

PODRŠKA PRIMENI ALTERNATIVNIH SANKCIJA I MERA U SRBIJI

IZVEŠTAJ I PREPORUKE



CHRIS

Mreža Odbora za ljudska prava u Srbiji CHRIS
Network of the Committees for Human Rights in Serbia CHRIS
www.chris-network.org

Mreža odbora za ljudska prava u Srbiji CHRIS

**PODRŠKA PRIMENI ALTERNATIVNIH
SANKCIJA I MERA U SRBIJI**

IZVEŠTAJ I PREPORUKE

Niš, decembar 2018. godine

PODRŠKA PRIMENI ALTERNATIVNIH SANKCIJA I MERA U SRBIJI

Izveštaj i preporuke

Izdavač:

Izdavač: Mreža Odbora za ljudska prava u Srbiji CHRIS
TPC Kalča, II sprat, lamela B , lokal 42
Tel: +381 18 526 232, Fax: + 381 18 526 233
www.chris-network.org

Za izdavača:

Dragan Đorđević
Koordinator Mreže CHRIS

Autori:

Aleksandra Spasojević, diplomirani psiholog-master
Dr Dijana Janković, Sudija Apelacionog suda u Nišu
Nikola Kovačević, pravnik Beogradskog centra za ljudska prava

Istraživački tim Mreže CHRIS:

Saša Aleksić
Maja Kamenov
Sanijela Dinić
Dušan Prvulović
Aleksandar Perović
Alija Halilović

Dizajn i štampa:

Štamparija SCERO PRINT DOO

Tiraž:

200

Štampanje publikacije podržao je Civil Rights Defenders u okviru projekta “Podrška primeni alternativnih sankcija i mera u Srbiji “, a omogućila Švedska međunarodna agencija za razvoj Sida.

SADRŽAJ

UVODNE NAPOMENE.	5
-----------------------	---

Dr Dijana Janković

ALTERANTIVNE SANKCIJE - SAVREMENI MEĐUNARODNI PRAVCI U TEORIJI I PRAKSI

1. Opšti pogled na alternativne sankcije.	9
2. Preporuke Saveta Evrope i Tokijska pravila.	12
1) Evropska konvencija o ljudskim pravima (ECHR)	13
2) Preporuka R (92)17 Komiteta ministara zemljama članicama o doslednosti prilikom odmeravanja kazni.	15
3) Preporuka R(2000)22 o poboljšanju izvršenja evropskih pravila o sankcijama i merama vezanim za javni interes	18
4) Preporuka R (2006) 2 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa evropskim zatvorskim pravilima	19
5) Preporuka R(81)7 Komiteta ministara državama članicama o merama koje omogućavaju pristup sudu	20
6) Preporuka Saveta Evrope R(99)22 o prenaseljenosti zatvora i povećanju zatvorske populacije	21
7) Preporuka R(92)16 o sankcijama i merama vezanim za javni interes .	22
8) Preporuka R(2006)13 Komiteta ministara državama članicama o primeni pritvora, uslovima pritvora i zaštiti od zloupotrebe.	27
9) Preporuka Komiteta ministara R (2010)1 o probacijskim pravilima Saveta Evrope	31
10) Preporuka R (2003)22 o uslovnom otpustu	31
11) Preporuka R (2008)11 državama članicama o evropskim pravilima za maloletne učinioce krivičnih dela kojima su izrečene sankcije ili mere („Evropska pravila za mlade prestupnike“)	34
12) Preporuka R 1469 (2000) o majkama sa malom decom u zatvoru ...	38
13) Tokijska pravila	40
3. Primena alternativnih sankcija umesto mere pritvora i kazne zatvora	42
1) Šta je prenaseljenost zatvora?	46
2) Razlozi rasta stope zatvorske populacije	47
3) Koje prednosti imaju alternativne sankcije u odnosu na pritvor i zatvorske kazne?.	52

4) Kako alternativne sankcije unapređuju javnu bezbednost i poverenje javnosti u pravosudni sistem?	53
4. Alternativna sankcija - kazna rad u javnom interesu	54
1) Opšti pogledi na kaznu rada u javnom interesu	54
2) Rad u javnom interesu je u krivičnom pravu Republike Srbije	56
3) Primena kazne rada u javnom interesu u Republici Srbiji	58
5. Preporuke za poboljšanje primene alternativnih sankcija u Republici Srbiji . .	59
LITERATURA	65
Lista referentnih sadržaja Saveta Evrope i OUN	67

Aleksandra Spasojević IZVEŠTAJ O ISTRAŽIVANJU

UVODNE NAPOMENE	69
ISTRAŽIVANJE	73
Metodologija istraživanja	74
REZULTATI ISTRAŽIVANJA	79
I Stanje u praksi na osnovu statističkih podataka	79
1. Podaci Uprave za izvršenje krivičnih sankcija	80
2. Podaci 23 Osnovna suda u Republici Srbiji	91
Region zapadne Srbije	92
Region istočne Srbije	94
3. Analiza podataka Osnovnih sudova	99
II Rad u javnom interesu i Prekršajni sud	101
III Rezultati istraživanja stavova poverenika	108
1. Stavovi poverenika o AS i AM i pravnoj regulativi	108
1. Stavovi koji se odnose na saradnju sa drugim institucijama	112
3. Stavovi koji se odnose na rad sa osuđenim licima	116
4. Zakonitost u radu	120
IV ZAVRŠNA RAZMATRANJA I PREPORUKE AUTORA	125
PRILOG 1- Upitnik za poverenike	138
UPITNIK	138

Nikola Kovačević PRAKSA PRAVOSUDNIH ORGANA REPUBLIKE SRBIJE SA ASPEKTA SVRHE KAŽNJAVANJA

Uvod	147
Kaznena politika pravosudnih organa za period 2010-2017	148
Zaključak	153

UVODNE NAPOMENE

Uvođenje sistema Alternativnih sankcija u postojeći krivični sistem Republike Srbije započelo je tokom 2006. godine i iako je od tada je postignut značajan napredak u normativnom i organizacionom okviru, sve ovo predstavlja kompleksnu novinu u našem krivičnom zakonodavstvu. Alternativne sankcije u najširem smislu su krivičnopravne mere koje se javljaju kao zamena za kaznu zatvora. One praktično predstavljaju parapenalne sankcije u tom smislu da im nedostaje ona stvarna efektivnost svojstvena klasičnoj kazni, koja se izražava kao potpuno ograničenje nekih prava ili materijalnih vrednosti. Može se reći da jedan od bitnih ciljeva alternativnih sankcija predstavlja i suzbijanje recidivizma, jer u svojoj osnovnoj ideji sadrže mere i akcije društva koje su orjentisane ka ličnosti učinioca, na njegovo porodično i socijalno okruženje i na to da se njihovim uticajem izbegne pojava recidivizma. Takođe, savremena kretanja u borbi protiv kriminaliteta su sve više usmerena u pravcu organizovane društvene aktivnosti preventivne prirode. To se ogleda u jačanju i razvijanju odnosa prema učiniocu krivičnog dela u vidu nastojanja da se on što pre i uspešnije vrati natrag u društvo, kao njegov punopravni član, na jačanje specijalne prevencije u krivičnom pravu, na slabljenje klasičnog retributivnog elementa u kazni, i uopšte na promene u shvatanju smisla i sadržaja kazne. Od najranijih shvatanja kazne kao čiste odmazde, kazne bez daljeg cilja, došlo se do kazne kao sredstva za ostvarenje društveno korisnih ciljeve - zaštite društva od kriminaliteta kroz reintegraciju učinilaca krivičnih dela i obeštećenje žrtve.

Praksa pravosudnih organa Republike Srbije u pogledu primene mera koje za krajnju posledicu imaju lišenje slobode dovela je do toga da u prethodnih 15 godina broj osoba lišenih slobode u kazneno-popravnim ustanovama prevaziđe njihove realne kapacitete. Drugim rečima, od 2005. godine kazneno-popravne ustanove u Srbiji su prenaseljene¹ što je za dalju posledicu prouzrokovalo čitav niz drugih problema. kazneno-popravne ustanove u Srbiji prenaseljene u prethodnih 15 godina, i da situacija prenaseljenosti i loših materijalnih uslova u istim stvarima plodno tle za nehumanost i ponižavajuće postupanje. Ako se u obzir uzme činjenica da je jedna od svrha krivičnih sankcija specijalna prevencija, odnosno uticanje na počinioca da u buduću ne vrši krivična dela, jasno je da dosadašnja kaznena politika nije doprinela mnogo ostvarivanju te svrhe. U prilog ovoj tvrdnji ide pre svega konstantna i visoka stopa kriminaliteta, ali i visoka stopa povratništva. Kada se na to doda i podatak da je položaj zatvorenika u Srbiji izuzetno loš i da brojna ugovorna tela Ujedinjenih nacija

i Saveta Evrope konstantno ukazuju na njihov ranjiv položaj, teško je pronaći opravdanje za postojeće stanje stvari i za dosadašnju praksu. Iz navedenog je jasno je da bi šira primena alternativnih sankcija imala višestruko pozitivan uticaj na rešavanje svih gore pomenutih problema.

Razvoj sistema alternativnih sankcija podrazumeva stalno usložnjavanje i proširivanje opisa poslova izvršenja, a to zahteva kontinuirane izmene i prilagođavanje svih uslova koji su determinišući za funkcionisanje povereničke službe. Ovako širok obim poslova izvršenja koji je određen poverenicima, uz stalno povećanje broja sudskih predmeta zahteva formiranje ozbiljne službe, sa dovoljnim brojem zaposlenih, da bi izvršenje bilo kvalitetno a kažnjavanje ispunilo svoju svrhu. Iako se pravosuđe polako oslobađa predrasuda da su pritvor i zatvor prava mera za prestupnike, alternativne mere i sankcija su i dalje retke i izuzetne mere, i potrebno je da se ispune "vrlo strogi uslovi" da bi sud odlučio na zamenu zatvora nekom od alternativnih sankcija. Sudovi imaju sigurnost i znanja šta se dešava sa osuđenim licima u pojedinačnim predmetima i imaju poverenje u zatvorsku ustanovu, dok manji stepen poverenja imaju u Povereničku službu generalno, kao i sposobnost iste da se nosi sa izvršenjem sankcija. Takođe, pravosuđe ima slabiju saradnju sa policijom u domenu izvršenja alternativnih mera i sankcija (javljanje osuđenog lica u policijsku stanicu, oduzimanje putnih isprava, mera zabrane prisustvovanja sportskim događajima, kontrola sprovođenja mere elektronskog nadzora...) i neredovno se međusobno informišu, a evidentan problem u komunikaciji za rezultat ima obostrano nezadovoljstvo.

U istraživanju primene Alternativnih mera pritvoru koje je 2016. godine realizovao Odbor za ljudska prava Valjevo, kancelarija Mreže CHRIS u Valjevu¹, na osnovu podataka dobijenih od predstavnika tužilaštva, sudova i povereništva za Alternativne sankcije, mapiranih problema i izazova, proizašli su između ostalih i sledeći zaključci: Alternativne mere u Republici Srbiji su još uvek izuzetak od pravila i još uvek je pritvor glavna mera koja se određuje; alternativne mere se određuju tek nakon dugotrajnog pritvora kao krajnja mera; propisi koji se odnose na primenu alternativnih mera su uglavnom jasni ali je neophodno kroz podzakonske propise razraditi svaku meru posebno, jer postoje nejasnoće u pogledu pojedinih mera i prava lica prema kojima su te mere izrečene; potrebno je kroz podzakonske propise regulisati saradnju svih onih državnih organa koji sarađuju u primeni alternativnih mera; ne postoji izgrađena sudska praksa u pogledu pojedinih alternativnih mera zbog još uvek malog broja predmeta; potrebno je ojačati povereničku službu! Mnogi poverenici rade u sistemu izvršenja krivičnih sankcija, a sa povećanjem broja predmeta koji se odnose na alternativne mere ne mogu da se posvete na odgovarajući način tom izuzetno odgovornom poslu; neophodno je da lokalna samouprava bude više uključena u podršku i afirmaciju sistema alternativnih sankcija.

Monitoringom implementacije Alternativnih sankcija u regionu delovanja 5 viših sudova u Srbiji, pokretanjem javnog dijaloga o prednostima Alternativnih sankcija i mera, izradom preporuka, Mreza odbora za ljudska prava u Srbiji CHRIS želi

1 Šta umesto pritvora - Trenutno stanje alternativnih mera u Srbiji: <http://chris-network.org/2016/12/alternativne-mere-umesto-pritvora-trenutno-stanje-i-perspektive/>

da doprinese unapređenju i većoj primeni Alternativnih sankcija i mera u Republici Srbiji. Izveštaj je sačinjen na osnovu istraživačkog rada sprovedenog tokom 2018. godine, a u okviru realizacije projekta „Podrška primeni alternativnih sankcija i mera u Srbiji“. Istraživanje je sprovedeno u deset kancelarija Uprave za izvršenje krivičnih sankcija u gradovima u kojima su sedišta deset Viših sudova, a teritorijalno obuhvataju devet okruga koji čine delove tri regiona Srbije. Predmet istraživanja predstavlja deo projekta „Podrška primeni alternativnih sankcija i mera u Srbiji“, kojim je vršeno istraživanje statističkih podataka o primeni vanzavodskih sankcija i stavova poverenika u deset kancelarija za izvršenje vanzavodskih krivičnih sankcija Ministarstva pravde 19 vezano za realizaciju vanzavodskih sankcija i mera. Izradom ovog izveštaja i preporuka Mreža CHRIS je želela da ostvari sledeće ciljeve:

- predstavi trenutno stanje primene/izvršenja vanzavodskih sankcija i mera u izabраних deset povereničkih kancelarija na osnovu statističkih podataka;
- predstavi stavove poverenika koji učestvuju u izvršenju Alternativnih sankcija i mera čime se prikazuje njihovo trenutno stanje primene kroz funkcionisanje kancelarija za izvršenje vanzavodskih sankcija Ministarstva pravde u okviru izabраних deset gradova;
- pripremi preporuke za unapređenje sistema koji se bavi izvršenjem Alternativnih sankcija i mera kao i da podstakne sve subjekte koji učestvuju u izvršenju Alternativnih sankcija i mera da ukažu na moguće pravce rešavanja spornih pitanja u primeni;
- pokrene javni dijalog u cilju rušenja predrasuda i stereotipa o alternativnim sankcijama i merama.
- povećava vidljivost primene Alternativnih sankcija i mera u Republici Srbiji

Istraživanje je imalo za cilj da na osnovu prikupljenih podataka prikaže trenutno stanje primene Alternativnih sankcija i mera u deset povereničkih službi u okviru njihove teritorijalne nadležnosti: Niš, Negotin, Zaječar, Prokuplje, Pirot, Leskovac, Novi Pazar, Kraljevo, Vranje i Valjevo. Statistički podaci su podeljeni u tri regiona na osnovu teritorijalne pripadnosti.

Teritorija **Zapadne Srbije**: Kolubarski okrug (poverenička služba u Valjevu) i Raški okrug (poverenička služba u Kraljevu i poverenička služba u Novom Pazaru).

Teritorija **Istočne Srbije**: Borski i Zaječarski okrug (poverenička služba u Negotinu i poverenička služba u Zaječaru).

Teritorija **Južne Srbije**: Nišavski, Pirotski, Jablanički, Pčinjski i Toplički okrug (povereničke službe u Nišu, Pirotu, Leskovcu, Vranju i Prokuplju).

Podaci u istraživanju predstavljaju prikupljene statističke podatke na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i njihovu kvantitativnu i kvalitativnu analizu. Analizirali smo podatke prikupljene iz tri različita izvora evidencija:

1. Podaci prikupljeni iz Uprave za izvršenje krivičnih sankcija Ministarstva pravde i deset povereničkih kancelarija koji predstavljaju Istočnu, Južnu i Zapadnu Srbiju.

2. Podaci prikupljeni iz 23 Osnovna suda koji predstavljaju Istočnu, Južnu i Zapadnu Srbiju.
3. Podaci prikupljeni iz pet Prekršajnih sudova: Niš, Negotin, Vranje, Kraljevo i Valjevo.

Drugi deo istraživanja se odnosi na ispitivanje stavova i mišljenja poverenika zaposlenih u navedenih deset povereničkih službi o alternativnim sankcijama i merama. Podaci se odnose na stavove poverenika prema pravnim propisima koji uređuju oblast izvršenja, saradnju sa drugim institucijama, odnos poverenika prema osuđenim licima i zakonitost rada.

Analizom dobijenih podataka može se izvršiti mapiranje nedostataka i predloga za unapređenje rada, a na osnovu kojih bi se mogli izvesti generalni ili pojedinačni zaključci i eventualne preporuke za dalje unapređenje, kao i izvršiti poređenja u odnosu na tri regiona Srbije.

Osim rezultata istraživanja koje je pripremila **Aleksandra Spasojević stručni saradnik Mreže CHRIS**, čine još dva segmenta: deo koji je pripremila **Dr Dijana Janković, Sudija Apelacionog suda u Nišu** se osim opšteg pogleda na alternativne sankcije i savremene međunarodne pravce u teoriji i praksi nalaze preporuke i pravila Saveta evrope i drugih međunarodnih tela, kao i preporuke autora za poboljšanje primene Alternativnih sankcija u Republici Srbiji. **Nikola Kovačević, pravnik Beogradskog centra za ljudska prava** pripremio je prikaz prakse pravosudnih organa Republike Srbije sa aspekta svrhe kažnjavanja sa preporukama i uzrocima prenaseljenosti kazneno-popravnih ustanova, kao i posledicama koje ova pojava ostavlja po ljudska prava osuđenika i zaposlenih u sistemu izvršenja krivičnih sankcija.

Mreža obora za ljudska prava u Srbiji CHRIS se zahvaljuje **Civil Rights Defenders** (www.crd.org) donatoru koji podržava rad Mreže CHRIS od osnivanja, na ukazanom poverenju i podršci za realizaciju projekta „**Podrška primeni alternativnih sankcija i mera u Srbiji**“, kao i podršci za pripremu ovog izveštaja. Takođe, želimo da se posebno zahvalimo našim prijateljima i stručnim saradnicima na izradi ovog izveštaja: Aleksandri Spasojević, Dijani Janković i Nikoli Kovačeviću.

Mreža odbora za ljudska prava u Srbiji CHRIS (www.chris-network.org) osnovana je 1. septembra 2000. godine kao jedinstveni pokret za zastupanje ljudskih prava u Srbiji, a pre svega, za pružanje besplatne pravne pomoći građanima čija su ljudska prava prekršena. Mreža CHRIS pruža direktnu besplatnu pravnu pomoć građanima, analizira postojeće podatke i nadzire specifične slučajeve nepoštovanja ljudskih prava u cilju izmenu i dopune postojećih zakonskih i podzakonskih propisa u saradnji sa domaćim i međunarodnim organizacijama i institucijama na teritoriji Srbije. Danas širom Srbije pet članica realizuju programe Mreže: Odbor za ljudska prava Negotin, Građanski Forum Novi Pazar, Odbor za ljudska prava Niš, Odbor za ljudska prava Valjevo i Odbor za ljudska prava Bujanovac.

ALTERANTIVNE SANKCIJE - SAVREMENI MEĐUNARODNI PRAVCI U TEORIJI I PRAKSI

1.Opšti pogled na alternativne sankcije

Savremena kretanja u borbi protiv kriminaliteta su sve više usmerena u pravcu organizovane društvene aktivnosti preventivne prirode. To se ogleda u jačanju i razvijanju odnosa prema učiniocu krivičnog dela u vidu nastojanja da se on što pre i uspešnije vrati natrag u društvo, kao njegov punopravni član, na jačanje specijalne prevencije u krivičnom pravu, na slabljenje klasičnog retributivnog elementa u kazni, i uopšte na promene u shvatanju smisla i sadržaja kazne. Od najranijih shvatanja kazne kao čiste odmazde, kazne bez daljeg cilja, došlo se do kazne kao sredstva za ostvarenje društveno korisnih ciljeve - zaštite društva od kriminaliteta kroz reintegraciju učinilaca krivičnih dela i obeštećenje žrtve.

Alternativne sankcije u najširem smislu su krivičnopravne mere koje se javljaju kao zamena za kaznu zatvora. One praktično predstavljaju parapenalne sankcije u tom smislu da im nedostaje ona stvarna efektivnost svojstvena klasičnoj kazni, koja se izražava kao potpuno ograničenje nekih prava ili materijalnih vrednosti.

Koncepcija alternativnih sankcija, zasniva se na shvatanju da se njihovom primenom mogu postići višestruki ciljevi - izricanje sankcije, rehabilitacija učinioca a uz to i reparacija pričinjene štete, kao i jedna aktivna politika pomoći društva čoveku, delinkventu.¹

Može se reći da jedan od bitnih ciljeva alternativnih sankcija predstavlja i suzbijanje recidivizma, jer u svojoj osnovnoj ideji sadrže mere i akcije društva koje su orjentisane ka ličnosti učinioca, na njegovo porodično i socijalno okruženje i na to da se njihovim uticajem izbegne pojava recidivizma. Prema dosadašnjem iskustvu, recidivizam se javljao nakon izvesnog kriminogenog ponašanja a kome su prethodili različiti kriminogeni uticaji i kada je ličnost učinioca već umnogome bila pogođena

1 McNeill, F., "Scientific recommendations" in D. Flore, S. Bosly, A. Honhon and J. Maggio (eds) *Probation Measures and Alternative Sanctions in the European Union* (Cambridge, Intersentia), 2012.

i teškim posledicama ranijeg života, upotrebe droga i teških socijalnih uslova, kao i posledicama samog krivičnog dela, a na kraju i penalnim uslovima izvršenja kazne.²

Alternativne sankcije sadrže sasvim drugačiju ideju, pre svega pružaju mogućnost učiniocu da ne bude podvrgnut institucionalnom tretmanu, što je veoma bitno za očuvanje osećaja ličnog dostojanstva i izbegavanje potencijalnih negativnih uticaja, pri čemu ne dolazi do stvaranja otpora zajednice prema učiniocu, a pruža se mogućnost da prilikom izvršenja alternativnih sankcija učinilac ostane u okviru svoje porodice i obavlja pored izrečene sankcije i svoje redovne poslovne aktivnosti vezane za radno mesto i ostvarivanje prihoda. Alternativne sankcije na psihološkom planu kod učinioca stvaraju osećaj integriteta u društvenu zajednicu, razvijaju osećaj odgovornosti, reintegracije bez izolacije, aktivno učešće zajednice u izvršenju, obezbeđenje kompenzacije štete žrtvi.³

Primena alternativnih sankcija u svom krajnjem ostvarenju ima za cilj, da mere krivičnopravne zaštite budu takve, da što je moguće manje zadiru u prava i dostojanstvo čoveka i u najvećoj meri omoguće restituciju i otklanjanje štetnih posledica dela koje pogađaju žrtvu i celo društvo, tj. da omoguće ravnotežu u ostvarivanju prava učinioca krivičnog dela, prava žrtve i interesa društva za bezbednost i prevenciju kriminala.⁴

Savremeni pogledi na alternativne sankcije pokazuju da se kaznena politika na globalnom nivou fokusira na shvatanju da lišenje slobode treba da bude sankcija ili mera poslednjeg izbora.⁵

Standardi postavljeni u međunarodnim dokumentima u potpunosti štite ljudska prava lica osuđenih na kaznu zatvora.⁶ Ovi standardi naglašavaju značaj alternativnih sankcija i insistiraju na tome da kaznu zatvora treba izreći samo u situaciji kada se ni jednom drugom blažom merom ne može postići svrha kažnjavanja.⁷ Takođe se na međunarodnom nivou uvode ograničenja u primeni kazne zatvora, posebno kratkotrajnih kazni zatvora. Zatvor se stoga razmatra kao opcija za učinice kod kojih postoji rizik od recidiva kod ozbiljnih krivičnih dela i u slučaju potrebe za primenom tretma-

2 Bewley-Taylor, R. D., Nougier, M., "Measuring the 'world drug problem': ARQ Revision. Beyond traditional indicators?", *Global Drug Policy Observatory Working Paper No. 3*, 2018, p.6.

