kojih je najveći broj nestao tijekom okupacije Vukovara. U Deklaraciji se također ističe da je traganje za nasilno odvedenima i rješavanje sudbine nestalih osoba bilo pitanje od najvećeg značenja za hrvatsko izaslanstvo tijekom pregovora u Daytonu i traženja općeg mirovnog rješenja na prostoru bivše Jugoslavije.

21. rujna 2000. godine Vlada je osnovala *Ured za zatočene i nestale*³⁹ kao svoju stručnu službu koja ima zadaću obavljanja stručnih i administrativnih poslova koji se odnose na traženje zatočenih i nestalih. Razlozi osnivanja *Ureda* su bili učinkovitije rješavanje pravnih pitanja, osnivanje stručnih savjetodavnih tijela, ali i objedinjavanje finansijskih sredstava namijenjenih potrazi za nestalima. Sveukupno, Uredu Vlade Republike Hrvatske za zatočene i nestale, za 2001. godinu dodijeljeno je 9.325.889,25 kn.

Pri *Uredu* su osnovane međuresorne radne skupine: 1. Radna skupina za proces ekshumacije i identifikacije, 2. Radna skupina za prikupljanje podataka o nestalim osobama i mjestima masovnih grobnica, 3. Radna skupina za traženje nestalih osoba na području Osječko-baranjske i Vukovarsko-srijemske županije.

Osnivanjem *Ureda Vlade Republike Hrvatske za zatočene i nestale* povećala se učinkovitost u procesu traženja nestalih i to prvenstveno u području razvoja metodologije i organizacije cijelog procesa. Metodologija rada u procesu traženja nestalih osoba zasnovana je na formuliranju upitnika na kojem su radile stručne osobe, angažirajući timova za prikupljanje podataka sastavljenih od djelatnika Službe traženja Hrvatskog Crvenog križa i članova udruge obitelji zatočenih i nestalih te analizi podataka nakon prikupljanja inicijalnih informacija. Vezano uz ekshumacije, podaci o mogućim mjestima grobnica počeli su se prikupljati 1991. godine iz više različitih izvora. Za potrebe ekshumacija organizirani su posebni ekshumacijski timovi, te su u proces ekshumacija uključeni: nadležni istražni sud koji provodi istražne radnje, nadležna policijska uprava koja provodi pirotehnič-

38

Deklaracija o nestalim, zatočenim i nasilno odvedenim osobama, <http://zakon.poslovna.hr/public/deklaracija-o-nestalim%2C-zatocenim-i-nasilno-odvedenim-osobama/11371/zakoni.aspx>

39

Uredba o osnivanju Ureda Vlade Republike Hrvatske za zatočene i nestale, http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000_09_94_1867.html

ki pregled, osigurava mjesto ekshumacije i dokumentira provođenje istražnih radnji te Ministarstvo zdravstva koje osigurava prisutnost liječnika, specijalista sudske medicine ili patologije. Odjel za poginule, koji je vršio iskapanja, vađenje i prijenos posmrtnih ostataka do mjesta njihove obrade bio je pod ingerencijom Ureda za zatočene i nestale.

Ured je prestao s radom 15. siječnja 2004. godine, nakon što je 17. ožujka 2004. godine donesena je Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva branitelja.⁴⁰ Poslove, dokumentaciju, sredstva za rad, finansijska sredstva, opremu te prava i obveze, službenike i namještenike *Ureda*, preuzela je *Uprava za zatočene i nestale* u okviru Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti. *Uprava za zatočene i nestale* otad ima vodeću ulogu u postupcima prikupljanja saznanja o nestalim osobama, kao i o ekshumacijama i identifikacijama na području Republike Hrvatske. Na čelo *Uprave* već kod njezina osnivanja kao pomoćnik ministra branitelja imenovan je Ivan Grujić.

Uprava za zatočene i nestale zadužena je za sljedeće aktivnosti:

- prikupljanje i obradu podataka te vođenje cjelovite evidencije o osobama koje su bile zatočene u neprijateljskim logorima tijekom Domovinskoga rata, svim nestalim osobama u Domovinskom ratu, kao i o ekshumiranim, identificiranim i neidentificiranim posmrtnim ostacima iz masovnih, pojedinačnih i zajedničkih grobnica te izdavanje uvjerenja o činjenicama o kojima vodi službene evidencije;
- pripremanje i organiziranje razgovora o nestalim osobama tijekom Domovinskoga rata s nadležnim tijelima drugih država te surađivanje s istima u procesu traženja nestalih osoba, ekshumacijama i identifikacijama posmrtnih ostataka, kao i isporučivanje/preuzimanje posmrtnih ostataka nestalih i smrtno stradalih osoba u vezi s oružanim sukobima pokopanih na teritoriju drugih država;
- prikupljanje, objedinjavanje i obrada saznanja o mjestima masovnih i pojedinačnih grobnica;
- organiziranje, koordiniranje i sudjelovanje u ekshumacijama posmrtnih ostataka iz masovnih, pojedinačnih i zajedničkih grobnica na teritoriju Republike Hrvatske;
- organiziranje, koordiniranje i sudjelovanje u identifikacijama ekshumiranih i preuzetih posmrtnih ostataka;
- obavljanje poslova organizacije prijevoza posmrtnih ostataka svih identificiranih žrtava do mjesta pokopa, odnosno do graničnoga prijelaza ako je pokop organiziran na području druge države te poslove naručivanja pogrebne opreme za sve identificirane žrtve;
- pripremanje podataka i dokumentacije iz svog djelokruga rada za potrebe drugih ministarstava i nadležnih tijela te obavljanje stručnih i administrativnih poslova za Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za zatočene i nestale;

- surađivanje s udrugama građana koje okupljaju obitelji zatočenih i nestalih osoba tijekom Domovinskoga rata te u okviru svoga djelokruga surađuje s međunarodnim organizacijama;
- obavljanje poslova koji se odnose na postupanje s pronađenim posmrtnim ostacima žrtava Drugog svjetskog rata i poslijeratnog razdoblja;
- istraživanje, uređivanje i trajno održavanje groblja žrtava Drugog svjetskog rata i poslijeratnog razdoblja; prikupljanje i obrada podataka i arhivske građe o žrtvama poslijeratnog razdoblja;
- organiziranje i pokrivanje troškova uređenja pronađenih groblja žrtava poslijeratnog razdoblja, kao i uređenja pristupnih putova;
- postavljanje jedinstvenog natpisa na uređena groblja te vođenje evidencije svih utvrđenih mjesta groblja žrtava poslijeratnog razdoblja i broja posmrtnih ostataka u njima;
- organiziranje i koordiniranje ekshumacije, obradu i identifikaciju posmrtnih ostataka osoba pronađenih tijekom infrastrukturnih, urbanističkih, arheoloških radova ili ostalih radova na gradilištima i intervencijama u zemljištu, za koje može razumno pretpostaviti da su posmrtni ostaci žrtava Drugog svjetskog rata i/ili poslijeratnog razdoblja;
- po završetku ekshumacije te obrade i/ili identifikacije posmrtnih ostataka organiziranje njihovog trajnog zbrinjavanja u suradnji s jedinicama lokalne samouprave i Gradom Zagrebom;
- vođenje skupne evidencije o vojnim grobljima, grobljima žrtava rata i poslijeratnog razdoblja na području Republike Hrvatske;
- nadležnost za provedbu zaključenih međudržavnih ugovora/sporazuma o uređenju i održavanju vojnih groblja;
- vođenje evidencije hrvatskih vojnih groblja u inozemstvu;
- u suradnji s matičnim državama poginulih i umrlih pripadnika stranih oružanih sila izdavanje suglasnosti za iskop, prijenos te promjenu izgleda groblja i grobova pripadnika stranih oružanih sila;
- obavljanje stručnih i administrativnih poslova za Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za istraživanje, uređenje i održavanje vojnih groblja, groblja žrtava Drugog svjetskog rata i groblja poslijeratnog razdoblja.

Za obavljanje poslova iz djelokruga *Uprave za zatočene i nestale* ustrojeni su posebni sektori; Sektor za traženje osoba zatočenih i nestalih u Domovinskom ratu i Sektor za žrtve Drugog svjetskog rata i poslijeratnog razdoblja.

Uz *Upravu za zatočene i nestale* Vlada RH je 2005. godine osnovala i *Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za zatočene i nestale*⁴¹. Povjerenstvo ima ulogu savjetodavnog tijela sa zadaćom da daje prijedloge, mišljenja i stručna obrazloženja iz područja traženja zatočenih i nestalih osoba. Ono bi između ostalog trebalo predlagati Vladi strategiju u području traženja zatočenih i nestalih osoba, ocjenjivati stanje u problematiči zatočenih i nestalih osoba, pratiti učinkovitost

41

Odluka o osnivanju Povjerenstva Vlade Republike Hrvatske za zatočene i nestale, http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_07_86_1693.html

sustava, razmatrati odnose s međunarodnim organizacijama, davati prijedloge i mišljenja o odnosima s nevladnim udrugama koje se bave problematikom vezanom uz nestale te pratiti iskustva drugih zemalja i međunarodnih organizacija koje se bave traženjem nestalih osoba. Članovi Povjerenstva su predstavnici: Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva obrane, Ministarstva pravosuđa, Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija, Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa, Državnog odvjetništva RH, Sigurnosnih agencija (OA, POA, VSA), Zavoda za sudsку medicinu i kriminalistiku Medicinskog fakulteta u Zagrebu i Hrvatskog Crvenog križa. U srpnju 2017. godine Vlada RH je donijela odluku o osnivanju novog Povjerenstva Vlade Republike Hrvatske za zatočene i nestale osobe. Na internetskoj stranici Ministarstva branitelja dostupne su informacije koje daju odgovore na pitanja koja se tiču procesa traženja zatočenih i nestalih osoba, kao na primjer: Što je potrebno da osoba bude uvrštena u evidenciju nestalih osoba iz razdoblja Domovinskog rata?, Kako prijaviti nestalu osobu?, Gdje se može provjeriti je li osoba evidentirana kao nestala?, Može li se nestalu osobu proglašiti umrlom ako nije pronađena i što se događa s procesom traženja ako je osoba proglašena umrlom?, Kako se dolazi do informacija o lokacijama prikrivenih grobnica?, Koje su informacije korisne za pronalazak nestalih?, Kako se mogu dojaviti informacije o nestalim osobama?, Što slijedi nakon dojave informacija o nestalim osobama/grobnim mjestima?, Što podrazumijeva ekshumacija posmrtnih ostataka?, Što s posmrtnim ostacima koji nisu identificirani?, Kakav je postupak pokopa identificiranih osoba? i tako dalje. U slučaju dojave informacija koje mogu pomoći u procesu traženja nestalih osoba, *Uprava za zatočene i nestale* jamči zaštitu osobnih podataka i anonimnosti.

Uprava je dosad tiskala četiri izdanja *Knjige osoba nestalih na području Republike Hrvatske*. Cilj ovih izdanja bio je podsjetiti cjelokupnu javnost na razmjere problema nestalih osoba u Republici Hrvatskoj te iskazati potporu obiteljima nestalih kako bi znali da u svojoj potrazi za odgovorima nisu usamljeni i zaboravljeni. Knjiga je sredstvo u procesu traženja, ali i poticaj široj javnosti da pruži dodatna saznanja kojima eventualno raspolaže, a koja bi mogla pridonijeti rasvjetljavanju sudbine nestalih osoba i pronalasku posmrtnih ostataka. Prvo izdanje Knjige osoba nestalih na području Republike Hrvatske objavljeno je u prosincu 2006. godine, u suradnji Uprave za zatočene i nestale, Međunarodnoga odbora Crvenoga križa i Hrvatskog Crvenoga križa. Drugo izdanje, pripremljeno u suradnji istih partnera, objavljeno je u ožujku 2010. godine. Od siječnja 2010. godine, riješeno je 215 zahtjeva, a u istom razdoblju otvoreno je njih 102. Treće izdanje Knjige sadrži ažurirani popis osoba nestalih na području Republike Hrvatske i otvorenih zahtjeva za traženje posmrtnih ostataka, sa stanjem od 31. ožujka 2012. godine. Četvrto izdanje „Knjige osoba nestalih na području Republike Hrvatske“ nastalo je u suradnji Uprave za zatočene i nestale Ministarstva branitelja

i Hrvatskog Crvenog križa, uz provjeru podataka i suglasnost Međunarodnog odbora Crvenog križa te nadležnih tijela Republike Srbije, odnosno, Komisije Vlade Republike Srbije za nestala lica i Crvenog krsta Srbije. Četvrto izdanje predstavljeno je u listopadu 2015. godine i kao sva prethodna sadrži popis svih nestalih osoba i posmrtnih ostataka na području Republike Hrvatske, uključujući državljane Republike Srbije, BiH i druge. Prema podacima zaključenim s 1. svibnjem 2015. godine, riječ je o popisu od 2138 nestalih osoba i posmrtnih ostataka s područja Republike Hrvatske, od kojih se 1716 zahtjeva odnosi na nestale osobe, a 422 zahtjeva na traženje posmrtnih ostataka. „Knjiga“ uključuje i 51 otvoreni zahtjev za traženje nestalih osoba građana Republike Hrvatske za kojima se traža u BiH, što ukupno čini 2189 otvorenih zahtjeva za traženjem. Od posljednjeg izdanja, naporima Uprave za zatočene i nestale Ministarstva branitelja, riješena su 244 zahtjeva za traženjem, a otvoreno je 60 novih zahtjeva. Pitanje nestalih osoba ugrađeno je i u Strategiju Vladinih programa (2015.-2017.).⁴² Ipak, nije zgoreg napomenuti da unutar Strategije nisu predviđene reforme u području problematike koja se odnosi na nestale osobe.

Valja napomenuti da je dolaskom nove Vlade RH u ožujku 2016. smijenjen i predstojnik Vladine Uprave za zatočene i nestale, Ivan Grujić. Prema riječima Ivana Grujića, u trenutku kada je smijenjen, Hrvatska je tragala za još 1574 hrvatskih državljana, što je 10% svih slučajeva nestalih.⁴³ Smjenom Ivana Grujića, na mjesto predstojnika postavljen je Stjepan Sučić. Reakcije javnosti na smjene do kojih je došlo u Ministarstvu i poglavito na čelu *Uprave za zatočene i nestale*, bile su dvojake. Dio javnosti je smatrao da je Ivan Grujić unatoč dugogodišnjem iskustvu u radu na problematici nestalih smijenjen bez argumentacije i javnog obrazloženja, dok su drugi kritizirali njegov rad i izrazili pozitivna očekivanja dolaskom novog predstojnika. Kako je to bilo vrijeme velikih političkih turbulencija u Hrvatskoj, nesumnjivo se može konstatirati da je do smjene Ivana Grujića došlo pod utjecajem političkih previranja te da se politika umiješala tamo gdje joj nikako nije mjesto, u potragu za nestalima. Tako se isticanje humanitarnog značaja ove problematike ponovo pokazalo najvidljivijim na deklarativnoj razini.

U prosincu 2016. Ministarstvo branitelja donijelo je svoj Strateški plan za razdoblje 2017.–2019.⁴⁴ u kojem se u poglavljju o Vraćanju i zaštiti dostojanstva žrtvama rata, govori i o Rješavanju sudbine osoba nestalih u Domovinskom ratu. Eksplicitno se navodi da „Temeljem rezultata u proteklom trogodišnjem razdoblju, u predstojećem (trogodišnjem) razdoblju očekuje se završno rješavanje 246 otvorenih slučajeva.“ Zadnje Izvješće o rezultatima ostvarenja aktivnosti i projekata odnosi se na razdoblje od 01. siječnja do 31. prosinca 2015. godine.

Ono što je svakako pohvalno jest otvorenje Područne ispostave Ministarstva hrvatskih branitelja u Vukovaru 2. svibnja 2017. godine.⁴⁵ Temeljne zadaće ove Ispostave bi trebale biti prikupljanje saznanja o nestalim osobama i prikrivenim grobnicama te provedba terenskih aktivnosti koje čine okosnicu djelovanja

42

Strategija Vladinih programa za razdoblje 2015.-2017., <http://europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Strategija%20Vladinih%20programa%20za%20razdoblje%202015%202017.pdf>

43

„Srbija ima dokumente s točnim lokacijama masovnih grobnica”, <http://hr.n1info.com/a113022/Vijesti/Ivan-Grujic-Srbija-ima-dokumente-s-točnim-lokacijama-masovnih-grobnica.html>

44

Strateški plan Ministarstva hrvatskih branitelja za razdoblje 2017.-2019., <https://branitelji.gov.hr/UserDocslImages//AM2017/JP/05062017%20-%2001%20svj,%20rata//STRATE%C5%A0KI%20PLAN%202017.%20-%202019..pdf>

45

<https://branitelji.gov.hr/vijesti/svecano-otvorenje-podrucne-ispostave-ministarstva-hrvatskih-branitelja-u-vukovaru/1672>

Uprave za zatočene i nestale. Prilikom otvaranja Ispostave u Vukovaru, Ministar branitelja naveo je da Ministarstvo hrvatskih branitelja još uvijek traga za 1541 nestalih u Domovinskom ratu te posmrtnim ostacima 421 smrtno stradale osobe. Najveći udio među nestalim osobama čine nasilno odvedene osobe i osobe nestale na području Hrvatskog Podunavlja 1991. godine, gdje je prema službenoj evidenciji Uprave za zatočene i nestale, još uvijek nepoznata sudbina i mjesto ukopa 567 nestalih i smrtno stradalih osoba.

Prema javno dostupnoj dokumentaciji Uprave za zatočene i nestale, značajan aspekt suradnje jest aktivno uključivanje obitelji i udruga koje ih okupljaju u proces rješavanja sudbine zatočenih i nestalih osoba, od dostave saznanja o mogućim mjestima masovnih i pojedinačnih grobnica (koje se uvrštavaju u plan aktivnosti Ministarstva, Uprave za zatočene i nestale), preko sudjelovanja u postupcima preliminarne identifikacije do konačne potvrde identiteta.

Nadalje, prema dostupnim podacima sa stranica Ministarstva hrvatskih branitelja, od prosinca 2016. do danas, kad je riječ o potrazi za nestalima u organizaciji Uprave za zatočene i nestale, možemo konstatirati da su postignuti sljedeći rezultati: 7. lipnja 2017. godine započela su terenska istraživanja i izvidi na području Dubice, Hrvatske Kostajnice i Majura u Sisačko-moslavačkoj županiji; 6. lipnja 2017. godine održana je identifikacija posmrtnih ostataka 14 osoba ekshumiranih iz masovnih i pojedinačnih grobnica; u razdoblju od 18. do 21. travnja 2017. godine, u organizaciji Uprave za zatočene i nestale Ministarstva hrvatskih branitelja, na Novom groblju u Glini provedena je ekshumacija 36 neidentificiranih posmrtnih ostataka iz Domovinskoga rata; Uprava za zatočene i nestale organizirala je 7. travnja 2017. godine ekshumaciju posmrtnih ostataka u ulici Bana Josipa Jelačića 155 u Bogdanovcima; Uprava za zatočene i nestale organizirala je 12. travnja 2017. godine identifikaciju posmrtnih ostataka 3 (tri) hrvatska branitelja zarobljena i nestala u jesen 1991. godine na području Zapadne Slavonije; 8. i 9. ožujka 2017. godine, u organizaciji Uprave za zatočene i nestale Ministarstva hrvatskih branitelja, na mjesnom groblju Šaš (općina Sunja) provedena je ekshumacija 13 neidentificiranih posmrtnih ostataka iz Domovinskoga rata; 22. prosinca 2016.godine, na Zavodu za sudske medicinu i kriminalistiku u Zagrebu, identificirani su posmrtni ostaci dvadeset (20) osoba. Riječ je o posmrtnim ostacima osoba većinom stradalih 1995. godine koji su ekshumirani iz pojedinačnih i zajedničkih grobnica (prema mjestu ekshumacije: Sisačko-moslavačka županija - 13 osoba, Brodsko-posavska županija - 3 osobe, Bjelovarsko-bilogorska županija - 2 osobe, Zadarska županija - 1 osoba, Ličko-senjska županija - 1 osoba.)

Za kraj valja istaknuti da je Uprava za zatočene i nestale Ministarstva hrvatskih branitelja u sastavu u kojem se nalazi nakon političkih promjena 2016. godine, u rješavanju problema nestalih isključivo sklona suradnji s udrugama proizašlim iz Domovinskog rata, kao što su na primjer Savez

udruga obitelji zatočenih i nestalih hrvatskih branitelja i Udruga „Vukovarske majke“.

46

https://pravosudje.gov.hr/.../Medjunarodni_pakt_o_gradjanskim_i_politicim_pravima

47

[https://www.zakon.hr/z/364/\(Europska\)-Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda](https://www.zakon.hr/z/364/(Europska)-Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda)

48

<http://www.ohchr.org/en/hrbodies/ced/pages/conventionced.aspx>

49

<http://zakon.poslovna.hr/public/rimski-statut-medunarodnoga-kaznenog-suda-iz-2001.-godine/242949/zakoni.aspx>

Na temelju toga moguće je zaključiti da uz temeljni humanitarni aspekt ove problematike, vodeći ljudi države koji se bave problematikom nestalih ne poznaju ili ne uvažavaju činjenicu da nestanci osoba uključuju i različita kršenja ljudskih prava nestalih osoba; kršenje prava na sigurnost i slobodu, dostojanstvo osobe, prava na život, prava na zaštitu od nasilja, degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja, prava na obiteljski život i prava priznanja osobe po zakonu. Unatoč postojanju Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR)⁴⁶ i konvencijama kao što su Europska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (ECHR)⁴⁷, Međunarodne konvencije za zaštitu osoba od prisilnih nestanaka⁴⁸ te Rimskog statuta Međunarodnog kaznenog tribunala (ICC)⁴⁹ koji nalaže da je prisilni nestanak zločin protiv čovječnosti, predstavnici institucija državne uprave RH još uvijek nisu demokratski stasali do te mjere da uvaže činjenicu da se pitanje nestalih nužno vezuje i uz kršenja i zaštitu ljudskih prava te uporno odbijaju suradnju s organizacijama za ljudska prava koje su spremne dati svoj doprinos rješavanju ove problematike.

|||||

BOSNA I HERCEGOVINA

U vrijeme trajanja sukoba, kada je problem nestalih osoba u Bosni i Hercegovini nastao i rastao, bile su formirane komisije za razmjenu ratnih zarobljenika koje su u najvećem broju slučajeva međusobno razmjenjivale tijela ubijenih i poginulih. Nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma komisije koje su osnovane tokom rata sa ciljem rješavanja problema ratnih zarobljenika pretrpele su promjene. U mirovnom sporazumu je potvrđena obaveza države da radi na rješavanju pitanja nestalih osoba.

Državna komisija za razmjenu ratnih zarobljenika, lica lišenih slobode i tijela poginulih, 24. marta 1996. godine postala je Državna komisija za traženje nestalih osoba. Državna komisija preuzima odgovornost za pronalaženje, dokumentiranje i identifikaciju nestalih osoba; pružanje relevantnih podataka zakonom određenim institucijama nadležnim za rješavanje pitanja nestalih, ubijenih i zatvorenih; potvrdu statusa nestalih na osnovu raspoloživih dokaza za članove porodica nestalih te za saradnju na rješavanju ovih problema sa relevantnim organizacijama. U julu 1997. godine ta komisija će se preimenovati u Federalnu komisiju za nestale osobe, koja se dijeli u dva sektora: mostarski i sarajevski. Ti

sektori su zvanično spojeni 1999. godine. Komisija za traženje nestalih i zarođenih lica Republike Srpske osnovana je 25. juna 1996. godine. Poput Federalne komisije, pratila je procese iskopavanja i identifikacije, kao i primopredaju posmrtnih ostataka. Saradivala je sa porodicama nestalih i bila odgovorna za čuvanje neidentificiranih ostataka i ukopa.

Entitetske komisije su sarađivale na osnovu dva sporazuma potpisana 1996. godine. Banjalučki sporazum, potpisani 25. juna 1996. godine obuhvatao je „Mjere u vezi sa zatvorenicima, traženjem nestalih i ekshumacijama“. Strane su trebale razmijeniti informacije o lokalitetima masovnih grobnica i drugih tajnih grobnica kako bi zajednički istražile te lokalitete. Zbog dispariteta u kvaliteti ponuđenih informacija došlo je do zastoja. Problem je riješen drugim sporazumom, Sarajevskim, koji je potpisani 4. septembra 1996. godine. Tada je uvedeno načelo odvijanja međuentitetskih ekshumacija po kojem je svaka od tri komisije mogla da vrši provjere i ekshumacije na njima poznatim lokalitetima. U praksi, svako je ekshumirao pripadnike svog naroda. Sarajevskim sporazumom definirana je mogućnost da sudovi iz drugog entiteta izdaju naredbe za ekshumaciju, prikupljuju dokaze i kontroliraju čuvanje posmrtnih ostataka i predmeta pronađenih na mjestima zločina.

Međunarodni komitet Crvenog križa (MKCK) je nakon potpisivanja Dayton-skog mirovnog sporazuma i prestanka sukoba, 1996. godine potaknuo formiranje Radne grupe za nestale osobe. Radna grupa, koja je ostala aktivna do 1999. godine, okupila je predstavnike bivših zaraćenih strana, Ureda visokog predstavnika za BiH (OHR), predstavnike društva Crvenog križa/krsta iz BiH te udruženja porodica nestalih osoba. MKCK je kroz Radnu grupu pokrenuo proces prikupljanja zahtjeva za traženje koje su podnosili članovi porodica nestalih osoba. Radna grupa je trebala poslužiti kao mehanizam putem kojeg sukobljene strane mogu pružati informacije, poduzimati korake ka pronalaženju nestalih osoba i na kraju o tome obavještavati porodice.

Zahtjevi za traženje od strane članova porodica su predstavljali važan izvor informacija koji je omogućio kreiranje vjerodostojnih listi nestalih osoba. MKCK je na taj način prikupio više od 22.457 imena u BiH. MKCK je izdao više izdanja Knjige nestalih osoba na teritoriji Bosne i Hercegovine. U knjizi su se nalazila imena nestalih osoba prema prijavljenom mjestu nestanka. U prvom izdanju iz 1996. navodi se 10.994 imena. Usljedilo je osam izdanja, od kojih je posljednje objavljeno u januaru 2009. godine.

Radna grupa, osnovana kao mehanizam pomoći kojeg sukobljene strane mogu pružati informacije, je 1999. godine obustavila održavanje zvaničnih sastanaka zbog trajnih nesuglasica oko predstavljanja domaćih institucija.

Od 1996. do 2001. godine Ured visokog predstavnika (OHR) je bio odgovoran za koordiniranje procesa koji je postao poznat pod nazivom Zajednički proces ekshumacija. Ključni akteri u ovom procesu bili su predstavnici domaćih organa

vlasti nadležni za pitanje nestalih, istražni suci i tužitelji na entitetskom nivou, kriminalistički tehničari i specijalisti sudske medicine - uključujući OHR i kasnije ICMP. Ekspertna grupa za ekshumacije i nestale osobe uspostavljena je na međunarodnom nivou 22. februara 1996. godine u svrhu koordiniranja aktivnosti različitih međunarodnih aktera angažiranih na ovom pitanju. Ekspertnom grupom je predsjedavao OHR, a uloga koordinatora Zajedničkog procesa ekshumacija i Ekspertne grupe zvanično je prenesena u nadležnost Međunarodne komisije za nestale osobe (ICMP) 1. januara 2001. godine.

30. kolovoza/augusta 2005. godine Vijeće ministara BiH, kao organ izvršne vlasti Bosne i Hercegovine koji ima prava i dužnosti vlade i ICMP-a, potpisali su Sporazum o preuzimanju uloge suosnivača Instituta za nestale osobe BiH. Proces uspostavljanja Instituta trajao je dvije godine i u njega su bili uključeni predstavnici udruženja nestalih, entitetskih vlada, Brčko distrikta te Međunarodni komitet Crvenog križa (MKCK) u službi promatrača. U skladu sa sporazumom, Vijeće ministara je odgovorno za osiguranje finansijskih sredstava za rad Instituta za nestale osobe BiH i sudjeluje u imenovanju njegovih upravnih tijela. U okviru Vijeća, zaduženja po pitanju nestalih osoba ima Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice koje je odgovorno za uspostavljanje Fonda potpore obiteljima nestalih osoba i taj problem nije u stanju riješiti više od 12 godina. U međuvremenu su izdvojena simbolična sredstva u državnom budžetu za potporu udruženjima koja okupljaju obitelji nestalih osoba. Članovi obitelji nestalih izvan udruženja koja okupljaju obitelji nestalih osoba i dalje nemaju potporu. Osnivanje Instituta označilo je prijenos odgovornosti sa entitetskih komisija na državnu razinu i zau stavilo segregaciju u procesu pronalaženja i identifikacije nestalih osoba. Međutim, Vijeću ministara su trebale tri godine da uspostavi upravljačke organe Instituta i usvoji relevantne podzakonske akte. Kao posljedica toga, INO BiH je postao operativan tek 2008. godine, kada je uspostavljeno njegovo sjedište u Sarajevu i 15 regionalnih ureda širom zemlje. Kako bi došao do informacija o lokacijama skrivenih grobnica INO koristi izvore informacija kao što su izjave svjedoka, informacije sa sudske proceze i policijsku dokumentaciju te vlastitim istraživanjem na terenu. U sastav INO BiH su po automatizmu ušli svi nekadašnji zaposlenici entitetskih komisija za nestale osobe. Danas INO BiH broji 51 zaposlenika i njihov sastav odražava proporcionalnu zastupljenost isključivo konstitutivnih naroda u BiH. U sistematizaciji radnih mjesta se više vodi računa o nacionalnoj zastupljenosti zaposlenika nego o njihovo stručnoj spremi. Institutom upravlja kolegij direktora od tri člana iz reda tri naroda, što je u državnim organima jedino još slučaj kod Predsjedništva BiH. Dugo se čekalo na imenovanje upravljačkih odbora nakon što im je istekao mandat a postoje brojne zamjerke udruženja porodica nestalih osoba na rad INO BiH. Godišnji budžet INO BiH pokriva troškove terenskih istražnih aktivnosti, iskopavanja, čuvanja posmrtnih ostataka i ukopa. Od 2011. godine oko polovine budžeta za ekshumacije direktno se prebacuje

Tužiteljstvu BiH a preostala sredstva INO BiH prebacuje kantonalnim i okružnim tužiteljstvima u svrhu pokrivanja troškova čuvanja i obrade posmrtnih ostataka ekshumiranih prije 2011. godine. Budžet za INO BiH se kretao u rasponu od 6,5 miliona KM 2008. godine pa do 3,2 miliona KM u zadnjih nekoliko godina.

Aktivnosti Instituta za nestale osobe službeno su:

- dokumentiranje i održavanje evidencije nestalih osoba i grobnica te upućivanje zahtjeva za izdavanje sudskog naloga za istragu grobnica;
- učeće u tehničkim aktivnostima u vezi sa traganjem za nestalim osobama, ekshumacijama, obradom, identifikacijom i čuvanjem posmrtnih ostataka nestalih osoba;
- pružanje potpore porodicama nestalih i udruženjima porodica posebno u pogledu pokrivanja troškova ukopa posmrtnih ostataka;
- suradnja sa susjednim zemljama u procesu traganja za nestalim osobama;
- informiranje javnosti o provedenim istragama i ostvarenim rezultatima.

Centralna evidencija nestalih osoba (CEN) je uspostavljena u veljači/februaru 2011. godine i sadrži podatke o nestalim osobama iz 12 različitih baza podataka, i to: Federalne komisije za nestale osobe, Kancelarije za traženje nestalih i zatvorenih lica RS-a, Državne komisije za traženje nestalih osoba, uključujući i podatke koje su prikupili MKCK i ICMP. CEN predstavlja skup pojedinačnih evidencija nestalih osoba - uključujući njihove fizičke karakteristike, mjesto i okolnosti nestanka te druge informacije koje mogu pomoći u pronalaženju posmrtnih ostataka i otkrivanju istine o sudbini nestalih.

