



Fond za humanitarno pravo

HlcIndexOut: 25-F133300
Beograd, 14.03.2018.

**Komentari Fonda za humanitarno pravo (FHP) na nacrt
Tužilačke strategije za istragu i gonjenje ratnih zločina u
Republici Srbiji u periodu od 2018. do 2023. godine**

(Tužilačka strategija)



Fond za humanitarno pravo

Sadržaj

I Opšti komentari	3
1. Metodološki nedostaci nacrtu Tužilačke strategije	3
1.1. Definisane aktivnosti Tužilačke strategije.....	3
1.2. Definisane rokove za realizaciju aktivnosti	3
1.3. Definisane indikatore za procenu uspešnosti implementacije aktivnosti	4
2. Jezik i stil pisanja nacrtu Tužilačke strategije	5
3. Obezbeđivanje finansijskih sredstava za sprovođenje aktivnosti predviđenih Tužilačkom strategijom	6
II Posebni komentari	7
1. POVEĆANJE EFIKASNOSTI RADA TUŽILAŠTVA ZA RATNE ZLOČINE	7
1.1. Kriterijumi za određivanje prioriteta u postupanju	7
1.2. Suđenje u odsustvu	9
2. JAČANJE INSTITUCIONALNIH KAPACITETA TUŽILAŠTVA ZA RATNE ZLOČINE.....	10
3. AFIRMISANJE PRIMENE INSTITUTA SPORAZUMA O PRIZNANJU KRIVIČNOG DELA	11
4. ZAŠTITA SVEDOKA I ŽRTAVA	12
5. PODRŠKA SVEDOCIMA I ŽRTVAMA	12
6. SUĐENJA ZA RATNE ZLOČINE I PITANJE NESTALIH LICA	13
7. SARADNJA SA MMKS.....	13
8. MEĐUDRŽAVNA I MEĐUINSTITUCIONALNA SARADNJA.....	14
8.1. Ustupanje krivičnog gonjenja stranoj državi	15
9. UNAPREĐENJE UKUPNOG ODNOSA DRUŠTVA PREMA PITANJU SUĐENJA ZA RATNE ZLOČINE.....	15
10. NADZOR I VREDNOVANJE SPROVOĐENJA TUŽILAČKE STRATEGIJE	16



Fond za humanitarno pravo

I Opšti komentari

Tri su generalna komentara na koje FHP ukazuje: prvi se odnosi na metodološke nedostatke nacrtu Tužilačke strategije, drugi se odnosi na jezik i stil pisanja nacrtu Tužilačke strategije, dok je treći komentar usmeren na očekivanu pomoć i podršku kroz obezbeđivanje finansijskih sredstava za sprovođenje aktivnosti predviđenih Tužilačkom strategijom.

1. Metodološki nedostaci nacrtu Tužilačke strategije

Kao predmet Tužilačke strategije, nacrt teksta određuje „definisanje ciljeva, principa, **aktivnosti, indikatora uspešnosti, rokova i mehanizama nadzora** [kurziv FHP-a] za jačanje kapaciteta i efikasnije krivično gonjenje ratnih zločina“ (str. 12.).

1.1. Definisanje aktivnosti Tužilačke strategije

Iz nacrtu Tužilačke strategije nije moguće jasno identifikovati koje će tačno aktivnosti preduzeti Tužilaštvo za ratne zločine (TRZ) kako bi se unapredila efikasnost gonjenja ratnih zločina. U tom smislu, potrebno je izmeniti tekst Tužilačke strategije tako da se jasno definišu aktivnosti kojima treba da se konkretizuje ostvarenje ciljeva i afirmisanje principa Tužilačke strategije. Definisanjem konkretnih aktivnosti će se olakšati i kasnije praćenje implementacije Tužilačke strategije.

Preporuka:

- Potrebno je da TRZ u konačnom tekstu Tužilačke strategije jasno definiše aktivnosti koje planira da sprovede u periodu od 2018 - 2023. godine.
- Aktivnosti treba da budu formulisane kao obavezujuće.
- Za svaku aktivnost je potrebno precizno odrediti nosioca aktivnosti.

1.2. Definisanje rokova za realizaciju aktivnosti

Definisanje rokova se odnosi na period vremena u kojem je potrebno realizovati svaku pojedinačnu aktivnost predviđenu Tužilačkom strategijom. Kako su precizno određeni rokovi za sprovođenje aktivnosti jedan od najvažnijih indikatora merenja efikasnosti Tužilačke strategije u praksi, potrebno je da oni budu unapred precizno određeni.

U posebnim delovima nacrtu TRZ je propustio da odredi rokove za sprovođenje svake predviđene aktivnosti.



Fond za humanitarno pravo

Tako nije definisan rok u kojem će TRZ odrediti kriterijume koji će se uzeti u obzir prilikom određivanja prioriteta u postupanju, do kada će se organizovati ekspertski sastanak za određivanje jasnih kriterijuma za prioritizaciju, do kada će se odrediti petogodišnji plan istraga, do kada će se završiti sa popisivanjem predmeta tužilaštava opšte nadležnosti itd.