3 Maruna, S., "Why Do They Hate Us? Making Peace Between Prisoners and Psychology", *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 55, 2011, 671-75.

4 Pitts, J.M.A., Griffin, O.H.G., Johnson, W.W., "Contemporary prison overcrowding: short-term fixes to a perpetual problem", *Contemporary Justice Review: Issues in Criminal, Social, and Restorative Justice*, 17, 124-139, 2014, p.132.

5 Global Prison Trends 2018, *Penal Reform International, Thailand Institute of Justice*, 2018, p.12

6 *White paper on prison overcrowding*, Council for Penological Co-operation (PC-CP), Document prepared by the Directorate General Human Rights and Rule of Law, Strasbourg, 24 September 2015.

7 McCulloch, P., and McNeill, F., "Consumer Society, Commodification and Offender Management", *Criminology and Criminal Justice*, 7, 2007, 223-42.

na u dužem vremenskom periodu. Nasuprot tome, prema manje rizičnim primarnim učiniocima lakših krivičnih dela, treba primeniti alternativne sankcije.⁸

Na evropskom nivou, razvoj i primena alternativnih sankcija su stimulisani od strane više evropskih institucija. Značajne su studije i istraživanja koje je sproveo Evropski komitet za probleme kriminala (European Committee on Crime Problems - CDPC) i rezolucije koje je pripremio Komitet ministara Saveta Evrope (Committee of Ministers of the Council of Europe).

Nekoliko preporuka i rezolucija koje je doneo Savet Evrope, podstaklo je primenu alternativnih sankcija i obezbedilo im nadnacionalni normativni okvir, nakon čega se nastavilo sa daljim proširenjem međunarodne aktivnosti u ovoj oblasti.

Stav Saveta Evrope u pogledu alternativnih sankcija može se sumirati u nekoliko tačaka:

1. kazna zatvora treba da bude mera poslednjeg izbora u kaznenoj politici.
2. alternativnim sankcijama moraju se poštovati ljudska prava (ne smeju narušavati ljudsko dostojanstvo).
3. alternativne sankcije imaju za cilj rehabilitaciju i integraciju učinioca i zadovoljenje potreba žrtve krivičnog dela.
4. dobro funkcionisanje infrastrukture društva je neophodno za pravilnu implementaciju alternativnih sankcija.

Alternativne sankcije su jedna od mera koje su na liniji onog što se u savremenoj nauci označava kao "*treći put*" u krivičnom pravu, put kojim se uvodi takozvani konsenzualizam u krivično pravo, u smislu da se određeni krivičnopravni slučajevi rešavaju na nepenalan način, sporazumevanjem tri strane - učinioca, žrtve i suda.

Preporuka R (2010)1 Komiteta ministara državama članicama o probacijskim pravilima Saveta Evrope, definiše alternativne sankcije kao: "sankcije i mere koje zadržavaju učinioce u zajednici i uključuju ograničavanje slobode učinioca kroz nametanje određenih uslova i/ili obaveza."⁹

Navedni pojam označava bilo koju sankciju koju izriče sudski ili upravni organ i bilo koju meru koja se preduzme pre ili umesto odluke o kazni, kao i načine izvršenja kazne lišenja slobode izvan zatvorske ustanove.

Postoji čitav niz razloga u korist alternativnih sankcija nasuprot kaznama zatvora u odnosu na učinoca krivičnog dela i društvenu zajednicu.¹⁰ Alternativne sankcije:

- pružaju mogućnost učiniocu da ne bude podvrgnut institucionalnom tretmanu,

8 Bergeron, J., European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, *Report on prison systems and conditions*, 6 July 2017 (2015/2062(INI)), A8-0251/2017.

9 Citirano iz Preporuke R (2010)1 Komiteta ministara državama članicama o probacijskim pravilima Saveta Evrope.

10 UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, Twenty-seventh session, 14–18 May 2018, *Note by the Secretariat on world crime trends and emerging issues and responses in the field of crime prevention and criminal justice*, 2018, E/CN.15/2018/10, 2018.

- doprinose očuvanju osećaja ličnog dostojanstva,
- izbegavaju se potencijalni negativni uticaji zatvorske sredine,
- ne dolazi do stigmatizacije i otpora zajednice nakon izdržane kazne zatvora,
- lice ostaje u okviru svoje porodice, i obavlja svoje redovne aktivnosti vezane za radno mesto i ostvarivanje prihoda.¹¹
- na psihološkom planu stvaraju osećaj integriteta u društvenu zajednicu,
- razvijaju osećaj odgovornosti i reintegracije bez izolacije,
- zajednica aktivno učestvuje u izvršenju sankcije i menja negativni stav prema izvršiocu krivičnog dela,
- obezbeđuju sigurniju kompenzaciju štete žrtvi.

2. Preporuke Saveta Evrope i Tokijska pravila

Međunarodni standardi koji se odnose na sankcionisanje su kreirani u svetlu maksimalnog poštovanja ljudskih prava svih lica na koja se primenjuju krivičnopravne mere.¹² Ideja koja proizilazi iz brojnih međunarodnih dokumenata iz ove oblasti, može se koncentrisati u načelo da se prilikom odmeravanja vrste i visine krivične sankcije odabere najblaža sankcija kojom se može postići svrha kažnjavanja.¹³

Savet Evrope objavio je 1986 godine izveštaj o merama koje se mogu primeniti umesto kazne zatvora, te su navedne:

1) modifikovane institucionalne sankcije: poluzatvaranje, otpuštanje na posao, zatvaranje vikendom, kućni pritvor, rad u drugoj instituciji (bolnici, centru za odvikavanje od zavisnosti i sl.),

2) vaninstitucionalne sankcije: novčane (imovinske) kazne (konfiskacija, kompenzacija, uplaćivanje neprofitabilnim ili humanitarnim organizacijama), sankcije kojima se ograničavaju ili oduzimaju neka prava (oduzimanje vozačke dozvole, zabrana obavljanja poziva), vaspitne mere, moralne sankcije (sudska opomena, posebne obaveze), mere probacije, rad u javnom interesu.

3) mere koje odlažu izvršenje kazne: odlaganje izvršenja institucionalne kazne, odlaganje izricanja presude, neizricanje sankcije, odlaganje krivičnog gonjenja.

Takođe je donet veliki broj međunarodnih dokumenata koji su od posebne važnosti. Aktivnost Saveta Evrope u oblasti alternativnih sankcija je intenzivna. Imenovan je Komitet eksperata sa zadatkom da oceni i proceni sistem sankcionisanja država članica. Razmatrani su i izveštaji iz zemalja sa iskustvom u posredovanju u krivičnim stvarima i u tom smislu su date određene preporuke.

11 Zeleskov Djoric, J., Batricevic, A., Kuzmanovic M., *Probation in Europe Serbia*, CEP, Confederation of European Probation, 2014, p.25.

12 Human Rights Watch, *World Report 2018*, January 2018, p.593.

13 Marie Crétenot, "Alternatives to Prison in Europe France", *European Prison Observatory, Alternatives to detention*, 2015, p.7.

Preporuke su strukturisane u okviru šest područja:

1. legislativa
2. praksa sankcioniranja
3. uslovi za uspešnu primenu alternativnih sankcija
4. poboljšanje kredibiliteta alternativnih sankcija
5. postavljanje delotvornih programa i intervencija i
6. istraživanja.

Evropska konvencija o ljudskim pravima i Preporuke Saveta Evrope o unapređenju implementacije evropskih pravila o alternativnim sankcijama i merama u nacionalna zakonodavstva, reflektuju mišljenje da se pitanje alternativnih sankcija mora razmatrati na širokom planu, uključujući činioce, kao što su:

- penalna reforma,
- politika sankcioniranja (kaznena politika),
- uloga zakonodavca,
- sudstvo i mediji i
- raspon realizacije alternativnih sankcija koje se sprovode u zajednici.

Ukazaćemo na neke od ključnih dokumenta Saveta Evrope koji reflektuju stav međunarodne zajednice u oblasti vanzavodskih mera i glavne preporuke Saveta Evrope za domaća zakonodavstva i praksu (sudsku, javnotužilačku, zatvorsku i probacijsku) u odnosu na primenu alternativnih sankcija i njihovu implementaciju na nacionalnom nivou.

1) Evropska konvencija o ljudskim pravima (ECHR)

Evropska konvencija o ljudskim pravima¹⁴ predstavlja ključnu pravno obavezujuću garanciju zaštite ljudskih prava za sva lica, uključujući i lica koja se nalaze na izdržavanju kazne zatvora u zatvorskim ustanovama, u državama članicama Saveta Evrope.

Mnoge odredbe Evropske konvencije su izuzetno relevantne za odmeravanje i implementaciju alternativnih sankcija i između ostalih: član 3, o zabrani mučenja, neljudskog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja; član 6, o pravu na pravično suđenje; član 7, o kažnjavanju samo na osnovu zakona; član 8, o pravu na poštovanje privatnog i porodičnog života; član 9, o slobodi misli, savesti i veroispovesti; član 14, o zabrani diskriminacije.

U praksi Evropskog suda za ljudska prava, obaveza država prema čl.2, st.1. Evropske konvencije da zaštite pravo na život, tumači se kao stvaranje pozitivne obaveze države da se zaštiti život.

Zahtev da svako lišenje slobode bude u skladu sa zakonom propisanim postupkom znači da mora postojati usklađenost ne samo sa domaćim krivičnim

14 Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Rim, 04.11.1950, („Službeni list SCG“ br.5/05).

i procesnim pravilima¹⁵ već i da domaće zakonodavstvo mora jasno da sadrži definisane preduslove lišenja slobode i da njihova primena mora da bude predvidljiva. Pravna sigurnost je naročito značajna prilikom odmeravanja kazne zatvora.

Evropski sud za ljudska prava se u svojim odlukama često poziva na ugovore, deklaracije i preporuke o ljudskim pravima iz različitih izvora uključujući tu i Savet Evrope¹⁶, Konvencije UN i druge standarde¹⁷, praksu Komiteta UN za ljudska prava, kao i druge regionalne instrumente za zaštitu ljudskih prava (kao što je Američka konvencija o ljudskim pravima)¹⁸ i odgovarajuću sudsku praksu domaćih sudova, bilo da je reč o državama koje su članice Saveta Evrope ili o drugim jurisdikcijama, koje se bave pitanjima alterantivnih sankcija i kaznenom politikom.¹⁹

Jedno od ključnih načela koje prožima Evropske konvenciju je načelo srazmernosti koje se primenjuje u najrazličitijim kontekstima, a bitno je za suštinsku primenu prava po Konvenciji. Prilikom procene srazmernosti određene mere, Evropski sud za ljudska prava razmatra, da li su postojala alternativna sredstva (alternativne sankcije) za zaštitu bitnih javnih interesa i da li se to moglo postići pomoću mera koje su u manjoj meri nametljive i remetilačke.²⁰ Dakle Sud će razmatrati da li postoje alternativni načini da se zaštititi relevantni javni interes uz primenu blažih mera, koje ne sadrže veliki stepen represije.

Takođe je bitno i u vezi čl.6. Evropske konvencije, prilikom razmatranja ograničenja na pravo pristupa sudu²¹ i čl.14. Konvencije kod procene u kojoj meri razlike u inače sličnim situacijama opravdavaju različito zakonsko postupanje.²²

Proteklih godina Evropski sud za ljudska prava je redovno nalazio kršenja člana 3. Evropske konvencije po pitanju prenaseljenosti zatvora, sanitarnih pogodnosti, nedostatka medicinske nege i širenja zaraznih bolesti.

15 Angelov protiv Bugarske (*Angelov v. Bulgaria*), 13.6.02. (2004), br.38361/97.

16 Koua Poirrez protiv Francuske (*Koua Poirrez v. France*), 30. 9. 2003, br.40892/98, stav 39 (Preporuka Komiteta ministara R (92) 6, koja je doneta 9. aprila 1992.godine radi usvajanja sektorske politike i mera prilagođenim potrebama lica sa invaliditetom).

17 Finucane protiv Ujedinjenog Kraljevstva (*Finucane v. United Kingdom*), 1. 7. 2003, br.29178/95 („Protokol iz Minesote“- obrazac protokola za istragu vansudskih, samovoljnih i kolektivnih pogubljenja, sadržan u Priručniku UN za delotvorno sprečavanje i istragu vansudskih, samovoljnih i kolektivnih pogubljenja).

18 Iorgov protiv Bugarske (*Iorgov v. Bulgaria*), 11. 3. 2004, br.40653/98, stav 52 (odluke Komiteta za ljudska prava u vezi sa dugim boravkom u zatvoru).

19 Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva (*Hirst v. United Kingdom*) (br.2), 30. 3. 2004, br.74025/01, EHRR 7, (presuda Vrhovnog suda Kanade u predmetu Savué protiv državnog tužioca Kanade (br.2.), 31.10.2002. u vezi sa oduzimanjem prava glasa zatvorenicima).

20 Lič, F. *Obraćanje Evropskom sudu za ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2007, str.164.

21 Osman protiv Ujedinjenog Kraljevstva (*Osman v. United Kingdom*), 28. 2. 1998, br.234552/94, (2000) 29 EHRR 245, p.147.

22 Petrović protiv Austrije (*Petrovic v. Austria*), 27. 3. 1998, br.20458/92, (2001) 33 EHRR 14, 39.

U predmetu *Kalashnikov protiv Rusije*²³, na primer među kršenjima se navodi i prenaseljenost zatvora. Dana 22. oktobra 2011. godine Evropski sud za ljudska prava je doneo presude u dva predmeta *Orchowski protiv Poljske*²⁴ i *Norbert Sikorski protiv Poljske*²⁵, vezana za strukturalnu preopterećenost u zatvorima i implikacije ove situacije na uživanje prava na zaštitu od nehumanog i ponižavajućeg postupanja u skladu sa članom 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

U nekoliko navrata, svaki od njih je bio držan u ćelijama koje su delili sa drugim zatvorenicima gde nisu imali zakonom propisana tri kvadratna metra životnog prostora po osobi. Oslanjajući se na statistike poljske zatvorske službe koje su pokazivale nivoe popunjenosti od 110 procenata u celom zatvorskom sistemu, podnosioci su uložili niz pritužbi nacionalnim zatvorskim vlastima. Zatvorska služba je njihove tvrdnje odbacila, oslanjajući se na nacionalne propise koji upravnicima daju ovlašćenja da ograniče količinu prostora po glavi zatvorenika kada broj zatvorske populacije pređe broj mjesta u sistemu.

U pomenutim presudama, Evropski sud za ljudska prava navodi da je utvrđeno van razumne sumnje kako su u dužem periodu vremena ćelije podnosilaca bile preopterećene ostavljajući ih sa manje od minimuma "humane" količine prostora. Ovaj nedostatak prostora pogoršan je nedostatkom fizičkih vežbi, nedostatkom privatnosti, ne higijenskim uslovima i čestim premeštanjima između zatvora. Sud je jednoglasno zaključio da su bol i poteškoće nanasene podnosiocima predstavki prelazile neizbežan nivo patnje svojstven samom zatvaranju i da je time prekršen član 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

U ovome se Evropski sud za ljudska prava složio sa presudom poljskog Ustavnog suda iz 2008. godine, u kojoj stoji da ozbiljna i hronična priroda preopterećenosti zatvora u Poljskoj sama po sebi predstavlja nehumano i ponižavajuće postupanje.

2) Preporuka R (92)17 Komiteta ministara zemljama članicama o doslednosti prilikom odmeravanja kazni

Posebno je značajna u ovoj oblasti Preporuka R (92) 17 Komiteta ministara zemljama članicama o doslednosti prilikom odmeravanja kazni sa priložima uz Preporuku²⁶ čiji se stavovi mogu sažeti u nekoliko tačaka:

- zatvorske kazne bi trebalo smatrati krajnjom sankcijom i izricati ih samo u onim slučajevima kada bi uzimajući u obzir druge relevantne okolnosti, izricanje neke druge kazne očigledno bilo neadekvatno težini učinjenog krivičnog dela,

23 Kalashnikov protiv Rusije, 15. 6. 2002, br. 47095/99.

24 Predstavka br. 17885/04

25 Predstavka br. 17599/05

26 Preporuka br. R (92) 17, Komiteta ministara zemljama članicama o doslednosti prilikom odmeravanja kazni, Usvojena od strane Komiteta ministara 19.10.1992 godine na 482. sednici održanoj na nivou zamenika ministara.

- ukoliko se zatvorska kazna smatra opravdanom ona ne bi smela biti duža od onoga što se smatra neophodnim za to krivično delo,
- razraditi kriterijume za isključenje izricanja zatvorskih kazni, posebno u onim slučajevima kada se radi o maloj materijalnoj šteti,
- razmotriti uvođenje zakonskih ograničenja na zatvorske kazne, posebno kada je reč o kratkotrajnim kaznama zatvora,
- propisati zakonom nezatvorske sankcije ili mere umesto zatvora, kao referentne sankcije za određena krivična dela.²⁷

Uočeno je da primena kratkotrajnih kazni zatvora, veoma varira od zemlje do zemlje, od kojih su neke mnogo uspešnije od drugih u pokušaju da se smanji primena kratkotrajne kazne zatvora pomoću implementacije alternativnih sankcija i zakonskih ograničenja. U nekim zemljama kazna zatvora se izriče samo učiniocima veoma ozbiljnih krivičnih dela. U drugim zemljama se kazna zatvora primenjuje prema velikom broju učinilaca koji su izvršili i lakša krivična dela, uključujući i lica koja su mentalno obolela i ona koja su zloupotrebila opojne supstance. Pri tome sudska praksa skoro svih zemalja primenjuje kratkotrajne kazne zatvora neuporedivo više nego bilo koju drugu krivičnu sankciju. U Austriji i Nemačkoj rasprava o alternativama zatvoru je posebno fokusirana na kratkotrajne kazne zatvora.²⁸

Ako pogledamo strukturu izrečenih kazni zatvora koje izdržavaju osuđena lica u Republici Srbiji i to pre svega dužinu kazni koje izdržavaju, može se uočiti, na osnovu podataka Republičkog zavoda za statistiku²⁹ da je u toku 2016 i 2017. godine izrečeno je u Republici Srbiji ukupno 17639 kazni zatvora. Od toga ukupno 11134 kazni zatvora u rasponu od 2 meseca do 2 godine, koje se mogu smatrati kratkotrajnim kaznama zatvora, odnosno 63,12 %. Takođe je u istom periodu u Republici Srbiji izrečeno ukupno 6512 kazni zatvora u trajanju od 2 meseca do 1 godine, što znači 36,91% od ukupno izrečenog broja zatvorskih kazni (17639). Pomenuti statistički podaci ukazuju da kratkotrajna kazna zatvora zauzima značajan prostor u kaznenoj politici Republike Srbije.

Nesumnjivo je da u Republici Srbiji ima zakonskog prostora za usmeravanje kaznene politike u pravcu intenzivnijeg izricanja alternativnih sankcija umesto kratkotrajnih kazni u skladu sa Preporukom R (92) 17.

Ovo stoga jer je odredbama Zakonika o krivičnom postupku Republike Srbije i Krivičnog zakonika Republike Srbije, propisan veći broj alternativnih sankcija koje mogu zameniti kratkotrajne kazne zatvora i to:

- 27 Iste smernice sadrži i Preporuka R (2000) 22 o poboljšanju izvršenja evropskih pravila o sankcijama i merama vezanim za javni interes.
- 28 Aebi, F. Marcelo, Delgrande, N., Council of Europe Annual Penal Statistics: SPACE I – 2010, Survey 2010, Strasbourg, 23 March 2012, University of Lausanne, Switzerland, p.45.
- 29 Republički zavod za statistiku Republike Srbije, Saopštenje, statistika pravosuđa, br.193, SK 12, 16.07.2018. godine, str.3, Internet: <http://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/pravosuđe/punoletni-ucinioci-krivicnih-dela/> (pristupljeno 12.01.2019. godine).

(1) odlaganje krivičnog gonjenja – primena principa oportuniteta od strane javnog tužioca koji može odložiti krivično gonjenje za krivična dela za koja je predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine, ako osumnjičeni prihvati jednu ili više od zakonom propisanih mera (da otkloni posledicu nastalu izvršenjem krivičnog dela ili da naknadi štetu pričinjenu štetu, da plati određeni novčani iznos u korist humanitarne organizacije, da obavi određeni društvenokorisni ili humanitarni rad i dr.),³⁰

(2) rad u javnom interesu - koji se može izreći za krivična dela za koja je propisan zatvor do tri godine ili novčana kazna,

(3) oduzimanje vozačke dozvole – koje se može izreći učiniocu krivičnog dela u vezi sa čijim izvršenjem ili pripremanjem je korišćeno motorno vozilo,

(4) uslovna osuda sa i bez zaštitnog nadzora i sudska opomena - pod zakonom propisanim uslovima,

(5) stvarno kajanje – u oblasti odmeravanja kazne sud može osloboditi od kazne učinioca krivičnog dela za koje je propisana kazna zatvora do pet godina, ako posle izvršenog krivičnog dela, a pre nego što je saznao da je otkriven, otkloni posledice dela ili nadoknadi štetu prouzrokovanu krivičnim delom,

(6) poravnanje učinioca i oštećenog – sud može osloboditi od kazne učinioca krivičnog dela za koje je propisana kazna zatvora do tri godine ili novčana kazna ako je na osnovu postignutog sporazuma sa oštećenim ispunio sve obaveze iz tog sporazuma,³¹

U analizama eksperata Saveta Evrope se ukazuje da u državama u kojima se kazne zatvora izriču i zbog lakših krivičnih dela i gde broj zatvorenika raste, zatvorske vlasti nisu u stanju da obezbede dodatne resurse ni matrijalne ni ljudske, neophodne za uspešnu borbu sa porastom zatvoreničke populacije što za posledicu ima preopterećenost zatvora. U tim slučajevima države nisu u stanju da izvrše svoju dužnost i da vode brigu o onima koje su zatvorile i narušava se sposobnost zatvorskih vlasti da garantuju osnovna ljudska prava zatvorenicima, da rade u cilju rehabilitacije zatvorenika pripremajući ih za reintegraciju u društvo.

Tamo gde se učiniocima manje ozbiljnih krivičnih dela određuju zatvorske kazne, resursi zatvorskih vlasti ne mogu biti oslobođeni i ne mogu efikasnije da rade sa onima kojima je zatvor jedina opcija.³²

30 Zakonik o krivičnom postupku, («Sl. glasnik RS», br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014).

31 Krivični zakonik („Sl. glasnik RS“, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016).

32 Izveštaj Eksperta Saveta Evrope, o sistemu alternativnih sankcija i probacije u Srbiji, poseta 11-12.10.2006 godine, Beograd, Džeklin Tumz (Jacqueline Tombs), Univerzitet Stirling (Stirling), Škotska, Rajmond Svenenhojs (Raymond Swennenhuis), Holandska služba za uslovni otpust, Holandija, Luiza Gandini (Luiza Gandini), Regionalna kancelarija za uslovni otpust, Italija, Strazbur, 24.11.2006. (Dokument obradio Generalni direktorat - Pravni poslovi u okviru SIDA projekta „Pomoć u reformi kazneno-popravnog sistema u Srbiji“).

