

TEMA BROJA: PROBLEMI I IZAZOVI TRANZICIONE PRAVDE U REGIONU

INSTITUCIONALNA REFORMA (VETING I LUSTRACIJA)

ZAKONSKO PROČIŠĆAVANJE

Prof. dr Bogoljub Milosavljević *Pravni fakultet Univerziteta UNION, Beograd*

Ako se lustracija pažljivo i pravilno sprovede, ona će imati dugoročne i pozitivne efekte za mlada demokratska društva

Lustracija jeste tema koja je vama manje ili više poznata i utoliko je lakše da o njoj danas razgovaramo. Poznato vam je i dokle se u našem regionu stiglo sa lustracijom. Prepostavljam i da o lustraciji imate sopstveni stav, kao i da među vama ima pristalica i protivnika lustracije. Podeljeni stavovi o lustraciji nisu neuobičajeni, jer ona predstavlja meru koja redovno izaziva kontoverze. Gde god je bila primenjena izazivala je određene prigovore, a naročito onda kada se u njenom sprovođenju grešilo i kada je poprimala obeležja osvete ili bila zloupotrebljavana u političke ili socijalne svrhe. To nam govori da je lustracija mera čije se sprovođenje sreće sa nizom izazova. Uprkos takvim izazovima, ona je potrebna i može se uskladiti sa vladavinom prava i drugim vrednostima demokratskog društva. Ako se pažljivo i pravilno sprovede, ona će imati dugoročne i pozitivne efekte za mlada demokratska društva.

Govoriću najpre o pojmu lustracije, a zatim nešto više o dobrom i lošim iskustvima u njenom sprovođenju i, na kraju, o uslovima koje postupak lustracije treba da zadovolji da bi bio saglasan vladavini prava i drugim vrednostima demokratskog društva.

1. Lustracija se može shvatiti u dva osnovna smisla. Prvo, kao mera očišćenja institucija od onih članova elite i saradnika bivšeg režima koji su planirali i sprovodili politiku represije i kršili ljudska prava. Drugo, ona se može shvatiti kao psihološko-moralno očišćenje društva. U ovom drugom smislu, lustracija ima duhovni učinak, učinak katarze. Tu se očekuje da građani bivših komunističkih zemalja, koji su istovremeno bili žrtve i saučesnici režima (neka vrsta homo sovieticus-a), dožive katarzu i postanu neka vrsta novih ljudi – homo democraticus-a. Ja ću govoriti samo o prvom značenju lustracije.

2. Kao mera očišćenja institucija, lustracija mora biti pravna mera, mera koja se sprovodi na osnovu zakona i u postupku koji je propisan zakonom. U tom smislu, ona je jedna od mera kojima se pravnim putem savladava nasleđe autoritarne prošlosti, a u našem slučaju i ratne prošlosti. Za razliku od takve, legalne lustracije, postoji i faktička lustracija koja je vanpravne prirode. U Srbiji je, na primer, posle 5. oktobra 2000. godine jedan broj ljudi udaljen sa položaja u pravosuđu, policiji, vojsci, službama bezbednosti i pojedinim drugim institucijama. To je činjeno ad hoc, ponekad i ad personam, bez propisanih kriterijuma i procedure. U međuvremenu je (maja 2003. godine) donet Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava, kao jedini lustracioni zakon u regionu, ali za njegovo sprovođenje od tada pa do danas nema političke volje. Slično tome, u Hrvatskoj je bilo pokušaja da se doneše takav zakon, ali ti pokušaji nisu urodili plodom. Bilo je, međutim, pročišćavanja institucija, ali izgleda da je to činjeno prevashodno po etničkom kriterijumu. Iskustvo Bosne i Hercegovine je unekoliko drugačije: ni tu nije bilo zakona o lustraciji, ali su međunarodni akteri uspeli da nametnu izvesne postupke za proveru javnih službenika u pravosuđu, policiji, vojsci i Vladi.

