

НАРОДНА СКУПШТИНА

862

На основу члана 99. став 2. тачка 1. Устава Републике Србије, члана 25. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС и 44/14) и члана 8. став 1. Закона о Народној скупштини („Службени гласник РС”, број 9/10),

Народна скупштина Републике Србије, на Првој посебној седници у 2016. години, одржаној 2. марта 2016. године, донела је

ОДЛУКУ

о избору министра одбране

За министра одбране бира се Зоран Ђорђевић.

II

Ову одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

РС број 24

У Београду, 2. марта 2016. године

Народна скупштина Републике Србије

Председник,

Маја Гојковић, с.р.

ВЛАДА

863

На основу члана 45. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС и 44/14),

Влада доноси

НАЦИОНАЛНУ СТРАТЕГИЈУ

за процесуирање ратних злочина

I. ОПШТИ ДЕО

1. УВОД

1.1. Историјски осврт

Оружани сукоби у бившој Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији одликовали су се тешким, масовним и систематским кршењем међународног хуманитарног права. Према проценама различитих организација, за време ратова у Словенији (јул–јул 1991), Хрватској (1991–1995), Босни и Херцеговини (1992–1995), на Косову и Метохији и током бомбардовања Савезне Републике Југославије (1999), као и у Бившој Југословенској Републици Македонији (фебруар–август 2001) – живот је изгубило више од 130.000 особа, међу којима је већина цивила. За више од 10.755 особа се још увек трага.¹ Поред намерног убијања цивила, у овим сукобима су регистровани бројни случајеви присилног расељавања цивилног становништва, противправног затварања, мучења, сексуалног насиља, нечовечног поступања, као и пљачке и уништавања имовине, привредних добара, културних и верских објеката у великим размерама. Ратне злочине су вршиле све зараћене стране.

Правосудни органи Републике Србије су, и пре доношења Националне стратегије за процесуирање ратних злочина за период од 2016–2020. године (у даљем тексту: Национална стратегија), било посвећено истрагама и вођењу поступака за ратне злочине. У том погледу, су остварени одређени резултати који ће бити детаљније представљени у Поглављу 2.

Истрагом и суђењима за ратне злочине бавио се и Међународни трибунал за кривично гоњење лица одговорних за тешка кршења међународног хуманитарног права на територији бивше

Југославије након 1991. године (у даљем тексту: Међународни кривични трибунал за бившу Југославију), који је 1993. године основао Савет безбедности Уједињених нација. Међународни кривични трибунал за бившу Југославију је имао примат над националним правосудјима држава бивше Југославије, да би данас, у оквиру своје завршне стратегије коју спроводи Резидуални Механизам међународних кривичних трибунала Уједињених нација, пружао помоћ националним правосудјима путем преношења предмета и предаје доказа. Надлежни органи Републике Србије остварују пуну сарадњу са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију, резидуалним Механизмом међународних кривичних трибунала, као и националним органима других држава бивше Југославије задуженим за гоњење учинилаца ратних злочина.

1.2. Значење израза „ратни злочини” у Националној стратегији

Под изразом „ратни злочини” у овом документу се подразумевају сва кривична дела садржана у чл. 2–5. Статута Међународног трибунала за кривично гоњење лица одговорних за тешка кршења међународног хуманитарног права на територији бивше Југославије након 1991. године (тешке повреде Женевских конвенција из 1949. године, кршење закона или обичаја ратовања, геноцид и злочини против човечности), сва кривична дела садржана у Глави 16. Кривичног закона Савезне Републике Југославије („Службени лист СФРЈ”, бр. 44/76, 36/77, 56/77, 34/84, 37/84, 74/87, 57/89, 3/90, 45/90 и „Службени лист СРЈ”, бр. 35/92, 37/93 и 24/94), као и дела из надлежности Тужилаштва за ратне злочине Републике Србије у складу са Законом о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине („Службени гласник РС”, бр. 67/03, 135/04, 61/05, 101/07 и 104/09).

