

## EFIKASNOST KRIVIČNOG POSTUPKA, REFORMA PRAVOSUĐA I PRISTUPNI PREGOVORI SA EU\*

Milica Kolaković-Bojović\*  
Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

*Neuspeli pokušaj reforme krivično procesnog zakonodavstva 2006. godine, u značajnoj meri je odložio prelazak na tužilačku istragu i stvaranje procesno - normativnih preduslova za unapređenje efikasnosti krivičnog postupka. Nakon što su usled katastrofalnih zahvata u organizaciji pravosuđa 2009. godine, do minimuma umanjeni pravosudno-organizacioni kapaciteti za promptno vođenje krivičnih postupaka, problem je kulminirao kardinalnim zaokretom koji je doneo Zakonik o krivičnom postupku iz 2011. godine.<sup>1</sup> Potreba sistemskog reagovanja na situaciju rastućeg broja starih predmeta i sve učestalijih predavki Evropskom sudu za ljudska prava zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, prepoznata je u Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine a njegova dalja forma i dinamika u velikoj meri su uslovljene procesom pristupnih pregovora sa EU u okviru Poglavlja 23.*

*KLJUČNE REČI: krivični postupak / efikasnost / reforma pravosuđa / Evropska unija / pristupni pregovori / Poglavlje 23*

---

\* Ovaj tekst je nastao kao rezultat na projektu "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije" (broj 47011) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS

\* E-mail: kolakius@gmail.com

<sup>1</sup> Zakonik o krivičnom postupku ("Službeni glasnik RS", br. 72/11, 101/11 i 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.)

## 1. O EFIKASNOSTI KRIVIČNOG POSTUPKA

Nije tajna da se u stavovima naše stručne i naučne javnosti na temu efikasnosti krivičnih postupaka, uglavnom govori samo o rešenjima sadržanim u Zakoniku o krivičnom postupku. Istina, u njemu postavljeni principi, kao i norme koje ih razrađuju, suštinski određuju stepen realizacije najznačajnijih ljudskih prava zagaranovanih kako međunarodnim pravom tako i Ustavom i zakonima Republike Srbije. Istovremeno, od kvaliteta rešenja sadržanih u Zakoniku o krivičnom postupku, u dobroj meri zavisi i da li će, pored poštovanja ljudskih prava, krivični postupak zadovoljiti i druge parametre efikasnosti, među kojima su najbitniji brzina njegovog okončanja i racionalno raspolaganje resursima u toku vođenja postupka.

Ipak, pogrešno je pitanje efikasnosti krivičnih postupaka ograničiti samo na norme sadržane u ZKP-u, jer one kao takve nisu nezavisne od efikasnosti sistema čije postojanje i funkcionisanje u sadejstvu sa drugim normama regulišu, i/ili koje pomenutu normu primenjuje na konkretne društvene odnose. Neretko se previđa ono što je dobro zapazio *Kelsen*, a to je mogućnost raskoraka između efikasnosti na nivou pojedinih pravnih normi i pravnog poretka u celini: efikasnost pravnog poretka se pokazuje kao uslov njegovog važenja, koje ne pretpostavlja nužno i efikasnost svake pojedinačne norme. Upravo u previdu te činjenice leži ključ konstantnih paušalnih ocena zakona u celini kao nedovoljno dobrih i/ili efikasnih.<sup>2</sup>

U tom smislu, pitanje efikasnosti krivičnog postupka mora se sagledavati, ne samo kroz procesno ili materijalno krivično zakonodavstvo, već i u kontekstu efikasnosti normativnog okvira koji uređuje funkcionisanje pravosuđa.

## 2. UOČENI PROBLEMI I USPOSTAVLJANJE STRATEŠKOG PRISTUPA NJIHOVOM REŠAVANJU

Nakon neuspešnog pokušaja da se još 2006.godine, prelaskom na tužilačku istragu unapredi efikasnost krivičnog postupka, gde se, zbog institucionalne nespremnosti i jakog otpora stručne javnosti nakratko odustalo od te ideje, paralelno su započela dva procesa koja su u krivično pravosuđe unele, slobodno možemo reći potrese tektonskih razmera, a od kojih se, tek u ovoj godini postepeno oporavlja.