Primeri: “... Tužilaštvo za ratne zločine pristupiće stvaranju Evidencije o događajima koji mogu biti kvalifikovani kao ratni zločini i Evidencije nerešenih predmeta, pomoću koje će vršiti određivanje prioriteta predmeta u radu i izraditi poseban petogodišnji plan istraga” (str. 18.) – odrediti rok u kojem će se aktivnost biti realizovana; “TRZ i Služba za otkrivanje ratnih zločina MUP-a Republike Srbije će formirati zajednički tim čiji će zadatak biti unapređenje pristupa ovlašćenih zaposlenih lica u tužilaštvu navedenoj bazi podataka” (str. 18.) – odrediti rok u kojem će aktivnost biti realizovana; “Tužilac za ratne zločine započeće pregovore sa svojim partnerima u susednim državama o uspostavljanju objedinjene baze podataka o svim slučajevima suđenja za ratne zločine” (str. 18.) - odrediti rok u kojem će aktivnost biti realizovana; “U toku su popis i klasifikacija predmeta i dokumentacije Komiteta prema teritorijalnom principu, nakon čega će oni biti stavljeni na raspolaganje timovima” (str. 18.) - odrediti rok u kojem će aktivnost biti realizovana.

U celom nacrtu se samo za jednu aktivnosti određuje rok u kojem će se ona sprovesti – na iniciranje uvođenja sistema elektronskog upravljanja predmetima u TRZ-u gde je kao rok za realizaciju ove aktivnosti predviđena prva polovina 2018. godine (str. 22.). U drugim primerima nalazimo naodređene rokove, poput „u narednom periodu“, kao kod: „Tužilaštvo za ratne zločine će u narednom periodu [kurziv FHP-a] inicirati organizovanje okruglih stolova posvećenih razmeni iskustava i usaglašavanju zajedničkog delovanja Tužilaštva za ratne zločine i Jedinice za zaštitu.“ (str. 27.).

Preporuka:

- Potrebno je da TRZ u konačnom tekstu Tužilačke strategije, za svaku pojedinačnu aktivnost predvidi rok u kojem će ona biti realizovana.

1.3. Definisane indikatore za procenu uspešnosti implementacije aktivnosti

Nacrt Tužilačke strategije karakteriše odsustvo indikatora kojima se meri realizacija aktivnosti, ali i kvalitet rada. Takođe, nacrtu Tužilačke strategije nedostaje ključni indikator uspešnosti – očekivani kvantitativni i kvalitativni napredak u procesuiranju ratnih zločina. Bez takvih odrednica, nije moguće pratiti učinkovitost Tužilačke strategije, kao ni efikasnost u radu TRZ-a.

Preporuka:



Fond za humanitarno pravo

- Potrebno je da se u Tužilačkoj strategiji formulišu precizni, merljivi indikatori na osnovu kojih će moći da se prati efikasnosti i kvalitet implementacije Tužilačke strategije.
- Aktivnosti, rokovi i indikatori treba da budu tabelarno prikazani.

2. Jezik i stil pisanja nacrta Tužilačke strategije

Drugi generalni komentar na nacrt Tužilačke strategije se odnosi na **jezik i stil pisanja nacrta**. Nacrt Tužilačke strategije je u velikoj meri deklarativan i opisan, što nije u skladu sa funkcijom ovakvog akta. Tužilačka strategija doslovno prenosi delove iz Akcionog plana za poglavlje 23. i Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina što se čini kao nepotrebno opterećivanje teksta.¹

Tužilačka strategija treba da pruži kratku, osnovnu analizu trenutnog stanja i da postavi precizne zadatke i smernica budućeg rada TRZ-a, te njen jezik treba da bude koncizan, imperativan i pisan u aktivu.

Tako je na primer u delu nacrta koji se odnosi na povećanje efikasnosti rada TRZ navedeno „tužilac za ratne zločine *bi trebalo* [kurziv FHP-a] da u cilju povećanja efikasnosti rada sprovede sledeće aktivnosti“ (str. 13.). Ukoliko u nacrtu ostane formulacija da tužilac za ratne zločine „bi trebao“ da sprovedi aktivnosti to znači da on te aktivnosti može da sprovede, ali i da ne mora.

U delu nacrta koji se odnosi na kriterijume za određivanje prioriteta u postupanju je navedeno „efekat određenog dela koje je predmet postupka na lokalnu zajednicu, takođe *bi trebalo* [kurziv FHP-a] da bude uzet u obzir“ (str. 14.). Deo nacrta teksta bi trebalo zameniti tako da glasi „efekat određenog dela koje je predmet postupka na lokalnu zajednicu“.

U delu nacrta koji se odnosi na jedan od kriterijuma za određivanje prioriteta predmeta u postupanju je navedeno „*Svakako* [kurziv FHP-a] da će Tužilaštvo za ratne zločine prvenstveno i prioriteta procesuirati zločine sa teškim posledicama, uključujući krivična dela sa velikim brojem žrtava“ (str. 17.). Zameniti deo teksta u nacrtu tako da glasi „Tužilaštvo za ratne zločine prvenstveno i prioriteta procesuirati zločine sa teškim posledicama, uključujući krivična dela sa velikim brojem žrtava“.