3. Prema iskustvima zemalja Centralne i Istočne Evrope, lustracija se sprovodila u dva osnovna vida: kao tzv. „tvrd“ i kao tzv. „mek“ lustracija. Prva je imala diskvalifikacioni učinak (kao crveni karton u fudbalu). Lica koja su oglašena odgovornim pravno se onemogućavaju da, za određeni period vremena (pet do 10 godina), ponovo zauzimaju određene položaje u institucijama. Kada se utvrdi da potpadaju pod udar lustracionog zakona, takva lica gube položaje i isključuju se od mogućnosti sticanja određenih položaja. Kod „meke“ lustracije javno su saopštavana imena odgovornih lica, a biračkom telu ili poslodavcu je prepušтано да odluči hoće li takva lica birati, odnosno zadržati na položaju. U nekim zemljama je lustracija dodatno značila i gubitak izvesnih prava, kao što je pravo na penziju ili druga novčana davanja. Razmatrajući ovo pitanje, Savet Evrope je 1996. godine zauzeo stav da zaposleni koji su otpušteni na osnovu lustracionih zakona ne bi trebalo da izgube svoja stečena prava na novčana davanja, izuzev kada je vladajuća elita bivših režima sebi dodelila veća penzijska prava od onih koja pripadaju stanovništvu.

4. Z sprovođenje lustracije potrebno je tačno odrediti na koje se institucije i položaje u tim institucijama ona primenjuje. To su, prema uporednom iskustvu, institucije vlasti: parlament, šef države, vlada i

uprava, sudstvo i tužilaštvo. Šire od toga, to mogu biti sve javne institucije (škole, fakulteti, druge javne službe, državna preduzeća i mediji, lokalne i regionalne vlasti). Bilo je pokušaja da se lustracijom obuhvate privatni mediji (na primer, u Mađarskoj), ali i pokušaja da se od lustracije izuzmu oni koji donose zakon o lustraciji, tj. članovi parlamenta (slučaj čehoslovačkog Zakona o lustraciji iz 1991. godine). Što se tiče položaja u navedenim institucijama koji dolaze pod udar lustracije, podrazumeva se da to nisu oni ljudi koji rade na sporednim poslovima, već oni koji zauzimaju položaje na kojima se vrši vlast i donose odluke. U zakonu je potrebno sve takve položaje taksativno pobrojati. Prema uporednom iskustvu, to su poslanici i rukovodioci službi u parlamentu, članovi vlade i rukovodioci vladinih službi, rukovodioci u upravi, visoki oficiri vojske, ovlašćena službena lica policije i službi bezbednosti, sudije i tužioci, direktori javnih preduzeća i rukovodioci javnih službi, urednici državnih medija, funkcioneri lokalnih vlasti i drugi funkcioneri. U slučaju Istočne Nemačke lustracijom su bili obuhvaćeni i položaji koji ne podrazumevaju vršenje vlasti, ali koji imaju javni značaj, kao što su crkveni službenici, advokati, notari, zaposleni u javnim službama, kao i rukovodstva političkih partija. Tako je u pokrajini Saksoniji bilo otpušteno sa posla oko 60 odsto svih nastavnika (oko 13.500 ljudi) i oko 55 procenata svih sudija. Osnovna težnja je bila da se sa svih navedenih položaja uklone saradnici Štazija i čelnici Komunističke partije.

5. Sledće važno i ključno pitanje svake lustracije jeste koja se vrsta krivice uzima kao osnova za diskvalifikaciju. Oko tog pitanja ispoljena je najpre saglasnost da to nisu oni krivci koji se mogu goniti po krivičnom zakonu. Za njih bi lustracija bila blaga mera, jer je ona upravna mera i namenjena onima koji su takođe krivi za zlodela bivšeg režima, ali su krivi u manjoj meri. Prema uporednom iskustvu, jedan pristup je težio da pod udar lustracije dođu oni koji su kršili ljudska prava i koji nisu počinili krivična dela koja se mogu goniti. Drugi pristup je težio da pod udar lustracije potpadnu svi oni koji su bili pripadnici i dousnici tajne policije, tj. komunističkih službi državne bezbednosti, a uz njih još i oni koji su zauzimali visoke položaje u komunističkoj partiji.

