



ODLUKA I NALAZI

Datum usvajanja: 29. jun 2021. god.

Slučaj br. 2016-22

Radmila Šapić

protiv

EULEX-a

Komisija za razmatranje ljudskih prava je na zasedanju 29. juna 2021. godine u sledećem sastavu:

Gđa Anna AUTIO, predsedavajući član
G. Petko PETKOV, član

Uz asistenciju:
G. Ronald Hooghiemstra, pravni službenik

Uzevši u razmatranje gore pomenutu žalbu, predstavljenu u skladu sa Zajedničkom Akcijom Saveta 2008/124/CFSP koja datira od 04. februara 2008. godine, EULEX-ovim Konceptom odgovornosti koji datira od 29. oktobra 2009. god. o osnivanju Komisije za razmatranje ljudskih prava i Pravilnika o radu Komisije prema poslednjim izmenama od 11. decembra 2019. godine

Nakon razmatranja elektronskim putem shodno pravila 13(3) Pravilnika o radu Komisije, odlučuje kao što sledi:

I. POSTUPAK PRED KOMISIJOM

1. Žalba u ovom predmetu je registrovana 30. juna 2016. godine.
2. Pismom od 1. jula 2016. godine, Komisija je obavestila EULEX Kosovo ("Misija") da je Komisija registrovala ovaj predmet.
3. Dana 28. juna 2017. godine, Komisija je zatražila od podnositeljke žalbe da dostavi dodatne informacije.
4. Dana 20. septembra i 17. oktobra 2017. godine, Komisija je poslala još dva zahteva za dodatne informacije preko predstavnika srpskih porodica pri Resursnom centru za nestala lica (RCNL), NVO sa sedištem u Prištini. Podnositeljka žalbe nije dostavila nikakve dodatne informacije.

5. Dana 8. decembra 2017. godine, Komisija je prosledila Izjavu sa činjenicama i pitanjima Šefici Misije (čitaj: ŠM), EULEX-a na Kosovu, pozivajući je da podnese svoje odgovore i zapažanja pisanim putem o pritužbama ne kasnije od 26. januara 2018. godine.
6. Misija je u pismu od 4. januara 2019. godine, tražila dodatna objašnjenja o određenim tačkama u vezi sa formom žalbe, i u vezi sa srodstvom podnositeljke žalbe sa ostalim pojedincima pomenutim u žalbi.
7. Pismom 17. januara 2019. godine od Misije je još jednom zatraženo da dostavi odgovore na pitanja koja su upućena do 16. februara 2019. godine.
8. Pismom od 31. januara 2019. godine, Komisija je tražila od podnositeljke žalbe da ispravi pitanja u vezi sa žalbenim obrascem i da razjasni njen odnos sa pojedincima pomenutim u žalbi. Podnositeljka žalbe je to učinila 7. februara 2019. godine.
9. Pismom od 8. aprila 2019. godine od Misije je još jednom zatraženo da dostavi odgovore na pitanja i pismena zapažanja što je pre moguće.
10. 20. juna 2019. godine, podnositeljka žalbe je obaveštena da je Komisija još uvek u procesu ispitivanja njene žalbe.
11. Zapažanja Misije primljena su 21. aprila 2020. godine, a Komisija ih je dalje prosledila podnositeljki žalbe 8. jula 2020. godine.
12. 28. jula 2020. godine, Komisija je dobila komentare podnositeljke žalbe o zapažanjima Misije.
13. 7. avgusta 2020. godine, Komisija je prosledila komentare podnositeljke žalbe Misiji.
14. Dana 11. decembra 2020. godine, Komisija je donela odluku o prihvatljivosti, proglašivši ovaj slučaj prihvatljivim u pogledu navodnih kršenja članova 2, 3, 8 i 13 Evropske Konvencije o ljudskim pravima (čitaj: „Konvencija“) i članove 9 i 11 Međunarodne povelje o ekonomskim, društvenim i kulturnim pravima (<https://www.hrrp.eu/srb/docs/Decisions/2020-12-11-Admissibility-Decision-2016-22-s-pdf.pdf>). U toj Odluci, Komisija je zatražila od stranaka da daju odgovore na sledeća pitanja:

- **Žalilac:**

- i. Molimo vas opišite podršku ili pomoć, ili smeštaj koji su vaši roditelji obezbeđivali vama i vašoj porodici pre njihovog nestanka.
- ii. Molimo vas opišite lične i emotivne posledice nestanka vaših roditelja po vas i vašu porodicu.
- iii. Molimo vas opišite pravne i finansijske posledice nestanka vaših roditelja po vas i vašu porodicu. Opišite takođe bilo kakve poteškoće ili probleme s kojima ste se, kao posledica činjenice da se vaši roditelji još uvek vode kao nestali, suočili prilikom zahtevanja pristupa podršci, uplatama, ili vlasništvu, kao što su ona navedena u sledećim pitanjima.
Na primer:
 - a) Da li ste imali puni, delimični ili nikakav pristup bilo kakvim naknadama, nadnicama, isplatama penzija, socijalnoj pomoći i

- bankovnim računima na koje su vaši roditelji imali ili bi imali prava?
- b) Da li ste nasledili zakonsko vlasništvo nad bilo kojom imovinom, uključujući stambenu imovinu, koju su vaši roditelji možda posedovali?
 - c) Da li ste imali bilo kakve finansijske troškove kao rezultat nestanka vaših roditelja koji vam nisu nadoknađeni?

- **Misija:**

- i. Koje podneske Misija želi da pruži u vezi sa suštinom gore pomenutih ljudskih prava?
 - ii. Da li je i koje korake Misija preduzela prema lokalnim vlastima u vezi sa ovim predmetom? Konkretno, da li se Misija raspitivala kod lokalnih vlasti da li su (a) imale saznanja o postojanju ovog predmeta, i (b) da li ga trenutno istražuju i, ako ne, (c) zašto.
 - iii. Da li i kakvu ulogu Misija namerava da ima u budućnosti u vezi sa ovim nerešenim predmetom prisilnog nestanka? Koju konkretnu meru ili radnju Misija razmatra u okviru svojih (trenutnih) ovlašćenja u cilju unapređenja istrage i rešavanja ovog predmeta? Ako Misija ne namerava da preduzme bilo kakve korake u vezi sa ovim predmetom, zašto?
 - iv. Da li su dokumenti koji se odnose na ovaj predmet prosleđeni lokalnim kosovskim vlastima nakon promene mandata Misije u junu 2018. godine i smanjenja izvršnih nadležnosti?
 - v. Da li je Misija pokušala da identifikuje rođake, uključujući živu decu, nestalih lica u ovom predmetu, osim rođaka identifikovanog u podnescima Misije i povezanim poverljivim dokumentima? Ako nije, zašto nije?
 - vi. Da li je Misija pokušala da kontaktira podnosioca žalbe ili rođake nestalih roditelja podnositeljke žalbe, pored koraka navedenih u podnesku Misije i povezanim poverljivim dokumentima? Ako nije, zašto nije?
15. Od stranaka je zatraženo da dostave svoje podneske najkasnije do 28. februara 2021. godine.
16. Dana 11. decembra 2020. godine, ŠM je podneo naknadna zapažanja o osnovanosti kao deo komentara Misije o osnovanosti koji se odnose na nekoliko slučajeva vezanih za nestala lica, uključujući i ovaj slučaj. Misija je podnela ova zapažanja kao odgovor na pismo Komisije upućeno 18. septembra 2020. godine u kome se navodi da će Komisija početi da odlučuje o prihvatljivosti i osnovanosti za svaki slučaj pojedinačno u novoj godini (tj. 2021), kako bi ubrzala postupak u slučajevima nestalih lica. U ovom slučaju, Komisija je donela odluku prvu i odvojenu o prihvatljivosti, a Misija u vreme kada je podnela svoje komentare još uvek nije dobila tu odluku Komisije o prihvatljivosti koja datira od 11. decembra 2020. godine.
17. Dana 17. decembra 2020. godine, Komisija je prosledila žalioocu zapažanja o osnovanosti slučaja koja je Misija dostavila, koja je pri tom bila pozvana da podnese svoje komentare o osnovanosti slučaja, ukoliko ih ima, najkasnije do 31. januara 2021. godine.

18. Dana 30. januara 2021. godine, žalilac je podnela svoje komentare kao odgovor na komentare Misije o osnovanosti slučaja.
19. Dana 19. aprila 2021. godine, Komisija je primila podneske od strane Misije shodno pitanjima koja su navedena u odluci o prihvatljivosti. Isto je prosleđeno žaliocu radi njenog informisanja, istog dana 19. aprila 2021. godine.
20. Nikakve dalje podneske žalilac nije podnela.

II. SASTAV KOMISIJE

21. Nakon ostavke jednog od stalnih članova komisije i ostavke njenog člana koji je bio deo osoblja stuba za nadgledanje Misije, komisija će zasedati sa samo dva člana povodom ovog pitanja, shodno Pravila 11. i 14. Pravilnika o radu Komisije.

