

## Ostvarivanje pravde u slučajevima ratnih zločina

### Iskustva međunarodne podrške suđenjima pred Državnim sudom Bosne i Hercegovine

#### Sažetak

Djelimično potaknut neizbježnim zatvaranjem Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (MKSJ), Ured visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini (OHR) je 2003. god., zajedno sa Sudom za bivšu Jugoslaviju (MKSJ), pokrenuo inicijativu za osnivanje specijalizovanog Odjela za ratne zločine na državnom nivou za procesuiranje ratnih zločina počinjenih u ratu u BiH od 1992. do 1995.god. Odlučujuće važna komponenta ovog projekta bila je privremeno uključivanje međunarodnih sudija u rad ovog odjela i međunarodnih tužilaca u rad Posebnog odjela za ratne zločine Tužilaštva kako bi se unaprijedili kapaciteti da se to uradi na efikasan način. Nakon usvajanja relevantnih zakona od strane organa vlasti BiH, Odjel za ratne zločine otpočeo je sa radom u martu 2005.god.

Sedam godina kasnije, većina osoba sa kojima se razgovaralo za ovaj izvještaj potvrdila je da su međunarodne sudije i tužioci potaknuli povjerenje javnosti u nepristrasnost i svakodnevni rad obje institucije. Na primjer, međunarodni tužioci su odigrali ključnu ulogu u provođenju istrage i krivičnom gonjenju ozbiljnih slučajeva koji bi vjerovatno ostali neriješeni zbog njihove osjetljivosti. Razvili su se dobri radni odnosi između mnogih domaćih i međunarodnih sudija, te nekih domaćih i međunarodnih tužilaca, što je olakšalo transfer znanja i stručnosti. Sveukupno, Tužilaštvo i Odjel su procesuirali impresivan broj slučajeva: od svog osnivanja, Sud je okončao preko 200 predmeta koji su uključivali ozbiljna kršenja međunarodnog prava. Ovo postignuće se duguje velikim dijelom predanosti domaćeg i međunarodnog osoblja u ovom Odjelu i Tužilaštvu da se pravda za najgore zločine provede u pravednim postupcima. Bosanskohercegovački model međunarodne podrške domaćem sudu pokazao se kao izvodljiva alternativa postupcima koje u potpunosti vodi domaće osoblje gdje postoji zabrinutost u pogledu kapaciteta, neovisnosti ili nepristrasnosti.

Međutim, ovaj model pružanja međunarodne podrške nije bio bez mana. Sa mogućnošću osvrta unazad, mnogi sa kojima se razgovaralo za ovaj izvještaj su izrazili zajedničku kritiku: od početka, međunarodna zajednica i organi vlasti BiH nisu imali stratešku viziju kako bi maksimalno iskoristili prednosti međunarodnog osoblja. Iako je međunarodni angažman nesumnjivo donio koristi, mnogi ispitanici su izjavili da su međunarodni kreatori politika, donatori i bh. vlasti propustili prilike da realizuju puni potencijal ponuđen angažmanom međunarodnog osoblja u Tužilaštvu i Odjelu. Gledajući unatrag, bilo bi korisno da su kreatori politika i međunarodni donatori koji su tijesno sarađivali sa domaćim organima vlasti osmislili načine da maksimalno iskoriste prisustvo i iskustvo međunarodnog osoblja u najranijem mogućem periodu, uzimajući u obzir sve lošiju političku atmosferu u Bosni i Hercegovini i sve manju želju političara da toleriraju međunarodno osoblje u pravosudnim institucijama.

Ovaj izvještaj razmatra tri široke oblasti u kojima su međunarodni kreatori politika, donatori i domaći organi vlasti mogli na bolji način iskoristiti međunarodno osoblje i resurse: transfer znanja, izgradnju institucija i strategiju tranzicije. Pojavila su se vrijedna iskustva u svakoj od ovih oblasti koja bi mogla pomoći da se unaprijedi efekat međunarodne podrške u budućim institucijama negdje drugdje.

Dok su ostvareni uspjesi u transferu znanja u nekim oblastima suda, naročito među sudijama, rezultati su ograničeniji unutar Posebnog odjela za ratne zločine u Tužilaštvu. Ovo je djelimično i zbog toga što ni međunarodna zajednica ni vlasti BiH nisu imali viziju za međunarodne tužioce izvan okvira rada na složenim i osjetljivim predmetima. Takvi predmeti su naravno važni i međunarodni tužioc i su ostvarili značajne rezultate u radu na istim, uključujući i one predmete koje je proslijedio MKSJ. Međutim, malo pažnje je posvećeno poticanju timskog rada i dijeljenju informacija između međunarodnih i domaćih tužilaca, ograničavajući tako mogućnosti da međunarodno i domaće osoblje podijeli stručna znanja. Tužilaštvo nije doslijedno primjenjivalo jednostavna rješenja, kao što je raspoređivanje međunarodnih tužilaca u radne parove sa domaćim pravnim službenicima (umjesto samo sa međunarodnim pravnim službenicima), korištenje transfera znanja kao kriterij da se ocijeni rad međunarodnih i domaćih tužilaca te održavanje redovnih sastanaka kako bi se potaknula kohezija u uredu.

