

## EFIKASNOST POSTUPAKA ZA RATNE ZLOČINE U REPUBLICI SRBIJI\*

Milica Kolaković-Bojović\*  
Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

*Nakon dve decenije od ratnih sukoba na prostorima bivše Jugoslavije, opravdano se postavlja pitanje da li će, i kada, biti okončani mnogobrojni postupci za ratne zločine, kao i da li će, oni zločini koji i dalje nisu istraženi, ikada biti procesuirani. Usled proteka dugog vremenskog perioda, otkrivanje, istraga i procesuiranje ratnih zločina postaju značajno otežani. Dokazi su rasuti po državama u regionu, pristup njima je otežan, a veliki problem je i nepostojanje jedinstvenih i egzaktnih statističkih podataka o broju i prirodi otvorenih predmeta ratnih zločina koji služe kao pokazatelji efikasnosti procesuiranja i neophodni su za planiranje daljeg postupanja, kao i ulaganje u kadrovske i materijalne resurse. Dodatni problem je i obimnost predmeta zbog velikog broja okrivljenih, žrtava i svedoka. Zbog istovremenog postupanja u velikom broju obimnih predmeta, postoji hronična preopterećenost postojećih administrativnih i materijalnih kapaciteta. Sve pomenuto ukazuje na neophodnost analitičkog i strateškog pristupa problemu suđenja za ratne zločine pred domaćim sudovima, zarad unapređenja njihove efikasnosti i pristupa pravdi.*

*KLJUČNE REČI: ratni zločini / efikasnost / strategija /  
Poglavlje 23*

---

\* Ovaj tekst je nastao kao rezultat na projektu "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije" (broj 47011) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS.

\* E-mail: kolakius@gmail.com

## 1. OKOLNOSTI KOJE SU DOVELE DO RATNIH ZLOČINA, RAD TRIBUNALA I NADLEŽNOST PRAVOSUĐA REPUBLIKE SRBIJE

Usled političke krize koja je rezultirala raspadom Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, na prostorima SFRJ odigralo se šest oružanih sukoba: Najpre, u Sloveniji tokom juna i jula 1991. godine, potom u Hrvatskoj od 1991. do 1995; Bosni i Hercegovini od 1992. do 1995; Kosovu i Metohiji od 1998. do 1999, potom za vreme NATO bombardovanja 1999, kao u i Makedoniji od februara do avgusta 2001. godine. Sukobi su obeleženi teškim, sistematskim i masovnim kršenjima međunarodnog humanitarnog prava, a u njima je život izgubilo više od 130.000 osoba, pretežno civila, dok su desetine hiljada ljudi preživele torturu, nečovečno postupanje i druge vidove nasilja i poniženja. Procenjuje se da je čak 4.5 miliona ljudi bilo prisiljeno da napusti svoje domove.

Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju (u daljem tekstu: MKTJ)<sup>1</sup> osnovan 1993. godine od strane Saveta bezbednosti UN optužio je 161 lice za ratne zločine<sup>2</sup> izvršene tokom oružanih sukoba u bivšoj Jugoslaviji. Danas Tribunal sprovodi svoju izlaznu strategiju i završava svoj rad putem Međunarodnog Rezidualnog mehanizma za MKTJ koji je počeo sa radom 1. jula 2013. godine. Jedan od zadataka Međunarodnog Rezidualnog Mehanizma je pomoć u prenošenju dokaza i predmeta na nacionalna pravosuđa, dakle i na pravosuđe Republike Srbije.

Nakon usvajanja Rezolucije 1503 u Savetu Bezbednosti UN 2003. godine, kojom je najavljen kraj mandata MKTJ, države naslednice bivše Jugoslavije pozvane su da ojačaju domaće kapacitete za procesuiranje ratnih zločina. U skladu sa tim, Republika Srbija je preduzela korake ka uspostavljanju sistema specijalizovanih državnih organa za procesuiranje ratnih zločina. Centralni državni organ u ovom sistemu je Tužilaštvo za

---

<sup>1</sup> Međunarodni tribunal za krivično gonjenje lica odgovornih za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava na teritoriji bivše Jugoslavije nakon 1991. godine (eng. *International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991*)

