Dr Slobodan Beljanski

advokat u Novom Sadu

ZAKON O SARADNJI SA HAŠKIM TRIBUNALOM*

Posle dužeg oklevanja, izazvanog, kako se pokazalo, više političkim računicama i kontroverzama nego pravnim razlozima, Savezna skupština je 11. aprila 2002. godine usvojila, a predsednik Savezne Republike Jugoslavije proglasio, Zakon o saradnji Savezne Republike Jugoslavije sa Međunarodnim tribunalom za krivično gonjenje lica odgovornih za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na teritoriji bivše Jugoslavije od 1991. godine (dalje: Zakon).¹

Haški tribunal odgovor je međunarodne zajednice na nemoć ili ćutanje unutrašnjih pravosuđa pred zlom kršenja međunarodnog humanitarnog prava, kakvo se u Evropi, posle Drugog svetskog rata, nije dogodilo sve do ratova na teritoriji bivše Jugoslavije. Odgovor na ćutanje vremenom je postao i izraz opravdanog nepoverenja.

Za nepoverenje u spremnost domaćeg pravosuđa da se upusti u poduhvat suđenja za slučajeve iz nadležnosti Haškog tribunala postojala su, a čini se da postoje i danas, dva ubedljiva razloga. Dugotrajno i sistematsko obezvređivanje njegovog ugleda, za koje krivicu snosi prethodni režim, kadrovski i materijalno gotovo ga je u potpunosti upropastilo. Drugi, možda i važniji uzrok njegove pasivnosti treba tražiti u činjenici da prema postupcima državljana naše zemlje, koji bi mogli biti kvalifikovani kao ratni zločini ili zločini protiv humanitarnog prava, u jednom ne tako malom delu javnosti postoje duboko usađene predrasude. Te predrasude posledica su dugotrajne indoktriniranosti političkim mitovima, istorijskim računima, lažnim vrednostima i specifičnim poimanjem metaetičkih fenomena časti, patriotizma i odbrane vitalnih nacionalnih interesa. Takođe, one su proistekle iz potpuno anahronog shvatanja pravnih domašaja dr-

* Rad primljen: 24. IV 2002.

¹ Službeni list SRJ, br. 18 od 11. aprila 2002.

žavne suverenosti. O tome dovoljno govori čitava plejada laičkih teoretičara zavere, koji u Haškom tribunalu vide oličenje davno skovanog plana za difamaciju nacije, a negaciju njegove pravne zasnovanosti svode na emocionalni argument o „antisrpskom” sudu. Pošto se nova vlast do sada nije otvoreno i bez kalkulisanja suočila sa gresima prošlosti, predrasude ovog tipa, nažalost, nisu iščezle nakon političkih promena. Iako nema dovoljno osnova za zaključak da su istim predrasudama opterećene i sudije, ne može se izbeći sumnja da bi, još uvek dovoljno snažni lobiji u politici, stručnim krugovima, medijima i među bivšim akterima ratova, izložili pravosudne organe ogromnim pritiscima i da sudovi ne bi imali potreban socijalni i kulturni ambijent za nezavisan i nepristrasan rad. To bi se svakako odrazilo na kvalitet suđenja, posebno na izvođenje dokaza. Ne treba zanemariti ni faktore rizika kojima bi se, bez adekvatne statusne satisfakcije i fizičke zaštite, izložili tužioci, sudije, svedoci i oštećeni.

Sve ovo, uprkos ozbiljnim primedbama koje se mogu staviti na organizaciju i normative Haškog tribunala, a posebno na kriterijume tužilaštva, opravdavallo je i njegovo osnivanje i njegovu misiju.

Od kada je Haški tribunal ustanovljen rezolucijom Saveta bezbednosti broj 827 od 25. maja 1993. godine, pa do danas, kod nas, i ne samo kod nas, traju burne rasprave o njegovoj pravnoj zasnovanosti i o opravdanosti, mogućnostima i modalitetima saradnje koja se sa njim može uspostaviti. Pritom, shvatanja su potpuno polarizovana. S jedne strane tribunalu se osporava legitimitet. Pristalice ovakvog gledišta smatraju ujedno da se predaja naših državljana tribunalu ne može sprovesti bez promene republičkog i saveznog ustava. Na suprotnoj strani su zastupnici teze da je potpunu saradnju sa tribunalom moguće sprovesti bez ikakvih intervencija u nacionalnom zakonodavstvu, na osnovu neposredne primene tribunalovog Statuta i Pravilnika o postupku i dokazima (dalje: Pravilnik). Između su oni koji su saradnju uslovljavali donošenjem zakona.

Donošenju zakona prethodile su podjednako burne aktivnosti republičke i savezne vlade i Saveznog ustavnog suda. Usled političkih poteškoća postizanju potrebne parlamentarne većine za donošenje zakona, Savezna vlada donela je 23. juna 2001. godine Uredbu o postupku saradnje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom.² Pozivanjem na član 132. Ustava SRJ Savezni ustavni sud je već 28. juna 2001. rešenjem obustavio izvršenje Naloga Saveznog ministarstva pravde za izručenje okrivljenih lica na osnovu ove Uredbe.³ Vlada Republike Srbije reagovala je istoga dana donošenjem Odluke, kojom se proklamuje da će organi Republike Srbije, u izvršavanju obaveza i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava u radu Haškog tribunala, postupati po proceduri koja je određena njegovim Statutom i Pravilnikom o postupku i dokazima.⁴ Istoga dana, ujedno, Haškom tribunalu predat je Slobodan Milošević.