---

<sup>2</sup> Kelsen, H. (1949): *General theory of Law and State*, Harvard University Press, p. 39.

Prvi segment promena dogodio se u oblasti organizacije pravosuđa, nakon što je, 2009. godine praktično, čitav jedan sistem sa vekovnom tradicijom izbrisan i postavljen na novi početak. Drugi se dogodio 2011. godine, usvajanjem novog ZKP-a koji je doneo mnogo radikalnija rešenja odnosu na tekst iz 2006. godine.

### 2.1. Posledice reforme pravosuđa 2009. godine

Kada je reč o prvom talasu promena, pored drastične redukcije broja sudova, nakon čega ih je veliki deo sveden na rang sudske jedinice, reforma pravosuđa je obuhvatila i višestruko osporavan opšti reizbor sudija i javnih tužilaca, što je rezultiralo značajnim smanjenjem njihovog broja, kao i masovnim obraćanjem Ustavnom sudu Srbije.

Koji je obim izmena u pravosudnoj mreži napravljen prilikom ovog reformskog zahvata, najbolje se vidi iz sledećih podataka:

- a) Ukupan broj sudova u Srbiji u tom periodu smanjen sa 199 na 129, odnosno sa 2,7 na 1,8 na 100 000 stanovnika;
- b) Ukupan broj sudija je sa 3 212, odnosno 44,1 na 100 000 stanovnika aprila 2009. godine, smanjen na 2 455, odnosno 33,7 na 100 000 stanovnika;
- c) Broj javnih tužilaca i njihovih zamenika, u periodu 2006-2010, po podacima CEPEJ-a smanjen za 5,8%, i dostigao cifru od 611 odnosno 8,4 na 100 000 stanovnika 2010. godine.

Novouspostavljena pravosudna mreža stvorila je nekoliko problema:

Najpre, iako je broj sudova smanjen, troškovi funkcionisanja mreže bili su previsoki a pristup pravdi je za građane fizički i finansijski otežan su jer neretko bili prinuđeni da na ročišta često putuju i više od 50 kilometara što zbog nepristupačnosti terena, slabe saobraćajne povezanosti, starosti ili zdravstvenog stanja građana, može predstavljati nepremostivu prepreku.

Pored utroška vremena, finansijski troškovi putovanja za sudije, stranke, advokate, svedoke i veštace su bili izuzetno visoki. Pored ove vrste troškova, pravosudni budžet je trpeo i dodatno opterećenje zbog potrebe održavanja i obezbeđenja objekata u kojima su se nekada nalazili su sudovi i javna tužilaštva, a koji su nakon reforme izgubili svoju pređašnju namenu.

Nesporno najveći problem koji je donelo uspostavljanje nove pravosudne mreže, uzrokovan je činjenicom da je proces migracije predmeta usled ukidanja velikog broja sudova, a potom i njihovo dodeljivanje novim sudijama/većima, potrajao gotovo devet meseci. Za to vreme, pristizali su

novi predmeti i stvoren je ogroman zaostatak a broj nerešenih predmeta udvostručen je u odnosu na prethodnu godinu. Veliki broj predmeta je prešao u kategoriju starih predmeta, a u brojnim slučajevima je nastupila i apsolutna zastarelost krivičnog gonjenja.

Stepen pričinjene štete je bio takav da čak ni na kraju 2012. godine, dakle ni posle tri godine uhodavanja tada uspostavljene mreže, nije bilo moguće otkloniti probleme već su postajali sve očigledniji, što se lako može videti iz tabela 1, 2, i 3, koje prikazuju broj nerešenih starih krivičnih predmeta po nivoima sudova na kraju 2012. godine.

