



Fond za humanitarno pravo

HlcIndexOut: 25-F118185
Beograd, 31.12.2015.

**KOMENTARI FONDA ZA HUMANITARNO PRAVO
na Nacrt Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina
za period od 2016-2020. godine**

I. OPŠTI KOMENTARI I PREPORUKE	2
1. Adresati Nacrta strategije	2
2. Jezik i karakter Nacrta strategije.....	2
3. Pozadina Nacrta strategije.....	3
II. POSEBNI KOMENTARI	5
1. Povećanje efikasnosti postupaka za ratne zločine pred organima Republike Srbije	5
1.1. Istrage i podizanje optužnica	5
2. Služba za otkrivanje ratnih zločina MUP-a Srbije	8
3. Sudovi (suđenja)	9
4. Zaštita svedoka i žrtava.....	9
5. Podrška žrtvama	10
6. Odbrana okrivljenog	11
7. Suđenja za ratne zločine i pitanje nestalih lica	11
8. Saradnja sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju.....	11
9. Unapređenje ukupnog odnosa društva prema pitanju suđenja za ratne zločine	12





Fond za humanitarno pravo

I. OPŠTI KOMENTARI I PREPORUKE

1. Adresati Nacrta strategije

Nacionalna strategija, kao i svaki drugi akt upućen državnim organima Republike Srbije, može obavezivati samo organe javne vlasti. U tom smislu, nalozi i smernice koji se Nacrtom strategije upućuju drugim akterima nisu primereni ovakvom aktu i treba ih izostaviti. Npr. Nacrt govori o obavezama medija (strana 17); Nacrt Strategije poziva organe Evropske unije i druge međunarodne organizacije, nevladine organizacije da prate suđenja za ratne zločine (strana 35), Nacrt Strategije predviđa cilj ujednačavanja prakse svih sudova u regionu bivše Jugoslavije (strana 23), itd.

Preporuke:

- 1) Izostaviti naloge koji se odnose na aktere koji nisu organi javne vlasti; ili
- 2) Jasno definisati aktivnosti organa javne vlasti koje mogu uticati na rad drugih aktera (npr. *Ministarstvo pravde će organizovati konferenciju o značaju praćenja suđenja za ratne zločine za predstavnike Evropske unije, drugih međunarodnih i nevladinih organizacija*)

2. Jezik i karakter Nacrta strategije

Nacrt strategije je u velikoj meri deklarativan i opisan, što nije u skladu sa funkcijom ovakvog akta. Naime, strategija Vlade je obavezujući akt koji bi trebao imati za cilj davanje preciznih zadataka i smernica rada institucijama, te njen jezik treba da bude imperativan. Nacrt strategije za brojne aktivnosti ne predviđa odgovornog nosioca aktivnosti, odnosno ne predviđa konkretne i obavezujuće zadatke za nosioca. Bez takvih odrednica, nije moguće pratiti učinkovitost strategije, kao ni efikasnost u radu odgovornih organa. Na ovaj način strategija gubi obavezujući karakter i ona stoga gubi svoj smisao. Npr. na strani 20 se govori o održavanju samostalnosti TRZ „uz pomoć **obezbeđivanja adekvatnih kapaciteta**“ – dakle, bez navođenja subjekta koji je odgovoran niti za šta je konkretno odgovoran. Na strani 21 se navodi da će TRZ „**nastojati** da registruje i preuzme predmete“ – korišćenjem reči *nastojati* (umesto *hoće*), ova