1.3. Опредељење Републике Србије

Суђења за ратне злочине, учињене током оружаних сукоба деведесетих година, пред правосудним органима Републике Србије представљају један од најважнијих корака у процесу помирења, развоју добросуседских односа и трајном миру у региону бивше Југославије. Ефикасна суђења за ратне злочине су, такође, предуслов пуне демократизације друштва кроз афирмацију владавине права и поштовање принципа хуманитарног права, као достигнућа модерног човечанства.

¹ Према подацима Међународног комитета Црвеног крста из октобра 2015. године

Имајући у виду, да ратни злочини представљају *delicta contra juris gentium* и њихово процесуирање спада у бригу међународне заједнице у целини, а не само једног националног правосудја, Република Србија ће у периоду који предстоји наставити да чини све што је у њеној моћи да сви тешки, масовни и систематски вршени ратни злочини буду истражени, а учиниоци кажњени у складу с међународним стандардима, без обзира на националну, етничку и верску припадност или статус учиниоца и жртве, као и да промовише политику помирења, толеранције, регионалне сарадње и добросуседских односа, као предуслова трајне стабилизације и напретка читавог региона.

1.4. Постојећи нормативни и институционални оквир

Залагање Републике Србије да ратни злочини извршени на простору бивше Југославије буду успешно откривени и процесуирани, резултирало је успостављањем нормативног и институционалног оквира за процесуирање ратних злочина у оквиру правосудног система Републике Србије. Након усвајања Резолуције 1503 у Савету безбедности Уједињених нација 2003. године, којом је најављен крај мандата Међународног кривичног трибунала за бившу Југославију, а државе наследнице бивше Југославије позване да ојачају домаће капацитете за процесуирање ратних злочина, Република Србија је донела Закон о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине („Службени гласник РС”, бр. 67/03, 135/04, 61/05, 101/07, 104/09, 101/11 др. закон и 6/15) којим је успостављен институционални оквир за процесуирање ратних злочина. Поред наведеног закона, тренутно важећи нормативни оквир у области гоњења и кажњавања окривљених за ратне злочине у Републици Србији обухвата: Кривични законик („Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14); Закон о кривичном поступку („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14)²; Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима („Службени гласник РС”, број 20/09); Закон о програму заштите учесника у кривичном поступку („Службени гласник РС”, број 85/05); Закон о сарадњи са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију („Службени гласник СРЈ”, број 18/02 и „Службени гласник СЦГ”, број 16/03); Закон о управљању миграцијама („Службени гласник РС”, број 107/12); Одлуку о оснивању Комисије за нестала лица Владе Републике Србије од 8. јуна 2006. године („Службени гласник РС”, бр. 49/06, 73/06, 116/06, 53/10 и 108/12); Меморандуме о сарадњи који су закључени између државних органа Републике Србије са надлежним органима држава региона (Хрватска, Босна и Херцеговина, Црна Гора) и Протокол о сарадњи са ЕУЛЕКС-ом, који имају за циљ непосредну сарадњу и ефикаснију размену информација о ратним злочинима и њиховим учиниоцима.

У складу са чланом 2. Закона о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине, надлежност за ратне злочине у Републици Србији подразумева надлежност за процесуирање следећих кривичних дела:

- 1) Кривична дела из чл. 370–386. Кривичног законика;
- 2) Тешка кршења међународног хуманитарног права почињена на територији бивше Југославије од 1. јануара 1991. у складу са Статутом Међународног кривичног трибунала за бившу Југославију;
- 3) Кривично дело из члана 333. Кривичног законика – помоћ учиниоцу после извршења кривичног дела, ако је извршено у вези са кривичним делима из тач. 1) и 2) члана 2. Закона о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине.

Институционални оквир за процесуирање ратних злочина у Републици Србији чине:

- 1) Министарство унутрашњих послова – Служба за откривање ратних злочина;
- 2) Министарство унутрашњих послова – Јединица за заштиту;
- 3) Тужилаштво за ратне злочине;
- 4) Виши суд у Београду – Одељење за ратне злочине;
- 5) Апелациони суд у Београду – Одељење за ратне злочине;

- 6) Служба за помоћ и подршку оштећеним и сведоцима при Вишем суду у Београду;
- 7) Комисија за нестала лица.