Tabela 1 : Nerešeni stari predmeti na dan 31.12.2012. godine - prema datumu inicijalnog akta (osnovni sudovi)<sup>3</sup>

MATERIJA	NAZIV SUDA	BROJ SUDIJA	UKUPNO U RADU	UKUPNO NEREŠENIH STARIH PREDMETA	DUŽINA TRAJANJA NEREŠENIH STARIH PREDMETA						% STARIH PREDMETA U ODNOSU NA UKUPNO U RADU	STARIH PREDMETA PO SUDIJI
					9m-1god.	1-2god. Samo za Ki	2-3 god.	3-5 god.	5-10god.	>10 god.		
K	OSNOVNI	279	124.843	18.206	0	0	7.538	7.225	2.378	1.065	14.58	65.25

Tabela 2: Nerešeni stari predmeti na dan 31.12.2012. godine - prema datumu inicijalnog akta (viši sudovi)<sup>4</sup>

MATERIJA	NAZIV SUDA	BROJ SUDIJA	UKUPNO U RADU	UKUPNO NEREŠENIH STARIH PREDMETA	DUŽINA TRAJANJA NEREŠENIH STARIH PREDMETA						% STARIH PREDMETA U ODNOSU NA UKUPNO U RADU	STARIH PREDMETA PO SUDIJI
					9m-1god.	1-2god. Samo za Ki	2-3 god.	3-5 god.	5-10god.	>10 god.		
K	VIŠI	90	8.811	1.676	0	0	535	566	452	123	19.02	18,62

Tabela 3: Nerešeni stari predmeti na dan 31.12.2012. godine - prema datumu inicijalnog akta (apelacioni sudovi)<sup>5</sup>

MATERIJA	NAZIV SUDA	BROJ SUDIJA	UKUPNO U RADU	UKUPNO NEREŠENIH STARIH PREDMETA	DUŽINA TRAJANJA NEREŠENIH STARIH PREDMETA				% STARIH PREDMETA U ODNOSU NA UKUPNO U RADU	STARIH PREDMETA PO SUDIJI
					2-3 god.	3-5 god.	5-10god.	>10 god.		
KŽI	APELACIONI	76	30.341	5.591	1.858	2.410	1.205	118	18.43	73.57

Pored velikog broja nerešenih, a naročito starih predmeta, brzo je uočen još jedan problem- izuzetna nesrazmera, odnosno nejednaka opterećenost sudova brojem krivičnih predmeta.

Ovo je lako uočljivo u tabeli 4 koja prikazuje podatke o najmanjem i najvećem opterećenju, koje je u razmeri 1:3.

<sup>3</sup> Zvanični podaci Vrhovnog kasacionog suda

<sup>4</sup> *Ibidem*

<sup>5</sup> *Ibidem*

*Zbornik IKSI, 2/2014– M. Kolaković-Bojović*  
 „Efikasnost krivičnog postupka, reforma pravosuđa i pristupni pregovori sa EU”,  
 (str. 189-201)

Tabela 4: Maksimalno i minimalno opterećenje sudova krivičnim predmetima <sup>6</sup>

Odeljenja osnovnih sudova sa najvećim brojem K. predmeta po sudiji	Odeljenja osnovnih sudova sa najmanjim brojem K. predmeta po sudiji
Kraljevo 699,29	Novi Sad 221,71

Nejednaka opterećenost bila je još drastičnija kada su u pitanju predmeti istrage, što je vidljivo u tabeli 5. Čak i ukoliko se ignorišu najniža i najviša vrednost, razlika je desetostruka.

Tabela 5: Maksimalno i minimalno opterećenje sudova krivičnim predmetima u istrazi <sup>7</sup>

Odeljenja osnovnih sudova sa najvećim brojem Ki. predmeta po sudiji	Odeljenja osnovnih sudova sa najmanjim brojem Ki. predmeta po sudiji
Beograd (II osnovni sud) 1966,50	Požega 50
S. Mitrovića 1128,25	Kosovska Mitrovića 59,50
Beograd (II osnovni sud) 1273,13	Prijepolje 102,00

## 2.2. Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine- strateški pristup unapređenju efikasnosti krivičnog pravosuđa

Usled svih uočenih problema i činjenice da je 2011. Istekao period koji je bio pokriven Strategijom reforme pravosuđa iz 2005. godine. Narodna skupština Republike Srbije je 1. jula 2013. godine usvojila Nacionalnu strategiju reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine<sup>8</sup> (U daljem tekstu: NSRP 2013-2018.) kojom je predviđeno unapređenje nezavisnosti, nepristrasnosti, stručnosti, odgovornosti i efikasnosti pravosuđa, kao pet osnovnih principa, ali i definisani prioriteti, strateški ciljevi i strateške smernice reformskih mera. Vlada Republike Srbije je 31. avgusta 2013. usvojila Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. <sup>9</sup> (U daljem tekstu: Akcioni plan za NSRP 2013-2018.) kojim su predviđene konkretne mere i aktivnosti za realizaciju strateških ciljeva, definisani rokovi i nadležni subjekti za njihovo sprovođenje, kao i izvori finansiranja.