U početku su međunarodna zajednica i organi vlasti BiH obraćali malo pažnje na upošljavanje međunarodnog osoblja sa iskustvom u izgradnji institucija. Naročito

Tužilaštvo nije usmjerilo dovoljno pažnje običnim zadacima vezanim za uspostavljanje ureda koji može funkcionirati efikasno nakon odlaska međunarodnog osoblja (kao što je ustanovljavanje standardnih procedura rada i izrada politika kako bi se potaknula dosljednost u istragama i krivičnim gonjenjima). Kasniji pokušaji međunarodnog osoblja da unaprijedi slabu infrastrukturu nisu nastavljeni. Isto tako, nekoliko godina Tužilaštvo nije izradilo jasnu i dosljednu strategiju za pravljenje prioriteta u procesuiranju predmeta. Nedostatak dosljednosti koji je proizašao iz toga uzeo je danak kada je u pitanju legitimitet tužilaštva u očima javnosti. Nadalje, ozbiljni nedostaci u stvaranju funkcionalnog programa zaštite svjedoka – zadatka koji međunarodna zajednica i bh. zvaničnici tek sada rješavaju u BiH – naglašavaju upravo koliko značaja kreatori politika, međunarodni donatori i domaći organi vlasti trebaju posvetiti izgradnji institucija na početku.

Strategija tranzicije koju su osmislili međunarodna zajednica i vlasti BiH za postepeni prestanak rada svih međunarodnih službenika u roku od pet godina se pokazala neizvodljivom, naročito u Tužilaštvu. Uzimajući u obzir činjenicu da su za okončanje nekih istraga potrebne godine, pet godina jednostavno nije dovoljan vremenski period da bi međunarodni tužioci ostvarili značajan uspjeh u procesuiranju komplikovanih i politički osjetljivih predmeta. 2009. godine, unatoč široko priznatoj potrebi od strane velikog broja ključnih aktera – to uključuje i domaće tijelo čiji je mandat da provede strategiju tranzicije te predsjednika i tužioca MKSJ – da se produže mandati međunarodnih sudija i tužilaca, nije postignut konsenzus u Parlamentu BiH za produženje njihovih mandata. Zbog toga je visoki predstavnik u posljednjem trenutku djelovao kako bi jednostrano produžio mandat međunarodnih sudija i tužilaca za još tri godine. Umjesto postavljanja proizvoljnog roka, bilo bi dobro da kreatori politika, međunarodni donatori i domaće vlasti u situacijama u drugoj zemlji pri izrađivanju izlazne strategije za međunarodno osoblje razmotre utvrđivanje standarda vezanih za napredak u rješavanju predmeta i za razvoj institucionalnog okvira. Ostvarivanje ovih standarda bi onda vodilo ka postepenom prestanku rada međunarodnog osoblja.

Iskustvo Bosne i Hercegovine u procesuiranju ratnih zločina također naglašava značaj uključivanja javnog mnijenja. Vremenom se želja javnosti za pravdom u BiH onako kako se provodi od strane Odjela za ratne zločine i Posebnog odjela za ratne zločine smanjila. Kako su etničke podjele na političkoj sceni BiH postale dublje i izraženije, nekoliko glasnih i uticajnih političara su doveli u pitanje legitimitet Tužilaštva i Suda zbog navodnih predrasuda usmjerenih protiv Srba. Kao posljedica, povjerenje javnosti se značajno

smanjilo, posebno među bosanskim Srbima. Početne slabosti u strategijama povezivanja („outreach“) i komuniciranja sa zajednicom su ostavile Tužilaštvo i Sud slabo osposobljenim da efikasno riješe ove pogrešne percepcije. Važno iskustvo iz Bosne i Hercegovine je stoga da je za pravosudne institucije od suštinskog značaja da u ranoj fazi razviju snažne programe saradnje i kontakta sa zajednicom kako bi riješile pitanje pogrešnih percepcija te kako bi proaktivno i dosljedno informirale javnost o ključnim odlukama, dešavanjima i politikama.<sup>1</sup>