Centralna evidencija nestalih (CEN) je baza podataka u kojoj se nalaze sve prikupljene informacije o nestalim osobama iz Bosne i Hercegovine. CEN-om upravlja Institut za nestale osobe i unosi nove podatke, u skladu s Zakonom o nestalim osobama. CEN je nastao spajanjem 13 odvojenih baza podataka s informacijama o nestalim osobama koje je prikupila bivša Federalna komisija za nestale osobe, Kancelarija za traženje nestalih i zarobljenih lica Republike Srske, Državna komisija i komitet crvenog krsta/križa i ICMP. Informacije u CEN-u predmet su daljnje verifikacije kako bi se utvrdila njihova kompletnost i točnost. Nakon verifikacije, Bosna i Hercegovina bi trebala imati točan registar svih prijavljenih nestalih osoba uključujući informacije uključujući informacije o mjestu i okolnostima nestanka, ekshumaciji i druge informacije neophodne za utvrđivanje identiteta nestale osobe.

Prema izvještaju INO BiH od 31. prosinca 2013. godine verificirano je 16.300 slučajeva nestalih osoba od ukupno 34.463 iz postojeće evidencije. U postizanju dogovora sporni su zahtjevi da se uvedu nova polja prilikom verifikacije kao što su etnička pripadnost nestale osobe, vojni status i uzrok i način smrti. Prema riječima glasnogovornice Instituta: "Do sada je verificirano 21.500 osoba, a ukupno raspolazemo sa 34.964 nestale osobe. Nakon završenog procesa verifikacije sigurno će

ovaj broj biti nešto manji. Do sada je utvrđeno da je 911 živih u ovoj evidenciji. Dakle, oni će se nalaziti u registru brisanih prijava. Osim ovog registra u Centralnoj evidenciji nestalih postoji registar otvorenih i zatvorenih slučajeva ali i registar spornih slučajeva. Dakle, oko 2.000 osoba treba dodatnu provjeru."

Prema podacima INO BiH, ukupno je evidentirano 34.965 različitih imena. U dosadašnjem procesu verifikacije došlo se do 23.924 slučajeva za koje je službeno utvrđeno da se radi o nestalim osobama. Od tog broja 7029 je aktivnih slučajeva, dakle onih kojima još nije utvrđen identitet na osnovu pronađenih posmrtnih ostataka. Do sada je utvrđeno da je 911 živih u ovoj evidenciji. Dakle, oni će se nalaziti u registru brisanih prijava. Osim ovog registra u Centralnoj evidenciji nestalih postoji registar otvorenih i zatvorenih slučajeva ali i registar spornih, odnosno neverificiranih slučajeva. Za oko 2000 osoba treba se izvršiti dodatne provjere.

Zaposlenici koji su u INO BiH prešli iz nekadašnje Kancelarije za traženje nestalih i zarobljenih lica RS-a, još 2008. godine napuštaju INO tvrdeći da je ta institucija - koja u to vrijeme još nije ni počela sa operativnim radom - pristrana na štetu bosanskih Srba. Vlada RS-a je u junu/lipnju 2008. godine osnovala Operativni tim Republike Srpske za traženje nestalih lica, sa sjedištem u Banjoj Luci, i okružne timove u Istočnom Sarajevu i Doboju. Vlada RS-a je definirala njegov mandat, tako da uključuje i traženje masovnih grobnica i učešće u ekshumacijama. Članovi tima bili su bosanski Srbi, nekadašnji zaposlenici INO-a. 2013. godine je došlo do spajanja Operativnog tima RS-a sa Timom za koordinaciju aktivnosti istraživanja ratnih zločina, čime je formiran novi organ pod nazivom Republički centar za istraživanje rata, ratnih zločina i traženje nestalih lica RS.

Istovremeno, INO BiH je u skladu sa svojim mandatom, popunio mjesta sa novim zaposlenicima srpske nacionalnosti i nastavio rad na pronalaženju i identifikaciji nestalih osoba širom BiH na nepristran način.

U svom radu na prikupljanju informacija o nestalim osobama na terenu predstavnici INO BiH se suočavaju sa nedostatkom potrebne opreme za njihove istražitelje, poput sondi, dronova, dresiranih pasa... Po sadašnjoj sistematizaciji radnih mjeseta nisu u prilici da angažuju potrebne stručnjake iz oblasti analitike kako bi se mogli adekvatno obraditi postojeći dokumenti i informacije iz sudske i drugih arhiva. Jedna od mjera koju zadnjih godina primjenjuju u povećanju efikasnosti prikupljanja informacija o nestalim osobama jeste analiza podataka ICTY, zatim provjere satelitskih snimaka, a tu su i revizija slučajeva identifikacije klasičnim metodama, revizija mrtvačnica, regionalna saradnja i telefon za anonimne prijave lokacija masovnih i pojedinačnih grobnica.

Iako policijske agencije jedine imaju potrebne resurse za ulaganje dodatnih napora u pronalasku nestalih osoba, odnosno lokaliteta gdje se kriju njihovi posmrtni ostaci, uspostava INO BiH, a ranije entitetskih komisija, dovila je do absurdne situacije u kojoj su entitetske policijske agencije prestale imati tu

obavezu. Policijski službenici jesu uključeni u osiguranje lokaliteta gdje se vrše ekshumacije, u nekim slučajevima osiguravaju i hale gdje su tijela smještena do ukopa, vrše sve radnje iz domene krim-tehničara prilikom ekshumacija na mjestu zločina, obavljaju formalno-pravne radnje prilikom identifikacije tijela od strane članova porodica, ali nemaju obavezu prikupljanja informacija o lokalitetima tajnih grobnica niti provođenja bilo kakvih istražnih radnji na rasvjetljavanju okolnosti nestanka ljudi.

Umjesto kvalificiranim policijskim službenicima, posao prikupljanja informacija na terenu povjeren je nekolicini istražitelja INO BiH koji nemaju nikakva službena ovlaštenja za uzimanje izjava već informacije mogu dobiti isključivo na dobrovoljnoj osnovi. Izuzetak je Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA), čiji službenici imaju ovlaštenja i povremeno su uključeni u prikupljanje informacija o nestalim osobama, ali samo u slučajevima kada ih Tužilaštvo BiH angažuje na istragama u predmetima ratnih zločina.

Određeni napredak je ostvaren 2016. godine uspostavom Tima za prikupljanje informacija o pojedinačnim i masovnim grobnicama, kojeg čine predstavnici Tužilaštva BiH i agencije SIPA, a koji blisko sarađuju sa službenicima MKCK, ICTY i INO BiH. Saradnja je dovela do lociranja nekoliko masovnih i pojedinačnih grobnica.

Institucije BiH i međunarodna organizacija ICMP su u toku 2017. godine završile važan proces revizije posmrtnih ostataka u mrtvačnicama i kosturnicama u BiH. Ovaj mehanizam je uspostavljen od strane državnog tužilaštva u maju 2013. godine i u njega su bile uključene relevantne institucije, zavodi, policijske agencije i pogrebna preduzeća. U četiri godina rada pregledano je ukupno 3450 slučajeva u 12 mrtvačnica i spomen kosturnica. To je rezultiralo identifikacijom 115 osoba i reasocijacijom skeletnih elemenata 948 osoba koje su već identifikovane. Nakon procesa je preostalo oko 2000 slučajeva na čijem rješavanju treba dodatno raditi. Ustanovljeno je i da se 380 slučajeva odnosilo na žrtve iz ranijih ratova a ne ratova iz devedesetih.

SRBIJA

50
Odluka o obrazovanju Komisije „Službeni glasnik RS“, br. 49/2006, 73/2006, 116/2006, 53/2010 i 108/2012.

51
Prije osnivanja Komisije, rešavanjem problema nestalih, zarobljenih i poginulih lica se bavio Savet ministara za nestala lica Državne zajednice SCG. Vidiči: Inicijalni izveštaj Republike Srbije o primeni Međunarodne konvencije o zaštiti svih lica od prisilnih nestanaka (2013), Vlada Republike Srbije, str. 12., tačka 19., dostupno na: <http://ljudskaprava.gov.rs/index.php/ljudska-prava/konvencije/64-konvencija-ozastiti-svih-lica-od-prisilnih-nestanaka> (Pristupljeno 4. maja 2017.)

52
O mandatu Komisije za nestala lica vidjeti na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/komisijazanestalalica/Komisija%20za%20nestala%20lica.pdf> (Pristupljeno 4. maja 2017.)

53
Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo pravde i državne uprave, Ministarstvo za rad i socijalnu politiku, Ministarstvo finansija i privrede, Tužilaštvo za ratne zločine, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, Komesarijat za izbeglice Republike Srbije i Crveni krst Srbije.

54
Podaci su preuzeti iz: Tranziciona prava u Srbiji u periodu od 2013. do 2015. godine, Fond za humanitarno pravo, Beograd, 2016. godine, str. 58 – 59., dostupno na: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2016/06/izvestaj_o_TP_2013-2015.pdf (Pristupljeno 23. maja 2017.)

Državni organ koji je u Srbiji primarno nadležan za rješavanje pitanja nestalih lica u oružanim sukobima na prostoru bivše SFRJ je Komisija Vlade Republike Srbije za nestala lica⁵⁰ (u daljem tekstu: Komisija), osnovana u junu 2006.⁵¹ godine. Osnovni zadatak Komisije je rešavanje pitanja nestalih lica koja se vode kao nestala u oružanim sukobima u Bosni i Hercegovini, Republici Hrvatskoj i na Kosovu, a koja su državljanji Republike Srbije, ili čije su porodice stalno nastanjene na teritoriji Srbije.

Mandat Komisije je da „prati, proučava i utvrđuje predloge za rješavanje pitanja nestalih lica, kao i da prikuplja podatke i obavještava o nestalim licima u vezi sa oružanim sukobima na prostoru bivše SFRJ“. Komisija takođe „učestvuje u izvršavanju obaveza koje proizlaze iz međunarodnih ugovora i sporazuma koji se odnose na rešavanje pitanja nestalih lica, te koordinira rad nadležnih organa i organizacija u postupku traženja nestalih lica, ekshumacija i identifikacija“.⁵² Osim toga, Komisija „ostvaruje suradnju sa nadležnim organima, porodicama i udruženjima nestalih lica radi rešavanja statusnih pitanja nestalih lica i humanitarnih pitanja njihovih porodica“. Komisija Vlade Republike Srbije za nestala lica se financira iz budžeta Republike Srbije, a u periodu od 2006. do 2016. godine je za troškove ekshumacije bilo određeno oko 2.000.000,00 RSD, koji su u zavisnosti od aktivnosti bili utrošeni. Osim iz budžetskih sredstava, ekshumacije su bile financirane i iz donatorskih sredstava. Komisiju čine predsjednik i predstavnici deset resora⁵³, a stručno-administrativne poslove obavlja Odsjek za nestala lica, pri Komesarijatu Vlade Republike Srbije za izbjeglice i migracije (u daljem tekstu: Odsjek).

Od 2006. godine se na čelu Komisije nalazi Veljko Odalović, koji je uz ovu funkciju obavljao i niz drugih funkcija. Od 2013. do 2015. godine Odalović je paralelno sa ovom funkcijom obavljao i sledeće funkcije⁵⁴: generalni sekretar Vlade Republike Srbije, generalni sekretar Ministarstva spoljnih poslova, predsednik Nadzornog odbora Javnog preduzeća „Službeni glasnik“, član Savjeta Univerziteta u Prištini, član Odbora za implementaciju sporazuma između Beograda i Prištine, član Komisije za davanje suglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažiranje kod korisnika javnih sredstava, predsednik Mješovite komisije privrednog društva Dipos, član Predsedništva i Glavnog odbora Socijalističke partije Srbije, zamjenik sekretara Republičke izborne komisije, član Skupštine Fudbalskog kluba Partizan.

Odsjek za nestala lica je nadležan za vođenje jedinstvene evidencije nestalih lica u oružanim sukobima. Osim navedene evidencije, Odsjek vodi i evidenciju o

ekshumiranim, identificiranim i neidentificiranim posmrtnim ostacima iz pojedinačnih i masovnih grobnica.

Za potrebe vođenja evidencije, Odsjek sakuplja i obrađuje podatke o nestalim licima i posmrtnim ostacima, prikuplja saznanja o mjestima pojedinačnih i masovnih grobnica, organizira, surađuje i koordinira procese ekshumacija posmrtnih ostataka na teritoriju Republike Srbije. Odsjek je zadužen i za suradnju s nadležnim telima drugih država, naročito u procesima traženja nestalih lica, ekshumacija i identifikacija, kao i prilikom primopredaja posmrtnih ostataka.

U Odsjeku za nestala lica se čuva dokumentacija, baza podataka i arhiv Komisije. Osim toga, Odsjek prikuplja i obrađuje podatke o ekshumiranim i preuzetim posmrtnim ostacima na teritoriji drugih država. U djelatnost rada Odsjeka spada i prikupljanje i obrada podataka za isplatu troškova ekshumacije, identifikacije, pogrebne opreme i prevoza posmrtnih ostataka identifikovanih lica do mesta sahrane u Republici Srbiji, odnosno do granice ukoliko je riječ o prekograničnom prijenosu posmrtnih ostataka. U te troškove se uračunavaju i troškovi vještaka sudske medicine ili timova eksperata ustanova za sudsку medicinu, angažiranih za potrebe rada Komisije, troškova jednokratne novčane pomoći za sahrane identificiranih posmrtnih ostataka na teritoriju Republike Srbije. U okviru svoje djelatnosti, Odsjek surađuje sa udruženjima porodica nestalih lica i sa međunarodnim organizacijama (MKCK, ICMP...), a u njemu je zaposleno ukupno 4 osoba.⁵⁵ U slučaju ekshumacija koje su obavljane na teritoriji Srbije, za njih su bili zaduženi eksperti Instituta za sudsку medicinu iz Beograda, kao i eksperti Instituta za sudsку medicinu iz Niša.⁵⁶

U usmenoj raspravi pred Odborom Ujedinjenih naroda za prisilne nestanke, koja je održana 05. februara 2015. godine, predsjednik Komisije za nestala lica Vlade Srbije Veljko Odalović je izjavio da Srbija godišnje izdvaja oko 13 miliona eura za finansijsku podršku porodicama nestalih. Usled nedostataka postojećeg Zakona koji porodicama nestalih onemogućava ili znatno otežava ostvarivanje prava po ovom Zakonu, postoji osnovana sumnja u istinitost navedenog iznosa. Na zahtjev za informacijom od javnog značaja koji je Fond za humanitarno pravo uputio Komisiji za nestala lica u vezi sa iznetim tvrdnjama, Komisija je odgovorila da je tom prilikom "iznesen podatak o prepostavljenom iznosu koji porodice nestalih lica ostvaruju u Republici Srbiji na godišnjem nivou", a informacija je dobijena od Ministarstva za rad, zaposljavanje, boračka i socijalna pitanja. U ovom Ministarstvu su pojasnili da je u pitanju „prepostavljeni iznos“ dobijen množenjem broja evidentiranih nestalih osoba u Ministarstvu sa prepostavljenim brojem od 2,5 članova domaćinstva i iznosom mjesecne naknade.

Državni arhivi, prije svega arhiv vojske i policije, koji sadrže relevantnu građu koja bi mogla doprineti utvrđivanju činjenica o oružanim sukobima tokom 1990-ih, su uglavnom nedostupni, kako nadležnim organima, poput Tužilaštva za ratne zločine i Komisije za nestala lica Vlade Republike Srbije, tako i široj jav-

55

Komesarijat za izbeglice i migracije, Informator o radu, str. 15., decembar 2016. godine, dostupno na: http://www.kirs.gov.rs/docs/informatori/informator_KIRS.pdf (Pristupljeno 5. maja 2017.)

56

Ekshumacije u Srbiji, 2001., pregled, ICMP, 2002. godine, dostupno na: <https://www.icmp.int/wp-content/uploads/2014/08/icmp-fsd-01-02-2-serb-doc.pdf> (Pristupljeno 9. maja 2017.)

nosti. Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) često ne postupaju u skladu sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja, te često ne dostavljaju podatke i ne omogućavaju uvid u dokumente u vezi s oružanim sukobima. Ograničavanje pristupa arhivskim dokumentima se uglavnom opravdava razlozima povjerljivosti. Ministarstvo unutrašnjih poslova zahteve uglavnom odbija uz obrazloženje da tražene podatke ne poseduje, dok Ministarstvo odbrane odbijanje opravdava obrazloženjem da je reč o tajnim podacima ili podacima o ličnosti. Dokumenti koji se nalaze u arhivama vojske i policije sadrže podatke koji bi uvelike mogli pomoći u potrazi za prisilno nestalim licima tokom sukoba, jer se u njima nalaze dokumentirani zapisi o različitim vojnim i policijskim operacijama tokom oružanih sukoba, uključujući i operacije „asanacije bojišta“ koje podrazumevaju preduzimanje različitih mjer u cilju „pronalaska poginulih i umrlih ljudi, te uginulih životinja, odnosno radi uklanjanja svega opasnog po zdravlje ljudi i životinja i štetnog po životnu sredinu“.

Upravo su dokumenti koji se odnose na asanaciju terena važan trag u procesu traganja za nestalim licima, jer su operacije asanacije bojišta u nekim slučajevima vršene upravo u cilju prikrivanja dokaza. U vojnim i policijskim arhivima postoji dokumentacija o asanacijama terena, o čemu svedoči i činjenica da je na osnovu tih dokumenata Radna grupa MUP-a Srbije 2001. godine otkrila masovne grobnice sa telima kosovskih Albanaca u Batajnici, Perućcu i Petrovom Selu.

U proljeće 2001. godine su na teritoriju Srbije pronađene tri masovne grobnice sa telima 889 Kosovskih Albanaca. Prva masovna grobница je otkrivena u beogradskom predgrađu Batajnica, na policijskom poligonu, druga je otkrivena u istočnoj Srbiji u Petrovom Selu, u blizini vojnog poligona za obuku antiterističkih jedinica MUP-a Srbije, dok je treća masovna grobница otkrivena pored jezera Perućac kod Bajine Bašte, u zapadnoj Srbiji. Četvrta masovna grobница u Srbiji je otkrivena nakon osnivanja Komisije za nestala lica, a informacije o postojanju ove grobnice otkrio je jedan kosovski Albanac tokom istrage u predmetu „Drenička grupa“, koji je vođen pred Okružnim sudom u Mitrovici. Nadležne institucije su pretraživale lokaciju u kamenolomu Rudnica u Raškoj u više navrata, počevši od 2007. godine, a prvi posmrtni ostaci ekshumirani su 2013. godine. DNK analizom je utvrđeno da se radi o telima kosovskih Albanaca, ubijenih tokom sukoba na Kosovu 1999. godine, a identificirani su posmrtni ostaci 53 osobe. Prema rečima predstavnika Komisije za nestala lica, pretraga lokacije u Rudnici će biti nastavljena ukoliko nadležne institucije dođu do novih podataka. Postojanje masovne grobnice u Rudnici i otkrivanje njene precizne lokacije tokom 2013. godine je rezultat rada institucija na Kosovu koje su ovu informaciju ustupile institucijama u Srbiji. Nadležne institucije Srbije su imale tehničku ulogu pri utvrđivanju mikrolokacije grobnice i njenog iskopavanja.

Osim navedenih lokacija na kojima su izvršene ekshumacije, do 2015. godine su na teritoriju Srbije pretraživane i sljedeće lokacije, koje su kosovske institucije označile kao potencijalne lokacije masovnih grobnica: Medveđa, Brežuljak-Rudnica, Novi Pazar, Kiževak. Ove pretrage su ostale bez rezultata.



KOSOVO

Skupština Kosova je sredinom 2011. godine usvojila Zakon o nestalim osobama, koji regulira funkciranje Vladine Komisije za nestala lica.⁵⁷ Prema članku 8. ovog zakona Vladina Komisija za nestala lica je Vladino tijelo koje ima u nadležnosti vođenje, superviziju i koordiniranje svih aktivnosti lokalnih, nacionalnih i međunarodnih institucija koje imaju u cilju rasvjetljavanje sudbine nestalih osoba bez obzira na njihovu vjersku ili etničku pripadnost i vojni ili civilni status.

Komisija je uspostavljena pri uredi Predsjednika Vlade Kosova, a njezin voditelj je Prenk Gjetaj. Članove Komisije čine predstavnici Ureda Predsjednika Vlade, Predstavnici Ministarstva pravosuđa, Odjel za forenzičku medicinu, predstavnici Ministarstva lokalne samouprave, predstavnici Ministarstva rada i socijalne politike, Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva sigurnosnih snaga Kosova, tri predstavnika udruženja obitelji žrtava, među kojima jedan ne pripada većinskoj etničkoj zajednici na Kosovu.

Komisija za nestala lica ima dužnost štititi prava i interes osoba koje se smatra nestalima te koordinirati aktivnosti koje uključuju prikupljanje podataka, informiranje i suradnju s udruženjima i obiteljima nestalih osoba. Pritom, Komisija ima pravo i obavezu zaštititi prava i interes nestalih osoba te interes obitelji nestalih osoba. Članak 11. Zakona o nestalim osobama omogućava Komisiji suradnju s relevantnim lokalnim, regionalnim i međunarodnim institucijama. Ovaj članak također uključuje i činjenicu da su javne vlasti dužne pružiti informacije i pomoći Komisiji u ostvarivanju njezinih dužnosti.

Zakon je također osnova za osnivanje Središnjeg registra o nestalim osobama čiji je cilj prikupljanje i stvaranje baze podataka koja će sadržavati informacije o identitetu, položaju i svim ostalim okolnostima nestanka. U lipnju 2012. godine Komisija je zatražila od ICRC-a predaju *ante mortem/post-mortem* baze podataka. Tako će Središnji registar nestalih osoba biti utemeljen na podacima ICRC-a.⁵⁸ Međutim, podaci koje Registar treba sadržavati još nisu proslijeđeni. Uredba br. 15/2012⁵⁹ definira specifične odgovornosti, opseg, pravila i postup-

57

Law on the Missing Persons, Republic of Kosovo, 2011, retrieved June 15, from: <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/lajet/Law%20on%20missing%20persons.pdf> (Pristupljeno 15. lipnja 2017.)

58

Mustafa: Čështja e personave të pagjetur mbetet plagë e rëndë e Kosovës. (2016, December 08). [Http://telegrafi.com/mustafa-ceshtja-e-personave-te-pagjetur-mbetet-plage-e-rende-e-kosoves/](http://telegrafi.com/mustafa-ceshtja-e-personave-te-pagjetur-mbetet-plage-e-rende-e-kosoves/) (Pristupljeno 15. lipnja 2017.)

59

Rregulllore për punën e Komisionit Qeveritar për Persona të Zhdukur, Republic of Kosovo, 2012, <https://gzk.rks.gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=8378> (Pristupljeno 15. lipnja 2017.)

ke Komisije. Prema toj regulativi, Komisija svake godine definira svoje ciljeve, preispituje sva pitanja koja se bave nestalim osobama i koordinira aktivnosti na razjašnjavanju sudbine nestalih osoba.

Komisija na svojim mjesecnim sastancima raspravlja o relevantnim pitanjima vezanim uz nestale osobe. Svaki član ima pravo predložiti teme za raspravu. Ipak, prijedlozi se raspravljaju tek nakon što ih većina članova odobri. Nakon svakog sastanka, Komisija sastavlja svoje zaključke te odlučuje o zahtjevima za pokretanje postupaka traženja nestalih osoba u skladu sa Zakonom o nestalim osobama.

Kao nastavak obaveza koje proizlaze iz Ahtisaarijevog plana⁶⁰, 2011. godine osnovana je Međuministarska radna skupina za suočavanje s prošlošću i pomirenje.⁶¹ Njezina je primarna dužnost promicanje pomirenja kroz četiri stupa tranzicijske pravde, između ostalog i kroz traženje istine o nestalim osobama. Od dvadeset i šest predstavnika unutar Međuministarske radne skupine za suočavanje s prošlošću i pomirenje, postoji i predstavnik Vladine komisije za nestale osobe. Jedan od glavnih ciljeva ovog tijela bio je uspostaviti Nacionalnu strategiju tranzicijske pravde koja bi osnažila različite dionike pružajući preporuke i savjete s obzirom na stavove svih zajednica na Kosovu. Nacionalna strategija nije izrađena ni pet godina od osnutka spomenute radne skupine. Posljedica toga je da Međuministarska radna skupina za suočavanje s prošlošću i pomirenje nije uspjela unaprijediti uvjete procesa traženja nestalih osoba, niti poboljšati uvjete za obitelji nestalih osoba.

Za traženje, pronalaženje i ekshumaciju, kao i utvrđivanje sudbine, identifikaciju i prenošenje ljudskih ostataka nestalih osoba vezanih uz rat na Kosovu odgovoran je Kosovski forenzički institut.⁶² Institut je također odgovoran za održavanje kontakta sa obiteljima nestalih osoba i suradnju s lokalnim i međunarodnim institucijama i organizacijama uključenim u proces razjašnjenja sudbine nestalih osoba. Od 2008. godine, stručnjaci EULEX-a pomogli su Kosovskom forenzičkom institutu u forenzičkoj antropologiji i forenzičkoj patologiji. EULEX je pomogao KFI-u pružanjem treninga kako bi zaposlenici KFI-a bili upoznati sa međunarodnim forenzičkim standardima. U slučajevima kada postoje ostaci tijela pronađeni od strane drugih relevantnih institucija, KFI prenosi ostatke u mrtvačnicu u Prištini, gdje se oni čuvaju i identificiraju. Predstavnici KFI-a imaju mandat da budu prisutni tijekom ekshumacija iz masovnih grobnica zajedno s Posebnim tužiteljstvom Republike Kosovo.

Ipak, Kosovski institut za forenzičku medicinu i dalje ima nedovoljnu sposobnost ispunjavanja potrebnih standarda za održivu forenzičku praksu, uključujući forenzičku antropologiju i arheologiju, a također imaju i ograničenu suradnju s Vladinom Komisijom za nestale osobe što uvelike otežava identifikaciju nestalih osoba i u slučajevima kad su posmrtni ostaci pronađeni.

60

Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, 2007, (Pristupljeno 15. lipnja 2017.), 15 from: <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive%20Proposal%20.pdf>

61

Decision on the establishment of Inter-Ministerial Group on Dealing with the Past and Reconciliation, 2012, (Pristupljeno 15. lipnja 2017.), 15 from: <http://recom.link/wp-content/uploads/2012/06/Decision-on-the-establishment-of-Inter-Ministerial-Working-Group-on-Dealing-with-the-Past-and-Reconciliation1.pdf>

62

Decision on the establishment of Inter-Ministerial Group on Dealing with the Past and Reconciliation, 2012, (Pristupljeno 15. lipnja 2017.), 15 from: <http://recom.link/wp-content/uploads/2012/06/Decision-on-the-establishment-of-Inter-Ministerial-Working-Group-on-Dealing-with-the-Past-and-Reconciliation1.pdf>



REGIONALNA SURADNJA

U rješavanju problema nestalih u ratnim sukobima do kojih je došlo nakon raspada Jugoslavije regionalna suradnja ima ključnu ulogu te je stoga važno istaknuti da je prilikom pregovora u Daytonu, 1995. godine, Međunarodni odbor Crvenog križa predložio da se pitanje nestalih osoba uključi u Daytonski mirovni sporazum. Raspravljaljalo se o osnivanju multilateralne komisije za nestale osobe koja je trebala posredovati između različitih strana, prikupljati liste nestalih osoba i koordinirati aktivnosti na pronalaženju nestalih, no međutim, prijedlog o osnivanju komisije nije usvojen jer su međunarodni akteri u to vrijeme smatrali da bi iskopavanje grobnica moglo narušiti mirovni proces. Slijedom rečenog, i danas svjedočimo tome da mirovni proces još uvijek traje, iako se njegova forma i sadržaj tijekom godina mijenjao, a pitanje nestalih osoba nikada nije postalo pitanje od prvorazrednog značaja u javnom prostoru zemalja koje su bile uključene u ratne sukobe na prostoru bivše Jugoslavije. Istovremeno, rasprave o karakteru rata, o genocidu, procesuiranju ratnih zločina, krivnji za rat i sličnim temama, svih ovih godina su sveprisutne.

Stvarnost je i prije uzajamnog priznanja Republike Hrvatske i tadašnje SRJ, upućivala na to da se u traženju nestalih osoba surađivati mora. U periodu nakon pada Vukovara i najžešćih sukoba na području istočne Slavonije došlo je do velikog broja žrtava i nestalih osoba te su pregovori između nadležnih tijela Hrvatske i Srbije, tadašnje SRJ, morali započeti. Prvenstveno su se odnosili na razmjene ratnih zarobljenika i zarobljenih civila, od kojih je preko 3500 razmijenjeno iz logora na području Srbije i Crne Gore. Na području istočne Slavonije su djelovali timovi Vojno-medicinske akademije iz Beograda koji su pregledavali poginule i ubijene u Vukovaru i okolicu i sastavlјali identifikacijske protokole. U pregovorima koji su trajali gotovo tri godine, Hrvatska je dobila 1093 protokola koji su olakšali ekshumaciju 938 posmrtnih ostataka na Novom groblju u Vukovaru 1998. godine i identifikaciju koja je uslijedila. Ekshumacije neidentificiranih posmrtnih ostataka na području Srbije su bile vrlo značajne, ali su bile ograničene samo na one koji su sahranjeni na registriranim grobnim mjestima u Srbiji. Ekshumacije su rađene u mjestima gdje su se nalazili logori i zatvori, i cijelim tokom Dunava - Novi Sad, Sombor, Sremska Mitrovica, Beograd, Inđija, Šabac, Ruma, Smederevo, Pančevo, Kovin, Obrenovac, Niš i Šid. Većinom je riječ o osobama čiji su posmrtni ostaci izva-

đeni iz Dunava na području Srbije, a bačeni su u rijeku u Hrvatskoj. Pronađene su i osobe koje su preminule u ustanovama socijalne skrbi i zdravstveno-medicinskim ustanovama u Srbiji gdje su se najvećim dijelom našle nakon pada Vukovara, ali i ratni zarobljenici i zarobljeni civili koji su podlegli ozljedama u logorima i zatvorima u Srbiji. Na ekshumacijama su bili nazočni promatrači Uprave za zatočene i nestale koji su uzimali uzorce za obradu metodom analize DNA. Tadašnja regionalna suradnja između Hrvatske i Srbije relativno je dobro funkcionalna na tehničkoj razini, zbog čega su mnogi pojedinačni slučajevi riješeni, ali su postojali veliki problemi u vezi informacija o prikrivenim grobištima u Hrvatskoj i o tome gdje se nalaze masovne grobnice premještene 1995. godine kao i one nastale 1991. i 1992. koje nisu premještene.

Što se Hrvatske i Srbije tiče, prvi službeni Protokol o suradnji između Komisije Savezne Vlade SR Jugoslavije za humanitarna pitanja i nestala lica i Komisije za zatočene i nestale Vlade Republike Hrvatske, potpisani je 17. aprila/travnja 1996. godine u Zagrebu, ali su mnogobrojna pitanja ostala neriješena do danas. Kada su u pitanju inicijative Republike Srbije u kontekstu regionalne suradnje i traženja nestalih, Hrvatska još uvijek ima ozbiljne izazove u procesu pronalaženja nestalih osoba srpske nacionalnosti, posebno onih koji su nestali tokom i nakon VRA Bljesak i Oluja 1995. godine. Najvažnija zadaća Komisije za nestale Vlade Republike Srbije očituje se u rješavanju pitanja nestalih državljana Srbije tijekom oružanih sukoba u Hrvatskoj, BiH i na Kosovu. Danas u Srbiji živi najmanje 789 obitelji osoba nestalih tijekom sukoba u bivšoj Jugoslaviji, u razdoblju od 1991. do 2000. godine. Najveći broj hrvatskih državljanina srpske nacionalnosti nestao je nakon VRA Bljesak i Oluja. Srpske obitelji smatraju da se njihovim žrtvama manipulira i uvjetuje informacijama iz Srbije, na šta one ne mogu imati nikakav utjecaj.

