

POSEBNOSTI OVLASTI TUŽITELJA MEĐUNARODNOG KAZNENOG SUDA DA U INTERESU PRAVDE ODUSTANE OD ISTRAGE I KAZNENOG PROGONA (ČL. 53. RIMSKOG STATUTA)

*Doc. dr. sc. Marissabell Škorić **

UDK 341.492.2

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: travanj 2007.

U radu se analizira diskrecijska ovlast tužitelja Međunarodnog kaznenog suda (engl. International Criminal Court) da na temelju članka 53. stavka 1. točke (c) i stavka 2. točke (c) Rimskog statuta ne pokrene istragu ili kazneni progon kad utvrdi da njihovo poduzimanje ne bi služilo interesima pravde. Ta tužiteljeva ovlast izazvala je niz rasprava poglavito iz razloga što Rimski statut pobliže ne određuje sadržaj pojma interesi pravde, koji se u radu posebno analizira. U okviru sadržaja pojma interesa pravde posebna pažnja posvećena je pitanju je li taj pojam ograničen samo na retributivnu pravdu ili u njegovu tumačenju treba uzeti u obzir širi koncept pravde koji bi u sebi uključivao priznavanje, pod određenim uvjetima, učinaka amnestija kao alternativa kaznenom progону.

Rezultati analize upućuju na zaključak kako su tvorci Rimskog statuta ostavili tužitelju slobodu odlučivanja o tome hoće li poduzeti istragu i kazneni progon ili će, kako ne bi ugrozio razvoj demokracije u odnosnoj državi, od njih odustati. Tako postavljena diskrecijska ovlast tužitelja koji svoju odluku treba temeljiti na političkim kriterijima zahtijeva preciznije uređenje koje je za sada izostalo. U tom smislu predlaže se dopuna članka 53. stavka 1. točke (c) i stavka 2. točke (c) tako da se učini jasnim i nedvojbenim kako će najodgovorniji za počinjenje zločina iz nadležnosti ICC biti procesuirani i kažnjeni odnosno da tužitelj ICC ne može odustati od kaznenog progona protiv najviše rangiranih vođa i glavnih pokretača zločina iz nadležnosti Suda. Za ostale počinitelje zločina, odluka tužitelja o nepoduzimanju kaznenog progona može biti prihvatljiva, ali samo ako udovoljava kriterijima koji su unaprijed određeni i jednaki za sve. U tom smislu

* Dr. sc. Marissabell Škorić, docentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Hahlić 6, Rijeka

predlaže se donošenje i objavljivanje smjernica koje će ukloniti ili barem u znatnoj mjeri umanjiti moguće sumnje u opravdanost i legitimnost tužiteljeve odluke da ne progoni počinitelje najtežih zločina iz nadležnosti Suda.

Ključne riječi: tužitelj Međunarodnog kaznenog suda, interes pravde, amnestije

1. UVOD

Članak 53. stavak 1. točka (c) i stavak 2. točka (c) Statuta Međunarodnog kaznenog suda (u daljnjem tekstu: Rimski statut)¹ ovlašćuju tužitelja Međunarodnog kaznenog suda da uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja, uključujući težinu kaznenog djela, interese žrtava i okolnosti koje se tiču počinitelja, ne pokrene istragu odnosno ne nastavi kazneni progon kad utvrdi da njihovo poduzimanje ne bi služilo *interesima pravde*. Ta tužiteljeva ovlast izazvala je niz rasprava poglavito zbog činjenice što se ne može postići konsenzus oko sadržaja i domašaja pojma *interesi pravde*. Dio autora smatra kako pojam *interesa pravde* treba tumačiti restriktivno, isključivo uzimajući u obzir navedene kriterije, a bez obzira na eventualne političke posljedice koje istraga i progon mogu izazvati.² S druge strane, dio autora smatra kako pojam *interesi pravde* traži od tužitelj ICC da prilikom donošenja odluke o pokretanju istrage i kaznenog progona uzme u obzir šire interese međunarodne zajednice, uključujući potencijalne političke posljedice koje bi poduzimanje istrage i progona moglo izazvati u odnosnoj državi.³ Philippe Kirsch koji je predsjedavao *Odborom svih*

¹ Statut Međunarodnog kaznenog suda, Narodne novine - međunarodni ugovori, 5/2001.

² Stahn, Carsten, Complementarity, Amnesties and Alternative Forms of Justice: Some Interpretative Guidelines for the International Criminal Court, *Journal of International Criminal Justice*, 3, 2005., str. 718. U istom smislu vidi Human Rights Watch Policy Paper, The Meaning of "the Interest of Justice" in Article 53 of the Rome Statute, June 2005., str. 1-25, dostupno na <http://hrw.org/campaigns/icc/docs/ij070505.pdf>.

³ Beatrice Le Fraper Du Hellen, Round Table: Prospect for the Functioning of the International Criminal Court, u: Politi, Mauro; Nesi Giuseppe, The Rome Statute of the International Criminal Court, str. 300, "... the term 'in the interests of justice' also requires the Prosecutor to take account of the broader interests of the international community, including the potential political ramifications of an investigation on the political environment of the state over which he is exercising jurisdiction". Vidi i: Brubacher, R. Matthew, Prosecutorial Discretion within the International Criminal Court, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 2, 2004., str. 82-84; Robinson, Darryl, Serving the Interests of Justice: Amnesties, Truth

na Rimskoj diplomatskoj konferenciji⁴ drži kako izraz *interesi pravde* odražava “kreativnu neodređenost” koja se odnosi na sporno pitanje davanja ovlasti tužitelju da prepozna amnestiju (grč. *amnēstía* - zaborav) kao razlog odustajanja od istrage ili progona počinitelja najtežih zločina pred ICC.⁵ U istom smjeru ide i razmišljanje Mahnousha Arsanjanija koji potvrđuje da pitanje amnestija i komisija za istinu i pomirenje nije nikada ozbiljno raspravljeno, iako je bilo pokušaja koji su išli u tom smjeru.⁶ Naime, u kolovozu 1997.⁷ delegacija SAD predlagala je da budući međunarodni sud mora prilikom donošenja odluke o kaznenom progonu voditi računa o amnestijama koje su dane u interesu međunarodnog mira i nacionalnog pomirenja.⁸ Otvorena rasprava i zaključci o tom pitanju izostali su na Rimskoj konferenciji.⁹

Commissions and the International Criminal Court, *European Journal of International Law*, Vol. 14, 3/2003., str. 504-505.

⁴ Engl. *Committee of the Whole*. Riječ je o tijelu Konferencije koje obuhvaća sve delegacije i koje usvaja konačne nacрте odluka koje prihvaća plenarna sjednica. O Diplomatskoj konferenciji detaljno vidi Josipović, Ivo; Krapac, Davor; Novoselec, Petar, *Stalni međunarodni kazneni sud*, Narodne novine, Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2001., str. 65-70.

⁵ Scharf, P. Michael, *The Amnesty Exception to the Jurisdiction of the International Criminal Court*, *Cornell International Law Journal*, Vol. 32, 1999., str. 522.

⁶ Mahnoush Arsanjani bio je tajnik *Odbora svih* tijekom Diplomatske konferencije.

⁷ Godine 1996. Opća skupština UN osnovala je *Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court* zadatak kojeg je bio izraditi nacrt statuta koji će biti široko prihvatljiv (v. Resolution 50/46 od 11. prosinca 1995.). Pripremni odbor intenzivno je na izmjeni radio dvije godine, tijekom kojih su i države članice UN sudjelovale u radu sa svojim prijedlozima. Prvi dio rada PrepCom dovršio je izradom novog nacрта koji je sadržavao niz različitih prijedloga, no koji nisu bili pogodni za razmatranje na diplomatskoj konferenciji. Drugi dio rada PrepComa odvijao se tijekom 1997. i 1998. godine kad su otklonjene najveće razlike te sastavljen Nacrt statuta Međunarodnog kaznenog suda. Na zadnjoj sjednici 3. travnja 1998. PrepCom je usvojio, između ostalog, Nacrt statuta Međunarodnog kaznenog suda i Nacrt završnog akta Diplomatske konferencije (v. U.N. doc. A/AC.249/CRP.6-18; U.N. doc. A/AC.249/CRP.19. Vidi i U.N. doc. A/AC.249/1998/CRP.21; U.N. doc. A/AC.249/1998/CRP.3/Rev.1.). O radu PrepComa vidi Bassiouni, M. Cherif, *Observations Concerning the 1997-98 Preparatory Committee's Work*, u: Bassiouni, M. Cherif (ed.), *The International Criminal Court: Observations and issues before the 1997-98 Preparatory Committee; and administrative and financial implications*, 1997., str. 5-35.

⁸ Scharf, op.cit. (bilj. 5), str. 508.

⁹ Tijekom rasprave pitanje tužiteljeve ovlasti da u interesu pravde odustane od istrage i kaznenog progona bilo je spomenuto od predstavnika Sirije i Danske, i to tako da je prvi

Tijekom 2004. Uredu tužitelja Međunarodnog kaznenog suda upućeni su prvi slučajevi i Ured je započeo s radom.¹⁰ Istodobno je Ured tužitelja donio interne dokumente koji sadržavaju smjernice za njegov rad.¹¹ Iako Ured tužitelja nije objavio službeni dokument u kojem bi pobliže objasnio kriterije za procjenu pojma interesi pravde, ostavio je mogućnost, u okviru članka 53., ispitivati alternativne oblike pravde.¹² S obzirom na to, druga okolnost koja izaziva pozornost je ta što tužitelj prilikom donošenja odluke o započinjanju istrage ili kaznenog progona mora procijeniti, iz perspektive interesa pravde, političku prikladnost svoje odluke. U tom slučaju postavlja se pitanje nisu li takve odluke trebale ostati u nadležnosti političkih tijela, odnosno hoće li davanje takvih ovlasti tužitelju dovesti u opasnost očuvanje legitimnosti Ureda tužitelja i Međunarodnog kaznenog suda.