NSRP 2013-2018. je predvidela čitav niz mera za unapređenje efikasnosti krivičnih postupaka a ono što je čini posebno značajnom jeste sveobuhvatni

<sup>6</sup> Zvanični podaci Ministarstva pravde i državne uprave na dan 30.6.2012.

<sup>7</sup> Zvanični podaci Ministarstva pravde i državne uprave na dan 30.6.2012.

<sup>8</sup> Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine ("Službeni glasnik RS", broj 57/13)

<sup>9</sup> Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine ("Službeni glasnik RS", broj 71/13 i 55/14)

pristup ovom problemu, i njegovo sagledavanje, kako sa aspekta organizacije krivičnog pravosuđa, tako i kroz unapređenje procesnog zakonodavstva. Dodatni kvalitet i operativnost u sprovođenju planiranih aktivnosti daje mehanizam za sprovođenje reformskih mera u formi petnaestočlane Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine (U daljem tekstu: Komisija za NSRP 2013-2018.) čiji su članovi predstavnici svih relevantnih subjekata u procesu reforme.

Već nakon prve godine sprovođenja ovog strateškog dokumenta, vidljivi su osetni pomaci: Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca su poštujući odluku Ustavnog suda Srbije od 18. jula 2012. godine, vratili na funkcije nereizabrane sudije i javne tužioce; od januara 2014. godine je počela sa radom nova pravosudna mreža koja je otklonila ranije pomenute probleme; migracija predmeta je obavljena u veoma kratkom roku; Vrhovni kasacioni sud je doneo Jedinstveni program rešavanja starih predmeta i započeo sa njegovom primenom;<sup>10</sup> i najzad, ono što je svakako ona ključnog značaja za efikasnost krivičnog pravosuđa, od 1. oktobra 2013. godine započela je primena ZKP-a iz 2011. godine u svim sudovima opšte nadležnosti.

### **3. PRVA GODINA SPROVOĐENJA ZKP-A IZ 2011-PROBLEMI I DOSTIGNUĆA**

Iako je početak primene ZKP-a iz 2011. godine više puta odlagan, čak i kada je kao konačni datum početka primene određen 1. oktobar 2013. bilo je jasno da i dalje postoje brojni problemi. U tom smislu, ključnu ulogu je odigrala Komisija za NSRP 2013-2018. koja je zahvaljujući činjenici da je sačinjena od predstavnika svih relevantnih pravosudnih institucija, kao i brzog reakciji, pomogla da osnovni preduslovi efikasne implementacije ipak budu stvoreni.

Inicijalna kapisla za uključivanje Komisije za NSRP 2013-2018. u pripreme za implementaciju i otklanjanje početnih problema bio je izveštaj Republičkog javnog tužilaštva, koje je kao ključne probleme identifikovalo: kasno otpočinjanje konkretnih tehničkih i materijalnih radnji za primenu Zakonika, a koje nisu u nadležnosti javnih tužilaštava ili Državnog veća tužilaca; činjenicu

---

<sup>10</sup> Jedinstveni program rešavanja starih predmeta, dostupno na: [http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/ResavanjeStarihPredmeta/jedinstveni\\_program.pdf](http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/ResavanjeStarihPredmeta/jedinstveni_program.pdf), pristupljeno 2.12.2014

da veliki deo tužilaštava nije uspeo da sklopi sporazume sa sudovima u vezi korišćenja prostorija; dodeljen zanemarljiv broj državnih službenika i nameštenika u odnosu na traženi; nezadovoljavajući kvalitet upućenog osoblja; potpuni nedostatak novčanih sredstava na računima Državnog veća tužilaca i tužilaštava za primenu novog Zakonika; izostanak shodne primena Samostalnog člana 6. Zakona o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku kojom će samo istrage koje su u toku na dan 1. oktobra 2013. godine, tj. stupanja na snagu Zakonika o krivičnom postupku biti završene po prethodno važećem Zakoniku, čime je 38871 krivičnih postupaka vraćeno javnim tužilaštvima od strane sudova, odnosno svi skraćeni krivični postupci u kojima postoje predlozi za preduzimanje određenih istražnih radnji kao i krivični postupci u kojima su podneti Zahtevi za sprovođenje istrage, ali nisu doneta rešenja o sprovođenju istrage.