Regionalna saradnja na nivou država se djelomično odvija i u procesima sudjenja za ratne zločine, te se kroz te procese u pojedinim slučajevima otvaraju i pitanja vezana za sudbinu nestalih osoba. No, kako to nije modus operandi, nego sporedna informacija dobijena u toku istrage ili suđenja za ratne zločine, ovo se ne može smatrati institucionalnim pristupom međudržavnoj saradnji.

Usuglašavanje regionalnog pristupa u procesu traženja nestalih osoba mutkotran je put preko kojeg se vrlo često prelамaju bilateralni odnosi među državama u regiji; Hrvatska – Srbija, Srbija – Kosovo, Bosna i Hercegovina – Hrvatska, Bosna i Hercegovina – Srbija, Crna Gora – Hrvatska, Crna Gora – Bosna i Hercegovina i tako dalje. Štoviše, svjedočimo tome da politički odnosi imaju direktni utjecaj na regionalnu suradnju u procesu traženja nestalih, te kroz proces regionalne suradnje možemo pratiti kako njezina efikasnost oscilira u skladu s promjenama političkih odnosa zemalja u regiji.

Suradnja između država u regiji službeno je utemeljena Sporazumom iz Neuma⁶³ tek 2004. godine. Sporazumom koji je u lipnju 2004. godine potpisani

između Hrvatske, Srbije i Bosne i Hercegovine došlo je do formalnog dogovora o suradnji institucija u operativnom dijelu procesa traženja nestalih. Kako bi se onemogućila daljnja zlouporaba pitanja nestalih osoba, na pregovorima koji su se održali 2005. godine i 2006. godine u Zagrebu, predstavnici nadležnih tijela Republike Hrvatske, Srbije i Crne Gore su u nazočnosti predstavnika međunarodnih organizacija, definirali nadležnosti u procesu traženja, usuglasili kriterije za evidentiranje nestalih osoba te razmijenili aktualne službene podatke i popise nestalih osoba. Komisija za nestale Vlade Republike Srbije je izjavila kako se napredak u rješavanju otvorenih pitanja može očekivati temeljem odluke Nacionalnog vijeća za suradnju s Međunarodnim kaznenim sudom o otvaranju i deklasificiranju dokumentacije pronađene u Vojnom arhivu. Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za zatočene i nestale tom je prilikom dostavilo: popis nestalih osoba čije su obitelji postupak traženja pokrenule pri Upravi za zatočene i nestale (1140), popis nestalih osoba za koje su podaci prikupljeni na inicijativu Uprave za zatočene i nestale, temeljem bilateralnih dogovora SCG i BiH te u suradnji s Međunarodnim odborom Crvenoga križa (915). Komisija Vijeća ministara SCG je dostavila Popis nestalih osoba za koje je postupak traženja pokrenut pri Komisiji Vijeća ministara SCG za nestale osobe (440). Obje strane su istakle stajalište da je rješavanje sudbine nestalih građana Republike Hrvatske, neovisno o njihovom podrijetlu, nacionalnosti, vjeroispovijesti ili bilo kojoj drugoj pripadnosti, isključiva nadležnost tijela Republike Hrvatske, uvažavajući opravdani interes Srbije i Crne Gore za rješavanje sudbine nestalih građana Republike Hrvatske srpske nacionalnosti. Predstavnici Srbije i Crne Gore su službeno izvjestili kako je Nacionalno vijeće Srbije i Crne Gore za suradnju s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju, u siječnju 2006. godine donijelo Odluku o otvaranju i deklasificiranju dokumentacije pronađene u Vojnom arhivu, koja se među ostalim odnosi na prisutnost JNA u ratu u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini (a čije je postojanje do tada negirano).

Nakon toga, uslijedili su mnogobrojni sastanci i skupovi na kojima su potpisivani dokumenti koji su trebali unaprijediti regionalnu suradnju. Tako je 2011. godine u Sarajevu održan regionalni sastanak službi traženja iz Republike Srbije, Republike Hrvatske, Crne Gore, Makedonije i Albanije na kojem su dogovorene zajedničke aktivnosti ovih službi, te suradnja u procesima traženja nestalih, razmjeni posmrtnih ostataka i dokumentacije, kao i prijenos podataka o nestalim osobama iz nadležnosti Međunarodnog odbora crvenog križa.

U Mostaru su 2014. godine predsjedatelj Predsjedništva BiH Bakir Izetbegović te predsjednici Crne Gore, Hrvatske i Srbije, Filip Vujanović, Ivo Josipović i Tomislav Nikolić potpisali Deklaraciju Međunarodne komisije za nestale osobe - ICMP - o ulozi države u adresiranju pitanja nestalih, kao i posljedicama oružanog sukoba i kršenja ljudskih prava,⁶⁴ kojom su spomenute države *de facto* preuzele odgovornost za sudbinu nestalih iz ratova 90-tih godina.

64

<https://www.icmp.int/wp-content/uploads/2014/08/final-explanatory-note-bcs.pdf>

Deklaracija eksplisitno ističe "primarnu odgovornost državnih vlasti u radu na pitanju nestalih", a posebno ističe i potrebu da mehanizmi i metode koji se koriste poštuju ljudska prava i principe vladavine prava. Predstavnici međunarodnih organizacija – ICMP-a, OSCE-a, te UN-a potpisivanje Deklaracije nazvali su historijskim događajem. Vidjeli su važnost Deklaracije u svjetskim okvirima, zbog oružanih sukoba i kršenja ljudskih prava širom svijeta, te su se nadali da će se i druge zemlje pridružiti.

Iako donošenje ove Deklaracije jest određeni korak u smjeru unaprjeđenja regionalne suradnje, da bi se sadržaj Deklaracije sproveo u djelo nužna je politička volja svih zainteresiranih strana. Time se opet vraćamo na početak priče i pitanje kakva je to politička volja za rješavanje problema nestalih kada predstavnici država potpisnica Deklaracije još uvijek najviše entuzijazma pokazuju pri raspravama o karakteru rata, krivnji, pitanju otkuda je „sve zlo poteklo“, genocidu i tako dalje.

Upravo zato su organizacije za ljudska prava koje se kontinuirano i sveobuhvatno bave procesom suočavanja s prošlošću; *Documenta* – Centar za suočavanje s prošlošću, Fond za humanitarno pravo (Srbija) i Fond za humanitarno pravo (Kosovo) te Centar za mlade KVART, odlučile pojačati svoje napore ne bili ipak došlo do napretka po tom pitanju. Uz sve žrtve rata do kojih je došlo na ovim prostorima, osobito je sudbina nestalih pitanje koje bi moralo nadilaziti bilo kakav oblik političkih neslaganja i animoziteta te stagnacija u rješavanju tog pitanja ide direktno na dušu političkim akterima koji kroje sudbinu država nastalih raspadom Jugoslavije.

Documenta, koja je pokrenula ovu zajedničku inicijativu, već je pri prvim pošajima uspostave komunikacije s predstavnicima vlasti, Stjepanom Sučićem, pomoćnikom ministra hrvatskih branitelja i predstojnikom Uprave za zatočene i nestale, doživjela neuspjeh. Na sastanku održanom u svibnju 2017. godine u Upolini za zatočene i nestale, gospodin Sučić nije bio kooperativan. Objašnjenje se zasnivalo na tvrdnji da institucije rade svoj posao, da je suradnja s Regionalnom koordinacijom udruga obitelji nestalih osoba s područja bivše Jugoslavije vrlo intenzivna, a suradnja s tijelima nadležnim za pitanja nestalih osoba u drugim državama sljednicama učinkovita te u tom kontekstu nema potrebe za uključivanjem novih aktera u problematiku i dodatnim naporima da se ona riješi.

Nedugo zatim, ekscesna situacija nastala na konferenciji "Proces ekshumacije i identifikacije nestalih osoba na području Republike Hrvatske"⁶⁵, koju je u Zagrebu 28. kolovoza 2017. godine organizirala Regionalna koordinacija udruženja obitelji nestalih osoba s područja bivše Jugoslavije, na kojoj je regionalnu suradnju trebalo unaprijediti, cijeli je proces potrage za nestalim osobama unazadila još nekoliko koraka unatrag.

Na Konferenciji su bili predstavnici udruga obitelji nestalih osoba okupljenih u Regionalnu koordinaciju udruga obitelji nestalih osoba s područja bivše

Jugoslavije, predstavnici tijela nadležnih za traženje nestalih osoba Republike Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Republike Srbije i Republike Kosovo, predstavnici Državnog odvjetništva Republike Hrvatske te tužiteljstava Bosne i Hercegovine i Republike Srbije, predstavnici međunarodnih organizacija – ICMP, ICRC, Zavoda za sudsku medicinu i kriminalistiku Medicinskog fakulteta u Zagrebu, Hrvatskog Crvenog križa i Crvenog krsta Srbije te predstavnici drugih tijela uključenih u rješavanje sudsbine nestalih osoba na području Republike Hrvatske. Unatoč tomu što je Matthew Holliday iz Međunarodnog povjerenstva za nestale osobe ICMP po završetku skupa optimistično istaknuo "da današnji sastanak pokazuje da postoji potreba za jačanjem međunarodne suradnje", ostaje činjenica da je politička izjava Stjepana Sučića, čelnika Uprave za zatočene i nestale Ministarstva hrvatskih branitelja za skup bila destruktivna, da je Veljko Odalović, predsjednik Komisije Vlade Srbije za nestala lica, skup napustio te da se pokazao duboki jaz i nepovjerenje koje postoji među predstvincima institucija zaduženih za rješavanje problematike nestalih osoba. Prema riječima čelnice Upravnog odbora Regionalne koordinacije udruženja obitelji nestalih osoba/lica Olgice Božanić, okupljeni članovi obitelji nestalih osjetili su se neugodno zbog incidenta i „naćina kako je gospodin Sučić završio svoje izlaganje“ te je dodala: "Tema je bila ekshumacija i identifikacija nestalih lica, a ne uzroci i posljedice rata".

12. veljače 2018. g. prilikom posjeta srbijanskog predsjednika Aleksandra Vučića Hrvatskoj, između ostalog se razgovaralo i o sudsini 1945 nestale osobe. Vučić je donio dokumentaciju o troje nestalih osoba. Javnost u Hrvatskoj i članovi obitelji nestalih uvjereni su kako rješenje njihovih problema leži u beogradskim arhivima, koje srbijanski državnici već desetljećima ne žele otvoriti.

Nakon Vučićeva posjeta Hrvatskoj, delegacija obitelji nestalih na čelu s predsjednicom Saveza udruga obitelji zatočenih i nestalih hrvatskih branitelja Ljiljanom Alvir otišla je na sastanak u Beograd na kojem im je srpski predsjednik u prisutnosti predstavnika vojske Republike Srbije obećao da će se iz arhiva JNA izdvojiti protokoli i ostala dokumentacija iz vukovarske bolnice, koja bi mogla pridonijeti rješavanju pitanja nestalih osoba.

23. 02. 2018. hrvatska predsjednica Kolinda Grabar-Kitarović primila je u posjet predstavnike srbijanskih udruga nestalih, a glavna tema razgovora bilo je pitanje rješavanja sudsine osoba srpske narodnosti, nestalih na području Republike Hrvatske tijekom Domovinskog rata.

Na poziv Povjerenstva Vlade Republike Hrvatske za zatočene i nestale osobe održan sastanak predsjednika Povjerenstva, pomoćnika ministra hrvatskih branitelja Stjepana Sučića i predsjednika Komisije Vlade Republike Srbije za nestale osobe, Veljka Odalovića na kojem se raspravljalo o otvorenim pitanjima i zahtjevima obje strane, analizirani su odnosi tijela nadležnih za traženje nestalih osoba te su dogovorene predstojeće aktivnosti. Obj strane su se usuglasile o potrebi intenziviranja rada te su dale potporu projektu „Baza podataka aktivnih

slučajeva nestalih osoba". Dogovoren je da se idući sastanak održi u Zagrebu do kraja travnja ove godine. U međuvremenu će se nastaviti rad na prikupljanju saznanja prema otvorenim pitanjima i zahtjevima te će se prema potrebi, održati tematski, radni sastanci.

Reakcije na ovaj nagli obrat u odnosima Srbije i Hrvatske u rješavanju problematike nestalih bile su dvojake. Od onih koji smatraju da je pokretanje pitanja bilateralnog sporazuma o procesuiranjima ratnih zločinaca, čije je potpisivanje 2012. godine stalo, iznimno značajno jer bi taj sporazum otvorio prostor za intenzivniju istragu pitanja nestalih⁶⁶, pa do onih koji smatraju da do pravog pomaka nije došlo te da se ponovo započinje s procesom sastajanja i pregovaranja koji već godinama uz povremene zastoje traju, a konkretni učinci ostaju nezadovoljavajući za obje strane.

Što se suradnje između Hrvatske i BiH tiče, Uprava za zatočene i nestale je sudjelovala na sjednicama Radne skupine za traženje osoba nestalih u Bosni i Hercegovini (Sarajevo, studeni 2004., Sarajevo, studeni 2005. godine), osnovane temeljem Daytonskog opće-mirovnog sporazuma, kao i u radu Potkomisije osnovane pri Radnoj skupini u cilju daljnog unaprjeđenja trilateralne suradnje (Republika Hrvatska, Srbija i Crna Gora i Bosna i Hercegovina), poglavito rješavanja slučajeva nestalih osoba koji zahtijevaju sudjelovanje svih strana. Nacrt protokola o suradnji u traženju nestalih osoba, procesu ekshumacije i identifikacije nestalih osoba Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske usuglašen je od strane Instituta za nestale osobe BiH (INO) i Uprave za zatočene i nestale osobe Republike Hrvatske (UZN) 19. 11. 2013. godine u Derventi. Posljednji sastanak delegacije Bosne i Hercegovine za vođenje pregovora radi zaključenja Protokola o suradnji u traženju nestalih osoba, procesu ekshumacije i identifikacije nestalih osoba Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske održan je 10. ožujka 2015. godine na kojem su članovi delegacije usaglašavali stavove daljnog djelovanja delegacije u cilju okončanja postupka zaključenja ovoga protokola.

Protokol o suradnji između Povjerenstva Vlade Republike Hrvatske za zatočene i nestale i Komisije za nestale osobe Vlade Crne Gore potpisani je u prosincu 2017. godine. Hrvatska još uvijek traga za 14 nestalih odnosno smrtno stradalih osoba, dok Crna Gora od Republike Hrvatske traži rješavanje tri slučaja nestalih osoba.⁶⁷

U studenom/novembru 2015. godine, na zajedničkoj sjednici Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i Vlade Republike Srbije, potpisani je Protokol o saradnji u traženju nestalih osoba između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i Vlade Republike Srbije.⁶⁸ Ovim Protokolom potpisnice su smatrале da će preko svojih nadležnih tijela uspostaviti suradnju radi olakšavanja i ubrzanja postupka primopredaje posmrtnih ostataka preminulih osoba porodicama, da će surađivati u obavještavanju obitelji koje trebaju pristupiti identifikaciji, obezbjeđivati dokumentaciju neophodnu za unos i predaju posmrtnih ostataka identificiranih

66
<http://vijesti.hrt.hr/431157/alvir-ne-vjerujemo-vucicu-dok-se-rijeci-ne-pretvere-u-djela>

67
<https://branitelji.gov.hr/vijesti/potpisan-protokol-o-medjunarodnoj-suradnji/1908>

68
http://www.mhrr.gov.ba/ljudska_prava/aktivnosti_o_nestalim_osobama/default.aspx?id=12&langTag=bs-BA

osoba, snositi troškove pogrebne opreme, kao i prijevoza posmrtnih ostataka na teritoriju svoje države. U Srbiji je navedeni Protokol ratificiran u oktobru/listopadu 2016. godine.⁶⁹

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine trenutno sprovođi aktivnosti sa ciljem formiranja delegacije za vođenje pregovora za zaključivanje Protokola o saradnji u traženju nestalih osoba između Bosne i Hercegovine i Vlade Crne Gore. Suradnja Srbije i Crne Gore je definirana Protokolom o suradnji u traženju nestalih lica između Komisije za nestala lica Vlade Republike Srbije i Komisije za nestala lica Vlade Crne Gore koji je potpisana 25. aprila 2012. godine u Beogradu.

Suradnja Srbije s Kosovom u procesu potrage za nestalim osobama posebno je specifična i bremenita problemima već i zbog same činjenice nedostatka priznanja državnosti Kosova od strane Srbije te se javlja samo posredovanjem međunarodnih organizacija kao što su UNMIK ili EULEX. Nepotpuna regionalna suradnja prepoznata je kao glavna zapreka utvrđivanju sudsbine nestanaka mnogih osoba. Istovremeno, činjenica da su mnoga tijela kosovskih Albanaca nađena na teritoriju Srbije ilustrira stvarnost traženja istine o nestalim osobama, koja se ne može ograničiti na nacionalne granice.

Nestala lica kosovskih Albanaca bila su skrivena u masovnim grobnicama na području Srbije još dve godine nakon završetka sukoba, do proljeća 2001. Od 2001. godine 941 tijelo kosovskih Albanaca je pronađeno u masovnim grobnicama diljem Srbije. Neka od njih su: Batajnica (744), Petrovo Selo (61), jezero Perućac (84) i Rudnica (52).

Dokumenti koji bi trebali regulirati suradnju Srbije i Kosova u rešavanju problematike nestalih lica su:

- Zajednički dokument UNMIK-a i Savezne Republike Jugoslavije potpisana u novembru/studenom 2001. godine u Beogradu;
- Protokol o zajedničkim verifikacijskim timovima za skrivene zatvore;
- Protokol o razmjeni forenzičkih eksperata i ekspertiza;
- Protokol o prekograničnoj repatrijaciji identificiranih posmrtnih ostataka (potpisani 11. februara/veljače 2002. godine u Beogradu);
- Opći okvir i Radna pravila Radne grupe za lica koja se vode kao nestala u vezi sa događajima na Kosovu u okviru dijaloga Beograd – Priština.

Radna grupa za traženje nestalih lica na teritoriju Kosova radi pod pokroviteljstvom Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara UN-a, dok njom predsjedava Međunarodni komitet Crvenog križa. U njenom radu sudjeluju delegacije iz Beograda i Prištine. Mandat Radne grupe se prvenstveno ogleda u pružanju podrške procesima traženja nestalih lica sa teritorija Kosova.

Osim ove radne grupe, odbor Narodne skupštine Srbije za Kosovo i Metohiju je 2015. godine formirao Radnu grupu za prikupljanje činjenica i dokaza u rasvetljavanju zločina nad pripadnicima srpskog naroda i ostalih zajednica na

69

Protokol o saradnji u traženju nestalih lica između Vlade Republike Srbije i Saveta Ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori", broj 9 od 19. oktobra 2016.)
<http://www.kznl.gov.rs/dokumenta.php>

Kosovu i Metohiji. U radu ove radne grupe sudjeluju i predstavnici Komisije za nestala lica, a njen mandat je da prikupi činjenice i dokaze od značaja za rasvjetljavanje zločina nad Srbima i ostalim zajednicama, u cilju dostavljanja prikupljenih podataka Specijalnom судu za ratne zločine na Kosovu.⁷⁰

Za razliku od međudržavne suradnje, udruženja obitelji poginulih i nestalih te nevladine organizacije koje se bave tranzicijskom pravdom ostvaruju kvalitetniju suradnju. Uz podršku ICMP, u Sarajevu je 2011. godine registrirana Regionalna koordinacija udruženja/udruga porodica/obitelji nestalih osoba/lica sa područja bivše Jugoslavije, koja danas okuplja osamnaest saveza i udruženja, odnosno ukupno šezdeset udruženja obitelji nestalih sa područja Bosne i Hercegovine, Srbije, Hrvatske, Crne Gore i Kosova. Tražeći nove načine doprinosa ubrzajući procesa regionalna koordinacija je incirala i proglašenje godinom nestalih osoba u zemljama bivše Jugoslavije te suorganizirala brojne zagovaračke sastanke i konferencije. Koordinacija je 2014. godine tiskala Regionalni izvještaj o procjeni stanja u procesu rješavanja pitanja nestalih osoba.⁷¹ Već spomenutu konferenciju "Proces ekshumacije i identifikacije nestalih osoba na području Republike Hrvatske", održanu u Zagrebu u kolovozu 2017. godine organizirala je upravo Regionalna koordinacija udruženja/udruga porodica/obitelji nestalih osoba/lica sa područja bivše Jugoslavije.

Zadnja konferencija na temu: „Ekshumacije i identifikacije posmrtnih ostataka nestalih lica na području Kosova“ u organizaciji Regionalne koordinacije održana je 1. studenog/novembra 2017. godine u Prištini.

Zaključci i preporuke ove konferencije su:

- depolitizacija procesa ekshumacija i identifikacija nestalih lica;
- zaustavljanje manipulacija porodicama nestalih u političke svrhe;
- jednak tretman žrtava i njihovih porodica, bez obzira na njihovu versku i nacionalnu pripadnost;
- što hitnije ekshumacije registrovanih i provera svih potencijalnih masovnih i pojedinačnih grobnica;
- prioritetno deminiranje terena za koje postoje indicije o grobnicama na tim prostorima;
- otvaranje svih domaćih i međunarodnih arhiva, čija bi građa mogla doprineti i pomoći rješavanju sudsbtina nestalih lica
- pronalaženje rješenja za identifikaciju više od četiri tisuće NN posmrtnih ostataka u mrtvačnicama i spomen kosturnicama na prostoru bivše Jugoslavije;
- efikasnija primjena i poštovanje svih potpisanih sporazuma i protokola između država;
- donošenje, implementacija ili poboljšanje postojećih zakona o nestalima, ali i donošenje zakonskih rješenja za poboljšanje statusa porodica nestalih i ubijenih civila, kako bi one mogle ostvarivati elementarna prava;

⁷⁰

Više o radnoj grupi za nestala i kidnapovana lica na Kosovu i Metohiji je dostupno na: <http://www.kznl.gov.rs/latinica/radna-grupa-dokumenta.php> (Pristupljeno: 12. februara 2018.)

⁷¹

<http://regionalnakoordinacija.org/uploads/RCizvjestaj.pdf>

- privođenje pred lice pravde poznatih počinitelja zločina i njihovih nalogodavaca;
- formiranje jedinstvene Regionalne liste nestalih lica za područje bivše Jugoslavije;
- osnivanje fondova za reparaciju porodicama žrtava;
- ojačati medijsku kampanju u cilju buđenja svijesti domaće i međunarodne javnosti o značaju rješavanja pitanja nestalih, bez čega nema pomirenja i budućeg zajedničkog života nekada zaraćenih strana u regiji;
- apel svim narodima i državama u svijetu, da se zločini ne zaborave, da se spriječi njihovo ponavljanje i da se ova patnja nikada i nikome više ne dogodi.

U zagovaranju prava obitelji nestalih vrlo je značajna i inicijativa za ustanovljenje Regionalne komisije za utvrđivanje činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim povredama ljudskih prava počinjenim na teritoriju nekadašnje SFRJ od 1. siječnja 1991. do 31. prosinca 2001. godine, za čije se osnivanje zalaže Inicijativa REKOM.

Koalicija za osnivanje REKOM osnovana je na Četvrtom regionalnom forumu za tranzicijsku pravdu, 28. 10. 2008. godine u Prištini. Inicijativu za osnivanje REKOM-a do kraja 2017. godine potpisom je podržalo više od 630.000 ljudi iz cele bivše Jugoslavije. Koalicija za REKOM je od svog osnivanja dokumentirala oko 23.000 ratnih žrtava i okolnosti smrti tih žrtava te oko 600 logora u BiH.

Rezolucija Europskog parlamenta od 14. lipnja 2017. o izvješću Komisije o Srbiji za 2016. (2016/2311(INI)) u dijelu "Regionalna suradnja i dobrosusedski odnosi", eksplicitno podržava osnivanje REKOM-a:

"ponovno ističe svoju potporu inicijativi za osnivanje Regionalne komisije za utvrđivanje činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim povredama ljudskih prava počinjenima u bivšoj Jugoslaviji i potiče vladu da u tom smislu preuzme inicijativu".

U nedostatku političke volje službenih predstavnika za regionalnu suradnju REKOM pruža platformu za regionalnu suradnju u potrazi i identificiranju preostalih nestalih osoba i ima potencijal da postane kamen temeljac u razvoju javne kulture sjećanja.

I na kraju, izvještaj koji se odnosi na suradnju između Prištine i Beograda, završit će riječima Nataše Kandić, jedne od osnivačica i glavne zagovornice ustanovljavanja REKOM-a:

„Pitanje nestalih i otkrivanje masovnih grobnica treba da je na agendi dijaloga u Bruxellesu. To pitanje se ne može prepustiti aktuelnim vladama.“

DJELOVANJE MEĐUNARODNIH INSTITUCIJA U PODRUČJU RJEŠAVANJA PROBLEMA NESTALIH OSOBA

Međunarodno humanitarno pravo osnova je razumijevanja i poštivanja vladavine prava u nekom oružanom sukobu. Od usvajanja Ženevskih konvencija 1949. godine čovječanstvo je prošlo kroz veliki broj oružanih sukoba. Tijekom tog razdoblja četiri Ženevske konvencije i njihovi Dopunski protokoli iz 1977. godine⁷² pružali su pravnu zaštitu osobama koje ne sudjeluju direktno u sukobima, prvenstveno civilima, ali smo svjedočili, i još uвijek svjedočimo brojnim kršenjima odredbi međunarodnog humanitarnog prava. Kršenja najčešće proistječu iz nespremnosti na poštivanje pravila te iz nedostatka svijesti i političke volje prvenstveno donositelja odluka da se pravila poštiju. Međunarodno humanitarno pravo između ostalog nalaže sukobljenim stranama poduzimanje određenih mjera kako bi se osiguralo da ljudi ne nestanu u oružanom sukobu. Adekvatne mjere koje bi sukobljene strane mogle poduzeti kako bi smanjile broj nestalih već tijekom trajanja sukoba, a uključuju poštivanje i zaštitu civila te pravilno upravljanje informacijama o ljudima, na naјbolji, najčešće ne bivaju poduzete.

72

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/1994_05_5_23.html

73

https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Zakoni%20i%20ostali%20propisi/UN%20konvencije/Medjunarodni_pakt_o_gradjanskim_i_politickim_pravima_HR.pdf

74

[https://www.zakon.hr/z/364/\(Europska\)-Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda](https://www.zakon.hr/z/364/(Europska)-Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda)

Stoga, niti jedan kontinent na kojem su se vodili ili se još uвijek vode ratni sukobi nije uspio izbjечti problem nestalih osoba, te su stotine tisuća ljudi njime globalno pogodžene. Tako je i u slučaju ratnih sukoba do kojih je došlo raspadom Jugoslavije; pojava masovnih pogubljenja, masovnih grobnica i nestalih osoba jedan su od rezultata ratova na području bivše Jugoslavije. Kad su u pitanju kršenja prava nestalih osoba, ova kršenja često uključuju kršenje prava na sigurnost i slobodu, dostojanstvo osobe, prava na život, prava na zaštitu od nasilja, degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja, prava na porodični život i prava priznanja osobe pred zakonom.

Navedena prava zagarantirana su Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima⁷³ (ICCPR) i regionalnim konvencijama među kojima je i Europska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama⁷⁴ (ECHR).

Vijeće za ljudska prava Ujedinjenih nacija (UNHRC), međuvladino tijelo unutar sustava UN-a, odgovorno za promicanje i zaštitu ljudskih prava diljem svijeta,

rješavanje situacije kršenja ljudskih prava te davanje preporuka, izjavilo je da međunarodna zajednica mora nastojati priznati žrtvama velikog kršenja ljudskih prava te njihovim obiteljima i društvu u cjelini, pravo na istinu u najvećoj mogućoj mjeri.

Europski sud za ljudska prava koji je utemeljen Europskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, smatra da ukoliko država ne provodi učinkovite istrage s ciljem razjašnjavanja srbine nestalih osoba, to predstavlja nastavak kršenja državnih proceduralnih obaveza zaštite prava na život kako je propisano Člankom 2. Konvencije te predstavlja povredu prava obitelji nestalih što je određeno Člankom 3. o zabrani torture. Rješenja Europskog Suda daju korisna usmjerenja u pristupu problemu nestalih osoba koja se zasnivaju na vladavini prava, te Sud ističe da učinkovita istraga mora biti zvanična, transparentna, nezavisna i nepristrana, kao i sposobna da utvrdi okolnosti u datom slučaju. Ispunjavanje ovih standarda ne može se ostvariti bez sudjelovanja pravosudnog sistema, a posebno sudjelovanja kaznenih sudova i tužitelja.

Međunarodna konvencija o zaštiti svih osoba od prisilnih nestanaka⁷⁵, koju je Opća skupština UN-a usvojila u prosincu 2006. godine prvi je međunarodno pravno obvezujući instrument koji se specifično bavi prisilnim nestancima i obvezama država u smislu prevencije, istrage i sankcioniranja odgovornih i pravom na pravni lijek za žrtve te ističe pravo na istinu o nestalim osobama.⁷⁶ Ona obavezuje državne stranke na jačanje domaćeg pravnog okvira, osigurava pravo na istragu i sankcioniranje osoba odgovornih za zločine, pravo na istinu, pravo na poštivanje i vraćanje posmrtnih ostataka, pravo na obeštećenje i obavezuje sukobljene države na međudržavnu suradnju. Međunarodna konvencija o zaštiti svih osoba od prisilnih nestanaka u člancima 14. i 15. obavezuje države da pomognu drugim državama u pružanju pravne pomoći, pomoći koja se odnosi na traženje, pronalaženje, ekshumaciju, identifikaciju i vraćanje ostataka nestalih osoba. Također, Međunarodna konvencija za zaštitu osoba od prisilnih nestanaka definira prisilan nestanak kao nestanak koji uključuje državne aktere. Do kolovoza 2017. godine 57 država je ratificiralo navedenu konvenciju. Republika Hrvatska je u veljači 2007. potpisala Međunarodnu konvenciju o zaštiti svih osoba od prisilnog nestanka (CPED), ali je do danas nije ratificirala.

Rimski Statut Međunarodnog kaznenog suda⁷⁷ klasificira prisilne nestanke tijekom ratnih sukoba kao zločine protiv čovječnosti te u članku 7. koji se odnosi na Zločine protiv čovječnosti kao jedno od djela koja potпадaju u to područje eksplicitno navodi i „prisilno nestajanje osoba“.

Član 8. Statuta MKSJ-a definira da će „teritorijalna nadležnost Međunarodnog suda obuhvatiti teritorij bivše Socijalističke federalativne republike Jugoslavije, uključujući kopno, zračni prostor i teritorijalne vode“. Time je MKSJ dobio nadležnost da vodi istrage i ekshumacije na čitavom području. MKSJ je ekshumacije masovnih i drugih tajnih grobnica izvodio u svrhu prikupljanja dokaza

75
<https://branitelji.gov.hr/userdocs/images/archiva/pdf/konvencija1.pdf>

76
Temeljem ove Konvencije obaveze države na osnovu prava na istinu su proceduralne, bez apsolutne obaveze rezultata.

77
https://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/2001_04_5_42.html

za suđenja za ratne zločine sve do 2001. godine. Ekshumacije je izvodilo međunarodno osoblje, dok su domaći patolozi uglavnom potpisivali potvrde o smrti. Zaposlenici koji su radili na terenu istakli su kako su činili sve u njihovoj moći da sačuvaju informacije koje bi mogle dovesti do identiteta žrtve. Međutim, nakon što je MKSJ prestao sa terenskim aktivnostima 2001. godine, ostao je veliki broj ekshumiranih ostataka žrtava, za čiju identifikaciju nisu poduzeti efikasni koraci. U nekim su slučajevima žurne ili nestručne metode iskopavanja uzrokovale naknadno miješanje dijelova tijela, što je dodatno zakomplikiralo kasniji proces identifikacija.

