

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

**PRIJEDLOG ZAKONA O NIŠTETNOSTI ODREĐENIH PRAVNIH AKATA
PRAVOSUDNIH TIJELA BIVŠE JNA, BIVŠE SFRJ I REPUBLIKE SRBIJE, S
KONAČNIM PRIJEDLOGOM ZAKONA**

Zagreb, rujan 2011.

PRIJEDLOG ZAKONA O NIŠTETNOSTI ODREĐENIH PRAVNIH AKATA PRAVOSUDNIH TIJELA BIVŠE JNA, BIVŠE SFRJ I REPUBLIKE SRBIJE

I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavna osnova za donošenje Zakona o ništetnosti određenih pravnih akata pravosudnih tijela bivše JNA, bivše SFRJ i Republike Srbije, nalazi se u članku 2. stavcima 1. i 4. podstavak 1. Ustava Republike Hrvatske.

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE TREBAJU UREDITI ZAKONOM, TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM ZAKONA PROISTEĆI

Hrvatski sabor donio je 25. lipnja 1991. Ustavnu odluku o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 31/1991.; u daljnjem tekstu: Ustavna odluka) kojom je Republika Hrvatska proglašena suverenom i samostalnom državom (točka I.) te je tim činom Republika Hrvatska pokrenula postupak razdruživanja od drugih republika i SFRJ i postupak svojeg međunarodnog priznavanja (točka II.).

Točkom IV. Ustavne odluke izrijekom je određeno da na području Republike Hrvatske važe samo zakoni koje je donio Sabor Republike Hrvatske, a do okončanja razdruživanja i savezni propisi koji nisu stavljeni izvan snage, s tim što Republika Hrvatska preuzima sva prava i obveze koja su Ustavom Republike Hrvatske i Ustavom SFRJ bila prenesena na tijela SFRJ.

Istoga dana Sabor Republike Hrvatske donio je i Deklaraciju o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 31/1991.) u kojoj se, između ostaloga, u točki IV. navodi i sljedeće:

"... Na području Republike Hrvatske važe samo zakoni koje je donio Sabor Republike Hrvatske, a do okončanja razdruživanja i savezni propisi koji nisu stavljeni izvan snage. Sva pitanja koja u ovom trenutku ne mogu biti riješena, kao što su položaj JNA, savezna diplomacija, razdioba zajedničkih prava i obveza bit će uređena posebnim dogovorom - ugovorom između Republike Hrvatske i ostalih federalnih jedinica i SFRJ u postupku razdruživanja. Dok traje razdruživanje, Republika Hrvatska priznaje samo, one savezne institucije u kojima se odlučuje na osnovama, pariteta i suglasnosti.

Savezna tijela ne mogu djelovati na teritoriju Republike Hrvatske, osim ako to Vlada Republike Hrvatske za pojedini slučaj privremeno ne odobri. ..."

U skladu s neotuđivim pravom Republike Hrvatske na samoodređenje te polazeći od naprijed navedenih akata, a utvrđujući da je tromjesečni rok o odgodi primjene Ustavne odluke koji je određen Brijunskom deklaracijom istekao 7. listopada 1991., Sabor Republike Hrvatske 8.

listopada 1991. donio je Odluku ("Narodne novine" broj 53/1991.) kojom je od toga dana Republika Hrvatska raskinula državnopravne sveze na temelju kojih je zajedno s ostalim republikama i pokrajinama tvorila dotadašnju SFRJ (točka I.).

Točkom II. te Odluke Republika Hrvatska odrekla je legitimitet i legalitet svim tijelima dotadašnje federacije - SFRJ, a točkom III. ne priznaje se valjanim niti jedan pravni akt bilo kojeg tijela koje nastupa u ime bivše Federacije - SFRJ.