1.5. Разлози доношења националне стратегије

И поред несумњивог опредељења Републике Србије да је кажњавање ратних злочина неприхватљиво, чињеница је да је од завршетка сукоба на простору бивше Југославије протекао дуг временски период, услед чега су истрага и процесуирање ратних злочина постали отежани. Стога, неопходно је брижљиво планирање и доследно спровођење свеобухватних мера, чији је циљ да осигурају да злочини буду истражени, а поступци за ратне злочине законито спроведени, у разумном року, уз пуно поштовање права свих субјеката поступка. Тиме би се омогућило да одговорни за ратне злочине буду адекватно кажњени, да жртве добију правду, а тела несталих буду пронађена.

У претходном периоду, од стручне и научне јавности, организација цивилног друштва, међународних организација или Европске комисије, могле су се чути одређене критике на рачун досадашњег квалитета истраге и поступака за ратне злочине.³ Најчешће изношене примедбе односе се на:

- 1) Број подигнутих оптужница у току једне године у односу на релативно висок број предмета у фази истраге;
- 2) Недостатак јасних и транспарентних критеријума за успостављање приоритета у истрази и подизању оптужница;
- 3) Незадовољавајући ниво регионалне сарадње у истрази ратних злочина;
- 4) Слаб квалитет доказног материјала, што доводи до пораста броја ослобађајућих пресуда;
- 5) Потребу за унапређењем механизма заштите и подршке сведоцима и жртвама ратних злочина;
- 6) Недовољну стручну и техничку опремљеност државних органа надлежних за истрагу и процесуирање ратних злочина, нарочито у поређењу са опремљеношћу институција исте надлежности држава у региону;
- 7) Потребу за подизањем нивоа опште друштвене свести о значају кажњавања учинилаца ратних злочина.

Због свега наведеног потребно је донети стратегију процесуирања ратних злочина на националном нивоу, чији би циљеви и активности дали целовит и јасан стратешки оквир за унапређење свих области у којима су идентификовани проблеми, а у складу са правцима заштитним Акционим планом за Поглавље 23. као јасан одраз несумњиве посвећености Републике Србије ефикасном кажњавању ратних злочина.

Усвајање Националне стратегије представља знак пуне подршке органима Републике Србије укљученим у процес истраге, подизања оптужница и суђења за ратне злочине, као и свим међународним и домаћим организацијама које прате и извештавају о тим поступцима у својству независних посматрача.

1.6. Предмет и циљеви Националне стратегије и њен однос са другим релевантним стратешким документима

Предмет Националне стратегије је анализа тренутног стања и дефинисање циљева и неопходних мера за унапређење нормативног оквира, као и институционалних и административних капацитета за ефикасније процесуирање ратних злочина.

- 3) Анализа тренутног стања у области ратних злочина и листа идентификованих проблема сачињена је од стране меновите радне групе за израду Националне стратегије за процесуирање ратних злочина, чији су чланови представници Тужилаштва за ратне злочине, Апелационог суда у Београду (кривично одељење), Апелационог суда у Новом Саду, Вишег суда у Београду (одељење за ратне злочине), Јединице за заштиту (Министарство унутрашњих послова), Службе за откривање ратних злочина (Министарство унутрашњих послова), Сектора за европске интеграције и међународне пројекте (Министарство правде), Адвокатске коморе, Правног факултета у Новом Саду, Амбасаде Републике Србије у Хагу, као и Института за криминолошка и социолошка истраживања у Београду, и заснована на бројним релевантним документима у овој области, као што су: Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2014. годину, Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину, Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину, Извештај о скринингу за Србију, Поглавље 23 – Процесује и основна права, Извештај Мисије ОЕБС-а у Србији, „Поступци за ратне злочине у Србији (2003–2014)”; Фонд за хуманитарно право, „Десет година процесуирања ратних злочина у Србији – Контуре правде” (Анализа процесуирања ратних злочина у Србији у периоду од 2004–2013), Фонд за хуманитарно право, „Модел Стратегије за процесуирање ратних злочина извршених током и у вези са оружаним сукобима у бившој Југославији за период од 2015–2025”, Извештај експертске мисије: Утврђено стање у контексту поглавља 23 „ратни злочини”, од 13. марта 2015. године.