Ured za zatočene i nestale Republike Hrvatske je na temelju suradnje s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju, organizirao i proveo ekshumacije za potrebe MKSJ-a (farma "Lovas"), sudjelovao u organizaciji i provođenju ekshumacije na Novom groblju u Kninu te većem broju probnih iskapanja. Temeljem iznijetih zahtjeva, MKSJ-u je dostavljena dokumentacija o masovnim i pojedinačnim grobnicama na ranije okupiranim područjima Republike Hrvatske.

Međunarodni odbor crvenog križa (ICRC) problem osoba nestalih u ratu nazvao je "skrivenom tragedijom" i to zbog toga što je dugo trebalo da međunarodna zajednica osvijesti težinu ovoga problema.

Međunarodni odbor Crvenog križa (ICRC) jedna je od međunarodnih organizacija koje imaju velike zasluge u procesu traženja nestalih osoba. Na području bivše Jugoslavije ICRC je odigrao vrlo važnu ulogu u pogledu pitanja nestalih osoba nastojeći održati dijalog s vlastima zemalja u regiji te ih podsjećati na njihovu obvezu prema nacionalnom i međunarodnom pravu da učine sve što mogu kako bi se poštivala prava obitelji da saznaju istinu o tome što se dogodilo s njihovim nestalim srodnicima. Da bi se olakšalo traženje odgovora, ICRC je dostavljao dokumentirane slučajeve nestanka vlastima, tražeći od njih da pregledaju svoje zapise o nestancima i postupanju s ljudskim ostacima. ICRC je radio i s nacionalnim i međunarodnim pravosudnim tijelima kako bi se osiguralo da se svi dokazi prikupljeni u sudskim postupcima koji bi mogli doprinijeti pronalaženju novih grobnica dijele s onima koji su uključeni u razjašnjavanje subbine nestalih osoba.

Kao dio svoje interakcije s nacionalnim mehanizmima nestalih osoba u regiji, ICRC blisko surađuje s Institutom za nestale osobe Bosne i Hercegovine. Konkretno, ICRC je pridonio uspostavi Centralne evidencije nestalih osoba (CEN) prenošenjem podataka o nestalim osobama, okolnostima nestanka i kontaktnim adresama ispitnika. CEN je nastao spajanjem 13 zasebnih baza, između ostalih i Međunarodnog odbora crvenog križa.

U slučaju Hrvatske, Uprava za zatočene i nestale od 1991. godine surađuje s Međunarodnim odborom Crvenoga križa. Uz pomoć ICRC-a uspostavljen je mehanizam bilateralnog dijaloga između Srbije i Hrvatske. Dosad su tiskana četiri

izdanja „Knjige osoba nestalih na području Republike Hrvatske“. Zasad zadnje, četvrto izdanie „Knjige osoba nestalih na području Republike Hrvatske“ nastalo je u suradnji Uprave za zatočene i nestale Ministarstva branitelja i Hrvatskog Crvenog križa, uz provjeru i suglasnost Crvenog krsta Srbije i Komisije Vlade Republike Srbije za nestala lica te u konzultaciji sa Međunarodnim odborom Crvenog križa.

Međunarodni odbor Crvenoga križa na čelu je Radne skupine za osobe koje su nestale u svezi s događajima na Kosovu. Radna skupina održava redovite sastanke na kojima beogradска i prištinska delegacija razmjenjuju informacije i planiraju aktivnosti usmjerene ka razjašnjavanju sudbine i mjesta boravka osoba koje su nestale kao posljedica događaja od 1998. do 1999. na Kosovu. Susreti se redovito održavaju u nazočnosti obitelji, Crvenog križa i međunarodnih dionika. Neovisna posrednička uloga ICRC-a u svojstvu predsjedatelja, prvenstveno je olakšati sastanke Beograda i Prištine, pratiti obveze oba izaslanstva i osigurati tajništvo Radne skupine. ICRC održava privremeni popis nestalih osoba, u suradnji s delegacijom iz Beograda i delegacijom iz Prištine. Radom u ime dvaju izaslanstva, ICRC pregovara o pristupu arhivima međunarodnih organizacija koje su radile na Kosovu ili su još uvijek тамо, a koje mogu imati dokumentaciju vezanu uz grobnice i ekshumacije na Kosovu odmah nakon događaja iz 1998. i 1999. godine. Radna skupina je 2005. godine osnovala Sub-radnu skupinu o forenzičkim pitanjima. Cilj je okupiti forenzičke stručnjake iz Beograda, Prištine i drugdje, kako bi raspravljali o pitanjima forenzičke prirode vezano za ekshumaciju i identifikaciju ostataka.

Ipak, međunarodno prisustvo i uključivanje u pitanja nestalih osoba imalo je i svoja ograničenja. UN-ovo tijelo Radna grupa UN-a za prisilne i nedobrovoljne nestanke nije imala mandat da djeluje u situaciji međunarodnog oružanog sukoba. UN-ova Komisija za ljudska prava se uključila tek pred kraj sukoba i to u formi nekoliko izvještaja u kojima su spomenuli rastući problem nestalih osoba. Međunarodni odbor Crvenog križa (MKCK) prisutan je u BiH još od 1991. godine te je osim kraćeg prekida u svibnju 1992. godine, imao stalno prisustvo svojih službenika na području BiH. MKCK se oslanjao na domaće podružnice Crvenog križa/krsta kroz njihovu Službu traženja. Uspjeli su obići neke zatočeničke objekte, evidentirati zatočenike i u nekim slučajevima zatočenike oslobođiti prebacivanjem u inostranstvo. Zbog strogog pridržavanja načela neutralnosti i povjernjivosti od strane MKCK-a bilo je veoma malo ostvarene saradnje sa lokalnim komisijama za razmjenu zarobljenika. Od 1996. do 2001. godine Ured visokog predstavnika (OHR) je bio odgovoran za koordiniranje procesa koji je postao poznat pod nazivom Zajednički proces ekshumacija. Ključni akteri u ovom procesu bili su predstavnici domaćih organa vlasti nadležni za pitanje nestalih, istražne sudije i tužitelji na entitetском nivou, kriminalistički tehničari i specijalisti sudske medicine - uključujući OHR i kasnije ICMP.

Sljedeća međunarodna instanca koja se bavi pitanjem nestalih osoba na različitim razinama je Povjerenik za ljudska prava Vijeća Europe (Povjerenik), Nils Muižnieks. Izvještaji povjerenika o stanju ljudskih prava u pojedinim zemljama u regiji obuhvaćaju i problematiku nestalih osoba. Nakon njegova posjeta zemljama regije 2016. izašli su izvještaji koji vrlo ozbiljno detektiraju propuste u zaštiti ljudskih prava. Tako je za Hrvatsku navedeno, a u kontekstu problematike nestalih osoba da Hrvatska još nije ratificirala Međunarodnu konvenciju o zaštiti svih osoba od prisilnih nestanaka, da zločini vezani uz prisilne nestanke još uvijek nisu kodificirani kao autonomno djelo pod krivičnim zakonima te je progon počinitelja i utvrđivanje kaznene odgovornosti moguće utvrditi samo u kontekstu istraga kaznenih djela protiv čovječnosti i ratnih zločina.

Što se regionalne suradnje vezane uz nestale osobe tiče, Povjerenik je zaključio da je ona od iznimne važnosti te da je Deklaracija koju su 2014. potpisale Hrvatska, Srbija, Crna Gora i Bosna i Hercegovina korak u smjeru unaprjeđenja te suradnje, ali da bez oživotvorenja Deklaracije u praksi nema govora o pomaku. Također je konstatirao da je zadnjih godina proces potrage za nestalim osobama usporen, te da veliki broj ekshumiranih tijela još nije identificiran. Ono o čemu vlasti u Hrvatskoj izbjegavaju govoriti u javnosti jest odnos prema nestalim građanima srpske nacionalnosti, uglavnom nakon VRA Oluja. Povjerenik je ustavio nedostatak transparentnosti u selekciji područja u kojima se vrše istrage ekshumacije te je pozvao državu Hrvatsku da bude objektivna i transparentna u procesu traženja nestalih. Nepostojanje legislative koja bi konkretno regulirala status nestalih osoba velika je smetnja ostvarenju nekih od bitnih prava srodnika nestalih osoba.

U svom Izvješću o stanju ljudskih prava u Srbiji, Povjerenik navodi vrlo slične nalaze te poziva državu Srbiju da doneše poseban zakon koji će se odnositi na nestale osobe i njihove sroditke. I nakon misije Povjerenika na Kosovu, od 5. do 9. veljače 2017. godine, još jednom je istaknuto da se pitanje nestalih ne može riješiti bez međudržavne suradnje i političke volje, te bez otvaranja arhiva vojske i policije koji mogu sadržavati vrijedne informacije o nestalim osobama. Specifično za Kosovo, u izvještaju se navode poteškoće poput neuspjeha Vladinog povjerenstva za nestale osobe proizašle iz Zakona o nestalim osobama i nedostatak stručnosti Instituta za forenzičku medicinu Kosova. S druge strane, izvješće bilježi zabrinutost da slučajevi nestalih osoba nisu dobro istraženi od strane UNMIK-a tijekom istraga na Kosovu i sugerira da UNMIK žrtvama tih propusta treba pružiti odgovarajuće odštete.

Za zemlje u regiji posebno je značajna suradnja s Međunarodnom komisijom za nestale osobe.⁷⁸ (ICMP) Inicijativa za osnivanjem ICMP-a javila se 1996. godine, nakon potpisivanja Daytonskog sporazuma. Danas možemo reći da je ICMP-ev doprinos u bivšoj Jugoslaviji doveo do uspjeha bez presedana i pronalaska preko 27.000 (70%) od 40.000 osoba koje su prijavljene kao nestale.

Sveukupan institucionalni, zakonodavni i tehnički proces uspostavljen u Bosni i Hercegovini podržan je uspostavljanjem Instituta za nestale osobe u Bosni i Hercegovini 2005. godine i izradom Zakona o nestalim osobama 2004. godine.

Usto, ICMP-ev sustav identifikacije nestalih osoba putem DNK postao je mjerilo tehničke kvalitete i učinkovitosti na tom području. Sistem nadopunjavaju forenzičke, arheološke i antropološke tehnike sa najmodernijim procesom traženja podudarnih DNK uzoraka što je rezultiralo višestrukim povećanjem broja i brzine identifikacija. ICMP je također razvio jedinstvenu specijaliziranu bazu podataka nestalih osoba koja sadrži sve podatke koji se odnose na proces traženja nestalih osoba. ICMP također donosi jedinstvenu tehničku pomoć svojim aktivnostima.

Međunarodna komisija za nestale osobe (ICMP) inzistira i potiče domaće institucije država u regiji na ostvarenje vladavine prava kada su u pitanju nestale osobe. Države su dužne osigurati fundamentalna ljudska prava, između ostalih: pravo na dostojanstven život, pravo na učinkovite istrage o nestanku osoba, pravo na nepodvrgavanje torturi i degradirajućim tretmanima, pravo na obiteljski život, pravo na jednakni pristup pravdi.

ICMP je također imao posebno važnu ulogu u zagovaranju učinkovitijeg traganja za nestalima te u poticanju i razvijanju suradnje između obitelji nestalih osoba. Prvi susreti članova obitelji nestalih osoba i predstavnika udrug i udruženja iz post-jugoslavenskih zemalja datiraju još iz 1998. godine kada su na inicijativu i uz podršku ICMP-a obitelji sjele za zajednički stol i počeli tražiti rješenje za zajednički problem. Prvi susreti su bili teški, puni emocija, međusobnih optužbi, osporavanja, sukoba koji su graničili sa fizičkim obračunima. Institucije država su pristajale na ove susrete, ali ih nisu podržavale niti poticale iako su istovremeno potpisivale različite međudržavne ugovore. Na žalost, u poticanju procesa suočavanja s prošlošću ICMP nije pokazao značajne rezultate. Također, nije pokazao značajne rezultate ni poticanju veće saradnje među različitim religijskim/nacionalnim grupama, rješavanju njihovih zajedničkih problema i zagovaranju učinkovitije politike. Sve nacionalne zajednice s područja bivše Jugoslavije se uporno drže nacionalističkih narativa i još su vrlo daleko od otvaranja ozbiljnih dijaloga i preuzimanja svoga dijela odgovornosti.

Prvo sjedište te međunarodne organizacije je bilo u Sarajevu. U BiH je upravo zahvaljujući ICMP-u usvojen je Zakon o nestalim osobama u BiH, a ICMP je suosnivač Instituta za nestale osobe BiH, zajedno sa Vijećem ministara BiH. 2001. godine ICMP u BiH pokreće proces identifikacije zasnovan na analizi DNK. Uspostavili su sistem savremenih laboratorijskih postrojenja koji su u stanju da obrade ogroman broj prikupljenih uzoraka krvki od srodnika nestalih osoba i uporedi ih sa uzorcima dobijenim iz koštane srži ekshumiranih posmrtnih ostataka. Do sada je metodom DNK identifikovano oko 15.000 nestalih osoba. Ta metoda je od 2001. godine postala

obavezna u procesu utvrđivanja identiteta posmrtnih ostataka za sve nestale osobe. Pored pomoći prilikom identifikacije ICMP pruža i stručnu pomoć prilikom ekshumacija angažiranjem stručnjaka iz oblasti forenzičke i antropologije.

Krajem 2017. godine ICMP je započeo proces preseljenja DNA laboratorija iz Bosne i Hercegovine u Haag u Holandiji. Prvobitna reakcija vlasti u BiH, prije svega Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, kao i udruženja nestalih osoba, bila je veoma negativna jer se pojavila bojazan da bi se time mogao ozbiljno ugroziti daljnji proces identifikacija. Postavilo se pitanje iznošenja iz zemlje i upravljanja biološkim materijalima građana BiH koje je ICMP prikupila u dosadašnjem radu. U međuvremenu je održano niz sastanaka na kojima su otklonjene prvobitne sumnje i bojazni zbog preseljenja procesa identifikacije putem DNA izvan BiH. Predstavnici ICMP-a su ponudili informaciju da će sam proces DNA testiranja biti modernizovan i unaprijeđen, uz instaliranje nove opreme, čime će sam proces biti ubrzan uz smanjenje troškova. ICMP će zadržati svoje regionalne uredske u Sarajevu i Tuzli i nastaviti prikupljati i pohranjivati biološke uzorke iz regije. Zatim da će ICMP nastaviti da pruža pomoć BiH kroz dostupnost DNA testiranja u cilju identifikacije i da BiH neće imati obavezu da taj proces plaća, kao što ni dosada nije učestvovala u finansiranju troškova rada DNA laboratorija. Transport bioloških uzoraka će se vršiti putem diplomatske pošte a nakon obrade će se vraćati u BiH. Definisanje buduće saradnje ICMP-a sa vlastima u BiH tek treba da se reguliše na osnovu predloženih sporazuma, a direktna saradnja će biti nastavljena kroz saradnju sa INO BiH, kojem je ICMP jedan od osnivača.⁷⁹

Bosna i Hercegovina je propustila priliku da postane svjetski centar u procesu traženja nestalih osoba. Da su se na vrijeme poduzeli koraci prema ICMP-u i pružila veća podrška i saradnja sjedište te međunarodne institucije i njeni laboratorijski kapaciteti mogli su ostati u BiH.

2002. godine ICMP je izgradio i opremio DNK laboratorij u Zagrebu. Sporazum o zajedničkom projektu za identifikacije zasnovane na analizi DNK potpisani je 2003. godine između ICMP-a i Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti. U okviru ovog projekta, završeno je 490 identifikacija zasnovanih na analizi DNK. 31. siječnja 2017. godine, Stjepan Sučić, pomoćnik ministra na čelu Uprave za zatočene i nestale i Matthew Holliday, voditelj ICMP-ovog Programa za zapadni Balkan, potpisali su sporazum o sudjelovanju Republike Hrvatske u projektu Baza podataka aktivnih slučajeva osoba nestalih uslijed oružanih sukoba u bivšoj Jugoslaviji u Sarajevu.

Međunarodna komisija za nestale osobe (ICMP) i Komisije Savezne Vlade SR Jugoslavije za humanitarna pitanja i nestala lica, pokušali su regulirati suradnju u procesu ekshumacija i identifikacija posmrtnih ostataka metodom analize DNK, Sporazumom o suradnji u traženju nestalih osoba, potpisanim u Beogradu 05. travnja 2003. godine. Međunarodna komisija za nestale osobe radi na Kosovu na pitanjima rješavanja problema nestalih osoba od 1999. S ICMP-om

na Kosovu prvenstveno surađuju UNMIK, EULEX, Odjel za forenzičku medicinu, udruženja obitelji nestalih osoba i Vlada Republike Srbije.



DODATAK

PREPORUKE / PITANJA / DILEME / MOGUĆNOSTI / ZA DALJNU RASPRAVU USMJERENU KA RJEŠAVANJU PROBLEMA NESTALIH OSOBA NA PODRUČJU BIVŠE JUGOSLAVIJE

Rezultati istraživanja ukazali su nam na nekoliko istovjetnih nalaza u svim zemljama regije koje su bile obuhvaćene istraživanjem:

- problem rješavanja pitanja nestalih u bliskoj je vezi s političkim odnosima među zemljama u regiji;
- status civilnih žrtava rata, u ovom slučaju obitelji čiji su bliski srodnici nestali, derogiran je u odnosu na status žrtava koje su pripadale vojnim formacijama;
- rješavanje problematike nestalih osoba ne tretira se kao integralni dio procesa suočavanja s prošlošću, prema kojem u svakoj od država uključenih u istraživanje postoji odbojnost koja se kontinuirano perpetuira,
- koncept ljudskih prava te njihova kršenja, u koji prema međunarodnim dokumentima spada i prisilni nestanak osoba⁸⁰ niti u jednoj od zemalja u kojima je provedena analiza nije zaživio.

Kod nestanaka osoba u ratnim sukobima radi se o teškim kršenjima ljudskih prava, a pravo na zaštitu svih osoba od prisilnih nestanaka zadire i u pravo na sigurnost i slobodu, pravo na dostojanstvo, na život, pravo na zaštitu od nasilja, pravo obitelji da saznaju istinu o sudbini svojih najbližih i tako dalje. Predstavnici gotovo svih instanci uključenih u problematiku pristupaju joj isključivo kao humanitarnom problemu.

Unatoč potpisanih međunarodnih dokumenata koji se odnose na zaštitu ljudskih prava, njihova zaštita ni u jednoj od post-jugoslavenskih zemalja nije shvaćena kao temeljna vrijednost demokratskog društva. Umjesto toga, iako je prošlo već više od dvadeset godina od raspada Jugoslavije, u post-jugoslavenskim zemljama se na ludska prava još uvijek gleda kao na nešto nametnuto izvana što se formalno mora zadovoljiti kako bi međunarodni politički akteri, o kojima uvelike ovisi pozicioniranje post-jugoslavenskih zemalja, bili zadovoljni.

80

Međunarodni akt o građanskim i političkim pravima (ICCPR), https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Zakoni%20%20ostali%20propisi/UN%20konvencije/Medjunarodni_pakt_o_gradjanskim_i_politicim_pravima_HR.pdf

Europska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (ECHR), http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf

Međunarodna konvencija za zaštitu osoba od prisilnih nestanaka, <https://branitelji.gov.hr/userdocsimages/archiva/pdf/konvencija1.pdf>

Rimski statut Međunarodnog krivičnog tribunala (ICC), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/2001_04_5_42.html
IV. Ženevska konvencija, <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/380>

Nasuprot toga, srodnike nestalih ili njihove štićenike, nadležne institucije trebale bi smatrati žrtvama povrede t.j. kaznenog djela, jer su preživjeli duševne povrede i emotivnu patnju putem teških kršenja međunarodnog prava o ljudskim pravima ili ozbiljne povrede međunarodnog humanitarnog prava. Priznajući prava srodnika, uvažile bi praksu *Europskog suda za ljudska prava* i međunarodne standarde iz Rezolucije Opće skupštine Ujedinjenih naroda 60/147.⁸¹

Međunarodna komisija za nestale osobe (ICPM) izrijekom navodi: „Veliki broj osoba nestalih uslijed oružanih sukoba i kršenja ljudskih prava su snažan podsjetnik neuspješnog očuvanja individualnih prava i održavanja vladavine prava; oni su duh bolne prošlosti. Oni doprinose krhkosti mira i pomirenja i prepreka su razvoju demokratskog društva kroz institucije koje su učinkovite, odgovorne i poštene.“⁸² Uz potpuno slaganje s ovom konstatacijom, nužno se nameće pitanje, koliko bi razvoj demokratskog društva u svakoj od zemalja regije, kroz „institucije koje su učinkovite, odgovorne i poštene“ doprinio rješavanju problematike nestalih.

Dosadašnje iskustvo vezano uz rješavanje problematike traženja osoba nestalih u ratnim sukobima na području bivše Jugoslavije upućuje na zaključak da bi uz razumijevanje i uvažavanje činjenice da se osim o humanitarnom problemu radi i o problemu kršenja ljudskih prava, bili bliže rješavanju problema. No, u tako proširenom diskursu ne bi dominirali obrasci podložni manipulaciji i ideologizaciji koji se uglavnom svode na naše „dobre“ i njihove „loše“ osobine te na „vaganje krivnje“.⁸³

Uz ovakav zaključak vrlo se lako nadovezuje i problem regionalne suradnje. Regionalna suradnja za koju se svi uključeni akteri načelno slažu da je *conditio sine qua non* rješavanja problematike nestalih osoba, realno je do te mjere podložna političkim odnosima da se vrlo često svodi na međusobna predbacivanja, rasprave i objede o krivnji za rat, karakteru rata, genocidu itd.

Umjesto toga nužno je unaprijediti regionalnu suradnju među pravosudnim tijelima, tužiteljima i sudovima u predmetima koji zahtijevaju zajednički/koordinirani rad u više država, oživljavanjem sada usporene suradnje između Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, ponovnim organiziranjem susreta tužitelja te formiranjem zajedničkih istražnih timova. O tome ovisi ne samo učinkovit progon počinitelja nego i doznavanje novih informacija o lokacijama ukopa posmrtnih ostataka nestalih osoba. Uslijed opisanog prevladavajućeg društvenog konteksta, odnos između udruga obitelji nestalih osoba i udruga koje se ovim pitanjem bave i kroz prizmu kršenja ljudskih prava vrlo je neujednačen. Npr. u slučaju Hrvatske u potpunosti je prezentno da udruge proizašle iz Domovinskog rata odbijaju suradnju s udugama koje problemu pristupaju i iz pozicije kršenja ljudskih prava i zahtijevaju od svih sukobljenih strana da priznaju kršenja ljudskih prava u svojim redovima. Motivi za isticanje aspekta kršenja ljudskih prava kako ih predstavnici udruga proizašlih iz Domovinskog rata vide, proizlaze iz

81

Temeljna načela i smjernice o pravu na pravni liječ i reparaciju za žrtve teških kršenja međunarodnog prava o ljudskim pravima i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava.

82

<https://www.icmp.int/bs/the-missing/legal-frameworks-and-rights/>

83

Podboj, Martina. 2011. "Manipulacija u političkom diskursu - kritički pristup", Hrvatistika: studentski jezikoslovni časopis, Vol. 5 No. 5

potrebe izjednačavanja krivnje za rat i ratna stradanja te iz potrebe da se kroz Domovinski rat poruči da su „bratoubilački i građanski ratovi donijeli nesreću“.⁸⁴ Vrlo često se upravo na ovaj način, sustavnim izbjegavanjem ulaženja u meritum problema, potiče politizacija pitanja nestalih osoba i odgađa njegovo rješavanje, te je stoga za ozbiljno rješavanje ovog problema potrebno maksimalno depolitizirati proces ekshumacija i identifikacija nestalih osoba.

Usto, unatoč toga što prioriteti u provođenju ekshumacija na pojedinim lokalitetima ovise ponajprije o potrebama kaznenih postupaka pred pravosudnim tijelima, točnije, o tome je li pojedina ekshumacija potrebna radi prikupljanja dokaza u pojedinim kaznenim postupcima, tužitelji i suci trebaju biti osjetljiviji na potrebe žrtava i trebali bi uspostaviti, i dosljedno se pridržavati, pravila koja se odnose na njihovu interakciju s javnošću, osobito s rođacima nestalih osoba. Obitelji nestalih trebaju biti redovito obavještavane o istragama i njihovim rezultatima prema odredbama *Zakona o kaznenom postupku*, kao i *Direktivi 2012/29/EU o minimalnim standardima prava, podrške i zaštite žrtava kaznenih djela*.

Nadalje, svi s kojima smo surađivali tijekom istraživanja istaknuli su sljedeće elemente nužnima za unaprijeđenje procesa traženja nestalih osoba i reguliranja prava njihovih obitelji ukoliko se radi o civilima: ustanovljenje jedinstvene liste osoba koje traže sve uključene strane, tj. regionalne liste nestalih osoba sa područja bivše Jugoslavije; osiguranje jednakog tretmana žrtava i njihovih obitelji, bez obzira na njihovu vjersku i nacionalnu pripadnost; otvaranje sve domaće i međunarodne arhive, čija bi građa mogla doprinjeti i pomoći rješavanju sudbina nestalih; donošenje, implementacija ili poboljšanje postojećih zakona o nestalima, ali i donošenje zakonskih rješenja za poboljšanje statusa obitelji nestalih civila; osnivanje novčanih fondova za reparaciju obiteljima žrtava, i na kraju, efikasnija primjena i poštivanje svih potpisanih sporazuma i protokola između država.

84

<https://hrti.hrt.hr/video/show/4082667/knjiga-nestali>



INTRODUCTION

It is necessary that families of the missing persons see that the rest of the community where they live and the society as a whole are aware of their loss and difficulties they face, and that they must give them a long-term support. When families participate in resolving the issues of the missing, they will employ all their remaining strength to develop something new.

Andreas Wigger,

a former member of the International Committee of the Red Cross with the mandate in the area of Balkans

Disappearances of persons include various breaches of human rights: breach of the right to safety and freedom, personal dignity, right to life, right to protection against violence, as well as many other rights.¹

This is why the right of each individual to life, inviolability of their freedom and prohibition of abuse, as well as the right of families to know the truth about the destiny of their loved ones make the fundamental starting point in resolving the issues of detained and missing persons.² The problems related to finding missing persons are a part of the implementation of the process of transitional justice. At that, we must keep in mind that in the countries which emerged from the breakup of the former Yugoslavia the transition evolved and is still evolving on two tracks: 1) the transition from the war-time society into a peace-time society, particularly regarding the standards of justice and acceptance of international criteria of responsibility in armed conflicts; 2) the transition from the single-party system into a pluralist society of the so-called western democracy.³

Developing a strategy of transitional justice is a complex process, and the societies wherein it takes place are typically deficient in the constitution of democratic mechanisms and therefore tend to approach the process of transitional justice exclusively on a formal level. If democratic mechanisms are constituted not to the purpose of building a society founded on humanist and democratic principles, but for the purpose of satisfying a form and meeting requirements set

¹ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), General Assembly of United Nations, resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966; (European) Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), Rome, 4 November 1950.

² International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, the General Assembly of the United Nations, no. 61/177, 6 February 2007.

³ Josipović, I. (2006). "Tranziciona pravda: odgovornost za ratne zločine pred sudovima u Hrvatskoj" [Transitional Justice: responsibility for war crimes before the courts in Croatia], *Godišnjak Udrženja za međunarodno pravo Srbije*, pp 183–212.

by international political actors in stronger positions, the consequences of such approach will be doubtlessly harmful to building such societies in a long run.

By some estimates, approximately 40,000 persons disappeared during the war conflicts in the space of former Yugoslavia in the 1990-ies.⁴ It is precisely because of all the victims of war that the responsibility of the successor states for protection of human rights, promotion of peace and stability through democratic institutions and rule of law, and resolving the destiny of missing persons, leaving aside politicking and ideological struggles, is beyond any doubt.

Apart from *Documenta* – Centre for dealing with the past, the Humanitarian Law Centre from Belgrade, the Humanitarian Law Centre from Prishtinë and the “Kwart” Youth Centre from Prijedor took part in the research titled *Enhancing the Strategy of Regional Cooperation in Dealing with the Missing Persons Issues*. These organisations decided to join forces and work together on enhancing the strategy of regional cooperation in the search for persons gone missing in the war conflicts during the 1990-ies and early 2000s. Having noticed how little the principles of human rights are respected in tracking missing persons among the representatives of official bodies responsible to resolve the issues of missing persons, and being aware of the insufficiency of the legislation focused exclusively on missing persons, *Documenta*, which deals with all specific aspects of dealing with the past, considered it its duty to get more actively involved in dealing with these issues.

This report was drafted on the basis of a series of interviews, consultations, and group conversations organised parallelly in Croatia, Serbia, Bosnia and Herzegovina, and Kosovo; it is also based on the detailed analysis of a great number of various documents related to the topics of the missing persons' issues. Here we made use of the earlier efforts of organisations involved in research work, that have been active for years in the area of human rights protection, dealing with human losses and active in the area of transitional justice. The research also includes a background part which encompasses the process of the search for missing persons, political relationships between the countries searching for missing persons, the presence of post-war traumas, difficulties of the process of dealing with the past, the painstaking constitution of democratic mechanisms, etc.

The primary function of the research is stimulating an open dialogue and contributing to the social consensus founded in the understanding that in dealing with the missing persons' issues political showdowns are morally unacceptable, and that the “missing” are precisely the last instance where politicians and advocates of any ideology must stop.

Newly emerged states, successors of the former Yugoslavia, established institutional mechanisms for dealing with the issues of persons who disappeared during the war events, understanding partly the importance of resolving this issue, whose presence was particularly noticeable during the military conflicts

⁴ regionalnakoordinacija.org/uploads/RCizvjestaj.pdf

and immediately after their cessation; partly this happened under the impact of international institutions: the UN Human Rights Commission, the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), International Commission for Missing Persons (ICMP), International Committee of Red Cross...

The work on the topic of the issue of fate of the missing persons conducted by *Documenta* – Centre for dealing with the past, Croatia; Humanitarian Law Centre, Serbia; Humanitarian Law Centre, Kosovo; and KVART Centre for Youth, Prijedor, is based on all insights acquired up till now through their works on the process of dealing with the past in their own respective social environments, as well as on the analysis of the workings of the institutions responsible for resolving the issues of missing persons. Although there is the Regional Coordination of Associations of Missing Persons' Families in the area of former Yugoslavia, whose efforts to facilitate resolving of the issue of the missing we respect, the aforementioned organisations decided to join forces and work together on a stronger strategy of regional cooperation in finding persons gone missing in the war conflicts during the 1990ies and early 2000s. Furthermore, having noticed that, in dealing with these issues, representatives of official bodies display a remarkable lack of respect to principles of human rights in the search for missing persons, and although there is a lack of legal regulations dedicated specifically to the issue of missing persons, *Documenta*, in its dealing with all aspects of the process of facing the past, considered its duty to get involved more actively in dealing with these problems.

In each of the countries covered by this research: Croatia, Serbia, Bosnia and Herzegovina, and Kosovo, there are certain similarities due to which dealing with the problems of missing persons are eventually stalled. The similarity is always based on unresolved inter-ethnic relations and the fact that the countries in question are not ready for a thorough and serious process of facing the past. There is no adequate legal framework to solve the problems of the missing, or the existing law is not implemented; the discourse about the dealing with the issue of the missing is overshadowed by public debates about the character of the war, placing the guilt for the war, or about genocide and similar topics.