¹ Akcioni plan za poglavlje 23. je dostupan na zvaničnoj internet prezentaciji Ministarstva pravde: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023.pdf>, pristupljeno: 12.03.2018. godine. Deo Akcionog plana za poglavlje 23. koji se odnosi na procesuiranje ratnih zločina se nalazi na stranicama: 114-138; Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina je dostupna na zvaničnoj internet prezentaciji Tužilaštva za ratne zločine: http://www.tuzilastvorz.org.rs/upload/HomeDocument/Document_sr/2016-05/p_nac_stragetija_lat.PDF, pristupljeno: 12.03.2018. godine.



U delu nacrtu koji se odnosi na obezbeđenje pune poverljivosti procesa istrage je navedeno „Obezbeđenje poverljivosti istraga i svedočenja jedan je od ciljeva i prioriteta u oblasti procesuiranja ratnih zločina predviđenih Nacionalnom strategijom za procesuiranje ratnih zločina, a obezbeđenje pune poverljivosti istrage jeste aktivnost koju *bi trebalo* [kurziv FHP-a] da sprovede tužilac za ratne zločine [...]“ (str. 24.). Tekst u nacrtu zameniti tako da glasi „Obezbeđenje poverljivosti istraga i svedočenja jedan je od ciljeva i prioriteta u oblasti procesuiranja ratnih zločina predviđenih Nacionalnom strategijom za procesuiranje ratnih zločina, a obezbeđenje pune poverljivosti istrage jeste aktivnost koju sprovodi tužilac za ratne zločine [...]“.

Preporuka:

- Konačan tekst Tužilačke strategije treba da glasi proaktivno i odlučno, a posebno treba izbegavati neodređene formulacije poput: „*bi trebalo*“, „*svakako*“, „*nepotrebno formalno*“, „*očekuje se*“, „*bi trebalo da budu*“, „*će nastojati*“, „*u okviru nekog budućeg projekta*“ i sl.

3. Obezbeđivanje finansijskih sredstava za sprovođenje aktivnosti predviđenih Tužilačkom strategijom

Još jedno od spornih pitanja nacrtu Tužilačke strategije jeste obezbeđivanje finansijskih sredstava za sprovođenje aktivnosti predviđenih Tužilačkom strategijom.

Kako TRZ navodi na početku Tužilačke strategije, trenutno je u TRZ angažovan tužilac za ratne zločine, četiri zamenika i sedam pomoćnika (str. 14.). Kako je Akcionim planom za poglavlje 23. predviđeno, povećanje broja zamenika i pomoćnika u TRZ trebalo je sprovoditi postepeno tako da do kraja 2018. godine u TRZ bude angažovano sedam zamenika i sedam pomoćnika.² Već je u ovom trenutku jasno da nedostaje još tri zamenika javnog tužioca, te ostaje nejasno iz kog razloga se u Tužilačkoj strategiji navodi da će TRZ „naknadno zatražiti“ sredstva za zarade zamenika tužilaca, tužilačkih pomoćnika i stručnih lica kako bi se ojačali kapaciteti TRZ, od Ministarstva finansija (str. 48.), umesto da se pozove na ažurno sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23.

Posebno je zabrinjavajuće očekivanje da „međunarodna zajednica treba da obezbedi finansijska sredstva kroz projekte i podršku Tužilaštvu za ratne zločine“ (str. 6.). Odgovornost za obezbeđivanje finansijskih sredstava za rad TRZ-a treba pre svega da bude na Vladi Republike Srbije, koja treba da obezbedi potrebna finansijska sredstva.

² Akcioni plan za poglavlje 23., tačka 1.4.1.2., str. 116-117.



Fond za humanitarno pravo

U tom smislu su očekivanja da međunarodna zajednica obezbedi finansijska sredstva za rad TRZ-a neprimerena, jer je TRZ deo pravosudnog sistema Srbije i stoga finansijska sredstva moraju da budu opredeljena iz budžeta, dok donatorsko finansiranje treba da čini tek dopunu.

Preporuka:

- Iz teksta Tužilačke strategije treba izostaviti očekivanja od međunarodnih aktera.

II Posebni komentari

Komentari FHP koji se odnose na konkretne oblasti predviđene Tužilačkom strategijom:

1. POVEĆANJE EFIKASNOSTI RADA TUŽILAŠTVA ZA RATNE ZLOČINE

1.1. Kriterijumi za određivanje prioriteta u postupanju

Nacrt Tužilačke strategije u delu koji se odnosi na kriterijume za određivanje prioriteta u postupanju referiše na kriterijume za određivanje prioriteta u postupanju koji su određeni Nacionalnom strategijom za procesuiranje ratnih zločina (Nacionalna strategija).³ Međutim, mora se imati u vidu da je Nacionalna strategija dokument opšteg karaktera, odnosno *lex generalis* koji u svom tekstu navodi da **TRZ u Tužilačkoj strategiji ima obavezu da definiše kriterijume za selekciju ratnih zločina i stvaranje liste prioriternih i važnijih slučajeva ratnih zločina**.⁴ Odnosno, Tužilačka strategija kao *lex specialis* mora da sadrži konkretne kriterijume kojima će se TRZ voditi prilikom određivanja prioriteta u postupanju. S' tim u vezi je nejasno iz kog razloga nacrt Tužilačke strategije referiše na kriterijume za određivanje prioriteta u postupanju na Nacionalnu strategiju, kada su već u ovoj fazi izrade Tužilačke strategije kriterijumi morali biti određeni.