U roku od samo nekoliko meseci napravljen je značajan pomak u gotovo svim oblastima koje su identifikovane kao problematične: raspisani su konkursi za tužilačke i sudijske pripravnike, izabrani dodatni zamenici javnih tužilaca u mestima gde u kojima su uočeni najveći problemi, određena dodatna sredstva, nastavljeno sprovođenje obuka i štampanjem praktikuma i obrazaca za pripremu ZKP-a, obezbeđene dodatne prostorije i intenzivirano uvođenje SAPO IKT sistema.

Ovo nije ostalo bez rezultata, a da su, i pored početnih problema, proširene mogućnosti za primenu načela oportuniteta i sporazuma o priznanju krivičnog dela, kao instituta čija je primena ključna za rasterećenje krivičnog pravosuđa, dobro prihvaćene u praksi, pokazuju podaci u tabelama 6 i 7.

Tabela 6: Podaci o postupanju po načelu oportuniteta krivičnog gonjenja<sup>11</sup>

<b>Podaci o postupanju po načelu oportuniteta krivičnog gonjenja</b>		
	Broj postupaka	Procenat rasta u odnosu na prethodnu godinu
<b>2011.</b>	9 155	/
<b>2012.</b>	12 428	35,75%
<b>2013.</b>	12 470	0,34%
<b>Do 1.10. 2014.</b>	19 823	/

Iz podataka u tabeli 6 uočljiv je konstantan trend rasta postupanja po načelu oportuniteta, pri čemu se najznačajniji skok može primetiti u toku 2014. godine gde je u prvih deset meseci sklopljeno oko 40% više sporazuma nego u čitavoj protekloj godini.

---

<sup>11</sup> Zvanični podaci Republičkog javnog tužilaštva

Tabela 7: Podaci o zaključenim sporazumima o priznanju krivičnog dela <sup>12</sup>

	Broj postupaka	Procent rasta u odnosu na prethodnu godinu
2011.	364	/
2012.	706	93,95%
2013.	780	10,48%
Do 1.10. 2014.	2027	/

Slična situacija postoji i kada se radi o primeni sporazuma o priznanju krivičnog dela, što je vidljivo iz podataka u tabeli 7, koji pokazuju da je u prvih deset meseci 2014. sklopljeno gotovo tri puta više sporazuma nego u čitavoj 2013. godini.

Imajući u vidu ovakve rezultate u primeni ova dva instituta, kao i činjenicu da su sudovi primenom Jedinstvenog programa rešavanja starih predmeta u 2014. godini u prva tri kvartala, rešili 120% od ukupnog broja predmeta rešenih u čitavoj 2013. godini<sup>13</sup>, postojale su realne šanse da prva godina primene novog ZKP-a donese značajno poboljšanje na polju efikasnosti krivičnih postupaka. Ovo će ipak biti, ne samo dovedeno u pitanje, već će pozitivni rezultati očigledno biti potpuno "poništeni" zbog činjenice da je zbog protesta advokata, u ovom trenutku, pravosuđe uopšte, a naročito vođenje krivičnih postupaka, potpuno blokirano gotovo tri meseca, tako da će prave razmere posledica biti poznate tek nakon što se protest okonča a Vrhovni kasacioni sud objavi podatke za 2014. godinu.

#### 4. REFORMSKI ZAHTEVI KOJE DONOSI PROCES PRISTUPNIH PREGOVORA SA EU

Republika Srbija je 28. jula 2014. godine zvanično primila Izveštaj o skriningu za Pregovaračko poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava<sup>14</sup>. Taj dokument predstavlja završni korak, odnosno rezultat faze koja se naziva skrining, odnosno analitički pregled usklađenosti zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama i standardima Evropske unije. Ova faza započela je

<sup>12</sup> Zvanični podaci Republičkog javnog tužilaštva

<sup>13</sup> Što je izuzetan rezultat imajući u vidu migraciju predmeta početkom godine zbog uspostavljanja nove mreže.