Istoga dana Sabor Republike Hrvatske donio je i zaključke kojima je u odnosu na bivšu JNA utvrdio slijedeće:

- "1. Na Republiku Hrvatsku izvršena je oružana agresija od strane Republike Srbije i takozvane JNA. Republika Hrvatska prisiljena je braniti se od agresije svim raspoloživim sredstvima.*
- 2. Takozvana JNA se proglašava agresorskom i okupatorskom vojskom i mora bez odlaganja napustiti teritorij Republike Hrvatske koji je privremeno zaposjela.*
- 3. Sabor Republike Hrvatske zahtijeva od bivše JNA da hrvatskim državljanima, koji se nalaze na odsluženju vojnog roka, bez odgađanja omogući napuštanje armije i slobodni odlazak svojim kućama. ..."*

Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora dana 13. listopada 2000. radi zaustavljanja radikalne politizacije Domovinskog rata i zabrinjavajućeg polariziranja hrvatskoga društva donio je Deklaraciju o Domovinskom ratu ("Narodne novine" broj 102/2000.).

Točkom II. Deklaracije utvrđuje se da je Republika Hrvatska vodila pravedan i legitiman, obrambeni i osloboditeljski, a ne agresivni i osvajački rat prema bilo kome, u kojem je branila svoj teritorij od velikosrpske agresije unutar međunarodno priznatih granica. U vezi s navedenim, točkom IV. te Deklaracije naglašava se da je temeljna vrijednost Domovinskog rata uspostava i obrana državnog suvereniteta i teritorijalnog integriteta Republike Hrvatske, čime su stvorene pretpostavke za djelovanje pravne države i vladavine prava te zakonito funkcioniranje državnih tijela kao najbolji način za daljnju afirmaciju dostojanstva Domovinskog rata.

Nadalje, u točki IV. izrijekom se navodi:

"6. Radi dostojanstva Domovinskog rata hrvatsko pravosuđe je dužno procesuirati sve moguće slučajeve pojedinačnih ratnih zločina, teških povreda humanitarnog prava i svih drugih zločina počinjenih u agresiji na Republiku Hrvatsku i u oružanoj pobuni te tijekom Domovinskog rata, strogo primjenjujući načela individualne odgovornosti i krivnje."

Ustavni sud Republike Hrvatske u Izvješću u povodu inicijative Vlade Republike Hrvatske, klasa: 004-01/02-02/12, ur. broj: 5030109-02-2 od 10. listopada 2002. ("Narodne novine" broj 133/2002.) utvrdio je, nakon razmatranja svih prikazanih akata, pojedinačno i njihove ukupnosti, da je dana 8. listopada 1991. Republika Hrvatska postala u smislu međunarodnog prava suverena država, a što je, Mišljenjem broj 11 od 16. srpnja 1993., utvrdila i Arbitražna komisija Konferencije o miru u Jugoslaviji.

U skladu sa svim naprijed navedenim, nesporno je i utemeljeno pravo Republike Hrvatske da kao samostalna, suverena i demokratska država uređuje svekolike gospodarske, pravne i političke odnose na svom teritoriju. Drugim riječima, niti jedna država nema pravo donositi zakone ili na drugi način uplitati se u pitanja koja su u isključivoj jurisdikciji svake suverene države. To se bez iznimke odnosi na sva pravna područja, uključujući i područje kaznenoga zakonodavstva.

Svaka država u načelu je ovlaštena slobodno odrediti granice svoje kaznene vlasti. Međutim, želi li biti punopravnom članicom međunarodne zajednice mora se pridržavati temeljnih načela međunarodnog prava. Naime, pretjerano proširivanje vlastite kaznene vlasti dovodi do kršenja načela nemiješanja, priznatog u međunarodnom pravu.

Navedeno se upravo dogodilo zakonom na temelju kojih su doneseni akti čiju ništetnost se predlaže proglasiti predloženim zakonom.

Republika Srbija donijela je 2003. (i nakon njegova donošenja četiri puta ga mijenjala i dopunjavala) Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine ("Sl. glasnik RS" broj 67/2003., 135/2004., 61/2005., 101/2007. i 104/2009.).