U prilog navedenom govori i činjenice da je i Akcioni plan za poglavlje 23. u tački 1.4.1.3. već predvideo određenu kategorizaciju predmeta (kategorija 1-3 slučajevi), te je stoga Tužilačka strategija trebalo bliže da ih razradi.⁵

S druge strane, tvorac nacrta Tužilačke strategije navodi da je važno imati definisane jasne kriterijume u postupanju, ali on ipak u daljem tekstu navodi da „insistiranje na doslednoj primeni kriterijuma i rigidnost u primeni kriterijuma može imati veoma negativan uticaj na pravičnost i efikasnost u postupanju“. Ovakva formulacija prioriteta u postupanju je podložna kritici iz

³ Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina, Cilj 1., str 16 -17.

⁴ Ibid.

⁵ Akcioni plan za poglavlje 23., tačka 1.4.1.3., str. 119.



Fond za humanitarno pravo

nekoliko razloga. Pre svega jedan od ciljeva donošenja i Nacionalne i Tužilačke strategije za procesuiranje ratnih zločina jeste procesuiranje prioriternih slučajeva ratnih zločina.⁶ Odsustvo kriterijuma za određivanje prioriternih predmeta i njihova selektivna primena stvara konfuziju na koji će način TRZ određivati koji je predmet prioritetan, a koji nije, kao i na koji način procesuiranje predmeta koji su po unapred utvrđenim kriterijumima određeni kao prioritet mogu uticati na pravičnost, a još manje na efikasnost u postupanju.

Takođe, u tekstu nacrtu se navodi da „prioritetnost u postupanju je, kao i dinamika rada, promenljiva, usled delovanja mnoštva faktora“ kao i da „odstupanje od postavljenih prioriteta može se pokazati nužnim u slučaju pojave, odnosno izmene navedenih okolnosti. U tom slučaju će se revidirati lista prioriternih predmeta [...]“.

Ukoliko se prihvati ovakav fleksibilan stav TRZ po pitanju procesuiranja prioriternih predmeta – da je prioritetnost u postupanju promenljiva kategorija, kao i da određeno odstupanje može biti nužno, onda bi se i sam pojam prioriternih predmeta relativizovao čime bi se nastavila praksa procesuiranja predmeta sa malim brojem žrtava, u kojem je optuženo samo jedno lice. Takvom praksom bi se i u budućnosti obesmislio cilj donošenja i Nacionalne i Tužilačke strategije, u kojima je trebalo odrediti prioritete u postupanju, uvažavajući činjenicu da nije moguće procesuirati sve odgovorne za sve počinjene zločine.

Ukoliko zanemarimo činjenicu da Tužilačka strategija mora predvideti jasne kriterijume za određivanje prioriteta u postupanju, tvorac nacrtu **bez propisivanja roka do kada će se te aktivnosti realizovati**, navodi da će TRZ izvršiti selekciju slučajeva ratnih zločina i stvoriti listu prioriteta, kao i da će radi preciziranja kriterijuma i načina njihove primene u saradnji sa Republičkim javnim tužilaštvom organizovati ekspertske sastanke (str. 17.). Ovakvim paušalnim navodom se samo dodatno prolongira period u kojem će se započeti sa procesuiranjem prioriternih predmeta. Ukoliko uzmemo u obzir da se sa donošenjem Tužilačke strategije u ovom trenutku kasni dve godine, dodatno odugovlačenje sa stvaranjem liste prioriternih slučajeva je nepotrebno jer se time dodatno gubi dragoceno vreme u procesuiranju.

Dakle, nacrt Tužilačke strategije sadrži nekoliko spornih rešenja. Na prvom mestu, Tužilačka strategija je u ovoj fazi morala da ima jasno definisane kriterijume za određivanje prioriternih predmeta koji ne smeju biti fleksibilni i podložni promenama. S druge strane, ukoliko jasni kriteriji do sada nisu utvrđeni, mora se odrediti rok u kojem se oni moraju utvrditi kako bi se u najskorije vreme započelo sa njihovom primenom.

Preporuke:

⁶ Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina, Prioriteti i ciljevi u oblasti procesuiranja ratnih zločina, str. 15.



Fond za humanitarno pravo

- Tužilačka strategija mora da predvidi jasne kriterijume za određivanje prioriteta u postupanju.
- Tužilačka strategija treba da definiše rok do kada će izvršiti selekciju slučajeva ratnih zločina i stvoriti listu prioriteta.

1.2. Suđenje u odsustvu

U delu nacрта Tužilačke strategije koji se odnosi na kriterijume za određivanje prioriteta u postupanju se navodi da „Vlada pruža punu podršku praksi izbegavanja suđenja u odsustvu“ (str. 14.).⁷ Tačno je da je ovaj citat Tužilačka strategija preuzela iz teksta Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina, međutim zbog necelishodnosti koja bi suđenja u odsustvu mogla da izazovu, potrebno je iz teksta Tužilačke strategije u potpunosti ukloniti formulaciju koja ukazuje da će u Srbiji biti suđenja u odsustvu u predmetima ratnih zločina.