The process of transition from a war-time society into a peace-time one is still to a certain extent incomplete in each of the countries covered by this research. The consequence is that priorities are not clearly set, that there is no systematic approach to solving the problems of persons who disappeared in the war conflicts, that nationalist ideologies prevail in public discourse, and that relationships and cooperation between the countries of the region are unstable, which also directly affects the cooperation on the issues of missing persons.

This state of affairs is graphically depicted by the current situation of Bosnia and Herzegovina. In the conditions of the extremely complex state composition, high fragmentation of administration, political obstacles and ethnic divisions,

even the fact that the primary competences in the process of tracking missing persons were assigned to the state institutions in 2004 is considered a success. In the conflicts which were going on in Bosnia and Herzegovina in the period from 1992 to 1995, approximately 100,000 people were killed. This number includes around 31,500 missing persons. According to the Central Record of Missing Persons kept by the Institute for Missing Persons BiH, at the moment there are still 7,029 open cases of missing persons. The finding and identification of more than 23,000 remains of persons reported as missing due to the war is a result which places Bosnia and Herzegovina at the very top by efficiency in resolving this issue; however, many problems and numerous open questions still affect the process. The central record of missing persons, which was foreseen in 2004 by the Law on Missing Persons of BiH, was set up as late as in 2010, and the process of verification of all names has not been completed as yet. The record includes 34,965 different names; 23,924 have been officially identified so far, 7,029 of which being still active cases.⁵

As regards Kosovo, the question is whether it is even possible to expect international cooperation in the situation in which Serbia does not recognise the Republic of Kosovo. Since 2008 Kosovo has been under the EULEX administration and it is beyond control of the Republic of Serbia. During the existence of SFR Yugoslavia, between 1974 and 1989, Kosovo functioned as an autonomous province with its own state institutions. During 1980ies ethnic tensions in the territory of Kosovo began to increase. In 1989 the autonomy of Kosovo was abolished, which resulted in widespread revolt of the Albanian population, whose goal was independence.⁶ As the tensions grew, Kosovo Albanians established their armed guerilla group, the Kosovo Liberation Army.⁷ By late 1990ies clashes between the forces of KLA and FRY intensified, reaching the peak in an armed conflict. According to ICTY, the official date of the start of the conflict in Kosovo is 28 February 1998; the conflict ended on 10 June 1999.⁸ According to researches undertaken by the Humanitarian Law Centre Belgrade and Humanitarian Law Centre Prishtinë, published in the *Kosovo Memory Book*⁹ on the basis of 31,600 documents collected, it was confirmed that 13,535 persons were killed or gone missing during the war in Kosovo. In the second edition of the *Book on the Missing in Kosovo*, printed in 2001, the International Red Cross reported 3,525 missing persons.¹⁰ While establishing the death or disappearance of individual persons was improved in the period immediately after the war, there was no satisfactory progress in finding mass graves and human remains. The destiny of approximately 1665 persons is still unknown.

According to the data of the *Office on Detainees and Missing Persons*¹¹, the war in Croatia also caused the uncertainty about the destiny of 18,000 detainees, missing persons, and persons forcibly taken away, both Croatian defenders and civilians.

5

Intervju Marko Jurišić, predsjedavajući Kolegija direktora INO BIH, od 12.01.2018.

6

Yugoslavia: Human Rights Abuses in Kosovo 1990-1992. Human Rights Watch, www.hrw.org/reports/1992/yugoslavia/

7

Sullivan, C. Kosovo Liberation Army (KLA). <https://www.britannica.com/topic/Kosovo-Liberation-Army> (Retrieved June 15, 2017)

8

Sainovic et al. (Judgement) ICTY- IT-05-87-A (23 January 2014). <http://www.icty.org/x/cases/milutinovic/acjug/en/140123.pdf> (Retrieved June 15, 2017)

9

<https://www.kosovskaknjigapamcenja.org/>

10

<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/news-release/2009-and-earlier/57jqxr.htm>

11

<https://branitelji.gov.hr/kontakti-16/5-uprava-za-zatocene-i-nestale/951>

According to official data, by December 31, 2017 5,131 human remains were exhumed in Croatia; 150 mass graves and more than 1,200 individual graves were discovered; the search is still going on for 1,533 missing Croatian defenders and civilians, as well as 419 defenders and civilians who are known to be killed, but locations of their internment remain unknown. During 2017 the Office on Detainees and Missing Persons organised 7 identifications of human remains, during which the remains of 28 persons gone missing in the territory of Croatia were finally identified.

From the beginning of exhumations and identifications till December 31, 2017, organised by the Office on Detainees and Missing Persons, 4,196 human remains of persons exhumed in the territory of RH were identified. By December 31, 2017, within the total number of identified human remains (4,196) there are remains of 845 persons recorded as missing from the year 1995.

In 2017, on the basis of information on possible places of unregistered graves from the period of the Homeland War and in accordance with the plan of exhumation of human remains from sanitisation graveyards, the Office on Detainees and Missing Persons organised and carried out exhumation of remains of 54 victims in five locations (in Bogdanovci, at the Slunj military site, in Široka Kula, Glina and Šaš). Exhumations of the remains of persons gone missing in 1995 were carried out in Široka Kula, Glina and Šaš. ICRC reported four thousand persons missing after the war. 2,500 of them were identified. While establishing of deaths and disappearances was improved in the immediate post-war period, the progress in the search for mass graves and mortal remains is still unsatisfactory. The destiny of 1665 persons is still unknown.

By the data of the Office on Detainees and Missing Persons¹², due to the war in Croatia the destiny of 18,000 detained, missing and forcibly taken away Croatian defenders and civilians is still uncertain.

By official data, more than 150 mass graves and more than 1,200 individual graves have been discovered in Croatia. Mortal remains of 5,127 persons were exhumed from these graves; there are still 1,533 missing Croatian defenders and civilians, and the graves of 419 killed defenders and civilians have not been found yet. Croatian institutions and associations involved in dealing with the issue of the missing put the sole blame for such situation on the Republic of Serbia. They believe that the key obstacle to an efficient resolution of the issue of the missing is the lack of accurate information on unrecorded mass and individual graves; they believe that Serbia keeps the key documents on such cases.

On the other hand, apart from the interest of Serbia to find the missing persons of Croatian citizens of Serbian ethnicity, who had gone missing mostly during the police-military operations Thunder and Flash, Serbia is also still looking for 98 persons from the list of the missing in BiH. During the war in Kosovo, according to official estimates, there were 5,800 persons of Serb ethnicity

missing. The destiny of 1,658 missing persons is still unknown, including 540 persons of non-Albanian ethnicity.¹³

All these facts show that the claims, expectations, and interests of the newly established successor states are often intermingled on several levels, and that they can be easily used for political goals and score-settling. It should be particularly emphasized that the problem of missing persons cannot be resolved without cooperation of the countries of the region which were involved in the war conflicts, and political relationships directly affect the regional cooperation in the process of tracking the missing. An analysis of this process could easily establish how the efficiency of regional cooperation varied over years in correlation with changes of political relationships of the countries of the region.

13

The data are taken from the official internet presentation of the Commission for missing Persons of the Government of the Republic of Serbia, available at: <http://www.kznl.gov.rs/latinica/komisija-za-nestala-lica.php> (Retrieved: February 12, 2018)

THE LEGAL FRAMEWORK REGULATING THE ISSUES OF MISSING PERSONS IN THE RESPECTIVE COUNTRIES OF THE REGION

Earlier analyses of the situation regarding the missing persons issue point to another similarity between all the countries covered by this research. There is a large discrepancy between the rights of the missing civilians' families and those of the families of the missing war veterans, that is, members of military formations. The difference between the number of guaranteed rights under the existing legal frameworks of the successor-countries, as well as between the respective levels of the baseline for calculating material allowances to missing veterans' families, that is, members of military units and to missing civilians' families are very clearly visible and cast a deep shadow on the civil war victims' status.

CROATIA

The following laws guarantee the provision of rights to missing persons' families: the *Law on the Rights of Croatian Homeland War Veterans and their Family Members*¹⁴ and the *Law on the Protection of Disabled War Veterans and Civilians*.¹⁵ According to the Act on the Rights of Croatian Homeland War Veterans and their Family Members, the ministry responsible for war veterans provides funding and adopts annual plans on marking sites of mass graves of victims of the Homeland War, on the basis of the Programme of Commemorations that is proposed by the Ministry and adopted by the Government of the Republic of Croatia. With the Act on the Rights of Croatian Homeland War Veterans and their Family Members, Croatia has regulated the rights of family members of imprisoned or missing Croatian war veterans, but this law does not encompass the civilians who were imprisoned or disappeared during the war.

14

<https://www.zakon.hr/z325/Zakon-o-pravima-hrvatskih-branitelja-iz-Domovinskog-rata-i-%C4%8Dlanovnih-vojnih-obitelji>

15

<https://www.zakon.hr/z/864/Zakon-o-za%C5%A1titni-vojnih-i-civilnih-invalida-rata>

According to the 2017 Legislative agenda of the Croatian Veterans' Ministry, it is planned that the Law on Persons gone Missing in the Homeland War should be adopted in the 3rd quarter.

On the basis of the Law on the Rights of Croatian Homeland War Veterans and their Family Members of 2014, family members have a right to a monthly benefit equal to the family disability benefit, larger family disability benefit, increased family disability benefit and family pension. In addition to the aforementioned rights, family members are also entitled to a financial benefit, family pension benefit (in cases where the veteran has not yet been exhumed/identified, but has not been declared dead as a missing person), a one-off family assistance in cases of exhumation and identification, and insurance money.

The draft proposal for a new Law on the Rights of Croatian Homeland War Veterans and their Family Members¹⁶ has caused heated reactions in the public and the parliament.¹⁷ In the 5th session, on 4 October 2017, the Parliament adopted a conclusion accepting the draft bill, while objections, suggestions and opinions will be sent to the sponsor in order to prepare a Final draft bill.

The novelty contained in the new Croatian veterans' act passed on 1 December 2017, compared with the 2014 Law, lies in merging the veterans' and victims' rights within a single legal act, open deadlines for recognising veteran and Croatian veteran disabled status, introducing benefits for unemployed veterans (instead of costs of living allowances), reinstating the right to free textbooks, general medical examinations and adopting a National strategy for the protection and safeguarding the health of veterans and victims of the Homeland War. In addition, it also introduces quicker provision of accommodation, harmonizing ways of realising the right to a pension, and protection of the acquired rights of members of the Croatian Defence Council*. The funds for implementation of the law will be secured partly from the budget of the Ministry of Defenders, partly from the budget of the Ministry of Labour and Pension System, as well as from the budgets of local self-government units.¹⁸ By the new law, the records of defenders shall no longer be public.

The rights that will be acquired through the new Law will be founded, among other things, on the basis of loss, imprisonment or disappearance of a family member.

Regarding the position of relatives of persons gone missing during the war, in jurisprudence up till now, even when they are involved in the criminal procedure, they are often not informed on the rights of the victim; also, most of them never received any sort of indemnity related to arrest, taking away by force, or disappearance of their relatives. There is a high number of ongoing investigations of war crimes, often against unknown perpetrators, whose victims are still recorded as missing. For instance, credible and reliable data on the number of detainees in the Bučje camp are still not available. It is assumed that approxima-

16

<https://vlada.gov.hr/UserDocs/Images/Sjednice/2017/08%20kolovoz/52%20sjednica%20VRH/52%20-%203.pdf>

17

<http://vijesti.hrt.hr/407233/sabor-o-prijedlogu-novog-zakona-o-hrvatskim-braniteljima>

*

Croat units in Bosnia and Herzegovina
(translator's note)

18

<http://net.hr/danas/hrvatska/vlada-u-proceduru-uputila-zakon-o-hrvatskim-braniteljima-prava-pripadnika-hvo-a-primjenjivat-ce-se-od-1-siječnja-2019/>

tely 200 to 300 detainees passed through the camp from August 1991 to January 1992. The destiny of 21 missing detainees is still unknown. The county court in Požega issued eight judgements for warcrimes committed in the period from August 1991 to January 1992 in the Bučje camp. Six perpetrators were sentenced to valid sentences, one sentence was never confirmed because the process was stopped due to the death of the defendant, and one was acquitted.

The Ministry of Interior announced that 3,636 persons were reported as perpetrators of war crimes; criminal proceedings were instituted against 1,843 persons.

Most of the damage claims we analysed, raised by the relatives of persons gone missing in the war, were rejected due to statutes of limitation or war damage, because there were no valid court sentences in criminal proceedings, and because there was no evidence of killing after the person was forcibly arrested and taken away. It should be kept in mind that according to the jurisprudence of the European Court of Human Rights the relatives of missing persons are often considered victims of violation of the article 3 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – prohibition of torture.

Consider what the new draft Veterans Act proposes:

- introducing an unemployed veterans' benefit – which is to replace the living costs allowance, which was abolished in 2014,
- increasing the minimum pension – they will increase in line with the number of days spent in the combat sector
- reducing the age limit for old age pension – depending on the amount of time spent in the combat sector
- expanding the circle of beneficiaries of a family pension – to include marital and extra-marital partners, as well as children of III. and IV. category Croatian disabled homeland war veterans.
- triennial general medical examinations – in order to prevent an increase in malignant diseases in the veteran population
- medical rehabilitation for all veterans with organ damage – up till now, only disabled veterans of war had this right
- opening a new deadline for recognising veteran and disabled veteran status – the deadline was cancelled in 2006, and in 2009
- precedence in employment – introducing a tax relief for employing children of those missing or killed in combat
- introducing the possibility of working while receiving a pension – veterans receiving an old age pension will be able to work part-time, while those receiving a disability pension can work full-time, if suffering only a partial loss of work ability, or 3.5 hours in case of full loss of work ability.
- scholarships, free textbooks and accommodation in student homes – veterans with up to 100 days spent in the combat sector are also entitled to this right.

- the right to an attorney – veterans accused of a criminal act against values protected by international law will have their costs of legal representation covered by the state
- strengthening local Ministry units – for on-site support and assistance for veterans
- protecting the acquired rights of the Croatian Defence Council – the right to a disability pension for CDC members who did not submit a request on time

Funds for ensuring that the act is implemented will be secured in part from the Veterans' Ministry, and partly from the Work and Pensions Ministry.

The *Law on the Proclamation of Missing Persons Dead and Proof of Death*¹⁹ sets out the legal regulations concerning declaring a missing person deceased. Based on this act, a court determines the conditions for declaring a missing person deceased in an extrajudicial procedure. A court will declare a missing person dead if:

- there has been no news on his/her life in five years since the request has been submitted to the court, and 60 years have passed since his/her birth;
- there has been no news on his/her life in the past five years, and it is likely that the person is no longer alive;
- he/she disappeared in a shipwreck, aviation or other traffic accident, fire, flood, avalanche, earthquake or any other kind of immediate danger, and there has been no news on his/her life for six months since the danger has ceased;
- he/she disappeared during a war, the disappearance was related to the events of war, and there have been no news for a year since the cessation of hostilities.

In accordance with the Law, if a person has been missing for a longer period and tracking efforts have not yielded results, any person with a legal interest in the matter, as well as the State Attorney, can recommend that he/she be declared deceased. The experience of *Documenta* has shown that members of missing civilians' families most frequently initiate procedures for declaring a missing person dead in order to resolve certain status issues (probate proceedings and similar), rather than to exercise their right to assistance from the state. At the request of the family, a court may declare a missing person dead even if he/she has not been found. Declaring a person deceased does not affect the tracking process, which continues as it would if the person has not been declared dead. The judicial proceedings are the same for missing civilians and missing veterans. The "Book of missing persons on the territory of the Republic of Croatia" contains a list where it can be seen whether a person has been registered as missing. The list is also available on the Croatian Red Cross and International Red Cross Committee websites, as well as directly at the Office on Detainees and Missing Persons.

¹⁹

<https://www.zakon.hr/z/380/Zakon-o-progla%C5%A1enju-nestalih-osoba-umrlima-i-dokazivanju-smrti>

The certificates of detainment in enemy camps and disappearance are issued by the Office on Detainees and Missing Persons with the Veterans' Ministry, based on the facts that are on its official record, but crimes linked to forced disappearances are only liable to criminal prosecution in the context of an investigation into crimes against humanity and war crimes.

The following is necessary for a person to be included in the register of persons gone missing in the Homeland War:

- that it is a person whose fate, that is, whose location, is unknown, and there is as yet no evidence of his/her death,
- that his/her disappearance is linked to the Homeland War
- that the seeker has initiated a tracking procedure, that is, filled out a tracking form.

The *Law on the Protection of Disabled War Veterans and Civilians*, whose article 12 stipulates that protection will also be extended to members of families of persons killed, deceased or disappeared under the circumstances described in art. 8 of the Law, defining a civilian disabled in war, is another law that provides a legal framework for missing civilians' families to acquire some rights. A disabled civilian who acquires and uses the rights defined by this Law on the basis of his/her illness retains the attribute of a disabled civilian if the damage to his/her organism decreases to less than 60%, but not below 20%. The rights accruing from the death of a family member are a family disability benefit and an increased family disability benefit. Likewise, the Croatian Veterans' Ministry shall bear the costs of transportation and burial of a civilian victim of the Homeland War on the territory of the Republic of Croatia, following exhumation and identification.

We have observed in practice that in evidentiary procedures based exclusively on material evidence, certificates issued by the appropriate military unit or institution, that is, competent state administration body, presented significant obstacles to rights being exercised. Likewise, we observed discriminatory provisions pertaining to recognising status as a disabled civilian – from abuse, that is, being deprived of freedom by terrorists or members of the Yugoslav People's Army from 17 August 1990. We believe that the text should be amended in this regard, to read "by members of armed formations". Only such a formulation would also legally include victims of abuse, that is deprival of freedom by the Croatian Army and police forces, as well as other armed formations active during the war on Croatian territory.

BOSNIA AND HERZEGOVINA

The Constitution of Bosnia and Herzegovina, which is a part of the General Framework Agreement for peace in Bosnia and Herzegovina, better known as the Dayton Agreement²⁰, imposes a firm framework of protection of human rights. The Constitution imposes explicitly protection of the right to life, right to freedom from torture, from inhuman and degrading treatment or punishment, right to personal freedom and safety, right to private and family life, as well as prohibition of discrimination.

In Bosnia and Herzegovina and its entities, in 2003 penal codes and codes on criminal procedures were adopted, drafted in accordance with international standards of human rights and principles of law. Passing the Law on the Court and Prosecution of BiH created conditions for a more serious processing of war crimes and for regulation of the area of exhumation and identification. When the state Court and Prosecutor's Office were established, the authority over the process of tracking missing persons could also be regulated; before that it was not legally regulated, but relied on the agreement from 1996. It was expected that the judicial proceedings for war crimes at national courts would lead to discovery of new secret graves. A particular potential was seen in the institute of agreement on guilt admission which, if fully implemented, could result in the confession on the location of internment of victims. However, it turned out that the expectations were too high; the court trials did not give a significant contribution to discovering the sites where the mortal remains were hidden.

The Constitution and penal codes do not include a definition of "forced disappearance" as a separate category or criminal act. The Constitution sets out human rights and freedoms which prohibit disappearance of people; the penal codes introduce forced disappearance through criminal acts against humanity and values protected by international law, and by sanctioning the perpetrators.²¹

The Constitutional Court of BiH received and approved hundreds of appeals/complaints of members of families of missing persons, filed because of disappearance of a person during the war in Bosnia and Herzegovina. In its decisions, the Constitutional Court gave orders to responsible institutions to establish the Fund for the Families of the Missing and the Central Record of Missing Persons, but the authorities ignored them each time. The complainants then turned to international legal bodies for human rights protection, the European Court of Human Rights and UN Human Rights Committee. In preparing and submission of cases of forced disappearance to the international bodies the appellants enjoyed free legal support from the TRIAL agency²², which has dealt with forced disappearance issues in different forms for many years. The European Court of

20

<http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=14064>

21

<http://www.mhrr.gov.ba/PDF/LjudskaPrava/Inicijalni%20izvjestaj.pdf>

22

http://trial.ba/?page_id=167

Human Rights rejected the appellants' charges without hearing the merits, with an explanation that the state of BiH and its institution made sufficient efforts to track missing persons. In its latest decisions on admissibility and merits, the Constitutional Court has also rejected appeals submitted by family members of missing persons, relying on the jurisprudence of the European Court of Human Rights. Therefore, family members of missing persons ceased submitting appeals to the BH Constitutional Court, and this mechanism of pressure on the authorities has been lost irreversibly.

The State Prosecutor's office of Bosnia and Herzegovina assumed the full responsibility for the process of tracing missing persons as late as 2011. Before the assumption of the full competence by the State Prosecutor's office, the process of exhuming was burdened by problems of local authority. Till then, the activities of exhumation and identification had been under the authority of district, cantonal and entity prosecutors and the Prosecutor of the Brčko district; till 2003, it had been done by investigating magistrates from district and cantonal courts, under the Criminal Procedure Act. According to the Sarajevo Agreement from 1996, investigating magistrates, later also prosecutors, were allowed to cross entity boundaries and conduct exhumations beyond the limits of the real territorial authority of their judicial institutions. Because of such situation, upon the completion of the exhumation and identification of mortal remains, no further legal steps were taken to establish the responsibility for the death of the missing person, because magistrates and prosecutors were not competent to conduct criminal procedure against perpetrators beyond territorial authority of their judicial institutions. Some cases of major mass graves discovered and exhumed in the territory of Bosnia and Herzegovina never ended up in court, i.e. a serious investigation was never initiated.

State Prosecutor's Office of Bosnia and Herzegovina conducts exhumation and identification on the basis of information received from individuals, Missing Persons Institute of Bosnia and Herzegovina (MPI BiH), the police, intelligence services, or any other source, in accordance with court orders issued by the Court of BiH. When full responsibility for exhumations was taken over by the State Prosecutor's Office of BiH, the problem appeared of insufficient number of prosecutors to carry out simultaneous exhumations in different sites all over BiH. In case of certain sites where there is reliable information that they contain mortal remains, sometimes it takes years before the Prosecutor's Office starts to work on exhumation. There are many examples of field work on exhumation being done by authorised expert associates, rather than prosecutors themselves, which puts into question implementation of reliable investigation suitable for criminal persecution of persons responsible for disappearance of persons in question.

In the report of the Task force for forced or involuntary disappearances from

2010²³, recommendations to the Prosecutor's Office of BiH included the following points:

- The number of prosecutors working on exhumations and criminal persecution of war crimes is very low;
- In order to speed up the process, additional personnel should be appointed;
- Persons working on exhumations need to receive necessary aid and equipment;
- To speed up the process, additional forensic pathologists should be secured;
- People working in this field should receive more resources to make sure that they complete these arduous tasks."

These recommendations were never implemented. The very number of prosecutors working on the cases of war crimes is insufficient. At the moment, out of the total of 57 prosecutors in the Prosecutor's Office of BiH, 28 prosecutors are engaged on cases of war crimes. In 2014 there were 35 of them, but in the meantime the number was reduced because some took other responsibilities and their positions were not filled by hiring new prosecutors. No special equipment was procured for the work on exhumation; BiH also has a grave problem of a lack of experts specialised in forensic pathology.

In the year 2004 the Law on Missing Persons²⁴ was adopted, which stipulates the right to "truth on the destiny of the missing family members", as well as the right to information on the investigation procedure. Under the Law, missing person is defined as follows: "Missing person is a person on whom the family has not had any news and/or who on the basis of reliable information was reported missing due to armed conflict which took place in the territory of the former SFRY." The Law on Missing Persons of BiH established certain rights and duties and set out measures and objectives to be taken in order to bring a major improvement of the process of tracing missing persons in BiH.

Although this is the first act in a post-conflict country which deals with the issue of missing persons, the results of implementation of the Law on Missing Persons of BiH are not assessed as satisfactory. The Law is successfully implemented only in the part which provides for the establishment of the Missing Persons Institute. The Law also envisaged the establishment of the Central Records on Missing Persons, but even after 13 years the existing records have not been completely verified. The new Law also made provision for sanctions against individuals and institutions that withhold information pertaining to the fate of missing persons, but it has not happened so far.

The authors of the draft Law were rather ambitious in that they built into the text of the bill provisions which elaborated in detail the rights of families of the missing, which included, *inter alia*, financial support. The fund for support to the families of the missing was never established, which means that the Law totally failed with respect to the rights of families. The same fund was supposed to fi-

23

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/ReportBiH2011.pdf>

24

<https://abunodiscomnes.wellcomecollection.org/wp-content/uploads/2014/09/Zakon-o-nestalim-osobama-u-BiH-Source-ICMP.pdf>

nance marking the sites of internment and exhumation of missing persons. Apart from drafting the Ordinance, nothing has been accomplished in this field.

In its numerous decisions from 2004 until today, the Constitutional Court of BiH has been issuing identical rulings which remain unimplemented: "... The Constitutional Court of BiH has ordered the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, the Government of the Federation of BiH, the Government of the Republika Srpska, and the Government of the Brčko District of BiH, to secure without delay the operational functioning of the Fund for the Families of the Missing in Bosnia and Herzegovina, and the Central Records of the Missing Persons in Bosnia and Herzegovina, which were established in accordance with the Law on Missing Persons of BiH." The Law also envisaged that each local authority appoint one official to deal with the issue of the missing, but it did not happen, even in the communities where there were thousands missing persons.

Despite the fact that the BH Law on Missing Persons was promoted internationally as a good example, in reality it initiated just a hardly noticeable progress in tracking missing persons, only via the establishment of the BH Missing Persons Institute.



KOSOVO

25

Constitution of Kosovo, Republic of Kosovo, 2008, (Retrieved 15 June 2017) <http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Constitution1Kosovo.pdf>

26

Law on the Status and the Rights of the Martyrs, invalids, veterans, members of the Kosovo Liberation Army, civilian victims of war and their families, Republic of Kosovo, 2012, (Retrieved 15 June 2017) [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/lajjet/Law%20on%20status%20of%20martyrs%20of%20war.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/lajjet/Law%20on%20the%20status%20of%20the%20martyrs%20of%20war.pdf)

27

Law on the Missing Persons, Republic of Kosovo, 2011, (Retrieved 15 June 2017), from <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/lajjet/Law%20on%20missing%20persons.pdf>

After the proclamation of independence, a chapter on regulation of fundamental human rights was included in the Kosovo Constitution²⁵, particularly a special chapter regulating international agreements and instruments guaranteed by the Constitution. Furthermore, the Constitution grants priority to international agreements over national legislation and acts that relate to public institutions (article 22). The Constitution thus conceives enables Kosovo citizens to make use of a wide range of international instruments to protect their rights at international judicial bodies.

Issues of missing persons are regulated in two key laws: the Law on the Status and the Rights of the Martyrs, Invalids, Veterans, Members of the Kosovo Liberation Army, Civilian Victims of War and their Families²⁶, and the Law on the Missing Persons²⁷. In mid 2011 the Kosovo Assembly passed the Law on the Missing Persons, which regulates rights and interests of missing persons and their families. On the other hand, the Law on the Status and the Rights of the Martyrs, Invalids, Veterans, Members of the Kosovo Liberation Army, Civilian Victims of War and their Families, the so-called Law on reparations, regulates the status of victims and their right to pension.

It is important to point out that on the basis of the Law on the Status and the Rights of the Martyrs, Invalids, Veterans, Members of the Kosovo Liberation Army, Civilian Victims of War and their Families, there are two types of missing persons: missing members of the Kosovo Liberation Army and missing civilians.

A missing civilian person is “a person whose whereabouts is unknown to his or her family members and who, based on reliable information, was reported missing during the period between 1 January 1998 and 31 December 2000, as a consequence of the war in Kosovo during 1998-1999”.

On the other hand, civilian victim is “the person who has died or got wounded by the enemy forces from period 27.2.1998 up to 20.6.1999”, which are the official dates of the beginning and end of war, respectively. As the Law determines the pension scheme in accordance with the mentioned time frame, family members of a missing person have a right to pension even if the person disappeared after the period recognised as the official end of the war in Kosovo. The advantages which follow from the Law differ in dependence of the category under which the missing person is classified: missing members of the Kosovo Liberation Army and missing civilian victims of war. The following table shows the level of pensions and compensations approved to both categories:

SPECIAL PRIVILEGES (BOTH CATEGORIES)

FAMILY MEMBERS OF THE KLA FIGHTERS	FAMILY MEMBERS OF MISSING CIVILIANS
Primary, secondary and tertiary healthcare services free of charge	Not applicable
Property tax exemption	Not applicable
Social care with accommodation	Not applicable
Priority in registration and enrollment in public education institutions	Not applicable
Exemption from administrative payments to public universities and dorms	Not applicable
Aid for secondary and higher education	Not applicable
Family pensions	Not applicable
Employment benefits	Not applicable
Ensuring the housing conditions	Not applicable

Payment exemptions, such as: elderly homes, administrative, judicial and other fees, electricity costs, etc..	Not applicable
---	----------------

PENSION LEVEL (BOTH CATEGORIES)

FAMILY MEMBERS OF THE KLA MEMBERS		FAMILY MEMBERS OF MISSING CIVILIANS	
THE NUMBER OF MISSING FAMILY MEMBERS WHO WERE IN THE KLA	PENSION LEVEL	NUMBER OF FAMILY MEMBERS WHO WENT MISSING AS CIVILIANS	PENSION LEVEL
1 missing member	385,50 €	1 missing member	135,00 €
2 missing members	428,70 €	2 missing members	135,00 €
3 missing members	463,80 €	3 missing members	135,00 €
4 missing members	498,90 €	4 missing members	135,00 €
More than 4 missing members	534,00 €	More than 4 missing members	135,00 €

The Law on the Missing Persons includes the right of family members to know the destiny of the missing person; status rights of the missing person's family members; the existence of the Central Records on Missing Persons, and the Government Commission for Missing Persons.

The most significant aspect of this Law is the fact that it sets out authorities and responsibilities of the Government Commission for Missing Persons, whose duty is to form the Central Records on Missing Persons; it is also charged with the entire coordination of activities of tracking missing persons. This Law enables a holistic approach to the issue of missing persons, which considerably departs from the mere technical procedure of finding and identifying missing persons, and integrates this issue into a broader social agenda. Still, what remains questionable is how big the real capacities are of the Commission, which does not show readiness to deal with the issue of the missing in an integral way, as originally envisaged.



SERBIA

The situation in Serbia is the following: under the current Law on Rights of Civilian Invalids of War²⁸, persons victims of forced disappearance do not enjoy the status of civilian victims of war; in order to accomplish the rights from this Law, family members of missing civilians have to recourse to extrajudicial proceedings to declare their missing family members dead.²⁹ However, many families refuse to declare their loved ones dead until their mortal remains are found and their destiny established, or until the circumstances of their forced disappearance are clarified.

At the same time, on the basis of the Law on Fundamental Rights of Combatants, Military Invalids and Families of Killed Combatants³⁰, a family member of a killed combatant may realise the right to family disability benefit, health protection, and transport benefits.

In late 2014 the Ministry of Labour, Employment, Social and Veteran's Issues initiated drafting a new law on rights of veterans, soldiers with disability, civilians disabled in war, and their families. Although the draft of the new law was in the phase of public consultation, the conclusion of the consultation were never publicised and the draft itself was made without any kind of participation of associations of victims and organisations dealing with protection of rights of victims.

The Ministry of Work, Employment, and Social and Veterans' Issues initiated drafting a document which would regulate legal status of families of missing persons. During December 2014, the Draft Law on Rights of Combatants, Military Invalids, Civilian Invalids of War and their Family Members was in the stage of public discussion, but conclusions of the public discussion were never made public. The Draft itself was made without participation of associations of victims and associations which protect rights of victims.