Iz naziva Zakona i predmeta njegova uređenja navedenog u članku 1. tog Zakona proizlazilo bi da se radi o zakonu koji se odnosi na organizacijska pitanja - ustrojavanje posebnih sudova za ratne zločine i vođenje postupka pred tih sudovima. Međutim, iz sadržaja članaka 2. i 3. ovoga Zakona proizlazi nešto sasvim drugo (napominje se da su navedeni članci Zakona na temelju četvrtih izmjena i dopuna toga Zakona stupili na snagu 1. siječnja 2010.). Navedeni članci Zakona glase:

"Član 2.

Ovaj zakon primjenjuje se radi otkrivanja, krivičnog gonjenja i suđenja za:

- 1. krivična dela iz čl. 370. do 384. i čl. 385. i 386. Krivičnog zakonika;*
- 2. teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava izvršena na teritoriji bivše Jugoslavije od 1. januara 1991. godine koja su navedena u Statutu Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju;*
- 3. krivično delo pomoći učiniocu posle izvršenog krivičnog dela iz člana 333. Krivičnog zakonika, ako je izvršeno u vezi sa krivičnim delima iz tač. 1) i 2) ovog člana.*

Član 3.

Državni organi Republike Srbije određeni ovim zakonom nadležni su za vođenje postupka za krivična dela iz člana 2. ovog zakona, koja su izvršena na teritoriji bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, bez obzira na državljanstvo učinioca ili žrtve."

Iz citiranih odredbi Zakona jasno proizlazi da je člankom 3. Republika Srbija proširila svoju jurisdikciju za kaznena djela navedena u članku 2. Zakona počinjena na teritoriju druge države (svih država nastalih raspadom bivše SFRJ, uključujući i Hrvatske), na način bez presedana u poredbenom i međunarodnom pravu. Nije poznato da bi neka država proširila svoje područje kaznene vlasti i nadležnosti svojih pravosudnih tijela počinjena izvan područja

te države i to selektivno, primjenjujući svoju kaznenu vlast na teritoriju drugih suverenih država. Način na koji je to učinila predstavlja kreaciju nekog novog načela nepoznatog u suvremenom poredbenom i međunarodnom pravu, suprotnom temeljnom načelu međunarodnog kaznenog prava - načelu teritorijalnosti.

Osnovno obilježje teritorijalnog načela u poredbenom i međunarodnom pravu jest da se kaznena vlast država primjenjuje na sva kaznena djela koja su počinjena na njezinu teritoriju. To je načelo izraz suvereniteta države koja nad svim osobama koje se nalaze unutar njezinih granica primjenjuje svoje državno pravo kažnjavanja (*ius puniendi*) u slučaju kršenja neke prohibitivne ili imperativne norme kaznenog prava. Teritorijalno načelo je primarno u odnosu na sva druga načela primjene kaznenog zakonodavstva u prostoru. Kao izraz suvereniteta, nezavisnosti i jednakosti država teritorijalno načelo opravdava se i potrebama generalne prevencije u kojoj je sadržan zahtjev da se negativni efekti kaznenog djela (sankcija) moraju osjetiti upravo tamo gdje je pravni red bio poremećen kaznenim djelom.

Uz nedopušteno proširivanje načela teritorijalnosti na područje drugih država člankom 3. Zakona, Republika Srbija "posudila je" i neke elemente drugog načela međunarodnog kaznenog prava - načela univerzalnosti, proširujući svoju nadležnost u svim slučajevima kaznenog djela povrede međunarodnog humanitarnog prava "bez obzira na državljanstvo počinitelja ili žrtve", ali opet na način suprotan međunarodnom pravu. Ovo načelo je u kazneno pravo uvedeno radi kaznenog progona u prvom redu ex teritorijalnih kaznenih djela, tj. kaznenih djela nad kojima niti jedna država nema kaznenu vlast ni jurisdikciju (npr. piratstvo počinjeno na otvorenom moru). Načelo univerzalnosti dodatak je ostalim načelima važenja kaznenog zakonodavstva u prostoru kojem je funkcija popunjavanje praznina koje su ta načela eventualno ostavila. Zbog toga se i domaće načelo univerzalnosti, koje mu rezerviraju pojedina nacionalna kaznena zakonodavstva koja ga prihvaćaju, utvrđuje oduzimanjem odnosno eliminacijom slučajeva koji su već pokriveni drugim načelima. Njegova je uloga, prema tome, po njegovoj prirodi sekundarna odnosno supsidijarna i podložna određenim ograničenjima.