Tačno je da Zakonik o krivičnom postupku (ZKP) predviđa mogućnost suđenja u odsustvu (član 381.), ali se ne sme izgubiti iz vida da suđenje u odsustvu predstavlja izuzetak od pravila da se bez prisustva optuženog ne može održati glavni pretres.⁸ Da bi se optuženom sudilo u odsustvu potrebno je da budu ispunjeni uslovi koji su propisani članom 381. ZKP-a. ZKP uopšteno formuliše razloge zbog kojih bi se nekome sudilo u odsustvu, navodeći da to moraju da budu *naročito opravdani razlozi*, ne upuštajući se detaljnije u analizu koji su to opravdani razlozi, ostavljajući pretresnom sudskom veću da ih u svojoj odluci navede.⁹ Imajući u vidu da krivična dela ratnih zločina ne zastarevaju, kao razlog za suđenje u odsustvu, tužilac ne bi mogao da se pozove na sprečavanje nastupanja zastarelosti kao *naročito opravdan razlog* da se optuženom sudi u odsustvu.

Osim toga, suđenjima u odsustvu bi se nepotrebno trošili ionako vrlo ograničeni resursi kojima raspolaže TRZ, posebno imajući u vidu da lica koja su osuđena u odsustvu mogu podneti zahtev za ponavljanje krivičnog postupka, mimo redovnih uslova.¹⁰ Time bi se, umesto da se unapredi efikasnost procesuiranja ratnih zločina, i TRZ i nadležni sud opteretili predmetima koji će morati ponovo da se procesuiraju ukoliko okrivljeni u nekom trenutku budu dostupni pravosudnim organima Srbije.

Najzad, Tužilačka strategija treba da prati opredeljenje postavljeno u Nacionalnoj strategiji: „... Republika Srbija će u periodu koji predstoji nastaviti da čini sve što je u njenoj moći da svi teški,

⁷ Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina, Cilj 1., str 17.

⁸ Zakonik o krivičnom postupku („Službeni glasnik“ Republike Srbije, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014), član 381.

⁹ *Ibid.*, član 381, stav 1.

¹⁰ *Ibid.*, član. 479.



Fond za humanitarno pravo

masovni i sistematski vršeni ratni zločini budu istraženi, a učinioci kažnjeni u skladu s međunarodnim standardima, bez obzira na nacionalnu, etničku i versku pripadnost ili status učinioca i žrtve, kao i *da promoviše politiku pomirenja, tolerancije, regionalne saradnje i dobrosusedskih odnosa, kao preduslova trajne stabilizacije i napretka čitavog regiona*¹¹ [kurziv FHP-a]. U tom smislu, eventualno buduće nastojanje Tužilaštva za ratne zločine da predloži suđenje u odsustvu nikako nije u skladu sa iskazanim opredeljenjem promovisanja dobrosusedskih odnosa, budući da su suđenja u odsustvu, po pravilu, suđenja u kojima su optužena lica državljani drugih država, nedostupna domaćim pravosudnim organima.¹² Suđenja u odsustvu se čine još manje opravdanim, imajući u vidu mogućnost za ustupanje krivičnog gonjenja stranom državi,¹³ što i sam nacrt Tužilačke strategije navodi (str. 41 – 42.).

Preporuka:

- Tužilačka strategija treba da ponovi opredeljenje iskazano u Nacionalnoj strategiji za procesuiranje ratnih zločina, koje posebnu pažnju posvećuje promovisanju politike pomirenja, tolerancije, regionalne saradnje i dobrosusedskih odnosa, kao preduslova trajne stabilizacije i napretka čitavog regiona.
- Iz teksta Tužilačke strategije treba u potpunosti ukloniti formulaciju koja ukazuje da će u Srbiji biti suđenje u odsustvu u predmetima ratnih zločina.

2. JAČANJE INSTITUCIONALNIH KAPACITETA TUŽILAŠTVA ZA RATNE ZLOČINE

U delu nacrta, koji se odnosi na stručno usavršavanje zaposlenih, u TRZ se navodi “biće formirana grupa za normative i praksu” sa zadatkom da prati izmene u propisima i sudskoj praksi i o tome obaveštava kolegijum Tužilaštva (str. 21.). Pored toga što je potrebno odrediti ko će biti članovi te grupe, nejasno je iz kog razloga je potrebno formiranje te grupe s obzirom da je obaveza, kako Tužioca za ratne zločine, tako i zamenika tužilaca da prate izmene u propisima i sudskoj praksi.

Deo koji se odnosi na stručno usavršavanje službenika i zamenika javnog tužioca sadrži odredbu da će se usavršavanje sprovoditi kontinuirano, bez da se navodi šta se pod tim konkretno podrazumeva (str. 22.) – da li će to biti na tromesečnom, kvartalnom, polugodišnjem ili godišnjem nivou. S druge strane, navodi se da će obuke biti organizovane, između ostalog, u saradnji sa

¹¹ Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina, 1.3 Opredeljenje Republike Srbije, str 3.

¹² Videti primer naveden u Nacionalnoj strategiji za procesuiranje ratnih zločina, o broju optuženja u odsustvu u Republici Hrvatskoj, str. 13.

¹³ Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima („Službeni glasnik“ Republike Srbije, br. 20/2009), član 2; 49-55.



Fond za humanitarno pravo

Pravosudnom akademijom. Na osnovu uvida u kurikulum Pravosudne akademije, FHP je utvrdio da oblasti međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog krivičnog prava nisu uvršćene u programe obuke koje se sprovode.