III. ČINJENICE

22. Na dan ili oko 18. maja 1998. godine, mnogi stanovnici sela Leočina napustili su selo iz bezbednosnih razloga. Roditelji podnositeljke žalbe, stanovnici ovog sela, ostali su u svojoj kući.
23. Na ili oko 18. maja 1998. godine, prema jednom svedoku, naoružana grupa je ušla u selo i porodične kuće, uključujući kuću roditelja podnositeljke žalbe. Ovaj svedok, rođak podnositeljke žalbe, uspeo je da pobegne u obližnju šumu. Svedok je čuo vriske i pucnjeve iz unutrašnjosti kuća, a video je i kako je naoružana grupa spalila porodične kuće.
24. Roditeljima podnositeljke žalbe još uvek nema traga.
25. Tri druga, dalja rođaka podnosioca žalbe takođe su nestala istog ili približno tog datuma. Ove osobe su bile tetka podnositeljke žalbe i njen sin, oboje prisutni u selu u vreme incidenta, kao i još jedan rođak podnositeljke žalbe, koji je poslednji put viđen na punktu srpske policije na putu za selo. Ovim trima pojedincima još uvek nema traga.
26. Ovi nestanci su prijavljeni Međunarodnom komitetu Crvenog krsta (MKCK), Jugoslovenskom Crvenom krstu i Misiji privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK). MKCK i Jugoslovenski Crveni krst otvorili su zahteve za traženje roditelja podnositeljke žalbe 20. maja 1998. godine, odnosno 24. juna 1998. Godine.
27. Tokom perioda 2001-2002., MKCK i Udruženje porodica nestalih uzeli su ante mortem podatke od određenih članova porodice kako bi olakšali traganje.

IV. PODNESCI OD STRANE STRANAKA O OSNOVANOSTI

Žalilac

28. Žalilac tvrdi u svojoj žalbi da je, tokom sprovođenja svog izvršnog mandata, Misija trebalo da ispita nestanak njenih roditelja ali to nije učinila stoga je prekršila kako njena osnovna prava tako i osnovna prava njenih roditelja.

Šef Misije – podnesci od 17. aprila 2020. godine

29. Komisija napominje da je Misija dostavila određene podneske o osnovanosti u svojim ranijim podnescima koji datiraju od 17. aprila 2020. godine, a koji su, delimično, prikazani u odluci o prihvatljivosti (par. 27 do 38) a relevantni su za ovu odluku takođe.
30. U tim podnescima, Misija je, *između ostalog*, objasnila da su kombinovani uticaj velikog broja slučajeva i ograničeni resursi prouzrokovali naterali Misiju da prioritet pruži 1,200 predmetnih spisa slučajeva označenih od strane UNMIK-a kao „ratni zločini“ – nad „predmetima nestalih lica“ – i, u okviru prethodne kategorije, slučajevi koji su izgledali „perspektivniji u pogledu ishoda istrage“.
31. Misija je izjavila da „ne osporava to da podnosilac žalbe, kao indirektna žrtva navodnih kršenja, ima pravo na efikasnu istragu nestanka svojih roditelja. Međutim, oni tvrde da su njihove relevantne jedinice preduzele sve razumne korake da istraže slučaj i nisu prekršile prava podnosioca žalbe“.
32. Misija se pozvala na proceduralnu obavezu prema članu 2 Konvencije koja je „jedno od sredstava, a ne rezultat; ono što je relevantno je da su vlasti učinile sve što se od njih razumno moglo očekivati u okolnostima slučaja“ (pozivajući se na slučajeve *Trivkanovic*, paragraf 78; Evropskog suda za ljudska prava; *Borojevic*, para. 57; i *Njezic*, para. 69.).
33. Misija je dalje navela sledeće:

„[...]u trenutku primopredaje sa UNMIK-a, krivična istraga koju je sprovodila UNMIK-ova CJKI smatrana je zatvorenom. EULEX nije arhivirao predmet; naprotiv, njegovi tužiocu su zahtevali od JIRZ da preduzme istražne korake. JIRZ nije bila u mogućnosti da postupi po zahtevu tužilaštva tokom prvih godina EULEX-ovog mandata, zbog visokog broja sličnih zahteva STRK-a (približno 900 [...]). Međutim, ona je preduzela istražne korake 2013. godine, kada je nova Potvrda o ovlašćenju izdata od strane jednog drugog tužioca. Nažalost, ti koraci nisu doveli do otkrića bilo kakvih korisnih tragova koji bi pogurali istragu i stoga je predmet na kraju ukinut. Kao što je gore navedeno, ukidanje ne isključuje mogućnost podnošenja nove krivične prijave ukoliko se pojave nove informacije.“
34. Na kraju, Misija je izjavila da, budući da u ovom slučaju nije bilo dokaza, odbacivanje krivične prijave nije bio samo razuman korak već i proporcionalan s obzirom na veliki broj slučajeva i osnovnih prepreka sa kojima se Misija suočila.

Šef Misije – podnesci od 11. decembra 2020. godine

35. Dopisom od 11. decembra 2020. godine, Šef Misije je naveo da 'nije bilo potrebe' za naknadnim podnescima o osnovanosti ovog slučaja i izjavio da 'Misija ne smatra da su prava žalioca povređena'.
36. Misija je podnela nekoliko opštih podnesaka, ponovivši ono što je navela u svojim podnescima od 17. aprila 2020. godine, a u vezi sa nekim praktičnim izazovima koji su povezani sa istragom ove vrste slučajeva, i priznala da se suočila sa izazovima u upravljanju predmetnim spisima primljenim od UNMIK-a.

Podnesci žalioaca kao odgovor

37. Dana 17. decembra 2020. godine, podnesci Misije od osnovanosti slučaja prosleđeni su žalioцу.
38. Dopisom od 30. januara 2021. godine, žalilac je dostavila svoje komentare na podneske koje je Misija dala, naročito se ne slažući sa zaključkom Šefa Misije da prava podnosioca žalbe nisu povređena.
39. Žalilac je u svojim komentarima navela da je Misija imala obavezu da istraži sve slučajeve nestalih lica, a ne da neke slučajeve, kao što je nestanak njenih roditelja i drugih članova porodice, smatra manjim prioritetom. Podnosilac žalbe se takođe osvrnula na značajan protok vremena od činjenica i na sve manju verovatnoću da slučajevi mogu da se reše 22 godine nakon datih činjenica. Čini se da podnosilac žalbe tvrdi da je Misija namerno odlagala istragu ovog i drugih slučajeva do trenutka kada počinioci više ne mogu biti pronađeni.
40. Podnosilac žalbe je dalje zatražila od Misije da „preispita odbijene krivične prijave u ovom slučaju, jer po mišljenju [podnosioca žalbe] nisu iscrpljene sve istražne radnje, koje bi mogle dovesti do krivičnog gonjenja odgovornih za nestanak, kidnapovanje i ubistvo njenih [podnosioca žalbe] roditelja [...]“.

Šef Misije – podnesci od 19. aprila 2021. godine

41. U svojim podnescima u skladu sa pitanjima Komisije u Odluci o prihvatljivosti, Misija se pozvala na svoje ranije podneske u kojima je izjavila da po njenom mišljenju nije bilo kršenja prava podnosioca žalbe.
42. Što se tiče poziva Komisije upućenog Misiji u njihovoj Odluci o prihvatljivosti, da ne ponavlja tvrdnje koje je Komisija već odbacila u ranijim slučajevima, Misija je izjavila da ne može taj poziv da ispuni, pošto svoja zapažanja o osnovanosti predmeta „zasniva na proceni svih relevantnih činjenica utvrđenih temeljnim istraživanjem dostupnih podataka“.
43. Misija je izjavila da „im je žao što gđa Šapić nije bila obavještena o odbacivanju krivične prijave koja se odnosi na nestanak njenih roditelja i izvinjava se zbog ovog propusta“.
44. Misija je dalje izjavila da „kategorički odbacuje tvrdnju“ koju je izneo podnosilac žalbe da je Misija namerno odlagala slučaj i napomenula da nema dokaza koji potkrepljuju te navode.
45. Što se tiče tvrdnje podnosioca žalbe da Misija nije intervjuisala jedinog preživelog svedoka u slučaju, Misija je izjavila da to nije mogla učiniti pošto je svedok preminuo pre početka mandata Misije. Misija se takođe osvrnula na istražne korake koje je preduzela 2013. godine, navedene u paragrafu 32 Odluke o prihvatljivosti koju je Komisija donela, ističući nedostatak korisnih tragova kao rezultat koraka i posledičnog odbacivanja krivične prijave.
46. Što se tiče zahteva podnosioca žalbe da Misija preispita odbijene optužbe, Misija je izjavila da za to nema mandat i predložila da podnosilac žalbe treba da komunicira sa „relevantnim vlastima“ u slučaju da smatra da ima informacije koje su relevantne za istragu.
47. U vezi sa članovima 9 i 11 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Misija je primetila da podnosilac žalbe nije naveo kršenje ovih prava i da nije

dao odgovor na pitanja koja je komisija dala u Odluci o prihvatljivosti. Misija je dalje primetila da „EULEX dobro zna da prisilni nestanci mogu uticati na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava [...]. Međutim, ova razmatranja nemaju nikakve veze sa sprovođenjem izvršnog mandata EULEX-a. U skladu sa kosovskim Zakonom br. 04/L-023 o nestalim licima, kao bliski srodnik nestalih lica u vezi sa sukobom na Kosovu, gđa Šapić ima pravo na primenu brojnih prava i ostvarivanje ovih prava ne zavisi od ishoda bilo koje krivične istrage“.