U nastavku se analizira djelokrug tužiteljevih diskrecijskih ovlasti, sadržaj pojma interesi pravde i pitanje prikladnosti prihvaćanja amnestija i odustajanja od kaznenog progona počinitelja najtežih zločina međunarodnog prava.

izrazio svoju rezerviranost zbog davanja takvih ovlasti tužitelju, dok je drugi pozdravio mogućnost odustajanja od slučaja u interesu pravde.

¹⁰ Tijekom 2004. i 2005. godine tri države stranke i Vijeće sigurnosti uputile su situaciju tužitelju. Države stranke koje su uputile situaciju tužitelju jesu Uganda, Kongo i Srednjoafrička Republika, a tužitelj je formalno započeo istrage za zločine počinjene u Kongu i Ugandi. Vijeće sigurnosti Rezolucijom 1593 od 31. ožujka 2005. povjerilo je tužitelju Međunarodnog kaznenog suda istragu zločina počinjenih od 1. srpnja 2002. u sudanskoj pokrajini Darfur. Odluku o započinjanju istrage tužitelj je donio u lipnju 2005.

¹¹ OTP Internal Memorandum: Interpretation and Scope of "Interests of Justice" in Article 53 of the Rome Statute, 7 May 2004. (u daljnjem tekstu: OTP Internal Memorandum), citirano iz: Delmas-Marty, Mireille, Interactions between National and International Criminal Law in the Preliminary Phase of Trial at the ICC, *Journal of International Criminal Justice*, 4, 2006., str. 9, Paper on some policy issues before the Office of the Prosecutor, September 2003., dostupno na http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/030905_Policy_Paper.pdf, Draft ICC Regulations of the Office of the Prosecutor, June 3, 2003., dostupno na www.icc-cpi.int/library/organs/otp/draft_regulations.pdf

¹² OTP Internal Memorandum, str. 7.

2. ODLUKA TUŽITELJA O NEPODUZIMANJU ISTRAGE I KAZNENOG PROGONA KAD JE TO U INTERESU PRAVDE

2.1. Djelokrug tužiteljevih diskrecijskih ovlasti

U postupku pred Međunarodnim kaznenim sudom od tužitelja se zahtijeva donošenje veoma osjetljivih odluka. Kad govorimo o diskrecijskim ovlastima¹³ tužitelja, moramo razlikovati dvije razine njegove diskrecije: inherentnu diskreciju, koja je uključena u sadržaj načela legaliteta, i političku diskreciju, koja dopušta primjenu političkih kriterija u izvršavanju funkcija.¹⁴

Kod provođenja istražnih funkcija i funkcija kaznenog progona tužitelj će neizbježno morati odgovoriti na pitanja kao što su postoji li “*razborita osnova za nastavak istrage*” (članak 15. stavak 3. Rimskog statuta), postoji li “*razborita osnova za sumnju da je počinjeno kazneno djelo iz nadležnosti suda*” (čl. 53. st. 1. t. (a) Rimskog statuta), postoji li “*razborita osnova za sumnju da je određena osoba počinila kazneno djelo iz nadležnosti suda*” kao uvjet za podnošenje tužiteljeva zahtjeva za izdavanjem uhidbenog naloga (članak 58. stavak 1. Rimskog statuta), hoće li podnijeti žalbu na odluku Raspravnog vijeća (članci 81. i 82. Rimskog statuta) i druga. Prije nego donese odluku o navedenim pitanjima, tužitelj će razmotriti činjenice i dokaze kojima raspolaže i procijeniti ih u okviru relevantnih pravnih odredbi.

Druga vrsta tužiteljevih diskrecijskih ovlasti koja uključuje primjenu političkih kriterija predmet je mnogobrojnih rasprava. Tako kriterij za donošenje

¹³ Prema Oxfordskom pravnom priručniku, “sloboda odluke” je “sposobnost odlučivanja ili određivanja u skladu s okolnostima i što se čini pravednim, ispravnim, nepristranim i razumnim u ovim okolnostima”. Oxford Companion to Law, David M. Walker, Hardcover, Oxford University Press, 1980. O diskrecijskim ovlastima tužitelja nacionalnih i međunarodnih kaznenih sudova vidi Daniel D. Ntanda Nsereko, *Prosecutorial discretion before National Courts and International Tribunals*, *Journal of International Criminal Justice*, 3, 2005., str. 124-144; Turone, Giuliano, *Powers and Duties of the Prosecutor*, u: Cassese, Antonio; Gaeta, Paola; Jones, R. W. D., Jone (editors): *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Oxford University Press, Volume II, str. 1137-1180; Jallow, B. Hassan, *Prosecutorial Discretion and International Criminal Justice*, *Journal of International Criminal Justice*, 3, 2005., str. 145-161.

¹⁴ Olásolo, Héctor, *The prosecutor of the ICC before the initiation of investigations: A quasi judicial or a political body?*, *International Criminal Law Review*, Vol. 3, 2003., str. 109; Gurmendi, Silvia, A. Fernandez, *The Process of Negotiations*, u: Lee, Roy, S. (ed.), *The International Criminal Court, The Making of the Rome Statute*, 1999., str. 220.

odluke o započinjanju istrage ili kaznenog progona nije isključivo pravni jer u tom slučaju tužitelj mora procijeniti, iz perspektive interesa pravde, političku prikladnost svoje odluke. Na taj način tužitelj dobiva ovlasti koje su veoma slične onima koje ima Vijeće sigurnosti kad procjenjuje predstavlja li slučaj prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti.¹⁵ Tako tužitelj, s jedne strane, u vršenju diskrecijskih ovlasti mora biti neovisan i ne dopustiti bilo kakva politička upletanja, dok s druge strane mora voditi računa o političkim posljedicama koje će nužno njegove odluke proizvesti. To više kad se ima u vidu da tužitelj ICC vrlo vjerojatno neće djelovati po okončanju sukoba, već će odluke morati donositi za vrijeme trajanja sukoba. Posljedica istrage i progona političkih lidera može biti daljnja destabilizacija odnosne države, što od tužitelja traži razmatranje mogućih političkih reperkusija koje će njegove odluke imati na političke procese u toj državi. Tako, uključivanje brige oko destabilizacije te države traži od tužitelja da odvagne rizik koji istraga i progon mogu imati na političku situaciju nasuprot drugim interesima koji pogoduju kaznenom progonu. Drugim riječima, od tužitelja se traži da prilikom donošenja odluke o poduzimanju istrage i kaznenog progona procijeni rizik koji bi istraga i progon mogli imati na političku situaciju, nasuprot drugim interesima koji idu u prilog poduzimanja progona.¹⁶ No valja naglasiti da odluka tužitelja kako neće nastaviti istragu ili progon jer to nije u interesu pravde nije konačna dok god je ne potvrdi Predraspravno vijeće ICC koje tužiteljevu odluku može preispitivati na vlastitu inicijativu. Drugim riječima, ako se Predraspravno vijeće ne složi s procjenom tužitelja, tužitelj će morati nastaviti s istragom odnosno kaznenim progonom.¹⁷

¹⁵ Brubacher, op.cit. (bilj. 3), str. 81.

¹⁶ *Although Article 53 lists a number of criteria for determining whether or not the interests of justice will be served by an investigation or a prosecution ...this list is not exhaustive and cannot relieve the prosecutor of the duty he has, in certain cases, to set off the obligation to serve interests of justice against the obligation to serve interests of peace.* Côté, Luc, *International Criminal Justice: Tightening up the Rules of the Game*, International Review of the Red Cross, Vol. 88, 861/2006., str. 143.

¹⁷ Članak 53. stavak 3. točka (b) Rimskog statuta i pravilo 110. Pravila o postupku i dokazima. U ostalim slučajevima tužiteljevu odluku o odustajanju tužitelja od istrage i kaznenog progona (vidi čl. 53. st. 1. t. (a) i (b) i st. 2. t. (a) i (b)) Predraspravno vijeće može preispitati samo na zahtjev države koja je uputila slučaj (ili Vijeće sigurnosti ako je ono uputilo slučaj). Jednako tako u tim slučajevima Predraspravno vijeće od tužitelja može tražiti samo da preispita svoju odluku (vidi čl. 53. st. 3. t. (a) i (b) Rimskog statuta). O analizi članka 53. vidi Bergsmo, Morten; Kruger Pieter, *Article 53: Initiation*

Neki komentatori drže da političke diskrecije trebaju biti u nadležnosti političkih tijela kao što je Vijeće sigurnosti jer se dajući takve ovlasti tužitelju dovodi u opasnost očuvanje legitimnosti njegova ureda i ICC kao institucije.¹⁸ Kriva odluka o tome da poduzme progon odnosno da ga ne poduzme ima velik utjecaj na povjerenje javnosti u efikasno provođenje kaznenog postupka i može imati dalekosežnije posljedice za tužitelja Međunarodnog kaznenog suda.