Na ovom mestu podsećamo da Akcioni plan za poglavlje 23. u tački 1.4.1.2. u cilju unapređenja kapaciteta TRZ-a predviđa i “potencijalno angažovanje vojnih eksperata, u skladu sa tužilačkom strategijom”.¹⁴ Budući da Tužilačka strategija treba da se osloni na dokumenta koja su joj prethodila, ostaje nejasno zbog čega u nacrtu Tužilačke strategije nije predviđeno angažovanje vojnih eksperata.

Preporuke:

- Potrebno je zaključiti Protokol o saradnji između TRZ-a i Pravosudne akademije u kojem će se eksplicitno navesti da će za službenike i zamenike javnog tužioca u TRZ biti organizovane specijalizovane obuke.
- Potrebno je predvideti angažovanje eksperata vojne struke.

3. AFIRMISANJE PRIMENE INSTITUTA SPORAZUMA O PRIZNANJU KRIVIČNOG DELA

FHP smatra da je afirmisanje primene instituta sporazuma o priznanju krivičnog dela dobro rešenje koje predviđa Tužilačka strategija. U odnosu na plan koji glasi “tužilac će doneti interno uputstvo kojim će se kao osnovne obaveze predvideti obaveza pozivanja oštećenog radi izjašnjenja o imovinskopravnom zahtevu pre zaključenja sporazuma i obaveza dostavljanja oštećenom presude donate na osnovu sporazuma, radi ostvarenja imovinskopavnog zahteva u parničnom postupku” (str. 24.), FHP smatra da je celishodnije inicirati dopunu stava 1. člana 319. ZKP-a, budući da samo ZKP može da obaveže sud da dostavlja oštećenom presudu donetu na osnovu sporazuma o priznanju krivičnog dela, radi ostvarenja imovinskopravog zahteva u parničnom postupku.

Preporuke:

- TRZ treba da inicira izmenu člana 319. ZKP-a, tako da on glasi: “Odluka suda o sporazumu o priznanju krivičnog dela dostavlja se javnom tužiocu, okrivljenom i njegovom branicu, oštećenom i njegovom punomoćniku.”
- Potrebno je naglasiti da će TRZ naročito voditi računa da se zaključi sporazum sa okrivljenim koji može dovesti do rasvetljavanja sudbine lica koja se vode kao nestala.

¹⁴ Akcioni plan za poglavlje 23., tačka 1.4.1.2., str. 117.



Fond za humanitarno pravo

4. ZAŠTITA SVEDOKA I ŽRTAVA

U delu nacrtu Tužilačke strategije koji se odnosi na zaštitu svedoka i žrtava FHP ima sledeće komentare.

“TRZ će u narednom period inicirati organizovanje okruglih stolova posvećenih razmeni iskustava i usaglašavanju zajedničkog delovanja Tužilaštva za ratne zločine i Jedinice za zaštitu” - odrediti rok u kojem će aktivnost biti realizovana;

“TRZ će od Jedinice za zaštitu zatražiti podršku u edukaciji zaposlenih koji stupaju ili za koje se može očekivati da će stupati u kontakt sa svedocima u program zaštite” (str. 27.) – nejasno je iz kog razloga će TRZ zahtevati edukaciju od Jedinice za zaštitu s obzirom da je u nacrtu Tužilačke strategije navedeno da da TRZ zajedno sa predstavnicima Jedinice za zaštitu učestvuju u programima obuke i seminarima u oblasti zaštite svedoka.

Isto tako, formulacija da radionice sa Jedinicom za zaštitu treba da budu “oslobođene nepotrebnih formalnosti” (str. 27.) nikako ne treba da se nađe u finalnom tekstu Tužilačke strategije iz razloga što je odnos pripadnika Jedinice za zaštitu prema licima koji su u programu zaštite najčešće kritikovan, kako od međunarodnih organizacija i tela, tako i od domaće javnosti. S tim u vezi, bilo kakvo “nepotrebno formalno” postupanje ne može biti predviđeno Tužilačkom strategijom.

Preporuke:

- U finalnom tekstu Tužilačke strategije, kod aktivnosti koja predviđa radionice sa Jedinicom za zaštitu treba izostaviti zahtev da radionice budu “oslobođene nepotrebnih formalnosti”.

5. PODRŠKA SVEDOCIMA I ŽRTVAMA

U nacrtu Tužilačke strategije nije predviđena izmena sistematizacije radnih mesta u TRZ-u, kako bi se angažovao psiholog koji će se baviti žrtvama i svedocima. Naime, Akcioni plan za poglavlje 23. u tački 1.4.4.4. eksplicitno predviđa angažovanje psihologa “u skladu sa tužilačkom strategijom”, međutim u dostavljenom nacrtu strategije nema ni govora o angažovanju psihologa.¹⁵

¹⁵ Akcioni plan za poglavlje 23., tačka 1.4.4.4., str. 135.



Fond za humanitarno pravo

Nacrt Tužilačke strategije prepoznaje potrebu za uspostavljanjem saradnje između Službe za informisanje i podršku svedocima i oštećenima pri TRZ-u i odgovarajućih službi u regionu, ali ne definiše na koji način će ova saradnja biti uspostavljena-

Preporuke:

- U tekst Tužilačke strategije treba predvideti angažovanje psihologa koji će se baviti žrtvama i svedocima.
- U tekstu Tužilačke strategije treba predvideti potpisivanje protokola o saradnji Službe za informisanje i podršku svedocima i oštećenima pri TRZ-u i odgovarajućih službi u regionu.