The text of the Draft Law, seen by the Humanitarian Law Centre, stipulated that "civilian victim of war (is) a citizen of the Republic of Serbia who lost their life or disappeared as a civilian...", and that "... the family of a killed combatant (is) the family of a person who was killed, who died or disappeared...". The Draft also stipulated certain rights of families of civilian victims of war. What was considered disputable was that certain categories were completely left out from the Draft, including families of missing persons, victims who due to circumstances suffered in territories of other states, and victims of sexual abuse and torture suffering from mental illnesses as a consequence of violence they experienced. The proposed draft showed clearly that the disputed provisions of the old law were retained. Therefore, most of civilian victims living now in Serbia will not

28

Zakon o pravima civilnih invalida rata,
„Službeni glasnik RS“ [Official Gazette],
no. 52/96

29

"Pravo žrtava na reparacije u Srbiji i
standardi Evropskog suda za ljudska prava
"[Right of victims to reparations in Serbia
and the standards of the European Court
for Human Rights], 2016, pp. 21-22,
accessible at [http://www.hlc-rdc.org/
wp-content/uploads/2016/01/Izvestaj_o_reparacijama_2014_FF.pdf](http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2016/01/Izvestaj_o_reparacijama_2014_FF.pdf), retrieved 17
May 2017

30

Zakon o osnovnim pravima boraca, vojnih
invalida i porodica palih boraca, „Službeni
list SRJ“ no. 24/98, 29/98 - corr. and
25/2000 – decision of SUS and „Službeni
glasnik RS“ no. 101/2005 - dr. zakon and
111/2009 - dr. zakon, articles 13 and 22.

be recognised as victims, nor will they receive any support from the state; the Humanitarian Law Centre estimates that there is at least 15,000 such persons. The Draft Law has not entered the parliamentary procedure yet, and Serbia still does not have an adequate legal framework which would regulate the process of tracking missing persons in an appropriate and comprehensive way. In the first place, this means that Serbia has not adopted a special law on missing persons, which would regulate the process of tracking missing persons, as well as the rights of families of missing persons.

The regular annual report of the Ombudsman for 2016 includes the assessment that "In tracking and processing war crimes before Serbian courts, establishing the facts of the destiny of missing persons has not been a priority."³¹

Nevertheless, the National Strategy of Processing War Crimes³², adopted by the Government of Serbia in February 2016, states that it is necessary "to implement coherently comprehensive measures whose goal is to secure that crimes be investigated, and war crimes procedures carried out legally, within a reasonable time-frame, with a full respect of the rights of all participants in the process. This would open the possibility that those responsible for war crimes receive appropriate punishment, that the victims see the justice done, and bodies of the missing be found". In that sense, the Strategy determines as one of the indicators of its successful implementation precisely "the decrease of the number of missing persons whose destiny has not been clarified".

The declaratory commitment to give priority to establishing the destiny of missing persons in processing war crimes was also expressed in the Declaration on the role of the state in addressing the issue of persons missing as a consequence of armed conflict and human rights abuses³³, signed in August 2014 by Croatia, Serbia, Bosnia and Herzegovina, and Montenegro, on the initiative of the International Commission for Missing Persons. Article 7 of the Declaration commits all parties to give priority to processing perpetrators responsible for forced disappearance of persons and for hiding them. The Commission for Missing Persons has not played a proactive role in finding mass graves in the territory of Serbia; the only war crime trial in Serbia which resulted in finding missing persons was the trial of the "Sotin" case.³⁴ On the basis of information provided during the investigation by the accused Žarko Milošević, the cooperation of the Prosecutor for War Crimes, the State Attorney Office of the Republic of Croatia, and the Commission for Missing Persons of Serbia and Croatia, mortal remains of 13 victims from Sotin, killed by members of Serbian forces on 27 December 1991, were found in April 2013 at a site near Sotin.

31

Redovni godišnji izveštaj zaštitnika građana za 2016. godinu, Belgrade 2017, p. 30, accessible at: <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5191/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202016.%20godinu.pdf>, (Retrieved 11 May 2017)

32

Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina, p. 4, „Službeni glasnik RS“, no. 19/2016, accessible at: <http://www.mpravde.gov.rs/vest/12116/-nacionalna-strategija-za-procesuiranje-ratnih-zlocina-.php>, (Retrieved 11 May 2017)

33

Declaration on the role of the state in addressing the issue of persons missing as a consequence of armed conflict and human rights abuses, Mostar, BiH, 28 August 2014, accessible at: <https://www.icmp.int/wp-content/uploads/2014/08/signed-declaration-2.pdf>. The Declaration text in BCS languages is accessible here: <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Procita-te-tekst-Deklaracije-onestalim/260488>; (Retrieved 24 May 2017)

34

The trial reports and the documents of the Sotin case are available at: <http://www.hlc-rdc.org/Transkripti/sotin.html> (Retrieved 24 May 2017)



INSTITUTIONAL MECHANISMS

Institutional mechanisms established in the Yugoslavia successor states, related to the issue of missing persons, are a part of each state's national apparatus established to solve the problem. If we exclude the legal framework which partially covers the problem of missing persons in each of the states in more or less (un)satisfactory manner, state apparatuses consist mainly of offices, bureaus, committees, institutes and so on.



CROATIA

The war that followed Yugoslavia's breakup was at the beginning most acute in Croatia. On December 24, 1991, Croatia set up a *Commission for Tracing Persons Missing in War Activities in the Republic of Croatia*³⁵. The Commission had the task of collecting and processing data on civilian and other victims and on missing persons from the Republic of Croatia's territories caught in war activities, and submitting the report on its work to the Government. Government *Office for Displaced Persons and Refugees* and the *Croatian Red Cross* handled professional and administrative work for the Commission. In addition to the aforementioned Commission, in 1991 the *Commission for the Treatment of Persons Captured in Armed Conflict in the Republic of Croatia*³⁶ was established. The captured were considered to be YNA members, YNA reservists, and other persons captured in armed conflicts against the Republic of Croatia.

The Decree on Establishing the *Commission on Detained and Missing Persons*³⁷ was issued on May 13, 1993. The Commission had united the work of the two previous commissions, which were terminated. The newly established Commission had the task to collect and process data on detained and missing persons from the territory of the Republic of Croatia during the Homeland War, and it closely cooperated with the *International Red Cross* in dealings of missing

35

Uredba o osnivanju i radu Komisije za postupanje s osobama zarobljenim u oružanim sukobima u Republici Hrvatskoj, http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1991_09_50_1231.html

36

Uredba o osnivanju i radu Komisije za traženje osoba nestalih u ratnim djelovanjima u Republici Hrvatskoj, http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1991_12_72_1857.html

37

Uredba o osnivanju Komisije za zatočene i nestale, http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1993_05_46_894.html

persons. The Commission also carried out certain tasks related to prisoners of enemy military and paramilitary forces during the Homeland War. The members of the Commission were representatives of various departments involved in the process of searching for missing persons, and were appointed by the Government. The President of the Commission was Ivan Grujić, who held that position until its abolition in September 2000.

Since 1995, for the purpose of performing tasks within the scope of the Commission's work, the sub-commissions could have been established in separate counties (and the city of Zagreb), as the working bodies of the Commission. According to the instructions of the President of the Commission, the Department for Missing and Detained of the Government Office for War Victims has performed the tasks of its scope of work.

Immediately after the war, and after the debate on the *Report on activities and results of the search for missing, violently deported, detained Croatian defenders and civilians during 1994 and 1995*, submitted by the Government of the Republic of Croatia, the Croatian Parliament issued a *Declaration on Missing, Detained and Violently Deported Persons*³⁸ on March 1996, in which the issue of missing persons stands out as a paramount humanitarian and political issue. At that time there were 2,792 people on the list of missing persons, most of which disappeared during the occupation of Vukovar. The Declaration also stated that the searching for violently deported and the resolving of the missing persons fate was a matter of greatest importance for the Croatian delegation during the Dayton negotiations and for the search of a general peace solution on the territory of former Yugoslavia.

On September 21, 2000, the Government established the *Office on Detainees and Missing Persons*³⁹ as an expert service, which has the task of performing professional and administrative affairs related to the search for detainees and missing persons. The reasons for the establishment of the Office was the need for more effective solution of legal issues, setting up expert advisory bodies and consolidating financial resources intended for the tracing of the missing. In total the Office was allocated 9,325,889.25 kunas in 2001.

In the Office three inter-departmental working groups were established: Working group for exhumation and identification process, Working group for collecting data on missing persons and mass graves, and Working group for the search of missing persons in Osijek-Baranja County and Vukovar-Srijem County.

The establishment of *The Croatian Government's Office on Detainees and Missing Persons* increased the efficiency of the process of tracing missing persons, primarily the development of methodology and the organization of the whole process. The work methodology in the process of searching for missing persons was based on the formulation of a questionnaire made by experts, the engage-

38

Deklaracija o nestalim, zatočenim i nasilno odvedenim osobama, <http://zakon.poslovna.hr/public/deklaracija-o-nestalim%2C-zatochenim-i-nasilno-odvedenim-osobama/11371/zakoni.aspx>

39

Uredba o osnivanju Ureda Vlade Republike Hrvatske za zatočene i nestale, http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000_09_94_1867.html.

ment of data gathering teams compiled by the Croatian Red Cross Search Service staff and members of family associations of detained and missing, and on data analysis after the collection of the initial information. Concerning exhumation, data on possible grave locations began to be collected in 1991 from many different sources. For the exhumation purposes, special exhumation teams have been organized and process of exhumations included: competent investigative tribunal conducting investigative activities, police department responsible for conducting a pyrotechnic inspection, securing the site of exhumation and documenting the execution of the investigative activities, and the Ministry of Health provided the presence of a physician, court medical specialist or pathologist. The Department of Casualties, which led the exhumations, excavations and transfer of the remains to the place of forensic analysis, was under the authority of the *Office on Detainees and Missing Persons*.

The Office ceased work on January 15, 2004, after which the Regulation on Internal Organization of the Ministry of Croatian Defenders⁴⁰ was issued on March 17, 2004. The Office's work, documentation, tools for work, financial resources, equipment, rights and obligations, civil servants and employees were taken over by *The Office for Detained and Missing Persons*, within the Ministry of the Family, Defenders and Intergenerational Solidarity. Since then *The Office for Detained and Missing Persons* has a leading role in collecting information on missing persons, as well as on exhumations and identifications on the territory of the Republic of Croatia. Ivan Grujić, the assistant of the Minister of Defenders, was appointed as the head of the *Office*.

The Office on Detainees and Missing Persons is responsible for the following activities:

- collecting and processing data, keeping the complete records of detained persons in enemy camps during the Homeland War and missing persons during the Homeland War, as well as of exhumed, identified and unidentified remains from mass, individual and joint graves, and issuing factual verifications of which it holds official records;
- preparing and organizing interviews on the topic of persons missing during the Homeland War with adequate authorities of other states, and cooperation with those authorities in the process of searching for missing persons, exhumations and identification of remains, as well as delivering/takeover of the remains buried on the territory of other countries in relation with armed conflicts;
- gathering, combining and processing knowledge about places of mass and individual graves;
- organizing, coordinating and participating in exhumations of mortal remains from mass, individual and joint graves on the territory of the Republic of Croatia;

40

Narodne novine br.: 38 / 2004 – March
24 2004.

- organizing, coordinating and participating in the identification of exhumed and received remains;
- performing organization of remains transport of all identified victims to the place of burial, i.e. to the border crossing if the burial is organized in the territory of another state, and the commissioning of funeral equipment for all identified victims;
- preparation of data and documentation from its scope of work for the needs of other ministries and competent bodies and performing expert and administrative tasks for The Commission on Detained and Missing Persons;
- cooperation with citizen associations that gather families of detained and missing persons during the Homeland War, and cooperation with international organizations;
- performing work related to dealing with the remains of victims of the Second World War and post-war period;
- researching, arranging and permanent maintenance of World War II and post-war period victims graves; collecting and processing of data and archive material on post-war victims;
- organizing and covering the costs of arranging the graves of post-war victims, as well as arranging access routes;
- placing a unique inscription on arranged cemeteries and keeping records of all established graves of the post-war period victims and the number of mortal remains in them;
- organizing and coordinating the exhumation, processing and identification of remains of persons found during infrastructural, archaeological works or other works on construction sites and land interventions, which can be assumed to be the remains of WW II victims and/or post-war period;
- at the end of exhumation and processing and/or identification of the remains, organizing their permanent disposal in cooperation with the units of local self-government and the City of Zagreb;
- keeping records of military cemeteries, cemeteries of war and post-war period victims on the territory of the Republic of Croatia;
- responsibility for the implementation of concluded inter-state agreements on arrangement and maintenance of military cemeteries;
- keeping records of Croatian military cemeteries abroad;
- in cooperation with parent countries of the killed and deceased members of the foreign armed forces issuing consent for the excavation, transfer and change of appearance of the foreign armed forces cemeteries and graves;
- performing expert and administrative affairs for the Republic of Croatia's Government Commission for research, decoration and maintenance of military cemeteries, cemeteries of Second World War and post-war victims.

Special sectors of the Office on Detainees and Missing Persons were formed: Sector for the search for persons detained and missing during the Homeland War and the Sector for victims of the Second World War and the post-war period.

Beside the Office on Detainees and Missing Persons, the Government of the Republic of Croatia in 2005 established the *Commission of the Republic of Croatia for Detained and Missing Persons*⁴¹ as well. The Commission has the role of an advisory body with the task to give suggestions, opinions and expert explanations on the topic of search for detainees and missing persons. Among other things, it should propose to the Government the strategy for the search for detainees and missing persons, assess the state of the issues of detainees and missing persons, monitor the effectiveness of the system, examine relations with international organizations, give suggestions and opinions on relations with NGOs dealing with issues of missing persons, and follow the experience of other countries and international organizations dealing with the search for missing persons. The members of the Commission are representatives of the Ministry of the Interior, the Ministry of Defence, the Ministry of Justice, the Ministry of Foreign Affairs and European Integration, the Ministry of Health and Social Welfare, the Ministry of Science, Education and Sports, State's Attorney Office, Security Agencies (OA, POA, VSA), Institute for Forensics and Criminology at the Medical School in Zagreb and the Croatian Red Cross. In July 2017 the Government of the Republic of Croatia decided to establish a new Commission of the Government of the Republic of Croatia for Detainees and Missing persons.

The Ministry of Defenders website provides information on answers to questions related to the process of tracing detainees and missing persons, such as: What is needed for a person to be included in the Homeland War Register of Missing Persons?, How to Report a Missing Person?, Where can it be checked if a person is recorded as missing?, Can a missing person be declared dead if there are no remains and what happens to the search process if a person is declared as deceased?, How are information on the locations of the clandestine graves attained? What kind of information are useful for finding missing persons?, How can information on missing persons be reported?, What follows the report of information about missing persons/grave sites?, What does exhumation of mortal remains mean?, What happens to remains that are not identified?, What is the burial procedure of identified persons?, and so on. In case of providing information that may assist in the process of searching for missing persons, the Office on Detainees and Missing Persons guarantees the protection of personal data and anonymity.

Up to now, The Office has printed four editions of the Book of Missing Persons in the Republic of Croatia. The aim of these editions was to remind the general public of the scale of the problem of missing persons in the Republic of Croatia and to give the support to the families of missing persons in order for them to

⁴¹

Odluka o osnivanju Povjerenstva Vlade Republike Hrvatske za zatočene i nestale,
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_07_86_1693.html

know that they are not alone and forgotten in search for answers. The Book is a tool for the process of searching and also encouragement to the general public to provide additional information, which could contribute to the illumination of the fate of missing persons and the finding of mortal remains. The first edition of the Book of Missing Persons in the Republic of Croatia was published in December 2006, in cooperation with the Office on Detainees and Missing Persons, the International Committee of the Red Cross and the Croatian Red Cross. The second edition, prepared in collaboration with the same partners, was released in March 2010. Since January 2010, 215 requests have been resolved and 102 requests were opened. The third edition of the Book contains an updated list of missing persons in the Republic of Croatia and open requests for the search of remains, recorded until March 31, 2012. The fourth edition of the Book was published in cooperation with the Office on Detainees and Missing Persons and the Croatian Red Cross, with data being checked and consent given by the International Committee of the Red Cross and by the competent institutions in Serbia, Serbian Government Commission for Missing Persons and Red Cross of Serbia. It was presented in October 2015. The fourth edition, as well as all the previous ones, contains a list of all missing persons and remains on the territory of the Republic of Croatia, including citizens of Serbia, Bosnia and Herzegovina and other countries. According to the data gathered until May 1, 2015, 2,138 missing persons and remains are from the territory of the Republic of Croatia, of which 1,716 requests pertain to missing persons and 422 requests are for the search of remains. The Book includes 51 open requests for missing persons, citizens of the Republic of Croatia, to be searched in Bosnia and Herzegovina, which makes a total of 2,189 open requests for search. Since the last issue, the Office on Detainees and Missing Persons solved 244 requests for the search and opened 60 new requests. The issue of missing persons is also embedded in the Government Programs Strategy (2015-2017)⁴². However, the Strategy does not envisage reforms concerning missing persons.

It should be noted that Ivan Grujić was dismissed as the head of the Office on Detainees and Missing Persons in March 2016, when new Government took power. According to Ivan Grujić, at the time of his dismissal Croatia was searching for 1574 Croatian citizens, which is 10% of all cases of the missing⁴³. Following the dismissal of Ivan Grujić, Stjepan Sučić was appointed as the head of the Office. Public responses to the changes in the Ministry and, in particular, in the Office on Detainees and Missing Persons were diverse. Part of the public considered that Ivan Grujić was dismissed without argumentation and public explanation, despite the years of experience in dealing with missing persons, while others criticized his work and expressed positive expectations of the new head of the Office. As it was the time of great political turmoil in Croatia, it can undoubtedly be stated that the dismissal of Ivan Grujić was the result of that

42

Strategija Vladinih programa za razdoblje 2015.-2017., <http://europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Strategija%20Vladinih%20programa%20za%20razdoblje%202015%202017.pdf>

43

"Srbija ima dokumente s točnim lokacijama masovnih grobnica", <http://hr.n1info.com/a113022/Vijesti/Ivan-Grujc-Srbija-ima-dokumente-s-točnim-lokacijama-masovnih-grobnica.html>

turmoil, and that politics has intervened in an area where it doesn't belong, in the search for the missing.

Thus, the emphasis on the humanitarian importance of this issue has again proved to be the most visible at the declarative level.

In December 2016, the Ministry of Croatian Defenders adopted its Strategic Plan for the period 2017-2019⁴⁴ in which the chapter on Restoring and Protecting the Dignity of War Victims deals, among other things, with resolving the fate of missing persons during the Homeland War. It is explicitly stated that "based on results of the past three-year period, 246 open cases are expected to be solved in the upcoming (three year) period." The last report on the results of activities and projects covers the period from January 1 to December 31, 2015.

Commendable novelty is certainly the opening of the Regional Office of the Croatian Defenders Ministry in Vukovar on May 2, 2017.⁴⁵ On this occasion the Minister of the Croatian Defenders said that the Ministry is still looking for 1541 missing persons during the Homeland War and for the 421 remains of mortally wounded persons. The largest share among missing persons is consisted of violently deported and missing persons in the Croatian Podunavlje region during 1991 where, according to official records of the Office on Detainees and Missing Persons, the fate and the burial site of 567 missing and mortally wounded persons is still unknown. Basic tasks of the Regional Office are gathering information on missing persons and clandestine graves, and implementation of field activities which make the backbone of The Office's work.

According to the publicly available documentation of the Office on Detainees and Missing Persons, a significant aspect of cooperation is active inclusion of families and associations that gather the families in the process of resolving the fate of detained and missing persons, from providing information on possible places of mass and individual graves (which are included in the Ministry's activities plan, the Office on Detainees and Missing Persons), through participation in preliminary identification procedures to the final confirmation of identity.

Furthermore, according to available data on the website of the Ministry of Croatian Defenders, we can state that the following results have been achieved in search of the missing organized by the Office on Detainees and Missing Persons from December 2016 until now: on 7 June, 2017, field investigations and surveys begun on the location of Dubica, Hrvatska Kostajnica and on June 6, 2017, in Majur in Sisak-Moslavina County, the identification of the remains of 14 persons exhumed from mass and individual graves was held from 18 to 21 April 2017, at the New Cemetery in Glina 36 unidentified remains from the Homeland War were exhumed, on April 7, 2017, the exhumation of the remains in Ban Josip Jelačić street 155 in Bogdanovci , on April 12, 2017, identification of the remains of three Croatian soldiers imprisoned and disappeared in the autumn of 1991 in West Slavonia, on March 8 and 9, 2017, at the cemetery Šaš (Municipality of

44

Strateški plan Ministarstva hrvatskih branitelja za razdoblje 2017. –2019.,
<https://branitelji.gov.hr/UserDocs/Images//AM2017/JP/05062017%20-%20II%20svj,%20rata//STRATE%C5%A0KI%20PLAN%202017.%20-%202019..pdf>

45

<https://branitelji.gov.hr/vijesti/svecano-otvorene-podrucne-ispostave-ministarstva-hrvatskih-branitelja-u-vukovaru/1672>

Sunja) the exhumation of 13 unidentified remains from the Homeland War was carried out, on December 22, 2016, at the Institute for Forensics and Criminology in Zagreb the remains of twenty persons were identified. These are mainly the remains of people who were killed in 1995, and exhumed from individual and joint graves. According to the exhumation site: County of Sisak-Moslavina – 13 persons, County of Brod-Posavina – 3 persons, County of Bjelovar-Bilogora - 2 persons, Zadar County - 1 person, Lika-Senj County – 1 person.

Finally, it should be noted that the Office on Detainees and Missing Persons, composed as it is after political changes in 2016, is inclined to cooperate exclusively with associations produced by the Homeland War, such as the *Association of Families of Detained and Missing Croatian Defenders* and the *Association Vukovar's Mothers*.

Based on that it can be concluded that the leading people of the state, dealing with the issue of missing persons, do not know or disregard the fact that this issue has a fundamental humanitarian aspect and that the disappearance of people also involves different violations of the human rights: the violation of the right to safety and liberty, the dignity of a person, the right to life, the right to protection from violence, degrading treatment or punishment, the right to family life and the right to recognition as a person before the law. Despite the existence of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)⁴⁶ and conventions such as the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR)⁴⁷, the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance⁴⁸ and the Rome Statute of the International Criminal Tribunal (ICC)⁴⁹ which states that forcible disappearance is a crime against humanity, the representatives of the state administration of the Republic of Croatia have not yet democratically matured enough to acknowledge the fact that the issue of missing is necessarily linked to the violations and the protection of human rights, and they persistently refuse cooperation with human rights organizations that are ready to make a contribution towards solving these problems.

46
https://pravosudje.gov.hr/.../Medjunarodni_pakt_o_gradjanskim_i_politickim_pravima

47
[https://www.zakon.hr/z/364/\(Europska\)-Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda](https://www.zakon.hr/z/364/(Europska)-Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda)

48
<http://www.ohchr.org/en/hrbodies/ced/pages/conventionced.aspx>

49
<http://zakon.poslovna.hr/public/rimski-statut-medunarodnoga-kaznenog-suda-iz-2001.-godine/242949/zakoni.aspx>

BOSNIA AND HERZEGOVINA

At the time of the conflict, when the problem of missing persons in Bosnia and Herzegovina has emerged and arisen, commissions for the exchange of war prisoners were formed which were, in most cases, mutually exchanging the remains of the murdered and killed. Those commissions endured changes after the

signing of the Dayton Peace Agreement. The peace agreement confirmed the state's obligation to address the issue of missing persons.

The State Commission for the exchange of war prisoners, persons deprived of liberty and mortal remains, on March 24, 1996, became the State Commission on Tracing Missing Persons. The State Commission took the responsibility for finding, documenting and identifying missing persons, providing relevant data to specific institutions in charge by law on solving the issue of missing, killed and imprisoned persons, giving confirmation of missing status to family members of the missing based on available evidence, and cooperation with competent organizations on solving these issues. In July 1997, the Commission was renamed as the Federation Commission on Missing Persons, divided into two sectors: Mostar and Sarajevo. These sectors were officially united in 1999. The Commission for Tracing Missing and Detained Persons of the Republic of Srpska was established on June 25, 1996. Like the Federation Commission and its predecessors, it also monitored the excavation and identification process, as well as the handover of mortal remains. It dealt with families of the missing and it was in charge of the storage of unidentified remains as well as burials.

Entity commissions cooperated on the basis of two agreements signed in 1996. The Banja Luka Agreement of 25 June 1996 included "Measures Concerning the Detention of Prisoners, the Tracing of Missing Persons and Exhumation". Committed parties were supposed to exchange information about locations of mass graves and other clandestine graves to jointly investigate these sites. Due to the disparity in the quality of provided information this process stalled in the summer of 1996. The problem was solved by Sarajevo agreement which was signed on September 4, 1996. The principle for the procedure of inter-entity exhumations was introduced, by which each of the three commissions could carry out checks and exhumations on sites known to them. In practice, everyone exhumed members of their own peoples. The Sarajevo Agreement defined the ability of Courts from the other Entity to issue orders for exhumation, collect evidence, and control the storage of mortal remains and artefacts found at crime scenes.

In 1996, following the signing of the Dayton Peace Agreement and the end of the conflict, the International Committee of the Red Cross (ICRC) set up a Working Group on Missing Persons. The Working Group, which remained active until 1999, comprised representatives of the former warring parties, the Office of the High Representative for Bosnia and Herzegovina (OHR), representatives of Red Cross societies in BiH and associations of families of missing persons. Through the Working Group, the ICRC established a process for the collection of tracing requests made by persons searching for missing relatives. Additionally, the Working Group aimed to serve as a mechanism through which the former warring parties could provide information, take steps to trace missing persons and inform their families accordingly.

Tracing requests made by family members were an important source of information that enabled the creation of credible lists of missing persons. The ICRC thus collected more than 22,457 names in BiH and issued several editions of the Book of Missing Persons on the Territory of Bosnia and Herzegovina. The Book contained names of missing persons by their reported place of disappearance. The first edition of 1996 listed 10,994 names. There have been eight subsequent editions, the last released in January 2009.

A Working Group, established as a mechanism by which former warring parties would provide information, suspended formal sessions in 1999 due to constant disagreements over the representation of domestic institutions.

From 1996 to 2001, the Office of the High Representative was responsible for coordinating the process that became known as the Joint Exhumation Process. Key actors in this process were representatives of local authorities responsible for the issue of missing, investigative judges and prosecutors at the Entity levels, crime technicians and legal medicine specialists, in addition to OHR and later ICMP. At the international level, an Expert Group on Exhumations and Missing Persons was established on February 22, 1996, to coordinate the activities of various international actors engaged in this matter. The OHR chaired the Expert Group, and the role of the coordinator of the Joint Exhumation Process and the Expert Group was officially transferred to the International Commission on Missing Persons (ICMP) on January 1, 2001.

The Council of Ministers of BiH, as an executive branch of the government of Bosnia and Herzegovina, and the ICMP have signed the Agreement on Assuming the Role of Co-Founders of the Institute for Missing Persons of BiH on August 30, 2005. The Institute's establishment process lasted for two years, involving representatives of families of missing, the Entity governments, the Brčko District, and the International Committee of the Red Cross (ICRC) as an observer. In accordance with the agreement, the Council of Ministers is responsible for securing financial resources for the work of the Institute for Missing Persons of BiH and participates in the appointment of its administrative bodies. Within the Council of Ministers, the Ministry for Human Rights and Refugees is responsible for setting up a Fund for Support to the Families of Missing Persons, and it hasn't been able to resolve this problem in more than 12 years. In the meantime, symbolic funds have been allocated to the state budget to support associations that gather families of missing persons. Family members of missing persons outside the associations that gather the families still have no support. The establishment of the Institute marked the transfer of responsibility from Entity commissions to the state level and stopped segregation in the process of finding and identifying missing persons. However, the Council of Ministers needed three years to set up the governing bodies of the Institute and to adopt relevant legislation. Consequently, MPI BiH became operative only in 2008, when its headquarters in

Sarajevo and 15 regional offices around the country were established. To obtain information on the sites of hidden graves, MPI uses information sources such as witness statements, information from court proceedings, and police documents, as well as its own field research.

All former employees of Entity commissions for missing persons were admitted into the MPI BiH system. Today MPI BiH employs 51 people and its composition reflects the proportional representation of constituent peoples in BiH. Workplace systematization of employees takes more account of the national representation than of their professional qualifications. The Institute is managed by a board of directors made of three members representing the three peoples, as it is also only in the case of the BiH Presidency. There was a long wait for the appointment of management committees after the expiration of terms, and there are numerous complaints made by families associations of missing persons to the work of MPI BiH. The annual budget of MPI BiH covers the costs of field investigative activities, excavations, preservation of remains and burials. Since 2011 about half of the exhumation budget has been transferred directly to the Prosecutor's Office of BiH and the remaining funds of MPI BiH have been transferred to cantonal and district prosecutors to cover the costs of preserving and treating the remains of the exhumed before 2011. Budget for MPI BiH ranged from 6.5 million KM in 2008 to 3.2 million KM in the last few years.

Officially, the activities of the Missing Persons Institute are reflected in the following:

- documenting and keeping records of missing persons and grave sites and making requests for issuing a court order to investigate grave locations;
- participation in technical activities related to search for missing persons, exhumation, processing, identification and preservation of remains of missing persons;
- providing support to families of missing persons and family associations, in particular to cover the costs of burial of mortal remains;
- cooperation with neighbouring countries in the process of searching for missing persons;
- informing the public about the investigations conducted and the results achieved.

The Central Records of Missing Persons (CEN) was established in February 2011 and contains data on missing persons from 12 separate databases, namely: Federation Commission on Missing Persons, the RS Office for Tracing Missing and Detained Persons and the State Commission on Tracing Missing Persons, including data collected by ICRC and ICMP. CEN represents a set of individual records of missing persons - including their physical characteristics, location and circumstances of disappearance and other information that can help find the remains and reveal the truth about the fate of missing persons. According to the MPI BiH

report at the time, 16,300 cases were verified out of a total of 34,965 existing records. The process of verification so far has established 23,924 cases officially confirmed as cases of missing persons. This number includes 7,029 active cases, i.e. those wherein the identity is still not established on the basis of mortal remains found. It was also found that 911 living persons were included in the records. That means they will be included in the records of deleted reports. Apart from this record, the Central Record of Missing Persons includes the record of open and closed cases, but also the record of disputed or unverified cases. About 2,000 persons need additional verification.

Employees who moved to MPI BiH from the former RS Office for Tracking Missing and Detained Persons left MPI in 2008 claiming that this institution, which at that time had not yet started operative work, was biased at the expense of Bosnian Serbs. In June 2008, the RS Government established Operational Team of the Republic of Srpska for Tracing Missing Persons, headquartered in Banja Luka, along with district teams in East Sarajevo and Doboj. The RS government has defined its mandate to include the search for mass graves and participate in exhumations. Team members were Bosnian Serbs, former MPI employees. In 2013, the RS Operational Team merged with the War Crimes Research Coordination Team, forming a new body called the Republic Centre for Investigation of War, War Crimes and Search for Missing Persons in RS.

At the same time, MPI BiH, in accordance with its mandate, filled out positions with new Serbian national employees and continued the work on finding and identifying missing persons across BiH in an unbiased manner.

In their work of collecting information on missing persons in the field, the representatives of the MPI BiH face the obstacle of the lack of equipment needed by their investigators, like probes, drones, trained dogs, etc. Under the current system of jobs, they cannot hire the experts they need in the field of analytics to be able to properly process the existing documents and information from judicial and other archives. One of the measures implemented in recent years to improve the efficiency of collecting information on missing persons is the analysis of the ICTY data; satellite photos are also checked. Cases of identification by classic methods are also revised, as well as records of mortuaries; there is a regional cooperation, as well as the telephone line for anonymous reports on sites of mass and individual graves.