S druge strane društveno-ekonomski problemi ili nedostatak resursa ne mogu opravdavati propuste države da ispuni obaveze u skladu sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Tako se u praksi Evropskog suda za ljudska prava država ne može pozivati na nedostatak finansijskih sredstava kao opravdanje za to što nije obezbedila potrebne uslove.³³

3) Preporuka R(2000)22 o poboljšanju izvršenja evropskih pravila o sankcijama i merama vezanim za javni interes

Potpuno saglasne smernice sadrži i Preporuka R (2000) 22 o poboljšanju izvršenja evropskih pravila o sankcijama i merama vezanim za javni interes. Ista ukazuje:

„...na lišavanje slobode treba gledati kao na sankciju kojoj treba pribegavati samo u krajnjem slučaju, kada bi ozbiljnost krivičnog dela bilo koju drugu sankciju ili meru učinila neadekvatnom.“

Preporuka R (2000) 22, pruža dodatne i detaljnije smernice o odredbama koje treba uvesti u zakonodavstvo kako bi se unapredila implementacija alternativnih sankcija, kao i preporuke o praksi izricanja kazni, osnovne zahteve delotvorne implementacije alternativnih sankcija, preporuke o unapređenju alternativnih sankcija, uspostavljanju delotvornih programa i intervencija i istraživanjima.

Savet Evrope naglašava da je za primenu i razvoj alternativnih sankcija neophodno stvaranje odgovarajućih kadrova i infrastrukture, u kom procesu i sudske vlasti imaju značajno mesto.

U tom smislu je i deo Preporuke R (2000) 22, koji se odnosi na sudstvo, te je u st.7 navedeno da:

“Sudske vlasti treba da budu uključene u proces revizije politike primene sankcija i mera vezanih za javni interes i da treba da budu informisane o njihovim rezultatima u cilju obezbeđivanja opšteg razumevanja njihove prirode među predstavnicima sudstva”.

Pored toga, ukazuje se da je značajno razraditi strategiju razvoja alternativnih sankcija i obrazovati i prateće kadrove u tom pravcu. Preporuka R (2000) 22 u st.5. sadrži:

“Važno je da implementacija i sprovođenje alternativnih sankcija bude u etapama i ostvarena na način koji omogućava obezbeđivanje kvalitetnih podataka i informacija neophodnih za efikasan nadzor i evaluaciju.”

dalje navodi u st.28 da:

“Treba razviti statistički metod koji će rutinski opisivati razmere primene i rezultate sankcija i mera vezanih za javni interes”,

a u st.19. preporučuje:

“Treba odrediti kriterijume efikasnosti tako da se iz razanih perspektiva mogu proceniti troškovi i korist vezani za razne intervencije”.

33 Prodan protiv Moldavije (*Prodan v. Moldavia*), 18. 5. 2004, br.49806/99, 53.

Pominje se da je važno i adekvatno razmotriti tip učinioca krivičnog dela za koji će razne vrste alternativnih sankcija biti odgovarajuće, zatim kako će se odmeravati pojedine vrste sankcija, kojim sredstvima i od strane koga i kako će se procenjivati njihova efikasnost.

Savet Evrope takođe i uslovni otpust ubraja u alternativne mere posvećuje mu veliku pažnju. Preporuka R (2000) 22 govori i o uslovnom otpustu i daje mu sledeću definiciju:

“...uslovni otpust znači prevremeno otpuštanje osuđenih zatvorenika pod individualizovanim uslovima koji važe posle otpusta. Uslovni otpust je mera vezana za javni interes...”.

Uslovni otpust, se takođe prema standardima Saveta Evrope a i u evropskim zakonodovstvima, smatra merom vezanom za javni interes.

Preporuka R (2000) 22, naglašava i značaj informisanja javnosti te se ukazuje da:

“Uvođenje u zakonodavstvo i praksu novih sankcija i mera vezanih za javni interes treba da prate snažne kampanje vezane za odnose sa javnošću usmerene ka pridobijanju podrške javnosti”.

Prihvatanje principa na kojima se zasniva primena alternativnih sankcija, predstavlja dalju humanizaciju krivičnog prava, koje vodi računa o ličnim svojstvima pojedinaca ali i na stvaran način podstiče solidarnost svih članova društva prema učiniocima krivičnih dela i preduzimanju mera u pravcu otklanjanja štetnih posledica krivičnog dela.

Informisanje javnosti je posebno značajno jer samo društveno okruženje, neretko smatra da učinioce krivičnih dela treba izolovati u zatvorskim ustanovama.

Jedan od načina zadobijanja poverenja javnosti bi bio ne samo informisanje putem sredstava javnog informisanja, već i putem uključivanja društvene zajednice u što širem obimu u izvršenje sankcije. Angažovanje zajednice može snažno da utiče na promenu stava prema alternativnim sankcijama. Sama činjenica da učinilac dobrovoljno obavlja poslove u javnom interesu, brine o porodici, podvrgava se merama lečenja i sl. u očima zajednice stvara sliku čoveka kome treba pružiti mogućnost da i bez zatvorske izolacije postane koristan i ravnopravan član društva.

4) Preporuka R (2006) 2 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa evropskim zatvorskim pravilima

U Preporuci R (2006) 2 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa evropskim zatvorskim pravilima³⁴ u “Delu I“, gde su propisani Osnovni principi, je navedeno:

34 Preporuka br. R (2006) 2 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa evropskim zatvorskim pravilima, usvojena od strane Komiteta ministara 11.01.2006 godine na 952. sednici održanoj na nivou zamenika ministara, Paragraf, 2010.

„1. prema svim licima lišenim slobode postupa se uz poštovanje njihovih ljudskih prava.

2. lica lišena slobode zadržavaju sva prava koja im nisu zakonito oduzeta odlukom kojom se osuđuju.

3. ograničenja za sva lica lišena slobode treba da budu minimalna i srazmerna legitimnom cilju zbog koga su nametnuta.

4. zatvorski uslovi koji ugrožavaju ljudska prava ne mogu se opravdati nedostatkom materijalnih sredstava.

5. život u zatvoru treba da bude što je moguće približniji pozitivnim aspektima života u zajednici.

6. svi zatvori treba da budu uređeni tako da omogućavaju reintegraciju u slobodno društvo lica koja su bila lišena slobode.“

U istoj Preporuci Komitet ministara je istakao da:

“...niko se ne može lišiti slobode, izuzev kada je to krajnja mera i u skladu sa procedurom predviđenom zakonom”

5) Preporuka R(81)7 Komiteta ministara državama članicama o merama koje omogućavaju pristup sudu

Preporuka R (81) 7 Komiteta ministara državama članicama o merama koje omogućavaju pristup sudu³⁵ u dodatku Preporuci u st.3 navodi:

“...treba preduzeti mere kojima bi se omogućilo ili podstaklo, gde je to odgovarajuće, pomirenje stranaka i prijateljsko poravnanje pre započinjanja postupka ili tokom postupka.”

Slična smernica je sadržana i u **Preporuci R(86)12 Komiteta ministara državama članicama o merama za sprečavanje i smanjivanje opterećenja sudova**³⁶. Komitet ministara, je u skladu sa pravilima Statuta Saveta Evrope, pozvao vlade država članica da pored obezbeđivanja drugih uslova za delotvorno ostvarivanje pravosudne politike, podstaknu, gde god je to moguće, prijateljsko rešavanje sporova, bilo kroz vansudsko poravnanje ili poravnanje pre ili za vreme sudskog postupka. Posebno je u oblasti medijacije u krivičnim stvarima značajna **Preporuka Komiteta ministara R (99) 19 o medijaciji u kaznenim pitanjima**.

U vezi sa navednim preporukama je i **Preporuka R(87)18 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa pojednostavljenjem krivičnog postupka**³⁷ koja ukazuje na potrebu za jasnijom definicijom prioriteta vođenja kaznene politike, a s

35 Preporuka br. R (81) 7 Komiteta ministara državama članicama o merama koje omogućavaju pristup sudu, usvojena od strane Komiteta ministara 14.05.1981. godine na 68. zasedanju.

36 Preporuka br. R (86) 12 Komiteta ministara državama članicama o merama za sprečavanje i smanjivanje opterećenja sudova, usvojena od strane Komiteta ministara 16.09.1986. godine.

37 Preporuka br. R (87) 18 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa pojednostavljenjem krivičnog postupka, usvojena od strane Komiteta ministara na 410. sednici 17.09.1987. godine na nivou zamenika ministara.

obzirom na povećanje broja krivičnih slučajeva pred sudovima, a posebno onih koji se kažnjavaju kraćim kaznama i probleme sa dužinom trajanja krivičnog postupka.

U tom smislu se preporučuje pribegavanje načelu diskrecionog gonjenja, korišćenje takozvanih skraćenih i pojednostavljenih postupaka, primena vansudskih poravnanja i dr.

Tako se u delu I pod A i nazivom „Načelo diskrecionog gonjenja“ u tački 6. navodi da:

„...odlaganje ili prekidanje postupka može biti čisto i jednostavno, praćeno opomenom ili upozorenjem, ili uslovljeno pristankom osumnjičenog da se pridržava određenih uslova, kao što su pravila ponašanja, isplata novca, obeštećenje žrtve ili uslovna sloboda“.

U delu II pod C i nazivom „Pojednostavljenje procedure u slučajevima koji su manji usled okolnosti slučaja“ u tač.3. se ističe:

„Sankcije koje se izriču postupkom kaznenog naloga treba da budu ograničene na novčane sankcije i oduzimanje prava, a da isključuju zatvorske kazne“.

Alternativne mere, koje imaju kombinovani proceduralno-materijalni karakter, u stvari su određene mogućnosti postupanja javnog tužioca u skladu sa uslovljenom mogućnošću odustajanja od krivičnog gonjenja - primena principa oportuniteta od strane javnog tužioca.

Mera “diskrecionog gonjenja”- odlaganje krivičnog gonjenja je predviđena i Zakonikom o krivičnom postupku Republike Srbije i poslednjih godina je dobila značajnu primenu od strane javnih tužilaca (član 236. Zakonika o krivičnom postupku).

6) Preporuka Saveta Evrope R(99)22 o prenaseljenosti zatvora i povećanju zatvorske populacije

Preporuka Saveta Evrope R(99)22 o prenaseljenosti zatvora i povećanju zatvorske populacije³⁸ upućuje na primenu alternativnih sankcija i usmerava:

“... u pravcu izricanja nezatvorskih, alterantivnih sankcija učiniocima lakših krivičnih dela, jer bi u tom slučaju resursi zatvorskih ustanova mogli biti oslobođeni i slobodniji za efikasniji rad sa onim licima kojima je zatvor jedina opcija.”

Preporuka R(99)22 takođe sadrži neke ključne smernice vezane za ulogu tužilaca i sudija u izricanju kazni i uopšte o formiranju kaznene politike i preporučuje u tač.19:

“Tužioci i sudije trebali bi biti uključeni u proces usmeravanja i formiranja kaznene politike u vezi sa prenaseljenošću zatvora i porastom zatvorske populacije sa ciljem pridobijanja njihove podrške i izbegavanja kontraproduktivne prakse izricanja kazni.”

38 Preporuka R (99) 22 o prenaseljenosti zatvora i povećanju zatvorske populacije, usvojena od strane Komiteta ministara na 681. sednici 30.09.1999. godine na nivou zamenika ministara.

Imajući u vidu navedeno i Preporuka Saveta Evrope R (99) 22 usmerava u pravcu izricanja nezatvorskih sankcija učiniocima lakših krivičnih dela i preporučuje da na lišavanje slobode treba gledati kao na sankciju kojoj treba pribegavati samo u krajnjem slučaju, kada bi ozbiljnost krivičnog dela bilo koju drugu sankciju ili meru učinila neadekvatnom.

Suština navedene preporuke je da sudije i tužioci pri odlučivanju o vrsti i visini kazne u svakom konkretnom slučaju, treba u da ocene mogućnost izricanja alternativnih sankcija kao nepenalnih mera i da sa sagledaju u širem kontekstu prenaseljenost zatvora i rast zatvorske populacije, imajući u vidu i svrhu kažnjavanja.

Ova preporuka, zajedno sa Preporukom R (92) 16 i Preporukom R (2000) 22, ima poseban značaj za razvoj primene alternativnih sankcija u sudskoj praksi i zakonodavnoj regulativi država članica Saveta Evrope.

7) Preporuka R(92)16 o sankcijama i merama vezanim za javni interes

Preporuka R(92)16 o sankcijama i merama vezanim za javni interes³⁹ (Evropska pravila za sankcije i mere vezane za javni interes) je osnovna referenca za države članice Saveta Evrope po pitanju sankcija i mera u zajednici. Preambula tih pravila uključuje sledeću preporuku koja izričito ohrabruje primenu alternativnih sankcija umesto zatvora kada god je to moguće:

“Ne može se dovoljno snažno istaći koliko su sankcije i mere u zajednici, koje se primenjuju u okviru sadašnjih pravila, od vrednosti i za učinioca i za zajednicu, budući da se učinilac nalazi u položaju da vrši izbor i da preuzima svoje društvene obaveze. Izvršenje krivičnih sankcija u samoj zajednici, umesto putem procesa izolacije od zajednice, može na duže staze u velikoj meri omogućiti bolju zaštitu društva, uključujući tu, naravno, i zaštitu interesa žrtve ili žrtava.”

Kao što je objašnjeno u Memorandumu uz Preporuku R (92)16, bitno je da postoji međuodnos između tri ključna faktora - društva, učinioca i žrtve. Primena sankcija ili mera u zajednici treba nastojati naći balans između ključnih komponenti društvenog odgovora na protivpravno ponašanje, a to je zaštita pravnog poretka u društvu i reintegracija učinioca.

U ovom smislu, pravilo 30. ove Preporuke navodi da će se kod izricanja i izvršenja alternativnih sankcija težiti tome da se kod učinioca razvije osećaj odgovornosti za zajednicu uopšteno, odnosno za žrtvu(e) posebno. Alternativne sankcije održavaju kontakt učinioca sa svim pravnim mehanizmima društvene kontrole u zajednici.

U Preporukama Saveta Evrope ukazuje se i na to da je za primenu i razvoj alternativnih sankcija neophodno stvaranje odgovarajućih kadrova i infrastrukture, u kom procesu i sudske vlasti imaju značajno mesto.

Što se tiče primene alternativnih sankcija, preporuke Saveta Evrope upućuju na važnost savetodavne funkcije sudu, pre izricanja sankcija i mera vezanih za javni

³⁹ Preporuka R (92) 16 o sankcijama i merama vezanim za javni interes, koju je usvojio Komitet ministara 19. oktobra 1992. na 482. sastanku zamenika ministara.

interes. Ističe se da, informisanje suda o ličnosti učinioca dela pre odlučivanja o vrsti i visini kazne, posebno treba razmotriti u odnosu na sudske vlasti.

Kazna se odmerava za izvršeno krivično delo i da bi se znalo kakvo će psihičko dejstvo ta kazna imati na učinioca, potrebno je znati njegove poglede na život, shvatanja, dužnosti i prava, odnos prema moralnim vrednostima društva,⁴⁰ a što pri odlučivanju za neku od alternativnih sankcija može biti od bitnog uticaja.

Preporuka R(92)16 posebnu pažnju poklanja ulozi učinioca, čija je saradnja u procesu i njegovim rezultatima veoma važna. Postoji posebno poglavlje posvećeno standardima i principima za zaštitu položaja učinioca – Poglavlje IV pod nazivom „Saradnja i pristanak učinioca“.

U Preporuci R (92) 16 o sankcijama i merama vezanim za javni interes pravilo 31, kaže da se:

“...sankcije ili mere vezane za javni interes izriču samo onda kada se zna kakvi mogu da budu odgovarajući uslovi ili obaveze i da li je učinilac krivičnog dela spreman da sarađuje i pridržava ih se.”

Dalje se navodi da:

“...svi uslovi kojih učinilac treba da se pridržava u pogledu sankcija ili mera vezanih za javni interes određuju se uzimajući u obzir njegove individualne potrebe važne za primenu sankcija, njegove mogućnosti i prava, kao i njegove obaveze prema društvu.”

Drugim rečima, zahteva se aktivno angažovanje učinioca u primeni alternativne snakcije koja mu je izrečena, što ukazuje na postojanje svesti o delu i posledici. Takav stav učinioca prema delu može voditi uspostavljanju pozitivnih relacija sa žrtvom krivičnog dela.

Preporuka (92) 16, pravilo 32 ukazuje da:

“...sudske vlasti moraju da dobiju odgovarajuće informacije pre izricanja takve sankcije”... i da “informacije sudu ili javnom tužiocu o pripremi, izricanju i pripremi sankcije ili mere vezane za javni interes pruža profesionalno osoblje ili organizacije navedene u zakonu.”

Pružanje kvalitetnih infomacija i procena sudskim vlastima pre svega je važno za korektan i pravičan sudski postupak. Saveti o odgovarajućoj kazni su važni i treba da uzimaju u obzir ličnost učinioca krivičnog dela i svrhu koju će kazna imati prema njemu. To se posebno može primeniti kod odmeravanja alternativnih kazni.

Kada je u pitanju ocena ličnosti učinica, već u okvirima krivice uzimaju se u obzir, kao okolnosti relevantne za individualizaciju kazne, brojni momenti subjektivne prirode, vezani za proces nastajanja volje za izvršenje dela i manifestacije te volje u vezi sa izvršenim delom. Pri tome, uvažavanje ličnosti učinioca kao elementa

40 Franklin, T.W., Franklin, C.A., Pratt, T.C., “Examining the empirical relationship between prison crowding and inmate misconduct: A meta-analysis of conflicting research results”, *Journal of Criminal Justice*, 34, 401-412, 2006, p.405.

kažnjavanja, ne treba da bude samo korekcija onog retributivnog u kazni, već da proizilazi iz koncepcije o suštini kazne i svrhe kažnjavanja.⁴¹

Kako bi se zaštitila prava učinioca, pravila iz Preporuke R (92)16 ističu da je saradnja učinioca ključna za uspeh mere.

U pravilu 31, se izričito spominje saradnja učinioca. Sankcija ili mera u zajednici će se izricati samo onda kada je poznato koji bi uslovi ili obaveze mogli biti odgovarajući, te da li je učinilac spreman da sarađuje i ispoštuje te uslove ili obaveze. Ovo je bitno zato što se ovim poštuje autonomija učinioca i ocjenjuje se kao osoba koja bi mogla, ili ne, donositi racionalne odluke.

Sa druge strane, pravilo 31. navodi da je odgovornost organa koji donosi odluke da prikupi saznanja da li je učinilac spreman sarađivati i ispoštovati uslove i obaveze koje će se izreći. Sud takve informacije prikuplja pažljivim ispitivanjem koje se sprovodi u fazi pre izricanje kazne.

Uslov saradnje učinioca predstavlja jednu od velikih razlika alternativnih sankcija i kazne zatvora ili novčane kazne. Ove poslednje je moguće sprovesti prisilno bez obzira na volju učinioca. Opšte je prihvaćena činjenica da ako učinilac otvoreno pokazuje nespremnost da sarađuje i ispoštuje odgovarajuće uslove, nema puno svrhe da u takvim okolnostima sud donese odluku kojom izriče sankciju ili meru u zajednici.

Iako pristanak učinioca nije apsolutan uslov za primenu mere, saradnja se smatra ključnom za uspjeh mere. Pravilo ne navodi koje su to posledice konačnog odbijanja saradnje. U nekim slučajevima će to biti kazna zatvora jer bi novčana kazna predstavljala blažu kaznu u odnosu na predviđene sankcije i mere u zajednici. Kazna zatvora nije kategorična posljedica jer to zavisi od tipa i trajanja i iznosa novčane kazne.

Pravilo 31 je blisko povezano sa pravilom 32, u kome se navodi dužnost organa da uzme u obzir potrebe učinioca koje su relevantne za sizvršenje, njegove mogućnosti i prava, kao i njegove društvene odgovornosti.

Dakle, postoji potreba za potpunom ocenom situacije učinioca, poklanjajući posebnu pažnju potrebama učinioca koje su u vezi sa krivičnim delom, njegovim mogućnostima da ispoštuje uslove i obaveze, njegovim pravima kao građanina, i konačno njegovim društvenim odgovornostima. Pod društvenim odgovornostima se podrazumevaju lične odgovornosti učinioca, na primer, prema porodici. Ovaj izraz se, međutim, takođe odnosi na šire odgovornosti prema zajednici, na primer naknada štete ili plaćanje naknade žrtvi⁴².

Pravila 35-36 iz Preporuke R (92)16 navode da se pristanak okrivljenog mora pribaviti pre izricanja bilo koje alternativne sankcije (posebno dolazi do izražaja pri izricanju kazne rada u javnom interesu). Tamo gde je potreban pristanak učinioca, taj pristanak mora biti eksplicitan i zasnovan na dovoljno informacija. Takav pristanak

41 Lappi-Seppälä, T., „Explaining national differences in the use of imprisonment“, in: S. Snacken, E. Dumortier, (Eds.), *Resisting punitiveness in Europe? Welfare, human rights and democracy*, Oxon: Routledge, 35-72, 2012, p.39.

42 Memorandum sa pojašnjenjima uz Preporuku R (92)16.

neće nikada imati za posledicu lišavanje učinioca bilo kojeg od njegovih osnovnih ljudskih prava.

Pristanak na izvršenje alternativne sankcije ili primena sankcija u prethodnom postupku od strane javnog tužioca (npr. kod odlaganje krivičnog gonjenja) potrebno je posebno prodiskutovati u odnosu na pretpostavku nevinosti. U svakom evropskom pravnom sistemu, lice se smatra nevinim dok se ne utvrdi njegova krivica pravosnažnom sudskom odlukom.⁴³ Radi se i o Ustavnom principu. Član 6(2) Evropske konvencije o ljudskim pravima obrađuje pretpostavku nevinosti kroz princip prava na pravično suđenje. Pribavljanje pristanka okrivljenog za alternativnu sankciju pre pravnosnažne presude, odnosno praktično i pre izricanja presude otvara pitanje da li se na taj način krši pretpostavka nevinosti.

Zato sud mora biti veoma pažljiv u ovom smislu. Najočiglednija je situacija kada okrivljeni prihvati odgovornost za svoje ponašanje. Sud mora pažljivo razmotriti sve okolnosti kako bi izbegao situaciju u kojoj bi pristanak učinioca bio pribavljen nuđenjem podsticaja povezanih sa priznanjem krivice ili umanjnjem preferirane krivične prijave.

Kakva god da je situacija, pitanja pravičnosti i pravde zahtevaju da kada god se od učinioca traži da dâ pristanak, on će to uraditi znajući u potpunosti za šta daje pristanak. To znači da davanje pristanka mora uvek biti jasno i nedvosmisleno.

Memorandum sa pojašnjenjem daje sveobuhvatno objašnjenje pristanka okrivljenog. U pravilu 36, „pristanak“ se odnosi na bilo koju situaciju u kojoj se učinilac pita da da pristanak za određene mere pre donošenja odluke o datom pitanju.

Nakon pribavljanja saglasnosti, važno je da i okrivljeni sarađuju na vanzavodskoj kazni i rešenjima koja su u primeni, ukoliko se želi postići njihova delotvornost. Pravo učinioca na potpune i jasne informacije o prirodi i svrsi kazne ili mere, kao i o uslovima i obavezama koji treba da se poštuju predviđena su pravilom 33.

Informacije se daju učiniocu bez obzira na izdavanje formalnog dokumenta u kojem je sadržana odluka o vanzavodskoj kazni ili meri. Ovo je procesna garancija čiji je cilj poštovanje ljudskih prava učinioca, naročito prava na odbranu u cilju ostvarivanja pravde, pravičnog postupka i delotvornosti. Ne može se započeti nijedan krivični postupak bez odgovarajućih informacija za okrivljenog (o razlozima optužbe, dokazima koji ga terete i dr.). Sa druge strane, okrivljeni ne može da se adekvatno ponaša u skladu sa uslovima i obavezama, ukoliko u potpunosti ne razume šta se od njega očekuje i koje su posledice donesene odluke.