<sup>2</sup> Pod pojmom ratnih zločina podrazumevamo sva krivična dela sadržana u članovima 2 - 5. Statuta Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju (teške povrede Ženevskih konvencija iz 1949. godine; kršenje zakona ili običaja ratovanja; genocid i zločini protiv čovečnosti), sva krivična dela sadržana u Glavi 16 Krivičnog zakona Savezne Republike Jugoslavije ("Sl. list SFRJ" br. 44/76, 36/77, 56/77, 34/84, 37/84, 74/87, 57/89, 3/90, 45/90 i "Sl. list SRJ" br. 35/92, 37/93 i 24/94), kao i dela iz nadležnosti Tužilaštva za ratne zločine Republike Srbije u skladu sa Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine ("Sl. glasnik RS" br. 67/2003, 135/2004, 61/2005, 101/2007 i 104/2009).

ratne zločine (u daljem tekstu: TRZ), specijalizovana sudska veća Višeg i Apelacionog suda u Beogradu, Služba za otkrivanje ratnih zločina Ministarstva unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: SORZ), Jedinica za zaštitu svedoka Ministarstva unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: JZS) kao i službe za podršku svedocima i žrtvama pri pomenutim organima. Funkcionisanje i postupanje pomenutih organa detaljno je regulisano odredbama pravosudno-organizacionog, materijalnog i procesnog zakonodavstva Republike Srbije.<sup>3</sup>

## **2. REZULTATI DOSADAŠNJEG POSTUPANJA PRAVOSUĐA REPUBLIKE SRBIJE U PREDMETIMA RATNIH ZLOČINA**

Tužilaštvo za ratne zločine je od svog osnivanja optužilo 175 lica. U prvostepenom postupku donete su presude u 7 predmeta kojima je 17 lica osuđeno, a 14 oslobođeno. U drugom stepenu, odnosno pravosnažno je osuđeno 68 lica, a 33 oslobođeno. Trenutno se vode 24 istrage protiv 89 lica zbog sumnje da su izvršili ratne zločine, kao i veći broj predistražnih postupaka.<sup>4</sup>

Jedna od osnovnih zamerki radu TRZ-a, u poslednjih nekoliko godina, bilo da dolaze od stručne i naučne javnosti, organizacija civilnog društva, međunarodnih organizacija ili Evropske komisije<sup>5</sup> je sve manji broj

---

<sup>3</sup> Pravni okvir u oblasti gonjenja i kažnjavanja okrivljenih za ratne zločine u Republici Srbiji obuhvata: Krivični zakonik ("Službeni glasnik RS", br. 121/12); Zakonik o krivičnom postupku ("Službeni glasnik RS", br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14); Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima ("Službeni glasnik RS", br. 20/09); Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine ("Službeni glasnik RS", br. 67/03, 104/09); Zakon o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku ("Službeni glasnik RS", br. 85/05); Zakon o saradnji sa Haškim tribunalom ("Službeni glasnik SRJ", br. 18/02 i "Službeni glasnik SCG", 16/03); Memorandumi i protokoli o saradnji zaključeni direktno između srpskog tužilaštva za ratne zločine sa zemljama u regionu i stranim pravosudnim institucijama u cilju neposredne saradnje i efikasnije razmena informacija o ratnim zločinima i počiniocima (Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, EULEX). Nadležnost za ratne zločine u Srbiji: 1) Krivična dela iz članova 370. do 386. Krivičnog zakonika; 2) teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na teritoriji bivše Jugoslavije od 1. januara 1991. u skladu sa Statutom Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju; 3) Krivično delo iz čl. 333. Krivičnog zakonika - pomoć učiniocu posle izvršenja krivičnog dela, ako je izvršeno u vezi sa krivičnim delima iz tačke 1) i 2) ovog člana.

<sup>4</sup> Zvanični podaci TRZ-a

<sup>5</sup> Vidi: Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu, Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu, Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu, dostupno na:

<http://seio.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0/%D0%B5%D1%83->

[%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.187.html](http://seio.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.187.html) pristupljeno

optužnica u predmetima ratnih zločina u odnosu na prethodni period. Pored toga, mali broj predmeta se odnosi na najteže ratne zločine ili na učiniocima visokog ranga. Slične primedbe mogu se staviti i na postupanje suda, jer je u znatnom porastu broj oslobađajućih presuda pred prvostepenim sudom i ukidajućih pred drugostepenim sudom.

Pored pomenutih zamerki vezanih za nejasne kriterijume prioritizacije predmeta u postupanju, kao i strukturu sudskih odluka, najčešće ističani problemi u pomenutim analizama su:

- Neadekvatni administrativni i materijalni kapaciteti državnih organa nadležnih za istragu i procesuiranje ratnih zločina;
- Nezadovoljavajući nivo međuinstitucionalne, regionalne i međunarodne saradnje u istrazi ratnih zločina;
- Potreba za daljim unapređenjem mehanizma zaštite i podrške svedocima i žrtvama ratnih zločina;
- Neadekvatan odnos opšte i stručne javnosti prema potrebi procesuiranja ratnih zločina.