² Законик о кривичном поступку је мењан више пута, а у поступцима ратних злочина Законик о кривичном поступку из 2011. године у потпуности је почео је да се примењује 15. јануара 2012. године, две године раније него у јавним тужилаштвима опште надлежности. Изменама Законика о кривичном поступку, тужилаштву су поверене шире надлежности, између осталог, да руководи истрагом.

Циљ Националне стратегије је стварање услова за значајно унапређење ефикасности истраге и процесуирања ратних злочина у Републици Србији, које ће се огледати у:

а) сузбијању некажњивости ратних злочина, без обзира на својства и статус учиниоца;

б) подршци правосуђу кроз унапређење регионалне сарадње и уједначавање судске праксе ради постизања пропорционалности у кажњавању;

в) унапређеним механизмима заштите и подршке сведоцима и жртвама;

г) ефикаснијој међусобној сарадњи државних органа укључених у откривање и процесуирање ратних злочина;

д) унапређеном односу друштва према значају кажњавања ратних злочина.

У складу са напред идентификованим проблемима и дефинисаним приоритетима и циљевима, први кораци у стратешком приступу проблематици суђења за ратне злочине већ су направљени у Акционом плану за Поглавље 23, у оквиру преговора са Европском унијом. Акциони план представља непосредан одговор на препоруке које је Европска комисија дефинисала у оквиру Извештаја о скринингу. Акциони план предвиђа активности за све државне органе укључене у процесуирање ратних злочина, као и повећање капацитета и подршку органима, како би се постигли квалитетнији резултати и већа ефикасност. Овим стратешким документом, поред субјеката надлежних за реализацију реформских активности, прецизирани су и рокови за њихову реализацију, али и јасно изражени буџетски аспекти сваке појединачне активности. Како је Акциони план условљен и методолошким захтевима у погледу своје општости, задатак Националне стратегије је да, пратећи реформске смернице утврђене Акционим планом, на сребухватан али концизан начин дефинише систем активности које, како у индивидуалном дејству, тако и у садејству са другим активностима, непосредно утичу на ефикасност процесуирања ратних злочина у Републици Србији.

Национална стратегија представља својеврсну спону између Акционог плана за Поглавље 23 и Тужилачке стратегије за истрагу и гоњење ратних злочина у Републици Србији коју ће, на основу Акционог плана за Поглавље 23, а у складу са принципима одређеним Националном стратегијом, усвојити Тужилаштво за ратне злочине, настојећи да унапреди ефикасност истрага и оптужења. Због специфичности везаних за делимично садржинско преклапање ова три стратешка документа различитог типа али и нивоа општости, Национална стратегија садржи и прецизне рокове за реализацију планираних активности. Иако ово представља извесно методолошко одступање, и Националној стратегији делимично даје карактер акционог плана, тиме се избегава потенцијална неусклађеност, као и дисконтинуитет у спровођењу реформских мера садржаних у сва три стратешка документа.

Приликом сагледавања реформских активности садржаних у овој стратегији, треба имати у виду овлашћење Владе да, на основу члана 45. став 1. доноси стратегије развоја у областима које су у надлежности Републике Србије. Поред тога, од велике важности је и чињеница да активности садржане у Националној стратегији проистичу из активности предвиђених у Акционом плану за Поглавље 23, као стратешком документу који усваја Народна скупштина, и као такав обавезује институције све три гране власти. Најзад, Националну стратегију треба посматрати и у контексту чињенице да ће најважнија питања од значаја за рад правосудних органа, а првенствено Тужилаштва за ратне злочине, бити детаљно обрађена у Тужилачкој стратегији за истрагу и гоњење ратних злочина у Републици Србији. Имајући све наведено у виду, основни принцип на којем почива Национална стратегија је да она ни на који начин не угрожава уставне гаранције независности судства и самосталности јавног тужилаштва, па у складу са овим принципом треба тумачити и све активности које су у њој садржане.

