

Zapažanja o

Državnoj strategiji za rad na
predmetima ratnih zločina i
Nacrtu revidirane strategije
iz 2018. godine, uključujući
predmete „kategorije A“

Pravila puta



Zapažanja o Državnoj strategiji za rad na predmetima ratnih zločina i Nacrtu revidirane strategije iz 2018. godine, uključujući predmete „kategorije A“ Pravila puta

- Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini (Misija) poziva Vijeće ministara Bosne i Hercegovine (BiH) da bez daljeg odlaganja usvoji revidiranu Državnu strategiju za rad na predmetima ratnih zločina (Revidirana strategija).
- Zaključno sa decembrom 2017. godine, pravosudni organi BiH procesuirali su 473 predmeta ratnih zločina, uključujući i većinu predmeta iz „kategorije A“ Pravila puta, generalno u skladu sa međunarodnim pravom i standardima. Državna strategija za rad na predmetima ratnih zločina (Strategija) usvojena 2008. godine bila je ključna za ovaj uspjeh.
- Iako je u osnovi bilo uspješno, nekoliko prepreka efikasnom procesuiranju ratnih zločina ometalo je provođenje Strategije. Revidirana strategija adresira ove izazove kako bi se osigurala kontinuirana borba protiv nekažnjivosti i postizanje pravde za žrtve ratnih zločina.

Uvod

Kako će biti objašnjeno u daljem tekstu, pravosuđe BiH je ostvarilo značajan napredak u postizanju pravde za žrtve ratnih zločina, između ostalog, procesuiranjem većine predmeta „kategorije A“ Pravila puta i mnogih drugih predmeta koji nisu bili obuhvaćeni postupkom Pravila puta. U zadnje vrijeme, predmeti „kategorije A“ su u fokusu interesovanja javnosti, uključujući i navode da je pravosuđe BiH ove predmete ignorisalo ili sakrilo.

S tim u vezi, Misija je uočila da postoji nedostatak jasnih informacija u javnosti o četiri najznačajnija pitanja:

- napredak koji je pravosuđe BiH ostvarilo od usvajanja Državne strategije za rad na predmetima ratnih zločina;
- trenutni status u pogledu procesuiranja predmeta ratnih zločina;
- šta su predmeti „kategorije A“ i koji je nivo njihove složenosti u odnosu na druge neriješene predmete;
- razlozi zbog kojih je potrebno revidirati Strategiju.

U svjetlu ovog nedostatka informacija u javnosti, razumljivo je da su određene javne i organizacije civilnog društva izrazile zabrinutost u pogledu načina na koji se postupa

sa ovim predmetima. Kako bi se prevazišao nedostatak informacija, u ovom Izvještaju bit će kratko opisan napredak koji je pravosuđe BiH ostvarilo u efikasnom procesuiranju ratnih zločina, uključujući i predmete „kategorije A“, od usvajanja Državne strategije za rad na predmetima ratnih zločina 2008. godine. U tu svrhu, u Izvještaju će najprije biti riječi o ranijim i postojećim mehanizmima za ocjenu i procesuiranje ratnih zločina u BiH.¹ U tom kontekstu, bit će objašnjena priroda procesa Pravila puta između Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (MKSJ) i BiH i njegova povezanost sa sadašnjim sistemom kategoriziranja predmeta ratnih zločina u BiH. Izvještaj će zatim dati pregled Strategije, uključujući razloge za njeno usvajanje, kratku ocjenu uspjeha i dosadašnjih izazova u provođenju Strategije, te načine na koje se Revidiranom strategijom planira odgovoriti na ove izazove. U završnom dijelu Izvještaja, Misija preporučuje šta je potrebno uraditi u svrhu prevazilaženja prepreka i izazova.

Pregled predmeta MKSJ-a i predmeti „kategorije A“

U okviru postupka Pravila puta, identificirano je više od 800 lica za koje je ocijenjeno da spadaju u „kategoriju A“. Zaključno sa prvim dijelom 2018. godine, pravosuđe BiH je pokrenulo postupke u odnosu na više od 560 ovih lica, odnosno 70% od ukupnog broja. Pravosuđe kontinuirano ostvaruje napredak u okončavanju postupaka i u odnosu na preostala lica iz ove kategorije. Postojeća Strategija određuje prioritete u procesuiranju predmeta prema njihovoj složenosti. Stoga je važno razumjeti na koji način su kategorizirani predmeti „kategorije A“, kao i složenost predmeta „kategorije A“ u poređenju sa drugim neriješenim predmetima.