<sup>14</sup> Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23, dostupno na:

[http://seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023\\_S R.pdf](http://seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023_S R.pdf), pristupljeno 2.12.2014. godine

septembra 2013. godine, eksplanatornim skringom na kome su delegaciji Republike Srbije predstavljene najznačajnije pravne tekovine EU, kao i standardi relevantni za oblast pravosuđa, borbe protiv korupcije i osnovnih prava, pri čemu je karakteristika prvog potpoglavlja- pravosuđe, da u toj oblasti pravnih tekovina EU gotovo i da nema, već je čitav pravosudni sistem potrebno upodobiti evropskim standardima, koji se deriviraju uglavnom iz preporuka relevantnih međunarodnih tela i najbolje uporedne prakse, dok je situacija drugačija u oblasti procesnih garancija (Potpoglavlje-Osnovna prava), koju najvećim delom određuje *acquis*.

Nakon eksplanatornog, usledio je bilateralni skring u decembru 2013. godine, čija je svrha bila predstavljanje zakonodavnog i institucionalnog okvira Republike Srbije, odnosno nivoa njene usklađenosti sa pravnim tekovinama EU.

Izveštaj o skringu sadrži precizne i sveobuhvatne preporuke čije se ispunjenje očekuje od Republike Srbije u toku pristupnih pregovora. Ipak, da bi do otvaranja poglavlja uopšte došlo i da bi pregovori započeli, Pregovaračka grupa za Poglavlje 23 bila je u obavezi da izradi Akcioni plan za pregovore, koji predstavlja mapu reformskog puta sa detaljno izloženim planiranim aktivnostima, rokovima, željenim rezultatima i izvorima finansiranja.

Prilikom izrade Akcionog plana za pregovore postavilo se pitanje odnosa sa drugim strateškim dokumentima koji uređuju pomenute oblasti, a prvenstveno sa NSRP 2013-2018. U tom smislu, nedavno objavljenim Nacrtom akcionog plana za pregovore sa EU sa Poglavlje 23 <sup>15</sup> predviđeno je da taj dokument predstavlja krovni strateški dokument sa kojim će, nakon njegovog usvajanja svi ostali biti usklađeni. Imajući ovo u vidu, od velikog je značaja sveobuhvatan pristup reformi, kako normativnog okvira kojim se uređuje krivično procesno i pravosudno organizaciono zakonodavstvo, tako i institucionalnim i administrativnim kapacitetima koji su neophodni za njegovu implementaciju, a naročito imajući u vidu finansijsku održivost planiranih reformi.

Najpre, kada je reč o pravosudno organizacionim preduslovima za efikasno vođenje krivičnih postupaka, na osnovu preporuka datih u Izveštaju o skringu, lako se da uočiti da ranije pomenuti problemi vezani

---

<sup>15</sup> Nacrt Akcionog plana za pregovore sa EU sa Poglavlje 23, dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7715/drugi-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, pristupljeno 8.12.2014. godine

za implementaciju ZKP-a iz 2011. u kontekstu reforme pravosuđa nisu promakli Evropskoj komisiji.

Tako se od Srbije zahteva sprovođenje sveobuhvatne analizu u pogledu troškova, efikasnosti i pristupa pravdi pre preduzimanja daljih koraka u reformi mreže sudova. Ovo treba shvatiti kao jasno upozorenje da se promene u sklopu pravosudne mreže, više ne smeju preduzimati nasumično. U tom smislu, Nacrtom je predviđeno praćenje parametara efikasnosti krivičnog pravosuđa kao što su: broj sudova i javnih tužilaštava na 100 000 stanovnika; broj sudija i javnih tužilaca na 100 000 stanovnika; prosečna i maksimalna udaljenost sudova i javnih tužilaštava od naseljenih mesta na području tog suda, odnosno javnog tužilaštva; uslovi i obim ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć; uslovi i obim ostvarivanja prava na pravni lek; broj predmeta po sudu, odnosno javnom tužilaštvu; broj predmeta po sudiji, odnosno javnom tužiocu; troškovi funkcionisanja pravosudne mreže; prosečno trajanje krivičnog postupka; broj zaostalih predmeta; broj starih predmeta; broj prihvaćenih predstavlki pred Evropskim sudom za ljudska prava koje se odnose na povredu prava na suđenje u razumnom roku.