Zaključno, uz povredu navedenih načela međunarodnoga kaznenoga prava navedenim člancima 2. i 3. Zakona Republika Srbija povrijedila je i opće pravno načelo postupanja u dobroj vjeri. Na kakvo postupanje je obvezuje Deklaracija o načelima međunarodnog prava koja se tiču prijateljskih odnosa i suradnje među državama, koju je usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda 24. listopada 1970. Naime, Republika Srbija nije postupila s namjerom koja postoji kod univerzalnog načela, a to je zaštita interesa međunarodne zajednice. Sasvim suprotno, način na koji su navedene odredbe formulirane, a osobito način na koji se one provode u praksi pravosudnih tijela Republike Srbije, upućuju na to da je tom interesu pretpostavljen vlastiti interes kojim se izvan svake sumnje, sistemskom zloupotrebom prava krši načelo nemiješanja iz Povelje Ujedinjenih naroda.

Donošenjem Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine, i njegovom ekstenzivnom primjenom bez ikakvih procesnih ograničenja, Republika Srbija nedvojbeno sustavno zlorabi kazneno pravo.

Slijedom svega navedenoga, Republika Hrvatska ima legitimno pravo i dužnost zaštititi kako svoj suverenitet i samostalnost, tako i svoje građane od kaznenoga progona pokrenutog od strane pravosudnih tijela Republike Srbije, koji se provodi na temelju zakona koji predstavlja nedopustivo miješanje u pitanja u isključivoj nadležnosti svake (druge) države, na način nepoznat i neprihvatljiv u međunarodnom pravu.

Stoga se Prijedlogom zakona propisuje da su ništetni i bez pravnog učinka svi pravni akti bivše JNA, njezinih pravosudnih tijela i pravosudnih tijela bivše SFRJ te pravosudnih tijela Republike Srbije koji se odnose na Domovinski rat u Republici Hrvatskoj, a po kojima su osumnjičeni, optuženi i/ili osuđeni državljani Republike Hrvatske za kaznena djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, počinjena na teritoriju Republike Hrvatske.

Predloženim zakonom propisuje se i da se iznimno ništetnost pravnih akata pravosudnih tijela Republike Srbije ne odnosi na akte za koje pravosudna tijela Republike Hrvatske utvrde da udovoljavaju pravnim standardima iz kaznenog zakonodavstva Republike Hrvatske.

Nadalje, propisuje se da nadležna pravosudna tijela Republike Hrvatske neće postupati po zamolnicama pravosudnih tijela Republike Srbije za pravnu pomoć u kaznenim predmetima, ukoliko se zamolnice odnose na akte iz članka 1. predloženog Zakona odnosno kaznena djela navedena u Zakonu o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine, budući je postupanje po njima u suprotnosti s pravnim poretkom Republike Hrvatske i šteti njezinoj suverenosti i sigurnosti.

Napominje se da se prema dostavljenom popisu Tužilaštva za ratne zločine Republike Srbije pred pravosudnim tijelima Republike Srbije vodi 71 postupak (s time što je prema dostavljenim podacima u 26 predmeta postupak obustavljen).

Predloženim zakonom ne dovodi se u pitanje izvršavanje obveza koje Republika Hrvatska preuzela Ustavnim zakonom o suradnji Republike Hrvatske s Međunarodnim kaznenim sudom ("Narodne novine" broj 32/96.)

Donošenje predloženog zakona ukazuje se hitnim kako bi se izbjeglo neprimjereno i nedopustivo postupanje prema hrvatskim državljanima i zaštitila njihova ustavna prava i pravni interesi od strane tijela druge države koja za takova postupanja nemaju nikakvo pravo.