Informacije o postupku Pravila puta

Tokom i neposredno nakon oružanog sukoba 1992-1995. godine, pravosuđe u BiH procesuiralo je predmete ratnih zločina uporedo sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju. Nedostatak koordinacije u postupanju sa spisima u predmetima ratnih zločina i zabrinutost u pogledu pravičnosti suđenja pred domaćim sudovima vođenim na nivou entiteta doveli su do zaključenja tzv. „Rimskog sporazuma“ 1996. godine.² Ovim sporazumom uspostavljen je „nezavisni mehanizam za nadzor“ koji je postao poznat pod nazivom Pravila puta.³ Ispunjavajući ovu nadzornu funkciju,

¹ Za potrebe ovog Izvještaja, termin ratni zločin odnosi se na zločin genocida, zločine protiv čovječnosti i ratne zločine.

² *Postizanje pravde u Bosni i Hercegovini: Procesuiranje predmeta ratnih zločina od 2005. do 2010. godine* (Sarajevo: Misija OSCE-a u BiH, 2011), str. 12. Također je postojala ozbiljna zabrinutost u pogledu uticaja proizvoljnih hapšenja na slobodu kretanja, i shodno tome na mogućnost održavanja slobodnih i pravičnih izbora u septembru 1996. godine. Vidjeti dalje, *Suđenje ratnih zločina na sudovima u Bosni i Hercegovini: Napredak i prepreke* (Sarajevo: Misija OSCE-a u BiH, 2005), str. 5.

³ Rimski izjava koja odražava rad Zajedničke civilne komisije o Sarajevu (1996), dostupna na <https://www.nato.int/ifor/general/d960218b.htm>. U Dogovorenim mjerama nalazi se i sljedeća odredba: „Osobe, osim onih protiv kojih je Međunarodni sud već podigao optužnicu, mogu biti uhapšene ili pritvorene za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava samo u skladu sa prethodno izdatom naredbom, nalogom ili optužnicom koju je Međunarodni sud pregledao i za koju je utvrdio da je u skladu sa međunarodnim pravnim standardima. Postupak će biti uveden u svrhu donošenja ekspeditivne odluke Suda i biće na snazi odmah po poduzimanju takvih radnji“.

Tužilaštvo MKSJ-a vršio je pregled istraga i krivičnog gonjenja koje su poduzeli nadležni organi u BiH.⁴

U skladu sa postupkom Pravila puta, nadležni organi u BiH morali su dostaviti svaki predmet Tužilaštvu MKSJ-a na pregled prije hapšenja osumnjičenog ili podizanja optužnice.⁵ Usprkos ovlaštenju Tužilaštva MKSJ-a za vršenje pregleda ovih predmeta, oni su uvijek bili u nadležnosti organa u BiH. Tužilaštvo MKSJ-a imao je ovlaštenje isključivo za ocjenu istraga i krivičnog gonjenja kako bi se spriječila proizvoljna hapšenja i nepravična suđenja.⁶ Do augusta 2004. godine, u kontekstu svoje izlazne strategije, MKSJ je svoja ovlaštenja u odnosu na predmete Pravila puta prenio na Tužilaštvo BiH koje je nastavilo sa pregledom predmeta ratnih zločina i njihovim kategoriziranjem u skladu sa postupkom Pravila puta.⁷

Predmeti „kategorije A“

U suštini, Pravilima puta se ocjenjivalo da li ima „dovoljno dokaza po međunarodnim standardima koji pružaju osnovanu sumnju da je (osoba) možda počinila (konkretno)... ozbiljno kršenje međunarodnog humanitarnog prava“.⁸ Ako je ovaj standard bio ispunjen, predmet je kategoriziran kao predmet „kategorije A“. Bilo koja druga kategorizacija značila je da u vrijeme pregleda predmet nije u takvoj fazi da se može podići optužnica.⁹ Prema postupku Pravila puta, predmet se nije ocjenjivao po relativnoj težini optužbi za koje su se optuženi teretili, naprimjer da li se radilo o genocidu ili zločinu protiv čovječnosti. To znači da „kategorija A“ obuhvata predmete različite težine i složenosti, ali ono što je zajedničko svim ovim predmetima jeste da se smatralo da ima dovoljno dokaza za podizanje optužnice. Predmeti „kategorije A“ su predmeti u kojima Tužilaštvo MKSJ-a nije imalo namjeru poduzimati krivično gonjenje. Prema tome, Misija razumije veliko interesovanje javnosti za predmete „kategorije A“ s obzirom na to da je prema procjeni Tužilaštva MKSJ-a ocijenjeno da su dostavljeni dokazi u ovim predmetima dostatni za podizanje optužnice.