Although police agencies alone have the necessary resources to invest additional efforts in finding missing persons or locations of their remains, the establishment of MPI BiH, formerly Entity commissions, has resulted in an absurd situation in which police agencies of the entities ceased to have this obligation. Police officers are involved in securing the sites where exhumations are carried out, in some cases they safeguard the halls where the bodies are placed before the burial, performing all the activities of the crime technician's domain during

exhumations at the crime scenes, performing formal legal actions when the bodies are being identified by family members, but have no obligation to collect information on the locations of clandestine graves or carry out any investigative actions to illuminate the circumstances of the disappearance of people.

The task of collecting information on the field was entrusted to a few MPI BiH investigators, instead of qualified police officers, who do not have any formal authority to take statements, and who can obtain information solely on a voluntary basis. An exception is the State Investigation and Protection Agency (SIPA), whose authorized officials are occasionally involved in gathering information on missing persons, but only in cases when the Prosecutor's Office of BiH engages in investigations of war crimes cases.

A certain progress was made in the year 2016 by establishing the Team for collection of information on individual and mass graves, consisting of representatives of the Prosecutor of BiH and the SIPA agency; they cooperate closely with the officers of ICRC, ICTY and MPI BiH. The cooperation resulted in finding locations of several mass and individual graves.

The BiH institutions and the international organisation of ICMP completed in 2017 the important process of revision of remains in mortuaries and ossuaries in BiH. This mechanism was set up by the state prosecutor in May 2013; it included relevant institutions, institutes, police agencies and undertaker companies. During four years of operation, the total of 3,450 cases were checked in 12 mortuaries and memorial ossuaries. This resulted in identification of 115 persons and reassociation of skeletal elements of approximately 2000 cases which require further work. It was found that 380 cases were related to wars before the 1990-ies.



SERBIA

The department that is primarily responsible for solving the issue of missing persons⁵⁰, that arose in the armed conflicts on the territory of the former SFRY, is Commission for Missing Persons of the Government of the Republic of Serbia (hereinafter: the Commission), established in June 2006.⁵¹ The basic assignment of the Commission is to address the issue of missing persons who are considered missing as a result of armed conflicts in Bosnia and Herzegovina, Croatia and Kosovo, and who are citizens of the Republic of Serbia or whose families are permanently residing in Serbia.

The mandate of the Commission is to "monitor, investigate and identify the suggestions for resolving the problem of missing persons, as well as to gather

50

Odluka o obrazovanju Komisije „Službeni glasnik RS“, br. 49/2006, 73/2006, 116/2006, 53/2010 i 108/2012.

51

Prior to the establishment of the Commission, the Council of Ministers for Missing Persons of the State Union of Serbia and Montenegro dealt with the problem of missing, detained and killed persons. See in: Inicijalni izveštaj Republike Srbije o primeni Međunarodne konvencije o zaštiti svih lica od prisilnih nestanaka (2013), Vlada Republike Srbije, p. 12., item 19., available at: <http://ljudska-prava/konvencije/64-konvencija-ozashtiti-svih-lica-od-prisilnih-nestanaka> (Retrieved May 4 2017)

information on missing persons during the armed conflicts on the territory of the former SFRY". The Commission also "participates in the fulfilment of obligations arising from international settlements and agreements that are related to the resolution of the issue of missing persons, and coordinates the work of authorities and organizations, responsible for the process of finding the missing persons, exhumations and identifications."⁵² The Commission also "cooperates with local authorities, families and missing persons associations to address the status of missing persons and humanitarian issues of their families". The Commission is financed from the budget of the Republic of Serbia, and in the period from 2006 to 2016 approximately 2,000,000.00 RSD were spent for the exhumation costs. Apart from the budget funds, exhumations were funded from donor funds as well.

The Commission consists of the president and representatives of ten departments⁵³. The professional and administrative work is carried out by the Department for Missing Persons at the Government Commissariat for Refugees and Migration (hereinafter: the Department).

Since 2006, Veljko Odalović has been the head of the Commission, and besides this function he obtains a number of other functions. From 2013 to 2015, Odalović has held the following functions, parallel to this:⁵⁴ General Secretary of the Government of the Republic of Serbia; General Secretary of the Ministry of Foreign Affairs; Chairman of the Supervisory Board of the "Službeni glasnik" public company; member of the University Council in Prishtinë; member of the Committee for the Implementation of the Agreement between Belgrade and Prishtinë; member of the Commission for granting approvals for new employment and additional work engagement with public funds users; President of the Mixed Commission of the Dipos Company; member of the Presidency and the General Committee of the Socialist Party of Serbia; deputy Secretary of the Republic Electoral Commission; member of the "Partizan" Football Club Assembly.

The Department for Missing Persons is responsible for keeping records of persons missing in armed conflicts. In addition, the Department maintains records of exhumed, identified and unidentified mortal remains from individual and mass graves.

For the purpose of keeping records, the Department collects and processes data on missing persons and mortal remains, collects information on sites of individual and mass graves, organizes, cooperates and coordinates the exhumation processes of the remains on the territory of the Republic of Serbia. Also, the Department is in charge of cooperation with the authorities of other countries, especially in processes of searching for missing persons, exhumations and identification, as well as in the handover of mortal remains.

The Department keeps the documentation, database and archives of the Commission. In addition, the Department collects and processes data on exhu-

52

On the mandate of the Commission see:
<http://www.kirs.gov.rs/docs/komisijazanestalalica/Komisija%20za%20nestala%20lica.pdf> (Retrieved May 4 2017)

53

Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Defense, Ministry of Internal Affairs, Ministry of Justice and Public Administration, Ministry of Labor and Social Policy, Ministry of Finance and Economy, War Crimes Prosecutor's Office, Office for Kosovo and Metohija, Commissariat for Refugees of the Republic of Serbia and Red Cross of Serbia

54

Data retrieved from: Tranzicionalna pravda u Srbiji u periodu od 2013. do 2015. godine, Fond za humanitarno pravo, Beograd, 2016. godine, str. 58 – 59., dostupno na: http://www.hlc-rcd.org/wp-content/uploads/2016/06/izvestaj_o_TP_2013-2015.pdf, accessed on May 23, 2017

med and remains taken over from the territories of other states. The work of the Department includes the collecting and processing data of the payment and costs of exhumation, identification, funeral equipment and transportation of identified persons remains to the burial site on the territory of Republic of Serbia, or to the border if it is the case of trans-boundary transfer of the remains. These costs include the costs of forensics experts or expert teams of forensic medicine institutions, engaged for the purposes of the Commission's work, the costs of one-off financial aid for the burials of remains identified on the territory of the Republic of Serbia. Within its activities, the Department cooperates with family associations of the missing persons and with international organizations (ICRC, ICMP ...), and employs a total of 4 persons.⁵⁵ The experts of the Belgrade Forensic Medicine Institute, as well as experts from Niš Forensic Medicine Institute, were in charge of the exhumations carried out on the Serbia territory were.⁵⁶

At the hearing before the United Nations Committee on Enforced Disappearances, held on February 05, 2015, President of the Commission for Missing Persons Veljko Odalović said that Serbia gives approximately 13 million Euros annually for the financial support of the families of missing persons. Due to the shortcomings of the existing Law it is impossible, or at least significantly difficult, for the family members of the missing to exercise the rights under this Law. Therefore, it is reasonable to doubt the truthfulness of the said amount. On the request for information of public importance, which the Humanitarian Law Center sent to the Missing Persons Commission related to the claims above, Commission responded that on that occasion "information was provided on the assumed amount which the families of missing persons in the Republic of Serbia receive annually" and information was obtained from the Ministry of Labour, Employment, Veterans and Social Affairs. The Ministry explained that the "assumed amount" was obtained by multiplying the number of registered missing persons with an assumed number of 2.5 members of the household and the amount of monthly compensation.

State archives, primarily archives of the army and the police, containing relevant data that could contribute to determining the facts about armed conflicts during the 1990s, are generally inaccessible both to the responsible bodies like the Prosecutor for War Crimes and the Commission for Missing Persons of the Government of the Republic of Serbia, and to the general public. The Ministry of Defence and the Ministry of Internal Affairs (MUP) often fail to comply with the provisions of the Law on Free Access to Information of Public Importance, and often do not provide information and access to documents related to armed conflicts. Restricted access to archival documents is generally justified by reasons of confidentiality. The Ministry of Internal Affairs mainly rejects the requests claiming that it does not possess the requested information, while the Ministry of Defence justifies the refusal claiming the information is either classified or

55

Komesarijat za izbeglice i migracije,
Informator o radu, str. 15., decembar
2016. godine: http://www.kirs.gov.rs/docs/informatori/Informator_KIRS.pdf
(Retrieved May 5, 2017)

56

Exhumations in serbia, 2001, pregleđ,
ICMP, 2002. godine, dostupno na:
<https://www.icmp.int/wp-content/uploads/2014/08/icmp-fsd-01-02-2-serb-doc.pdf> (Retrieved on May 9, 2017)

personal. Documents found in the army and police archives contain information that could greatly assist in the search for forcibly missing persons during the conflict, as they contain documented records of various military and police operations during armed conflicts, including "battlefield sanitation" operations, which means undertaking various measures in order to "find killed and dead people, and dead animals, that is, to remove everything dangerous to human and animal health and harmful to the environment".

It is precisely the documents related to the terrain sanitation that are an important clue in the search process for missing persons, since the operations of the battlefield sanitation were in some cases performed precisely in order to conceal evidence. In the military and police archives, there is documentation on terrain sanitation, as evidenced by the fact that on the basis of these documents the Working Group of the MUP of Serbia discovered mass graves with the remains of Kosovo Albanians in Batajnica, Perućac and Petrovo Selo in 2001.

In the spring of 2001, three mass graves with the remains of 889 Kosovo Albanians were found on the territory of Serbia. The first mass grave was discovered in the Belgrade suburb of Batajnica, on the police training ground, the second was discovered in eastern Serbia in Petrovo Selo, near the military training ground for the anti-terrorist units of the MUP of Serbia, while the third mass grave was discovered near Lake Perućac which is near Bajina Bašta, in western Serbia. The fourth mass grave in Serbia was discovered after the founding of the Commission for Missing Persons, and information on the existence of this grave site was obtained by a Kosovo Albanian during the investigation of "Drenica Group" case, which was conducted before the District Court in Mitrovica. Competent institutions searched the site in the Rudnica quarry in Raška on several occasions, starting in 2007, and the first mortal remains were exhumed in 2013. The DNA analysis found that the remains were of Kosovo Albanians killed during the Kosovo conflict in 1999, and the remains of 53 people were identified. According to the words of the representatives of the Commission for Missing Persons, the investigation of the Rudnica site will continue if the competent institutions come up with new data. The existence of a mass grave in Rudnica and the discovery of its precise location in 2013 is the result of the work of institutions in Kosovo that gave this information to the institutions in Serbia. The competent institutions of Serbia had a technical role in determining the micro-location of the grave site and its excavation.

In addition to the listed sites where exhumations were carried out, the following locations in the territory of Serbia were also investigated, and which the Kosovo institutions marked as potential sites of mass graves: Medveđa, Brežuljak-Rudnica, Novi Pazar, Kiževak. These investigations ended without results.

KOSOVO

In mid-2011, Kosovo Assembly adopted the Law on Missing Persons, which regulates the functioning of the Government Commission on Missing Persons⁵⁷. According to Article 8 of this Law, the Government Commission on Missing Persons is a governmental body authorized to manage, supervise and coordinate all activities of local, national and international institutions with the aim to illuminate the fate of missing persons, regardless of their religious or ethnic origin and military or civil status.

The Commission was established at The Office of the Prime Minister of Kosovo, and it is led by Prenk Gjetaj. The members of the Commission are representatives of The Office of the Prime Minister, representatives of the Ministry of Justice, Department for Forensic Medicine, and also representatives of the Ministry of Local Government Administration, of the Ministry of Labour and Social Policy, of the Ministry of Foreign Affairs, of the Ministry of Security, three representatives of associations of victims' families, among which one is not a member of the majority ethnic community in Kosovo.

The Commission on Missing Persons has the duty to protect the rights and interests of persons who are considered missing and to coordinate activities that include data collection, informing and cooperation with associations and families of missing persons. In doing so, the Commission has the right and obligation to protect the rights and interests of missing persons and the interests of the missing persons' families. Article 11 of the Law on Missing Persons allows the Commission to cooperate with competent local, regional and international institutions. This article also includes the notion that public authorities are obliged to provide information and assist the Commission in the performance of its duties.

The Law is also the basis for the establishment of the Central Registry on Missing Persons, the purpose of which is to collect and create a database that will contain information on identity, status and all other circumstances of disappearance. In June 2012, the Commission asked ICRC to hand over the ante-mortem/post-mortem database. Thus, the Central Registry of Missing Persons will be based on ICRC data⁵⁸. However, the data have not yet been sent. Statute no. 15/2012⁵⁹ defines the specific responsibilities, scope, rules and procedures of the Commission. According to this regulation, the Commission defines its objectives each year, reviews all issues relating to missing persons and coordinates activities which clarify the fate of missing persons.

The Commission discusses relevant issues relating to missing persons at its monthly meetings. Each member has the right to propose discussion topics.

57

Law on the Missing Persons, Republic of Kosovo, 2011 //www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20missing%20persons.pdf (Retrieved June 15, 2017)

58

Mustafa: Çështja e personave të pagjetur mbetet plagë e rëndë e Kosovës. (2016, December 08). [Http://telegrafi.com/mustafa-ceshtja-e-personave-te-pagjetur-mbetet-plage-e-rende-e-kosoves/](http://telegrafi.com/mustafa-ceshtja-e-personave-te-pagjetur-mbetet-plage-e-rende-e-kosoves/). (Retrieved June 15, 2017.)

59

Rregullore për punën e Komisionit Qeveritar për Persona të Zhdukur, Republic of Kosovo, 2012, <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=8378> (Retrieved June 15, 2017)

However, proposals are only discussed after the majority of the members approve it. After each meeting, the Commission draws up its conclusions and decides on the requests for initiating the search for missing persons in accordance with the Law on Missing Persons.

As a continuation of obligations arising from the Ahtisaari Plan⁶⁰, an Inter-Ministerial Group on Dealing with the Past and Reconciliation⁶¹ was established in 2011. Its primary duty is to promote reconciliation through four pillars of transitional justice, including through seeking the truth about missing persons. Of the twenty-six representatives in the Inter-Ministerial Group on Dealing with the Past and Reconciliation, there is also a representative of the Government Commission on Missing Persons. One of the main goals of this body was to establish a National Strategy on Transitional Justice that would empower different partakers by providing recommendations and advice regarding the attitudes of all communities in Kosovo. The National Strategy has not been drawn up even five years after the establishment of the Inter-Ministerial Group. Consequently, the Inter-Ministerial Group on Dealing with the Past and Reconciliation failed to improve working conditions of searching for missing persons or to improve conditions for families of missing persons.

The Kosovo Forensic Institute is responsible for searching, finding and exhuming, as well as determining the destiny, identifying and transferring human remains of the missing persons to war in Kosovo.⁶² The Institute is also responsible for maintaining contact with families of missing persons and cooperating with local and international institutions and organizations involved in the process of clarifying the destiny of missing persons. Since 2008, EULEX experts have assisted the Kosovo Forensic Institute in forensic anthropology and forensic pathology. EULEX assisted KFI by providing training to enable KFI employees to become familiar with international forensic standards. In cases where body remains are found by other competent institutions, KFI transfers remains to a morgue in Pristina where they are stored and identified. KFI representatives have a mandate to be present during exhumations from mass graves, together with the Special Prosecution Office of the Republic of Kosovo.

Nevertheless, the Kosovo Institute for Forensic Medicine still has insufficient ability to meet the required standards for sustainable forensic practice, including forensic anthropology and archaeology, and also have limited cooperation with the Government Commission for Missing Persons, which is making it much more difficult to identify missing persons and in cases where mortal remains are found.

60

Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, 2007, <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive%20Proposal%20.pdf>
(Retrieved June 15, 2017)

61

Decision on the establishment of Inter-Ministerial Group on Dealing with the Past and Reconciliation, 2012, <http://recom.link/wp-content/uploads/2012/06/Decision-on-the-establishment-of-Inter-Ministerial-Working-Group-on-Dealing-with-the-Past-and-Reconciliation1.pdf>
(Retrieved June 15, 2017)

62

Law on Forensic Medicin, Republic of Kosovo, 2016, <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligmat/05-L-060%20a.pdf>
(Retrieved June 15, 2017)



REGIONAL COOPERATION

Regional cooperation holds a key role in resolving the problem of persons gone missing in the wartime conflicts that followed the dissolution of Yugoslavia. It is therefore important to point out that during the Dayton negotiations in 1995, the International Committee of the Red Cross proposed including the issue of missing persons in the Dayton Peace Agreement. There were discussions on establishing a multilateral commission for missing persons, which was supposed to mediate between the various parties, assemble lists of missing persons and coordinate activities on tracing missing persons. However, the proposal on establishing a commission has not been adopted, as international actors believed at the time that digging up graves might harm the peace process. In consequence, we are still witnessing the fact that the peace process is a lasting process with no end in sight, and the issue of missing persons never became a priority issue in the public spheres of the countries that were involved in the conflicts in the former Yugoslavia. At the same time, discussions regarding the character of the war, regarding genocide, prosecuting war crimes, culpability for the war and similar topics have been omnipresent all these years.

Even before the mutual recognition between the Republic of Croatia and the then-SRY, reality indicated that there must be cooperation on tracing missing persons. Following the fall of Vukovar and the most intense battles in eastern Slavonia, a large number of people were killed or went missing, and negotiations between the competent bodies in Croatia and Serbia had to begin. The negotiations primarily concerned exchanges of war prisoners and captured civilians, more than 3500 of whom were returned from camps in Serbia and Montenegro. In eastern Slavonia, teams from the Military Medicine Academy in Belgrade examined those killed in Vukovar and its surroundings and drafted identification protocols. In the negotiations that went on for nearly three years, Croatia acquired 1093 protocols that facilitated the exhumation of 938 remains in the New Cemetery in Vukovar in 1998 and the identification that followed. Exhumations of unidentified remains within Serbia were very significant, but limited only to those who had been buried in registered burial grounds in Serbia. Exhumations were carried out in locations where camps and prisons were

situated, as well as along the entire length of the Danube – Novi Sad, Sombor, Sremska Mitrovica, Belgrade, Indija, Šabac, Ruma, Smederevo, Pančevo, Kovin, Obrenovac, Niš and Šid. The majority of the remains belonged to people thrown into the Danube in Croatia, but were pulled out of the river in Serbia. Also found were people who had died in social care and health institutions in Serbia, where they had for the most part ended up after the fall of Vukovar, as well as prisoners of war and captured civilians who had succumbed to their injuries in Serbian camps and prisons. Observers of the Office for Detainees and Missing Persons were also present at the exhumations, collecting samples for DNA analysis. At the time, regional cooperation between Croatia and Serbia functioned relatively well at a technical level, which allowed many individual cases to be solved. However, there were serious problems regarding information on hidden burial sites in Croatia and on the locations of mass burial grounds relocated in 1995, as well as of those that were created in 1991 and 1992 but have never been relocated.

As far as Croatia and Serbia are concerned, the first official Protocol on cooperation between the Federal Yugoslavian Government Commission for Humanitarian Issues and Missing Persons and the Detainees and Missing Persons Commission of the Government of the Republic of Croatia was signed 17 April 1996 in Zagreb. Still numerous questions remain unresolved. Concerning initiatives by the Republic of Serbia within the context of regional cooperation and tracing missing persons, Croatia is still facing significant challenges in the process of tracing Serb missing persons, especially those who had gone missing during and after the Bljesak and Oluja offensives of 1995. The most important task of the Serbian Government's Commission is to resolve the question of Serbian citizens who had disappeared during armed conflicts in Croatia, BH and Kosovo. There are at least 789 families of people who had disappeared during conflicts in the former Yugoslavia between 1991 and 2000 living in Serbia today. The largest number of Croatian citizens of Serb nationality disappeared following the Bljesak and Oluja offensives. Serb families believe that victims from their ranks are being manipulated with and that information from Serbia are being made a condition, which they cannot influence.

Regional cooperation at state level also partly takes place through war crimes trials. These processes also open questions related to the fate of missing persons in certain cases. However, since this is not the *modus operandi*, but merely incidental information acquired in the course of a war crimes investigation or trial, this cannot be considered an institutional approach to interstate cooperation.

Agreeing on a regional approach in the process of tracing missing persons is a difficult journey on which the bilateral relations between the states of the region very often turn; Croatia – Serbia; Serbia – Kosovo; Bosnia and Herzego-

vina – Croatia; Bosnia and Herzegovina – Serbia; Montenegro – Croatia; Montenegro – Bosnia and Herzegovina and so forth. Indeed, we are witnessing the direct influence of political relations on regional cooperation in the process of tracing missing persons, and can observe in the regional cooperation process how the efficacy of regional cooperation oscillates according to the changing political relations in the region.

Cooperation between the countries in the region was officially established by the Neum Agreement⁶³, signed as late as 2004. The Agreement, signed by Croatia, Serbia, and Bosnia and Herzegovina in June 2004, established the formal arrangement on cooperation between institutions in the operative part of the process of tracing missing persons. In the negotiations held in Zagreb in 2005 and 2006, to preclude further misuse of the issue of missing persons, representatives of the competent bodies of the Republic of Croatia, the Republic of Serbia and Bosnia and Herzegovina, in the presence of representatives of international organisations, defined the fields of responsibility in the process of tracing, agreed the criteria for registering missing persons, and exchanged current official data and lists of missing persons. The Commission for Missing Persons of the Government of the Republic of Serbia stated that a progress could be expected due to the decision of the National Council for Cooperation with the International Criminal Tribunal on opening and declassifying documents found in the Army Archives. On that occasion, the Office of the Republic of Croatia for Detained and Missing Persons delivered the following documents: list of missing persons whose families initiate tracing processes with the Office on Detainees and Missing Persons of the Republic of Croatia (1140); list of missing persons whose data were collected on the initiative of the Office on Detainees and Missing Persons on the basis of bilateral agreements between SCG* and BiH, and in cooperation with the International Red Cross Committee (915). The Commission of the Council of Ministers of SCG delivered the List of missing persons whose tracing was initiated with the Commission for Missing Persons of the Council of Ministers of SCG (440). Both parties expressed the position that dealing with the fate of missing citizens of the Republic of Croatia, regardless of their origin, ethnicity, religion or any other affiliation, is the sole responsibility of bodies of the Republic of Croatia, taking into account the legitimate interests of Serbia and Montenegro in resolving the fate of missing Croatian citizens of Serb ethnicity. The representatives of Serbia and Montenegro reported officially that the National Council of Serbia and Montenegro for Cooperation with the International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia decided in January 2006 to open and declassify the documentation found in the Army Archives, which, among others, includes documents on the presence of YPA in the war in the Republic of Croatia and Bosnia and Herzegovina (documents whose existence was hitherto denied).

⁶³

http://www.mhrr.gov.ba/ljudska_prava/aktivnosti_o_nestalim_osobama/default.aspx?id=12&langTag=bs-BA

*

Serbia and Montenegro (*translator's note*)

Thereupon, numerous meetings and gatherings followed, where documents were signed which were supposed to advance the regional cooperation. So a regional meeting took place in Sarajevo in 2011, which brought together tracing agencies from the Republic of Serbia, Republic of Croatia, Montenegro, Macedonia, and Albania; joint activities of these agencies were agreed on, as well as cooperation in processes of tracing missing persons, exchange of human remains and documentation; also, the transfer of data on missing persons within the remit of the International Red Cross Committee.

In 2014 in Mostar, under auspices of the International Commission on Missing Persons (ICMP), the Chairman of the Presidency of Bosnia and Herzegovina Bakir Izetbegović, President of the Republic of Croatia Ivo Josipović, President of Montenegro Filip Vujanović and President of the Republic of Serbia Tomislav Nikolić signed a “Declaration on the Role of the State in Addressing the Issue of Persons Missing as a Consequence of Armed Conflict and Human Rights Abuses”⁶⁴, whereby the States took the responsibility for the fate of persons who had disappeared during the war of the 1990-ies.

The Declaration underlines the “primary responsibility of the State authorities in addressing the issue of the missing”; in particular, it points out “the need to ensure that mechanisms and methods employed conform to human rights standards and rule of law principles”. The representatives of international organisations – the ICMP, the OSCE and the UN – called the signing of the Declaration a historical event. They saw the importance of the Declaration on the international scale, because of military conflicts and violation of human rights in the whole world, and hoped other countries would join in.

While the signing of this Declaration does present a step in the direction of improving regional cooperation, a political will of all stakeholders is necessary to practically implement the content of the Declaration. Which brings us back to square one and the question on what kind of political will to resolve the problems of the missing is actually there if it is the questions of the type of war, the guilt, the origins of “all the evil”, genocide, etc. that still rouse the highest enthusiasm among the representatives of the States parties to the Declaration.

This is precisely why the organisations for human rights which continuously and comprehensively deal with the process of facing the past – *Documenta*, Centre for Dealing with the Past; Humanitarian Law Centre, Serbia and Humanitarian Law Centre, Kosovo; and the KVART Youth Centre – decided to intensify their efforts to see some progress on this issue despite all circumstances. In the context of all victims of war in this area, the fate of the missing in particular should be beyond any kind of political disagreement and animosity; the stagnation in dealing with this issue is a direct responsibility of the political actors that determine the fate of states emerged from the dissolution of Yugoslavia. As the above mentioned associations have worked many years on various aspects of

64

<https://www.icmp.int/wp-content/uploads/2014/08/final-explanatory-note-bcs.pdf>. (See also <https://www.icmp.int/press-releases/bosnia-and-herzegovina-croatia-montenegro-and-serbia-sign-icmps-declaration-on-missing-persons/> – translator's note)

the process of dealing with the past, and have a good knowledge of all mechanisms which inhibit the process, we considered it our duty to get actively involved in this issue.

Right at the beginning it should be pointed out that our involvement in this field was not met with good will. Specifically, Documenta, which started this joint initiative, was not successful at the very first attempts to establish communication with representatives of the Government: the assistant minister of war veterans and the head of the Authority for Detained and Missing Persons Stjepan Sučić. At a meeting held in May 2017, Mr. Sučić declined a possibility of cooperation. The explanation was based on the statement that institutions perform their duties, that there is a very intensive cooperation with the Regional Coordination of Missing Persons Family Associations in the former Yugoslavia, and cooperation with bodies responsible for missing persons issues in other successor states is efficient; in such context, there is actually no need to involve new actors and make additional efforts to resolve these issues.

Not long thereafter, the whole process of tracing missing persons was put a few steps back, because of the excess situation at the conference on the "Process of Exhumation and Identification of Missing Persons in the Area of the Republic of Croatia",⁶⁵ organised in Zagreb on 28 August 2017 by the Regional Coordination of Missing Persons Family Associations in the former Yugoslavia, which was supposed to improve regional cooperation.

Participants of the conference included representatives of the Regional Coordination of Missing Persons Family Associations in the former Yugoslavia; representatives of bodies responsible for tracing missing persons of the Republic of Croatia, Bosnia and Herzegovina, Republic of Serbia, and Republic of Kosovo; representatives of the State Attorney of the Republic of Croatia and prosecutor's offices of Bosnia and Herzegovina and the Republic of Serbia; representatives of international organisations – ICMP, ICRC, Institute for Forensics and Criminology of the University of Zagreb School of Medicine, the Croatian Red Cross, the Red Cross of Serbia, and representatives of other bodies involved in resolving the fate of the missing persons in the Republic of Croatia. Although Matthew Holliday from the International Commission for Missing Persons (ICMP) made an optimistic statement at the end of the meeting that "today's meeting shows that there is a need to strengthen international cooperation", the fact remains that the political statement by Stjepan Sučić, head of the Authority for Detained and Missing Persons of the Ministry of War Veterans, was destructive for the meeting, that Veljko Odalović, president of the Commission for Missing Persons of the Government of Serbia left the meeting, and a deep gap and distrust appeared between representatives of institutions responsible for solving the issues of missing persons. According to the head of the Steering Committee of the Regional Coordination of Missing Persons Family Associations Olgica Božanić, the mem-

65

<https://www.slobodnaevropa.org/a/nestali-srbija-hrvatska-regija-svad-ja/28701634.html>

bers of families gathered there were embarrassed by the accident and “the way Mr. Sučić closed his presentation”. She added: “The topic was exhumation and identification of missing persons, not causes and consequences of the war.”

On 12 February 2018, during the visit of the President Aleksandar Vučić to Croatia, the talks included inter alia the destiny of 1945 missing persons. Vučić brought the documents on three missing persons. The public in Croatia and the families of missing persons are convinced that the solution of their problems lays within the Belgrade archives, which the Serbian leaders have been refusing to open for decades.

After the Vučić’s visit, a delegation of the families of missing persons, led by Ljiljana Alvir, the president of the Union of Associations of Families of Detained and Missing Croatian Defenders had a meeting in Belgrade with President Vučić, in the presence of a representative of the army of the Republic of Serbia. President Vučić promised to detach from the JNA archive the protocols and other documents from the Vukovar hospital, which could help in resolving the issues of missing persons.

On February 23 2018 the Croatian president Kolinda Grabar-Kitarović received a visit of representatives of Serbian associations of missing persons; the main topic of the talks was the issue of resolving the destiny of persons of Serb ethnicity gone missing in the territory of the Republic of Croatia during the Homeland War.

On the invitation of the Commission for Detainees and Missing Persons of the Government of the Republic of Croatia, a meeting was convened between the assistant minister of Croatian defenders Stjepan Sučić and the chairman of the Commission for Missing Persons of the Government of the Republic of Serbia Veljko Odalović. Open issues and mutual claims of both parties were discussed, as well as the relations of the bodies responsible for tracing missing persons; further activities were agreed on. Both parties agreed on the need to intensify the work and supported the project “The Database of Active Cases of Missing Persons”. It was agreed to hold the next meeting in Zagreb by late April this year. In the meantime, the work on collecting information on open issues and claims will be continued; if a need be, working meeting on specific topics will be held.

The reactions to this sudden turn in the relations between Serbia and Croatia in resolving the missing persons issues were twofold. On one hand there were those who thought that the new start in the issue of the bilateral agreement on processing war crimes, whose signing was stalled in 2012, would be exceptionally significant because the agreement would open space for a more intensive investigation of the missing persons issue;⁶⁶ on the other, there were those who thought that there was no real change and that the process of meetings and negotiations has started anew, although it has been going on for years with occasi-

onal interruptions, without palpable effects which would satisfy both sides.

Regarding cooperation between Croatia and BiH, the Authority for Detain and Missing Persons participated in meetings of the Task Force for tracing persons gone missing in Bosnia and Herzegovina (Sarajevo, November 2004 and November 2005), which was established on the basis of the Dayton general peace agreement; they also participated in the work of the Subcommission set up at the Task Force for the purpose of improvement of the trilateral cooperation (the Republics of Croatia, Serbia and Montenegro, and Bosnia-Herzegovina), particularly dealing with cases of missing persons which require participation of all parties. The BH Institute for Missing Persons (INO) and the Authority for Detained and Missing Persons of the Republic of Croatia (UZN) agreed in Derventa on 19 November 2013 a draft protocol on cooperation in tracing missing persons, process of exhumation and identification of missing persons of the Republic of Croatia and Bosnia and Herzegovina. The last meeting of the delegation of Bosnia and Herzegovina for negotiations on concluding the Protocol on cooperation in tracing missing persons, process of exhumation and identification of missing persons of Bosnia and Herzegovina and Croatia took place on 10 March 2015; members of the delegations were harmonising their positions on further activity of the delegation in order to finalise the procedure of concluding the protocol.