Pored preporuke vezane za praćenje i unapređenje pravosudne mreže, od Srbije se zahteva strateški pristup u oblasti ljudskih resursa u pravosuđu, kroz izradu i sprovođenje srednjeročne strategije ljudskih resursa za pravosuđe, a imajući u vidu moguće dalje promene u strukturi sudova, izboru i obuci kadrova.

Spona između prethodne dve preporuke napravljena je kroz zahtev da se pronađe održivo rešenje problema nejednake opterećenosti sudija i javnih tužilaca brojem predmeta. Da bi se ovo učinilo, neophodno je praćenje gore pomenutih parametara efikasnosti krivičnih postupaka, i dvojake mere. Najpre, u pogledu mreže, odnosno sedišta i područja sudova i javnih tužilaštava, a potom i broja i strukture, kako sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, tako i pratećeg administrativnog osoblja, od čijeg broja i nivoa obučenosti u značajnoj meri zavisi efikasnost sprovođenja određenih faza krivičnog postupka.

Smanjenje broja starih predmeta je jedan od preduslova za rasterećenje sudija i javnih tužilaca, čime se stvara prostor za njihovo efikasnije postupanje u novoprimitljenim predmetima. U tom smislu, zahtev Evropske komisije je efikasno sprovođenje programa rešavanja starih predmeta. U kontekstu unapređenja efikasnosti krivičnog postupka, ovo bi podrazumevalo tri grupe mera: Najpre, izmene i dopune Zakonika o krivičnom postupku u cilju unapređenja efikasnosti postupka a naročito u

delu koji se odnosi na dostavljanje pismena, snimanje suđenja i procesnu disciplinu.

Drugi segment aktivnosti usmeren je na unapređenje IKT sistema, što je neophodan preduslov za efikasnije upravljanje predmetima, unos i razmenu podataka i generisanje izveštaja bez kojih je nemoguće dobiti relevantne podatke koji su polazna osnova u proceni stvarne efikasnosti postupka. Imajući u vidu pomenute probleme sa brojnošću i nekompatibilnošću postojećih sistema, kao i sa unosom relevantnih podataka o krivičnim postupcima, Nacrtom je planirano sprovođenje analize postojećeg IKT sistema u pogledu hardvera, softvera i ljudskih resursa u sudovima, javnim tužilaštvima i zatvorima, sa fokusom na potrebama hitnih izmena, sa preporukama za njegovo unapređenje. Na osnovu rezultata analize, biće izrađene Smernice koje određuju pravce razvoja IKT sistema u pravosuđu i daju načelna rešenja u vezi sa načinom postizanja interoperabilnosti postojećih sistema, kao i institucionalizacije koordinacije i upravljanja IKT sistemom.

Kada je reč o unapređenju unosa podataka, Nacrtom je planirano unapređenje kriterijuma za definisanje unosa podataka a na osnovu prethodno definisane liste podataka čiji je unos neophodan za praćenje statističkih parametara efikasnosti pravosuđa primenom IKT, čime će se omogućiti unos svih podataka neophodnih za efikasno izveštavanje. Izrada Protokola o unosu i razmeni podataka u IKT sistemu, kao i obuke za njegovu primenu.

Važan segment unapređenja upravljanjem predmetima i IKT sistemom je i uvođenje sistema koji podrazumeva dodelu jedinstvenog broja sudskom predmetu, koji zadržava do okončanja postupka po pravnim lekovima.

I pored činjenice da je čitav niz pomenutih preporuka iz oblasti organizacije pravosuđa od velikog značaja za efikasno vođenje krivičnih postupaka, u kojoj meri je uloga samog Zakonika o krivičnom postupku u unapređenju efikasnosti pravosuđa prepoznata od strane Evropske komisije govori i činjenica da je jednom od preporuka zahtevano sprovođenje efikasnog nadzora nad primenom novog Zakonika o krivičnom postupku i preduzimanje korektivnih mera gde je potrebno. U tom smislu, nacrtom je predviđen set mera koji podrazumeva korišćenje postojećeg institucionalnog okvira. Planirano je da Komisija za nadzor nad sprovođenjem Zakonika o krivičnom postupku podnosi kvartalne i godišnje izveštaje Komisiji za sprovođenje NSRP 2013-2018. godine kojima daje pregled problema u sprovođenju Zakonika o krivičnom postupku i predlaže potencijalne mere za otklanjanje uočenih problema, a da