Procesuiranje predmeta ratnih zločina u periodu prije usvajanja Strategije

Pravila puta su se suočila sa određenim izazovima u njihovoj primjeni, kako je OSCE izvjestio 2005. godine,¹⁰ uključujući i neefikasnu koordinaciju između tužilaštava na nivou države i entiteta u pogledu raspodjele predmeta.¹¹ U 2007. godini, zaključeno je da uprkos uspostavljanju odjela za ratne zločine na Sudu BiH i Tužilaštvu BiH 2005. godine, i dalje postoji veliki broj neriješenih predmeta čiji su broj i priroda

⁴ Izvještaj *Postizanje pravde*, supra fusnota 2, str. 12.

⁵ Izvještaj *Napredak i prepreke*, supra fusnota 2, str. 5.

⁶ Izvještaj *Postizanje pravde*, supra fusnota 2, str. 12.

⁷ *Ibid.*, str. 14. Izvještaj *Napredak i prepreke*, supra fusnota 2, str. 5.

⁸ Izvještaj *Napredak i prepreke*, supra fusnota 2, str. 5.

⁹ Od drugih kategorija, u rasponu od B do H, kategorije B i C su bile najznačajnije po broju i prirodi. Kategorija B označavala je da nema dovoljno dokaza, dok je kategorija C označavala da Tužilaštvo MKSJ nije mogao odrediti da li ima dovoljno dokaza u predmetu, u kojem slučaju su nadležni organi u BiH poučavani da prikupe konkretne dokaze i zatim dostave predmet na ponovnu kategorizaciju. *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, str. 47-50.

¹¹ Izvještaj *Postizanje pravde*, supra fusnota 2, str. 14.

nepoznati.¹² Ovo je, 2007. godine, dovelo do prepoznavanja potrebe za strateškim pristupom procesuiranju predmeta ratnih zločina u BiH.

Državna strategija za rad na predmetima ratnih zločina i njena revizija

Tokom izrade prve Državne strategije za rad na predmetima ratnih zločina u 2007. godini, većina učesnika¹³ u ovom procesu prepoznala je da veliki broj predmeta koje pravosuđe BiH treba procesuirati nalaže uvođenje neke vrste sistema za određivanje prioriteta među predmetima. Pored toga, imajući u vidu hiljade neriješenih predmeta, bilo bi nemoguće procesuirati sve ove predmete samo pred Sudom BiH. Shodno tome, oni koji su radili na izradi Strategije, uključujući i predstavnike pravosuđa BiH, prepoznali su da se vođenje postupaka u manje složenim predmetima treba ustupiti sudovima na nivou entiteta i Brčko distrikta BiH. Strategijom je predviđen niz „kriterija za ocjenu složenosti predmeta“,¹⁴ čime je omogućeno Sudu BiH da ocijeni složenost predmeta i potrebu za ustupanje predmeta sudovima u entitetima ili Brčko distriktu BiH.

Prioritetne kategorije u Strategiji nisu uključivale „kategoriju A“, s obzirom na to da ova oznaka nije implicirala tačno određeni stepen složenosti ili težine, kako je to objašnjeno u ranijem tekstu. U skladu sa Strategijom, svi predmeti „kategorije A“ svrstani su pod neriješene predmete koje je trebalo procesuirati domaće pravosuđe, zajedno sa mnogim drugim predmetima koji nisu bili predmet ocjene Tužilaštva MKSJ-a u skladu sa postupkom Pravila puta. Stoga, činjenica da postojeća Strategija ne predviđa eksplicitno rok za procesuiranje predmeta „kategorije A“, ne znači da se ovi predmeti ne procesuiraju. Naprotiv, kako je također navedeno u ranijem tekstu, od više od 800 lica koji su identificirani kao mogući počinioci u predmetima „kategorije A“ u vrijeme usvajanja Strategije, Tužilaštvo BiH je do danas pokrenulo postupak u odnosu na više od 560 ovih lica.