48. Na pitanje Komisije o koracima koje je Misija preduzela ka lokalnim vlastima u ovom slučaju, Misija je navela da je predmetni spis predat u novembru 2018. godine i da podnosilac žalbe može da zatraži pristup istom i može da zatraži da je saslušaju nadležni organi. Misija je dalje pružila relevantne kontakt podatke koji su prosledjeni podnosiocu žalbe kada joj je Komisija prosledila podneske misije 19. aprila 2021. godine.
49. Na pitanje o ulozi koju Misija namerava da odigra i bilo kakvim konkretnim merama u okviru njenog trenutnog mandata koje može preduzeti u vezi sa ovim slučajem, Misija je ponovila da je u novembru 2018. godine prosledila spis nadležnim organima i „pozvala STRK da izvrši novu procenu ovog slučaja kao i svih ostalih slučajeva koji su odbačeni tokom mandata EULEX-a“. Štaviše, Misija je dala opštu napomenu o svojoj podršci kosovskim institucijama, uključujući i u slučajevima nestalih osoba.
50. Na pitanje primopredaje dokumenata kosovskim vlastima za ovaj slučaj nakon promene mandata Misije u junu 2018. godine, Misija je izjavila da je predala celokupan predmetni spis u novembru 2018. godine.
51. Što se tiče toga da li je Misija pokušala da identifikuje rođake, uključujući i živu decu, nestalih osoba u ovom slučaju, osim rođaka identifikovanog u ranijim podnescima Misije i povezanim poverljivim dokumentima, Misija je navela da „nije pronašla dokaze da su takvi pokušaji bili učinjeni, ali to ne mogu isključiti“.
52. Na pitanje da li je Misija pokušala da kontaktira podnosioca žalbe ili rođake nestalih roditelja podnosioca žalbe pored koraka navedenih u podnesku Misije i s tim povezanim poverljivim dokumentima, a ako nije, zašto nije, Misija nije pružila direktan odgovor. Umesto toga, Misija je izjavila sledeće: „U narednom periodu, Misija će kontaktirati podnosioca žalbe u cilju pružanja odgovora na sva pitanja koja ona može imati“.

Podnesci od strane žalioca na Odluku o prihvatljivosti

53. Komisija nije dobila dalje podneske od žalioca i nije dobila odgovor na pitanja koja je postavila u svojoj Odluci o prihvatljivosti.

V. RAZMATRANJA

„Prisilni nestanak“ kao ozbiljno kršenje osnovnih prava žrtve

54. Praksa prisilnog nestanka je jedna od najstrašnijih vrsta kršenja ljudskih prava. Ona uključuje kršenje ne samo jednog prava već mnogo njih, uključujući u mnogim slučajevima, pravo na istinu, pravo na priznavanje kao osobe pred zakonom, pravo na slobodu i bezbednost osobe i pravo da ne bude predmet mučenja i drugih okrutnih, nehumanih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, pravo na efikasan pravni lek i takvo ponašanje krši ili predstavlja ozbiljnu pretnju pravu na život. Vidi, npr., *Sadiku-Syla protiv EULEX-a*, 2014-34, Odluka i nalazi, 19. oktobar 2016. godine, par. 33; *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., par. 61;

Deklaracija o zaštiti svih osoba od prisilnog nestanka A/RES/47/133, 18. decembar 1992. godine.

55. Posebno važno u ovom kontekstu jeste pravo žalioca na istinu, tj., pravo žrtava da znaju šta se dogodilo njihovim bliskim rođacima i okolnosti koje su dovele do njihovog nestanka. Vidi, uopšteno, *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., par. 62.
56. Pravo na istinu u vezi sa kršenjima ljudskih prava nije samo individualno pravo. To je takođe i kolektivno pravo, koje služi kako bi se očuvalo sećanje na nivou društva i deluje kao upozorenje da se takva kršenja ne ponove. Vidi *Opšti komentar o pravu na istinu u vezi sa prisilnim nestankom, Izveštaj Radne grupe o prisilnim ili nedobrovoljnim nestancima (2010)*, Dokument A/HRC/16/48, Preambula. U post-konfliktnom smislu Kosova, istrage prisilnih nestanaka doprinele su - i dalje doprinose - promovisanju istine, kolektivnom sećanju na takva kršenja ljudskih prava i osiguravanju da se ista ne ponove.
57. U ovom konkretno slučaju, već skoro dve decenije, podnosilac žalbe je živeo u neizvesnosti o sudbini njenih roditelja, šta im se dogodilo i pod kojim okolnostima su nestali. Nije ogromna samo psihološka patnja koja je rezultat toga, već ona i dalje traje. Vidi *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., para. 63.
58. Zbog kontinuirane prirode kršenja prava koja su uključena u prisilne nestanke, dužnost nadležnih organa da efikasno istražuju ove slučajeve je hitna i važna obaveza koja se može poništiti ili odložiti samo u najužim/posebnim okolnostima. Vidi *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., para. 64.

Dužnosti i obaveze vlasti u pogledu postupaka prisilnih nestanaka

59. Postupci tužilaca i policije Misije u principu čine deo njenog izvršnog mandata, pre izmene u mandatu Misije u junu 2018. godine. Kao takvi, oni spadaju unutar sfere mandata Komisije (vidi, npr., *K do T protiv EULEX-a*, 2013-05 do 2013-14, 21. april 2015. god., par. 43; *Krlić protiv EULEX-a*, 2012-21, 26. avgust 2014. god., par. 23; *Y protiv EULEX-a*, 2011-28, 15. novembar 2012. god., par. 35). Ovde se radi o tome da li se predmetno ponašanje sastoji od pozitivnog postupka ili krivog propusta od strane Misije. (Vidi *Krlić protiv EULEX-a*, 26. avgust 2014. god., par. 25; *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., para. 48).
60. Komisija je već imala prilike da napomene da Misija nije država i da je mogućnost garantovanja efikasne zaštite ljudskih prava u pogledu svih relevantnih aspekata nemoguće uporediti sa onim što može da se očekuje od jedne države (vidi odluku komisije u *A,B,C,D protiv EULEX-a*, 2012-09 do 2012-12, 20. jun 2013. godine, par. 50; *K do T protiv EULEX-a*, gore citirano, par. 53; vidi takođe odluku Savetodavne Komisije za Ljudska Prava UNMIK-a (SKLJP) u slučajevima br. 248/09, 250/09 i 251/09, 25. april 2013. godine, par. 35; *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., para. 49).
61. Očekivanja vezana za sposobnost Misije da istraži i reši složena krivična pitanja bi stoga trebala biti realna a ne da EULEX-u nametnu disproportionalni teret koji njegov mandat i resursi ne mogu da ispune (*L.O. protiv EULEX-a*, 2014-32, Odluka i nalazi, 11. novembar 2015. godine, par. 43 i 45).
62. Stoga se, u svakom slučaju, od Komisije očekuje da razmotri da li postoje konkretne i realne prepreke koje su možda ugrozile kapacitet Misije da sprovede brzu i efikasnu

istragu nad predmetom. Jedna takva procena nije namenjena da opravda operativne nedostatke koji nisu povezani sa konkretnim i dokazivim izazovima. (L.O. protiv EULEX-a, 2014-32, Odluka i nalazi, 11. novembar 2015. godine, par. 44; S.H. protiv EULEX-a, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., para. 50).