2.2. Sadržaj izraza *interesi pravde* na temelju odredbi Rimskog statuta

Temeljno pitanje na koje valja dati odgovor odnosi se na mogući sadržaj pojma *interesi pravde*. Naime, taj pojam prilično je elastičan i nejasan. Riječ “pravda” zahtjevana je i odrediti njezin sadržaj prilično je težak zadatak. Razlog tome leži u činjenici što ona znači različite sadržaje različitim ljudima. U kontekstu osnivanja međunarodnih kaznenih sudova s jedne strane te djelovanja komisija za istinu i pomirenje i amnestija s druge strane javlja se pitanje kako pronaći ravnotežu između zahtjeva da počinitelji najtežih zločina budu kažnjeni i ograničenja, prvenstveno političkih, zbog kojih kazneni progon može biti velik rizik za novi, demokratski poredak. Tako dolazimo do pitanja trebamo li pojam *interesi pravde* promatrati isključivo kao zahtjev da počinitelji budu kažnjeni (retributivna, kaznena pravda) ili ga trebamo promatrati u širem kontekstu s ciljem da se uspostavi ravnoteža koja je poremećena počinjenim zločinima i sukobom, naknadi šteta počinjena žrtvama i stvore uvjeti u kojima će počinitelji zločina preuzeti odgovornost za svoja nedjela (restorativna pravda). Zagovornici takvog viđenja pravde drže da pravda ne može biti zadovoljena tamo gdje bi samo izvršenje progona i kažnjavanje izazivalo razdor dovoljno jak da ugrozi postojanje novonastalih demokracija.¹⁹

of an investigation, u: Triffterer, Otto (editor), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999., str. 701-714.

¹⁸ Human Rights Watch Policy Paper, op. cit. (bilj. 2), str. 7-9.

¹⁹ Riječ “pravda” zahtjevana je. Izražava pojam koji je jako osporavan jer znači različite stvari različitim ljudima. Ponekad *interesi pravde* mogu tražiti odsutnost kaznenog progona i kažnjavanja. Pravde neće biti tamo gdje samo izvršenje progona i kažnjavanje izaziva razdor dovoljno jak da ugrozi postojanje demokracije koja se rađa. Goldstone, J. Richard, Fritz Nicole, “In the Interests of Justice” and Independent Referral: The ICC Prosecutor’s Unprecedented Powers, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 13, 2000., str. 662.

Oko pitanja je li pojam *interesi pravde* iz članka 53. stavaka 1. točke (c) i stavka 2. točke (c) ograničen samo na retributivnu pravdu ili u njegovu tumačenju treba uzeti u obzir širi koncept pravde ne postoji suglasnost. S jedne strane valja imati na umu da je ICC stalna sudska institucija stvorena s ciljem da se konačno stane na kraj nekažnjavanju počinitelja najtežih zločina u slučajevima kad su nacionalni pravosudni sustavi nesposobni ili nemaju volje progoniti. Od ICC se očekuje ne samo da progoni počinitelje zločina nego i da ohrabri države da same poduzmu progone. Iako pozdravljaju osnivanje ICC, neki autori izražavaju zabrinutost ako jedini način obračunavanja sa zločinima ostane suđenje i kažnjavanje. Potonji sugeriraju kako ICC mora imati na raspolaganju mehanizme koji će omogućiti poštovanje nacionalnih napora za suočavanje sa zločinima, poštovanje koje je nužno za prijelaz iz represivnog u demokratsko društvo. Mogućnost tužitelja da se uzdrži od istrage i kaznenog progona radi interesa pravde navodi se kao jedan od načina da se zahtjevi međunarodnog kaznenog prava usklade sa zahtjevima za postizanje mirovnih sporazuma i demokratskih promjena u društvima gdje su počinjeni zločini. Tako ostaje otvoreno pitanje kako se ICC i tužitelj kao tijelo Suda zaduženo za progon treba postaviti prema naporima komisija za istinu i pomirenje i amnestijama koje su proizašle kao rezultat rada tih komisija. Tijekom pregovora za osnivanje ICC jasno su se iskristalizirale dvije grupe: jedna koja je smatrala da na zločin treba odgovoriti kaznenim progonom i druga koja je alternativne mehanizme pravde (što uključuje i amnestije) smatrala prihvatljivima. Međutim, čak i oni koji su zauzeli stajalište da treba progoniti sve međunarodne zločine izrazili su bojazan prema postavljanju izričitog pravila da progon bude jedini prihvatljiv odgovor u svim situacijama. Isto tako, formuliranje izričitog izuzetka o prihvaćanju amnestija bilo je neprihvatljivo. Na kraju je prepušteno tužitelju odnosno Sudu da razvije prikladan pristup kad se suoči s konkretnom situacijom.²⁰

U nastavku se analiziraju kriteriji relevantni za procjenu sadržaja pojma *interesi pravde* i prihvaćanja amnestija kao alternative kaznenim progonima.²¹

²⁰ Moguće opravdanje zašto su izostali zaključci o pitanju amnestije na Diplomatskoj konferenciji može se možda naći u okolnosti da amnestije tradicionalno pokrivaju akte počinjene kroz duže vrijeme, a namjera je tvoraca Statuta ICC da se pažnja tužitelja usmjeri na situaciju neposredno nakon počinjenja zločina, dakle puno prije stadija pregovora o amnestiji i puno prije no što su žrtve bile prisiljene podnositi produljeni period represivne vlasti. Sukobi XX. stoljeća bili su strašni zbog skale zvjerstava koja su se desila i dodatno tragični zbog produženih razdoblja u kojima su ljudi bili prisiljeni trpjeti prije no što je poduzeta bilo kakva akcija.

²¹ U Nacrtu smjernica Ureda tužitelja iz 2003. godine pobježe se ne određuje pojam *interesi pravde*, ali na kraju teksta u bilješci se navodi sljedeće: "The experts are not in a

a) Čimbenici relevantni za procjenu sadržaja pojma interesi pravde

U članku 53. stavku 1. točki (c) i stavku 2. točki (c) navedeni su čimbenici koje tužitelj mora imati u vidu pri razmatranju pitanja da li bi istraga odnosno kazneni progon služili interesima pravde. Tako za pokretanje istrage tužitelj treba razmotriti težinu kaznenog djela i interese žrtava,²² a za pokretanje kaznenog progona uz ta dva čimbenika tužitelj treba razmotriti i, uzimajući u obzir sve okolnosti, dob i ubrojivost počinitelja zločina te njegov doprinos kaznenom djelu.²³

U Izvješću o strategiji progona koji je Ured tužitelja objavio u rujnu 2006. godine navodi se kako su čimbenici relevantni za procjenu težine zločina sljedeći: razmjer zločina, priroda zločina, način na koji je zločin počinjen i utjecaj zločina.²⁴ Kako se o tim čimbenicima raspravljalo u postupcima pred *ad hoc* tribunalima, u okviru pitanja odmjerivanja kazne držimo da bi ta iskustva mogla poslužiti i tužitelju ICC te ih u nastavku navodimo. U presudi u slučaju *Plavšić* navodi se kako na težinu zločina upućuje masovnost i razmjeri progona, broj ubijenih, deportiranih i prisilno protjeranih, krajnje nečovječno postupanje sa

position to make a recommendation on whether the Regulations should contain a further definition of what may constitute 'interests of justice'. Were it to be decided that such definition be given, this could comprise the following factors: (a) the start of an investigation would exacerbate or otherwise destabilize a conflict situation; (b) the start of an investigation would seriously endanger the successful completion of a reconciliation or peace process; (c) the start of an investigation would bring the law into disrepute." Draft ICC Regulations of the Office of the Prosecutor, June 3, 2003., dostupno na www.icc-cpi.int/library/organs/otp/draft_regulations.pdf. Vidi i OTP Internal Memorandum: Interpretation and Scope of "Interests of Justice" in Article 53 of the Rome Statute, 7 May 2004.

²² U originalnom radnom materijalu Diplomatske konferencije spomenuti su samo "interesi žrtava", a ne i "težina zločina" koja je umetnuta poslije za vrijeme rada Committee of the Whole.

²³ Razlog zašto se za pokretanje istrage ne traži procjena dobi i ubrojivosti počinitelja i njegova doprinosa zločinu je taj što u trenutku donošenja te odluke tužitelj još uvijek ne mora biti usmjeren na progon određenog počinitelja. U kasnijem stadiju postupka tužitelj raspolaze s više informacija i tada može procjenjivati okolnosti vezane uz osobu određenog počinitelja.

²⁴ Report on Prosecutorial Strategy, The Office of the Prosecutor, 14 September 2006., The Hague, dostupno na http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/OTP_Prosecutorial-Strategy-20060914_English.pdf.

zatvorenicama i razmjeri bezobzirnog razaranja imovine i vjerskih objekata.²⁵ Što se tiče prirode zločina, tužitelj ICC iznio je stajalište da namjerna ubijanja i seksualni zločini imaju najveći stupanj težine. U tom smjeru išla je i praksa u slučaju *Akayesu* gdje je zaključeno kako je istraga seksualnih zločina u interesu pravde.²⁶ Konačno, u procjeni težine zločina tužitelj mora voditi računa o načinu na koji je zločin počinjen i utjecaju zločina, ponajprije na žrtve.²⁷ Tako je u slučaju *Krstić* Raspravno vijeće zaključilo “*kako su prepuštenost žrtva na milost i nemilost onih koji su ih zarobili, fizičke i psihičke patnje nanesene svjedocima tih zločina, ‘nerazmjerna i zastrašujuća’ ili ‘odvratna’ sredstva i načini počinjenja tih zločina relevantne činjenice za procjenu težine zločina...*”²⁸

U praksi *ad hoc* tribunala prilikom razmatranja okolnosti vezanih za osobu počinitelja uzimalo se u obzir mladost počinitelja²⁹ odnosno starost³⁰ i njegovo loše zdravstveno stanje.³¹ Ti čimbenici, naravno, ne moraju dovesti do odluke tužitelja o nepoduzimanju progona. Primjerice, sporazum o osnivanju mješovitog međunarodnog kaznenog suda u Kambodži postignut je tek 2003., po proteku 24 godine od prestanka sukoba - posljedica toga je da je većina

²⁵ Judgement, *Prosecutor v. Plavšić*, IT-00-39&40/1, 23 February 2003., stavak 52. Vidi i Judgement, *Prosecutor v. Krstić*, IT-98-33, 19 April 2004., stavak 260. Broj žrtava u slučaju *Semanza* uzet je kao otežavajuća okolnost. V. Judgement and Sentence, *Prosecutor v. Semanza*, ICTR-97-20-T, 15 May 2003, stavak 571.