### **3. STRATEŠKI PRISTUP PROCESUIRANJU RATNIH ZLOČINA**

Sama činjenica da su u Izveštaju o skriningu za Poglavlje 23 našle mesta i preporuke koje se odnose na potrebu unapređenja efikasnosti procesuiranja ratnih zločina, bila je jasan signal da se ovom problemu mora pristupiti na nov način. Strateški pristup planiranju unapređenja efikasnosti procesuiranja ratnih zločina podrazumeva tri koraka:

Najpre, osnovni pravci, odnosno smernice reformi u ovoj oblasti, zacrtani su u Akcionom planu za Poglavlje 23. Već u ovom dokumentu identifikovane su kritične tačke, odnosno prioritete oblasti delovanja. Akcionim planom je, ujedno, predviđena izrada dva dodatna strateška dokumenta, čija je uloga detaljno i sveobuhvatno planiranje reformskih koraka u narednih pet godina.

---

20.9.2015. godine; Izveštaj o skriningu za Srbiju Poglavlje 23 - Pravosuđe i osnovna prava, dostupno na: [http://seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023\\_SR.pdf](http://seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023_SR.pdf), pristupljeno 14.9. 2015; Deset godina procesuiranja ratnih zločina u Srbiji- Konture pravde (Analiza procesuiranja ratnih zločina u Srbiji u periodu od 2004 -2013), Model Strategije za procesuiranje ratnih zločina izvršenih tokom i u vezi sa oružanim sukobima u bivšoj Jugoslaviji za period od 2015-2015, dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/?cat=250>, pristupljeno 11.9. 2015. Izveštaj ekspertske misije: Utvrđeno stanje u kontekstu poglavlja 23 "ratni zločini" od 13. marta 2015. godine

Kao sledeći korak, planirana je izrada i usvajanje Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina (u daljem tekstu: Nacionalna strategija), čiji je zadatak da na sveobuhvatan način identifikuje glavne probleme i predloži moguće načine za njihovo rešavanje.

Kako u domaćem pravosuđu centralnu ulogu u istrazi i procesuiranju ratnih zločina ima Tužilaštvo za ratne zločine, Akcionim planom za Poglavlje 23 je predviđena i izrada posebne Strategije Tužilaštva za ratne zločine, koja bi trebalo da na produbljen i detaljan način razradi aktivnosti sadržane u Nacionalnoj strategiji, a koje se odnose na nadležnost Tužilaštva za ratne zločine. Imajući u vidu broj i neujednačenu težinu ratnih zločina koji su u nadležnosti TRZ-a, ali i učestale primedbe da se istražuju i procesuiraju uglavnom lakši zločini ili oni za koji se stavljaju na teret učiniocima ne naročito visokog ranga, jedan od glavnih zadataka tužilačke strategije biće da definiše kriterijume za selekciju slučajeva ratnih zločina na osnovu kojih bi se formirale liste prioriternih i važnijih slučajeva ratnih zločina koji treba da se procesuiraju.

Preduslovi za izradu Strategije su utvrđivanje: 1. Koji su navodi istraženi od strane Tužilaštva za ratne zločine u skladu sa međunarodnim standardima; 2. Koje istrage su i dalje u toku pred Tužilaštvom za ratne zločine; 3. Koje istrage su i dalje u toku pred policijom; 4. Koje istrage treba da imaju prednost i prioritet u odnosu na druge, u skladu sa kriterijumima; 5. Koji rok je predviđen za njihovu istragu i krivično gonjenje.<sup>6</sup>

Dodatni zadatak u procesu prioritizacije predstavlja činjenica da do danas nije napravljena sveobuhvatna baza podataka o ratnim zločinima koja bi uključivala sve događaje, odnosno zločine počinjene tokom sukoba na teritoriji cele bivše Jugoslavije koji po svom karakteru mogu biti kvalifikovani kao ratni zločin. Ne postoji ni precizna evidencija predmeta potencijalnih ratnih zločina koji se nalaze u tužilaštvima opšte nadležnosti. Najzad, nedostaje i regionalna saradnja po pitanju razmene ovih informacija kako bi se osiguralo da se ne desi da određeni ozbiljni predmeti ratnih zločina ne budi procesuirani ni od jednog tužilaštva iz regiona.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Akcioni plan za Poglavlje 23, dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrdjena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php>, pristupljeno 28.9.2015. godine