Fond za humanitarno pravo

aktivnost gubi obavezujući karakter i gubi se mogućnost ocene rada TRZ. U *Cilju 3* na istoj strani se navodi niz aktivnosti TRZ koje „**bi trebalo** da sprovede“ u zadatom roku. Na strani 33 predviđa se niz „bezličnih“ aktivnosti, odnosno aktivnosti za koje nisu predviđeni nosioci: „Izvršiti potpun uvid i istraživanje arhive“, „Identifikovanje materijala i dokaza“. Na strani 37 predviđena je aktivnost bez nosioca, ali i bez sadržaja: „Periodična organizacija kurseva, seminara i obuka za novinare koji izveštavaju sa suđenja za ratne zločine.“ Nacrt predviđa i objavljivanje „neophodnih informacija“ o presudama (str. 37); davanje učenicima „dovoljne količine relevantnih informacije o sukobima“ (str. 38); objavljivanje „sadržajnih“ izveštaja o radu pravosuđa (str. 37), itd, bez obrazloženja stvarnog sadržaja tih obaveza. Nacrtom je predviđeno i „povremeno“ organizovanje različitih obuka, bez ikakve konkretizacije vremenskih intervala u kojima će biti održavane. Bez navođenja konkretnih obaveza za jasno određene nosioce aktivnosti, predviđeni rokovi, ali i čitava strategija su nesprovodivi.

Preporuke:

- 1) Svaku aktivnost precizno definisati i za svaku aktivnost predvideti merljiv rezultat; i
- 2) Za svaku aktivnost precizno odrediti odgovorni organ javne vlasti, odnosno nosioca aktivnosti.

3. Pozadina Nacrta strategije

S obzirom na to da su adresati strategije državni organi *u Srbiji* i da se strategijom nastoji unaprediti procesuiranje ratnih zločina *u Srbiji*, pozadina i razlozi za donošenje strategije takođe treba da se odnose, pre svega, na situaciju u pravosuđu u Srbiji, a ne u regionu i pred međunarodnim sudovima. Konstatacije da Vlada nijedne države UN nije izvršila broj naredbi za hapšenje kao Srbija (str. 13); „da je dobro poznato da Vlada Republike Srbije ne može biti zadovoljna kaznenom politikom koju je sprovodilo Tužilaštvo Tribunala, kao ni pojedinim kontroverznim odlukama koje su donosila sudska veća“ (str. 14); da je „daleko manji“ broj počinioca nesrpske nacionalnosti procesuiran u Bosni i Hrvatskoj (str. 15-16); itd.





Fond za humanitarno pravo

Nasuprot komentarisaniu rada organa drugih država, Nacrt strategije uglavnom vrlo površno analizira rad organa koji su zapravo adresati strategije, te su razlozi za određene predviđene aktivnosti nepoznati ili se ne predviđaju aktivnosti neophodne za unapređenje rada tih institucija.

Primeri:

- U okviru analize vanprocesne zaštite svedoka identifikuju se samo posledice brojnih problema (napuštanje Programa zaštite od strane zaštićenih svedoka, otkrivanje identiteta i lokacije svedoka), ali ne i stvarni uzroci tih problema koje je potrebno adresirati (neprofesionalan rad Jedinice za zaštitu); takođe, uopšte se ne analizira procesna zaštita žrtava i svedoka, posebno žrtava seksualnog nasilja (str. 16,17);
- Prilikom analize problema u regionalnoj saradnji, navode se samo problemi koje je uočilo TRZ, ali se ne analiziraju propusti samog TRZ u okvirima regionalne saradnje koji su doveli do ozbiljnog narušavanja postignutih sporazuma o saradnji (slučaj Bosanac, slučaj Divjak, slučaj Orić, slučaj Purda, itd) (str. 15);
- Kada se govori o pohvalama Komiteta za prisilne nestanke UN u primeni Konvencije potpuno se zanemaruje ozbiljan kritički aspekt izveštaja Komiteta koji se odnosi upravo na predmete ratnih zločina (strana 12);
- Predviđeno je „obezbeđivanje adekvatnih kapaciteta“ za TRZ, a da nigde nisu analizirani trenutni nedostaci u kapacitetima TRZ (str. 20);
- Previđeno je obezbeđenje „odgovarajuće tehničke opreme“ za sudnice u kojima se održavaju suđenja za ratne zločina, a da nisu navedeni ni analizirani trenutni nedostaci u opremi (str. 24), itd.

Preporuke:

- 1) Izostaviti konstatacije koje se ne odnose na adresate strategije;





Fond za humanitarno pravo

- 2) Za sve ciljeve i aktivnosti prethodno obrazložiti razloge za njihovo uključivanje u strategiju.