²⁶ Judgement, *Prosecutor v. Akayesu*, ICTR-96-4-T, 2 September 1998., stavak 417: “*The investigation and presentation of evidence relating to sexual violence is in the interest of justice*”.

²⁷ Rad tužitelja trebao bi biti usmjeren na situacije koje mogu imati zastrašujući učinak, kao primjerice bombardiranje Zagreba, te na one koje imaju poseban povijesni odjek, kao primjerice granatiranje tržnice u Sarajevu ili masakr u Srebrenici. Danner, Allison, Marston, *Enhancing the Legitimacy and Accountability of Prosecutorial Discretion at the International Criminal Court*, *The American Journal of International Law*, Vol. 97, 2003., str. 543.

²⁸ Judgement, *Prosecutor v. Krstić*, IT-98-33, 2 August, 2001., stavak 703. Vidi i: Sentencing Order, *Prosecutor v. Kayishema and Ruzidana*, ICTR-95-1-T, 21 May 1999., stavak 18.

²⁹ Sentencing Judgement, *Prosecutor v. Erdemović*, IT-96-22, 5 March 1998., u stavku 16. navodi se kako optuženiku koji je u vrijeme počinjenja zločina imao 23 godine “*treba pružiti još jednu šansu kako bi započeo život iz počeka nakon puštanja na slobodu, dok je još uvijek dovoljno mlad da to učini*”. U istom smislu vidi Sentence, *Prosecutor v. Serushago*, ICTR-98-39-S, 5 February 1999., stavci 39-42.

³⁰ Judgement, *Prosecutor v. Plavšić*, IT-00-39&40/1, 27 February 2003., stavci 95-106.

³¹ Judgement and Sentence, *Prosecutor v. Rutaganda*, ICTR-96-3, 6 December 1999., stavci 471-473.

potencijalnih optuženika starija od 70 godina.³² Opće loše zdravstveno stanje, također, nije razlog za odustajanje od kaznenog progona.³³

Pri razmatranju doprinosa počinitelja kaznenom djelu uzet će se u obzir uloga koju je imao optuženik u počinjanju zločina, odnosno razmotrit će se je li optuženik izravno sudjelovao u zločinima ili je na drugi način odgovoran za zločin, primjerice tako što je planirao ili naredio drugima da izvrše zločin.³⁴ Tranzicijska društva suočena su s problemom da nije moguće progoniti sve počinitelje zločina. Neminovno je postojanje financijskih i logističkih problema koji onemogućuju kazneni progon na stotine (ili čak tisuće) počinitelja zločina.³⁵

³² Agreement Between The United Nations and The Royal Government of Cambodia Concerning the Prosecution Under Cambodian Law of Crimes Committed during the period of Democratic Kampuchea, dostupno na <http://www.cambodia.gov.kh/krt/pdfs/Agreement%20between%20UN%20and%20RGC.pdf>.

³³ *Prosecutor v. Milošević*, IT-01-50-I.

³⁴ Judgement and Sentence, *Prosecutor v. Ruggiu*, ICTR-97-32-I, 1 June 2000., stavci 53-80. "The accused's position with Radio Television Libres des Milles Collines and in political life and the fact that he did not personally participate in the killings". Raspravno vijeće u ovom je slučaju kao olakotnu okolnost uzelo položaj optuženika i činjenicu da nije izravno sudjelovao u zločinu. Suprotno tome, u slučaju Krnojelac, položaj okrivljenika tijekom sukoba bio je otežavajuća okolnost. V. Judgement, *Prosecutor v. Krnojelac*, IT-97-25, 15 March 2002., stavak 77: "The participant who plans a mass destruction of life, and who orders others to carry out that plan, could well receive a greater sentence than the many functionaries who between them carry out the actual killing".

³⁵ Prilikom donošenja odluke o kaznenom progonu tužitelj treba uzeti u obzir brojne čimbenike, kao što su priroda i ozbiljnost zločina, vojni rang ili položaj u vladi navodnog počinitelja, značaj pravnih pitanja uključenih u slučaj, mogućnost uhićenja osumnjičenika, utjecaj slučaja na sredstva Ureda tužitelja. Bergsmo, Morten; Cissé Catherine, Staker, Christopher, The Prosecutors of the International Tribunals, u: Arbour, Louise; Eser, Albin; Ambos, Kai; Sandres, Andrew: The Prosecutor of a Permanent International Criminal Court = Le procureur d'une Cour pénale internationale permanente = El fiscal de una Corte Penal Internacional Permanente, eds. Louise Arbour... [et al.], Freiburg im Breisgau: Edition Iuscrim, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 2000., str. 135. Dajući ograničene resurse ICC, odbijanje optužbi u posebno složenim slučajevima može dopustiti tužitelju da razmatra više slučajeva. S druge strane, složenost suđenja vjerojatno će se povećati s obzirom na veći rang optuženika. Nadalje, korisnost nije nužno najvažnija vrijednost na međunarodnoj razini. Primjerice, Ured tužitelja ICTY odlučio je suditi Miloševiću za optužbe temeljene na zločinima počinjenima na Kosovu, u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, iako bi suđenje bilo puno kraće da se progon usredotočio na samo jedan od tih sukoba. Tužitelj može također uzeti u obzir razmatranja o financijama i vremenu kad odlučuje o broju optužbi. U svezi s time

O tužitelju ovisi koje će pojedince optužiti da su počinili određena kaznena djela.³⁶ S obzirom na navedeno bilo bi moguće napraviti razliku između onih osoba koje su najodgovornije za međunarodne zločine i onih drugih koje su u hijerarhiji moći zauzimale niže položaje. Stajalište da međunarodni kazneni sud treba biti rezerviran za visokopozicionirane počinitelje zločina široko je prihvaćeno,³⁷ što potvrđuju i pravila međunarodnog prava. Na temelju običajnog međunarodnog prava, obveza je država, posebice država u tranziciji, da pred sud izvedu samo one najodgovornije za zločine.³⁸ Obveza države da progona samo one najodgovornije za teške zločine potvrđena je i u praksi *ad hoc* tribunala i mješovitih međunarodnih kaznenih sudova.³⁹ Statut mješovitog međunarodnog kaznenog suda za Sijera Leone u članku 1. izričito navodi kako je Sud nadležan

Ured tužitelja ICC izvjestio je “... in principle, incidents will be selected to provide a sample that is reflective of the gravest incidents and the main types of victimization. In Northern Uganda, for example, the Office selected six incidents out of hundreds that occurred ...In the situation in the DRC, the Office initially investigated a wide range of crimes allegedly committed, seeking to represent the broad range of criminality. The Office subsequently decided in its first case to focus on the crime of enlisting and conscripting children under the age of 15 and using them to participate actively in hostilities. The decision to focus on this crime was triggered by the possible imminent release of Thomas Lubanga Dyilo, who had been under arrest in the DRC for approximately one year before he was transferred to the Court. Therefore, after careful consideration of the evidence gathered, including linkage of the accused to the crime and in accordance with the requirement to prove charges beyond a reasonable doubt, the Office decided to limit the charges to those mentioned above”. Vidi International Criminal Court, The Office of the Prosecutor, Report on the activities performed during the first three years (June 2003 - June 2006), str. 8, dostupno na http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/3-year-report-20060914_English.pdf.

³⁶ Ured tužitelja djeluje neovisno kao zasebno tijelo Suda i nijedan vanjski izvor ne može narediti tužitelju da optuži određenog pojedinca. Bergsmo; Cissé; Staker, *ibid.*, str. 136.

³⁷ Iako je takva politika progona na prvi pogled jasna, postoje poteškoće u njezinoj primjeni. Tužiteljica ICTY Carla del Ponte iznijela je da “*fall into the trap of polarising accused into big fish and small fish. A number of the accused under investigation in the ICTY and ICTR played a very nasty role somewhere in between these two extremes - as key organisers and motivators at the district or local level*”. ICTY Press Release GR/P.I.S./642-e, Address by Carla del Ponte, Prosecutor of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, to the United Nations Security Council, 27 November 2001.

³⁸ Stahn, *op. cit.* (bilj. 2), str. 707, Robinson, *op. cit.* (bilj. 3), str. 494.