Informacije se moraju obezbediti pre početka primene vanzavodske kazne ili mere.

Treba istaći da ova garancija ima tri komponente:

- 1) informacije moraju biti jasne i na jeziku koji učinilac razume. To znači da organi moraju objasniti sve detalje učiniocu jednostavnim rečnikom, i, ako je potrebno, ponuditi prevod;

43 Pretpostavka nevinosti, je propisana i članom 3 Zakonika o krivičnom postupku Republike Srbije, prema kojoj odredbi: “Svako se smatra nevinim sve dok se njegova krivica za krivično delo ne utvrdi pravosnažnom odlukom suda.”

- 2) informacije moraju po mogućnosti biti u pismenoj formi i treba da uključuju informacije o kazni ili meri, uslovima i obavezama vezanim za njih, postignute nagodbe, pa čak i dnevni raspored ili podsetnik. Ova pismena izjava takođe treba biti napisana jednostavnim rečnikom i na jeziku koji učinilac razume;
- 3) informacije se moraju pružiti pre početka izvršenja sankcije ili mere u zajednici;

U pravilu 34. se navodi:

„Budući da izvršenje alternativne sankcije mora biti osmišljeno tako da se osigura saradnja učinioca i da mu se omogući da i sam vidi tu sankciju kao pravednu i razumnu reakciju na delo koje je učinio, učinilac bi, koliko god je to moguće, morao učestvovati u procesu donošenja odluka o stvarima koje se tiču izvršenja te odluke“.

Ovo je važan princip za uspešno izvršenje alternativnih sankcija. Učinilac treba da učestvuje u donošenju odluka o stvarima koje se tiču izvršenja, što znači da je potreban voljan odnos i odgovor učinioca. Odgovornost je organa da uključi učinioca u najvećoj mogućoj mjeri te da apeluju na njegov osećaj odgovornosti. Ovaj princip se zasniva na pristupu učiniocu kao osobi sposobnoj i voljnoj da nauči i prihvati odgovornost.

U ovom smislu, nadležni organi trebaju izgraditi proces učenja kroz analiziranje raspoloživih praktičnih izbora i posledica.

Ipak, pravilo 34. ne zahteva da učinilac učestvuje u svakoj odluci koja se tiče praktičnih detalja izvršenja. Mogu se javiti situacije koje, na primjer, zahtevaju jednostranu, a možda čak i prisilnu odluku organa koji izvršava odluku kako bi se osiguralo ispunjenje osnovnih uslova sankcije ili mere ili kako bi se odredile potrebne granice za destruktivno ponašanje.

Može se desiti i da se učinilac opire saradnji. Izlazak na kraj sa takvim otporom može postati kamen temeljac uspešnog izvršenja.

Da bi se sprečio ili rešio otpor učinioca, potrebno je voditi konsultacije tokom celog ovog perioda. Proces konsultacija učiniocu daje ispravnu sliku o njegovom položaju i pokazuje mu da donošenje odluka nije zatvoren autokratski proces.

Informisanje javnosti o alternativnim sankcijama, je veoma važan aspekt za njihovu uspešnu primenu.

Pravilo 44. navodi:

“Treba širiti odgovarajuće informacije o prirodi i sadržaju sankcija i mera vezanih za javni interes, kao i o različitim načinima na koje se one sprovode, tako da šira javnost može da ih razume i uvidi da predstavljaju adekvatan i uverljiv odgovor na kriminalno ponašanje”.⁴⁴

Dakle, ukazuje se na neophodnost da postoji i spremnost javnosti da se alternativne sankcije uvedu naspram kazni zatvora.

44 Preporuka R (2000) 22, sadrži saglasnu odredbu u pogledu informisanja javnosti.

Da bi se otklonile eventulane nesaglasnosti i javnost pripremila za novu vrstu sankcija veoma je značajno obezbediti adekvatno informisanje:

- o prirodi i delotvornosti alternativnih sankcija,
- načinu njihovog izvršenja,
- njihovim osnovnim karakteristikama.

8) Preporuka R(2006)13 Komiteta ministara državama članicama o primeni pritvora, uslovima pritvora i zaštiti od zloupotrebe

Preporuka R(2006)13 Komiteta ministara državama članicama o primeni pritvora, uslovima pritvora i zaštiti od zloupotrebe⁴⁵ među drugim ključnim pitanjima detaljno izlaže kada je pritvor opravdan, kako proceniti razloge za određivanje i produženje pritvora, prava pritvorenika na žalbu, dužnost sudskih vlasti da redovno ponovno razmatraju pritvor osumnjičenih.

Određivanje pritvora. Preporuka (2006)13 daje veoma detaljan pregled neophodnih uslova za određivanje pritvora, uslova pod kojima se to dešava i mehanizmima zaštite protiv zloupotrebe pritvora.

Preporuka R (2006) 13 takođe sadrži niz zaštitnih mera za sprečavanje predugog trajanja pritvora što je, važan faktor koji doprinosi prenaseljenosti zatvora.

Prema postavljenim standardima, pritvor se može odrediti samo ukoliko:

- 1) je u pitanju krivično delo za koje se može izreći kazna zatvora,
- 2) postoji osnovana sumnja da je okrivljeni učinio predmetno krivično delo (stoga bi veći deo dokaza kojima se ispunjava navedeni kriterijum trebao biti prikupljen *pre* hapšenja),
- 3) ima dovoljno osnova za pretpostavku da bi okrivljeni mogao pobeći, učiniti teško krivično delo, uticati na tok procesa ili predstavljati ozbiljnu pretnju javnom redu ukoliko ne bude zadržan u pritvoru,
- 4) ne postoji mogućnost da se navedeni rizici uklone primenom alternativnih sankcija i mera,
- 5) se radi o krivičnom postupku.

Teret dokazivanja svakog od navedenih elemenata leži na tužiocu, odnosno istražnom organu koji traži zadržavanje u pritvoru.

Prilikom donošenja odluke o pritvoru sud, između ostalog, mora razmotriti i sledeće:⁴⁶

- prirodu i težinu krivičnog dela,
- starosnu dob, zdravstveno stanje, karakter, raniji život, lične i socijalne prilike okrivljenog,
- držanje okrivljenog, naročito ispunjavanje obaveza eventualno određenih tokom prethodnog krivičnog postupka.

45 Preporuka R (2006) 13 o primeni pritvora, uslovima pritvora i zaštiti od zloupotrebe, koju je usvojio Komitet ministara 27. septembra 2006. na 974. sastanku zamenika ministara.

46 Preporuka R (2006) 13, stav 9.

Sud ima obavezu da okrivljenom dostavi obrazloženu odluku o pritvoru i navede razloge zbog kojih je određen pritvor. Na odluku mora postojati pravo žalbe. Odluku bi trebalo preispitati čim se neki od elemenata za njeno donošenje promeni, a najmanje jednom mesečno. Ne bi trebale postojati unapred predviđene pretpostavke ili predubeđenja u korist zadržavanja u pritvoru, bez obzira na vrstu učinjenog krivičnog dela ili u odnosu na bilo koju kategoriju učinilaca, uključujući tu i strane državljane.

Ukoliko je određen pritvor, pritvorenom licu se mogu nametati samo ona ograničenja koja su apsolutno neophodna za sigurno i uredno zadržavanje u pritvoru i za neometano vođenje krivičnog postupka. U skladu sa tim, ne može se opravdati nametanje režima „izolacije“ pritvorenicima kao grupi; ukoliko postoje razlozi za privremenu izolaciju pritvorenika, takva se odluka smatra prihvatljivom, ali i ona se mora odnositi na najkraći mogući period i mora se redovno preispitivati.

Slično tome, ne bi se smela nametati ograničenja u smislu kontakta sa spoljnim svetom ukoliko se takva ograničenja ne mogu opravdati u datom slučaju. Nadalje, Komitet za sprečavanje mučenja i nehumanog ili degradirajućeg tretmana (CPT) preporučuje, da se pritvorenicima dozvoli da učestvuju u konstruktivnim aktivnostima van ćelije u trajanju od najmanje osam sati dnevno.⁴⁷

Treba napomenuti da Evropska zatvorska pravila (EPR) zabranjuju prisilni rad pritvorenika; međutim, rad bi trebao biti omogućen onim pritvorenicima koji to žele. CPT preporučuje da za kompletan pritvor do suđenja bude zaduženo telo nezavisno od tela zaduženog za istražne radnje u vezi sa navedenim krivičnim delom odnosno za krivično gonjenje. CPT redovno kritikuje praksu nekih zemalja gde se pritvořenici vraćaju u policiju na dodatno ispitivanje – nekada i više puta.

Alternativne mere umesto pritvora. U skladu s tim, države imaju dužnost da osmisle i razrade alternativna rešenja za meru pritvora, a da pritvoru pribegavaju samo kada je to apsolutno neophodno.

Zapravo, trebalo bi razmotriti opravdanost pokretanja krivičnog postupka i mogućnost alternativnog rešenja ili izricanja alternativne mere u prethodnom postupku. U nekim slučajevima problem se može bolje rešiti medijacijom između učinioca i žrtve.

Savet Evrope zastupa tu ideju sve od objavljivanja **Preporuke Komiteta ministara R (99) 19 o medijaciji u kaznenim pitanjima** i mnoge zemlje članice Saveta Evrope uspostavile su sistem medijacije kao reakciju na krivična dela.⁴⁸

U svakom slučaju, potrebno je da sudovi imaju mogućnost izbora u smislu više propisanih mera, alternativa pritvoru u krivičnom postupku. Određivanje jedne ili kombinacije nekoliko mera podleže uobičajenim principima same mere i

47 27th General report of the CPTt European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1 January - 31 December 2017, Council of Europe, April 2018. Internet: <https://rm.coe.int/16807bc1cf> (pristupljeno 12.01.2018. godine).

48 U vezi sa navedenim videti: Preporuka R (81) 7 i Preporuka R (86) 12.

svako od ograničenja mora biti proporcionalno, legalno, odgovorno, neophodno i nediskriminatorno.

One koje su posebno relevantne kao zamena za pritvor jesu sledeće:

- Obaveza dolaska na ročišta u budućem periodu i saradnja u istrazi: obećanje koje daje okrivljeni da će doći u sud kada je to potrebno i da će sve vreme istražnom organu odnosno tužiocu biti na raspolaganju.
- Obaveza uzornog ponašanja: obećanje koje daje okrivljeni da neće postupati protivno zakonu i da će se ponašati primereno.
- Obezbeđenje, od strane ili u ime okrivljenog, nekog vida osiguranja da će u budućem periodu prisustvovati ročištima. To praktično podrazumeva polaganje određene sume novca ili nekog drugog jemstva koje podleže zapleni ukoliko se okrivljeni ne pojavi na zakazanom ročištu u datom predmetu. Iznos novčane kaucije mora biti u skladu sa finansijskom situacijom okrivljenog.
- Obaveza neposećivanja određenih mesta i nekomuniciranja sa određenim licima. Mesta i lica koja predstavljaju visok rizik za okrivljenog predmet su zabrane. Kršenje navedenog uslova znači da se data osoba mora ponovo pojaviti pred sudom, a da uslov mora biti ponovo razmotren.
- Obaveza boravka na određenoj adresi. To podrazumeva da okrivljeni daje obećanje da će boraviti na određenoj adresi ili da će pre promene adrese za to dobiti odgovarajuću dozvolu.
- Pristanak na smeštaj u hostelu ili u bolnici. Ukoliko optuženi nema stalnu adresu i ukoliko je to jedini faktor koji onemogućava izlazak iz pritvora, pristanak na boravak u hostelu može biti postavljen kao uslov za puštanje iz pritvora. Hosteli mogu biti u vlasništvu državnih ili lokalnih vlasti odnosno privatnih kompanija i dobrotvornih ustanova. Bolnički smeštaj, obično psihijatrijska ustanova, određuje se samo onda kada je sudu dostupna odgovarajuća psihijatrijska dijagnoza i kada su i ustanova i osoba spremne prihvatiti takav aranžman.
- Pristanak na lečenje od alkoholizma ili zavisnosti od droga. Ukoliko postoje jasni dokazi da postoji problem zloupotrebe droga ili alkohola i ukoliko postoji program odvikavanja bilo ambulantno ili u zajednici, onda se taj program može postaviti kao uslov za puštanje uz jemstvo.
- Obaveza javljanja policijskim ili drugim organima u određenim vremenskim intervalima. U većim i velikim gradovima to može omogućiti kontrolu nad kretanjem okrivljenog, a da pritom ne nameće stroga ograničenja.
- Oduzimanje pasoša ili drugog identifikacijskog dokumenta. Svrha te mere jeste sprečiti osobu da napusti teritoriju pod nadležnošću suda i da, u nekim zemljama, ograniči kretanje unutar zemlje.
- Pristanak na nadzor za koji je zadužen imenovani organ, javni ili privatni. Nadzor unutar zajednice ugroženim licima može pomoći da reše određene privatne probleme, bilo da su oni povezani sa navodnim krivičnim delom ili nisu, a usled kojih je lice izloženo još većem riziku u zajednici. Primer toga

jeste upravljanje novcem, psihološko savetovanje, alkoholizam, zavisnost od kocke.

- Pristanak na kućni pritvor, delimični ili potpuni. Time se od okrivljenog zahteva da u određenom periodu svakog dana bude prisutan na određenoj adresi, čime mu se ostavlja mogućnost odlaska na posao ili u kupovinu. Za sprovođenje navedene mere potreban je pristanak ne samo okrivljenog nego i ostalih stanara na datoj adresi. I okrivljenom i ostalim članovima domaćinstva poželjno je ponuditi savetovanje tokom perioda izvršenja mere. Iskustva većine zemalja ukazuju na to da je navedena mera teško izvodljiva na duži vremenski period.

Elektronski nadzor ne predstavlja meru sam po sebi, nego metod izvršenja nekih od gore navedenih mera.

Moguće je postaviti uređaje za elektronski nadzor kako bi se zabeležilo prisustvo okrivljenog na mestu gde treba odnosno ne sme biti. Većina sistema beleži samo prisustvo odnosno odsustvo lica, ali postoje i sistemi koji mogu obezbediti uzorke za analizu kako bi se utvrdilo prisustvo alkohola ili droge u organizmu date osobe. U svakom slučaju, iskustvo nam govori da lice koje je pod tom vrstom nadzora od njega može dobiti i određenu podršku. To se može regulisati putem državnih ili privatnih tela te dobrovoljnih organizacija i na taj način poboljšati rezultat izvorne intervencije.

Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije, propisuje sledeće mere obezbeđenja prisustva okrivljenog, koje mogu biti zamena za pritvor:

- 1) odlaganje krivičnog gonjenja (koje može biti uslovljeno jednom ili više zakonom propisanih obaveza alternativnog karaktera)⁴⁹
- 2) zabrana prilaženja, sastajanja ili komuniciranja sa određenim licem i posećivanja određenih mesta;
- 3) zabrana napuštanja boravišta;
- 4) jemstvo;
- 5) zabrana napuštanja stana ("kućni pritvor", sa ili bez elektronskog nadzora).⁵⁰

49 Odlaganje krivičnog gonjenja, **član 283 Zakonika o krivičnom postupku-okrivljeni može biti obavezan:**

- 1) da ukloni štetnu posledicu nastalu izvršenjem krivičnog dela ili da naknadi pričinjenu štetu;
- 2) da na račun propisan za uplatu javnih prihoda uplati određeni novčani iznos, koji se koristi za humanitarne ili druge javne svrhe;
- 3) da obavi određeni društvenokorisni ili humanitarni rad;
- 4) da ispuni dospele obaveze izdržavanja;
- 5) da se podvrgne odvikavanju od alkohola ili opojnih droga;
- 6) da se podvrgne psihosocijalnom tretmanu radi otklanjanja uzroka nasilničkog ponašanja;
- 7) da izvrši obavezu ustanovljenu pravnosnažnom odlukom suda, odnosno poštuje ograničenje utvrđeno pravnosnažnom sudskom odlukom;

50 Član 188. Zakonika o krivičnom postupku.

Zakonski okvir u Republici Srbiji pruža dovoljno mogućnosti za primenu **alternativa pritvoru**. Potrebno je samo sudsku i javnotužilačku praksu usmeriti u većoj meri u pravcu postavljenih standarda u Preporuci R(2006)13 i shvatanja da pritvor treba odrediti samo u slučajevima kada je to neophodno i kada se drugom blažom merom ne može ostvariti svrha određivanja pritvora.

9) Preporuka Komiteta ministara R (2010)1 o probacijskim pravilima Saveta Evrope

Preporuka Komiteta ministara (2010)1 o Probacijskim pravilima Saveta Evrope⁵¹ je ključna za implementaciju sankcija i mera u zajednici koje zahtevaju nadzor, daje smernice za uspostavljanje i ispravno funkcionisanje probacijskih agencija, kao i drugih organizacija uključenih u obavljanje zadataka na koje se odnose pravila. Probacijska pravila su uskoj vezi sa Preporukom R (92) 16 o sankcijama i merama vezanim za javni interes.

10) Preporuka R (2003)22 o uslovnom otpustu⁵²

Stručnost neophodna za donošenje odluke o uslovnom otpustu nije samo pravne prirode. Preporuka (2003)22 ne govori o sastavu tela zaduženog za donošenje odluke o uslovnom otpustu (nejčešće je to: sud, nadležni organ državne uprave, ekspertska telo i dr.), ali su brojne zemlje osnovale zasebna tela sastavljena od pravnika, psihijatar, psihologa, socijalnih radnika, bivših upravnika zatvora i običnih građana.

Takav sastav obezbeđuje različito stručno znanje potrebno da bi se procenilo da li je zatvorenik spreman za siguran otpust i prevremeni povratak u zajednicu. Ta tela (ukoliko nije sud) imaju sudska ovlašćenja, uključujući i ovlašćenje da osuđenog puštenog na uslovni otpust vrate u zatvorsku ustanovu ukoliko ne poštuje uslove otpusta. Preporuka (2003)22 takođe napominje korišćenje instrumenata za procenu rizika i preporučuje stalnu obuku lica nadležnih za uslovni otpust, o pitanjima nadzora nakon otpusta i najnovijim naučnim saznanjima iz penologije.⁵³

U preporuci R (2003)22 Savet ministara Saveta Evrope predložilo je da sve zemlje članice uspostave sisteme uslovnog otpusta koji će se primenjivati na sve zatvorenike koji služe duge zatvorske kazne, uključujući i one koji služe doživotnu kaznu zatvora. U preporuci se naglašava i to, da mora da postoji individualizovano planiranje progama za uslovni otpust, kako bi se obezbedilo razmatranje potreba svakog lica i smanjenje rizika zajedice.

51 Preporuka Komiteta ministara (2010)1 o Probacijskim pravilima Saveta Evrope, koju je usvojio Komitet ministara 20. januara 2010. na 1075 sastanku zamenika ministara.

52 Preporuka Komiteta ministara (2003)22 o uslovnom otpustu, koju je usvojio Komitet ministara 24. Septembra 2003. na 853 sastanku zamenika ministara.

53 R (2003) 22, stavovi 37, 38.

Kod kratkotrajnih kazni zatvora (uglavnom kazne zatvora kraće od dve godine), moglo bi se razmotriti davanje automatskog uslovnog otpusta koji podleže nadzoru zajednice, nakon izdržanog dela kazne. Ovo podstiče zatvorenika i pomaže pri bezbednoj realizaciji povratka u zajednicu, uz adekvatnu kontrolu i podršku.

U svim slučajevima, minimalni period kazne zatvora koji mora da se odsluži treba da se odredi zakonom i moraju da se preduzmu mere kojima se obezbeđuje to da su sve obuke, kusevi i glavni tretmani završeni do tog dana, tako da se zatvoreniku omogućí stvarna prilika za otpuštanje upravo tada. Kriterijumi za donošenje odluke o uslovnom otpustu treba da budu jasni i eksplicitni.

Kako bi se telu nadležnom za uslovni otpust pomoglo u njegovom radu, neophodno mu je obezbediti relevantne i verodostojne informacije o zatvoreniku.⁵⁴

Te informacije trebao bi prikupiti socijalni radnik ili službenik nadležan za uslovni otpust. Informacije bi trebale uključivati sledeće:

- kompletan izveštaj o ranijoj osuđivanosti zatvorenika;
- primerak procene rizika i potreba koji su izvršeni za potrebe suđenja (ukoliko takva procena i izveštaj postoje);
- nedavno urađenu procenu rizika i potreba koja je izvršena uz pomoć prihvaćenih instrumenata za procenu rizika;
- sveobuhvatan izveštaj o tome šta je zatvorenik postigao tokom izdržavanja kazne, uključujući i kratke izjave zatvorskog osoblja koje je kontaktiralo sa zatvorenikom;
- podatke o zatvorenikovom prebivalištu nakon otpusta, uključujući i procenu dostupne podrške, mogućnosti zaposlenja i zatvorenikov pristanak na navedene uslove;
- sve izveštaje psihologa i psihijata o zatvoreniku;
- ličnu izjavu zatvorenika nakon što je pročitao kompletan dosje;

U Republici Srbiji o uslovnom otpustu odlučuje sud koji je doneo odluku u prvom stepenu. Krivični zakonik Republike Srbije u članu 46 sadrži odredbe o uslovnim otpustu. U st.1 je propisano:

“Osuđenog koji je izdržao dve trećine kazne zatvora sud će uslovno otpustiti sa izdržavanja kazne, ako se u toku izdržavanja kazne tako popravio da se može sa osnovom očekivati da će se na slobodi dobro vladati, a naročito da do isteka vremena za koje je izrečena kazna ne učini novo krivično delo.”

Pri oceni da li će se osuđeni uslovno otpustiti sud će uzeti u obzir vladanje osuđenog za vreme izdržavanja kazne, izvršavanje radnih obaveza, s obzirom na njegovu radnu sposobnost, kao i druge okolnosti koje ukazuju da osuđeni dok traje uslovni otpust neće izvršiti novo krivično delo. Ne može se uslovno otpustiti osuđeni koji je tokom izdržavanja kazne dva puta kažnjavao za teže disciplinske prestupe i kome su oduzete dodeljene pogodnosti.

54 R (2003) 22, stav 25.

Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije, predviđa postupak za puštanje na uslovni otpust i u čl.567 propisuje da će sud pri odlučivanju o molbi za uslovni otpust posebno imati u vidu “procenu rizika osuđenog, uspešnost u izvršavanju programa postupanja, raniju osuđivanost, životne okolnosti i očekivano delovanje uslovnog otpusta na osuđenog”.

U rešenju o uslovnom otpustu sud može odrediti da je osuđeni dužan da ispuni određene obaveze predviđene krivičnim zakonom, a može odlučiti i da osuđeni za vreme uslovnog otpusta bude pod elektronskim nadzorom.

Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera⁵⁵ Republike Srbije uređuje postupak izvršenja vanzavodskih sankcija i mera izrečenih u krivičnom, prekršajnom ili drugom sudskom postupku (čl.1). Poslove izvršenja sprovodi organizaciona jedinica nadležna za alternativne sankcije u okviru Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (čl.3), koja vrši, između ostalog i nadzor nad uslovno otpuštenim licem i stara se da lice poštuje ograničenja koja je izrekao sud (čl.5). Sprovođenje nadzora nad uslovno otpuštenim licem obavlja Poverenička služba ako je u odluci o uslovnom otpustu sud odredio da je osuđeni dužan da ispuni neku od zakonom propisanih obaveza (javljanje organu nadležnom za izvršenje zaštitnog nadzora; osposobljavanje učinioca za određeno zanimanje; prihvatanje zaposlenja koje odgovara sposobnostima učinioca; i dr.) (čl.44.)