Konačno iskustvo iz BiH jeste potreba da domaće vlasti, uz podršku međunarodnih donatora, ojačaju koordinaciju između centralnog suda u kojem su uposleni međunarodni eksperti i drugih domaćih sudova u situaciji u kojoj sam broj predmeta čini podjelu nadležnosti neizbježnom. Kreatori politika, donatori i domaće vlasti od početka trebaju pažljivo razmotriti raspodjelu resursa i stručnosti kako bi unaprijedili kapacitet svih sudova koji procesuiraju ratne zločine. Ovo bi se moglo ostvariti, na primjer, ako bi domaće vlasti samo nekolicini sudova dodijelile nadležnost da procesuiraju predmete ratnih zločina, i ukoliko bi izradile konkretnu strategiju u pisanoj formi koja identifikuje praktične načine koji će pomoći da se na koordiniran način usmjere istraga, krivično gonjenje i suđenja za ratne zločine (npr. uspostavljanje smjernica o tome kako se predmeti dodjeljuju i razvijanje kapaciteta za zaštitu svjedoka koji funkcioniše u svim sudovima). Razvijanje koordiniranog pristupa može pomoći da se do maksimuma dobije povrat na uložene napore – i dolare donatora – usmjerene na zatvaranje mogućnosti izbjegavanja kazne za ratne zločine.

Ovaj izvještaj daje pregled iskustava identifikovanih u gornjem tekstu i daje preporuke koje mogu biti korisne u situacijama u kojima se razmatra ili će se u budućnosti razmatrati raspoređivanje međunarodnih sudija, tužilaca i drugih profesionalaca.

Naravno, ne postoji jedan model koji bi svima odgovarao, ali se očekuje da iskustva iz Bosne i Hercegovine navedena u ovom izvještaju mogu informativno pomoći napore kreatora politika i donatora da na drugim mjestima podrže domaća nastojanja za unapređenje kapaciteta i spremnosti za procesuiranje ozbiljnih međunarodnih zločina.

---

<sup>1</sup> Vrijedi zapaziti da je MKSJ tek relativno kasno u toku svog mandata shvatio važnu ulogu rada i povezivanja sa zajednicom: dok su prve optužnice MKSJ izdate krajem 1994.god. i početkom 1995. god. program kontakta i saradnje sa zajednicom MKSJ (outreach program) je uspostavljen tek 1999. god. Do tada je MKSJ već pretrpio znatnu štetu po svoju reputaciju u bivšoj Jugoslaviji. Pogledati sudija Gabrielle Kirk McDonald, predsjednica, MKSJ, govor održan na sjednici Vijeća za vanjske odnose, New York, 12. maj 1999.god., <http://www.icty.org//sid/7766> (pristupljeno 7. februara 2012.god.)

# Preporuke

## Konkretne preporuke za Bosnu i Hercegovinu

### *Za Posebni odjel za ratne zločine*

- Izraditi preciznije kriterije za određivanje prioriteta u odabiru slučajeva i osigurati njihovu dosljednu primjenu.
- Razmotriti raspoređivanje domaćih pravnika za rad sa međunarodnim tužiocima kao uobičajenu praksu.
- Održavati redovne sastanke sa cijelim uredom kako bi se razgovaralo o novim i suštinskim pitanjima koja se pojave u slučajevima.
- Utvrditi i provoditi jasnu hijerarhiju izvještavanja unutar ureda.
- Identifikovati oblasti u kojima se praksa i politike trebaju standardizovati te preduzeti korake za izradu pravilnika i ostalih instrumenata internog upravljanja kako bi se unaprijedila dosljednost u procesuiranju slučajeva ratnih zločina.

### *Za Odjel za ratne zločine*

- Podržati napore Ureda registrara kako bi se unaprijedila nastojanja na ostvarivanju kontakta, saradnje i komuniciranja sa zajednicom, uključujući i učestovanje u aktivnostima u radu i povezivanju sa zajednicom po potrebi.

### *Za Službu za informiranje javnosti (PIOS) Ureda registrara za Odjel za ratne zločine*

- Unaprijediti strategiju Suda za komuniciranje i povezivanje sa zajednicom kako bi javnost bolje shvatila rad Suda.

### *Za vlasti Bosne i Hercegovine*

- Dodijeliti potrebna finansijska sredstva i ljudske resurse Odjelu za ratne zločine i Posebnom odjelu za ratne zločine kako bi se osigurala nesmetana tranzicija sa međunarodnog na domaće osoblje.
- Osigurati usvajanje nacrta Zakona o programu zaštite svjedoka iz 2011. god. i dodijeliti sredstva Jedinici za zaštitu svjedoka Državne agencije za istrage i zaštitu prema potrebi kako bi se pružila efikasna zaštita.