³⁹ Rezolucija Vijeća sigurnosti UN 1329 (2000), UN Doc. S/RES/1329, 30. studenoga 2000.: “...of the position expressed by the International Tribunals that civilian, military and paramilitary leaders should be tried before them in preference to minor actors.”

suditi osobama “koje su najodgovornije za počinjene zločine iz nadležnosti Suda...”.⁴⁰ Iako Rimski statut ne sadržava izričitu odredbu o tome da je nadležan suditi osobama koje su najodgovornije za počinjene zločine, u skladu s pravilima međunarodnog prava i postojećom praksom, iz Ureda tužitelja objavljeno je da će tužitelj svoje istrage i kaznene progone usmjeriti prema osobama koje su najodgovornije za zločine.⁴¹ No i taj odabir bit će osobito težak zadatak za tužitelja. Sutkinja ICTY Luise Arbour napominje, na osnovi svog iskustva, da će pravi izazov s kojim će se tužitelj ICC morati suočiti biti “izabrati iz mnoštva zaslužnih pritužbi one prikladne za međunarodnu intervenciju, radije nego da probere nepouzđane ili neozbiljne”.⁴² Tužiteljica *ad hoc* tribunala Carla del Ponte izjavila je da je, iako je ograničila svoju pažnju na visokopozicionirane optuženike, suočena s izborom slučajeva između “many thousands of significant targets.”⁴³ Kad imamo u vidu ozbiljnost zločina za koje je nadležan ICC i s druge strane činjenicu da svi počinitelji ne mogu biti procesuirani, jasno je da je pred tužiteljem iznimno teška zadaća.⁴⁴ Neke države drže da to može proizvesti ozbiljne

⁴⁰ Statute of Special Court, 16 January 2002., dostupno na <http://www.sc-sl.org/documents.html>.

⁴¹ *The global character of the ICC, its statutory provisions and logistical constraints support a preliminary recommendation that, as a general rule, the Office of the Prosecutor should focus its investigative and prosecutorial efforts and resources on those who bear the greatest responsibility, such as the leaders of the State or organisation allegedly responsible for those crimes.* Vidi Paper on some policy issues before the Office of the Prosecutor, September 2003., str. 7, dostupno na http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/030905_Policy_Paper.pdf. I u članku 17. stavku 1. točki (d) Rimskog statuta navodi se kako dopustivost pokretanja i vođenja postupka ovisi o tome radi li se o *slučaju dovoljne težine*. Pozivanjem i na tu odredbu ICC može opravdati razlikovanje onih najodgovornijih od onih manje odgovornih za zločine.

⁴² Louise M. Arbour, Statement to the Preparatory Commission on the Establishment of an International Criminal Court (8 December 1997), Yearbook ICTY, 1997., str. 229, 232.

⁴³ ICTY Press Release GR/PI.S./642-e, Address by Carla del Ponte, Prosecutor of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, to the United Nations Security Council, 27 November 2001.

⁴⁴ Louise Arbour, Statement to the Preparatory Commission on the Establishment of an International Criminal Court (8 December 1997), Yearbook ICTY, 1997., str. 229, 232. Arbour kao glavnu razliku između nacionalnog vršenja međunarodne pravde i onog na međunarodnoj razini navodi “the broad discretionary power granted to the international Prosecutor in selecting the targets for prosecution”. Bergsmo, Morten, The Jurisdictional Regime of the International Criminal Court (Part II, Article 11-19), European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, vol. 6, 4/1998., str. 359.

probleme i opasnost da tužiteljeve diskrecijske ovlasti dovedu do arbitrarnih ili čak diskriminacijskih odluka.⁴⁵

Žrtve mogu imati različite interese u odnosu na istrage i kaznene progone pred ICC. Tako, s jedne strane interes žrtava može biti da njihova patnja bude javno prepoznata, da doznaju koji su počinitelji odgovorni za pojedine zločine, da čuju njihova objašnjenja zašto su počinili zločine i da vide da su počinitelji kažnjeni. S druge strane, interesima žrtava može se udovoljiti i izvan kaznenog progona počinitelja zločina kroz djelovanje komisija za istinu i pomirenje. Razmatranje tog pitanja u konačnici će nas dovesti do pitanja treba li ili ne uvažiti amnestije dodijeljene u svrhu nacionalnog pomirenja. *Human Right Watch* smatra kako je odgovor na prethodno pitanje negativan i da su za svrhu članka 53. relevantni samo oni interesi koji se odnose na postizanje kaznene pravde, a to znači progon i kažnjavanje počinitelja zločina. Ostali interesi žrtava, iako važni, nisu nužno u vezi s pitanjem je li slučaj u interesu pravde ili ne. Primjerice, nedvojbeno je da postoji potreba žrtava za nadoknadom štete ili medicinskim tretmanima, ali prema shvaćanju HRW to nisu relevantni čimbenici za odlučivanje koji slučaj treba biti predmet postupka pred ICC.⁴⁶

Uz navedene čimbenike, u praksi će se pojaviti i drugi, primjerice treba li se tužitelj brinuti o riziku destabilizacije osjetljivih političkih situacija koji može izazvati njegova odluka da započne istragu ili kazneni progon,⁴⁷ te posebice

⁴⁵ SAD su izrazile bojazan od diskriminacijskih postupaka u slučajevima u kojima su uključeni njezini državljani.

⁴⁶ Human Rights Watch, op. cit. (bilj. 2), str. 19-20.

⁴⁷ Neki promatrači smatrali su da je tužitelj ICTY odbio optužiti Miloševića prije 1999. jer je njegovo sudjelovanje smatrano ključnim u pregovorima o Daytonskom mirovnom sporazumu i završetku rata u Bosni. Tužiteljica ICTY Louise Arbour kategorički je utvrdila da je nezavisno odlučila optužiti Miloševića, bez pritiska država. Međutim, priznala je da je požurila s optužnicom zbog straha da se Milošević i NATO mogu dogovoriti da se Miloševiću jamči amnestija u zamjenu da se povuče s Kosova. Danner, op. cit. (bilj. 27), str. 544. Vežano uz vrijeme optuživanja Miloševića Arbour je izjavila sljedeće: *"I don't think it's appropriate for politicians - before and after the fact - to reflect on whether they think the indictment came at a good or bad time; whether it's helpful to a peace process. This is a legal, judicial process. The appropriate course of action is for politicians to take this indictment into account. It was not for me to take their efforts into account in deciding whether to bring an indictment, and at what particular time"*. I tužitelj Specijalnog suda za Sijera Leone David Crane bio je suočen s optužbama kako je ugrozio mirovne procese tako što je podigao optužnicu protiv bivšeg liberijskog predsjednik Charlesa Taylora u trenutku kad je ovaj došao u Ghanu na mirovnu konferenciju. U povodu tih prigovora Crane je izjavio sljedeće: *"Regarding*

pitanje učinka različitih oblika “pomirenja”, kao što su amnestije koje jamče komisije za istinu i pomirenje o čemu se govori u nastavku.⁴⁸

b) Amnestija kao iznimka od politike kažnjavanja počinitelja najtežih zločina u interesu pravde

Društva u tranziciji često su suočena s izvanrednim situacijama u kojima dominira nasilje i kršenje temeljnih ljudskih prava. Nakon vala nasilja koji karakterizira prijelaz iz represivnog u demokratski režim neki autori smatraju da je nekažnjavanje zločina iz prošlosti preduvjet opstanka demokratskih procesa.⁴⁹ Prema njihovu mišljenju kazneni progon ugrozio bi pomirbu koja je nužna za razvoj demokratskog društva. U takvim slučajevima često se iznosi da su amnestije neminovnost kako bi se zaustavili sukobi te osigurale i očuvale promjene iz vojnih režima u demokratska društva.⁵⁰ Oni koji smatraju da je

the timing of our announcement, we reiterate our legal and moral obligations for unsealing the indictment. He has been indicted based on the evidence, and that indictment has been made public because of his travels. My job is to investigate and prosecute, but I can only fulfill that mandate when the international community has the political will to make arrests”. Vidi Statement of David M. Crane Chief Prosecutor, Special Court for Sierra Leone, 5 June 2003., dostupno na <http://www.sc-sl.org/Press/prosecutor-060503.html>

⁴⁸ U razdoblju od 1974. do 1997. ustanovljena je 21 komisija za istinu i pomirenje. Među najpoznatijim komisijama za istinu i pomirenje jesu one za Čile, Argentinu, El Salvador, Južnu Afriku i Gvatemalu. Ratner, Steven R.; Abrams, Jason S., *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law, Beyond the Nürnberg Legacy*, Oxford, 1997., str. 193-204. O odnosu međunarodnog prava spram amnestije za najteže međunarodne zločine te praksi država u tom pogledu vidi Dugard, John, *Possible Conflicts of Jurisdiction with Truth Commissions*, u: Cassese, A. et al. (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, New York, Vol. I, str. 695-698; Wyngaert, Christine Van den; Tom Ongena: *Ne bis in idem Principle, Including the Issue of Amnesty*, u: Cassese, Antonio; Gaeta, Paola; Jones, R. W. D., Jone (editors), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Oxford University Press, Volume I, str. 705-729.

⁴⁹ Uz ta društva veže se pojam tranzicijske pravde. Tranzicijska pravda označuje pravosudne i nepravosudne mehanizme jačanja vladavine prava i ostvarivanja pravde za žrtve. Takvi koraci obično uključuju sudske procese protiv pojedinaca koji su počinili zločine, nadoknadu štete žrtvama, inicijative za utvrđivanje istine, reformu institucija kao što je policija i sudstvo te uklanjanje s pozicija moći osoba koje su kršile ljudska prava.