Zakonske odredbe o uslovnom otpustu su u najvećoj meri prilagođene smernicama iz Preporuka (2003)²². Ono što bi se u tom delu moglo dodatno razmotriti sa stanovišta zakonske regulative je telo koje odlučuje o uslovnom otpustu.

Prema važećim zakonskim odredbama u Srbiji o uslovnom otpustu odlučuje sud. Moguće je u tom smislu formirati posebno državno telo čija bi nadležnost bila samo odlučivanje o uslovnom otpustu i koje bi moglo uključivati i sudije, ali i psihologe, predstavnike zatvorskih ustanova, socijalnih službi i sl.

Takođe bi bilo korisno da sud dobija potpunije izveštaje o osuđenom, pre odluke o uslovnom otpustu, ne samo izveštaje od zatvorske ustanove u kojoj osuđeni izdržava kaznu, već i od drugih službi (socijalna služba, psiholog, andragog i dr. nezavisno od zatvorske ustanove).

Ovo stoga, jer je sadašnja praksa u Republici Srbiji da sudovi odlučuju o uslovnom otpustu na osnovu: izveštaja zatvorske ustanove u kojoj osuđeni izdržava kaznu zatvora, izveštaja iz kaznene evidencije nadležene Policijske uprave (izveštaj o ranijoj osuđivanosti), uvida u spise predmeta u kome je doneta pravnosnažna presuda po kojoj osuđeni izdržava kaznu i po kojoj se odlučuje o uslovnom otpustu i predloga javnog tužioca u pogledu uslovnog otpusta (pri čemu je praksa javnih tužilaštva u Srbiji da javni tužioci najčešće daju negativno mišljenje u pogledu uslovnog otpusta i predlažu da se molba za uslovni otpust odbije).

Međutim, navedni izveštaji i ono što je sudu na raspolaganju pri odlučivanju o molbi za uslovni otpust, nisu u nekim slučajevima dovoljni da sud stekne pravu sliku o trenutnom stanju osuđenog i njegovim ličnim prilikama kao i njegovoj ličnosti. U nedostatku dodatnih informacija, dešava se da se sud rukovodi više informacijama

55 Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera (“Sl. glasnik RS”, br. 55/2014 i 87/2018).

iz prethodnog perioda. Za sud bi mnogo bile značajnije informacije i izveštaji o osuđenom u vreme kada se razmatra njegova molba za uslovni otpust radi ocene da li su sprovedni tretmani u toku izdržavanja kazne zatvora uticali na osuđenog i u kojoj meri postoji rizik da osuđeni nakon puštanja na slobodu ponovi odnosno ne ponovi krivično delo.

Pored toga, sud po pravilu određuje neku od mera iz čl.44 Zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera, samo kada je takava mera predložena u izveštaju zatvorske ustanove u kojoj osuđeni izdržava kaznu zatvora, a koje se veoma retko predlažu pa se time i veoma retko izriču uz uslovni otpust. Sud praktično nema dovoljno informacija da bi mogao da odredi neku od dodatnih mera bez predloga zatvorske ustanove.

Sa druge strane, određivanje takvih mera može biti značajno u nekom konkretnom slučaju i u bitnome doprineti realizaciji uslovnog otpusta.

Bilo bi značajno i korisno za intezivniju i kvalitetniju primenu mere uslovnog otpusta, dopuniti zakonske odredbe i uvesti u sudsku praksu da se u pravcu zakonom propisanih mera dostave sudu izveštaji referentnih ustanova o osuđenom (zdravstvenih, socijalnih i dr.), sa mišljenjem i predlogom neke od propisanih mera (npr. ako se radilo o licu koje bilo zavisnik od opojnih droga ili alkohola, licu koje je osuđevano zbog seksualnog nasilja - u kojoj meri postoji opasnost od recidiva, licu koje je višestruki specijalni povratnik i dr.). Navedno bi bilo u skladu i sa postavljenim standardima u Preporuci R(2003)22.

11) Preporuka R (2008)11 državama članicama o evropskim pravilima za maloletne učinioce krivičnih dela kojima su izrečene sankcije ili mere („Evropska pravila za mlade prestupnike“)

Sama činjenica da lice boravi u zatvoru to ga čini ugroženijim zbog brojnih ograničenja slobode i samoopredeljenja koje to podrazumeva, tako da postoje kategorije učinilaca čiji posebni zahtevi teško mogu da se obezbede u zatvoru i za koje bi opcije alternativnih sankcija bile daleko prihvatljivije rešenje.

Te grupe uključuju, između ostalih i sledeće kategorije: decu, žene, mlade učinioce, učinioce sa mentalnim poteškoćama, učinioce zavisne od droge, strane državljane, starije učinioce. Učinioci koji su članovi ranjivih grupa, imaju pravo da budu tretirani bez diskriminacije i da imaju koristi od posebnih mera koje mogu biti potrebne za njihovu zaštitu.⁵⁶

Alternativnim sankcijama se mogu smanjiti negativni efekti zatvorskih kazni koji se tiču i zaštite ljudskih prava lica koja se deklarišu kao posebno ranjive grupe. U prenaseljenim zatvorima je značajno otežano razvrstavanje i razdvajanje zatvorenika prema starosnoj dobi, polu i riziku koji predstavljaju za druge. Ranjive grupe poput dece, mladih zatvorenika, žena, zatvorenika sa potrebama iz oblasti mentalnog

⁵⁶ Green, D., "When Children Kill Children: Penal Populism and Political Culture", Oxford: Oxford University Press, 2012, p.14

zdravlja, sa invaliditeta i starijih zatvorenika, posebno su izložene riziku u uslovima prenaseljenosti zatvora gde se različite kategorije zatvorenika ne razdvajaju i u okruženju gdje je kontrolna moć uprave zatvora oslabljena.⁵⁷

Preporuka R(2008)11⁵⁸ o evropskim pravilima za maloletne učinioce krivičnih dela kojima su izrečene sankcije ili mere predstavlja relevantan dokument koji treba uzeti u obzir pri postupanju sa decom u sukobu sa zakonom. Ona potvrđuje da „lišenje slobode maloletnika predstavlja krajnju mjeru koja se određuje za najkraći mogući period. Neophodno je uložiti dodatni napor kako bi se izbeglo zatvaranje maloletnika“ (pravilo 10).

Pravilo 23.1. predviđa da:

„u svim fazama postupka treba omogućiti širok spektar alternativnih sankcija i mera prilagođenih različitim fazama razvoja maloletnika.“

Primena kazni zatvora prema maloletnicima smatra se kao neadekvatan način krivičnog reagovanja uopšte, čak ako su u pitanju i najteža krivična dela. Smatra se da kazne lišenja slobode uopšte, a posebno ako su one kratkotrajne, mogu da proizvedu niz negativnih posledica na ličnost maloletnika.⁵⁹

U skladu sa principima maloletničkog prava koji idu u pravcu oporavka i restorativne pravde, pravilo 23.2. navodi da:

„prioritet treba dati sankcijama i merama koje bi mogle imati obrazovni uticaj, ali i predstavljati restorativni odgovor u slučaju krivičnih dela koja učine maloletnici.“

Komitet za prava deteta kroz svoje Opšte komentare zemljama potpisnicama Konvencije o pravima deteta daje smernice i preporuke u pogledu primene različitih odredbi.

U Opštem komentaru br. 10 (2007), Prava deteta u odredbama o krivičnopravnoj zaštiti maloletnika⁶⁰, Komitet za prava deteta naglašava da:

“u svim odlukama koje se donesu u kontekstu primene odredbi zakonskog sistema namenjenog maloletnicima, na prvom mestu treba da budu najbolji interesi za dete, kako se nalaže u članu 3 Komiteta za prava deteta.”⁶¹

57 Walmsley, R., Institute for Criminal Policy Research, *World Female Imprisonment List*, 4th edition, November 2017.

58 Preporuka Komiteta Ministara Saveta Evrope R (2008) 11 državama članicama o evropskim pravilima za maloletne učinioce krivičnih dela kojima su izrečene sankcije ili mere, koju je usvojio Komitet ministara 05. novembra 2008. na 140 sastanku zamenika ministara.

59 Videti: Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za tretman zatvorenika (Nelson Mandela pravila). Rezoluciju svojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija 17.12.2015. godine (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules).

60 Opšti komentar br. 10 (2007), Prava deteta u odredbama o krivičnopravnoj zaštiti maloletnika, Komitet za prava deteta, Ženeva, para. 71, str. 20.

61 Opšti komentar br. 10 (2007), Ibid, para. 10, str. 5.

Deca se razlikuju od odraslih po fizičkom i psihičkom razvoju, ali i po emocionalnim i obrazovnim potrebama. Takve razlike čine osnovu za manju krivičnu odgovornost dece koja se nalaze u sukobu sa zakonom.⁶² Ove i druge razlike predstavljaju razloge za zasebnu zakonsku regulativu koja je namenjena maloletnicima.⁶³ Zaštita najboljih interesa za dete znači na primer to da tradicionalni ciljevi krivičnog prava, poput represije/kazne, moraju da ustupe mesto rehabilitaciji i alternativnim sankcijama.⁶⁴

Takođe Komitet navodi da:

„(krivičnopravna) reakcija na krivično delo uvek treba da bude proporcionalna ne samo okolnostima i težini istog, nego i starosnoj dobi, smanjenoj krivičnoj odgovornosti, okolnostima i potrebama deteta, kao i različitim a posebno dugoročnim potrebama društva“⁶⁵.

U Komentaru se dodaje da:

„striktно kazneni pristup nije u skladu sa glavnim principima maloletničkog prava navedenim u članu 40.(1) Konvencije o pravima deteta. U slučaju dece koja učine teška krivična dela neophodno je razmotriti mere proporcionalne okolnostima učinoca i težini krivičnog dela, ali razmotriti i faktor javne bezbednosti i odgovarajuće sankcije. U slučaju dece navedeni elementi su u drugom planu u odnosu na potrebu da se zaštiti dobrobit i interes deteta, kao i njegova reintegracija.“

U prvom redu, problem dece u sukobu sa zakonom trebalo bi rešavati bez formalnog suđenja kad god je to moguće, kao što navodi stav 11.1. **Pekinških pravila**⁶⁶. To se naziva odstupanje od redovnog postupka odnosno alternativa sudskom postupku i podrazumeva nepokretanje krivičnopravnog postupka, a često i preusmeravanje na službe društvene podrške.

62 The Campaign for the Fair Sentencing of Youth, *States that ban life without parole for children*, www.fairsentencingofyouth.org/media-resources/states-that-ban-life/; Human Rights Watch, *World Report 2018*, pp591–609 (USA), 2018.

63 Videti član 45(2) Pravila Nelson Mandele (Nelson Mandela Rules) koja zabranjuje samicu i druge slične mere za žene, decu i zatvorenike sa mentalnim ili fizičkim invaliditetom (kada bi bili uslovi takvih mera). Takođe videte Pravilo 67 Pravila UN za zaštitu maloletnika lišenih slobode (Havanska Pravila) (UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, Resolution 45/113 of 14 December 1990 (the Havana Rules)).

64 Rovner, J., “Juvenile Life Without Parole: An Overview”, *The Sentencing Project*, 13 October 2017.

65 Videti i Pekinško pravilo 17., Osnovni principi kod donošenja presuda i odlučivanja.

66 Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za krivičnopravnu zaštitu maloletnika - Pekinška pravila, doneta 1985. Značajna je posebno i Konvenciji o pravima deteta Ujedinjenih nacija iz 1989. godine.

Formalno ili neformalno, odstupanje od redovnog postupka veoma je često u mnogim pravnim sistemima. Korisno je izbjeći negativne posledice krivičnog procesa koji bi mogao rezultirati osuđujućom presudom, odgovarajućom kaznom i, posledično, stigmatizacijom.⁶⁷

Prema Pekinškim pravilima i drugim međunarodnim standardima u mnogim slučajevima koji uključuju decu najbolje je ne pokretati krivični postupak, posebno ako je reč o lakšim krivičnim delima i ukoliko porodica, škola i druge institucije neformalne društvene kontrole reaguju na odgovarajući i konstruktivan način.⁶⁸

Pekinško pravilo 18.1. navodi neke od mogućih mera koje su:

„na raspolaganju nadležnim organima, a omogućavaju fleksibilna rešenja kako bi se koliko god je moguće izbegla institucionalizacija.“

Pomenute mere uključuju rešenja o smeštaju, savetovanju i nadzoru, uslovno puštanje na slobodu, rad u javnom interesu, novčane kazne, naknadu i obeštećenje, rešenja o privremenom postupanju i drugim postupcima, odluke o učešću u grupnom savetovanju i sličnim aktivnostima, rešenja koja se odnose na starateljstvo, društvenu sredinu i obrazovni okvir, te druge relevantne odluke.

Polazeći od toga da su sankcije krivičnog prava, najteže sankcije pravnog poretka i da one teško pogađaju čoveka, njegovu slobodu, čast, imovinu i druga prava, Pekinška pravila svoju suštinsku ideju nalaze u tome, da kazne kao mere krivičnog prava treba prilagoditi učiniocu krivičnog dela, i da u tom smislu, u svom konačnom ostvarenju, budu i mere pomoći izvršiocu da se ponaša u skladu sa zahtevima društva, da nađe svoje mesto u društvu, te da ponovo ne izvrši krivično delo.⁶⁹

Pekinško pravilo 17. (Osnovni principi kod donošenja presuda i odlučivanja) naglašava da se:

„ograničenje lične slobode maloletniku nameće tek nakon pažljivog razmatranja i svodi se na najnužniji mogući minimum“.

Treba spomenuti da Pekinško pravilo 17. takođe navodi da se:

“lišenje slobode maloletnika ne određuje osim ukoliko je maloletnik osuđen za ozbiljan prestup koji uključuje nasilje nad drugim licem odnosno ukoliko maloletnik ispoljava upornost pri činjenju drugih teških krivičnih dela, te ukoliko ne postoji nikakav drugi adekvatan odgovor.”

Pekinška pravila još su striktnija kad je u pitanju pritvor maloletnika. Ne samo da se pritvor određuje samo kao krajnja mera u najkraćem mogućem trajanju (pravilo 13.1.) nego bi, kad god je to moguće, taj vid lišenja slobode trebalo „zameniti alternativnim merama kao što je strogi nadzor, smeštanje u porodicu, vaspitnu

67 Taflan, P., *Children in Custody 2016–17: An analysis of 12–18-year-olds' perceptions of their experiences in secure training centres and young offender institutions*, HM Inspectorate of Prisons, 2017.

68 Pekinška pravila, Komentar Pravila 11, Odstupanje od redovnog postupka.

69 *Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Vienna, New York, 2007, p.57.

ustanovu ili dom“ (pravilo 13.2.). Kao obrazloženje za tu vrstu odluka navode se pretpostavka nevinosti i drugi procesni mehanizmi zaštite, kao i činjenica da je lišenje slobode samo po sebi štetno za dete.

Smernice Saveta Evrope o krivičnopravnoj zaštiti maloletnika sadrže važna pravila koja pomažu državama da se pobrinu za to da se sa decom postupa na odgovarajući način i u skladu sa zakonom.

Smernica 6 (Lišenje slobode), na primjer, potvrđuje da se:

„maloletniku određuje pritvor samo onda kada ne postoji nikakva druga mogućnost.“⁷⁰

Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope R (2003) 20 za zemlje članice o novim načinima rada u vezi sa maloletničkom delikvencijom i ulogom pravosudnog sistema namenjenog za maloletnike,⁷¹ preporučuje proširenje

„spektra odgovarajućih alternativnih rešenja formalnom sudskom postupku “

i razradu:

„šireg spektra inovativnih i efikasnijih (ali i dalje proporcionalnih) sankcija i alternativnih mera “

kojima će se rešavati:

„kako kršenje zakona tako i potrebe učinilaca krivičnih dela “.

Takve mere:

„trebale bi aktivno uključiti roditelje odnosno pravne staratelje maloletnog učinioca (ukoliko se to ne proceni kao kontraproduktivno) i, kad god je to moguće odnosno prihvatljivo, žrtvi omogućiti medijaciju, oporavak i obeštećenje. “

Preporuka takođe naglašava da bi:

„krivična odgovornost trebala biti u skladu sa starošću i zrelošću učinioca, bolje prilagođena njegovoj trenutnoj fazi razvoja, dok bi krivičnopravne mere trebalo primenjivati postepeno u skladu sa porastom krivične odgovornosti. “

12) Preporuka R 1469 (2000) o majkama sa malom decom u zatvoru⁷²

Preporuka 1469 (2000) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o majkama sa malom decom u zatvoru potvrđuje da je „velika većina žena koje su na izdržavanju zatvorske kazne osuđena za relativno lakša krivična dela te kao takve ne predstavljaju pretnju društvu“ (stav 2). Posebno negativne posledice za majku i dete jesu

70 Videti i član 37. (b) Konvencije o pravima deteta koji navodi da bi se lišenje slobode trebalo primenjivati samo kao krajnja mjera i to samo onoliko dugo koliko je zaista neophodno, kao i Pekinška pravila – pravilo 19, Institucionalizacija u najmanjoj mogućoj meri.

71 Usvojena od strane Komiteta ministara 24. septembra 2003. na 853. sastanku zamenika ministara.

72 Preporuka 1469 (2000) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o majkama sa malom decom u zatvoru, usvojena je 30. juna 2000. godine.

„nemogućnost vezivanja za druge, emotivno nesnalaženje i poremećaj ličnosti “. Nadalje, „razvoj male dece ometa ograničena raznovrsnost podsticaja u zatvorskom okruženju“ (stav 4).

Stoga bi za majke sa malom decom trebalo osmisliti i razraditi alternativne sankcije, a izbegavati njihovo smeštanje u zatvor odnosno pritvor (stav 5.1) i navedene mere lišenja slobode primenjivati kao krajnju i to u slučaju žena osuđenih za najteža krivična dela koje predstavljaju pretnju društvenoj zajednici (stav 5.3).

Pravila Ujedinjenih nacija za postupanje prema zatvorenicama i primenu alernativnih sankcija i vanzavodskih mera kod žena učinilaca krivičnih dela (Bankokška pravila)⁷³ predstavljaju najznačajniji međunarodni instrument za rešavanje pitanja specifičnih potreba zatvorenica i žena učinilaca krivičnih dela.

U svom pravilu 55. Bankokška pravila skreću pažnju na poseban rizik od zlostavljanja sa kojim se žene suočavaju u pritvoru, te od nadležnih vlasti traže da u sklopu svoje strategije i prakse usvoje mere koje će garantovati sigurnost žena, što podrazumijeva i rešenja koja predstavljaju alternativu pritvoru.

Standardna minimalna pravila za vanzavodske mere (Tokijska pravila)⁷⁴ predstavljaju smernicu za osmišljavanje i primenu adekvatnih rešenja za žene učiniocice krivičnih dela, odgovarajućih mera prilagođenih ženama te odgovarajućih rešenja u smislu alternative pritvoru i zatvoru. Pomenuta rešenja treba inkorporirati u domaći pravni sistem, pri čemu treba uzeti u obzir moguću prethodnu viktimizaciju žena učinilaca krivičnih dela, te njihovu ulogu staratelja (Bankokška pravila, pravilo 57).

Jedna veoma važna komponenta koja se naglašava pravilom 60. u sklopu Bankokških pravila jeste potreba za alternativnim rešenjima za zatvorenice koja bi predstavljala kombinaciju vanzavodskih mera i odgovarajućih intervencija kojima bi se obuhvatili najčešći problemi koji žene dovode u kontakt sa krivičnopravnim sistemom.

Pomenute intervencije mogu se kretati od terapije i savetovanja za žrtve nasilja u porodici i seksualnog zlostavljanja do odgovarajućih tretmana za žene sa mentalnim poteškoćama, kao i obrazovnih i edukativnih programa kojima se povećava mogućnost zapošljavanja. Pravilo 62. traži uspostavljanje programa u zajednici koji bi bili prilagođeni ženama sa problemom zavisnosti od droga a koji bi takođe predstavljali alternativu zatvorskoj kazni.

Pravilo 61. Bankokških pravila namenjeno je strukturama odlučivanja i zakonodavcima, a navodi da bi sudovi, kada izriču kaznu ženama učiniocima krivičnih dela

„trebali uzeti u obzir olakšavajuće faktore kao što je prethodna neosuđivanost ili relativno lakša priroda učinjenog dela, a u svetlu uloge tih žena kao staratelja dece i njihovih tipičnih životnih okolnosti. “

Pravilo 64. Bankokških pravila, sažima elemente koji bi trebali biti uzeti u obzir u slučaju trudnica i žena sa malom decom. Tu se prednost daje alternativnim

73 Rezolucija Generalne skupštine 65/229 od 21. decembra 2010.

74 Rezolucija Generalne skupštine 45/110, dodatak od 14. decembra 1990.

sankcijama, kad god je to moguće i primenjivo, a zatvorske kazne ograničavaju se na teška krivična dela i ona koja uključuju nasilje, odnosno na žene koje predstavljaju stalnu opasnost, „ali nakon što se razmotri interes deteta odnosno dece i pod uslovom da se takvoj deci obezbedi odgovarajuća briga“.

Takođe je korisno napomenuti da se Bankokška pravila primenjuju i na maloletnice koje učine krivično delo, a pravilo 65. još jednom naglašava da 21. Rezolucija ukazuje da „institucionalizaciju dece treba izbegavati u najvećoj mogućoj meri“.

13) Tokijska pravila

Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za vanzavodske mere, poznata kao **Tokijska pravila**⁷⁵, iako neobavezujuća za države članice, usvojena su da bi promovisala kaznene mere koje predstavljaju alternativu institucionalnim merama - alternativne sankcije.

Nove tendencije u razvoju sistema krivičnih sankcija odnose se prvenstveno na nekoliko međusobno povezanih i uslovljenih procesa i to:

- jačanje specijalne prevencije u krivičnom pravu,
- slabljenje klasičnog retributivnog elementa u kazni,
- promena shvatanja sadržaja i suštine kazne, posebno kazne zatvora,
- nastojanje da se kazna zatvora u znatnoj meri ograniči primenom alternativnih sankcija.

Nesporno je da se kazna zadržala u sistemu krivičnih sankcija od nastanka krivičnog prava pa do danas. Ali su se za to vreme u velikoj meri promenile koncepcije o njenoj svrsi. Od kazne kao čiste odmazde, kazne bez daljeg cilja, došlo se do kazne kao sredstva za ostvarivanje društveno korisnih ciljeva.⁷⁶

Prihvatanje specijalne prevencije, kao svrhe kažnjavanja, izražava nastojanje da učinilac ponovno postane vredan član društva, i nastojanje čitave društvene zajednice da i po izdržavanju kazne bude prihvaćen kao takav, a što i predstavlja osnovnu ideju alternativnih sankcija kao izrazito specijalno-preventivnih mera.

Tokijska pravila sadrže skup osnovnih principa o primeni mera alternativnih institucionalnom tretmanu, kao i minimalne garancije za lica kojima mogu da se izreknu alternativne kaznene mere (čl.1.1.).

U celini gledano odredbe ovih pravila odnose se na sve faze krivičnog postupka a lica na koja se primenjuju označena su jedinstvenim terminom „prestupnici“, bez obzira da li postoji sumnja da su izvršila krivično delo, da li su optužena za izvršenje

75 Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za mere alternativne institucionalnom tretmanu (Tokijska pravila), Usvojena Rezolucijom Generalne skupštine: A/Rezolu/45/110, 14.decembar, 1990.