<sup>7</sup> Prilikom određivanja kriterijuma za prioritarno postupanje u određenim predmetima, trebalo bi voditi računa o tri vrste faktora: Najpre, oni koji se tiču samog dela, a potom oni koji su vezani za karakteristike učinioca i najzad, specifičnosti otkrivanja i dokazivanja dela, odnosno krivice učinioca. Kada su u pitanju faktori iz prve grupe, pre svega, treba imati u vidu posledice ratnih

#### 4. ADMINISTRATIVNI I MATERIJALNI KAPACITETI DRŽAVNIH ORGANA U ČIJOJ JE NADLEŽNOSTI ISTRAGA I PROCESURANJE RATNIH ZLOČINA

Već i letimičnim pogledom na broj i strukturu zaposlenih u organima u čijoj je nadležnosti istraga i procesuiranje ratnih zločina<sup>8</sup> uočljivo je da nisu proporcionalni potrebi za brojnim istragama i postupcima pred sudovima. Ovaj problem prepoznat je i u Akcionom planu i u Nacionalnoj strategiji, te oba strateška dokumenta predviđaju dva vida rešavanja ovog problema. Prvi se sastoji u angažovanju novih kadrova. Kada je u pitanju ovaj način jačanja kapaciteta, treba imati u vidu mere štednje koje je uvela Vlada Republike Srbije i ograničenja zapošljavanja u javnom sektoru kao limitirajući faktor. U tom smislu, pomenutim strateškim dokumentima, angažovanje novih kadrova nije ograničeno samo na zapošljavanje dodatnog broja potrebnih kadrova, već je usmereno i na bolju preraspodelu postojećih, kroz izmene sistematizacije i premeštaj iz manje opterećenih delova sistema.

Pored angažovanja dodatnih kadrova, bitan vid jačanja administrativnih kapaciteta je i kontinuirana specijalizovana obuka u oblasti međunarodnog krivičnog i međunarodnog humanitarnog prava, i to kako za postojeće, tako i za novoangažovane kadrove.

Efikasno upravljanje ljudskim resursima daje očekivane rezultate samo ukoliko im se stave na raspolaganje adekvatna sredstva i prostor za rad. Kako je ovo teško izvodljivo, imajući u vidu mere budžetske konsolidacije, treba se, kada je god moguće, osloniti na sredstva iz pristupnih fondova

---

zločina: krivična dela sa visokim brojem žrtava i/ili dela u kojima je izvršilac postupao na naročito okrutan način trebalo bi da imaju prioritet u istrazi. Pored toga, trebalo bi uzeti u obzir efekat određenog slučaja na lokalnu zajednicu. U pogledu karakteristika učinioca, predmeti protiv osumnjičenih visokog ranga, (*de jure ili de facto*), takođe bi trebalo da imaju prioritet u radu tužioca. Kada je reč o specifičnosti otkrivanja i dokazivanja dela, odnosno krivice učinioca, dostupnost dokaza, osumnjičenih i žrtava trebalo bi da bude uzeta u obzir pri donošenju odluke tužioca da li će podići optužnicu protiv određenog lica ili više njih ili će taj predmet ustupiti drugom tužiocu za ratne zločine u regionu. U donošenju takve odluke, tužilac bi takođe trebalo da ima u vidu potrebu očuvanja dobrosusedskih odnosa sa drugim državama, kao i potrebu ravnomerne regionalne distribucije istraga.

<sup>8</sup> Institucionalni okvir: Tužilaštvo za ratne zločine: tužilac, šest zamenika tužilaca, dva savetnika, tri asistenta; Viši sud, veće za ratne zločine: šest sudija, jedan sudija za prethodni postupak; Ministarstvo unutrašnjih poslova, Služba za istraživanje ratnih zločina: šef Službe, zamenik šefa, dva načelnika odeljenja, četiri šefa odseka, 43 pripadnika Službe; Ministarstvo unutrašnjih poslova, Jedinica za zaštitu svedoka; odsek za pomoć i podršku žrtvama i svedocima: broj zaposlenih tri.

EU.<sup>9</sup> U ovom segmentu u fokusu mora biti neophodna oprema i softver za formiranje baze podataka o ratnim zločinima.