III. OCJENA SREDSTAVA POTREBNIH ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Za provođenje ovog zakona nisu potrebna sredstva iz Državnog proračuna.

IV. PRIJEDLOG DA SE ZAKON DONESE PO HITNOM POSTUPKU

Sukladno članku 159. Poslovnika Hrvatskog sabora ("Narodne novine" broj 71/2000., 129/2000., 117/2001., 42/2002., 91/2003., 58/2004., 69/2007. - Odluka USRH, 39/2008. i 86/2008.) predlaže se donijeti ovaj Zakon po hitnom postupku.

Za donošenje Zakona po hitnom postupku postoje osobito opravdani državni razlozi budući će se njegovim donošenjem spriječiti daljnje miješanje u suverenitet i samostalnost Republike Hrvatske, te istodobno onemogućiti buduće izlaganje državljana Republike Hrvatske neutemeljenom i nedopustivom kaznenom progonoj od strane tijela druge države.

V. TEKST KONAČNOG PRIJEDLOGA ZAKONA

KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O NIŠTETNOSTI ODREĐENIH PRAVNIH AKATA PRAVOSUDNIH TIJELA BIVŠE JNA, BIVŠE SFRJ I REPUBLIKE SRBIJE

Članak 1.

Stupanjem na snagu ovog Zakona utvrđuje se da su ništetni i bez pravnog učinka svi pravni akti bivše JNA, njezinih pravosudnih tijela, pravosudnih tijela bivše SFRJ i pravosudnih tijela Republike Srbije koji se odnose na Domovinski rat u Republici Hrvatskoj, kojima su osumnjičeni, optuženi i/ili osuđeni državljani Republike Hrvatske za kaznena djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom iz Glave XIII. Kaznenog zakona ("Narodne novine" broj 110/1997., 27/1998. - ispr., 50/2000., 129/2000., 51/2001., 111/2003., 190/2003. - Odluka USRH, 105/2004., 84/2005. - ispr., 71/2006., 110/2007., 152/2008., 57/2011., 77/2011. - odluka USRH), počinjena na teritoriju Republike Hrvatske, i to:

- genocida iz članka 156.,
- agresivnog rata iz članka 157.,
- zločina protiv čovječnosti iz članka 157a.,
- ratnog zločina protiv civilnog pučanstva iz članka 158.,
- ratnog zločina protiv ranjenika i bolesnika iz članka 159.,
- ratnog zločina protiv ratnih zarobljenika iz članka 160.,
- protupravnog ubijanja i ranjavanja neprijatelja iz članka 161.,
- protupravnog oduzimanja stvari od ubijenih i ranjenih na bojištu iz članka 162.,
- nedozvoljenog sredstva borbe iz članka 163.,
- povrede pregovarača iz članka 164.,
- grubog postupanja s ranjenicima, bolesnicima i ratnim zarobljenicima iz članka 165.,
- neopravdane odgode povratka ratnih zarobljenika iz članka 166.,
- uništavanja kulturnih dobara i objekata u kojima se nalaze kulturna dobra iz članka 167.,
- zapovjedne odgovornosti iz članka 167a.,
- zlouporabe međunarodnih znakova iz članka 168.,
- povrede ugleda strane države i međunarodne organizacije iz članka 186.,
- udruživanja radi činjenja kaznenih djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom iz članka 187.,
- pripremanja kaznenih djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom iz članka 187a. i
- naknadne pomoći počinitelju kaznenog djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom iz članka 187b.

Iznimno, ništetnost pravnih akata pravosudnih tijela Republike Srbije ne odnosi se na akte za koje pravosudna tijela Republike Hrvatske utvrde da udovoljavaju pravnim standardima iz kaznenog zakonodavstva Republike Hrvatske.

Članak 2.

Samo pravosudna državna tijela Republike Hrvatske mogu pred hrvatskim pravosudnim tijelima procesuirati hrvatske državljane za kaznena djela iz članka 1. ovog Zakona.