II. POSEBNI KOMENTARI

1. Povećanje efikasnosti postupaka za ratne zločine pred organima Republike Srbije

1.1. Istrage i podizanje optužnica

i. Strategija TRZ

Strategija TRZ predstavlja okosnicu buduće državne strategije procesuiranja ratnih zločina u Srbiji. Kvalitet i kvantitet aktivnosti TRZ u periodu koji pokriva nacionalna strategija će odlučujuće odrediti njenu uspešnost, jer je reč o instituciji inicijatoru krivičnih postupaka i generatoru angažovanja drugih institucija u procesuiranju ratnih zločina. U tom smislu, nacionalna strategija kao krovna strategija procesuiranja ratnih zločina mora preciznije odrediti kvalitativne a posebno kvantitativne elemente i ciljeve buduće strategije TRZ. Bez konkretnih i kvantitativno izraženih ciljeva strategije TRZ, i nacionalna strategija ostaje bez suštinskih i merljivih indikatora uspešnosti procesuiranja ratnih zločina u Srbiji u periodu 2016-2020.

U sadašnjem Nacrtu ne postoje ni konkretne ni kvantitativno izražene smernice za izradu strategije TRZ. Nacrt strategije predviđa da TRZ budućom strategijom treba da postigne dva krajnje fluidna, nemerljiva i apstraktna cilja. Kako je rečeno na strani 9 Nacrta, strategija TRZ treba da:

1. *Poveća efikasnost istraga i procesa optuženja i*
2. *približi se fazi u kojoj će kompletirati svoj rad, uzimajući u obzir protek vremena i starosnu dob svedoka i osumnjičenih*

Iz ovakve formulacije očekivanih ciljeva rada TRZ, nejasno je šta će se smatrati uspehom, a šta neuspehom procesuiranja ratnih zločina u Srbiji na kraju 2020, kao ni šta je fokus i prioritet u procesuiranju ratnih zločina u ovom periodu. Konačno, ovako formulisani ciljevi strategije TRZ





Fond za humanitarno pravo

čine nemogućim iole precizno definisanje resursa potrebnih TRZ-u i drugim institucijama, kako bi se obezbedili zadovoljavajući rezultati primene nacionalne strategije. Drugim rečima, Nacrtu strategije nedostaje ključni indikator uspešnosti – očekivani kvantitativni i kvalitativni napredak procesuiranja ratnih zločina.

Osim toga, iz Nacrta strategije proizilazi da su ciljevi nacionalne strategije (odjeljak 1.6.), odnosno opredeljenja Vlade Srbije u pogledu procesuiranja (odjeljak 1.3.) bitno ograničeni merama štednje Vlade Republike Srbije (videti rizike sprovođenja, strana 39), i da je akcent stavljen na „korišćenje postojećih resursa“ i „optimalnoj upotrebi novih, u meri u kojoj je to moguće, povećanih kapaciteta. [kurziv FHP]“. Dodatno, kada je reč o jednom od najvažnijih elemenata Nacrta strategije – osnaživanju ljudskih resursa TRZ – Nacrt strategije upućuje na Akcioni plan za poglavlje 23 koji, osim što je nastao pre donošenja Nacrta strategije i dublje analize problema i ciljeva procesuiranja ratnih zločina u periodu 2016-2020, je nedovršen i izmenama podložan dokument. To praktično znači da povećanje broja zamenika tužioca za ratne zločine neće biti mera zacrtana budućom nacionalnom strategijom već se ona prepušta dispoziciji Ministarstva pravde da u naknadnim revizijama Akcionog plana, shodno merama štednje ili nekim drugim razlozima, smanji planirano i toliko neophodno unapređenje kapaciteta TRZ.

U tom smislu, potrebno je naglasiti da najava primene mera štednje, kao i davanje ključne uloge Ministarstvu pravde u pogledu jačanja kapaciteta ključnih institucija, nije primereno izazovima procesuiranja ratnih zločina u Srbiji, posebno u kontekstu broja neprocesuiranih predmeta i stalnih političkih pritisaka na TRZ. Uz činjenicu da, kao što je već napomenuto, Nacrt strategije nigde ni ne uspostavlja ključne kvalitativne i kvantitativne indikatore merenja napretka, stvara se opravdana bojazan da strategija neće doneti očekivani kvantitativni i kvalitativni napredak u procesuiranju ratnih zločina. Da je značajnije povećanje broja predmeta teško ostvarivo ukazuje i činjenica da Nacrt strategije ne predviđa povećanje broja sudija i sudećih veća u posebnim odeljenjima za ratne zločine Višeg i Apelacionog suda (odjeljak 1.2.).