5.1. Prvi pristup počiva na individualnoj krivici i odgovornosti, pa podrazumeva postupak koji se vodi na osnovu prepostavke nevinosti i obaveze lustracionog organa da dokaže krivicu. Sama pripadnost nekog lica komunističkoj partiji ili službi bezbednosti nije dovoljna za lustracionu meru. U postupku lustracije mora se utvrditi da je konkretno lice činilo povrede ljudskih prava propisane lustracionim zakonom. Ovaj pristup smatramo, naravno, neuporedivo boljim i pravednijim i na njemu je zasnovan pomenuti zakon Srbije.

5.2. Drugi pristup počiva na drugačijoj ideji: na krivici zbog pripadnosti komunističkoj partiji ili službi bezbednosti. Po svojoj suštini, taj pristup blizak je ideji kolektivne odgovornosti. Tu je dovoljno utvrditi da je neko lice bilo pripadnik ili dousnik službe državne bezbednosti ili nekog drugog represivnog organa ili da je zauzimalo visok položaj u komunističkoj partiji. Ovom se pristupu prigovara to da je kolektivna krivica i kolektivna odgovornost samo prepostavljena i kao takva pogrešna ideja. Uprkos tome, ovaj pristup je više primenjivan nego prvi. To je slučaj Čehoslovačke i većine drugih bivših komunističkih zemalja. Prema čehoslovačkom modelu, pod udar lustracije dolaze svi koji su bili pripadnici, saradnici, dousnici ili agenti državne bezbednosti (StB). U slučaju Istočne Nemačke, lustracione mere su obuhvatile sve zaposlene u Štaziju (oko 91.000 ljudi) i sve saradnike Štazija (oko 173.000 ljudi), što je oko dva odsto stanovništva. I u Poljskoj su lustracijom bili obuhvaćeni službenici i saradnici komunističkih službi, a slično je bilo i u slučaju Bugarske, Rumunije i Mađarske, kao i Litvanije i Letonije. Istu je ideju sledio u slovenački „udbaški amandman“ iz 1992. godine. Na pitanje zašto su upravo pripadnici i saradnici službi državne bezbednosti bili prava meta lustracije nije teško odgovoriti, jer su te službe i bile glavna represivna oruđa komunističkih režima. Da to jeste doista tako pokazuje nam i primer Srbije, u kojoj je stara služba državne bezbednosti preživela i bez lustracije i bez istinskih reformi, a jedna od njenih jedinica (Jedinica za specijalne operacije – JSO) bila umešana u brojne zločine, uključujući i ubistvo premijera Đindića.

6. Lustracioni postupak su u većini zemalja vodili nezavisni organi tipa komisija, koje je osnovao parlament. Protiv njihovih odluka postojala je mogućnost žalbe sudu. Neke zemlje su čitav ovaj postupak poverile posebnim sudovima (na primer, u Poljskoj su to bila odeljenja Kasacionog suda). Ključni momenat u ovakvim postupcima bio je način na koji se utvrđivala nečija krivica. Uz manje izuzetke koji su imali legalan tok, stvari su tekle obično na jedan od dva sledeća pogrešna načina:

- Komisija za lustraciju utvrđivala je da neko jeste pripadao službi državne bezbednosti ili da je bio njen dousnik i tome je saopštavala svoj stav tražiocu provere, bez davanja prava licu da učestvuje u postupku i iznese svoju odbranu;
- U javnosti je objavljan spisak imena pripadnika i dousnika službi državne bezbednosti, tako da je dolazilo do automatskog obeležavanja ljudi, koji su zatim gubili posao i dolazili u poziciju da dokazuju svoju nevinost.