63. U svim slučajevima, a naročito u ovako ozbiljnim slučajevima, od istražnih organa se očekuje da postupaju s razumnom revnošću i brzo i efikasno i da uključe resurse srazmerne potrebi i mogućnosti za rešavanje slučaja. Iako se ne može očekivati da bilo koji istražni organ reši sve slučajeve koji su mu podneti, od njega se očekuje da postupi sa takvom posvećenošću, ažurnošću i efikasnošću kao što je i ozbiljnost slučaja koji je pod istragom (vidi L.O. protiv EULEX-a, 2014-32, Odluka i nalazi, 11. novembar 2015. godine, par. 46 i 59, vidi takođe *Varnava i ostali protiv Turske*, Žalba br. 16064/90 i dr., presuda od 18. septembra 2009. godine, par. 191; *Palić protiv Bosne i Hercegovine*, žalba br. 4704/04, presuda od 15. februara 2011. godine, par. 63; S.H. protiv EULEX-a, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., para. 54).
64. Evropski Sud za ljudska prava utvrdio je niz opštih principa o tome šta zakon o ljudskim pravima zahteva i očekuje od jedne efikasne istrage navoda o kršenju prava prema članu 2 Evropske konvencije (*Mustafa Tunç i Fecire Tunç protiv Turske*, Žalba br. 24014/05, Presuda, 14. april 2015. god. (Veliko Veće), par. 169ff). Konkretno, Sud je izjavio sledeće u slučaju *Mustafa Tunç i Fecire Tunç protiv Turske*:

172. Da bi bila „efikasna“, jer ovaj izraz treba shvatiti u kontekstu člana 2. Konvencije, istraga mora pre svega biti adekvatna (vidi *Ramsahai i ostali protiv Holandije* [GC], br. [52391/99](#), § 324, ESLJP 2007-II). To znači, mora biti u stanju da dovede do utvrđivanja činjenica i, gde je to potrebno, identifikacije i kažnjavanja odgovornih.

173. Obaveza sprovođenja efikasne istrage obaveza je ne rezultata, već sredstava: vlasti moraju preduzeti razumne mere koje su im na raspolaganju da obezbede dokaze o spornom incidentu (vidi *Jaloud protiv Holandije* [GC], br. [47708/08](#), § 186, ESLJP 2014; i *Nachova i ostali protiv Bugarske* [GC], br. [43577/98](#) i [43579/98](#), § 160, ESLJP 2005-VII).

174. U svakom slučaju, vlasti moraju preduzeti sve razumne korake kako bi obezbedile dokaze o incidentu, uključujući, između ostalog, svedočenje očevidaca, forenzičke dokaze i, gde je to potrebno, obdukciju koja pruža potpun i tačan zapis o povredi i objektivnu analizu kliničkih nalaza, uključujući uzrok smrti. Svaki nedostatak u istrazi koji podriva njenu sposobnost da utvrdi uzrok smrti ili odgovorno lice predstavlja opasnost od neispunjenja ovog standarda (vidi *Giuliani i Gaggio protiv Italije* [GC], br. [23458/02](#), § 301, ESLJP 2011)

175. Konkretno, zaključci istrage se moraju zasnivati na temeljnoj, objektivnoj i nepristrasnoj analizi svih relevantnih elemenata. Nepridržavanje očigledne linije istrage podriva u odlučujućoj meri sposobnost istrage da utvrdi okolnosti slučaja i, prema potrebi, identitet odgovornih (videti *Kolevi protiv Bugarske*, br. [1108/02](#), st. 201, 5. novembar 2009. god.).

176. Ipak, priroda i stepen nadzora koji zadovoljavaju minimalni prag efikasnosti istrage zavise od okolnosti konkretnog slučaja. Nije moguće smanjiti raznolikost situacija koje bi se mogle dogoditi na samu listu postupaka istrage ili drugih pojednostavljenih kriterijuma (vidi *Tanrikulu protiv Turske* [GC], br. [23763/94](#), §§ 101-110, EKLJP 1999-IV; i *Velikova protiv Bugarske*, br. [41488/98](#), § 80, EKLJP 2000-VI).

[...]

178. U ovom kontekstu podrazumeva se hitnost i razumna ekspeditivnost (vidi *Al-Skeini i ostali*, gore navedeno, § 167).

179. Pored toga, istraga mora biti dostupna porodici žrtve u meri u kojoj je to neophodno radi zaštite njihovih legitimnih interesa. Takođe mora postojati dovoljan element javnog nadzora istrage, čiji se stepen može razlikovati od slučaja do slučaja (vidi *Hugh Jordan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. [24746/94](#), § 109, ESLJP 2001-III). Međutim, obavezan pristup javnosti ili porodice žrtve može biti obezbeđen u drugim fazama postupka (vidi, među drugim odlukama, *Giuliani i Gaggio*, gore navedeno, § 304; i *McKerr protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. [28883/95](#), § 129, ESLJP 2001-III).

[...]

181. Pitanje da li je istraga bila dovoljno efikasna mora se oceniti na osnovu svih relevantnih činjenica i u skladu sa praktičnom realnosti istražnog rada (vidi *Dobriyeva i ostali protiv Rusije*, br. [18407/10](#), § 72, 19. decembar 2013. god.; i *Centar za pravne resurse u ime Valentin Câmpeanu protiv Rumunije* [GC], br. [47848/08](#), § 147, 17. jul 2014. god.).”

65. Što se tiče obaveze ekspeditivnosti, Komisija želi da napomene da je Misija dužna da istraži verodostojne navode o kršenju ljudskih prava revnosno i ekspeditivno, te da osigura da u svim slučajevima istražni odgovor Misije bude srazmeran težini stvari/pitanja. Ukratko, odgovor mora biti takav da garantuje efektivnu zaštitu prava o kojima je reč. (Vidi, uopšteno, *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., para. 56; *Sadiku-Syla protiv EULEX-a*, 2014-34, 19. oktobar 2016. godine, par. 36. Takođe vidi *Varnava i ostali protiv Turske*, žalba br. 16064/90 i dr., presuda od 18. septembra 2009. godine, par. 191.)
66. Istraga prisilnih nestanaka treba što pre započeti, a što je više moguće izbeći odugovlačenja. Ne samo zbog uticaja na preživjele rođake, već i zato što će dokazi nestati ili će se izgubiti, a pamćenje bleđi. Stoga odlaganja u istragama mogu negativno uticati na mogućnost da se istragom utvrde okolnosti pod kojima je osoba nestala i dovedu krivci pred lice pravde. (Kao prikaz primene ove garancije u različitim kontekstima, uopšteno pogledati, *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., para. 65; *Gürtekin i ostali protiv Kipra* Odluka o neprihvatljivosti ESLJP-a od 11. marta 2014. god.; *Al-Skeini i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], žalba br. 55721/07, presuda ESLJP-a 07. jula 2011. godine; *Jaloud protiv Holandije* [GC], žalba br. 47708/08, presuda EKLJP-a 20. novembar 2011. godine; *Jelić protiv Hrvatske*, žalba br. 57856/11, presuda ESLJP od 12. juna 2014. godine; *B. i ostali protiv Hrvatske*, br. 71593/11, presuda ESLJP-a od 18. juna 2015. godine; *Palić protiv Bosne i Hercegovine*, žalba br. 4704/04, presuda ESLJP-a od 15. februara 2011. godine; *Lejla Fazlić i ostali protiv Bosne i Hercegovine* i 4 drugih žalbi, žalbe br. 66758/09, 66762/09, 7965/10, 9149/10 i 12451/10, presuda ESLJP-a 03. juna 2014. godine; *Mujkanović i ostali protiv Bosne i Hercegovine*, žalbe br. 47063/08 i dr., presuda ESLJP-a 03. juna 2014. godine; *Nježić i Štimac protiv Hrvatske*, žalba br. 29823/13, presuda ESLJP-a od 09. aprila 2015. godine.)
67. Kada obaveza države ili vlasti uključuje dužnost da se istraži, obaveza za ekspeditivnost primenjuje se u sve faze i aspekte istrage: njeno podsticanje, njeno ponašanje i njeno kompletiranje. Obaveza ekspeditivnosti je relativna po svojoj prirodi: zavisi od okolnosti svakog slučaja, posebno od izazova koje postavlja slučaj, od poteškoća u pristupu

svedocima ili prikupljanja informacija. (vidi *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., para. 57.)

68. Međutim, istraživački izazovi i teškoće ne opravdavaju odugovlačenje, kašnjenje ili neopravdanu sporost u obavljanju istražnih obaveza. Ovo je izraz šireg prava na postupak bez nepotrebnog odlaganja, koji je zagarantovano svim stranama u postupku. Vidi ponovo *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., para. 57. Komisija je stoga istakla da –

„Pravo na pravično i javno saslušanje unutar razumnog vremenskog roka kao što je predviđeno članom 6 (1) Konvencije napravljeno je da zaštiti „sve stranke u sudskom postupku Protiv prekomernog proceduralnog kašnjenja... Pored toga, u krivičnim predmetima ovo pravo je namenjeno da se izbegne da osoba optužena ostane predugo u stanju neizvesnosti o svojoj sudbini” [...]” (Maksutaj protiv EULEX-a, 2014-18, 12. novembar 2015. godine, par. 57, citati u ovome su iz Stogmuller protiv Austrije, žalba br. 1602/62, presuda od 10. novembra 1969. godine, par. 5; ponovljeno u *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., para. 57).