Fond za humanitarno pravo

Preporuke:

- a) Utvrditi konkretnu kvantitativnu smernicu u vezi broja pokrenutih predmeta, a u sklopu prioriternih i važnijih slučajeva koje će TRZ procesuirati u periodu 2016-2020;
- b) Utvrđivanje precizne evidencije predmeta i prioritizacija predmeta kao i preuzimanje predmeta od tužilaštava opšte nadležnosti treba da prethodi izradi strategije TRZ;
- c) Nacrt Strategije treba da sadrži konkretne smernice u pogledu unapređenja kapaciteta svih institucija, počev od TRZ, kako bi se izbeglo upućivanje na Akcioni plan za poglavlje 23;
- d) Iz kriterijuma prioritizacije izbaciti kriterijum 5 (ravnomerna regionalna distribucija istraga) jer je, ili može biti, kontradiktoran kriterijumu 3 i aktivnostima u oblasti regionalne saradnje;
- e) S obzirom na to da se još uvek preko 10,000 osoba iz ratova u bivšoj Jugoslaviji vode kao nestale, prioritetni predmeti treba da budu oni u kojima se žrtve vode kao nestale, a u cilju njihovog pronalaska. Ovakav kriterijum je u skladu sa Deklaracijom o ulozi države u rešavanju pitanja nestalih osoba u vezi sa ratovima i povredama ljudskih prava koju su 2014. godine potpisali predsednici Srbije, Crne Gore, Hrvatske i BiH. U članu 7 deklaracije, Srbija se obavezala da će prioritetno procesuirati one počinioce koji su odgovorni za prisilni nestanak osoba i za njihovo dalje skrivanje;
- f) Uneti kriterijum prioritetnog procesuiranja krivičnih dela u kojim su žrtve pripadnici ugroženih grupa, pre svega, žrtve seksualnog nasilja i deca. Procenjuje se da je barem 50 000 žena i devojčica silovano tokom ratova u bivšoj Jugoslaviji; polovina svih optuženih pred MKSJ su optuženi i za seksualno nasilje; u BiH je do danas procesuirano preko 100 slučajeva seksualnog nasilja u ratu. Pred odeljenjima za ratne zločine u Srbiji su samo dva predmeta seksualnog nasilja u ratu pravnosnažno okončana.
- g) Izmeniti jezik u Cilju 2 i 3. Umesto "Tužilaštvo za ratne zločine nastojaće da registruje", staviti "će". Umesto "Tužilac za ratne zločine bi trebalo" staviti "će". Predviđene rokove prilagoditi precizno definisanoj aktivnosti.





Fond za humanitarno pravo

- h) Izmeniti Cilj 2: "Tužilaštvo za ratne zločine nastojće da preuzme sve predmete ratnih zločina [dodati:] *bilo da su kvalifikovani kao ratni zločin ili ne.*"
- i) Dodati u Cilju 2 da će lista predmeta ratnih zločina pred sudovima opšte nadležnosti biti objavljena na sajtu Republičkog javnog tužilaštva ili Tužilaštva za ratne zločine.

2. Služba za otkrivanje ratnih zločina MUP-a Republike Srbije

Nacrt strategije predviđa da će se unapređenje rada Službe za otkrivanje ratnih zločina MUP-a Republike Srbije (SORZ) zasnivati na analizi pravnog i faktičkog stanja i potrebe SORZ-a koju će sačiniti MUP Srbije. Predviđanje stručne analize kao polazne osnove za buduću reformu ove službe je dobar metod. Međutim, imenovanje MUP-a kao jedinog nosioca ove aktivnosti ne garantuje da će ova analiza imati sveobuhvatan i objektivan karakter, posebno što se u dosadašnjoj praksi rada SORZ-a pokazalo da MUP sistemski nije pružao dovoljnu podršku radu ove službe.¹ U tom smislu, bilo bi celishodno da u izradi te analize učestvuju eksperti za policijski rad na ratnim zločinima koji ne rade u MUP-u. Osim toga, u praksi rad SORZ saglasno ZKP u velikoj meri zavisi od postupanja TRZ, pa bi bilo celishodno da u izradi ove analize osim predstavnika MUP-a i eksperta učestvuje i predstavnik TRZ.