7. Da bi bila prihvatljiva, lustracija treba da ima sledeće odlike:

- Ona bi trebalo da bude prethodno regulisana zakonom i da obuhvata lica koja su zauzimala visoke

položaje u institucijama vlasti, kao i sve pripadnike snaga bezbednosti, pravosuđa, državnih medija i javnih službi;

- b) Krivica se mora dokazati u svakom konkretnom slučaju, tj. ona mora biti individualna i odnosi se na kršenje ljudskih prava. Krivci moraju odgovarati, jer je to saglasno vladavini prava i daje važnu preventivnu pouku budućim vlastodršcima;
- c) U postupku mora biti garantovano pravo na odbranu, prepostavka nevinosti i pravo na obraćanje sudu žalbom;
- d) Svrha lustracije nije u kažnjavanju, već u onemogućavanju onih koji su kršili ljudska prava da ponovo zauzimaju položaje sa kojih bi to mogli da iznova čine. Oni su pretnja poretku zasnovanom na vladavini prava i procesu demokratizacije; to mora biti jedini razlog lustracije.

9. Na pitanje zašto je lustracija potrebna može se ponuditi odgovor koji čine sledeći elementi:

- a) Potrebno je razgraditi stare strukture institucija i način mišljenja u njima. Uz mere decentralizacije, demilitarizacije, debirokratizacije, deregulacije i uvođenja demokratskih pravila, institucije vlasti moraju biti oslobođene starih apartčika i totalitarnih obrazaca ponašanja i mišljenja;
- b) Mlade demokratije koje se ne oslobođe tereta prošlosti mogu potonuti u vladavinu oligarhije umesto demokratiju, u organizovani kriminal umesto vladavinu prava. Stare snage mogu držati u rukama ekonomiju, snage bezbednosti i druge poluge moći i kočiti demokratski proces. I ovde je dobro navesti još jednom primer atentata na premijera Srbije, dr Zorana Đindjića (12. mart 2003. godine). Isto tako, vidljivo je da su u Srbiji sve do nedavno (tj. do prestanka postojanja Državne zajednice Srbija i Crna Gora) izostajale mere saradnje između vojnih službi bezbednosti i civilnih snaga bezbednosti i da je to otežavalo akciju hapšenja haškog optuženika generala Mladića.
- c) Čini se nespornim da mlađa demokratija ima puno pravo da razgradi nasleđe prethodnog autoritarnog režima, s tim što to mora da čini demokratskim sredstvima, a nikako s ciljem osvete ili iz političkih pobuda. To bi mogao biti i osnovni zaključak ovog izlaganja.

OTVARANJE TAJNIH DOSIJEVA

Istinska reforma

Otvaranjem dosjeva zatvara se jedna bolna stranica istorije i stvaraju zdrave osnove za budući zajednički život

Otvaranje tajnih dosjeva jeste jedna od važnih mera u procesu savladavanja nasleđa komunističkih režima. Ono stoji u direktnoj vezi sa lustracijom, jer se bez otvaranja dosjeva ne može sprovesti ni lustracija. Uz to, otvaranje dosjeva ima i druge bitne ciljeve, o kojima će kasnije govoriti. Najpre je potrebno dati izvesne metodološke napomene o ovoj temi, prvenstveno zbog toga što protivnici otvaranja dosjeva namerno unose zabunu oko ovog pitanja.

Kada se govori o otvaranju tajnih dosjeva misli se na dosjeva službi državne bezbednosti bivših komunističkih režima. Pri tom se ne misli na sva dosjeva koja su te službe vodile već prvenstveno na ona dosjeva koja su vođena o političkim protivnicima komunističkog režima. Ta su dosjeva vođena o pojedincima i grupama lica zbog njihove političke ili koje druge delatnosti koju je stari režim smatrao opasnim za sebe. Na osnovu tih dosjeva ostvarivana je kontrola nepoželjnih aktivnosti i primenjivane su mere represije prema licima o kojima su dosjeva vođena. Prema terminologiji koja je korišćena na ovim prostorima, to su dosjeva koja su obuhvatala kategorije ekstremista, unutrašnjih neprijatelja, tzv. antisocijalističke pojave, neprijateljsku emigraciju, informbirovce i druge. Sama kategorizacija je menjana i nije uvek pouzdana, ali se u osnovi radi o licima koja su smatrana političkim neistomišljenicima, odnosno o dosjeima koja su vođena iz političkih pobuda. Dodatno pitanje jeste to da nisu samo službe državne bezbednosti vodile ovakva dosjeva, već su to činile vojne službe bezbednosti, kao i određene službe u policiji, a u nekim zemljama i komunistička partija.