69. Stroga posvećenost i vezanost za te standarde je posebno važna za Misiju vladavine prava, kao što je EULEX na Kosovu, koja ima za cilj da služi kao primer posvećenosti društva okončanju nekažnjivosti i ugradnji osećaja odgovornosti u istom za ozbiljna kršenja prava. (vidi *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., para. 55). Svaki standard koji manjka makar jedno od gore spomenutih rizikovao bi stvaranje osećaja slaganja sa nekažnjavanjem i zanemarivanjem žrtvinih težnji i traganja za pravdom i odgovornosti (vidi *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., para. 55; L.O. protiv EULEX-a, 2014-32, Odluka i nalazi, 11. novembar 2015. godine, par. 46).
70. Takođe treba naglasiti da u ovu svrhu prava koja su predmet ove žalbe spadaju među najvažnijim od svih osnovnih prava. Ona se tiču osnovnih interesa navodnih žrtava i moraju biti garantovana u svim okolnostima – članovi 2 i 3 Konvencije su prava od kojih se ne može odstupiti (vidi 2016-15 *Dragan Janačković protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, 26. mart 2021. god., para. 37). Praksa prisilnog nestanka predstavlja najstrašnije kršenje ovih prava. Ovo se, između ostalog, ogleda u činjenici da se sada smatra i karakterizuje kao zločin protiv čovečnosti, posebno u Statutu Međunarodnog Suda za Zločine (Rimski statut, član 7 (1)(i)) i Zakona o Specijalnom Sudu i Specijalnom tužilaštvu (Zakon br. 05/L-053) (član 13 (1)(i)). Vidi takođe *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., para. 59.

Slučajevi „prisilnog nestanka“ u smislu mandata Misije

71. Komisija je već konstatovala da ovakva vrsta slučajeva, koji uključuju prisilne nestanke, spada unutar izvršnog mandata i istražnu/tužilačku nadležnost Misije. (Vidi, npr., D.W., E.V., F.U., G.T., Zlata Veselinović, H.S., I.R. protiv EULEX-a, 2014-11 do 2014-17, Odluka o prihvatljivosti, 30. septembar 2015. godine; Sadiku-Syla protiv EULEX-a, 2014-34, Odluka o prihvatljivosti, 29. septembar 2015. godine; L.O. protiv EULEX-a, 2014-32, Odluka i nalazi, 11. novembar 2015. godine; *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god.). Misija ne osporava da je bila nadležna da istraži ovaj slučaj. Zaista, preduzela je određene istražne korake u ovom slučaju tokom sprovođenja svojih nadležnosti.
72. Kada su takva dela, kao što je prisilni nestanak, počinjena u kontekstu oružanog sukoba, kao što je bio slučaj u ovom predmetu, dotično ponašanje moglo bi se smatrati ratnim

zločinom, zločinom protiv čovečnosti ili etničkim zločinima nad kojima je Misija imala specifičnu i izraženu nadležnost pod njenim tada važećim mandatom. Vidi, generalno, član 3 (d) Zajedničke akcije Saveta. Vidi takođe Sadiku-Syla protiv EULEX-a, 2014-34, 19. oktobar 2016. godine, par. 44-46. U D.W. i sl., Komisija je rekla sledeće povodom ovog pitanja:

„postojala je veoma realna mogućnost da su ti zločini i prateće povrede prava zasnovane na etničkoj ili verskoj osnovi stoga idu dalje u oblasti pravne nadležnosti nad kojom Misija ima nadležnost. U post-konfliktnom okruženju gde su etnički i verski odnosi možda još uvek napeti i osetljivi, takvi slučajevi su očigledno prioritetni za istragu.“

Vidi D.W., E.V., F.U., G.T., Zlata Veselinović, H.S., i I.R. protiv EULEX-a, 2014-11 do 2014-17, 19. oktobar 2016. godine, par. 83 i sl., konkretno par. 85.

73. Istraga ove vrste slučajeva nije samo činila deo mandata Misije nego je bila njihov i ključni i suštinski element. U *L.O. protiv EULEX-a*, Komisija je stoga naglasila da

„može biti malo argumenata da istraga sudbine nestalih – bez obzira na njihovu versku ili etničku pripadnost – mora biti i mora ostati jedan operativni prioritet za EULEX kao Misiju vladavine prava za šta joj se moraju obezbediti adekvatni resursi“

Vidi *L.O. protiv EULEX-a*, slučaj br. 2014-32, Odluka i nalazi, 11. novembar 2015. godine, par. 47. Vidi takođe *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god.

74. Gore spomenuta razmatranja će poslužiti da se procene naponi koje je Misija preduzela u pogledu ovog slučaja i da li se može reći da su bili u skladu sa krajnjim mandatom Misije i obavezama prema ljudskim pravima.
75. Komisija takođe želi da se pozabavi pitanjem pravnog označavanja relevantnog za ovaj i druge slične slučajeve koji su se pojavili pred istom. U svojim podnescima (vidi gore, paragraf 30), Misija je predložila da je EULEX-ova JIRZ dala prioritet pregledu takozvanih „predmeta ratnih zločina“ nad „predmetima nestalih lica“. Komisija napominje da se predloženo razlikovanje ovde ne može smatrati materijalnim. Prvo, razlika je pravno veštačka: slučajevi prisilnog nestanka ili nestale osobe mogu predstavljati ratni zločin i procesuirani su u okviru različitih kategorija ratnih zločina, barem još od Drugog svetskog rata. (Videti npr. *Vesko Kandić protiv EULEX-a*, 2016-24, Odluka o prihvatljivosti i Odluka i nalazi, 11. decembar 2020. god., par. 86-92). Komisija s tim u vezi napominje da se jedinica za „ratne zločine“ u Misiji bavila takvim slučajevima, čime je jasno stavila do znanja da, čak i sa institucionalne tačke gledišta, nije bilo sukoba između slučajeva nestalih osoba i slučajeva ratnih zločina.
76. Drugo, sa stanovišta zakona o ljudskim pravima, razlikovanje je besmisleno. Obaveza istrage koja nastaje u takvom slučaju iz članova 2 (proceduralni deo) i 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima indiferentna je u pogledu na pravnu karakterizaciju akta prema lokalnim zakonima. Drugim rečima, sa tačke gledišta njihovih obaveza prema ljudskim pravima, Misija nije bila manje obavezna da istraži takav slučaj ako ga je smatrala „slučajem ratnih zločina“ ili „slučajem nestale osobe“. (Videti, na primer, Međunarodnu konvenciju o prisilnom nestanku osoba (1994); Generalna skupština UN, Deklaracija o zaštiti svih osoba od prisilnog nestanka, UN Dok. A/RES/47/133, 18. decembra 1992. god. (u daljem tekstu Deklaracija o prisilnom nestanku iz 1992.), čl. 1

(1); Ekonomski i socijalni Savet UN-a, Izveštaj Radne grupe za prisilna ili nehotična nestajanja, UN Dok. E/CN. 4/1996/38, 1. januara 1996. god.; Komitet UN-a za ljudska prava, Opšti komentar CCPR-a br. 6: Član 6 (Pravo na život), 30. aprila 1982. (u daljem tekstu Opšti komentar br. 6), s. 4; Generalna skupština UN, Nestala lica, UN Dok. A/RES/33/173, 20. decembra 1978. god. (u daljem tekstu UN Dok. A/RES/33/173); Generalna skupština UN, Pitanje prisilnih ili nehotičnih nestanaka, UN Dok. A/49/610/Add.2, 23. decembra 1994. god.)

Okolnosti pod kojima je Misija trebala da ispuni svoje obaveze prema ljudskim pravima

77. Misija se ne sme ocenjivati prema standardima savršenstva. Ona se u to vreme suočila sa izazovnim post-konfliktnim okruženjem. Njeni resursi su bili ograničeni i u nekim aspektima su bili neadekvatni za ispunjavanje zadatka i očekivanja. Od Misije je to zahtevalo da donese odluke i da dá prioritet određenim naporima u odnosu na druge.
78. Pored toga, način na koji je UNMIK vodio svoje istražne radnje i način na koji je prebacio svoje predmetne spise EULEX-u u mnogome je iskomplikovao rad Misije. Uprkos tome, Misija je uložila vreme, svoje resurse i snagu u pregledu tih podataka i u pokušaju da od njih napravi nešto kako bi ih doveli u red. Za te napore Misija mora biti pohvaljena.
79. Tokom procene ove žalbe, Komisija je uzela u obzir poteškoće nužno uključene u istragu ratnih zločina u post-konfliktnom društvu kao što je Kosovo (*L.O. protiv EULEX-a*, 2014-32, 11. novembar 2015. god., par. 44 i reference navedene u istoj; *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., par. 51; vidi takođe *Palić protiv Bosne i Hercegovine*, žalba br. 4704/04, presuda od 15. februara 2011. god., par. 70; i SKLJP odluka u slučajevima. 248/09, 250/09 i 251/09, gore navedena, par. 44 i 62 i dalje).
80. Te poteškoće, međutim, ne bi trebalo da posluže kao opravdanje za istražne neuspehe koji nisu suštinski povezani sa pomenutim poteškoćama. Komisija će, prema tome, proceniti u svakom slučaju da li bi određeni istražni korak koji je obično bio otvoren za EULEX bio učinjen nepraktičnim iz razloga povezanih sa post-konfliktnim okolnostima, nezavisno od onih koji sprovode istragu (*L.O. protiv EULEX-a*, 2014-32, Odluka i nalazi, 11. novembar 2015. god., par. 44; *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., par. 51).
81. Posebno relevantna za procenu adekvatnosti odgovora Misije je činjenica da su na njenu sposobnost da ispunjava svoje istražne obaveze uticale i opšte okolnosti u kojima su počinjeni zločini i ponašanje UNMIK-a nakon tih zločina. Zločini počinjeni u kontekstu oružanog sukoba gotovo su uvek izazov za istragu. Izazov često ostaje neposredno nakon sukoba, jer bi dokazi mogli biti uništeni, a spremnost i sposobnost svedoka da daju informacije u tom kontekstu mogu biti znatno smanjene. Komisija je pažljivo uzela u obzir ove izazove prilikom donošenja sopstvene procene odgovora koji je Misija dala. (Vidi, ponovo, *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., par. 52-53.)
82. Komisija je takođe uzela u obzir činjenicu da je EULEX Kosovo morao da se suoči i da se pozabavi istražnim nasleđem UNMIK-a. Savetodavna Komisija za ljudska prava (SKLJP) Misije Ujedinjenih Nacija je uredno zabeležila da je UNMIK u više navrata prekršio prava žrtava „prisilnih nestanaka“. Prikladno, marljivo i organizovano evidentiranje podataka koji se odnose na izvršenje tako ozbiljnih kršenja prava važan je element efikasne zaštite tih prava. S obzirom na prirodu i težinu postupaka koji se razmatraju, SKLJP je zaključila da su UNMIK-ove prakse vođenja evidencije bile neadekvatne. (vidi *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., par. 53.)