Ovim Zakonom ne dovodi se u pitanje izvršavanje obveza koje je Republika Hrvatska preuzela Ustavnim zakonom o suradnji Republike Hrvatske s Međunarodnim kaznenim sudom ("Narodne novine" broj 32/96).

Članak 3.

Pravosudna tijela Republike Hrvatske neće postupati po zamolnicama pravosudnih tijela Republike Srbije za pravnu pomoć u kaznenim predmetima, koje se odnose na kaznena djela iz članka 1. ovog Zakona jer je postupanje po takvim zamolnicama u suprotnosti s pravnim poretkom Republike Hrvatske i šteti njenoj suverenosti i sigurnosti.

Članak 4.

Ovaj zakon stupa na snagu danom objave u "Narodnim novinama".

O B R A Z L O Ž E N J E**Uz članak 1.**

Određuje se sadržaj zakona – utvrđuje se da su ništetni i bez pravnog učinka svih pravni akti bivše JNA, njezinih pravosudnih tijela i pravosudnih tijela bivše SFRJ te pravosudnih tijela Republike Srbije koji se odnose na Domovinski rat u Republici Hrvatskoj, a po kojima su osumnjičeni, optuženi i/ili osuđeni državljani Republike Hrvatske za kaznena djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom počinjena na teritoriju Republike Hrvatske.

Stavkom 2. istog članka propisuje se da se iznimno, ništetnost pravnih akata tijela Republike Srbije ne odnosi na akte za koje pravosudna tijela Republike Hrvatske utvrde da udovoljavaju pravnim standardima iz kaznenog zakonodavstva Republike Hrvatske.

Uz članak 2.

Određuje se da je u isključivoj nadležnosti pravosudnih tijela Republike Hrvatske vođenje kaznenih postupaka, protiv hrvatskih državljana za kaznena djela počinjena tijekom Domovinskog rata na teritoriju Republike Hrvatske.

Međutim, time se ne dovode u pitanje obveze koje je Republika Hrvatska preuzela Ustavnim zakonom o suradnji Republike Hrvatske s Međunarodnim kaznenim sudom. Republika Hrvatska i nadalje će ispunjavati sve zahtjeve za suradnju ili izvršenje pojedinih odluka Međunarodnog kaznenog suda na način kako je to predviđeno navedenim Ustavnim zakonom.

Uz članak 3.

Ugovorom između Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije o pravnoj pomoći u građanskim i kaznenim stvarima ugovorne stranke su se obvezale da će jedna drugoj na zahtjev, pod uvjetima i na način predviđen Ugovorom, pružati pravnu pomoć u građanskim i kaznenim stvarima. Nadalje, sklopljen je i Sporazum o suradnji u progonu počinitelja kaznenih djela ratnih zločina, zločina protiv čovječnosti i genocida između Državnog odvjetništva Republike Hrvatske i Tužilaštva za ratne zločine Republike Srbije. Ne dovodeći u pitanje obvezu suradnje pravosudnih tijela dviju država koja proizlazi iz navedenih akata, ovim Zakonom, iz razloga navedenih u ocjeni stanja, propisuje se izuzetak u odnosu na kaznena djela i postupke obuhvaćene ovim Zakonom.

Pravna osnova za navedeno postupanje sadržana je u članku 9. Zakona o potvrđivanju Ugovora između Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije o pravnoj pomoći u građanskim i kaznenim stvarima ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 6/98.) kojim je propisano da zamoljena država može odbiti pravnu pomoć ako bi udovoljenje zamolnici bilo u suprotnosti s njenim pravnim poretkom ili bi moglo štetiti njenoj suverenosti ili sigurnosti.

Uz članak 4.

Ovim člankom određuje se dan stupanja na snagu Zakona.

Obzirom na nedopustive posljedice koje mogu nastati za građane ukoliko se predloženim zakonom ne bi onemogućilo daljnje neprihvatljivo postupanje pravosudnih tijela druge države, predlaže se propisati da Zakon stupa na snagu danom objave u "Narodnim novinama".