## **5. MEĐUINSTITUCIONALNA, REGIONALNA I MEĐUNARODNA SARADNJA KAO PREDUSLOV EFIKASNOG PROCESUIRANJA RATNIH ZLOČINA**

### **5.1. Međusobni odnosi državnih organa nadležnih za istragu i procesuiranje ratnih zločina**

Uprkos činjenici da su međusobni odnosi i saradnja državnih organa nadležnih za istragu i procesuiranje ratnih zločina definisani važećim normativnim okvirom, u analizama stanja koje su u ovoj oblasti sačinjavali eksperti Evropske komisije, nevladinog sektora i međunarodnih organizacija, neretko su se mogle naći tvrdnje da saradnja organa koji se bave istraživanjem i procesuiranjem predmeta ratnih zločina nije uvek bila na najvišem nivou, a kao najtanje karike, identifikovane su oblasti zaštite i podrške svedocima i oštećenima, gde se često dešavalo da zbog različitih informacija zaštićeni svedoci izgube poverenje u pravosudni sistem.

Rešenje ovog problema moglo bi se tražiti na polju operacionalizacije odredaba sadržanih u relevantnom zakonodavstvu, a imajući u vidu probleme do sada uočene u praksi. Najbolja forma u kojoj bi se ovo moglo učiniti bila bi usvajanje nekog vida zajedničkih pravila o postupanju dva ili više državnih organa. Imajući u vidu koje oblasti saradnje su se do sada pokazale najkritičnijim, nesumnjivo bi prve korake trebalo napraviti po pitanju saradnje TRZ-a sa SORZ-om i JZS-om.

### **5.2. Saradnja sa MKTJ**

Saradnja s Tribunalom u Republici Srbiji regulisana je od 2002. godine Zakonom o saradnji sa Tribunalom, a aktivnosti vezane za saradnju sa Tribunalom koordinira Nacionalni savet za saradnju s Tribunalom. Ukupna saradnja Republike Srbije sa MKTJ, u prethodnih petnaest godina, mogla bi se oceniti kao jednostrano efikasna. Naime na osnovu broja i ranga

---

<sup>9</sup> Za razliku od materijalnih resursa, kada je u pitanju specijalistička obuka, neophodno je razmišljati o njenoj održivosti, te se u tom segmentu ne treba oslanjati isključivo na projektnu podršku. Naprotiv, kurikulume, nastavni materijal i metodiku koji nastanu kao rezultat projektnih aktivnosti, treba u najvećoj mogućoj meri iskoristiti da bi se, uz minimalna izdvajanja iz državnog budžeta, obezbedio kontinuitet stručnog usavršavanja.

isporučenih lica (uključujući i najviše zvaničnike), mogla bi se nazvati presedanom koji nije sledila nijedna druga država. Pored izručenja, Srbija je snabdela Tribunal i njegove procesne stranke velikom količinom dokaznog materijala, uključujući strogo poverljiva dokumenta, kao i svedočenja svojih najviših zvaničnika. Veliku posvećenost saradnji, Republika Srbija je pokazala i postupanjem po, više od dve hiljade zahteva za pomoć Tužilaštva MKTJ, koji se odnose na prikupljanje dokumentacije potrebne za pripremu postupka pred MKTJ i oslobađanje svedoka dužnosti čuvanja državne, vojne i službene tajne.

Dok je pravosuđe Republike Srbije svoje obaveze ispunjavalo efikasno, s druge strane, ne može se pozitivno oceniti kriminalna politika koju je sprovodilo Tužilaštvo Tribunala, a sporne su i određene odluke samog Tribunala, naročito sa aspekta etničke pripadnosti okrivljenih.

U situaciji kada se rad MKTJ bliži kraju, i kada je na Republici Srbiji teret procesuiranja brojnih slučajeva, efikasnost ovih postupaka u velikoj meri zavisi od spremnosti Tribunala da odgovori na potrebu TRZ-a da se, preko oficira za vezu, izvrši potpun uvid i istraživanje arhive Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju i Mehanizma za međunarodne krivične sudove, koja se tiče ratnih zločina učinjenih na području bivše Jugoslavije. Cilj ovog postupka je identifikovanje materijala i dokaza MKTJ i MMKS koji su relevantni za prioritete slučajeve u okviru aktivnosti i predavanje pronađenih dokumenta i dokaza iz MKTJ i Mehanizma za međunarodne krivične sudove, Tužilaštvu za ratne zločine.

Pored ove vrste saradnje koja neposredno utiče na efikasnost postupaka pred domaćim pravosuđem, od velike važnosti je i saradnja sa MKTJ koja se ogleda u prenosu znanja i iskustva iz Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju, kako bi se steklo, kako opšte, tako i posebno znanje vezano za konkretne slučajeve, iskustvo i strategije tužilaca Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju i Mehanizma za međunarodne krivične sudove o prikupljenim dokazima i metodima njihove upotrebe.