Postoji s tim u vezi prigovor današnjih službi bezbednosti da bi se otvaranjem dosjeva mogli ugroziti izvesni nacionalni interesi koji su još uvek aktuelni. Taj prigovor se može efikasno otkloniti, tako što bi se pre otvaranja dosjeva izvršio detaljan pregled dosjeva i iz njih uklonila ona mesta koja su bezbednosno osetljiva, odnosno aktuelna. To je, uostalom, činjeno u svim zemljama Centralne i Istočne Evrope koje su pristupile otvaranju dosjeva.

Poznato je da je istočnonemački Štazi ostavio iza sebe oko šest miliona dosjeva, odnosno oko 200

kilometara građe. Pitanje je koliko je dosjera ostalo iza sličnih službi na našim prostorima. Tačan odgovor na to pitanje biće, naravno, moguć tek pošto se dosjera oduzmu od službi bezbednosti i pregleda njihova sadržina. Ipak, neki podaci o tome su poznati ili se naslućuju, a u svakom slučaju radi se o daleko većem broju dosjera od onog sa kojim sadašnje službe bezbednosti operišu.

Da se radi o velikom broju dosjera, pokazuju nam dostupni podaci o reviziji građe ranije Uprave državne bezbednosti (UDBA). Ta je revizija usledila posle Brionskog plenuma (1966.) i pada Aleksandra Rankovića, kada je i UDBA reformisana. Na dan 1. jula 1966. godine u arhivama te službe bilo je 2.754.923 dosjera za lica. Od toga je na Bosnu i Hercegovinu otpadalo 316.445 dosjera, na Crnu Goru 40.885, Hrvatsku 826.965, Srbiju 692.250 (od toga, na Kosovo i Metohiju 52.400), a u saveznoj službi bilo je 364.326 dosjera. Tokom revizije, koja je obavljena od 1967. do 1969. godine, uništена su sva dosjera koja nisu imala podatke o neprijateljskoj delatnosti lica. Praktično, od 9.620 dužnih metara građe uništeno je 5.452 dužna metra. Preostalo je nešto preko 600.000 dosjera. Od toga je četvrtina predata resoru javne bezbednosti (opšta policija), vojnim službama bezbednosti i istorijskim arhivima. Savezna služba državne bezbednosti zadržala je kao operativna 17.917 dosjera, služba Srbije 61.750, Bosne i Hercegovine 69.140, Crne Gore 11.673, Hrvatske 102.700 i tako dalje. Pored vidljivog smanjenja ukupnog broja dosjera, ovi podaci ilustruju i preraspodelu nadležnosti između federalne službe državne bezbednosti i istih službi u republikama članicama jugoslovenske federacije. Ta je preraspodela obavljena u korist republika članica.

Naravno, dosjera su otvarana i posle 1969. godine, kako u službama bezbednosti na federalnom, tako i u službama na nivou republika članica. Primera radi, za srpsku službu državne bezbednosti je izneto 2001. godine da ima između 100.000 i 400.000 dosjera, a za Crnu Goru da ima 9.014 neoperativnih dosjera, od kojih oko 4.000 otpada na ibeovce.

Sledeći argument koji protivnici otvaranja dosjera često iznose jeste da su dosjera nepotpuna, delom netačna, prepravljena ili uništena. Doista, poznat je primer Čehoslovačke, gde je tajna policija imala vremena da uništi veliki broj osetljivih dosjera tokom „plišane revolucije“, kao i da su među saradnike službe državne bezbednosti upisivana imena ljudi koji nisu bili agenti službe da bi se tim ljudima naneli šteta. Sačuvana je i direktiva čelnika StB, izdata 11 dana posle prevrata, a pre izvršenih promena u službi, da se obavi infiltracija agenata službe u strukture novih vlasti, sačuva mreža saradnika i dosjera uniše ukoliko su inkriminisala zaposlene i važne agente te službe. Prepostavlja se da je takvih radnji bilo i u Srbiji, kao i u drugim zemljama regiona, najpre zbog toga što dosjera nisu oduzeta od službi, niti su one doživele suštinske reforme.