Također je važno napomenuti da u skladu sa Strategijom, pored ovlasti za ustupanje manje složenih predmeta pravosuđu u entitetima i Brčko distriktu BiH, Sud BiH može „preuzeti“ složenije predmete sa nivoa entiteta i Brčko distrikta BiH kako bi osigurao da se krivični postupak u tim predmetima provede na državnom nivou.

¹² Izvještaj *Postizanje pravde*, *supra* fusnota 2, str. 17.

¹³ *Ibid.*, str. 14. U 2007. godini, Ministarstvo pravde BiH je na zahtjev Ureda visokog predstavnika (OHR) formiralo Radnu grupu sa zadatkom da radi na izradi Strategije.

¹⁴ Ovi kriteriji se nalaze u Aneksu A Strategije i grupisani su u tri sveobuhvatne kategorije: svojstvo i uloga učinitelja, težina krivičnog djela, i ostale okolnosti uključujući i posljedice po žrtvu i/ili lokalnu zajednicu. Sud BiH je u obavezi da primijeni ove kriterije prilikom odlučivanja o tome da li predmet treba ustupiti, ili preuzeti, sa nivoa entiteta ili Brčko distrikta BiH.

Ciljevi i dostignuća Strategije

Usvajanje Strategije u decembru 2008. godine¹⁵ bio je važan korak u osiguranju utvrđivanja odgovornosti za ratne zločine u BiH. Njenim provođenjem osigurano je procesuiranje više stotina predmeta u skladu sa standardima pravičnog suđenja i uz poštivanje prava žrtava.

Strategijom je predviđen niz ambicioznih ciljeva. Prvi, i vjerovatno najambiciozniji, bio je procesuiranje najsloženijih predmeta ratnih zločina u periodu od sedam godina (do kraja 2015. godine) i ostalih predmeta ratnih zločina u periodu od petnaest godina (do kraja 2023. godine). Drugo, Strategija je ponudila jedino izvodivo rješenje za postupanje sa velikim brojem neriješenih predmeta; raspodjela predmeta između državnog nivoa i nivoa entiteta i Brčko distrikta BiH. Strategijom je također formalizirana vodeća uloga Suda BiH i Tužilaštva BiH u ocjeni, raspodjeli i procesuiranju predmeta.¹⁶ Konačno, Strategija je nastojala „riješiti pitanja koja se odnose na problematiku primjene materijalnog prava, kapacitet tužilaštava u BiH i mnoga druga pitanja u vezi sa osnaživanjem efikasnog i efektivnog procesuiranja predmeta ratnih zločina“.¹⁷ S ciljem nadzora nad provođenjem Strategije, Vijeće ministara BiH je 2009. godine formiralo *Nadzorno tijelo za praćenje provođenja Strategije za rad na predmetima ratnih zločina* (Nadzorno tijelo).¹⁸

Kako je Misija i ranije konstatovala, nakon deset godina njenog provođenja ciljevi predviđeni Strategijom u najvećoj mjeri su ostvareni.¹⁹ Ovo je dijelom rezultat i značajne materijalne podrške Evropske unije (EU) pravosudnim institucijama, kao i inicijativa u svrhu jačanja kapaciteta pravosudnih institucija provedenih uz finansijsku podršku različitih međunarodnih organizacija, uključujući i Misiju. Kao rezultat ovih napora, u posljednjih nekoliko godina sudovi u entitetima i Brčko distriktu BiH pokazali su da su potpuno sposobni da u manje složenim predmetima ratnih zločina postupaju pravično, efikasno i uz poštivanje prava žrtava. Pored toga, od usvajanja Strategije ubrzana je dinamika procesuiranja predmeta a povećao se i broj okončanih predmeta,²⁰ kao što se može vidjeti iz dijagrama ispod.

¹⁵ Izvještaj *Postizanje pravde*, supra fusnota 2, str. 14.

¹⁶ *Ibid.*, str. 18-19, 24-25.