Kada je reč o saradnji u konkretnim predmetima, izuzetno korisnim se pokazalo i *ad hoc* prisustvo savetnika Tužilaštva za ratne zločine u kancelarijama MKTJ i MMKS u vezi nacionalnih predmeta, kao i analiza spisa predmeta MKTJ i razvoj Strategije za konkretne slučajeve koji će biti procesuirani pred Višim sudom u Beogradu.

### 5.3. Regionalna saradnja

Budući da su efikasna istraga i procesuiranje većine ratnih zločina uslovljeni prikupljanjem dokaza na prostorima bivših jugoslovenskih republika, jedan od osnovnih preduslova za unapređenje postupaka za ratne zločine pred domaćim pravosuđem, jeste intenzivna regionalna saradnja.

Tužilac za ratne zločine Republike Srbije zaključio je u periodu od 2006. do 2013. godine sporazume o saradnji sa državama u regionu,<sup>10</sup> Pored toga, Srbija je razmenila oficire za vezu s tužiocima BiH i Hrvatske, kao i da su tužiocima u nekim slučajevima formirali zajedničke istražne timove.

Iako su međusobna saradnja i poverenje od ključnog značaja za sudbinu postupaka za ratne zločine u čitavom regionu, ne može se ignorisati činjenica da ne postoji podjednak nivo spremnosti država u okruženju da rade na njenom unapređenju.<sup>11</sup>

Svetao primer u oblasti regionalne saradnje predstavlja tzv. Palićki proces, odnosno mehanizam koji je uspostavljen pod pokroviteljstvom OEBS-a. Prvi sastanak predstavnika pravosuđa iz regiona održan je u novembru 2004. godine sa temom međudržavna saradnja u procesuiranju ratnih zločina. Na sastanku su dogovoreni konkretni koraci koje su predstavnici država preduzimaju kako bi ojačali regionalnu saradnju u ovoj oblasti. Imajući u vidu dosadašnje rezultate ovog mehanizma, neophodan je njegov nastavak u predstojećem periodu.

---

<sup>10</sup> 2006. godine sa Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske Sporazum o saradnji u progonu učinilaca krivičnih dela ratnih zločina, zločina protiv čovečnosti i genocida; sa vrhovnim državnim tužiocem Republike Crne Gore zaključio je 2007. godine Sporazum o saradnji u krivičnom gonjenju učinilaca krivičnih dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom, a s Tužilaštvom Bosne i Hercegovine početkom 2013. godine Protokol o saradnji u progonu počinilaca krivičnih dela ratnih zločina, zločina protiv čovečnosti i genocida. Saradnja s pravosudnim telima privremenih institucija na Kosovu i Metohiji uspostavljena je na osnovu Procedura uzajamne pravne pomoći koje je Vlada Republike Srbije usvojila 7. marta 2013. godine. Ova međusobna pravna pomoć odvija se uz posredstvom Misije Euleksa, ali zahteva veću efikasnost i brzinu.

<sup>11</sup> Najnoviji događaj u tom smislu je inicijativa hrvatskih poslanika u Evropskom parlamentu iz januara 2015. godine, kojom se zahteva ograničenje teritorijalne i personalne nadležnosti srpskog Tužilaštva za ratne zločine. Ovo je logičan nastavak hrvatskog Zakona o ništivosti određenih pravnih akata pravosudnih tela bivše JNA, SFRJ i Republike Srbije iz 2011. godine (NN 124/11), kojim su proglašeni ništavim svi pravni akti kojima su državljani Republike Hrvatske osumnjičeni, optuženi i/ili osuđeni za krivična dela izvršena tokom građanskog rata u Hrvatskoj. Član 3. Zakona o ništivosti uređuje da hrvatski pravosudni organi neće postupati po zamolnicama pravosudnih tela Srbije u krivičnim postupcima, ako su takve zamolnice "u suprotnosti s pravnim poretkom Republike Hrvatske i štete njenoj suverenosti i bezbednosti".

Pored toga, važan korak u unapređenju regionalne saradnje mogli bi činiti i redovni tromesečni sastanci između regionalnih tužilaca na kojima bi se raspravili konkretni dostavljeni predmeti i problemi koji su se u vezi tih predmeta javili u regionalnoj saradnji. Na ovaj način bi se uspostavio kontinuitet razmene informacija.

Na kraju, ali ne i najmanje važan korak u regionalnoj saradnji, čak štaviše, korak koji mora biti prioritet u ovoj oblasti, jeste uspostavljanje sveobuhvatne baze podataka o ratnim zločinima koja bi uključivala sve događaje, odnosno zločine izvršene tokom sukoba na teritoriji cele bivše Jugoslavije koji po svom karakteru mogu biti kvalifikovani kao ratni zločini. Pristup ovoj bazi bi omogućio efikasniji rad svih organa nadležnih za procesuiranje ratnih zločina u regionu.