⁵⁰ Villa - Vincencio, Charles, *Why Perpetrators Should Not Always Be Prosecuted: Where the International Criminal Court and Truth Commissions Meet*, *Emory Law Journal*, Vol. 49, 2000., Scharf, op. cit. (bilj. 5).

amnestija bolji izbor od kaznenog progona slažu se da je nerealno očekivati da vođe različitih strana u situaciji krize pristanu na sklapanje mirovnog sporazuma i prestanu s činjenjem zločina ako će biti progonjeni i kažnjeni za zločine koje su već počinili i amnestije razmatraju kao jedan od načina za okončanje rata.⁵¹ Kao daljnji argument u prilog amnestijama ističe se da grupe odgovorne za međunarodne zločine možda ne bi bile voljne prestati sa zločinima ili ustupiti svoju moć “*ako bi bile suočene s doživotnim zatvorom*”.⁵² Drugim riječima “*amnestije možda budu nužno sredstvo pogodbe da se oni koji krše ljudska prava potaknu na sklapanje mira i ustupanje ovlasti*”.⁵³ Zagovornici tog pristupa ističu da amnestija ne znači i oslobađanje od odgovornosti počinitelja zločina. Suprotno, ona je često povezana s manje agresivnim mehanizmom odgovornosti, kao što je reparacija žrtvama i njihovim obiteljima, osnivanje komisija istine koje dokumentiraju prethodne povrede ljudskih prava i udaljavanje počinitelja s dotadašnjih položaja. Tako se i amnestijom mogu postići temeljni ciljevi kaznenog sustava: sprječavanje, odvratanje, kažnjavanje i rehabilitacija.⁵⁴ *Fritz* i *Goldstone* drže nedostatkom što Statut ICC izričito ne priznaje sporazume o amnestiji i dopušta tužitelju da započne istragu i kazneni progon i na taj način negira postignute osjetljive političke sporazume.⁵⁵

Sadašnja iskustva, ipak, dovode u ozbiljnu sumnju zaključak da kazneni progoni destabiliziraju novonastale demokracije i da su amnestije nužno

⁵¹ Pitanje mogu li se u slučajevima krajnje nužde i pod strogo određenim uvjetima amnestije dodijeliti svima, dakle i onima koji su najodgovorniji za međunarodne zločine kao što su osobe koje su planirale i rukovodile najtežim zločinima iz nadležnosti Suda, razmatrao je niz autora. Primjerice, vidi Robinson, op. cit. (bilj. 3), str. 495-498.

⁵² Scharf, op. cit. (bilj. 5), str. 508.

⁵³ Ibid., str. 509.

⁵⁴ Olásolo, op. cit. (bilj. 14), str. 138.

⁵⁵ Da bi amnestija bila priznata, naravno, mora udovoljiti određenim pretpostavkama. Goldstone; Fritz, op. cit. (bilj. 19), str. 664, 667, Goldstone, J. Richard, Justice as a tool for peace-making: Truth Commissions and International Criminal Tribunals, N.Y.U. Journal of International Law and Politics, Vol. 28, 1995.-1996., str. 485-503. Prema riječima Kofija Annana, glavnog tajnika UN, Statut bi trebao osigurati: “*da se masovni ubojice i drugi glavni kriminalci ne mogu sakriti iza države kojom rukovode i njihovih prijatelja, ili uživati prednosti općeg sloma prava i poretka. Nitko ne smije zamisliti da bi se to primjenjivalo na slučaj kao što je Južna Afrika, gdje je režim i sukob koji je uzrokovao zločine okončan, a žrtve su naslijedile ovlasti*”. Neshvatljivo je da bi u takvom slučaju Sud tražio da zamijeni svoju odluku za onu cijele nacije koja traži najbolji put da ostavi traumatičnu prošlost iza sebe i izgradi bolju budućnost.

sredstvo za osiguravanje mira. Primjerice, u Sijera Leoneu bile su dodijeljene neograničene, bezuvjetne amnestije (engl. *blanket amnesty*) za teške zločine protiv čovječnosti dodjeljivanje kojih se smatralo nužnim za uspostavu mira i pomirenja. Međutim, i dalje su se činili zločini što je u konačnici dovelo do promjene politike u korist kaznenog progona i kažnjavanja osoba najodgovornijih za počinjene zločine.⁵⁶

Zagovornici kaznenog progona, s druge strane, smatraju da se izričitim ili prešutnim uvođenjem amnestije za one koji su kršili ljudska prava šalje jasni signal ostalim potencijalnim počiniteljima da neće biti osuđeni za zločine koje čine.⁵⁷ Oni smatraju da na taj način počinitelji mogu izbjeći odgovornost za zločine jednostavnim sklapanjem mira ili prekidom neprijateljstava. Oni koji podržavaju kazneni progon također osjećaju da nedostatak kažnjavanja za bivše vođe odgovorne za ogromna kršenja ljudskih prava pojačava nepovjerenje u vladavinu prava. Za njih jedino kazneni postupak može ponovo uspostaviti povjerenje u vladavinu prava i spriječiti osobne osvete i odmazde.⁵⁸

Kako je navedeno, Rimski statut izričito ne dopušta amnestije, što dio autora navodi na zaključak da uvažavanje amnestija ne bi bilo u skladu s njegovim odredbama. Preambula Rimskog statuta sadržava jasnu i strogu obvezu da se stane na kraj kulturi nekažnjavanja najtežih kaznenih djela koja se tiču međunarodne zajednice tako da se osigura da svaki zločin bude efikasno procesuiran i ne ostane nekažnjen.⁵⁹ Kako se u preambuli Rimskog statuta jasno potvrđuje da najteža kaznena djela koja se tiču međunarodne zajednice ne smiju ostati nekažnjena,⁶⁰ postoje mišljenja da nepoduzimanje kaznenog progona i

⁵⁶ Rezolucija Vijeća sigurnosti UN 1315 (2000), UN Doc.S/RES/1315, 14. kolovoza 2000.; Report of the Secretary General on the Establishment of a Special Court for Sierra Leone, 4 October 2000., UN Doc.S/2000/915.

⁵⁷ Komisija za ljudska prava (engl. *Commission on Human Rights*) i njezin Odjel za sprječavanje diskriminacije i zaštitu manjina (engl. *Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*) zaključili su da je nekažnjavanje glavni razlog za kontinuirano kršenje ljudskih prava diljem svijeta. Vidi United Nations Commission on Human Rights: Report on the Consequences of Impunity, U.N.Doc.E/CN.4/1990/13.

⁵⁸ Vidi Izvještaj posebnog izvijestitelja o ljudskim pravima u Čileu, U.N.GAOR, 38th Sess., Annex, Agenda Item 12, P341, U.N.Doc. A/38/385 /1983., gdje je potvrđeno da amnestija ili *de facto* nekažnjavanje dovodi do povećanja kršenja ljudskih prava u toj zemlji.

⁵⁹ "Države stranke ovog Statuta...odlučne su stati na kraj nekažnjivosti počinitelja tih djela i tako pridonijeti njihovu sprječavanju..."

⁶⁰ U istom smislu odredbe preambule Rimskog statuta tumače Condorelli i Vallapando: "From the words of the Preamble of the Statute, it seems that the goal of putting an end to the

uvažavanje amnestija nije u skladu s predmetom i svrhom Statuta. Uzimajući u obzir strogi i jasni jezik u preambuli Rimskog statuta, nema mjesta sumnji da su tvorci Statuta, određujući njegovu svrhu i cilj, otvoreno dali prednost kaznenom progonu pred amnestijom. Do istog zaključka došli bismo i tumačenjem normi međunarodnog prava. Iako one ne zabranjuju amnestiju *per se*, općenito je prihvaćeno stajalište da su amnestije za zločine koji su u nadležnosti ICC nespojive s međunarodnim pravom.⁶¹ U istom smjeru ide i Rezolucija 2002/79 koja “*prepoznaje da amnestije ne mogu biti jamčene onima koji su kršili međunarodno humanitarno pravo i ljudska prava i time počinili ozbiljne zločine*”.⁶² Slične odredbe sadržane su i u pojedinim međunarodnim ugovorima.⁶³

Međutim, unatoč jasno učinjenom izboru u korist progona nad amnestijom iz preambule, neke odredbe Statuta jamče tužitelju neograničenu političku diskreciju da odluči hoće li ili ne tolerirati amnestiju. Rezultat toga je poništavanje određene politike definirane u preambuli.⁶⁴ Drugim riječima, zbog odstupanja od početnog opredjeljenja prihvaćenog u preambuli, Statut je ostavio tužitelju ovlast da napravi izbor između odluke o isključenju prava amnestije kao

impunity of the perpetrators of genocide, aggression, crimes against humanity and systematic or large scale war crimes is the main reason for the creation of the ICC.” Luigi Condorelli and Santiago Vallapando, *Deferral and Referral by the Security Council*, u: *The Rome Statute of the International Criminal Court, A Commentary*, ed. By Antonio Cassese...str. 631. Bassiouni je u svezi s tim naveo: “*The ICC reminds governments that realpolitik, which sacrifices justice at the altar of political settlements, is no longer accepted. It asserts that impunity for the perpetrators of genocide, crimes against humanity and war crimes is no longer tolerated*”. Bassiouni, M. Cherif, *Negotiating the Treaty of Rome on the Establishment of an International Criminal Court*, *Cornell International Law Journal*, Vol. 32, 1999., str. 468.

⁶¹ Stahn, op. cit. (bilj. 2), str. 701.

⁶² UN Commission on Human Rights, *Impunity, Resolution 2002/79*, stavak 10. “*Welcomes in this regard the establishment in some States of commissions of truth and reconciliation to address human rights violations that have occurred there, welcomes the publication in those States of the reports of those commissions and encourages other States where serious human rights violations have occurred in the past to establish appropriate mechanisms to expose such violations, to complement the justice system*”.