Preporuka:

- a) Prilikom izrade analize pravnog i faktičkog stanja i potreba SORZ uključiti i predstavnika TRZ i eksperta sa iskustvom policijskog rada na ratnim zločinima.

¹ 10 godina procesuiranja ratnih zločina u Srbiji-Konture pravde, Fond za humanitarno pravo, Beograd, septembar 2014, str 29-34.





Fond za humanitarno pravo

3. Sudovi (suđenja)

Ciljevi strategije koji se odnose na sudove nisu adresirali neke od vrlo značajnih problema i izazova, bez kojih se ne mogu očekivati značajniji pomoci u procesuiranju ratnih zločina. Reč je pre svega o povećanju materijalnih i ljudskih resursa (broj sudija i sudijskih pomoćnika) i uspostavljanje sistema raspoređivanja sudija u Posebno odeljenje za ratne zločine Višeg suda u Beogradu kojim će se osigurati stalnost sudija u tim većima, a time i sprečiti učestalo ponavljanje postupaka zbog promene veća, i veća specijalizacija sudija.

Preporuke:

- a) Nactom strategije predvideti osnaživanje materijalnih i ljudskih resursa sudova kojim bi se odgovorilo na povećan broj predmeta ratnih zločina;
- b) Usvojiti neophodne izmene zakona i podzakonskih akata kojima se garantuje veća stalnost sudija u Posebnom odeljenju za ratne zločine Višeg suda u Beogradu.

4. Zaštita svedoka i žrtava

Kao što je ranije napomenuto, analiza stanja zaštite žrtava i svedoka ne daje jasan uvid u uzroke ozbiljnih problema u domenu procesne, a posebno vanprocesne zaštite. S tim u vezi neke od planiranih aktivnosti su nedorečene i nepotpune.

Preporuke:

- a) U okviru Cilja 1, dodati sledeću aktivnost: Ministarstvo pravde će formirati radnu grupu, sačinjenu od predstavnika ovog Mministarstva, RJT, TRZ, Odeljenja Višeg i Apelacionog suda i eksperata iz oblasti krivičnog i krivičnog procesnog prava, koja bi predložila izmene i dopune ZKP-a kojima bi se uvela posebna pravila dokazivanja u slučajevima seksualnog nasilja: i) zabrana prihvatanja ranijeg seksualnog ponašanja žrtve kao dokaza u postupku; ii) pravilo dokazivanja po kojem za dokazivanje silovanja nije neophodno potkrepljivanje drugim





Fond za humanitarno pravo

dokazima; iii) pravilo da pristanak žrtve nije osnov za oslobođenje od odgovornosti ukoliko je pristanak dat zbog straha za sebe ili blisko lice.

b) S obzirom na neraskidivu vezu između normi Zakona o program zaštite učesnika u krivičnom postupku i Jedinice za zaštitu, analizu dosadašnje primene ovog zakona i problema u funkcionisanju Jedinice treba da sprovede jedna mešovita radna grupa sastavljena od predstavnika Ministarstva pravde, MUP-a i TRZ, uz učešće jednog eksperta sa iskustvom sprovođenja programa zaštite (integrirati dve radne grupe predviđene u okviru Cilja 1 i Cilja 2,).

c) Među pitanja kojima će se pomenuta radna grupa baviti, uvrstiti pitanje uspostavljanja formalne procedure za prigovore lica u programu protiv pripadnika Jedinice.

d) Precizirati aktivnost: Unapređenje saradnje između Jedinice za zaštitu i TRZ. Imenovati nosioca aktivnosti, i konkretizovati problem koji će ta aktivnost adresirati.