## **6. ZAŠTITA I PODRŠKA ŽRTVAMA I SVEDOCIMA**

Kako se o efikasnom postupku ne može govoriti ukoliko u njemu nije obezbeđena adekvatna zaštita prava svedoka i žrtava, ne čude kontinuirani zahtevi da se mehanizam koji ovo treba da osigura tokom suđenja za ratne zločine neretko nalazi na meti kritika. Prva adresa na koju su upućene kritike međunarodne i domaće stručne javnosti jeste sastav i rad Službe za otkrivanje ratnih zločina i Jedinice za zaštitu svedoka, pri čijem osnivanju se nije vodilo računa o eventualnom konfliktu interesa po pitanju ranijeg učešća zaposlenih u ovim organizacionim jedinicama MUP-a u ratnim sukobima na prostorima bivše Jugoslavije, ali i potrebi angažovanja dodatnog broja stručnih lica za pružanje psiho-socijalne podrške svedocima i žrtvama. Tretman svedoka i žrtava u ranoj fazi u kojoj centralnu ulogu ima SORZ, od velikog je značaja u kasnijim fazama postupka, i ima ogroman uticaj na sadržinu iskaza i mogućnost dokazivanje optužbe.

Iako pri Višem sudu u Beogradu, u odeljenju za ratne zločine, funkcioniše služba podrške svedocima i žrtvama, neophodno je urgentno jačanje njenih kapaciteta. Slična intervencija potrebna je kada se radi o TRZ-u, imajući u vidu činjenicu da se u postupcima za ratne zločine sprovodi tužilačka istraga. Pominjanje urgentnih jačanja administrativnih kapaciteta ovih službi nije bez razloga, budući da je Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđeno uspostavljanje mreže usluga na nivou cele zemlje za podršku žrtvama, svedocima i oštećenim u istrazi i svim fazama krivičnog postupka, u skladu sa sveobuhvatnom analizom, uključujući: normativni aspekt (trenutni normativni okvir, najbolja uporedna rešenja, međunarodni standardi); finansijsku procenu (održivo finansiranje, adekvatnost prostorija i osoblja, potreba za obukom) i pristup uslugama podrške (obuhvat mreže, udaljenost, mobilni

timovi za podršku). Naime, ovaj proces zahteva nekoliko godina i njegova dinamika je uslovljena ne samo složenošću, već i činjenicom da će biti finansiran iz pristupnih fondova EU, na čiju se realizaciju, od momenta apliciranja za sredstva, čeka oko dve godine.

## **7. UTICAJ STRUČNE I OPŠTE JAVNOSTI NA EFIKASNOST POSTUPAKA ZA RATNE ZLOČINE**

Blagovremeno, nepristrasno i objektivno informisanje građana o suđenjima za ratne zločine, njihovo je pravo, ali i zajednička obaveza obrazovnog sistema, predstavnika medija i organa koji se bave procesuiranjem ratnih zločina. Sva tri segmenta bi mogla biti značajno unapređena, budući da su informacije koje učenici dobijaju o sukobima na prostorima bivše Jugoslavije nepotpune i nekonzistentne, a izveštavanje o postupcima za ratne zločine neretko subjektivno, pristrasno i senzacionalističko, za šta odgovornost zajednički snose pravosuđe i mediji. Ne treba zanemariti ni ulogu organizacija civilnog društva koje neretko u javnosti reaguju stihijski i neodmereno, neretko stvarajući medijski pritisak i preko granica koje čuvaju sudijsku nezavisnost i nepristrasnost, posvećujući veliku pažnju samo određenim slučajevima.

Imajući u vidu da pomenuti problemi zahtevaju delovanje u više oblasti počev od unapređenja nastavnih programa koji još u toku obrazovanja učenicima i studentima treba da pruže objektivne i precizne podatke o sukobima na prostorima bivše Jugoslavije. Druga bitna oblast koja zahteva unapređenje jeste odnos organa u čijoj je nadležnosti istraga i procesuiranje ratnih zločina, prema medijima i organizacijama civilnog društva, čime bi im se obezbedilo da, u skladu sa procesnim i odredbama o zaštiti podataka o ličnosti, raspolazu dovoljnom količinom informacija. Najzad, poboljšanja su moguća i po pitanju direktne dostupnosti informacija građanima, odnosno opštoj javnosti, neposredno, putem internet stranica nadležnih državnih organa.