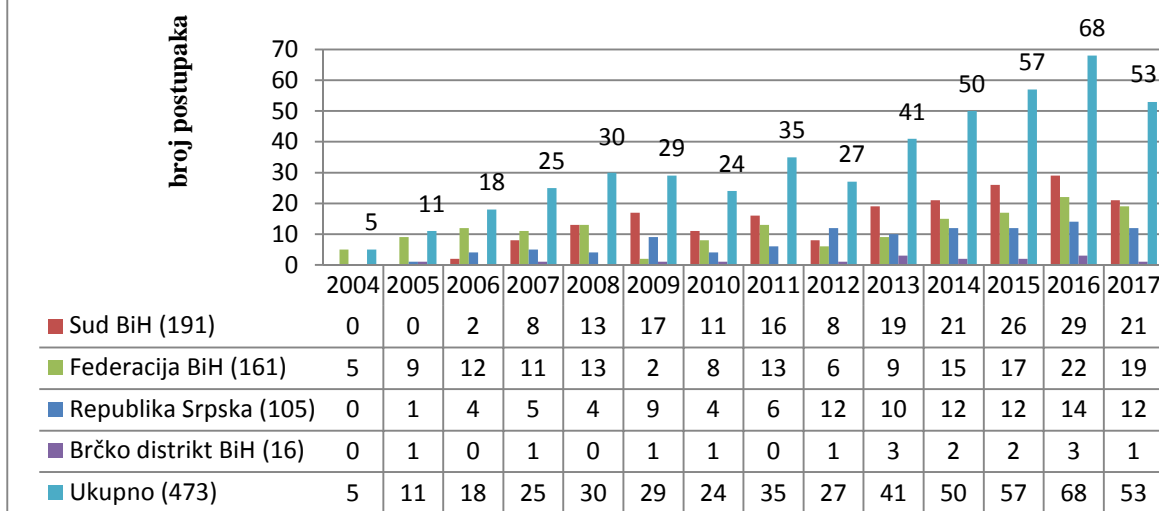
¹⁷ *Ibid.* Državna strategija za rad na predmetima ratnih zločina (2008), str. 4-5. Dostupna na: http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/Drzavna%20strategije%20za%20rad%20na%20predmetima%20RZ.pdf.

¹⁸ Vijeće ministara BiH, *Odluka o uspostavi Nadzornog tijela za praćenje provođenja Državne strategije za rad na predmetima ratnih zločina*, Službeni glasnik BiH, br. 92/09.

¹⁹ *Mišljenje Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini dostavljeno Radnoj grupi za izradu izmjena i dopuna Državne strategije za rad na predmetima ratnih zločina*, (Sarajevo, Misija OSCE-a u BiH, 2017).

²⁰ 23 predmeta (koji se odnose na 40 optuženih) u kojima je suđenje ponovljeno nakon pravosnažne presude broje se samo jednom.

Okončani postupci ratnih zločina (2004–2017)



Izazovi u provođenju Strategije i prijedlozi iz Revidirane strategije za njihovo rješavanje

Usprkos postignutim rezultatima, provođenje Strategije je također bilo suočeno sa brojnim izazovima.²¹ Najočigledniji nedostatak bio je neuspjeh Tužilaštva BiH i Suda BiH da procesuiraju sve najsloženije predmete do kraja 2015. godine. O drugim preprekama bit će više riječi u daljem tekstu.

U aprilu 2017. godine, Vijeće ministara BiH formiralo je Radnu grupu koja je imala zadatak da razmotri pitanja u vezi sa provođenjem Strategije i pripremi revidiranu Strategiju.²² U maju 2018. godine, Radna grupa je dostavila svoj prijedlog Revidirane strategije Vijeću ministara koje je planiralo razmatranje ovog prijedloga na sjednici od 3. jula 2018. godine. Međutim, tokom sjednice, ova tačka je skinuta sa dnevnog reda i u vrijeme pisanja ovog Izvještaja još nije određeno kada će Vijeće ministara razmatrati ovaj prijedlog.

Od 2004. godine, Misija provodi praćenje i analizu postupaka u predmetima ratnih zločina u BiH. Na osnovu svojih analiza, Misija je zaključila da bi predložene izmjene i dopune Strategije (Revidirana strategija) doprinijele efikasnijem procesuiranju ratnih zločina, a time i adekvatnijem postizanju pravde za žrtve ratnih zločina. Između ostalog, Revidirana strategija obuhvata i sljedeća pitanja:

²¹ *Procesuiranje ratnih zločina na državnom nivou u Bosni i Hercegovini*, J. Korner, Misija OSCE-a u BiH, juni 2017. Dostupno na: <https://www.osce.org/bih/247221> (stranici pristupljeno 23. augusta 2018).

²² Vijeće ministara BiH, *Odluka o formiranju radne grupe za izradu izmjena i dopuna Državne strategije za rad na predmetima ratnih zločina*, 12. april 2017, Službeni glasnik BiH, br. 44/17. U sastavu Radne grupe bili su predstavnici Ministarstva pravde BiH, ministarstava pravde u entitetima, Pravosudne komisije Brčko distrikta BiH, Ministarstva sigurnosti BiH, VSTV-a i Nadzornog tijela. Predstavnici Suda BiH, Tužilaštva BiH, udruženja sudija i tužilaca pozvani su da pruže ekspertnu podršku, dok su Misija i MKSJ pružali savjetodavnu pomoć Radnoj grupi u njenom radu.