² Službeni list SRJ, br. 30 od 23. juna 2001.

³ Rešenje Saveznog ustavnog suda IV U. broj 103/2001. do 129/2001. od 28. juna 2001, Službeni list SRJ, br. 33/2001. od 28. juna 2001.

⁴ Odluka Vlade Republike Srbije broj 713—6483/2001. od 28. juna 2001, Službeni glasnik RS, br. 37 od 28. juna 2001.

Savezni ustavni sud je 6. novembra 2001. godine doneo odluku kojom utvrđuje da Uredba Vlade Republike Srbije o postupku saradnje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom nije saglasna sa Ustavom SRJ i Zakonom o krivičnom postupku.⁵

Ovog puta saradnja je regulisana zakonom, a Zakon je dao odgovor bar na dva ključna pitanja:

a) Haški tribunal je legitimna supradržavna institucija, sa kojom se ne saraduje na osnovu opštih pravila i propisa koji regulišu saradnju sa stranim državama (član 2. stav 1). To znači da saradnja sa Tribunalom nije limitirana odredbom člana 17. stav 3. Ustava SRJ, kojom se zabranjuje izručenje jugoslovenskih državljana drugoj državi, a ni supsidijarnom primenom odredaba o posebnim postupcima za pružanje međunarodne pravne pomoći, izvršenje međunarodnih ugovora u krivičnopravnim stvarima, i izdavanje okrivljenih i osuđenih lica (članovi 530—538. i 539—555. Zakonika o krivičnom postupku).

b) Odredbe Statuta Haškog tribunala smatraju se opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava (član 2. stav 2), a samim tim, u skladu sa odredbom člana 16. stav 2. Ustava SRJ, i sastavnim delom unutrašnjeg prava. Zbog toga se zasnovanost zahteva za saradnju sa Haškim tribunalom, ili za izvršenje njegovih odluka, procenjuje na osnovu njegovih akata — Statuta i Pravilnika (član 4. stav 1).

I zaista, Zakon u pretežnom delu korespondira sa Statutom i Pravilnikom Haškog tribunala. Potpuna podudarnost, između ostalog, postoji u pogledu normi koje propisuju:

— prednost tribunala u slučaju konkurentne nadležnosti (član 13. stav 2. Zakona — član 9. stav 2. Statuta);

— obavezu države da saraduje i ukazuje pravnu pomoć (član 1. stav 2. Zakona — član 29. Statuta);

— pravilo i izuzetak od pravila *non bis in idem*, kako u odnosu na zabranu da se za isto krivično delo sudi u SR Jugoslaviji optuženom o čijoj krivici je Haški tribunal odlučio (član 16. Zakona — član 10. stav 1. Statuta), tako i u odnosu na mogućnost da Haški tribunal ponovi postupak osobi koja je pred nacionalnim sudom osuđena za obično krivično delo a ne za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava, ili osobi protiv koje postupak pred nacionalnim sudom nije bio nepristrasan, nezavisan i propisno vođen, ili je bio usmeren na zaštitu od međunarodne krivične odgovornosti (član 13. stav 3. Zakona — član 10. stav 2. Statuta);

— pravo istražnih organa i tužioca Haškog tribunala da na teritoriji SR Jugoslavije, u cilju otkrivanja krivičnog dela iz svoje nadležnosti, prikupljaju obaveštenja od građana, saslušavaju osumnjičene, optužene, oštećene, svedoke i veštake, obavljaju obdukcije i ekshumacije, prikupljaju materijalne dokaze, i razgledaju i prepisuju isprave (član 9. Zakona — član 18. Statuta i član 39. Pravilnika);

⁵ Odluka Saveznog ustavnog suda IV U broj 103/2001, 138/2001, 150/2001. i 152/2001. od 6. novembra 2001, Službeni list SRJ, br. 70 od 28. decembra 2001.

— nepriznavanje imuniteta koji optuženom garantuje unutrašnje pravo (član 18. stav 1. Zakona — član 58. Pravilnika);

— pravo države da prigovori određenom postupku saradnje, u slučaju ugrožavanja suvereniteta ili interesa bezbednosti (član 4. stav 2. i 3. Zakona — član 54. bis Pravilnika);

— pravo na imunitet, kakav uživaju diplomatski predstavnici, za sudije, tužioca i registratora Haškog tribunala (član 38. Zakona — član 30. stav 2. Statuta);

— prihvatanje obaveze izvršenja presude (član 34. Zakona — član 27. Statuta).

— poštovanje prava na obezbeđenje branioca (član 20. stav 1. Zakona — član 45. Pravilnika).