5. Podrška žrtvama

Preporuka:

a) U okviru aktivnosti kojom se predviđa donošenje podzakonskog akta kojim će se urediti obavezno pružanje informacija žrtvama, predvideti i moguće izmene ZKP s obzirom da se obaveze suda i tužilaštva ne mogu upostavljati podzakonskim aktima.

b) Dodati sledeću aktivnost: Ministarstvo pravde će pokrenuti inicijativu za potpisivanje međudržavnog sporazuma sa državama naslednicama bivše Jugoslavije o nesmetanom postupanju zastupnika oštećenih u predmetima ratnih zločina, bez obzira na njihovu pripadnost različitim advokatskim komorama.





Fond za humanitarno pravo

6. Odbrana okrivljenog

Preporuke:

- a) Dodati sledeću aktivnost: Ministarstvo pravde će pokrenuti inicijativu za potpisivanje međudržavnog sporazuma sa državama naslednicama bivše Jugoslavije o olakšanom postupku pribavljanja dokaza u predmetima ratnih zločina od strane odbrane.
- b) U okviru aktivnosti koja predviđa kontuiranu i stručnu obuku za branioce, predvideti izmene zakona koji će ovu obuku učiniti obavezujućom.

7. Suđenja za ratne zločine i pitanje nestalih lica

Preporuke:

- a) Uvrstiti sledeći cilj: Unapređenje vidljivosti prava nestalih osoba i njihovih porodica na istinu u javnosti.
- b) U svrhu postizanja ovog cilja, predvideti aktivnost Komisije za nestale osobe u vezi sa sprovođenjem javnih kampanja sa ciljem ohrabrivanja pojedinaca koji imaju informacije o lokacijama tajnih grobnica da te informacije saopšte institucijama.

8. Saradnja sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju

Preporuka:

- a) Definisati nosioce svih aktivnosti predviđenih ovim poglavljem.





Fond za humanitarno pravo

9. Unapređenje ukupnog odnosa društva prema pitanju suđenja za ratne zločine

Preporuke:

- a) Definirati nosioce aktivnosti predviđenih ovim poglavljem.
- b) Izmeniti aktivnost 1 tako da se ne objavljuju “neophodne informacije o presudama” već da se objavljuju *presude*.
- c) Izmeniti Cilj 3. Umesto omogućavanja učenicima da dobiju “dovoljnu količinu relevantnih informacija” precizirati principe na kojima će biti zasnovan nastavni program. Dodati npr: “nastavni program će biti zasnovan na činjenicama utvrđenim u pravnosnažnim presudama domaćih, međunarodnih i sudova iz regiona.”
- d) Izmeniti aktivnost u Cilju 3. Kao nosioce aktivnosti uključiti i eksperte i relevantne aktere koji su već uključeni u različite inicijative za izmenu istorijskih udžbenika.
- e) Dodati sledeću aktivnost: Ministarstvo pravde će formirati radnu grupu sačinjenu od predstavnika ovog Ministarstva, RJT, TRZ, Vrhovnog kasacionog suda, Odeljenja Višeg i Apelacionog suda, kancelarije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i eksperta odgovarajućeg profila, koja će formulisati jedinstveni pravilnik o anonimizaciji presuda u predmetima ratnih zločina.
- f) Dodati sledeću aktivnost: Učiniti audio-video zapise glavnih pretresa u predmetima ratnih zločina dostupnim javnosti putem medija – Ministarstvo pravde će inicirati izmenu Člana 60, stava 1 Sudskog poslovnika sa Članom 16 Zakona o procesuiranju ratnih zločina, u cilju usklađivanja pravila o snimanju glavnog pretresa u predmetima ratnih zločina u Sudskom poslovniku sa ovim zakonom.
- g) Dodati sledeću aktivnost: Uspostaviti Službe za odnose sa javnošću pri Odeljenju Višeg suda i Odeljenju Apelacionog suda.
- h) Precizirati aktivnost: prisustvo predstavnika TRZ na sastancima Pregovaračke grupe za Poglavlje 23 sa Nacionalnim konventom za EU.