## **8. KORACI KOJI PREDSTOJE**

Ukoliko sagledamo brzinu kojom se, nakon preporuka evropske komisije pristupilo izradi strateških dokumenata i postavljanju prioriteta u oblasti unapređenja efikasnosti postupaka za ratne zločine, ne možemo a da se ne zapitamo da li se isti posao mogao uraditi i bez pritiska međunarodne zajednice. Nevezano o od toga da li je odgovor na ovo pitanje pozitivan, nesporno je pozitivna odluka da se efikasnost predmetne oblasti unapredi.

Ipak, opravdano je, u istom kontekstu postaviti pitanje izostanka identične "motivacije" državama u regionu, u periodu pristupanja EU. Kako bilo, ne sumnjamo da će nadležni organi usvajanjem Nacionalne i Tužilačke strategije načiniti preostala dva koraka u planiranju aktivnosti koje je neophodno sprovesti da bi ratni zločini pred domaćim sudovima bili procesuirani efikasno i uz poštovanje prioriteta. Ono što ipak stvara izvesnu bojazan da će napredak biti ograničenih razmera, jeste odnos pravosuđa prema postojećim strateškim dokumentima koji uređuju njegov rad, te bi ista sudbina lako mogla zadesiti i strateške dokumente koji su trenutno u nastanku. U tom smislu, mehanizmi nadzora osmišljeni Akcionim planom za Poglavlje 23, moraju se koristiti efektivno i uz primenu nulte tolerancije kada su u pitanju kašnjenja i propusti u sprovođenju.

## LITERATURA

- (1) Akcioni plan za Poglavlje 23, dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrdjena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php>, pristupljeno 28.9. 2015. godine
- (2) Fond za humanitarno pravo (2014): *Deset godina procesuiranja ratnih zločina u Srbiji- Konture pravde* (Analiza procesuiranja ratnih zločina u Srbiji u periodu od 2004 -2013), dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/?cat=250> , pristupljeno 11.9. 2015;
- (3) Fond za humanitarno pravo (2014): *Model Strategije za procesuiranje ratnih zločina izvršenih tokom i u vezi sa oružanim sukobima u bivšoj Jugoslaviji za period od 2015-2015*, dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/?cat=250> , pristupljeno 11.9. 2015;
- (4) *Izveštaj ekspertske misije: Utvrđeno stanje u kontekstu poglavlja 23 "ratni zločini"* od 13. marta 2015. godine;
- (5) *Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu*, dostupno na: <http://seio.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0/%D0%B5%D1%83-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.187.html>;
- (6) *Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu*, dostupno na: <http://seio.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0/%D0%B5%D1%83-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.187.html>;

- (7) Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu, dostupno na:  
<http://seio.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0/%D0%B5%D1%83-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.187.html>;
- (8) Krivični zakonik ("Službeni glasnik RS", broj 121/12);
- (9) Krivični zakon Savezne Republike Jugoslavije ("Sl. list SFRJ" br. 44/76, 36/77, 56/77, 34/84, 37/84, 74/87, 57/89, 3/90, 45/90 i "Sl. list SRJ" br. 35/92, 37/93 i 24/94);
- (10) Zakonik o krivičnom postupku ("Službeni glasnik RS", br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14); Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima ("Službeni glasnik RS", br. 20/09);
- (11) Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine ("Službeni glasnik RS", br. 67/03, 104/09);
- (12) Zakon o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku ("Službeni glasnik RS", br. 85/05);
- (13) Zakon o saradnji sa Haškim tribunalom ("Službeni glasnik SRJ", broj 18/02 i "Službeni glasnik SCG", 16/03);

## EFFICIENCY OF WAR CRIMES PROCEEDINGS BEFORE SERBIAN COURTS

*Two decades after war conflicts within ex-Yugoslav territory there is still an issue of war crimes criminal proceedings length as well as issue of investigation of other war crimes that still hasn't been proceeded. Long time after war is more complicated to discover, investigate and proceed war crimes. Evidences are placed all over the region and difficult to access. A huge problem is lack of data basis on war crimes cases statistics that should be indicator on efficiency as well as base on further case management and human/material resources planning. Additional problem lays in extensive case material due to numerous accuses, victims and witnesses. Parallel work on huge number of extensive cases causes chronical overload of existed administrative and material capacities. Bearing all that in mind there is a need for analytical and strategic approach to the domestic war crime proceedings aimed at improvement of their efficiency.*

*KEY WORDS: war crimes / efficiency / strategy / Chapter 23*