Nalazi u pogledu navodnog neuspeha Misije

83. Od Misije se zahtevalo da ispunjava svoje izvršne odgovornosti na način koji je u skladu sa relevantnim standardima ljudskih prava. To je, između ostalog, podrazumevalo da će istražiti ovaj slučaj - slučaj koji je bio u njenoj nadležnosti koji uključuje kršenje prava zagarantovanih članovima 2 i 3 Konvencije - i da će to učiniti marljivo, brzo i detaljno (vidi npr. *Sadiku-Syla protiv EULEX-a*, 2014-34, Odluka i nalazi, 19. oktobar 2016. god., par. 36).
84. Štaviše, od Misije se zahtevalo da rođake nestalih na odgovarajući način obavesti o svojim naporima da istraži ovaj slučaj (vidi npr. *L.O. protiv EULEX-a*, 2014-32, Odluka i nalazi, 11. novembar 2015. god., par. 61-62).
85. Ovaj slučaj, kao i drugi slučajevi prisilnog nestanka/nestalih osoba, spadaju u opseg nadležnosti Misije i odgovornosti za ljudska prava.
86. U isto vreme, kao što je gore navedeno, nema sumnje da je Misija radila pod teškim okolnostima veći deo vremena što se tiče ovog slučaja.
87. Iz evidencije ovog slučaja takođe je jasno da je Misija preduzela niz konkretnih koraka relevantnih za ovu žalbu. Preduzeli su aktivne korake za pregled i organizovanje podataka primljenih od UNMIK-a. Komisija posebno napominje niz istražnih koraka koje je Misija preduzela u ovom slučaju. Kao što je navedeno u Odluci o prihvatljivosti komisije (stav 32), a na osnovu podnesaka Misije i provere od strane Komisije povezanih poverljivih dokumenata koji su bili u posedu Misije, ista je preduzela sledeće korake:
 - Dana 18. jula 2009. godine, EULEX-ov tužilac je izdao zahtev za sprovođenje istrage o navodnom kidnapovanju roditelja podnosioca žalbe i dvoje drugih pojedinaca. Misija navodi da "[izgleda] da JIRZ nije postupila po 'zahtevu za sprovođenje istrage' od 18. jula 2009".
 - Dana 18. oktobra 2013. godine, drugi EULEX-ov tužilac pri Specijalnom tužilaštvu Republike Kosovo (STRK) izdao je „nalog o ovlašćenju“ zahtevajući od JIRZ da pronađe svedoka incidenta i druge pojedince koji nisu u srodstvu sa žrtvama u ovom predmetu. Kada je JIRZ postupila po zahtevu, saznala je da je svedok u međuvremenu umro i da, iako su obavljani razgovori sa drugim osobama, to nije dovelo do otkrivanja korisnih informacija.
 - Shodno tome, 2. decembra 2013., tužilac EULEX-a odbacio je krivičnu prijavu jer "s obzirom na informacije prikupljene do tog trenutka, 'nisu postojale indicije o tome ko bi mogli biti potencijalni osumnjičeni i o potencijalnim dokazima koji bi se mogli upotrebiti u daljem krivičnom postupku.' U Odluci o ukidanju istrage, tužilac EULEX-a je takođe naveo da odluka ne isključuje 'mogućnost podnošenja nove krivične prijave ukoliko se pojave novi dokazi' i da bi oštećena strana, ukoliko poželi, mogla da ugovori sastanak sa tužilaštvom EULEX-a kako bi razgovarali o ovom predmetu. U Odluci o ukidanju pominje se samo jedna oštećena strana; adresa te oštećene strane nalazi se u Srbiji, van administrativnih linija Kosova".
 - U junu 2018. godine, tužilačka jedinica Misije je preko Ministarstva pravde Kosova, poslala Srbiji zahtev uzajamnu pravnu saradnju, pošto je ustanovila da odluka o ukidanju istrage nije dostavljena oštećenoj strani.

- EULEX je 8. juna 2015. godine primio od UNMIK-a mišljenje UNMIK-ove Savetodavne komisije za ljudska prava od 14. decembra 2014. godine u predmetima 264/09 i 265/09, koje je izdato na zahtev podnesen od strane brata podnosioca žalbe. Dana 24. juna 2015. godine Misija je to 'Mišljenje' prosledila glavnom državnom tužiocu Kosova zajedno sa pozivom da se predmet oceni i prosledi nadležnim organima tužilaštva.
- 28. juna 2015. godine, glavno državno tužilaštvo obavestilo je EULEX da je predmet prosleđen u STRK.

88. Međutim, ovi istražni naponi nisu bili dovoljni da zaštite i garantuju efikasnost osnovnih prava podnosioca žalbe i njenih roditelja. Komisija je utvrdila dva glavna nedostatka u ponašanju Misije koja su rezultirala ili doprinela kršenju prava podnosioca žalbe:

- i. Neuspeh da se prikladno i ekspeditivno istraži slučaj; i
- ii. Neuspeh da se dovoljno uključe i informišu bliski rođaci nestalih osoba.

Istraga nestanka

89. Kao preliminarno pitanje, Komisija želi da istakne razliku između pitanja *nadležnosti* za sprovođenje istrage i *obaveze* da se ista učini. Nadležnost Misije da istražuje zločine koji uključuju kršenje određenih ljudskih prava - i njihov obim - određena je nizom domaćih zakona, naročito Zakona o nadležnosti u svojim različitim ponavljanjima. Što se tiče *obaveze* Misije da iste istraži, ona ne proizilazi iz ovih odredaba koje određuju nadležnost tužilaca EULEX-a za ove slučajeve, već iz članova 2. i 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima (i sličnih odredbi o ljudskim pravima), koje nalažu mandatu Misije da garantuje efikasnost ovih prava u kontekstu njegove izvršne funkcije. (Vidi npr. *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., par. 83.)
90. U tom smislu, iako je Misija preduzela neke korake ka ispunjavanju svojih obaveza u ovom slučaju, ti naponi nisu bili dovoljni da ispune gore navedene standarde ljudskih prava koji su u to vreme bili obavezujući za Misiju.
91. Evidencija dostupna Komisiji pokazuje da Misija nije preduzela nikakve korake ili naknadne mere u slučaju između zahteva za sprovođenje istrage koji je izdao EULEX-ov tužilac 18. jula 2009. i 18. oktobra 2013. kada je drugi EULEX-ov tužilac izdao pismo od poverenje kojim su zatražili od JIRZ da pronađe očevice i druge pojedince relevantne za ovaj slučaj. Zahtev za sprovođenje istrage koji je izdao tužilac EULEX-a u julu 2009. godine nije propraćen. Jedina prilika tokom čitavog perioda nadležnosti i obaveze Misije da istraži slučaj kada su preduzeti aktivni istražni koraci za pronalaženje dokaza ili svedoka je bio u skladu sa drugim zahtevom drugog tužioca JIRZ-a, više od četiri godine kasnije, u oktobru 2013.
92. Komisija smatra da proteklo vreme i nedostatak praćenja ne ispunjavaju zahteve marljivosti i ekspeditivnosti. Štaviše, Misija je u svojim podnescima navela da nije imala dokaza da je pokušala da identifikuje rođake, uključujući i živu decu, nestalih osoba (osim rođaka identifikovanog u ranijim podnescima Misije i povezanim poverljivim dokumentima), a gde bi standard marljivost zahtevao da preduzme korake ka identifikovanju takvih rođaka.
93. Gore navedeni nedostaci u istrazi takođe nemaju tačno objašnjenje. Kao što je gore navedeno (vidi par. 79), od Komisije se traži da uzme u obzir praktične realnosti istražnog rada prilikom procene da li je istraga bila dovoljno efikasna. Misija je iznela niz argumenata kako bi objasnila svoj propust da adekvatno i brzo istraži ovaj slučaj (i druge slične slučajeve) i da bi redovno informisala rođake nestalih u ovom slučaju (vidi par. 87

gore, i par. 28 do 31 u Odluci o prihvatljivosti, gde se odnosi na podneske od strane Misije od 21. aprila 2020. godine).