- novi rokovi za okončanje svih predmeta ratnih zločina;
- kriteriji za ocjenu složenosti i raspodjelu predmeta;
- ujednačavanje sudske prakse;
- procjena ljudskih i materijalnih resursa;
- regionalna saradnja;
- pojačan nadzor Nadzornog tijela nad provođenjem Strategije.²³

U daljem tekstu bit će više riječi o nizu postojećih izazova, kao i načinu na koji se ovi izazovi planiraju prevazići u skladu sa Revidiranom strategijom.²⁴

Definisanje vremenskog okvira

Kao što je Misija ranije konstatovala, vremenski okvir predviđen Akcionim planom Strategije nije na adekvatan način uzeo u obzir veličinu i obim aktivnosti koje je trebalo provesti da bi se ti rokovi i ispunili.²⁵ Prvobitni cilj da se nasloženiji i najprioritetniji predmeti procesuiraju do kraja 2015. godine pokazao se nedostižnim. Revidirana strategija predviđa procesuiranje najsloženijih i najprioritetnijih predmeta pred Sudom i Tužilaštvom BiH, i ostalih predmeta pred sudovima na nivou entiteta i Brčko distrikta BiH do kraja 2023. godine. Objektivno gledano, revidirani rok je realniji imajući u vidu da su sve relevantne pravosudne institucije sada dovoljno efektivne u procesuiranju i da će i dalje imati materijalnu podršku i jačanje kapaciteta prilagođene njihovim potrebama.

Kriteriji složenosti i raspodjela predmeta

Raspodjela predmeta između državnog nivoa i nivoa entiteta i Brčko distrikta BiH bila je jedna od ključnih komponenti Strategije, čime je prepoznato da pravosuđe na državnom nivou ne može snositi teret procesuiranja svih predmeta ratnih zločina. Prema informacijama dostupnim Misiji, u periodu između 2009. i 2017. godine, u skladu sa mehanizmom za ustupanje predmeta predviđenog Strategijom, 480 manje složenih predmeta je ustupljeno sa državnog nivoa sudovima na nivou entiteta i Brčko distrikta BiH, sa najvećim brojem ovih predmeta ustupljenih u 2012. godini.

Međutim, smanjenje ukupnog broja neriješenih složenih predmeta njihovim ustupanjem i okončanjem pred sudom BiH ne odražava navedeni broj, jer je Sud BiH u istom periodu od sudova u entitetima i Brčko distriktu BiH preuzeo 262 predmeta.

²³ *Prijedlog revidirane Državne strategije za rad na predmetima ratnih zločina*, maj 2018. godine (Sarajevo, Ministarstvo pravde BiH, 2018), str. 4-5.

²⁴ Ostali izazovi obuhvataju, ali nisu ograničeni na, sljedeće: uskraćivanje sredstava iz Instrumenta prepristupne pomoći (IPA) Evropske unije nakon što Vijeće ministara nije usvojilo Strategiju za reformu sektora pravde za period od 2014. do 2018. godine, formiranje Okružnog suda i Okružnog tužilaštva u Prijedoru u 2016. godini.

²⁵ Izvještaj *Postizanje pravde*, *supra* fusnota 2, str. 30. Naprimjer, prema prvobitnom Akcionom planu, Tužilaštvo BiH je bilo zaduženo da pripremi sveobuhvatan izvještaj o ukupnom broju predmeta u roku od 30 dana nakon usvajanja Strategije. S obzirom da se radilo o ogromnom poslu, za čije izvršenje je bila potrebna bliska saradnja između Tužilaštva BiH i tužilaštava na nivou entiteta i Brčko distrikta BiH, bilo je potrebno više od 15 mjeseci da se finalizira ova aktivnost, a što je dovelo do toga da je prvi sveobuhvatni pregled predmeta bio dostupan tek u aprilu 2010. godine.