Prihvatanjem da se pretpostavke za predaju okrivljenog svedu na utvrđivanje njegovog identiteta i proveru potvrđenosti optužnice, dvostruke inkriminacije i postojanja dela iz nadležnosti Haškog tribunala (član 29. stav 2. Zakona), isključena je primena pravila našeg krivičnog postupka, koja su za okrivljenog povoljnija, počev od razloga za određivanje i ograničenja trajanja pritvora, pa do zabrane upotrebe tajnih optužnica, iskaza neidentifikovanih svedoka i ponavljanja postupka na štetu pravno-snažno oslobođenog ili osuđenog lica.⁶

Iz Zakona ipak progovaraju i inkoherentni izrazi dogmatskog shvatanja suvereniteta, sadržani u normama koje samo odaju da je Zakon nastao kao posledica političke nagodbe i potrebe da se, istovremeno sa udovoljavanjem međunarodnim obavezama, učine ustupci onima koji su ga u poslednji čas i preko volje prihvatili. Otuda sudsko-upravni postupak, u kome sud ima formalizovan i strogo uslovljen domen deklaratornog odlučivanja, a Savezno ministarstvo pravde nedefinisan domen konstitutivnih, ali diskrecionih ovlašćenja. Otuda teško shvatljiva odredba, suprotna prethodno priznatom i u naš pravni poredak apsorbovanom Statutu i Pravilniku Haškog tribunala, kojom se primena Zakona ograničava samo na one jugoslovenske državljane protiv kojih je podignuta i potvrđena optužnica do dana stupanja Zakona na snagu, a posle tog termina suspenduje pravilo o prioritetu (član 39). Pred neumoljivom činjenicom da je konsekvencija nekooperativnosti obaveštavanje Saveta bezbednosti i njegovo pravo da pribegne merama ekonomske prinude, ovakva rezerva mogla bi da obezbedi čitav trud zakonodavca.

Postavlja se, na kraju, pitanje da li pravni stavovi, formirani u odluci Saveznog ustavnog suda od 6. novembra 2001. godine, podjednako mogu da se odnose i na Zakon koji je pred nama, i da *ex pari causa* dovedu u pitanje ustavnost i zakonitost pojedinih njegovih odredbi? Pritom, posebnu pažnju treba obratiti na deo odluke u kome se iznosi shvatanje da je u članu 17. stav 3. Ustava SRJ izručenje jugoslovenskih državljana van

⁶ O ovome više: Grubač M., *Hag očima Beograda — političko-pravna pitanja saradnje Savezne Republike Jugoslavije sa kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju*, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, 9—10/2001, str. 439—452.

područja teritorijalne jurisdikcije jugoslovenskih pravosudnih i drugih državnih organa izričito zabranjeno, „bez obzira da li je zahtev za izručenje dostavljen od suda koji je osnovan od jedne države ili više država putem međunarodnog ugovora ili aktom jedne međunarodne organizacije, jer su odredbe Ustava SRJ... u hijerarhiji pravnih propisa norme najveće pravne snage, pa, zbog toga, sve druge opšte norme, uključujući i potvrđene i objavljene međunarodne ugovore, moraju biti saglasne tim odredbama”.

Za ovakvu mogućnost nema čvrstog pravnog uporišta.

U prvom redu, treba primetiti da Savezni ustavni sud svoju odluku nije zasnovao na materijalno-pravnim ocenama, nego, kako i sam kaže, na prethodnom pitanju o formalnoj ustavnosti i zakonitosti osporenog opšteg akta, nalazeći *in thesi* da se postupak za ostvarivanje pojedinih sloboda i prava čoveka može urediti samo zakonom, a nadležnost i sastav sudova, i nadležnost vlada u republikama, samo u samim republikama članicama federacije. Tumačenje člana 17. stav 3. Ustava SRJ Sud je dao *pro foro externo*, donekle se od ovog tumačenja i sam ograđujući. Tako sud, u nastavku odluke ističe da se, polazeći od prirode samog akta, njegove sadržine i donosioca, „nije u ovom postupku do kraja upuštao u izgrađivanje konačnih pravnih stavova oko načina ostvarivanja saradnje, pravne prirode, kao i načina izvršavanja obaveza ustanovljenih osnivanjem Međunarodnog krivičnog tribunala”, pa ni o takvim pitanjima kao što su, između ostalog: da li je i na koji način SR Jugoslavija, kao članica Ujedinjenih nacija, obavezna da sarađuje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom, kako postupati po Statutu i drugim aktima tog tribunala bez usaglašavanja unutrašnjeg prava sa njihovom sadržinom, da li se Statut i Pravilnik tribunala zasnivaju na opšteprihvaćenim načelima i pravilima međunarodnog prava kada je reč o izručenju domaćih državljana. Ustavni sud otvorenim je ostavio i pitanje hijerarhije pravnih akata, o kome je prethodno izrazio svoje shvatanje.

Po svemu sudeći, Zakon će, takav kakav je, ili uz eventualne ali nebitne unutrašnje izmene i nesumnjiva ali bitna neuvažavanja člana 39. od strane Haškog tribunala i Saveta bezbednosti, pravno opstati i biti primenjivan.