76 Snacken, S., McNeill, F., „Chapter 2: Scientific Recommendations“, in: D. Flore, S. Bosly, A. Honhon, J. Maggio (Eds.), *Probation Measures and Alternative Sanctions in the European Union*, 561-571, Cambridge: Intersentia, 2012, p.565.

krivičnog dela ili su osuđena za učinjeno delo. Takođe je predviđeno da se pravila primenjuju bez diskriminacije u odnosu na rasu, boju kože, pol, uzrast, jezik, versko opredeljenje, političko ili neko drugo mišljenje, nacionalno ili društveno poreklo, imovinsko stanje, mesto rođenja ili neki drugi faktor.

Da bi se obezbedila veća fleksibilnost u skladu sa prirodom i težinom učinjenih dela, ličnošću prestupnika, zaštitom društva, te da bi se izbeglo nepotrebno korišćenje zatvorske kazne, Tokijska pravila upućuju na to da svaki sistem krivičnog zakonodavstva treba da obezbedi širok izbor mera alternativnih institucionalnom tretmanu (čl.2.3.).

Treba razmotriti mogućnost da se problem prestupnika rešava na nivou lokalne zajednice u meri u kojoj je to moguće bez korišćenja zvaničnog sudskog postupka ili suđenja, uz korišćenje pravne zaštite i u skladu sa zakonom (čl.2.5.).

U odnosu na prava učinioca-prestupnika, navodi se da se mere alternativne institucionalnom tretmanu kojima se nameće obaveza prestupniku, a koje se primenjuju pre zvaničnog sudskog postupka, mogu primeniti samo uz pristanak prestupnika (čl.3.4.).

Od velikog je značaja karakteristika skoro svih alternativnih sankcija a to je - dobrovoljnost, tj. da budu dobrovoljno prihvaćene od strane izvršioca jer je to po pravilu i jedina mogućnost njihovog izvršenja. Na taj način dolazi do svođenja prinude i retribucije kao unutrašnjeg elementa svake kazne na najmanju moguću meru. Takođe se ostvaruje vaspitni i edukativni uticaj na ličnost učinioca, jer se učinilac time što prihvata svoju odgovornost i to manifestuje konkretnim radnjama, praktično se uvodi u okvire društveno prihvatljivog ponašanja i ima mogućnost da bez stigmatizacije, nastavi nakon izvršenja sankcije svoj život.

Prihvatanje od strane učinioca moralnih standarda zajednice i pružanje objektivnih mogućnosti da se uklopi u društvenu zajednicu kao prihvaćen građanin, stvara ozbiljnu prepostavku da se neće javiti kao izvršilac novih krivičnih dela.

Poseban značaj se daje restriktivnoj primeni određivanja pritvora, te se navodi da pritvor treba odrediti samo kada je to neophodno, ko kao krajnju meru u krivičnom postupku. Alternative pritvoru treba primeniti u što ranijoj fazi krivičnog postupka.

Pritvor ne treba da traje duže nego što je neophodno a u skladu sa navednim ciljevima, treba ga sprovoditi humano uz poštovanje ljudskog dostojanstva i omogućiti pravo žalbe pritvorenom licu (čl.6.1. i čl.6.2.).

Kada je u pitanju faza suđenja i izricanja presude u krivičnom postupku, Pravila ukazuju na stvaranje zakonskih mogućnosti za informisanje suda o socijalnom statusu i ličnim prilikama prestupnika.

Naglašeno je da sudski organ može koristiti izveštaje koje je pripremio nadležni organi (poverenička ili probacijska služba) o ličnim prilikama prestupnika. Izveštaj treba da sadrži socijalne podatke o prestupniku koji su relevantni za ranije prestupe i prestupe o kojima se vodi postupak. Takođe, izveštaj treba da sadrži informacije i sugestije od značaja za odlučivanje u presudi, treba da bude zasnovan na činjenicama, objektivan, nepristrasan, sa jasno identifikovanim stavovima, ukoliko ih ima (čl.7.1.).

Sudski organ vlasti, treba prilikom donošenja presude da uzme u obzir potrebe prestupnika za prevaspitanjem, zaštitu interesa društva i žrtve, čije mišljenje treba čuti kad god to odgovara situaciji (čl.8.1.).

Kao alternativne mere zatvorskim kaznama koje se mogu izreći umesto kazni zatvora pominju se: verbalne sankcije, uslovno puštanje na slobodu, statusne kazne, ekonomske sankcije i novčane kazne, povraćaj žrtvi ili nalog za nadoknadu, ukinuta ili odložena kazna i dr. (čl. 8.2.). U fazi posle izricanja presude, se ukazuje takođe na veći broj mera koje bi mogle biti izrečene od strane nadležnog organa vlasti i to: odsustvo i smeštaj u poluotvorene ustanove, otpust zbog rada ili obrazovanja, uslovni otpust, skraćenje kazne, pomilovanje (čl.9.2.).

Svrha sprovedenog nadzora i mera bi bila da se smanji broj ponovljenih prestupa i da se pomogne u reintegraciji prestupnika u društvo na koji način bi se minimizirala verovatnoća povratka kriminalu (čl.10.1.).

Neuspeh alternativne mere ne treba automatski da znači primenu zatvorske kazne (čl.14.3.). Nadležni organ će prvo pokušati da primenu neku drugu meru alternativnu institucionalnom tretmanu. Zatvorska kazna se može izreći samo ako ne postoji druga odgovarajuća alternativna mera (čl.14.4.).

Tokijska pravila sadrže svobuhvatnu sliku svega onoga što bi trebalo uzeti u obzir prilikom rada na unapređenju i razvoju mera alternativnih institucionalnom tretmanu uključujući i predkrivične programe. Pri tome, ukazuju na korišćenje mera koje se sprovode u prethodnom krivičnom postupku i istrazi (diverzione šeme) davanjem ovlašćenja tužilaštvu a u saradnji sa policijom i drugim službama da odustanu od krivičnog gonjenja protiv učinioca ili da istom odrede primenu neke od alternativnih mera.

Tokijska pravila sugerišu državama da razviju čitav “spektar alternativnih mera”, i ističu pojedine vrste u različitim fazama krivičnog postupka. Posebno je značajno da podstiču i učešće društvene zajednice u primeni alternativnih sankcija, kao i istraživanje, planiranje, utvrđivanje politike ocenjivanja i doslednog kažnjavanja.

U svojoj sveukupnosti Tokijska pravila predstavljaju međunarodni dokument od nesumnjivog značaja i velikog uticaja na razvoj primene alternativnih sankcija i njihove implemntacije u pojedine pravne sisteme.

Navedenim preporukama kao i drugim međunarodnim aktima direktno ili indirektno se ukazuje na značaj alternativnih sankcija i vanpenalnih mera, te se preferira pravac rasterećenosti zatvora i smanjenja zatvorske populacije, i ističe da kazna zatvora bude krajnja mera, u ostvarenju svrhe kažnjavanja, ako se ista svrha ne može ostvariti i blažim sankcijama.

3. Primena alternativnih sankcija umesto mere pritvora i kazne zatvora

Mogu se izdvojiti sledeći razlozi koji su doprineli razvoju shvatanja o primeni alternativnih sankcija umesto kazni zatvora:

- 1) povećanje kriminaliteta sedamdesetih godina 20. veka uprkos učestalijem izricanju zatvorskih kazni,
- 2) promene u shvatanjima o svrsi kažnjavanja,
- 3) prenaseljenost zatvorskih ustanova i povećanje zatvoreničke populacije,

4) trend prema humanizaciji krivičnog pravnog sistema – ukidanje smrtne kazne i telesnih kazni u brojnim zakonodavstvima, zaštita ljudskih prava lica lišenih slobode

4) revidiranje shvatanja o resocijalizaciji, «novi rehabilitacionisti»,

5) razvoj preporuka za sankcionisanje kako na međunarodnom nivou tako i unutar država (*sentencing guidelines*).

Sve navedeno ukazuje na potpuno novi pristup kaznenoj politici, te pronalaženju načina da se tretmani prema učiniocima lakših krivičnih dela sprovedu na slobodi.

Primena alternativnih sankcija je posebno vezana za pitanje povećanog lišenja slobode, i to sa aspekta učestalosti izricanja kazni zatvora kao i prekomernog određivanja pritvora i dugotrajnih perioda trajanja pritvora.

Neka nedavna istraživanja zasnovana na statistici SPACE⁷⁷ pokazuju da, uprkos uvođenju novih alternativa pritvoru, to nije doprinelo ili je malo doprinelo smanjenju primene mere pritvora.

U tom kontekstu se može govoriti o prenaseljenosti zatvorskih ustanova i sa aspekta alternativnih sankcija, one sa jedne strane mogu smanjiti nivo prenaseljenosti zatvora i time omogućiti da se u većoj meri poštuju ljudska prava lica za koja je neophodno da se nalaze u zatvorskim ustanovama i sa druge strane da se štite ljudska prava lica kojima se izriču alternativne sankcije i kojima se na taj način omogućava da svoju kaznu izdrže u okviru društvene zajednice a ne u zatvorskoj ustanovi.

Primena alternativnih sankcija, umesto kazne zatvora, može odgovoriti na problem prenaseljenosti zatvora. Ovim se takođe može poboljšati i perspektiva socijalne reintegracije učinilaca. Uz adekvatnu podršku i po potrebi tretman za učinioce, alternativne sankcije mogu pomoći učiniocima da žive pozitivnim životom bez potrebe da se vrate obrascima kriminalnog ponašanja.

U mnogim evropskim zemljama, problem konstantne prenaseljenosti u zatvorima, sa svim svojim izazovima, u velikoj meri se pripisuje visokom procentu pritvorenika među ukupnom zatvorskom populacijom (tj. zatvorenika koji su zadržani na osnovu sudskog naloga i još uvek čekaju na suđenje, ili nisu osuđeni konačnom pravosnažnom presudom).⁷⁸

Međutim, to nije jedini razlog zbog koga Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CPT)⁷⁹ tokom svojih

77 "Have community sanctions and measures widened the net of the European criminal justice systems?" in "Punishment and Society" 2015, Vol. 17(5) pages 575-597.

78 European Committee on Crime Problems (CDPC), *White Paper on Prison Overcrowding*, Document prepared by the Directorate General Human Rights and Rule of Law, PC-CP (2015) 6 rev 7, Strasbourg, 30 June 2016.

(Evropski komitet za probleme kriminala, Bela knjiga o prenaseljenosti zatvora (CDPC), Dokument pripremljen od strane Generalne direkcije za ljudska prava i vladavinu prava, PC-CP (2015) 6 rev 7, Strazbur, 30. jun 2016), <https://rm.coe.int/16806f9a8a> (pristupljeno 13. 01. 2019. godine).

79 Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CPT) ustanovljen je 1987, Konvencijom Saveta Evrope sa istim nazivom. Komitet putem poseta licima lišenim slobode ispituje kako se prema njima postupa sa ciljem da, ukoliko je potrebno, poveća zaštitu tih lica od mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.

poseta posvećuje veliku pažnju pritvorenima. Na osnovu iskustva Komiteta, pritvorenici se često drže u oronulim i prenatrpanim ćelijama i u velikom broju slučajeva borave u osiromašenom režimu. U nekoliko izveštaja o posetama, Komitet se uverio da su uslovi pritvora pritvorenih lica u posećenim ustanovama potpuno neprihvatljivi i lako se mogu smatrati nehumanim i degradirajućim. Pored toga, pritvorenima se često uvode različite vrste ograničenja (naročito u vezi sa kontaktima sa spoljnim svetom), a u nekoliko zemalja, određeni pritvorenici se drže u samici na osnovu sudskog naloga (ponekad i u dužem vremenskom periodu).

CPT ističe tri prava koja imaju lica kojima je određen pritvor:

- pravo da o svom pritvaranju obavesti treće lica po svom izboru (člana porodice, prijatelja, konzulat),
- pravo na usluge advokata,
- pravo na medicinski pregled od strane lekara po izboru date osobe (pored medicinskog pregleda izvršenog od strane lekara kojeg su pozvale policijske vlasti).⁸⁰

To su, prema mišljenju CPT, tri osnovne garancije protiv zlostavljanja pritvorenih osoba koje bi trebalo primenjivati od samog početka lišavanja slobode, bez obzira na to kojim je terminima to lišavanje slobode određeno od strane pravnog sistema u pitanju (pritvor, zadržavanje itd.).⁸¹

Zadržavanje u pritvoru može da ima teške psihološke efekte - stope samoubistava među pritvorenima mogu biti nekoliko puta veće od stope prisutne kod osuđenih zatvorenika – kao i druge ozbiljne posledice, kao što je prekid porodičnih veza ili gubitak zaposlenja ili smeštaja.⁸²

U regionu zemalja Saveta Evrope, čini se da se učestalost i trajanje zadržavanja u pritvoru u praksi u velikoj meri razlikuje od zemlje do zemlje, pri čemu se procenat pritvorenih zatvorenika u ukupnoj zatvorskoj populaciji kreće u rasponu od 8% do 70%. U proseku, oko 25% svih zatvorenika u regionu zemalja Saveta Evrope se nalazi u pritvoru. Što se tiče stranih državljana koji su zadržani u pritvoru, ta razmera je značajno veća i u proseku iznosi oko 40% od ukupnog broja zatvorenih stranih državljana.⁸³

Zbog svoje intruzivne prirode, i imajući u vidu princip pretpostavke nevinosti, osnovno pravilo je da se pritvor primenjuje samo kao mera u krajnjem slučaju (*ultima*

80 Ovo pravo je naknadno bilo formulisano na sledeći način: pravo na pristup lekaru, uključujući i pravo na lekarski pregled, ukoliko pritvorena osoba tako želi, od strane lekara po sopstvenom izboru (pored pregleda izvršenog od strane lekara pozvanog od strane policijskih vlasti).

81 CPT standards, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2015, p. 6.

82 Više o navedenom: The UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (The Nelson Mandela Rules 2015); The UNODC Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons (2013) and Report of the UN High Commissioner for Human Rights (Doc. A/HC/30/19).

83 Godišnja kaznena statistika Saveta Evrope, SPACE I - Zatvorska populacija, Anketa 2015, PC-CP (2016) 6,15. decembar 2016. godine, tabele 4 i 5.1

ratio). Trebalo bi da se odredi na najkraće moguće vreme i da bude zasnovanana proceni rizika od izvršenja novog krivičnog dela, od bekstva, od uticanja na dokaze ili svedoke, ili ometanja pravde na neki drugi način.⁸⁴

Osim toga, pri oceni proporcionalnosti mere treba pažljivo uzeti u obzir prirodu i težinu krivičnog dela za koje je lice osumnjičeno. Po mišljenju CPT, princip da je pritvor potrebno odrediti samo kao krajnje sredstvo podrazumeva na prvom mestu da se mere koje ne uključuju lišavanje slobode primenjuju u što je više moguće. To zahteva dostupnost širokog spektra alternativnih mera pritvoru, kao što je: uslovno ukidanje pritvora u prethodnom postupku, jemstvo, kućni pritvor, elektronsko praćenje, obaveza poštovanja određenih naloga, sudski nadzor, oduzimanje pasoša itd.

Takav raspon alternativnih mera takođe treba razmotriti i za strane državljane, a činjenica da takvo lice nije državljanin ili stanovnik države, odnosno da nema nikakvih drugih veza s tom državom, ne treba, sama po sebi, da bude dovoljna da se zaključi da postoji opasnost od bekstva.⁸⁵

Evropska zatvorska pravila, kao najvažniji instrument koji reguliše postupanje sa zatvorenicima u državama članicama Saveta Evrope, među osnovnim principima sadrže i sledeće:

“Osnovni princip 3

Ograničenja za lica lišena slobode treba da budu minimalna, neophodna i srazmerna legitimnom cilju zbog kog su nametnuta.

Osnovni princip 4

Zatvorski uslovi koji ugrožavaju ljudska prava ne mogu se opravdati nedostatkom materijalnih sredstava.

Osnovni princip 5

Život u zatvoru treba da približi zatvorenicima, koliko je to moguće, pozitivne aspekte života u zajednici.”

Neprihvatljivo je određivanje pritvora radi zastrašivanja osumnjičenih, političkih protivnika ili novinara. Takvi slučajevi doveli su do jakih kritika iz različitih tela Saveta Evrope, kao što su Komesar za ljudska prava⁸⁶ ili Parlamentarna skupština⁸⁷, budući da je to u suprotnosti sa političkim obavezama i pravnim obavezama koje države preuzimaju pri ulasku u Savet Evrope i predstavlja kršenje Evropske konvencije o ljudskim pravima.

84 Videti članove 5(1)(c) i 5(3) Evropske konvencije o ljudskim pravima i relevantnu sudske praksu Evropskog suda za ljudska prava, kao i Belu knjigu o prenaseljenosti zatvora, Komitet Saveta Evrope o problemima kriminala (CDPC), PC-CP (2015) 6 rev. 7, stav 62.

85 Videti pravilo 13.2 Preporuke R (2012) 12 Komiteta ministara za države članice u vezi sa stranim zatvorenicima

86 CommDH/(2011)44; 4 October 2011.

87 Preporuka R 2081 (2015) Zloupotreba pritvora u državama potpisnicama Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Akutni nivoi preopterećenosti zatvora u zemljama širom sveta ukazuju na to da se ovi uslovi i principi često ne primenjuju u većini zemalja i da se ljudska prava zatvorenika svakodnevno krše u većini jurisdikcija.⁸⁸

Primena alternativnih sankcija, umesto kazne zatvora, može odgovoriti na problem prenaseljenosti zatvora. Ovim se takođe može poboljšati i perspektiva socijalne reintegracije učinilaca. Uz adekvatnu podršku i po potrebi tretman za učinioce, alternativne sankcije mogu pomoći učiniocima da žive pozitivnim životom bez potrebe da se vrate obrascima kriminalnog ponašanja.

1) Šta je prenaseljenost zatvora?

Problem prenaseljenosti zatvora odnosi se na situaciju kada broj zatvorenika premašuje službeni kapacitet zatvora.⁸⁹ Stopa prenaseljenosti se definiše kao deo stope popunjenosti kapaciteta koji premašuje 100 %.

Stopa popunjenosti kapaciteta, poznata i kao “gustina naseljenosti”, određuje se izračunavanjem stope između broja prisutnih zatvorenika datog dana i broja mesta određenih na osnovu službenog kapaciteta (SK) ili projektovanog kapaciteta (PK) zatvora.⁹⁰

Stopa preopterećenosti zatvora definisana na ovaj način ne pruža u potpunosti uporedivu meru jer se kapaciteti zatvora mere drugačije u različitim zemljama zato što se pravila o utvrđivanju kapaciteta zatvora razlikuju od zemlje do zemlje. U nekim zemljama se kao referenca koristi **službeni kapacitet ili projektovan i kapacitet**, a u drugim **operativni kapacitet**.

Projektovani kapacitet, takođe poznat i kao službeni kapacitet zatvora je ukupan broj zatvorenika koji mogu biti smešteni uz poštovanje minimalnih unapred određenih zahteva po pitanju kvadrature po zatvoreniku ili grupi zatvorenika uključujući i kvadraturu smještaja.

Operativni kapacitet se odnosi na ukupan broj lica koja mogu biti bezbedno i humano smeštena u zatvor u bilo kom trenutku. Ovaj broj se može vremenom menjati zajedno sa promenama koje se vrše u zatvoru i resursima.

88 Više o navedenom: Evropski komitet za probleme kriminala (CDPC), Savet za penološku saradnju (PC-CP), Ažuriranje Komentara Preporuke R (2006) 2 Komiteta ministara državama članicama o Evropskim zatvorskim pravilima, preliminarni komentari za reviziju / Nacrt – verzije 1, 26.1.2017, o kojoj se raspravljalo na 14. sastanku Radne grupe PC-CP, Strazbur, 30. januar - 1. februar 2017. godine. <https://rm.coe.int/16806f97ab> (pristupljeno 13. 01. 2019. godine).

89 Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Non-discrimination and the protection of persons with increased vulnerability in the administration of justice, in particular in situations of deprivation of liberties and with regard to the causes and effects of overincarceration and overcrowding”, 21 August 2017, A/HRC/36/28.

90 International Committee of the Red Cross (ICRC), *Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons*, Geneva, Switzerland, 2013, p.20.

Ovo nas dovodi do pitanja koliko prostora treba biti dodeljeno svakom zatvoreniku prema evropskim standardima.

Standardi po navednom pitanju mogu se značajno razlikovati među zemljama članicama Saveta Evrope.⁹¹ Ne postoji jedinstveni evropski standard za kvadraturu zatvorskog prostora, međutim, u Preporuci 2006(6) Komiteta ministara Saveta Evrope o Evropskim zatvorskim pravilima integrišu se sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava i izveštaji Evropske zajednice za prevenciju mučenja, te se preporučuje:

“...određeni minimalni standardi. Oni podrazumevaju 4 m² za zatvorenike koji dele prostor i 6 m² za zatvorsku ćeliju.”

Pored toga, Komitet protiv mučenja (CPT) je istakao da ovi standardi pre predstavljaju minimum, a ne normu, te da bi poželjna veličina ćelije po zatvoreniku trebalo da se kreće između 9 i 10 m².⁹²

Standardi koje je postavio ovaj Komitet (CPT) jedni su od najvažnih standarda koje koristi Evropski sud za ljudska prava.⁹³

2) Razlozi rasta stope zatvorske populacije

Istraživanja su pokazala da je povezanost između stope kriminala u državi i broja izrečenih kazni zatvora neznatna. Kriminal ima marginalan uticaj na zatvorsku populaciju i prenaseljenost.

Na primer, sveobuhvatna studija koja je razmotrila statističku povezanost između stopa lišenja slobode i stopa kriminaliteta, koristeći se statističkim podacima OUN o ukupnom zabeleženom kriminalitetu u 44 zemlje i za 10 krivičnih dela u Evropskoj uniji (29 zemalja), kao i uticaj kriminaliteta na lišenje slobode, koristeći se statistikama o osuđujućim presudama iz istraživanja OUN i Evropske knjige izvora, našla je da broj lišenja slobode ne odražava sistematično ni prijavljena krivična dela ni viktimizaciju.⁹⁴ Takođe je pokazala kako se trendovi primene lišenja slobode i trendovi kriminaliteta mogu razlikovati bez očiglednog konstantnog obrasca, odnosno da povećani broj lica lišenih slobode i izrečenih kazni zatvora ne dovodi istovremeno smanjenja stope kriminaliteta.⁹⁵

91 Letonija, na primer, propisuje 2 m² za zatvorenike i 3 m² za zatvorenice i maloletnike. Slovenija preporučuje 9 m² za ćelije samice ili 7 m² po zatvoreniku koji dele ćeliju.

92 U pogledu veličine prostorija za zatvorenike videti takođe odeljak 43 Drugog opšteg izveštaja (CPT/Inf (92) 3).

93 U predmetu Szafranski v. Poland, (no. 17249/12, 15 December 2015) je Evropski sud za ljudska prava utvrdio povredu člana 8. Evropske konvencije jer je našao da postoji nedostak privatnost zbog nepostojanja toaleta.

94 Lappi-Seppälä, T., Uzroci prenaseljenosti zatvora, Rad za Radionicu o strategijama za smanjenje prenaseljenosti kazneno-popravnih zavoda, Dvanaesti kongres Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminala i krivičnom pravosuđu (Salvador, Brazil, 12-19. april 2010), citiran u Priručniku o strategijama za smanjenje prenaseljenosti zatvora, UNODC (nacrtni), str. 19.