Jedna od poteškoća u vezi sa mehanizmom za ustupanje i preuzimanje predmeta jeste nedosljedno tumačenje „kriterija složenosti“ iz Strategije. Ovo je identificirano i u izvještaju Misije iz 2016. godine *Procesuiranje ratnih zločina na državnom nivou u Bosni i Hercegovini* („Izvještaj sutkinje Korner“).²⁶ Iz ovog razloga, Revidirana strategija uključuje redefinisane kriterije složenosti na osnovu dvojake ocjene težine u odnosu na krivično djelo i ulogu počinioca. Ovim će se svesti na minimum mogućnost procesuiranja manje složenih predmeta na državnom nivou, i u isto vrijeme osigurati da najsloženiji predmeti – posebno oni koji uključuju optužbe za genocid, zločine protiv čovječnosti, komandnu odgovornost ili udruženi zločinački poduhvat – budu procesuirani na državnom nivou.

Primjena zakona

Misija je nedavno istakla da se međunarodno pravo i domaći zakoni u sve većoj mjeri primjenjuju na dosljedan i pravičan način na svim nivoima pravosuđa u BiH.²⁷ Ipak, sudska praksa je i dalje neujednačena u odnosu na nekoliko važnih pitanja. Ova pitanja obuhvataju, između ostalog, upitno tumačenje principa *ne bis in idem*, različitu primjenu određenih oblika odgovornosti u skladu sa Krivičnim zakonom SFRJ, i značajne razlike u odmjeravanju kazne. Utvrđivanjem plana koji predviđa bolje korištenje postojećih mehanizama za ujednačavanje sudske prakse, Revidirana strategija ponovno potvrđuje cilj iz Strategije da se osigura pravna sigurnost i jednakost svih građana pred zakonom.

Odgovornost sudija i tužilaca

Prije isteka roka iz 2015. godine, umjesto rada na najsloženijim predmetima ratnih zločina, Tužilaštvo BiH je barem dio svojih resursa usmjerilo na istrage, podizanje i zastupanje optužnica u manje složenim predmetima, a nepotrebnim cjepkanjem optužnica je zapravo dodalo nove predmete već postojećim neriješenim predmetima. Kao što je opisano u Izvještaju sutkinje Korner, ovaj problem je uglavnom bio rezultat načina upravljanja i rada tadašnjeg glavnog tužioca (2013-2016) i fokusiranja na kvantitativne umjesto kvalitativne pokazatelje uspješnosti.²⁸ Ovakav pristup značajno je doprinjeo neispunjavanju sedmogodišnjeg roka, jer se Tužilaštvo BiH fokusiralo na predmete koji su, s obzirom na stepen njihove složenosti, trebali biti procesuirani na nivou entiteta ili Brčko distrikta BiH. Jačanjem uloge Nadzornog tijela, Revidirana strategija uvodi mehanizam kojim bi se spriječilo da se slični problemi pojave u budućnosti. Prema Revidiranoj strategiji, Nadzorno tijelo bi:

- tražilo dostavljanje redovnih periodičnih izvještaja od svih aktera;
- davalo neophodne upute o provođenju Strategije;

²⁶ *Procesuiranje ratnih zločina na državnom nivou u Bosni i Hercegovini*, supra fusnota 21.

²⁷ *Postizanje pravde za žrtve seksualnog nasilja u oružanom sukobu u Bosni i Hercegovini: Napredak ostvaren pred sudovima u BiH od 2014. do 2016. godine* (Sarajevo, Misija OSCE-a u BiH, 2017), str. 18 et seq.; Izvještaj *Postizanje pravde*, supra fusnota 2, str. 26.

²⁸ *Procesuiranje ratnih zločina na državnom nivou u Bosni i Hercegovini*, supra fusnota 21, str. 15-22.

- uvelo odgovornost za sudije i tužioce u slučaju neispunjavanja strateških ciljeva i mjera;
- izdavalobavezujuće instrukcije tužiocima u vezi sa provođenjem Strategije.

Revidirana strategija također predviđa unaprijeđenje zakonskog okvira za pružanje zaštite oštećenim koji su kao svjedoci pod mjerama zaštite svjedočili u krivičnom postupku te upućeni na ostvarivanje imovinskopravnog zahtjeva u parničnom postupku. Konkretno, izmjenama bi se omogućilo da takva lica zadrže dodijeljene mjere zaštite i tokom parničnog postupka.²⁹ Ovim bi se omogućilo ugroženim svjedocima da traže naknadu štete od počinitelaca ratnih zločina kada krivični sud ne donese odluku o njihovom imovinskopravnom zahtjevu, bez izlaganja dodatnom riziku.