Како би се осигурало постојање адекватних финансијских средстава потребних за спровођење ове стратегије, у току консултативног процеса који претходи њеном усвајању, прибављена је сагласност Министарства финансија на процену финансијских ефеката Националне стратегије исказану од стране институција које су носиоци активности садржаних у овој стратегији.

Неки од показатеља да се Национална стратегија успешно спроводи биће:

1) Процесуирање предмета на основу приоритета одређених у складу са критеријумима дефинисаним Тужилачком стратегијом;

2) Пораст броја оптужница у односу на број истрага;

3) Пораст броја правоснажно окончаних поступака у односу на број оптужења;

4) Краће просечно трајање поступака за ратне злочине;

5) Позитивна оцена Европске комисије о усклађености система заштите и подршке сведоцима и жртвама у Републици Србији са стандардима Европске уније;

6) Повећан број покренутих и правоснажно окончаних поступака захваљујући регионалној сарадњи;

7) Смањен број несталих лица чија судбина није разјашњена;

8) Позитивни извештаји главног тужиоца и председника Међународног суда за кривично гоњење особа одговорних за тешка кршења међународног хуманитарног права почињена на територији бивше Југославије од 1991. године, Савету безбедности;

9) Позитивни извештаји других релевантних владиних и невладиних организација.

2. АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

2.1. Стање институционалних и административних капацитета државних органа надлежних за истрагу и процесуирање ратних злочина

Тренутно постојећи капацитети већине државних органа који учествују у процесуирању ратних злочина значајно утичу на квалитет доказног материјала и судских одлука, и нису довољни да се испуне циљеви зацртани овом стратегијом, нити да се спроведу активности предвиђене Акционим планом за Поглавље 23.

Мањкавости административних капацитета огледају се, најпре, на пољу броја и структуре запослених а потом и у недостатку континуиране специјализоване обуке.

Када је реч о броју и структури запослених, важно је напоменути да, постоји несклад између потреба и тренутног стања на нивоу аката о организацији и систематизацији радних места, који не одговарају увек обиму и структури послова. Поред тога, број запослених је далеко мањи чак и од броја предвиђеног важећим актима о организацији и систематизацији.

Тренутни капацитети органа надлежних за истрагу и процесуирање ратних злочина су:

1) Министарство унутрашњих послова – Служба за откривање ратних злочина: начелник Службе, заменик начелника, два начелника одељења, четири шефа одсека, и одговарајући број припадника Службе;

2) Министарство унутрашњих послова – Јединица за заштиту; Одсек за помоћ и подршку жртвама и сведоцима;⁴

3) Тужилаштво за ратне злочине: тужилац, шест заменика тужилаца, два саветника, три асистента;

4) Виши суд у Београду – Одељење за ратне злочине: шест судија, један судија за претходни поступак;

5) Апелациони суд у Београду – Одељење за ратне злочине;

6) Служба за помоћ и подршку оштећеним и сведоцима: три запослена;

7) Комесаријат за избеглице и миграције – Сектор за прихват, збрињавање, реадмисију и трајна решења, Одсек за нестала лица (као административно-техничка подршка Комисије за нестала лица): три запослена.

Тужилаштво за ратне злочине као примарни орган који може да утиче на повећање ефикасности процесуирања ратних злочина ради са недовољним капацитетима како у погледу заменика тужилаца тако и стручних сарадника. Увидом у административне капацитете одговарајућих тужилаштва у региону види се да тренутни административни капацитети Тужилаштва за ратне злочине у Републици Србији нису одговарајући. Досадашњи број запослених морао је у протеклом периоду да одговори на проширене законске обавезе које је Законик о кривичном поступку наметнуо Тужилаштво за ратне злочине, две године пре његове примене у тужилаштвима редовне надлежности. Тужилаштво је, такође, део капацитета посветило регионалној сарадњи, односно формирању заједничких тимова са тужилаштвима у региону што је додатно оптеретило и иначе недовољне капацитете.

⁴ Број припадника Службе за откривање ратних злочина и Јединице за заштиту у складу са интерним правилима Министарства унутрашњих послова представља поверљив податак.