The Protocol on Cooperation between the Commission for Detainees and Missing Persons of the Government of the Republic of Croatia and the Commission for Missing Persons of Montenegro was signed in December 2017. Croatia is still looking for 14 missing or dead persons, while Montenegro is looking for a resolution of three cases of missing persons.⁶⁷

In November 2015, at the joint session of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina and the Government of Serbia, the Protocol on cooperation in tracing missing persons was signed between the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina and the Government of Serbia.⁶⁸ The parties to the Protocol believed that they would establish cooperation via their competent bodies in order to facilitate and speed up procedures of transferring human remains of deceased persons to the families; to cooperate in informing families which should take part in identification, secure documentation necessary to record and deliver human remains of those who were identified, cover the costs of funeral outfit and transport of human remains in their state's territory. In Serbia, the Protocol was ratified in October 2016.⁶⁹

The Ministry for Human Rights and Refugees of Bosnia and Herzegovina is working currently on forming a delegation to conduct negotiations for concluding a Protocol on Cooperation in Tracing Missing Persons between Bosnia and Herzegovina and the Government of Montenegro. The cooperation of Serbia and Montenegro is defined in the Protocol on Cooperation in Tracing Missing Persons

67

<https://branitelji.gov.hr/vijesti/potpisan-protokol-o-medjunarodnoj-suradnji/1908f>

68

http://www.mhrr.gov.ba/ljudska_prava/aktivnosti_o_nestalim_osobama/default.aspx?id=12&langTag=bs-BA

69

Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori”, broj 9 od 19. oktobra 2016., <http://www.kznl.gov.rs/dokumenta.php>

between the Commission for Missing Persons of the Government of the Republic of Serbia and the Commission for Missing Persons of the Government of Montenegro, which was signed in Belgrade on 25 April 2012.

The cooperation of Serbia with Kosovo in the process of tracing missing persons is peculiarly specific and burdened with problems, due inter alia to the very fact that Serbia has not recognised Kosovo's statehood; thus, the cooperation happens only by mediation of international organisations like UNMIK or EULEX. The incomplete regional cooperation has been identified as the main obstacle of discovering the fate of numerous missing persons. At the same time, the fact that many bodies of Kosovo Albanians were found in the territory of Serbia illustrates the reality of the search for truth on missing persons, which cannot be confined within national borders. Bodies of missing Kosovo Albanians were hidden in mass graves in the territory of Serbia as long as two years after the end of the conflict, till Spring 2001. Owing to the efforts of the Humanitarian Law Centre, which cooperated with eyewitnesses, and to statements of insiders who themselves participated in the transport of bodies, the complicity of Serbia in shifting the bodies is evident. Since 2001, 941 bodies of Kosovo Albanians were discovered in mass graves all over Serbia. The sites include Batajnica (744), Petrovo Selo (61), Lake Perucac (84), and Rudnica (52).

The following documents should regulate cooperation of Serbia and Kosovo in resolving the issues of missing persons:

- The Joint Paper of UNMIK and the Federal Republic of Yugoslavia, signed in Belgrade in November 2001;
- the Protocol on Joint Verification Teams for Hidden Prisons;
- the Protocol on Exchange of Forensic Experts and Expertise;
- the Protocol on Cross-border Repatriation of Identified Human Remains (all signed in Belgrade on 11 February 2002);
- General Framework and Working Rules of the Task Force for Persons Registered as Missing in relation to events in Kosovo within the Belgrade-Prishtinë dialogue.

The Task Force for Tracing Missing Persons in the Territory of Kosovo works under the auspices of the Special Representative of the UN Secretary General; it is presided by the International Committee of Red Cross. Delegations from Belgrade and Prishtinë take part in its work. The remit of the Task Force is primarily related to support to processes of tracing missing persons from the territory of Kosovo.

Apart from the Task Force, the committee of the People's Assembly for Kosovo and Metohija formed in 2015 a Task force to collect facts and evidence to clarify crimes against Serb people and other communities in Kosovo and Metohija. The activity of the task force also involves representatives of the Commission for Missing Persons; its remit is collecting facts and evidence relevant for clarifying

crimes against Serbs and other communities, to be submitted to the Special Tribunal for War Crimes in Kosovo.⁷⁰

Unlike international cooperation, associations of families of killed and missing persons and nongovernmental organisations dealing with transitional justice have a good cooperation. Apart from attempts of regional cooperation on the official level, the Regional Coordination of Missing Persons Family Associations in the former Yugoslavia has been active since 2005. With the support of ICMP, the Regional Coordination was registered in Sarajevo in 2011; at present it includes 18 unions and associations, i.e., in total, sixty associations of families of missing persons from the area of Bosnia and Herzegovina, Serbia, Croatia and Kosovo.

Looking for new ways to contribute to the facilitation of the processes, the regional coordination initiated the proclamation of the year of missing persons in the countries of former Yugoslavia and co-organised numerous advocacy meetings and conferences. In 2014 the Coordination printed the Regional report on the assessment of the situation of the process of resolving the missing persons' issue.⁷¹ It was the Regional Coordination of Missing Persons Family Associations in the former Yugoslavia that organised the above mentioned conference "Process of Exhumation and Identification of Missing Persons in the Area of the Republic of Croatia", which took place in August 2017 in Zagreb.

The last conference on the topic of "Exhumation and identification of human remains of missing persons in the area of Kosovo", organised by the Regional Coordination, took place on 1 November 2017 in Prishtinë.

The conclusions and recommendations of the conference were the following:

- depoliticisation of the process of exhumation and identification of missing persons;
- stopping the manipulation of missing persons' families for political purposes;
- equal treatment of victims and their families regardless of their religious and national affiliation;
- urgent exhumation of registered mass and individual graves and checking all potential ones;
- priority de-mining of areas where there are indices of graves;
- opening of all national and international archives containing data of use to facilitate the resolving of the fate of missing persons;
- finding the solution for identification of more than four thousand unidentified human remains in mortuaries and memorial ossuaries in the area of former Yugoslavia;
- intensification and better implementation of all agreements and protocols signed between states;

⁷⁰

More on the work group for missing and kidnapped persons in Kosovo and Metohija is available at: <http://www.kznl.gov.rs/latinica/radna-grupa-dokumenta.php>
(Retrieved February 12, 2018)

⁷¹

<http://regionalnakordinacija.org/uploads/RCizvjestaj.pdf>

- enactment and implementation of laws, or improvement of the existing laws on missing persons, but also enactment of legal solutions to improve the status of families of missing and killed civilians, to enable them to fulfil their basic rights;
- bringing to justice the known perpetrators of crimes and their responsible superiors;
- forming the single Regional list of missing persons in the area of former Yugoslavia;
- establishing funds for reparations to families of victims;
- intensifying the media campaign to increase the awareness of local and international public on the importance of resolving the issue of missing persons, which is the necessary condition of reconciliation and future coexistence of former warring parties in the region;
- as victims of conflicts, we call on all peoples and states in the world to not forget crimes, to prevent new crimes and to secure that nobody suffer what we suffered ever again.

As a part of advocacy of rights of families of missing persons, there is a very important initiative to establish a regional commission for facts on war crimes and other serious violations of human rights committed in the territory of former SFRY from 1 January 1991 to 31 December 2001, advocated by the REKOM Initiative.

The Coalition to establish REKOM was founded on 28 October 2008 at the Fourth regional forum for transitional justice in Prishtinë. By the end of 2017, the initiative to establish REKOM was supported by 630,000 signatories from the whole of former Yugoslavia. Since it was established, the REKOM initiative documented approximately 23,000 war victims and the circumstances of their deaths, as well as approximately 600 camps in BiH.

The European Parliament Resolution of 14 June 2017 on the Commission report on Serbia for 2016 (2016/2311(INI)) explicitly supports establishment of REKOM: “reiterates its support for the initiative to establish the regional Commission for the establishment of facts about war crimes and other serious violations of human rights committed in the former Yugoslavia and urges the Serbian Government to take the lead on its establishment”.

In the absence of political will of official representatives for regional cooperation, REKOM offers a platform for regional cooperation in tracing and identifying persons who are still missing; it has a potential to become a cornerstone of development of a public culture of remembrance.

Finally, we shall conclude this report on regional cooperation with words of Nataša Kandić, one of the founders and key advocate of establishing REKOM:

“The question of missing persons and finding mass graves should be on the agenda of the dialogue in Bruxelles. This question cannot be left to current governments.”

INTERNATIONAL INSTITUTIONS' ACTIVITIES ON SOLVING THE ISSUE OF MISSING PERSONS

International humanitarian law is the basis for understanding and respecting the rule of law in any given armed conflict. Ever since the Geneva Conventions were adopted in 1949, humanity has gone through a large number of armed conflicts. During this time, the four Geneva Conventions and their Additional Protocols of 1977⁷² have provided legal protection to persons not directly involved in conflicts – primarily civilians – but we have been, and still are, witness to numerous violations of provisions of international humanitarian law. These violations most frequently result from an unwillingness to respect the rules and a lack of awareness and political will among the decision-makers to abide by the rules. Among other things, international humanitarian law directs the parties to the conflict to undertake certain measures in order to ensure that people do not go missing during an armed conflict. Unfortunately, the conflicting parties frequently do not undertake adequate measures to reduce the number of people missing while the conflict is still ongoing, measures that include respect for, and protection of civilians, as well as appropriate handling of information on people.

Therefore, not a single continent on which wars have been, or still are being led, could avoid the problem of missing persons, which affected hundreds of thousands of people globally. The same is true of the wars that ensued in the breakup of Yugoslavia; mass executions, mass graves and missing persons are among the results of the wars in the former Yugoslavia. As for violations of missing persons' rights, these often involve breaches of the right to safety, freedom and personal dignity, the right to life, to protection from violence, degrading treatment or punishment, the right to family life and to be legally recognised as a person.

The International Covenant on Civil and Political Rights⁷³ (ICCPR) and regional conventions such as the European Convention on Human Rights⁷⁴ (ECHR) guarantee these rights.

72

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/1994_05_5_23.html

73

https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Zakoni%20i%20ostali%20propisi/UN%20konvencije/Medjunarodni_pakt_o_gradjanskim_i_politickim_pravima_HR.pdf

74

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

The UN Human Rights Council (UNHRC), an intergovernmental body that is part of the UN system, tasked with the promotion and protection of human rights worldwide, resolving situations of human rights violations and issuing recommendations, has stated that the international community must seek to recognise the right of victims of serious human rights violations, as well as their families and the society as a whole, to the truth, to the maximum extent possible.

The European Court of Human Rights, established by the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, maintains that for a state not to conduct efficient investigations with the aim of shedding light on the fates of missing persons represents a continuation of violations of the state's procedural responsibilities in protecting the right to life as prescribed in Article 2 of the Convention, and is a violation of the rights of missing persons' families as stipulated in Article 3, on the prohibition of torture. European Court rulings provide useful guidelines in approaching the missing persons problem based on the rule of law. The Court emphasises that an efficient investigation must be official, transparent, independent and unbiased, as well as capable of establishing the circumstances of any given case. These standards cannot be fulfilled unless the judicial system is involved, especially the criminal courts and prosecutors.

The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance,⁷⁵ adopted by the UN General Assembly in December 2006, is the first international legally binding document that specifically addresses forced disappearances and the obligations of states in terms of preventing, investigating and sanctioning those responsible, as well as victims' rights to a legal remedy, and highlights the right to the truth on missing persons.⁷⁶ It obliges states party to it to strengthen their local legal frameworks; guarantees the right to an investigation and sanctioning persons responsible for the crimes, the right to the truth, the right to respect for and return of mortal remains, and the right to redress; and binds states in conflict to cooperate internationally. Articles 14 and 15 of the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance compels states to aid other states in providing legal assistance, assistance concerning tracing, finding, exhuming, identifying and returning the remains of missing persons. In addition, the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance defines enforced disappearance as involving state actors. As of August 2017, 57 states have ratified the Convention. The Republic of Croatia has signed the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (CPED) in February 2007, but has not yet ratified it.

The Rome Statute of the International Criminal Court⁷⁷ classifies enforced disappearances during military conflicts as crimes against humanity, and, in Article 7, concerning crimes against humanity, explicitly mentions "enforced disappearance" as an act that falls under this category.

75

<https://branitelji.gov.hr/userdocsimages/arhiva/pdf/konvencija1.pdf>

76

The Convention determines the obligations of the state based on the right to the truth as procedural, without an absolute obligation to achieve a result.

77

<http://legal.un.org/icc/statute/rome.htm>

Article 8 of the ICTY Statute determines that "The territorial jurisdiction of the International Tribunal shall extend to the territory of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia, including its land surface, airspace and territorial waters." This gives the ICTY the authority to conduct investigations and exhumations throughout the territory. The ICTY has conducted exhumations of mass and other secret graves with the aim of collecting evidence for war crimes trials up to 2001. The exhumations were performed by international teams, while local pathologists mainly signed the death certificates. Employees working in the field have pointed out that they did all that was in their power to preserve the information that might lead to a victim's identity. However, after the ICTY terminated on-site activities in 2001, there remained a large number of exhumed victims' remains for whose identification no effective steps were taken. In some cases, hurried or unprofessional methods of exhumation caused subsequent mixing up of body parts, which further complicated later processes of identification.

Based on its cooperation with the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, the Croatian Office for Detained and Missing Persons organised and conducted exhumations on the ICTY's behalf (the Lovas farm), participated in organising and conducting the exhumation at the New Cemetery in Knin, as well as a large number of trial exhumations. Pursuant to its requests, the ICTY was delivered the documentation on mass and individual graves in previously occupied territories of the Republic of Croatia.

The International Committee of the Red Cross (ICRC) termed the problem of persons gone missing in war "a hidden tragedy", because of the long time it took for the international community to become conscious of the severity of this problem.

The ICRC is one of the international organisations that deserve great credit in the process of tracing missing persons. The ICRC has played a very important role in the former Yugoslavian territory with regards to the missing persons issue, seeking to maintain dialogue with the authorities of the countries of the region and remind them of their obligations in accordance with national and international law to do all they can to respect families' rights to the truth on what happened to their disappeared relatives. In order to facilitate the search for answers, the ICRC has supplied the authorities with documented cases of disappearance, demanding that they search through their own records on disappearances and handling human remains. The ICRC has also worked alongside national and international judicial bodies in order to ensure that all the evidence collected in judicial proceedings that might contribute to finding new burial sites is shared with those involved in shedding light on the fate of missing persons.

As a part of its interaction with national mechanisms for missing persons in the region, the ICRC closely cooperates with the Institute for Missing Persons of Bosnia and Herzegovina. Specifically, the ICRC contributed to the establishment

of the Central Record of Missing Persons (CEN), by transferring the data on missing persons, circumstances of disappearance, and the contact data of respondents. The CEN was created by merging 13 separate databases, including the International Red Cross Committee.

In the case of Croatia, the Office for Detained and Missing Persons has cooperated with the International Red Cross Committee since 1991. With the assistance of the ICRC, a mechanism of bilateral dialogue between Croatia and Serbia was established. Four editions of the "Book of Missing Persons on the Territory of the Republic of Croatia" have been printed so far. The last one for the time being, the fourth edition of the "Book of Missing Persons on the Territory of the Republic of Croatia" was made in cooperation of the Office for Detained and Missing Persons of the Croatian Ministry of Veterans and the Croatian Red Cross; the data were checked and approved by the Red Cross of Serbia and the Commission of the Government of the Republic of Serbia for Missing Persons, in consultation with the International Red Cross Committee.

The International Red Cross Committee leads the working group on persons who are unaccounted for in connection with events in Kosovo. The working group holds regular meetings where Belgrade and Prishtinë delegations exchange information and plan activities directed at resolving the destiny and place of residence of persons gone missing as a consequence of the events of 1998 and 1999 in Kosovo. The encounters take place regularly in the presence of the families, the Red Cross, and the international stakeholders. The working group was established in 2004; by the end of 2014 it met 38 times. The independent mediating role of the ICRC as the chair consists primarily in facilitating the meetings between Belgrade and Prishtinë, monitoring the obligations of both delegations, and provide the secretariat of the Working Group. In cooperation with delegations of Belgrade and Prishtinë, the ICRC keeps a temporary list of missing persons. Working on behalf of both delegations, the ICRC negotiates access to archives of international organisations that were active in Kosovo or are still there, which may have documents related to graves and exhumations in Kosovo immediately following the events from 1998 and 1999. In 2005 the Working Group established a working sub-group on forensic issues, which has held 25 meetings so far. Its goal is to bring together forensic experts from Belgrade, Prishtinë and elsewhere, to discuss the forensic issues related to the exhumation and identification of remains.

Still, the international presence and the involvement in the missing persons' issues had some limitations. The UN Working Group for enforced and involuntary disappearances as a UN body did not have a mandate to act in the situation of international armed conflict. The UN Human Rights Commission got involved only at the end of the conflict, only in the form of a few reports wherein the growing problems of missing persons was mentioned. The International

Red Cross Committee was present in BiH all the way since 1991; except during the short interruption in 1992, their officials were continuously present in the territory of BiH. The ICRC relied on the local branches of the Red Cross through their Tracing Service. They managed to visit some sites of detainment, record the detainees, and in some cases set them free by transferring them abroad. Due to the ICRC's strict adherence to the principle of neutrality and confidence, the cooperation with local commissions for exchange of war prisoners was very limited. From 1996 to 2001 the Office of the High Representative (OHR) was responsible for coordination of the process which became known as the Joint Process of Exhumation. The key actors in this process were the representatives of the local government bodies responsible for the issues of missing persons, investigating magistrates and prosecutors on the entity level, crime-investigation technicians and specialists of forensic medicine – including the OHR and later ICMP.

The next international instance dealing with the issue of missing persons on various levels is the Council of Europe Commissioner for Human Rights Nils Muižnieks. The commissioner's reports on the state of human rights in individual countries of the region also include the issues of missing persons. After his visit to the countries of the region in 2016, reports were issued which very seriously detect the failures in human rights protection. Thus, in the case of Croatia, regarding the issue of missing persons, it is stated that Croatia still has not ratified the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance; that crimes related to enforced disappearance are still not codified in penal law as acts in their own right, which means that the perpetrators can only be prosecuted, and their guilt established, within the context of investigation of crimes against humanity and war crimes.

Regarding the international cooperation related to missing persons, the Commissioner came to the conclusion that it is of special importance and that the Declaration signed in 2014 by Croatia, Serbia, Montenegro, and Bosnia and Herzegovina is a step toward an improvement of the cooperation, but that there would be no advance if the Declaration is not practically implemented. He also stated that the process of tracing missing persons has slowed down in recent years and many exhumed bodies have not been identified yet. The topic which Croatian authorities try to avoid in public is their position to the missing citizens of Serb ethnicity, mostly disappeared after the military and police operation Storm. The Commissioner found that the selection of areas where investigations and exhumations were conducted and called on the state of Croatia to be objective and transparent in the process of tracing the missing. The lack of legislation which would specifically regulate the status of missing persons presents a major obstacle to the fulfilment of some of the essential rights of missing persons' relatives.

In his report on the state of human rights in Serbia, the Commissioner cites very similar findings and calls on the state of Serbia to pass a special law about

missing persons and their relatives. After the Commissioner's mission to Kosovo from 5 to 9 February 2017, it was repeatedly pointed out that the issue of the missing cannot be resolved without cooperation between states and political commitment; it is also necessary to open army and police archives that may contain valuable information on missing persons. As a Kosovo specificity, the report states other difficulties such as the failure of the Government Commission for the Missing Persons derived from the Law on Missing Persons and the lack of expertise of the Kosovo Institute of Forensic Medicine. On the other hand, this report notes the concerns that the cases of missing persons had not been properly investigated by UNMIK during its investigation in Kosovo and suggests that UNMIK needs to provide victims of those failures with adequate reparations.

Of particular significance for the countries in the region is cooperation with the International Commission for Missing Persons (ICMP).⁷⁸ The establishment of ICMP was initiated in 1996, after the signing of the Dayton Agreement. Today we may say that the contribution of ICMP in the former Yugoslavia resulted in an unprecedented success: more than 27,000 (70%) out of 40,000 persons reported as missing were found.

The entire institutional, legislative, and technical process established in Bosnia and Herzegovina was supported by the establishment of the Institute for Missing Persons in Bosnia and Herzegovina in 2005, and the passing of the Law on Missing Persons in 2004.

In addition, the ICMP system of identification of missing persons by DNA became the standard of technical quality and efficiency in this field. The system is supplemented by archaeological and anthropological techniques with the state-of-art process of tracing congruent DNA patterns, which resulted in a multiple increase of the number and speed of identifications. ICMP has also developed a unique specialised database of missing persons which includes all data related to the process of tracing missing persons. ICMP also provides a unique technical assistance to its activities.

The International Commission for Missing Persons (ICMP) insists on the rule of law with regard to missing persons, and encourages local institutions of the states of the region to implement rule of law. It is a duty of the states to implement fundamental human rights, including the right to live with dignity, the right to efficient investigations on disappearance of persons, the right not to be subject to torture and degrading treatment, the right to family life, the right to equal access to justice.

The ICMP also played a particularly important role in advocating more efficient tracing of the missing and in encouraging and developing cooperation between families of missing persons. The first meetings of members of missing persons' families and representatives of associations from post-Yugoslav countries date from as early as the year 1998, when under auspices of ICMP families

sat at the same table and started looking for a solution to the common problem. The first encounters were hard, emotional, filled with mutual accusations, denials, conflicts on the edge of physical clashes. State institutions accepted such encounters but neither supported nor encouraged them, while at the same time signing various interstate treaties. Unfortunately, ICMP has not produced significant results in stimulating processes of dealing with the past. This also applies on stimulating better cooperation between different religious/national groups, dealing with their common problems and advocating more efficient policies. All ethnic communities from the area of the former Yugoslavia stick to the nationalist narratives and are still very far from opening serious dialogues and taking their respective shares of responsibility.

Sarajevo was the first seat of this international organisation. It was thanks to the ICMP that the Law on Missing Persons was passed in BiH; ICMP was also the co-founder of the Institute for Missing Persons of BiH, together with the Council of Ministers of BiH. In 2001, the ICMP instituted the process of identification based on the DNA analysis. The system of provisional laboratories was established which can process great numbers of blood samples collected from relatives of missing persons and compare them with samples extracted from bone marrow of exhumed human remains. Approximately 15,000 missing persons have been identified by the DNA method so far. From 2001 this method became mandatory in the process of identification of human remains for all missing persons. Apart from the aid in identification, the ICMP also provides expert support in exhumations, by engaging forensic and anthropological experts.

In late ICMP started the process of moving the DNA laboratory from Bosnia and Herzegovina to the Hague in the Netherlands. The first response of BiH authorities, first of all the Ministry for Human Rights and Refugees of BiH, as well as associations for missing persons, was very negative, because of the fear that the move could jeopardise the further process of identification. The question was raised of the right to move from the country and manage the biological material of BiH citizens which ICMP collected in its operation so far. In the meantime, a series of meetings took place which removed the original suspicion and misgivings caused by the process of moving the DNA identification out of BiH. Representatives of ICMP offered the information that the process of DNA testing will be modernised and improved and new equipment will be installed, which will accelerate the process and reduce its costs. The ICMP will retain its regional offices in Sarajevo and Tuzla and continue to collect and store biological samples from the region. Furthermore, ICMP will continue to extend its aid to BiH by making DNA testing available for the purpose of identification, and BiH will not have to pay for this process, the same way BiH did not participate in funding the operating costs of the DNA laboratory. The biological samples will be transported by diplomatic mail, and after they are processed they will be sent

back to BiH. The definition of the future cooperation of ICMP with the authorities of BiH is yet to be regulated on the basis of the agreements proposed; direct cooperation will be continued through cooperation with the MPI of BiH, of which the ICMP was one of the founders.⁷⁹

Bosnia and Herzegovina missed the opportunity to become the world centre in the process of tracing missing persons. If timely steps were taken in relation to ICMP and if better support and cooperation was offered, the seat of this international institution and its laboratory facilities could have remained in BiH.

In 2002 ICMP built and equipped the DNA laboratory in Zagreb. The agreement on the joint project for identification based on the DNA analysis was signed in 2003 between ICMP and the Ministry of Family, War Veterans and Inter-generational Solidarity. In the framework of this project, 490 identifications were completed on the basis of DNA analysis. On 31 January 2017, the assistant minister on the position of head of the Office for Detained and Missing Persons, and Matthew Holliday, the leader of the ICMP Programme for Western Balkans, signed an agreement on participation of the Republic of Croatia in the Sarajevo based project of the database of open cases of persons gone missing due to armed conflicts in the former Yugoslavia.

On 5 April 2003 in Belgrade the International Commission for Missing Persons (ICMP) and the Commission for Humanitarian Affairs and Missing Persons of the Federal Government of FR Yugoslavia signed the Agreement on Cooperation in Tracing Missing Persons, as an attempt to regulate their cooperation in the process of exhumation and identification of human remains by the method of DNA analysis.

Since 1999 the International Commission for Missing Persons works in Kosovo on the issues of resolving the problem of missing persons. The primary cooperation partners of ICMP in Kosovo are UNMIX, EULEX, the Department for Forensic Medicine, associations of missing persons' families, and the Government of the Republic of Serbia.

79

Questions and answers on moving ICMP headquarters to the Hague and future cooperation of ICMP and BiH, Hague, December 21, 2017 - ICMP Document



APPENDIX

RECOMMENDATIONS / ISSUES / DILEMMAS / OPPORTUNITIES FOR FURTHER DISCUSSION DIRECTED AT RESOLVING THE ISSUES OF MISSING PERSONS IN THE AREA OF FORMER YUGOSLAVIA

The results of the research indicated several findings which are identical in all countries of the region included in the research:

- the problem of dealing with the issues of the missing is closely connected to political relations between countries in the region;
- in comparison with the status of victims who belonged to military formations, the status of civilian victims of war (in this case, families whose close relatives are missing) is derogated
- dealing with the issues of missing persons is not treated as an integral part of the process of facing the past; in each of the states included in the research, this process is met by odium which is perpetrated continuously;
- the concept of human rights and violation thereof, which by international instruments includes forced disappearances of persons,⁸⁰ has not been really adopted and implemented in any of the countries where the analysis was conducted.

When persons go missing in war conflicts, it is by grave violation of human rights, and the right to protection of all persons against forced disappearance also affects the right to security and freedom, right to dignity, to life, the right to protection against violence, the right of families to learn the truth on the destiny of their closest relatives, and so on. Representatives of almost all institutions dealing with these issues treat them exclusively as humanitarian issues.

Despite the international instruments signed, related to protection of human rights, protection thereof has not been taken as the fundamental value of democratic society in any of the post-Yugoslav countries. Instead, although more than twenty-five years have passed since the breakup of Yugoslavia, in post-Yugoslav countries human rights are still seen as something imposed from outside, which has to be recognised formally, to please international actors, on whom the positioning of post-Yugoslav countries depends to a great extent.

80

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Zakoni%20i%20ostali%20propisi/UN%20konvencije/Medjunarodni_pakt_o_gradjanskim_i_politickim_pravima_HR.pdf

European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf

International Convention for the Protection of Persons from Forced Disappearance, <https://branitelji.gov.hr/userdocsimages/archiva/pdf/konvencija1.pdf>
The Rome Statute of the International Criminal Tribunal (ICTC), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2001_04_5_42.html IV. Ženevska konvencija, <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/380>

In contrast, the responsible institutions should treat the relatives of missing persons and their dependents as victims of violation, i.e. a criminal act, because they suffered psychological injuries and emotional damage caused by grave violation of international law of human rights and serious violation of international humanitarian law. Recognition of rights of relatives would honour the jurisprudence of the European Court of Human Rights and international standards from the Resolution of the United Nations General Assembly 60/147.⁸¹

The International Commission for Missing Persons (ICPM) states expressly: "The high number of persons who disappeared because of armed conflicts and violation of human rights are a strong reminder of the failure of protecting individual rights and maintaining the rule of law; they are the ghost of the painful past. They add to the fragility of peace and reconciliation and they are an obstacle of development of a democratic society through institutions which are efficient, responsible and fair."⁸² While we entirely agree with this statement, it is necessary to ask how would the development of democratic society in each of the countries in this region through "institutions which are efficient, responsible and fair" contribute to resolving the issues of the missing.

Up till now, the experience related to dealing with the issues of tracing persons gone missing in war conflicts in the area of former Yugoslavia suggests a conclusion that we would be closer to a solution to the problem if it was understood and accepted that apart from humanitarian problem it is also a problem of human rights violation. But such discourse would exclude the patterns susceptible to manipulation and ideological distortion, which mostly boil down to our "good" traits and their "bad" traits and "weighing the blame".⁸³

The problem of regional cooperation is readily connected with such conclusion. Regional cooperation, on which all actors involved agree in principle as the *conditio sine qua non* of resolving the issue of missing persons, is in reality so dependent on political relations that it is often reduced to mutual reproaches, arguments and accusations about the guilt for the war, on the character of the war, genocide, etc.

Instead, it is necessary to advance the regional cooperation between judicial bodies, prosecutors and courts in cases which require joint and coordinated efforts in several states, by reviving the now slugged cooperation of the State Prosecutor of the Republic of Croatia, by renewing the meetings of prosecutors and forming joint investigative teams. This is a condition not only for efficient prosecution of perpetrators but also for acquiring new information on sites of internment of remains of missing persons. Given the prevailing social context described here, the relation between associations of missing persons' families and those which also deal with the issue as a human rights issue, does not proceed smoothly. For example, in the case of Croatia, it is clear that the associations that emerged from the Homeland War refuse to cooperate with associations which

81

Basic principles and guidelines on remedies and reparations for victims of serious violations of international human rights law and serious violations of International humanitarian law.

82

<https://www.icmp.int/bs/the-missing/legal-frameworks-and-rights/>

83

Podboj, Martina. 2011. "Manipulacija u političkom diskursu - kritički pristup", Hrvatistika: studentski jezikoslovni časopis, Vol. 5 No. 5

approach the issue from the position of human rights violation and demand that all parties to the conflict recognise violations of human rights committed in their own ranks. As seen by representatives of associations which emerged from the Homeland War, the motives for pointing out the aspect of human rights violation stem from the need to put equal blame for the war and war sufferings on all sides and the need to use the Homeland War to send a message that the “fratricidal and civil wars caused the woe”.⁸⁴ Very often, it is precisely such systematic avoidance to deal with the merits of the issue which stimulates the politicisation of the issues of missing persons and delays a solution thereof; that is why it is necessary to depoliticise the process of exhumation and identification as much as possible if we are to reach a serious solution.

Additionally, although the priorities in exhumation in specific sites are primarily dictated by the needs of the criminal procedures before the judicial bodies, or, more precisely, by the question whether an individual exhumation is necessary to collect evidence in individual criminal cases, the prosecutors and judges should be more sensitive to the needs of the victims. They should set rules, and implement them consistently, on their interaction with the public, particularly with relatives of missing persons. The missing persons' families should be regularly informed on the investigations and their results, in accordance with the provisions of the *Law on Criminal Procedure* and the *Directive 2012/29/EU establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime*.

Furthermore, all persons we cooperated with in this research pointed out the following elements as necessary to improve the process of tracing missing persons and regulate the rights of their families, if persons in question are civilians: set a unique list of persons looked for by all parties involved, i.e. the regional list of missing persons from the area of former Yugoslavia; secure equal treatment of victims and their families regardless of their religious and national affiliation; open all national and international archives whose material could contribute to and help in establishing the destiny of the missing; pass, amend and implement the legislation relevant to the issue of the missing, but also adopt legislative solutions to improve the status of families of missing civilians; establish financial funds for reparations for the families of the missing; finally, a more efficient implementation and observance of all signed inter-state agreements and protocols.

⁸⁴

<https://hrti.hrt.hr/video/show/4082667/>
knjiga-nestali



ISBN: 978-953-7872-18-2