potom Komisija za sprovođenje NSRP 2013-2018. na osnovu izveštaja Komisije za nadzor nad sprovođenjem Zakonika o krivičnom postupku daje preporuke nadležnim institucijama radi preduzimanja mera koje imaju za cilj otklanjanje uočenih problema, a koje bi potom izveštavale o rezultatima sprovedenih mera.

## 5. SAVLADANE PREPREKE I IZAZOVI KOJI PREDSTOJE

Ako bismo, imajući u vidu već napravljene pomake, kao i prethodno navedene zahteve reforme pravosuđa i pregovaračkog procesa, u jednoj rečenici morali da definišemo pristup pitanju unapređenja efikasnosti krivičnih postupaka u predstojećem periodu, kao ključne tačke treba izdvojiti kontinuitet u strateškom i sveobuhvatnom pristupu rešavanja ovog problema, kao i doslednost započetom kursu reformi.

Prvo je važno da bi se izbegao povratak na princip partikularnog sagledavanja problema i neusklađeni zahvati u oblasti procesnog i pravosudno organizacionog zakonodavstva, dok je drugo zasnovano na dosadašnjim iskustvima koja pokazuju da se reformski kurs iz korena menjao na svakih nekoliko godina. Dosledno sprovođenje čak i nesavršenih reformi, daje bolje rezultate od konstantnog poništavanja svega do tada učinjenog i stalnog počinjanja iznova, čime se stvara otpor kod onih koji novine treba da sprovode u praksi i onemogućava sticanje rutine koja (iako ne nužno i samo ako je povezana sa stečenim znanjima i veštinama a ne sa lošim navikama) ume da bude odličan saveznik efikasnosti.

## REFERENCE

- (1) Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine ("Službeni glasnik RS", broj 71/13 i 55/14);
- (2) Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23, dostupno na: [http://seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023\\_SR.pdf](http://seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023_SR.pdf), pristupljeno 2.12.2014. godine;
- (3) Jedinstveni program rešavanja starih predmeta, dostupno na: [http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/ResavanjeStarihPredmeta/jedinstveni\\_program.pdf](http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/ResavanjeStarihPredmeta/jedinstveni_program.pdf), pristupljeno 2.12.2014.
- (4) Kelsen, H. (1949): *General theory of Law and State*, Harvard University Press;

*Zbornik IKSI, 2/2014– M. Kolaković-Bojović*  
*„Efikasnost krivičnog postupka, reforma pravosuđa i pristupni pregovori sa EU”*  
(str. 189-201)

- (5) Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine ("Službeni glasnik RS", broj 57/13);
- (6) Nacrt akcionog plana za pregovore sa EU sa Poglavlje 23, dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7715/drugi-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, pristupljeno 8.12.2014. godine;
- (7) Zakonik o krivičnom postupku ("Službeni glasnik RS", br. 72/11, 101/11 i 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.)

## EFFICIENCY OF CRIMINAL PROCEEDINGS, JUDICIAL REFORM AND ACCESSION NEGOTIATIONS WITH EU

*The failed attempt to reform the criminal proceedings legislation during the 2006, significantly delayed the transition to a prosecutorial investigation and establishing normative framework preconditions for improving the efficiency of the criminal proceedings. After the catastrophic intervention due to the organization of the judiciary in 2009, judicial and organizational capacity to promptly conduct of criminal proceedings has been reduced to a minimum. The problem culminated after cardinal reform that brought the Code of Criminal Procedure from 2011. The need for a systemic response to the situation of the growing backlog of more frequent and the European Court of Human Rights for the violation of the right to trial within a reasonable time, has been recognized in the National Judicial Reform Strategy for the period 2013-2018. A further reforms in this area are largely conditioned by the process of accession negotiations with the EU under Chapter 23.*

*KEY WORDS: criminal proceedings / efficiency/ judicial reform / European Union / accession negotiations / Chapter 23*