6. SUĐENJA ZA RATNE ZLOČINE I PITANJE NESTALIH LICA

Deo nacrtu Tužilačke strategije koji se odnosi na saradnju TRZ i Komisije za nestala lica je naveden veoma paušalno – “Saradnju je potrebno unaprediti i pojednostaviti kroz obezbeđivanje kontinuiteta u razmeni podataka i informacija, kroz koordinaciju aktivnosti i kroz utvrđivanje procedura u skladu sa kojima bi se saradnja odvijala” (str.32.). U tekstu nacrtu nije određeno na koji će se način unaprediti i pojednostaviti konktinuitet u razmeni podataka, kao ni kojim konkretnim aktivnostima i procedurama će se saradnja odvijati.

Preporuke:

- Predvideti zajedničke aktivnosti Tužilaštva za ratne zločine i Komisije za nestala lica Vlade Republike Srbije u vezi sa sprovođenjem javnih kampanja sa ciljem ohrabivanja pojedinaca koji imaju informacije o lokacijama tajnih grobnica da te informacije saopšte institucijama.

7. SARADNJA SA MMKS

U delu nacrtu Tužilačke strategije koji se odnosi na saradnju sa MMKS se navodi “realno je očekivati zastupljenost silovanja i drugih vidova seksualnog nasilja kao oblika izvršenja ratnog zločina u postupcima koje će TRZ voditi u narednom period” (str.36.). Nejasno je iz kog razloga je tvorac nacrtu odlučio da se pitanje procesuiranja silovanja i seksualnog nasilja nađe u delu koji se odnosi na saradnju sa MMKS. Procesuiranje silovanja i seksualnog nasilja u ratu treba da budu prepoznati kao jedni od prioriternih predmeta u procesuiranju s’ obzirom da je od početka svog rada TRZ podiglo samo osam optužnica za silovanje i seksualno nasilje u ratu.¹⁶

¹⁶ U pitanju su predmeti: *Gnjilanska grupa, Lekaj, Bijeljina, Bijeljina II, Zvornik III, Zvornik IV, Čuška, Skočić, Bratunac*



Fond za humanitarno pravo

Preporuke:

- Iz teksta Tužilačke strategije, u delu koji se odnosi na saradnju sa MMKS, treba izostaviti delove koji se odnose na procesuiranja silovanja i seksualnog nasilja. Pomenuti delovi treba da se nađu u delu Tužilačke strategije koji se odnosi na definisanje prioriternih predmeta u procesuiranju.

8. MEĐUDRŽAVNA I MEĐUINSTITUCIONALNA SARADNJA

Imajući u vidu da gotovo sve zemlje naslednice bivše Jugoslavije zabranjuju ekstradiciju svojih državljana drugim državama, procesuiranje ratnih zločina počinjenih u bivšoj Jugoslaviji nezamislivo je bez efikasne saradnje nadležnih institucija u regiji.¹⁷ U tom smislu, potrebno je uložiti dodatan napor da se regulišu pitanja koja su od 2003. do 2018. godine predstavljala tačke spoticanja, poput sukoba nadležnosti, vođenja “paralelnih istraga” ili primene principa univerzalne nadležnosti.¹⁸

U nacrtu Tužilačke strategije je posebno primetno odsustvo bilo kakvih strateških aktivnosti koje bi se odnosile na unapređenje saradnje sa Misijom evropske vladavine prava na KiM – EULEKS-om ili privremenim institucijama samouprave u Prištini, ili uspostavljanja saradnje sa Specijalizovanim tužilaštvom Kosova sa sedištem u Hagu (str. 42-44.). Nacrt strategije prepričava dosadašnju saradnju sa Misijom EULEKS-a, ali ne navodi niti jednu aktivnost koja bi trebala da vodi unapređenju saradnje. Propuštanje da se identifikuju problemi koji postoje u saradnji posebno zabrinjava jer je poslednja optužnica za zločine na Kosovu podignuta 2014. godine.¹⁹

Preporuke:

- Tužilaštvo za ratne zločine treba da inicira unapređenje normativnog okvira sa Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom zaključivanjem međudržavnog sporazuma koji bi utvrdio regionalna pravila o podeli nadležnosti za postupanje u predmetima ratnih zločina i unapređenje postupanja po zamolnicama.

¹⁷ 10 godina procesuiranja ratnih zločina u Srbiji – Konture pravde, FHP, 2014. godine, str. 24; Model strategije za procesuiranje ratnih zločina izvršenih tokom i u vezi sa oružanim sukobima u bivšoj Jugoslaviji, period 2015-2025, FHP, 2015. godine, str. 17

¹⁸ Videti: Prvi izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina, FHP, 2017. godine, str. 62-66.

¹⁹ Poslednja optužnica za zločine na Kosovu je od 7. aprila 2014. godine, predmet *Ljubenić*.



Fond za humanitarno pravo

- Tužilaštvo za ratne zločine treba da definiše način na koji će sarađivati sa Specijalizovanim tužilaštvom Kosova, sa sedištem u Hagu.