94. Tačno je, kao što je Komisija gore priznala, da je zadatak pred Misijom bio zastrašujući, posebno neposredno nakon sukoba. Na početku svog mandata, Misija je trebala da istraži stotine slučajeva koji uključuju ozbiljna kršenja ljudskih prava. Takođe je tačno da su njeni resursi – kadrovski i finansijski - bili ograničeni.
95. Pored toga, ove teške istrage trebalo je sprovesti uz samo ograničenu podršku lokalnih vlasti, a u post-konfliktnoj situaciji prisustvo određenog broja relevantnih, ali ne optimalno koordiniranih međunarodnih aktera koji bi tešku situaciju učinili još izazovnijom. Pored toga, Misija je nasledila spise predmeta od UNMIK-a koji su bili loše organizovani. To je od Misije zahtevalo da sprovede vlastiti, ponovljeni pregled tih spisa.
96. Tamo gde podnesci Šefa Misije nailaze na svoja ograničenja su u stvari nedostaci i propusti koje je Komisija utvrdila u ovom slučaju a koji nisu karakteristični za ovaj slučaj. Umesto toga, oni prikazuju sistemske nedostatke Misije u vezi sa njenom obavezom prema ljudskim pravima da sprovede efikasnu istragu u vezi nestanka, uključujući sledeće: opšti nedostatak adekvatnog planiranja za istrage i krivično gonjenje; nedostatak politike određivanja prioritet nad predmetima; nedostatak usredsređenosti na slučajeve koji uključuju ozbiljna kršenja ljudskih prava; nedostatak brzih i efikasnih istraga, uključujući nedostatak efikasnog i brzog praćenja tamo gde su preduzete mere, kao što se pokazalo u ovom slučaju; opšti propust da rođake nestalih osoba obavesti o prirodi i obimu napora Misije da pronađe njihove rođake (ili njihove ostatke) i otkrije okolnosti pod kojima su nestali; nema jasne politike u slučajevima prisilnih nestanaka i nema njihovog prioritizovanja; mali broj „rešenih“ slučajeva nestalih osoba; nerazumno oslanjanje na evidenciju i odlučnost UNMIK-a (vidi, npr. *Q.J. protiv EULEX-a*, 2016-23, Odluka i nalazi, 11. decembar 2020. godine, par. 45-47; *Vesko Kandić protiv EULEX-a*, 2016-24, Odluka o prihvatljivosti i Odluka i nalazi, 11. decembar 2020. god., par. 80-84.); sumnjive prakse tužilačkog osoblja (vidi npr. *W. protiv EULEX-a*, 2011-07, Odluka i nalazi, 10. april 2013. god., par. 34-35; *F. i ostali protiv EULEX-a*, 2011-27, Odluka i nalazi, 5. decembar 2017. god., par. 60-63); postupci sprovedeni bez jasne pravne osnove (vidi npr. *W. protiv EULEX-a*, 2011-07, Odluka i nalazi, 10. april 2013. god., par. 41-43; *G.T. protiv EULEX-a*, 2019-01, Odluka i nalazi, 11. decembar 2020. god., par. 70); i neuspeh da se zatraže relevantni podaci od potencijalnog izvora informacija.
97. Ovi faktori nisu posledica izazova povezanih sa mandatom Misije ili nedostatkom resursa. Oni su posledica lošeg planiranja, neadekvatnog operativnog upravljanja istragama i krivičnim gonjenjem, nepostojanja jasne politike o određivanju prioriteta nad predmetima, neuspeha u uspostavljanju sistema komunikacije sa rođacima nestalih osoba i nedostatka jasne istražne i tužilačke politike u vezi sa slučajevima nestalih osoba. Oni takođe pokazuju nesposobnost Misije da osigura da planiranje i sprovođenje njenih aktivnosti dosledno uzimaju u obzir obaveze Misije u pogledu ljudskih prava.
98. Komisija dalje napominje da Misija ne može da delegira svoje obaveze iz oblasti ljudskih prava na treće strane, poput UNMIK-a. Neaktivnost druge međunarodne organizacije koja se bavila slučajem (ili nije uspela da se bavi slučajem) pre nego što se Misija uključila ne umanjuje odgovornost Misije kada je reč o proceni ispunjenja obaveza Misije o ljudskim pravima. Na primer, UNMIK-ova klasifikacija predmeta nije imala pravnog uticaja na sopstvene odgovornosti Misije. Štaviše, Misija je znala, kao što se jasno vidi iz njenih argumenata, da su UNMIK-ovi zapisi nepouzdan.
99. Ukratko, neuspeh Misije u ispunjavanju potrebnih standarda marljivosti i ekspeditivnosti u ovom slučaju u velikoj meri se pripisuju nedostacima same Misije, a ne faktorima koji su van kontrole Misije.

100. Na osnovu gore navedenog, Komisija nalazi da je propust Misije da marljivo i blagovremeno koristi sva raspoloživa istražna sredstva doprineo kršenju prava podnosioca žalbe prema članu 2. (proceduralni deo) Konvencije da nestanak njenih roditelja bude efikasno istražen.

Informisanje rođaka nestale osobe

101. Kao što je gore navedeno (vidi, gore, par. 55 i 56), istražni organi su dužni da, u skladu sa zakonom o ljudskim pravima, informišu žrtve kršenja prava o toku njihove istrage. U stvari, to zahteva da se uspostavi ravnoteža između prava i interesa žrtava da budu informisani o napretku istrage sa potrebnim stepenom poverljivosti koju istraga može legitimno zahtevati. U skladu sa legitimnim razlozima poverljivosti i sigurnosti, žrtve imaju pravo da budu dovoljno uključene i obaveštene o procesu istrage. Dok je tačan opis onoga što im se mora dati teško odrediti, informacije koje se pružaju onima koji su direktno pogođeni istragom moraju biti takve da im omogućavaju da se uvere da se pitanje uredno i pravilno razmatra i da se ulažu svi relevantni i razumni naponi da se utvrdi sudbina njihovog rođaka i identifikuju oni koji su za to odgovorni. (Vidi, uopšteno, *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., par. 66; *Desanka i Zoran Stanišić protiv EULEX-a*, 2012-22, 11. novembar 2015. god., par. 66.)
102. Ova obaveza da se žrtve prate istražnim naporima posebno je važna u slučaju koji uključuje prisilni nestanak jer preživeli rođaci možda nemaju nikakav drugi izvor informacija o ovom pitanju i nastaviće živeti u nadi da će sudbina njihovog rođaka jednog dana biti rasvetljena. Kao rezultat toga, bliski rođaci nestalih žrtava emocionalno trpe zbog nedostatka informacija u vezi sa sudbinom njihove voljene osobe. Takav uslov je neophodan element zaštite prava žrtava u vršenju istrage jednog takvog slučaja. Važno je da je obaveza obaveštavanja rođaka takođe povezana sa pravom na istinu, kao što je gore navedeno (videti gore, par. 56).
103. U pogledu na ovaj konkretno slučaj, nema naznaka u zapisima Misije da je ispunila svoju obavezu da obavesti žalioca o postojanju, opštem prepisu ili toku istrage. Sama Misija je izjavila da nema dokaza o bilo kojim pokušajima da identifikuje žive rođake ili decu nestalih osoba, iako je kasnije izjavila da tu mogućnost ne može da isključi.
104. Misija nije pružila objašnjenje za svoj neuspeh da obavesti podnosioca žalbe (ili nekog drugog bliskog rođaka primarne žrtve) o ovom predmetu. Kao odgovor na pitanje komisije u vezi s tim, Misija je rekla da „žali što gospođa Šapić nije bila obaveštena o odbacivanju krivične prijave koja se odnosi na nestanak njenih roditelja i izvinjava se zbog ovog propusta“.
105. Neuspehom da se obrati podnosiocu žalbe ili čak pokuša da to učini, Misija je prekršila njena prava. U tom kontekstu, navodno neadekvatan kvalitet ili zadovoljavajući broj istražnih tragova nije imao uticaja na obavezu Misije da informiše rođake. Sa takvim informacijama ili bez njih, bilo je potrebno da rodbinu nestalih obavesti o svojim postupcima i naporima, što nije uspela. Neuspeh Misije da kontaktira i obavesti podnosioca žalbe o svojoj odluci da odbaci krivičnu prijavu doprineo je kršenju prava podnosioca žalbe u meri u kojoj je to doprinelo stanju neizvesnosti i patnje povezane sa tim u kojoj se nalazila tokom relevantnog perioda.
106. Na osnovu gore navedenog, Komisija nalazi da je Misija doprinela kršenju prava podnosioca žalbe prema članu 3. Konvencije da adekvatno bude obaveštena o toku akcija preduzetih u cilju istrage nestanka roditelja podnosioca žalbe, i time doprinela njenoj psihološkoj i emocionalnoj patnji.