⁶³ Članak 4. Konvencije o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida glasi: “*Persons committing genocide or any of the other acts enumerated in article III shall be punished, whether they are constitutionally responsible rulers, public officials or private individuals.*”

⁶⁴ Olásolo smatra iznenađujućim da su ugledni sudionici Rimske konferencije, čini se, zaboravili važne izbore učinjene u preambuli. Drži da se zbog činjenice da pitanje amnestija nije konačno riješeno u Rimu stvara dojam da se izbori učinjeni u preambuli Rimskog statuta ne cijene. Olásolo, op. cit. (bilj. 14), str. 140.

jednog od glavnih sredstava kulture nekažnjavanja ili, suprotno, da ozakoni neke ili sve vrste amnestije. Konačna odluka o tome leži na tužitelju odnosno Predraspravnom vijeću ICC i procjeni služi li u tom slučaju kazneni progon interesima pravde. Potonje tumačenje u skladu je s tekstom odredbe članka 53. Rimskog statuta i smjernicom Ureda tužitelja u kojoj su kao kriteriji relevantni za procjenu interesa pravde navedeni:⁶⁵ težina zločina i interesi žrtava, kako je navedeno članku 53. Rimskog statuta, zajedno s pitanjem provedivosti i učinkovitosti istrage i njezinim posljedicama, *inter alia*, na stabilnost i sigurnost države o kojoj je riječ.⁶⁶ Primjerenost različitih oblika alternativne pravde bit će ispitani s obzirom na interese žrtava. Valja naglasiti da su te smjernice samo prijedlog pa se pitanje kriterija za procjenu interesa pravde ne može smatrati potpuno riješenim.⁶⁷

S obzirom na dosad iznesene argumente zaključuje se da tužitelj Međunarodnog kaznenog suda može uvažiti amnestiju i odustati od istrage kaznenog progona u interesu pravde. Sada dolazimo do pitanja kriterija na kojima će tužitelj temeljiti svoju odluku o prihvaćanju amnestija za počinitelje teških zločina iz nadležnosti Suda. To za sobom potiče raspravu o tome kako napraviti distinkciju između dopustivih i nedopustivih amnestija. Jasnog i izričitog pravila nema. Činjenica da tužitelj može poštovati amnestiju, ali i ne mora, potiče zabrinjavajuću mogućnost da će te odluke biti vođene jedino diskrecijom tužitelja i da će biti ugrožene dosljednost i nepristranost koju zahtijeva pravna disciplina.⁶⁸

⁶⁵ OTP Internal Memorandum, op. cit. (bilj. 11), str. 7.

⁶⁶ Pitanje je i treba li tužitelj istraživati i kazneno progoniti u situacijama gdje još uvijek postoji sukob. Interveniranje za vrijeme trajanja sukoba čini političke posljedice bilo koje istrage još oštrijima, ali ignoriranje sukoba čini beznačajnim iskustva žrtava i potiče optužbe da tužitelj djeluje na "politički" način. ICTY je ustanovljen prije kraja sukoba u bivšoj Jugoslaviji, iako je djelovao s veoma ograničenim učinkom dok oni nisu završili. Danner, op. cit. (bilj. 27), str. 545.

⁶⁷ Delmas-Marty, op. cit. (bilj. 11), str. 9.

⁶⁸ Amnestije one vrste koje su dane u Čileu i Argentini teoretičari međunarodnog prava oštro osuđuju, dok zakone o amnestiji donesene u Južnoj Africi i Gvatemali oblikovane prema zahtjevima međunarodnog prava poštuju. U Južnoj Africi, Vijeće amnestije za istinu i povjerenje ovlašteno je dodijeliti amnestiju pojedincima koji su u potpunosti otkrili svoje zločine, kad se ti zločini smatraju političkim aktima i kad su zločini proporcionalni traženim ciljevima. Južnoafrička komisija za istinu i pomirenje imala je široke istražne ovlasti. Pojedinci koji nisu bili amnestirani jer nije bio ispunjen neki od prethodno navedenih uvjeta mogli su biti kazneno progonjeni. Sudovi Gvatemale mogu

Neki znanstvenici pokušavaju istražiti koje kvalifikacije moraju ispuniti komisije za istinu ako žele služiti kao prihvatljive alternative progonima. Iako se smjernice koje je predložio dio znanstvenika razlikuju u svojem stupnju opširnosti (razrađenosti), sljedeći kriteriji navode se uvijek:

1. predviđeni postupak omogućuje detaljnu istragu počinjenih zločina;
2. rezultat su demokratskog odlučivanja;
3. pojedinačni počinitelji uzimaju se u obzir i javno smatraju odgovornima za svoje čine čak i ako im je konačno oprostjen progon;
4. žrtvama je dano široko područje sudjelovanja u postupku; obavijesti dobivene u postupku javne su i široko razglašene; postupak je neovisan o vladi iako može biti financiran od države.⁶⁹

Priroda komisije također je važna. Priznavanje može biti razmatrano samo ako ju je ustanovila demokratski izabrana vlada ili međunarodne organizacije i djeluje u skladu sa zahtjevima pravičnog postupka.⁷⁰

Znanstveni pokušaji kodifikacije našli su svoj odraz u Zbirci načela za zaštitu i unapređenje ljudskih prava kroz aktivnosti borbe protiv nekažnjenosti, koju je izradila Potkomisija UN za prevenciju diskriminacije i zaštitu manjina.⁷¹

Sva ta načela pružaju objektivno provjerljive standarde za ocjenu osnivanja komisija za istinu i dodjeljivanje amnestije - standarde koje bi tužitelj ICC trebao uzimati u obzir pri donošenju odluke o nezapočinjanju istrage i kaznenog progona radi interesa pravde.

3. ZAKLJUČAK

Iako Rimski statut nije definirao pojam *interesa pravde*, iz radnog materijala sastavljenog prije i tijekom Rimske konferencije nedvojbeno proizlazi da su tvorci Rimskog statuta ostavili tužitelju Međunarodnog kaznenog suda slobod-

dodijeliti amnestiju pojedincima za koje se otkrilo da su počinili političke i slične opće zločine za vrijeme unutrašnjeg vojnog sukoba, uz uvjet da ti akti ne predstavljaju prisilne nestanke, torture, genocid ili zločine koji ne zastarijevaju. O komisijama za istinu i pomirenje i amnestijama vidi Dugard, op. cit. (bilj. 48), str. 699-700.

⁶⁹ Goldstone; Fritz, op. cit. (bilj. 19), str. 664.

⁷⁰ Dugard, op. cit. (bilj. 48), str. 700.

⁷¹ Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights Through Action to Combat Impunity, UN Doc.E/CN4/Sub 2/1996/18 (1996).

du da kad se suoči s konkretnom situacijom, odluči hoće li poduzeti progon međunarodnih zločina ili će, kako ne bi ugrozio razvoj demokracije u odnosnoj državi, odustati od progona i prihvatiti amnestije dodijeljene počiniteljima zločina.

Ovlast tužitelja koja uključuje primjenu političkih kriterija prilikom donošenja tako osjetljive odluke kao što je odluka o započinjanju istrage ili kaznenog progona je dvojbena. Naime, tužitelj svakog međunarodnog kaznenog suda ima iznimno složen i opsežan posao - progon počinitelja najtežih zločina. Uz tu kompleksnu zadaću, tužitelj ICC dobio je još jednu - da procjenjuje političku prikladnost svoje odluke. Posao tužitelja bio bi uvelike olakšan da je ta ovlast ostala u nadležnosti političkih tijela jer bi se u tom slučaju mogao u potpunosti posvetiti svom primarnom zadatku, kaznenom progonu.

U dijelu javnosti tužiteljeva ovlast uvažavanja djelovanja komisija za istinu i pomirenje i prihvaćanja njihove odluke o davanju amnestija počiniteljima kaznenih djela iz nadležnosti Suda potaknula je zabrinutost da bi takva odluka tužitelja mogla dovesti u pitanje dosljednost i nepristranost koja se zahtijeva od institucija kao što je Međunarodni kazneni sud. Ta primjedba ne može se u cijelosti ignorirati. Tako široko postavljena diskrecijska ovlast tužitelja koji svoju odluku treba temeljiti na političkim kriterijima zahtijeva preciznije uređenje koje je, za sada, izostalo. U tom smislu predlaže se dopuna članka 53. stavka 1. točke (c) i stavka 2. točke (c) tako da se učini jasnim i nedvojbenim kako će najodgovorniji za počinjenje zločina iz nadležnosti ICC biti procesuirani i kažnjeni odnosno da tužitelj ICC ne može odustati od kaznenog progona protiv najviše rangiranih vođa i glavnih pokretača zločina iz nadležnosti Suda.⁷² Toleriranje zločina onima koji su bili lideri i glavni organizatori sukoba može samo generirati nove zločine i poslati krivu poruku javnosti. Za ostale počinitelje zločina odluka tužitelja o nepoduzimanju kaznenog progona može biti prihvatljiva, ali samo ako udovoljava kriterijima koji su unaprijed određeni i jednaki za sve. U tom smislu predlaže se donošenje i objavljivanje smjernica.⁷³ Smjernice mogu biti vrlo dobar štiti od pokušaja država da utječu na odluke

⁷² Sud može razmotriti rezultate istraživanja komisija za istinu i pomirenje i dane amnestije takvim počiniteljima zločina (jer je počinitelj, primjerice, priznao zločin, dobrovoljno prestao s činjenjem zločina, ispričao se žrtvama) i eventualno ih uzeti ih u obzir kao olakotne okolnosti pri odmjerivanju kazne. Pri tome, naravno, mora voditi računa o tijelu koje je dodijelilo amnestije.