8.1. Ustupanje krivičnog gonjenja stranoj državi

U delu nacrtu koji se odnosi na ustupanje krivičnog gonjenja se pravilno navodi da Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima ne predviđa obavezu ustupanja krivičnog gonjenja.²⁰ Međutim, mogućnost ustupanja krivičnog gonjenja koju navedeni Zakon pruža ne bi trebalo tumačiti kao neobaveznu mogućnost, već kao priliku da se procesuiraju ona optužena lica koja bi inače bila nedostupna domaćim pravosudnim organima.

U tom smislu ostaje nejasan navod iz nacrtu Tužilačke strategije koji kaže: “Tužilaštvo za ratne zločine Republike Srbije će pokrenuti postupak za ustupanje krivičnog gonjenja, odnosno inicirati pokretanje istog kada na osnovu sopstvene ocene celishodnosti krivičnog gonjenja stranca utvrdi da, s obzirom na faktičke okolnosti koje su se u konkretnoj situaciji pojavile, *ne postoji društveni interes za krivično gonjenje*” [kurziv FHP-a] (str. 41.). Ovaj navod je kontradiktoran narednom navodu, koji navodi u kojim situacijama će TRZ pokrenuti postupak za ustupanje krivičnog gonjenja.

Preporuke:

- Tekst Tužilačke strategije treba jasno da opredeli okolnosti pod kojima će TRZ inicirati postupak za ustupanje krivičnog gonjenja, u skladu sa Zakonom o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima i okolnostima navedenim na str. 41-42- nacrtu Tužilačke strategije.
- Tekst Tužilačke strategije treba rasteretiti neodređenih i neodredivih pojmova, poput “društvenog interesa za krivično gonjenje”.

9. UNAPREĐENJE UKUPNOG ODNOSA DRUŠTVA PREMA PITANJU SUĐENJA ZA RATNE ZLOČINE

U delu koji se odnosi na transparentnost rada, Tužilačka strategija predviđa nekoliko aktivnosti koje mogu dovesti do unapređenja odnosa društva prema pitanju suđenja za ratne zločine. Tako je određeno da će TRZ “istinито, potpuno i blagovremeno informisati javnost o postupanju u konkretnim predmetima” (str. 45.) ne navodeći na koji konkretan način će to činiti (da li putem

²⁰ Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima („Službeni glasnik“ Republike Srbije, br. 20/2009).



Fond za humanitarno pravo

saopštenja za javnost nakon svakog glavnog pretresa, da li putem poziva medijima da prati određeni glavni pretres, da li putem redovnog organizovanja konferencija za medije, itd).

Preporuke:

- Dodati sledeću aktivnost: Tužilaštvo za ratne zločine će inicirati formiranje radne grupe koju će činiti predstavnici Ministarstva pravde, 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.
- Uspostaviti Službu za odnose sa javnošću pri Tužilaštvu za ratne zločine.
- Predvideti organizovanje redovnih konferencija za novinare.
- Unaprediti ažuriranje internet prezentacije Tužilaštva za ratne zločine sadržajnijim saopštenjima za javnost i ažurnijim postavljanjem dokumenata.

10. NADZOR I VREDNOVANJE SPROVOĐENJA TUŽILAČKE STRATEGIJE

U nacrtu Tužilačke strategije nije jasno koji državni organ vrši nadzor nad sprovođenjem Tužilačke strategije, jer se u tekstu navodi da TRZ kvartalno dostavlja izveštaj Republičkom javnom tužilaštvu i Savetu za sprovođenje Akcionog plana za poglavlje 23 (str. 46.). U tekstu se dalje ne navode mere koje organ nadzora može primeniti u slučaju da se Tužilačka strategija ne sprovedi. Takođe, u nacrtu Tužilačke strategije nije predviđeno javno objavljivanje izveštaja o implementaciji Tužilačke strategije.

Preporuke:

- Tužilačka strategija treba da predvidi redovno kvartalno objavljivanje izveštaja o sprovođenju strategije, na internet prezentaciji Tužilaštva za ratne zločine.
- Tužilačka strategija treba da predvidi organizovanje konferencija za medije, na kojima će predstaviti izveštaje o sprovođenju strategije.

Nacrt Tužilačke strategije predviđa da će se ocena implementacije Tužilačke strategije vršiti u skladu sa indikatorima uspešnosti koje navodi Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina (str. 47.). U tom smislu se, kao jedan od parametara vrednovanja uspešnosti implementacije navodi i "porast broja pravosnažno okončanih postupaka u odnosu na broj optuženja" (str. 47.). Kako je FHP detaljno elaborirao u Prvom izveštaju o sprovođenju Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina, indikator koji predviđa porast broja pravosnažno okončanih postupaka u odnosu na broj optuženja ne može da pruži realan pregled efikasnosti



Fond za humanitarno pravo

rada organa nadležnih za procesuiranje ratnih zločina.²¹ Podizanjem što većeg broja optužnica, bez obzira na njihov ishod, postiže se samo privid produktivnosti, te stoga FHP smatra da bi ovaj indikator trebalo preformulisati u „porast broja osuđujućih presuda u odnosu na broj optuženja“, jer se samo na taj način može ceniti kvalitet i uspešnost rada Tužilaštva za ratne zločine.

²¹ Videti: *Prvi izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina*, FHP, 2017. godine, str. 11-12.