Zaključci i preporuke

Usprkos značajnim izazovima koje u sebi nosi procesuiranje više stotina neriješenih predmeta ratnih zločina u BiH, Misija zaključuje da je Strategija, ukupno gledajući, bila uspješna u borbi protiv nekažnjivosti. Strategija je pružila čvrstu osnovu za izradu Revidirane strategije koja za cilj ima zatvaranje poglavlja procesuiranja ratnih zločina do 2023. godine. Pored toga, faktori koji su negativno uticali na provođenje Strategije u proteklih deset godina su prepoznati i oslovljeni u Revidiranoj strategiji.

Nema sumnje da je pravosuđe BiH međunarodno priznato za svoje uspjehe u procesuiranju predmeta genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina u BiH. Iako se tokom i neposredno nakon oružanog sukoba u periodu 1992-1995 suočilo sa izuzetno velikim brojem predmeta ratnih zločina, pravosuđe BiH je do danas uspjelo okončati skoro 500 ovih predmeta, generalno u skladu sa međunarodnim pravom i standardima i uz poštivanje prava svih strana u postupku. Većina izazova na ovom putu je prevaziđena, a usvajanje Revidirane strategije će pomoći u suočavanju sa preostalim izazovima. Usvajanjem Revidirane strategije također će se ponovo potvrditi posvećenost svih relevantnih aktera da se svi preostali predmeti okončaju na pravičan i efikasan način, i da se dodatno suzi prostor za nekažnjivost.

Misija ističe:

- Revidirana strategija, kao i prvobitna Strategija, odnosi se na sve predmete ratnih zločina koji tek trebaju biti procesuirani. Ovo uključuje predmete koji su kategorizirani kao predmeti „kategorije A“ u skladu sa postupkom Pravila puta, kao i predmete koji su kategorizirani nakon usvajanja Strategije;
- Unaprijeđeni mehanizam raspodjele predmeta u Revidiranoj strategiji osigurati će da se Tužilaštvo BiH fokusira na složene predmete i da se ostali predmeti

²⁹ Akcioni plan predložene Revidirane strategije predviđa neophodnu izmjenu i dopunu zakona o parničnom postupku.

moгу procesuirati bez odlaganja na nivou entiteta i Brčko distrikta kako bi se ispunio rok iz 2023. godine;

- Jačanjem nadzorne funkcije Nadzornog tijela, Revidirana strategija će osigurati da se eventualna dalja odlaganja u postizanju pravde za žrtve ratnih zločina mogu riješiti brže i efikasnije.

Na osnovu gore navedenog, Misija preporučuje sljedeće:

Vijeću ministara BiH:

1. Da usvoji, bez bilo kakvog daljeg odlaganja, revidiranu Državnu strategiju za rad na predmetima ratnih zločina;
2. Da imenuje, bez odlaganja, novo Nadzorno tijelo za praćenje provođenja Strategije, u skladu sa Revidiranom strategijom;

Nadzornom tijelu za praćenje provođenja Strategije:

3. Da osigura da aktivnosti iz Akcionog plana Revidirane strategije budu provedene u skladu sa ciljem i svrhom Strategije;
4. Da izda jasne strateške upute u problematičnim oblastima, uključujući i određivanje zadataka odgovornim akterima uz rokove za njihovo provođenje;
5. Da izvijesti Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH o situacijama u kojima pravosudni organi nisu ispunili obaveze koje proističu iz Strategije;
6. Da periodično obavještava javnost o statusu procesuiranja ratnih zločina, uključujući izazove u provođenju Strategije i mjere poduzete u odgovoru na ove izazove;

Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH:

7. Da propiše sistem odgovornosti pravosudnih aktera u slučaju neispunjavanja obaveza koje proističu iz Strategije;

Tužilaštvu BiH:

8. Da kao prioritet odredi rad na najsloženijim predmetima u skladu sa ciljevima i smjernicama Revidirane strategije, i da odvoji dovoljne resurse kako bi osiguralo da svi složeni predmeti budu procesuirani do 2023. godine;
9. Da Nadzornom tijelu redovno dostavlja ažurirane podatke o broju procesuiranih i ustupljenih predmeta „kategorije A“, kako bi se pokazao ostvareni napredak u ovim predmetima u sklopu ukupnog broja neriješenih predmeta;

Svim akterima na državnom nivou, uključujući Sud BiH:

10. Da ujednačeno primjenjuju kriterije složenosti u svim neriješenim predmetima ratnih zločina.