Ekonomska i socijalna prava

107. Komisija je u svojoj Odluci o prihvatljivosti zaključila da žalba može biti relevantna članu 9 i 11 Međunarodne povelje o ekonomskim, društvenim i kulturološkim pravima. Komisija je napomenula sledeće:

„Jedna okolnost u kojoj može biti uticaja na ekonomska, socijalna i kulturna prava je kada je nestala osoba izdržavala porodicu ili je imala zakonsko vlasništvo nad porodičnom imovinom ili sredstvima ili zahtev za određenim davanjima ili isplatama. Efikasna istraga o nestanku može imati direktne posledice utvrđivanjem legalnog postojanja ili smrti nestale osobe, a samim tim i vlasništva nad imovinom i pristupa podršci na koju članovi porodice mogu da polažu pravo (videti Izveštaj Radne grupe za prisilne nestanke, Dodatak, Studija o prisilnim nestancima i ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, A/HRC/30/38/Dod.5, stavovi. 25-27). Komisija je zbog toga uputila niz pitanja podnosiocu žalbe koja su relevantna za procenu da li su u ovom slučaju ugrožena prava podnosioca žalbe prema ovim odredbama. Podnosilac žalbe nije dao odgovor na ta pitanja.“ (par. 52).

108. Pozivajući se na podneske Misije (vidi, *gore*, paragraf 47), Komisija ponavlja da pravnu karakterizaciju slučaja vrši Komisija, a podnosioci žalbe ne moraju da se pozivaju na bilo kakve posebne zakonske odredbe da bi podneli slučaj pred komisiju. Stoga je nebitno što podnosilac žalbe nije naveo povredu određene odredbe u pogledu ekonomskih i socijalnih prava, baš kao što je nevažno za ispitivanje žalbe od strane Komisije prema Konvenciji ili drugim međunarodnim odredbama zakona o ljudskim pravima.
109. Komisija se slaže sa zapažanjem Misije da se izvršni mandat Misije nije direktno odnosio na pitanja ekonomskih i socijalnih prava. Međutim, ova kategorija prava je potencijalno relevantna za procenu komisije o posledicama postupaka ili propusta Misije po ljudska prava podnosioca žalbe: propust Misije da sprovede efikasnu istragu može u određenim slučajevima imati direktne posledice lišavanja žalioca nekih njenih ekonomskih i socijalnih prava, kao što je *gore* navedeno. U ovom slučaju, podnosilac žalbe nije pružila odgovor na pitanja komisije u Odluci o prihvatljivosti o pitanjima ekonomskih i socijalnih prava. Komisija, navodeći takođe svoje nalaze po drugim pravnim osnovama *gore*, neće posebno donositi zaključke o tim pravima.

Novi, redukovani mandat Misije od juna 2018. godine

110. Novi mandat Misije koji je stupio na snagu u junu 2018. godine, značajno je smanjio sposobnost Misije da utiče na istragu krivičnih predmeta, uključujući i ovaj. Njihova nova uloga nadzora im ne dozvoljava da zatraže pokretanje istrage, niti joj daje moć da odluči o toku iste. (Vidi *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., par. 98.)
111. Komisija smatra da promena u prirodi mandata Misije ne oslobađa Misiju od njene obaveze da u najvećoj mogućoj meri ispravi efekte kršenja za koje je odgovorna. (Vidi takođe *S.H. protiv EULEX-a*, Odluka i nalazi, slučaj br. 2016-28, 11. septembar 2019. god., par. 99; i Odluka Saveta (CFSP) 2018/856 od 8. juna 2018. god., član 1 o obavezama Misije prema ljudskim pravima.)

112. Na osnovu toga, Komisija će preporučiti da Misija dalje preduzima korake da se raspita kod organa vlasti koje korake, ako ih ima, su preduzeli da istraže ovaj slučaj i da izveštava nadležne organe u Briselu ako postane očigledno da vlasti ne ispunjavaju svoje obaveze u tom pogledu. Budući da nije zaštitila prava podnosioca žalbe, Misija sada mora da preduzme korake kako bi ispravila i popravila ova kršenja.

Zaključci i nalazi

113. Na osnovu gore navedenog, Komisija je utvrdila da je Misija prekršila prava podnosioca žalbe shodno člana 2. (proceduralni deo) i člana 3. Konvencije tako što nisu sproveli jednu efektivnu istragu nad nestankom njenih roditelja, i tako što nisu pružili njoj i drugim bliskim rođacima bilo koje informacije povodom ovog slučaja. Uzimajući u obzir ozbiljnost spomenutih prava, težinu neuspeha Misije i dužinu trajanja, kršenje se mora smatrati posebno ozbiljnim i da i dalje traje.
114. Komisija smatra nepotrebnim da donese dodatne zaključke u vezi sa članovima 8 i 13 Konvencije. Međutim, sasvim je očigledno da je ponašanje Misije imalo negativan uticaj na prava podnosioca žalbe koja su zaštićena tim odredbama. U svojoj proceni koje mere ili korake treba preduzeti da bi se otklonio zabeleženi prekršaj u ovoj odluci, Šef Misije je pozvan da uzme u obzir ovu činjenicu.
115. Komisija poziva Šefa Misije da preduzme korake i mere srazmerne ovim nalazima. S tim u vezi, Komisija uzima u obzir izjavu Misije u svojim podnescima da će kontaktirati podnosioca žalbe „u cilju odgovora na sva pitanja koja ona može imati“. Obraćanje žrtvi je uvek dobrodošao postupak. Ipak, to je postupak koji je Misija trebala preduzeti još na početku 2009. godine kada je i saznala za slučaj, prema gore navedenim nalazima. Komisija napominje da je malo verovatno da će korak koji je predložila Misija biti dovoljno značajan ili da će dostići nivo mere srazmerne gore navedenim nalazima kršenja Konvencije. Komisija stoga ponavlja svoj poziv Šefu Misije da osigura da Misija preduzme korektivne mere srazmerne nalazima.

IZ TIH RAZLOGA, KOMISIJA JEDNOGLASNO

NALAZI da je Misija prekršila prava podnosioca žalbe zaštićena članovima 2 (proceduralni deo), i 3 Konvencije;

DALJE NALAZI da su kršenja ozbiljna i da i dalje traju, te stoga zahtevaju usvajanje popravnih mera koje su srazmerne njima;

POZIVA Šefa Misije da usvoji popravne mere srazmerne ozbiljnosti uključenih kršenja;

NALAZI da ne treba da pruži zaključke o osnovanosti u pogledu članova 8 i 13 Konvencije, ili članova 9 i 11 Međunarodne povelje o ekonomskim, društvenim i kulturnim pravima;

POZIVA ŠEFA MISIJE, konkretno, da razmotri tumačenje koje je trenutno dato prirodi i obimu obaveza Misije u polju ljudskih prava i da uzme u obzir sledeće:

1. Komisija poziva Šefa Misije da uzme u obzir formalno priznanje kršenja prava podnosioca žalbe od strane Misije i da ponudi adekvatno olakšanje za isto.
2. Komisija poziva Misiju da se, kao deo njene aktivnosti monitoringa, raspita kod nadležnog tužioca da li je nad ovim slučajem sprovedena istraga i, ako nije, zašto je to tako, i da o istom obavesti nadležne organe u Briselu.

3. Komisija poziva Misiju da razmotri koje konkretne i značajne korake treba preduzeti da se doprinese napredovanju istrage slučajeva prisilnog nestanka/nestalih osoba.
4. Komisija poziva Šefa Misije da pažljivo razmotri koji pravni lekovi su i dalje dostupni Misiji u slučaju kao što je ovaj kada je utvrđeno da je Misija prekršila prava rođaka nestale osobe i da obavesti Komisiju o svojim zaključcima.
5. Komisija poziva Misiju da ovu Odluku dostavi
 - i. Relevantnom osoblju unutar Misije;
 - ii. Relevantnim zvaničnicima Evropske Unije koji imaju odgovornosti prema Kosovu, regionu Balkana, pitanjima vladavine prava, ili pitanjima ljudskih prava; i
 - iii. Lokalnim organima vlasti nadležnim da istraže slučaj.

POZIVA Misiju da izvesti Komisiju o sprovođenju gore navedenim preporuka u što skorije vreme a najkasnije do 30. novembra 2021. godine.

U ime Komisije,

Anna AUTIO
Predsedavajući član



Petko PETKOV
Član