95 Ibid.

Postoji čitav niz drugih faktora koji igraju važnu ulogu. Pomenućemo neke od faktora koji utiču na rast stope lica lišenih slobode:

- a) Prekomerno određivanje pritvora
- b) Dugi periodi trajanja pritvora u krivičnom postupku
- c) Kaznena politika
- d) Neadekvatna upotreba alternativnih sankcija
- e) Nedelotvorne mere za unapređenje socijalne reintegracije učinilaca
- f) Neadekvatna zatvorska infrastruktura i kapaciteti

Alternativne sankcije upravo u navednom kontekstu menjaju sliku o svrsi kažnjavanja i pokazuju da se prenaseljenost zatvora a time povećano poštovanje ljudskih prava može ostvariti upravo primenom alternativnih sankcija.

a) Prekomerno određivanje pritvora

U skladu sa definicijom u Preporuci R(2006)13 Komiteta ministara, pritvor obuhvata period lišenja slobode do pravnosnažnosti presude. Shodno navednoj Preporuci:

“Pritvorenici” su lica kojima je određen pritvor i koja još uvek nisu stupila na izdržavanje kazne zatvora a pritvorena su zbog postojanja zakonskih razloga za određivanje pritvora.

“Pritvor nakon izricanja presude” takođe podrazumeva bilo koji period pritvora nakon izricanja prvostepene presude, kada se lica, koja čekaju pravnosnažnost presude i dalje tretiraju kao neosuđivana lica.

“Zadržavanje u pritvoru” je svaki period trajanja pritvora po odluci sudskog organa i pre presude. Zadržavanje u pritvoru, takođe uključuje bilo koji period pritvora u skladu sa pravilima koja se odnose na međunarodnu krivičnopravnu saradnju i ekstradiciju, u skladu sa njihovim specifičnim zahtevima.

U pozadini prekomernog određivanja pritvora mogu postojati brojni razlozi.

- Automatizam u određivanju pritvora: Sudovi postupaju po ustaljenoj sudskoj praksi i određuju pritvor iako možda ima mesta izricanju i neke blaže mere obezbeđenja prisutva okrivljenog.
- Javno mnjenje: Javnost nema dovoljno informacija o alternativnim merama pritvoru i smatra da su sudovi suviše blagi ukoliko okrivljenom nije određen ili produžen pritvor. Sudije doživljavaju kao profesionalni rizik ukidanje pritvora ili njegovu zamenu za neku alteranativnu meru.
- Prerano određivanje pritvora: U pojedinim slučajevima pritvor se odredi u predistražnom postupku iako javni tužilac i policija još uvek nisu prikupili dovoljno dokaza o izvršenju krivičnog dela, pa se dokazi praktično tek prikupljaju dok je lice u pritvoru.

Evropski sud za ljudska prava je u predmetu Varga i drugi protiv Mađarske⁹⁶ pozvao mađarske vlasti da smanje broj zatvorenika i da svedu na minimum određivanje pritvora i podstakao korištenje alternativa pritvoru.

⁹⁶ Varga i drugi protiv Mađarske (Varga and Others v. Hungary), no. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, 64586/13; 10.3.2015.

b) Dugi periodi trajanja pritvora

Uticaj preterane upotrebe pritvora na nivo prenaseljenosti zatvora pogoršava se dužinom trajanja pritvora.

Kašnjenja u procesuiranju predmeta do konačnog izricanja krivične sankcije ima značajan uticaj na brojnost pritvoreničke populacije u mnogim zemljama.

Dugi periodi trajanja pritvora većinom nastaju zbog sledećih faktora koji se obično međusobno pojačavaju:

- Kašnjenje u istrazi i dugo trajanje istrage, što može biti posledica loše obuke i nedostatka resursa, u kombinaciji sa velikim brojem pritvorskih predmeta.
- Nedovoljna saradnja između organa u krivičnom postupku, kao što su policija, javni tužioci i sudovi.
- Komplikovani krivični postupci i birokratija u sudskoj administraciji.
- Često odlaganje suđenja iz raznih razloga.
- Produženje perioda pritvora je često i neselektivno i retko se zamenjuje nekom drugom blažom merom.

Ako se pritvor određuje prekomerno, a posebno ako su periodi pritvora suviše dugački, kumulativni efekat na nivo prenaseljenosti zatvora je značajan.

Pored toga, pored negativnog uticaja dugotrajnog pritvora (i uopšte kazni zatvora) na lica koja su zatvorena, ozbiljan negativan efekat se održava i na njihove porodice, posebno na decu, što se retko uzima u obzir. U ovom trenutku oko 2 000 000 dece u Evropi ima roditelja u zatvoru. Stigmatizacija i lični i obrazovni problemi se javljaju u većini slučajeva i njih bi takođe trebalo imati u vidu.⁹⁷

Cilj očuvanja porodičnih i društvenih odnosa u predistražnim i pretresnim fazama sudskog postupka je sadržan u **Okvirnoj odluci Saveta 2009/829/JHA**⁹⁸ koja se primenjuje između država članica Evropske unije, koja sadrži i načelo o uzajamnom priznavanju odluka kojima se primenjuju mere nadzora kao alternative pritvoru.

Pored toga, iako za pritvorena lica važi pretpostavka nevinosti, uslovi u kojima pritvorenici borave su često mnogo lošiji nego kod osuđenih lica koja izdržavaju kaznu zatvora.

S obzirom na pretpostavku nevinosti, održivanje pritvora ne bi trebalo da bude prva mogućnost, već poslednja, nakon procene konkretnog slučaja (u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i praksom Evropskog suda za ljudska prava).

c) Kaznena politika

Poslednjih godina većina evropskih zemalja je kazanu politiku oblikovala vođena očekivanjima javnosti da se izricanjem zatvorskih kazni smanji stopa kriminala,

97 Ovim pitanjima se posebno bavila Konferencija Saveta Evrope upravnika zatvora i probacijske službe 2015. godine i 2016. godine.

98 Okvirna odluka Saveta 2009/829 / JHA (Council framework decision 2009/829/JHA), od 23. oktobra 2009. godine o primeni principa uzajamne saradnje između država članica Evropske unije, princip uzajamnog priznanja odluka o merama nadzora kao alternativa pritvoru.

što je uticalo na porast zatvorske populacije. Takođe u okviru kaznene politike, značajno mesto ima i prekomerno određivanje pritvora, koje je zasnovano i dalje na shvatanjima suda i javnih tužioca da je pritvor najsigurnija mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog i uspešno vođenje krivičnog postupka.

Nasuprot navednim shvatanjima, preporuke referentnih evropskih i međunarodnih organizacija intezivno usmeravaju kazenu politiku u pravcu shvatanja da treba uvek kada je to moguće i prihvatljivo u datom slučaju, dati prednost alternativnim sankcijama, posebno alternativama pritvoru.

Komitete protiv torture (CPT) navodi da: "[u] mnogim evropskim zemljama je broj zatvorenika osuđenih na doživotne i druge dugoročne kazne zavora u porastu."⁹⁹ CPT je takođe kritikovao neopravdana posebna ograničenja koja se primenjuju na takve zatvorenike i koja mogu pogoršati štetne efekte svojstvene dugoročnom zatvaranju.

Potrebno je napraviti razliku između situacija kada se izriče veliki broj zatvorskih kazni (bez obzira na dužinu njihovog trajanja - što uključuje i kratkotrajne kazne zatvora) i kada se izriču dugotrajne kazne zatvora, iako oba ova faktora utiču na stopu zatvorske populacije.

Međutim, iako je politika mnogih zemalja prvenstveno zaokupljena pitanjem kako smanjiti broj lica koja su osuđena na zatvorske kazne, jednako efikasan način za smanjenje broja zatvorenika moglo bi da bude skraćivanje vremenskog perioda u kojem lica ostaju u zatvorskim ustanovama i vremena koje provode u pritvoru (npr. kraći period pritvora, češća upotreba uslovnog otpusta i alternativnih sankcija).

d) Neadekvatna primena alternativnih sankcija

Kada je u pitanju primena alternativnih sankcija, izazov koji se najčešće susreće nije nedostatak zakonske regulative, već pre nespornost sudova da izreknu alternativne sankcije koje nudi postojeće zakonodavstvo.

Razlozi mogu biti različiti:

- nedostatak poverenja u njihovu efikasnost;
- nedostatak neophodne infrastrukture i organizacije mehanizama za saradnju između organa u sistemu krivičnog pravosuđa (policija, sud, tužilaštvo, poverenička služba) kojima se omogućava njihovo izvršenje;
- nužnost nadzora nad učinocem od strane posebnog administrativnog tela, poput povereničke službe i nedostatak sredstava za finansiranje, osoblja i obuke;
- percepcija da se alternativnim sankcijama i merama učinoci ne kažnjavaju delotvorno, i da se njihovim izricanjem neće dobiti podrška javnosti, u kombinaciji sa stavom da će se izreći previše blage sankcije učinocima krivičnih dela.
- nedostatak svesti o troškovima boravka u zatvoru i u društvenom i u finansijskom smislu.

99 CPT Standardi 2006, Odlomak iz 11. generalnog izveštaja (CPT/Inf (2001) 16), stav 33.

e) Nedelotvorne mere za promovisanje socijalne reintegracije učinilaca

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) u članu 10 (3) sadrži princip prema kome:

“Kazneni sistem obuhvata postupanje sa zatvorenicima čiji je osnovni cilj njihovo popravljajanje i društvena rehabilitacija. Maloletni učinioci moraju da budu odvojeni od odraslih i podvrgnuti režimu postupanja koji odgovara njihovom uzrastu i zakonskom statusu.”

Ovaj pravno obavezujući član ogleda se u Evropskim zatvorskim pravilima, u Pravilu 6:

“Svi zatvori treba da bude uređeni tako da omogućavaju reintegraciju u slobodno društvo lica koja su bila lišena slobode.”

Međutim, često je fokus na postizanju što veće sigurnosti i obezbeđenja zatvorskih ustanova, a manje pažnje se posvećuje rehabilitaciji zatvorenika. Kao rezultat toga, budžetska izdvajanja se obično koriste za poboljšanje bezbednosti, reda i mira, a ne za ulaganje u zatvorske radionice, profesionalnu obuku, obrazovne ustanove i ciljane programe za poboljšanje mogućnosti i prilika za društvenu reintegraciju zatvorenika. Ovaj pristup je manjkav, jer iskustvo pokazuje da se bolja sigurnost može postići poboljšanjem zatvorskog okruženja, pružanjem konstruktivnog stručnog zanimanja osuđeniciima i njihovim obučavanjem za veštine i znanja, i, gde je to moguće, lečenjem poremećaja u mentalnom zdravlju ili zavisnosti koje su ih navele na krivično delo, a sve u cilju pomoći u udaljavanju što dalje od zločina nakon puštanja na slobodu.

f) Neadekvatna zatvorska infrastruktura i kapaciteti

Jedno od rešenja za prenaseljenost zatvora moglo bi da bude građenje i proširivanje postojeće zatvorske infrastructure. Međutim, postavlja se pitanje da li će to ublažiti problem, i kako?

Izgradnja novih zatvora, iako ponekad može da bude neophodna, ne pruža dugoročna rešenja za prenaseljenost zatvora.¹⁰⁰ Istraživanja pokazuju da, dok god se ne budu rešili nedostaci u sistemu i kaznenoj politici kako bi se smanjio priliv zatvorenika, novi zatvori će se i dalje popunjavati velikom brzinom i neće pružati održivo rešenje za problem prenaseljenosti zatvora.¹⁰¹

Preporuka br. R(99) 22¹⁰² ukazuje sledeće:

“Osnovni princip 2.

Proširenje zatvorskog prostora trebalo bi biti izuzetna mera jer uopšteno je malo verovatno da će ponuditi trajno rješenje za problem prenaseljenosti. Zemlje čiji su zatvorski kapaciteti možda dovoljni sveukupno gledajući, ali loše prilagođeni

100 Rezolucija CM/ResDH (2010)35.

101 11. Opšti izveštaj CPT / Inf (2001) 16, paragraf 28.

102 Preporuka br. R (99) 22 Komiteta ministara državama članicama o prenaseljenosti zatvora i porastu zatvorske populacije.

lokalnim potrebama trebaju nastojati da postignu racionalniju distribuciju zatvorskih kapaciteta ¹⁰³

Nakon čega slede sledeći osnovni principi:

Osnovni princip 3.

Potrebno je obezbediti odgovarajući raspon alternativnih sankcija, eventualno stepenovanih prema relativnoj strogosti; tužioce i sudije je potrebno ohrabriti da ih primenjuju što je šire moguće.

Osnovni princip 4.

Države članice bi trebale razmotriti mogućnost dekriminalizacije određenih vrsta krivičnih dela ili njihove preklasifikacije kako ne bi povlačila kazne lišenja slobode.

Osnovni princip 5.

Kako bi se izradila sveobuhvatna strategija protiv prenaseljenosti zatvora i inflacije zatvorske populacije, potrebno je sprovesti detaljnu analizu osnovnih faktora koji doprinose tim problemima sa posebnim osvrtom na pitanja kao što su: vrste krivičnih dela za koje se izriču dugotrajne kazne zatvora, prioriteti u kontroli kriminaliteta, stavovi javnosti i postojeće prakse u izricanju kazni.”

Ponekad je izgradnja novih zatvora ili proširenje postojećih kapaciteta neophodna kako bi se obezbedio smeštaj osuđenih lica u uslovima koji su u skladu sa poštovanjem ljudskog dostojanstva, međutim na to ne bi trebalo gledati kao na način na koji se može da reši složeni problem prenaseljenosti zatvora. Paralelno je potrebno preduzeti i druge gore preporučene mere u Preporuci Komiteta ministara, Preporuka R(99) 22.

3) Koje prednosti imaju alternativne sankcije u odnosu na pritvor i zatvorske kazne?

Direktno, tako što će zameniti pritvor i kazne zatvora i indirektno, tako što će smanjiti stope recidivizma.

a) Zamena za kazne zatvora

Međunarodni i regionalni standardi i preporuke sve više ohrabruju primenu vanzavodskih sankcija i mera umesto kazne zatvora i pritvora kao odgovor na kriminalno ponašanje. Sudovi i tribunali za ljudska prava izrazili su zabrinutost zbog posledica preopterećenosti kapaciteta zatvora i štetnog uticaja zatvaranja na učinioce.

¹⁰³ C/M Preporuka, R(99) 22, Osnovni principi, stav. 2.

b) Smanjivanje stope recidivizma

Dobro je poznata činjenica da je u većini zemalja stopa recidivizma nakon izdržane kazne zatvora visoka. Učinioci čine krivična dela iz različitih razloga – ima ih previše tako da neće biti ovom prilikom predmet posebne analize - ipak, u osnovi, krivično delo predstavlja problem u stavu prema društvenoj zajednici. U vezi sa time možemo postaviti pitanje: Da li su zatvori najbolje mesto koje utiče na promenu u stavu učinioaca prema društvu koja je neophodna, da bi se pojedinac vratio u društvo, ili je ipak društvena zajednica bolje mesto za to?

Postoje tzv. primarni kriminogeni faktori koji mogu objasniti zašto se učinioci vraćaju kriminalu. Postoje takođe i dinamički faktori rizika podložni promenama: nedostatak obrazovanja, nezaposlenost, nedostatak smeštaja, problemi sa drogama i alkoholom, loše mentalno zdravlje, socijalna izolacija, nedostatak kognitivnih veština i negativni stavovi.

Istraživanja su pokazala da je moguće smanjiti stopu recidivizma kada se alternative lišenju slobode koriste umesto lišenja slobode, a posebno u slučaju specifičnih kategorija učinilaca.

4) Kako alternativne sankcije unapređuju javnu bezbednost i poverenje javnosti u pravosudni sistem?

Alternativne sankcije mogu unaprediti javnu bezbednost usled bolje socijalne reintegracije učinilaca. U zatvorima i nakon otpusta iz zatvora učinioci se susreću sa društvenim, ekonomskim i ličnim izazovima koji postaju prepreke životu bez kriminala. Učinioci su često društveno izolovani i marginalizovani. Nemaju zaposlenja ili rade za niske zarade. Često imaju fizička i mentalna oboljenja. Obično imaju nerazvijene međuljudske veštine i nizak nivo formalnog obrazovanja.

Ako se izriču alternativne sankcije i ako članovi društvene zajednice mogu videti da su učinioci zaista podvrgnuti intervencijama koje deluju, onda će podržati takve alternative.

Svest javnosti moguće je podići ukazivanjem da su veći izgledi da će se učinioci vratiti kriminalu nakon izdržane zatvorske kazne i da su daleko bolji izgledi da će se učinioci koji su bili podvrgnuti programima u zajednici bez insitucionalnog tretmana u zatvorskoj ustanovi u budućnosti lakše prilagoditi urednom društvenom životu.

Mediji su ključni element za prihvatanje alternativnih sankcija i bilo kakve reforme sistema krivičnog pravosuđa, uključujući sistem izvršenja krivičnih sankcija i mjera. Društvo ima pravo da bude informisano o načinu rada ovih sistema, razlozima reforme, ciljevima i postignutim rezultatima.¹⁰⁴

104 Videti: Mišljenje br. 7 (2005) Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE), koje je dato na uvid Komitetu ministara o "pravdi i društvu" (usvojeno od strane na 6. sastanku (Strazburg, 23-25 novembar 2005).

4. Alternativna sankcija - kazna rad u javnom interesu

1) Opšti pogledi na kaznu rada u javnom interesu

Kao posebno značajna alternativna krivična sankcija koju, na osnovu Preporuke R (99) 16. Saveta Evrope o evropskim pravilima o sankcijama i merama u zajednici, uvodi novo krivično zakonodavstvo u Republici Srbiji počev od 1. januara 2006. godine jeste kazna pod nazivom: rad u javnom interesu.¹⁰⁵

Sušтина ove sankcije je primena konstruktivnog rada radi reparacije. Ovu meru čini: osuda okrivljenog, da, uz njegovu saglasnost, radi određeni broj sati u korist zajednice. Osuđeni rade u klubovima, bolnicama, hotelima, uključuju se u aktivnost centara za pomoć ženama, žrtvama nasilja u porodici ili starijim sugrađanima, ponekad domova za smeštaj starih, bolnica ili crkvenih domova i sl. Na taj način pozitivno se utiče na osuđenika, stvara se kod njega osećanje odgovornosti i izbegava negativan efekat zatvorske sredine, a i postižu se bolji ekonomski efekti nego kaznom zatvora.

Jedan od načina reintegracije delinkvenata u zajednicu i nadoknade štete žrtvama može se sastojati u izricanju naredbe delinkventu da izvrši neku uslugu u korist društvene zajednice, plati kaznu državi ili obešteti žrtvu (restitution)¹⁰⁶.

Nekada se kombinuju dve ili više navedenih obaveza. Služenje u zajednici se definiše kao "rad koji se obavlja u korist zajednice bez naknade".¹⁰⁷

Obavljanje rada u korist zajednice, kao simbolički oblik „popravljanja“ štete pričinjene društvu izvršenjem krivičnog dela, danas je široko prihvaćena sankcija.

Ova je kazna inače poznata u uporednom zakonodavstvu kao alternativna mera i to pod raznim nazivima kao što su: rad za opšte dobro na slobodi, rad u korist društvene zajednice, društveno koristan rad i sl. Iako se radi o meri koja predstavlja vrstu kazne, ona služi kao supstitut izrečene kazne zatvora u kratkom trajanju.

Društveno koristan rad kao parapenalna mera prvi put je uveden 1972. godine u Velikoj Britaniji odakle se proširio po evropskim zakonodavstvima. Ovom se merom zamenjuje kazna zatvora do šest meseci pri čemu se osuđeni obavezuje da određeni broj sati određeni broj dana provede u društveno korisnom radu, radu u korist javne (društvene) zajednice. Radna obaveza obično iznosi između 40 i 240 časova i može da traje najduže godinu dana (Velika Britanija) ili do 18 meseci (Francuska). Mera se izriče uz saglasnost osuđenog koji presudom određeno vreme provodi u obavljanju određenog rada u korist cele zajednice i to u slobodnom vremenu za koji ne dobija naknadu.

Primenu ove mere opravdavaju sledeći razlozi:

a) osuđeni ne prekida društveni život i društvene kontakte,

105 Jovašević, D., *Krivično pravo, Opšti deo*, str. 215-217.

106 Phelps M.S., Curry, C., *Supervision in the Community: Probation and Parole*, April 2017.

107 Škulić, M., "Alternativne krivične sankcije – pojam, mogućnosti i perspective", *Zbornik radova, Pojednosavljene forme postupanja u krivičnim stvarima i alternativne krivične sankcije*, Zlatibor, 2009. godine, str.46-47.

- b) osuđeni za vreme trajanja ove mere nastavlja da obavlja svoje zanimanje (profesiju),
- c) ne prekida se bračni i porodični život suđenog,
- d) manji su troškovi izvršenja ove mere,
- e) nema mogućnosti za širenje "kriminalne zaraze" i sl.

Koncepcija rada u javnom interesu zasniva se na kombinaciji ciljeva kažnjavanja, rehabilitacije i reparacije pričinjene štete. Sama mera ima nekoliko oblika: u nekim zemljama to je nezavisna i glavna sankcija, u drugim ona se vezuje za uslovnu osudu, a u trećim postoje oba modaliteta. Iako se zakonodavstva pojedinih zemalja prilično razlikuju u pogledu uslova neophodnih za izricanje ove sankcije, za većinu je karakteristično da se ova sankcija primenjuje kao zamena za kratkotrajnu kaznu zatvora (do šest meseci), pri čemu određeni broj časova rada zamenjuje jedan dan zatvora.

Svako neispunjenje obaveza od strane osuđenika povlači sa sobom određene posledice, s obzirom na to da se okrivljeni dobrovoljno saglašava sa radom, u slučaju neizvršenja ili ako njegov.

Prilikom izvršenja kazne rada u javnom interesu na osuđenog se u potpunosti primenjuju propisi radnog zakonodavstva (zaštita na radu, ali ne i prava po osnovu radnog odnosa). Rad u javnom interesu može se organizovati samo u relativno stabilnim ekonomskim prilikama u društvu jer je neophodno da se obezbedi odgovarajući broj slobodnih radnih mesta na kojima bi bila angažovana osuđena lica. Sama organizacija i nadzor nad sprovođenjem ove mere može biti na različite načine uređena. Nadzor nad obavljanjem rada u javnom interesu mogu da vrše: državni službenici, naročito probaciona služba, organi uprave ili socijalnog staranja na nivou lokalne samouprave.

Rad u javnom interesu kao vrstu kazne određuju sledeći elementi:

1. Društveno koristan rad.¹⁰⁸ U praksi se kao faktičko pitanje javlja utvrđivanje koji se rad smatra "društveno korisnim radom". Naime, svaki ljudski rad bi trebao da bude društveno koristan, dakle, produktivan, te da se njime stvaraju nova društvena dobra (materijalne ili duhovne sadržine) ili nove vrednosti. To dalje znači da ovako određeni rad ne sme biti svrha sam sebi, tako da se njegovom primenom samo "besciljno troši čovekova energija i vreme" bez stvaranja novih dobara. Takav rad ne sme da bude besmislen i besciljan, nesvrshodan i ponižavajući. Naime, ovako određen rad ima karakter kompenzacije društvu za štetu koja mu je prouzrokovana izvršenjem krivičnog dela. Radi se, zapravo, o osudi uz simboličku reparaciju za učinjeno krivično delo uz očekivanje da je to od koristi i za pojedinca i za društvo.
2. Rad kojim se ne vređa ljudsko dostojanstvo. To znači da se svaki društveno koristan rad javlja kao rad koji je dostojan čoveka i njegove ličnosti. No, ta

108 Simović Hiber, I., Nova shvatanja o položaju žrtve u krivičnopravnoj teoriji i procesnom pravu i alternativne krivične sankcije (ili mere), Zbornik radova, Pojednosavljene forme postupanja u krivičnim stvarima i alternativne krivične sankcije, Zlatibor, 2009. godine, str. 249

”dostojnost” se ipak u svakom konkretnom slučaju utvrđuje zavisno od vrste konkretnog rada i radnog mesta, te uslova rada kao i od određenih karakteristika ličnosti osuđenog i sl,

3. Rad koji je besplatan, dakle, koji se ne vrši u cilju sticanja dobiti. To je rad kojim osuđeni stiče osećaj da svojim radom i pozitivnim odnosom prema društvu u celini može da kompenzuje zlo koje je učinjeno vršenjem krivičnog dela i
4. Rad koji se vrši po pristanku učinioca dela. To je dobrovoljan i besplatan rad osuđenog u korist države ili određenih javnih ustanova ili organizacija (društvenih, dobrotvornih ili verskih) sa ciljem pružanja usluga i pomoći starim, bolesnim, nezbrinutim ili hendikepiranim licima.