- Osigurati da Odjel za ratne zločine i Posebni odjel za ratne zločine imaju resurse potrebne za unapređenje njihovih strategija za komuniciranje i povezivanje sa zajednicom.

#### *Za sve političke stranke u Bosni i Hercegovini*

- Suzdržati se od politički motiviranih napada na Odjel za ratne zločine i Posebni odjel za ratne zločine.

#### *Za donatore*

- Osigurati finansijska sredstva po potrebi Odjelu za ratne zločine i Posebnom odjelu za ratne zločine kako bi se unaprijedila nesmetana i odgovorna tranzicija oba tijela na potpuno domaće institucije.
- Osigurati potrebna sredstva kantonalnim i okružnim sudovima za krivično gonjenje i procesuiranje slučajeve ratnih zločina.
- Prilikom pružanja mogućnosti za obrazovanje sudija i tužilaca, osigurati da ti programi odgovaraju identifikovanoj potrebi, te da su otvoreni za one koji rade u okružnim i kantonalnim sudovima kao i na državnom nivou.

### **Opće preporuke za vlasti, međuresorne i međunarodne institucije i donatore koji se zalažu za procesuiranje ratnih zločina pred domaćim sudovima u postkonfliktnim tranzicijskim društvima**

#### *Tamo gdje se međunarodne sudije i tužioci smatraju potrebnim za unapređenje domaćih kapaciteta na rješavanju slučajeva ratnih zločina*

- Uposliti međunarodne sudije i tužioce sa relevantnim iskustvom u krivičnom pravu.
- Jasno navesti u opisu njihovih poslova i u procesu evaluacije da se od međunarodnih sudija i tužilaca očekuje da doprinesu transferu znanja i izgradnji institucija.
- Osigurati da obuka koja se nudi međunarodnim i domaćim sudijama, tužiocima i ostalom osoblju bude usmjerena na identifikovane potrebe.
- Tamo gdje se razmatra angažovanje međunarodnih tužilaca, razmotriti prednosti stavljanja međunarodnog tužioca na čelo tužilaštva, dajući mu/joj ovlast za odlučivanje u određenim oblastima na ograničen vremenski period i sa jasnom izlaznom strategijom, te od početka učiniti obaveznom saradnju sa domaćim tužiocima.

## *Obrana*

- Osigurati da branioci imaju pristup značajnoj podršci koja im je potrebna kako bi se osigurala jednakost instrumenata.

## *Zaštita svjedoka*

- Odrediti prioritete za razvoj kapaciteta i obezbijediti sredstva koja su potrebna kako bi se na efikasan način zaštitili i pomogli svjedoci unutar i izvan sudnice.

## *Strategija tranzicije*

- Prilikom razmatranja izlaznih strategija za međunarodne sudije, tužioce i ostalo osoblje, umjesto usvajanja proizvoljnog vremenskog okvira, domaće vlasti i međunarodni akteri bi trebali saradivati kako bi ustanovili relevantne standarde za ocjenu rada i kapaciteta za krivično gonjenje i procesuiranje slučajeva ratnih zločina na nacionalnom nivou. Relevantni standardi bi mogli uključivati izradu strategije za krivično gonjenje kojom bi se odredio prioritet slučajeva i dosljednu provedbu iste, broj složenih i osjetljivih slučajeva procesuiranih do konačne presude, kao i da li domaća politička klima potiče odgovornost.
- Ustanoviti tijelo koje uključuje domaće i međunarodne aktere da odredi kada su ustanovljeni standardi zadovoljeni.

## *Povezivanje i komuniciranje sa zajednicom*

- Naglasiti zvaničnicima u tužilaštvu i sudu značaj izrade i provedbe efikasne strategije komuniciranja i povezivanja sa javnošću.
- Osigurati sredstva koja su potrebna za promoviranje efikasnih napora na komuniciranju i povezivanju sa zajednicom.

## *Rješavanje izazova gdje je nadležnost podijeljena na više sudova*

- U ranoj fazi razmotriti izradu strategije za efikasnu raspodjelu sredstava i slučajeva na više sudova. Stopa provedbe ove strategije bi mogla inicirati postepeni prestanak rada međunarodnog osoblja.
- Pomoći napore da se na sveobuhvatan način prikažu ratni zločini u ranoj fazi, kako bi se osigurala informacije za strategiju krivičnog gonjenja u svrhu odabira slučajeva te kako bi se pomoglo da se sredstva za krivično gonjenje efikasnije raspodijele.

- Tamo gdje je moguće, osigurati da su svi sudovi koji rade na slučajevima ratnih zločina ugrađeni u domaću pravosudnu hijerarhiju kako bi se unaprijedio razvoj koherentnog pravnog sistema i vladavina zakona.