Oduzimanje nasleđenih dosjera od službi bezbednosti je još uvek izuzetno aktuelno, najpre zbog toga što ima znakova da se sadržina tih dosjera povremeno zloupotrebljava, naročito preko medija koji stoje pod uticajem samih službi ili pojedinaca iz tih službi. Ta dosjera je potrebno dati na čuvanje nepolitičkoj instituciji, koju treba da osnuje parlament kao nezavisno telo. Neke zemlje su ipak dosjera ostavila pod kontrolom Ministarstva unutrašnjih poslova, koje se staralo i o njihovom otvaranju (na primer, Makedonija). To se, međutim, ne može smatrati racionalnim rešenjem, a pogotovo ne rešenjem koje će građanima o kojima su dosjera vođena ulivati bilo kakvo poverenje.

Uporedno iskustvo tranzisionih zemalja poznaje nekoliko pristupa pitanju nasleđenih tajnih dosjera. Uništavanje tih dosjera (slučaj Grčke posle pada pukovničkog režima) ili predavanje dosjera arhivima uz njihovo zatvaranje za jedan duži period vremena (slučaj Španije posle smrti generala Franka) ipak su retki modeli ponašanja. Većina bivših komunističkih zemalja opredelila se za otvaranje tih dosjera. Oni su stavljeni na uvid onima o kojima su vođeni ili njihovim naslednicima, a uz saglasnost tih lica i javnosti.

Otvaranjem dosjera ostvaruje se u tranzicionim zemljama nekoliko bitnih ciljeva:

1. Omogućuje se rasvetljavanje ličnih sudsudbina i ostvaruje pravo na upoznavanje sa prikupljenim podacima o ličnosti. To je demokratsko pravo koje priznaju društva u čiju zajednicu žele da stupe zemlje ovog regiona;
2. Omogućuje se rehabilitacija i obeštećenje nevino osuđenih lica na osnovu podataka iz dosjera;
3. Pribavljuju se dokazi za rasvetljavanje pojedinih zločina i identifikovanje odgovornih za te zločine;
4. Dokumentuju se zloupotrebe bivšeg režima, što uz saslušanje svedoka, žrtava i počinilaca i uvida u službene dokumente omogućuje pokretanje odgovarajućih pravnih postupaka;
5. Omogućuje se vrednovanje sopstvene prošlosti i proučavanje mehanizama funkcionisanja represivnih režima. Otvaranjem dosjera zatvara se jedna bolna stranica istorije i stvaraju zdrave osnove za budući zajednički život;
6. Konačno, omogućuje se istinska reforma samih službi bezbednosti, njihovo pročišćavanje od onih koji su skloni zloupotrebljama i zločinima i promene u metodu njihovog rada i načinu pristupanja bezbednosnim problemima.

Na značaj otvaranja dosjera, pored samih uporednih iskustava, ukazala je i Parlamentarna skupština Saveta Evrope 1996. godine. Ona je pozdravila stavljanje dosjera tajnih skužbi na uvid javnosti u

pojedinim bivšim komunističkim zemljama i pozvala sve ostale zemlje da zainteresovanim licima omoguće uvid u dosjeda koja su o njima vodile nekadašnje tajne službe. Nema nikavog posebnog razloga da ovu preporuku ne prihvate i sve naše zemlje, tako što će doneti zakone kojima će ovo pitanje regulisati. To bi se moglo učiniti i na osnovu jednog modela zakona koji bi zajednički pripremili eksperti iz svih ovih zemalja.

1 Tačka 14. Rezolucije broj 1096 (1996) o merama za razgradnju nasleđa bivših komunističkih totalitarnih sistema, usvojenoj na 23. zasedanju Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, 27.06. 1996. godine.

2 Prema izjavi tužioca za ratne zločine g. Vukčevića, datoj dnevnom listu „Blic“, 07.08.2006. godine.

3 Kategorija informbirovci ili ibeovci odnosila se na one koji su posle jugoslovenskog raskida sa Sovjetskim Savezom (1948.) godine smatrani prosovjetskim ljudima.