⁷³ U istom smislu vidi: Danner, op. cit. (bilj. 27), str. 543-550.

tužitelja i da ga optužuju za provođenje politički motiviranih progona.⁷⁴ Zamjenik tužitelja Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju izjavio je kako je relativno lako za tužitelja ICTY izaći nakraj s pritiskom država i nevladinih organizacija da istražuje ili progoni određeni slučaj kad Ured tužitelja ima jasnu strategiju progona.⁷⁵ Ured tužitelja ICC mora stvoriti pravila koja će unaprijed razriješiti složene slučajeve u kojima će tužitelj s jedne strane biti suočen s veoma teškim zločinima, a s druge strane s drastično različitim nacionalnim konceptom koji može, između ostalog, razmatrati alternative kaznenoj pravdi. Kao garancija nezavisnosti i nepristranosti međunarodne kaznene pravde, odluka o započinjanju istrage ili kaznenog progona ne bi smjela ovisiti samo o posebnostima pojedinog slučaja. Tako važna odluka mora biti objektivna i predvidiva te težiti preciznim smjernicama koje će omogućiti konzistentnu primjenu kriterija. Smjernice trebaju sadržavati čimbenike i kriterije relevantne za njihovo razmatranje koji će se uzeti u obzir pri donošenju odluka koje se temelje na tužiteljevim diskrecijskim ovlastima. Kao što je tužitelj odredio da su čimbenici relevantni za procjenu težine zločina razmjer i priroda zločina, način na koji je zločin počinjen te utjecaj zločina, tako bi valjalo navesti i kriterije za ostale čimbenike relevantne za donošenje odluke o započinjanju kaznenog progona.

Odluka tužitelja utemeljena na unaprijed propisanim kriterijima omogućit će tužitelju čvršći položaj u odnosu prema subjektima kojih će pritiscima biti izložen, ukloniti ili barem u znatnoj mjeri umanjiti moguće sumnje u opravda-

⁷⁴ Vijeće Europe preporučilo je da njegove države članice promiču konzistentnost u svojim kaznenim sustavima dijelom javnim objavljivanjem smjernica za politiku zločina koja uključuje diskreciju. Vijeće Europe naglašava da je ključno da te smjernice budu dostupne javnosti. To je posebno važno *“u sustavima gdje je javni tužitelj nezavisan ili uživa ekstenzivne diskrecijske ovlasti”*. Council of Europe, *The role of public prosecutor in the criminal justice system*, Recommendation (2000), 19 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000., str. 41. Ujedinjeni narodi također su pozvali na donošenje smjernice u kaznenopravnim sustavima gdje tužitelj raspolaže diskrecijskim ovlastima. U članku 13 (b) *United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors* propisuju da u izvršavanju svojih obveza tužitelji moraju *“Protect public interest, act with objectivity, take proper account of the position of the suspect and the victim, and pay attention to all relevant circumstances, irrespective of whether they are to the advantage or disadvantage of the suspect”*. Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, *Guidelines on the Role of Prosecutors*, UN Doc. A/CONF.144/28/Rev.1, 1990., str. 189.

⁷⁵ Interview with Graham Blewitt, Deputy Prosecutor ICTY, 21 May 2002., u: Danner, op. cit. (bilj. 27), str. 540.

nost i legitimnost njegove odluke da ne progoni počinitelje najtežih zločina iz nadležnosti Suda te promicati dosljednost i legitimnost djelovanja Ureda tužitelja i Međunarodnog kaznenog suda kao institucije.

Summary

Marissabell Škorić *

DISCRETIONARY POWER OF THE PROSECUTOR OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT TO WITHDRAW FROM INVESTIGATION AND CRIMINAL PROSECUTION IN THE INTEREST OF JUSTICE (ART. 53 OF THE ROME STATUTE)

The author of the paper analyzes discretionary power of the Prosecutor of the International Criminal Court not to initiate an investigation or criminal prosecution, on the basis of Article 53, section 1, item (c) of the Rome Statute, when he or she determines that its initiation would not serve the interest of justice. This power of the Prosecutor has provoked a series of debates, particularly because the Rome Statute does not determine in detail the content of the term interests of justice, which is specially analyzed in the paper. Within the framework of the term interest of justice, special attention is paid to the question whether this term is limited only to retributive justice or in its interpretation a broader concept of justice should be taken into account which would include in itself recognition, under specified conditions, of the effects of amnesty as alternative criminal prosecution.

The results of the analysis indicate that the creators of the Rome Statute have left to the Prosecutor prosecutorial discretion to decide whether investigation and criminal prosecution will be initiated or, in order not to endanger the development of democracy in the respective country, to withdraw from them. Such prosecutorial discretion of the Prosecutor whose decision should be based on political criteria requires more precise regulation which is missing for now. In this respect, an annex to Article 53, section 1, item (c) and section 2, item (c) is suggested in order to make clear and doubtless that the most responsible perpetrators of crime within the jurisdiction of the ICC will be prosecuted and punished, that is, that the Prosecutor of the ICC may not withdraw from criminal

* Marissabell Škorić, Ph. D., Assistant Professor, Faculty of Law, University of Rijeka, Hahlić 6, Rijeka

prosecution against the highest ranking leaders and main motivators of crime from the jurisdiction of the Court. For other perpetrators of crime, the decision of the Prosecutor not to initiate criminal prosecution may be acceptable, but only if it satisfies the criteria determined in advance and equal for all. In this regard, it is proposed to make and announce guidelines which will remove or at least significantly reduce possible doubts in the justification and legitimacy of the Prosecutor's decision not to prosecute perpetrators of the most serious crimes from the jurisdiction of the Court.

Key words: Prosecutor of the International Criminal Court, interest of justice, amnesties

Zusammenfassung

Marissabell Škorić **

**BESONDERHEITEN DER BEFUGNIS DES ANKLÄGERS
DES INTERNATIONALEN STRAFGERICHTSHOFES,
IM INTERESSE DER GERECHTIGKEIT VON ERMITTLUNGEN
UND STRAFVERFOLGUNG ABZUSEHEN
(ART. 53 DES RÖMISCHEN STATUTS)**

In dieser Arbeit wird die Ermessensbefugnis des Anklägers des Internationalen Strafgerichtshofes analysiert, auf Grund von Art. 53. Abs. 1 Buchstabe c und Abs. 2 Buchstabe c des Römischen Statuts keine Ermittlungen oder Strafverfolgung einzuleiten, sofern er zu dem Schluss kommt, dass dies nicht im Interesse der Gerechtigkeit wäre. Diese Befugnis des Anklägers hat insbesondere deshalb Diskussionen entfacht, weil das Römische Statut den Inhalt des Begriffs "Interesse der Gerechtigkeit" nicht näher definiert. Dieser Begriff wird in der vorliegenden Arbeit im einzelnen untersucht. In der inhaltlichen Erörterung des Begriffs "Interesse der Gerechtigkeit" wird besonders die Frage behandelt, ob dieser Begriff nur auf die retributive Gerechtigkeit beschränkt ist oder ob bei seiner Auslegung ein breiteres Gerechtigkeitsverständnis zur Anwendung kommen soll, das unter bestimmten Voraussetzungen die Anerkennung einer Amnestiewirkung als Alternative zur Strafverfolgung miteinschließt.

** Dr. Marissabell Škorić, Dozentin an der Juristischen Fakultät in Rijeka, Hahlić 6, Rijeka

Die Resultate der Analyse legen den Schluss nahe, dass die Verfasser des Römischen Statuts die Entscheidung, ob Ermittlungen und Strafverfolgung aufzunehmen sind oder davon abzusehen ist, damit die demokratische Entwicklung der Demokratie in dem betreffenden Staat nicht gefährdet wird, dem Ermessen des Anklägers überlassen haben. Eine derartige Ermessensbefugnis des Anklägers, der seine Entscheidung auf politische Kriterien stützen muss, erfordert eine präzisere Regelung, die bisher ausgeblieben ist. In diesem Sinne wird eine Ergänzung von Art. 53. Abs. 1 Buchstabe c) und Abs. 2 Buchstabe c) vorgeschlagen, die eindeutig klarstellt, dass diejenigen, die die größte Verantwortung für die Verübung der der Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofes unterliegenden Verbrechen hatten, prozessuiert und bestraft werden beziehungsweise dass der Ankläger des IStGh nicht von der Strafverfolgung der ranghöchsten Anführer und Hauptanstifter von der Gerichtsbarkeit des IstGh unterliegenden Verbrechen absehen kann. Bezüglich der anderen Täter mag die Entscheidung des Anklägers, keine Strafverfolgung einzuleiten, einsichtig sein, jedoch nur, wenn sie vorab bestimmten und für alle in gleicher Weise geltenden Kriterien entspricht. In diesem Sinne wird die Verabschiedung und Bekanntgabe von Richtlinien vorgeschlagen, die mögliche Zweifel an der Berechtigung und Legitimität der Entscheidung des Anklägers, diejenigen Personen strafrechtlich nicht zu belangen, von denen die schwersten der Gerichtsbarkeit des IStGh unterliegenden Verbrechen begangen wurden, beseitigen oder zumindest erheblich verringern können.

Schlüsselwörter: Ankläger des Internationalen Strafgerichtshofes, Interesse der Gerechtigkeit, Amnestie