2) Rad u javnom interesu je u krivičnom pravu Republike Srbije

Rad u javnom interesu je u krivičnom pravu Republike Srbije predviđen kao vrsta kazne. Zapravo, radi se o alternativni kazni zatvora, koja se može izreći u kratkom trajanju, u situacijama kada se radi o učiniocu krivičnog dela koji nije ispoljio veći stepen kriminalne opasnosti, niti su prouzrokovane teže posledice dela.

Iako je kazna rada u javnom interesu ili društveno korisnog rada uvedena u savremena krivična zakonodavstva još sedamdesetih godina prošlog veka, u pogledu njene pravne prirode u teoriji i praksi još uvek nema jedinstvenog shvatanja. Tako je u Republici Srbiji rad u javnom interesu propisan kao posebna vrsta kazne (član 52. Krivičnog zakonika), iako je očigledno da se radi o alternativnoj sankciji po svojoj sadržini, prirodi i karakteru dejstva.

Shodno pozitivnim propisima, rad u javnom interesu ima pravni status kazne, ali iz njene sadržine nesumnjivo proizilazi da je reč o parapenalnoj meri, krivičnoj sankciji i upravo služi za zamenu kazne zatvora i novčane kazne. Naime, iako se kaznom rada u javnom interesu nalažu određene obaveze, ista se bitno razlikuje od kazne zatvora i novčane kazne, jer nije prinudnog karaktera i bitna karakteristika je dobrovoljnost, odnosno pristanak učinioca da mu se ista izrekne.

Ipak, može se reći da je rad u javnom interesu specifična sankcija u odnosu na ostale kazne. Prilikom izricanja ove kazne sud je obavezi da uzme u obzir pojedine okolnosti: prirodu, težinu i vrstu krivičnog dela; ličnost učinioca i njegovu spremnost da obavlja rad u javnom interesu budući da se ova kazna ne može izreći bez pristanka učinioca (čl.52, st 4 Krivičnog zakonika).

Dva su uslova za primenu kazne rada u javnom interesu u krivičnom pravu Republike Srbije. To su:

1. formalni uslov – da je sud u krivičnom postupku utvrdio da je punoletno lice izvršilo krivično delo za koje je u zakonu propisana kazna zatvora do tri godine ili novčana kazna (bilo alternativno ili kumulativno). Ovaj uslov upućuje na primenu alternativne sankcije samo u pogledu izvršenja lakšeg krivičnog dela, i to prema licu koje ima određene psihološke karakteristike

(kada se radi o nedelikventnoj, nekriminogenoj, nenasilnoj ličnosti). Dakle, težina izvršenog krivičnog dela je determinirajući faktor za izricanje kazne rada u javnom interesu, ali njegova sadržina i dužina trajanja u prvom redu zavise od ličnosti učinioca dela. To zapravo predstavlja i garanciju da se svrha kažnjavanja može postići upravo primenom ove mere tj. boravkom osuđenog lica na slobodi i ispunjavanjem radnih obaveza u slobodno vreme i¹⁰⁹

2. materijalni uslov – da je osuđeno lice dalo pristanak (saglasnost) da se u zakonu propisana kazna zatvora zameni kaznom rada u javnom interesu. Pristanak osuđenog predstavlja poseban oblik dobrovoljnosti što ovoj krivičnoj sankciji daje specifičan karakter.¹¹⁰ Međutim, pristanak učinioca se ne sme shvatiti kao pristanak na kaznu, radi se o pristanku na dobrovoljni rad koji je sastavni deo ove sankcije. U sudskoj praksi pristanak okrivljenog se traži posle njegove završne reči, a pre nego što se završi glavni pretres, pošto mu sud predoči da bi za učinjeno delo mogao biti, između ostalog kažnjen i kaznom rada u javnom interesu i upozna ga sa prirodom i sadržajem kazne.

Prilikom izricanja ove kazne, sud će imajući u vidu svrhu kažnjavanja, uzeti u obzir sledeće okolnosti :

- vrstu učinjenog krivičnog dela,
- ličnost učinioca i
- njegovu spremnost da obavlja rad u javnom interesu.

Dakle, pri donošenju ove odluke sud je dužan da imajući u vidu sve okolnosti koje određuju vrstu i raspon kazne, oceni da izvršenje u zakonu propisane kazne zatvora nije neophodno za ostvarenje svrhe kažnjavanja, a da istovremeno ne bi bilo opravdano ni izreći uslovnu osudu.

U tom smislu sudska odluka o kazni istovremeno je i čin primene prava, ali i čin odmeravanja, vrednosnog ocenjivanja. Odmeravanje kazne je pitanje primene prava, sa specifičnošću da sud ima znatan prostor za procenu. Zato se može reći da je sudska odluka o kazni čin primene prava, posebne vrste i ona uvek ima veliko značenje. Ona nije nikad jedna gola, formalna procena i primena zakona, već jedan stvaralački akt na crti utvrđivanja najsvrsishodnije sankcije.

U obrazloženju presude sud ne određuje ustanovu u kojoj će se ova kazna izvršiti, ali je dužan da navede razloge kojima se rukovodio da propisanu kaznu zatvora zameni kaznom rada u javnom interesu, zašto ju je izrekao u određenom trajanju i na određeni broj časova, te da li je, kada i na koji način pribavljen pristanak osuđenog lica.

109 Mitrović, L.J., "Alternativne krivične sankcije u krivičnom zakonodavstvu BIH i iskustva u njihovoj primjeni", Zbornik radova, *Pojednosavljene forme postupanja u krivičnim stvarima i alternativne krivične sankcije*, Zlatibor, 2009. godine, str. 298-302.

110 Jovašević, D., Borislav Petrović, B., "Primena kazne rada u javnom interesu kao vrsa alternativnih krivičnih sankcija", *Radno i socijalno pravo*, 2018.

Određivanje trajanja rada u javnom interesu je zapravo izvršeno na tri načina i to:

- kroz opšti vremenski raspon ove kazne – ova kazna može ukupno da traje od 60 do 360 časova,
- kroz maksimalno vreme trajanja ove kazne u toku jednog kalendarskog meseca – do 60 časova i
- kroz minimalno i maksimalno trajanje rada u mesecima – od jednog do šest meseci.

Pri odmeravanju trajanja rada u javnom interesu kao i roka za izvršenje ovog rada, sud uzima u obzir propisanu kaznu zatvora koja se zamjenjuje na ovaj način, kao i mogućnosti učinioca u pogledu njegove lične situacije i zaposlenja. Raspoređivanje na rad u javnom interesu u smislu vrste i radnog mesta vrši poverenik vodeći računa o sposobnostima i znanjima osuđenog. To znači da izvršenje ove kazne sprovodi služba poverenika u okviru Odeljenja za tretman i alternativne sankcije Uprave za izvršenje zavodskih sankcija Ministarstva pravde.

Članom 52. Krivičnog zakonika, predviđeno je da ukoliko osuđeni ne obavi deo ili sve predviđene časove rada, sud će ovu kaznu zameniti kaznom zatvora tako što će za svakih započetih osam časova rada u javnom interesu odrediti jedan dan zatvora. Međutim, ukoliko osuđeni redovno ispunjava sve svoje obaveze predviđene ovom kaznom, sud može po službenoj dužnosti ili na zahtev osuđenog lica da dužinu izrečene kazne umanjiti za jednu četvrtinu (čl.52.st.6 Krivičnog zakonika). To je posebna, specifična vrsta uslovnog otpusta sa dalje izdržavanje kazne. Kazna rada u javnom interesu može da se primeni i kao zamena za neplaćenu novčanu kaznu i to tako što se 1.000 dinara kazne zamenjuje za osam časova rada u javnom interesu, koji može iznositi najduže 360 časova.

3) Primena kazne rada u javnom interesu u Republici Srbiji

Rad u javnom interesu, kao alternativna sankcija, izvršava se samo u onim gradovima u kojima postoje povereničke kancelarije, koje vrše nadzor nad izvršenjem ove kazne. Sve do kraja 2013. godine u Srbiji je postojalo sedam ovakvih kancelarija i to u Beogradu, Novom Sadu, Subotici, Somboru, Valjevu, Nišu i Kragujevcu.

U ovih sedam regionalnih centara potpisano je ukupno 63 ugovora o saradnji o obavljanju rada u javnom interesu sa javnim preduzećima, javno komunalnim preduzećima, mesnim zajednicama i ostalim radnim organizacijama u kojima osuđeni izvršavaju kazne.

Međutim, nedavno su otvorene još dve nove kancelarije u Požarevcu i Smederevu, a u planu je da se njihovo osnivanje proširi i na ostale gradove u Srbiji.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku Srbije¹¹¹, u toku 2016 i 2017. godine izrečeno je Republici Srbiji ukupno 46645 nezatvorskih kazni (novčana kazna,

111 Videti sajt: <http://www.stat.gov.rs/>

uslovna osuda, kućni zatvor, sudska opomena, vaspitne mere, oslobođen od kazne, rad u javnom interesu, oduzimanje vozačke dozvole). Od toga je ukuno izrečeno 677 kazni rada u javnom interesu. Što nam govori da je u odnosu na ukupan broj nezatvorskih kazni kazna rada u javnom interesu izrečena u 1,4% slučajeva.

Navedeni podatak nam ukazuje da je kazna rada u javnom interesu zastupljena je u izuzetno malom procentu u odnosu na ukupan broj ostalih vrsta nezatvorskih sankcija kazni koje se izriču.

U tom pravcu sledeći preporuke Saveta Evrope kao i iskustva drugih Evropskih zemalja treba stvoriti što više pogodnih uslova za intenzivniju primenu kazne rada u javnom interesu.

5. Preporuke za poboljšanje primene alternativnih sankcija u Republici Srbiji

Na osnovu analize pravnog i institucionalnog okvira Republike Srbije za primenu alternativnih sankcija, preporuka Saveta Evrope i međunarodnih dokumenta, kao i na osnovu rezultata sprovedenog istraživanja, formulisane su preporuke za dalje unapređenje zakonskih rešenja i prakse u primeni alternativnih sankcija u Republici Srbiji.

Izdvojićemo sledeće ključne preporuke:

- 1) Unaprediti pravni okvir alternativnih sankcija i pozitivnih propisa
- 2) Primenom alternativnih sankcija umesto kazne zatvora i restriktivnim određivanjem pritvora smanjiti prenaseljenost zatvorskih ustanova
- 3) Dati prednost alternativnim sankcijama prilikom odmeravanja vrste i visine kazne ranjivim grupama (žene, deca, lica sa mentalnim oboljenjima, zavisnici od opojnih droga, stariji zatvorenici, strani zatvorenici, lica sa invaliditetom).
- 4) Zaštita ljudskih prava primenom alternativnih sankcija
- 5) Unapređenje i jačanje službi i lica nadležnih za izvršenje alternativnih sankcija -povereničke službe i radnika u zatvorskim ustanovama i razvijanje saradnje sa civilnim društvom
- 6) Proširiti primenu uslovnog otpusta
- 7) Intenzivnija primena kazne rada u javnom interesu
- 8) Razvijanje i sprovođenje obuka o alternativnim sankcijama za sudije, javne tužioce i poverenike
- 9) Informisanje građana o alternativnim sankcijama i jačanje poverenja javnosti u pravosudni sistem
- 10) Podrška žrtvama i učiniocima vezano za primenu alternativnih sankcija
- 11) Praćenje, evaluacija i razvoj primene alternativnih sankcija

1) Unaprediti pravni okvir alternativnih sankcija i pozitivnih propisa

- Nastaviti reformu i unapređenje krivičnog pravnog sistema u delu koji se odnosi na zakonom propisane alternativne sankcije. Proširiti vrste krivičnih sankcija koje predstavljaju alternativu zatvorskoj kazni.
- Definirati potpunije zakonom predviđene restorativne procese (medijacija, poravnanje) koje naš zakonodavac poznaje, kako bi se preciznije odredili način upućivanja, tok procesa i odnos sa postojećim krivičnim pravnim sistemom. To bi moglo da se postigne kroz izmene i dopune Zakona o posredovanju-medijaciji, kojim bi trebalo da se precizno reguliše postupak posredovanja u krivičnim stvarima.
- Jasno zakonskim normama definisati položaj i ulogu žrtve u slučaju primene alternativnih sankcija, mere i vidova postupanja.
- Uskladiti terminologiju u relevantnim zakonskim i podzakonskim aktima, jer se primećuje da se koriste različiti termini, koji nisu uvek u potpunosti i sinonimi.
- Dopuniti zakonske odredbe o izvršenju “kućnog zatvora” tako što bi se propisali tretmani koji se sprovedu i u toku izdržavanja “kućnog zatvora”.
- Razmotriti uvođenje zakonskih ograničenja za izricanje kratkotrajnih kazni zatvora.
- U Zakoniku o krivičnom postupku, u odredbama o primeni principa oportuniteta (odlaganje krivičnog gonjenja), potpunije odrediti ulogu žrtve i davanje njene saglasnosti za primenu svih predviđenih obaveza. Na taj način bi se ujedno obezbedila efikasnija kontrola odluka koje u pogledu načela oportuniteta donosi javni tužilac.
- Razmotriti davanje zakonske mogućnost primene načela oportuniteta i u fazi glavnog pretresa.
- Uneti određene izmene i dopune u Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnom pravnoj zaštiti maloletnih lica, kojima bi se predvidelo upućivanje na posredovanje između žrtve i učinioca kao poseban vaspitni nalog (umesto poravnanja žrtve i maloletnog učinioca), i to bez preciziranja mogućih ishoda u zakonskim odredbama.

2) Primenom alternativnih sankcija umesto kazne zatvora i restriktivnim određivanjem pritvora smanjiti prenaseljenost zatvorskih ustanova

- Uvesti niz zakonskih izmena kako bi se smanjila prenaseljenost zatvora, potencirati mere specijalne prevencije, povećati primenu alternativnih sankcija, sa fokusom na rehabilitaciji i u zatvorskim ustanovama i u društvenoj zajednici.
- Strategija za rešavanje prenaseljenosti zatvora treba da se fokusira na preventivne mere, povećanu primenu alternativnih sankcija i socijalne intervencije koje promovišu razvoj društva, smanjenje siromaštva i nejednakosti.

- U postupcima pred državnim organima i u zatvorskim ustanovama potrebno je da se poštuju, štite i ispune svi aspekti zaštite ljudskih prava i proceduralnih garancije za sva lica lišena slobode.
- Pritvor treba da se odredi samo kao krajnje sredstvo, i kada je to zaista neophodno u konkretnom slučaju, a odluke o pritvoru treba da se zasnivaju na pretpostavci nevinosti i na principima nužnosti i proporcionalnosti.
- Intenzivirati primenu alternativnih mera pritvoru pre određivanja pritvora ili zameniti meru pritvora nekom blažom merom; Iako Zakonik o krivičnom postupku pruža više zakonskih mogućnosti za obezbedjenje prisustva okrivljenog koje su alternativa pritvoru i sprovode se van zatvorske ustanove-pritvorske jedinice, pritvor i dalje u Srbiji predstavlja najčešće određivanu meru.
- Kaznena politika treba da bude zasnovana na međunarodnim standardima, uključujući Preporuke Saveta Evrope, Pravila OUN (Tokijska i Bankokška pravila) i treba da se zasniva na principu proporcionalnosti.
- Treba u što većoj meri stvoriti uslove za primenu alternativnih sankcija, uzimajući u obzir princip proporcionalnosti i negativan uticaj zatvorskih kazni. Uslovi u kojima borave lica lišena slobode i mere koje se primenjuju prema njima treba da sadrže minimum standarda postavljenih u Preporukama Saveta Evrope i Nelson Mandela pravilima.
- Tretmani i obaveze kao alternativa lišenju slobode moraju biti dobrovoljni i usklađeni sa ljudskim pravima.
- Obezbediti prethodnu primenu drugih nezatvorskih sankcija u slučaju nepoštovanja obaveza iz alternativne sankcije. Nije poželjno u slučaju da se prekrši određena obaveza, odmah alternativnu sankciju zameniti zatvorskom kaznom.

3) Dati prednost alternativnim sankcijama prilikom odmeravanja vrste i visine kazne ranjivim grupama (žene, deca, lica sa mentalnim oboljenjima, zavisnici od opojnih droga, stariji zatvorenici, strani zatvorenici, lica sa invaliditetom)

- U skladu sa Preporukama Saveta Evrope i Bangkokskim Pravilima OUN osigurati da se zaštite prava žena u krivičnom postupku. Odmeravanje krivične sankcije ženama treba da uzme u obzir stepen viktimizacije, brigu o deci, odgovornost i okolnosti pod kojima je krivično delo izvršeno, dajući prednost alternativnim sankcijama.
- Određivanje pritvora maloletnim licima treba da bude krajnja mera obezbedjenja prisustva radi nesmetanog vođenja krivičnog postupka, kada je takva mera zaista neohodna i ukoliko se drugom blažom merom ne može postići ista svrha. Prednost treba dati alternativnim merama pritvoru.
- Potrebno je propisati i realizovati redovne procene (u kraćim rokovima) potreba starijih zatvorenika, uključujući i rehabilitaciju, reintegraciju i zdravstvenu

zaštitu. Usvojiti mehanizme ili dopuniti zakonske propise za ranije puštanje na slobodu starijih zatvorenika (nezavisno od redovnih zakonskih odredbi o uslovnom otpustu) uz zamenu ostatka kazne zatvora nekom alternativnom sankcijom.

- Prikupljati podatke o broju lica sa invaliditetom u zatvorskim ustanovama i izvršiti pregled njihovih potreba i o tome informisati nadležne službe, osoblje i državne organe kako bi se obezbedilo da se prema njima postupa u skladu sa međunarodnim standardima. Predvideti mogućnosti da se ta lica privremeno otpuste sa izdržavanja kazne zatvora uz primenu neke mere alternativnog karaktera. Ovo bi trebalo da uključi obuku zatvorskog osoblja, sudija i javnih tužioca, probacijskih službenika, ali i informisanje šire društvene zajednice radi zaštite od diskriminatornog postupanja i zlostavljanja.

4) Zaštita ljudskih prava primenom alternativnih sankcija

- Razviti i sprovoditi individualizovane programe rehabilitacije i reintegracije osuđenih lica uz primenu alternativnih sankcija. Programi treba da se bave otklanjanjem osnovnih uzroka zbog kojih je učinilac učinio krivično delo (npr. usled zavisnosti od opojnih droga) i otkaljanjem prepreka za uspešno uključivanje u društvo nakon izvršene (izdržane) krivične sankcije. Posebno sprovoditi individualizovane programe za osuđena lica prema kojima se van zatvorske ustanove izvršava neka alternativna krivična sankcija (npr. "kućni zatvor").
- Osigurati bezbednost zatvorenika, uključujući konstantnu bezbednost i zaštitne mehanizme koji treba da podrže apsolutnu zabranu mučenja.
- Obezbediti konstantnu zaštitu lica lišenih slobode od diskriminacije i nasilja, uključujući i rodno zasnovano nasilje.
- Razvoj i primena alternativnih sankcija, uključujući i procese restorativne pravde. Fokus bi trebao biti na rešavanju osnovnih uzroka kriminala, uključujući siromaštvo i nejednakost. U što većoj meri primeniti alternativne sankcije umesto kazne zatvora, kada je to moguće.

5) Unapređenje i jačanje službi nadležnih za izvršenje alternativnih sankcija (povereničke službe i radnika u zatvorskim ustanovama) i razvijanje saradnje sa civilnim društvom

- Dostavljanje sudu od strane povereničke službe izveštaja o ličnim, porodičnim i socijalnim prilikama okrivljenog, pre nego što se donese odluka o vrsti i visini krivične sankcije. Razvijati blisku profesionalnu saradnju sudova i tužilaštva sa povereničkom službom.
- Podrška i pružanje pomoći (bivšim) zatvorenicima tokom priprema za uslovni otpust od strane poverenika.

- Angažovanje poverenika u aktivnostima koje su u interesu društvene zajednice, uključujući vladine i nevladine organizacije.
- Razvijanje “profesionalne kompetentnosti” poverenika kroz dalju obuku i kontrolu i procenu njihovih rezultata” u skladu sa Preporukom R(92) 16, pravilo 39.
- Jačanje kapaciteta povereničkih kancelarija (povećati broj poverenika, opremu za rad, službena vozila, uređaje za elektronski nadzor i dr.) kako bi se osigurala šira primena alternativnih sankcija.
- Ulaganje u zatvorske radionice i profesionalnu obuku osuđenih.
- Razvijanje institucionalnog okvira za primenu rešenja sa elementima restorativne pravde, posebno onih koja podrazumevaju susret žrtve i učinioca.
- Uspostavljanje saradnje nadležnih državnih organa i institucija sa civilnim društvom kako bi se osigurala šira primena alternativnih sankcija.
- Poboljšanje zatvorskog okruženja, pružanjem konstruktivnog stručnog zanimanja osuđenima i njihovim obučavanjem za veštine i znanja, i, gde je to moguće, lečenjem mentalnih poremećaja ili bolesti zavisnosti koje su ih navele na krivično delo, a sve u cilju pomoći u udaljavanju što dalje od krivičnog dela nakon puštanja na slobodu.

6) Proširiti primenu uslovnog otpusta

- Uvesti dostavljanje sudu potpunijih izveštaja o osuđenom pre odlučivanja o uslovnom otpustu, što bi podrazumevalo izveštaje i od drugih držvnih službi i institucija a ne samo od zatvorske ustanove u kojoj osuđeni izdržava kaznu, (socijalna služba, psiholog, andragog i dr. - nezavisno od zatvorske ustanove).
- Intenzivnije predlaganje i izricanje mera uz uslovni otpust propisanih **čl.44** Zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija (javljanje organu nadležnom za izvršenje zaštitnog nadzora; osposobljavanje učinioca za određeno zanimanje; prihvatanje zaposlenja koje odgovara sposobnostima učinioca; uzdržavanje od posećivanja određenih mesta, lokala ili priredbi, ako to može biti prilika ili podsticaj za ponovno vršenje krivičnih dela; blagovremeno obaveštavanje o promeni mesta boravka, adrese ili radnog mesta; uzdržavanje od upotrebe droga ili alkoholnih pića; posećivanje određenih profesionalnih i drugih savetovališta ili ustanova, i postupanje po njihovim uputstvima; i dr.).
- Dopuniti zakonske odredbe i uvesti u sudsku praksu da se i pravcu intenzivnijeg izricanja zakonom propisanih mera uz uslovni otpust (**čl.44**), tako što će uvesti obaveza nadležne službe da se sudu pre odlučivanja dostave izveštaji referentnih ustanova o osuđenom (zdravstvenih, socijalnih i dr.), sa mišljenjem i predlogom neke od propisanih mera (npr. ako se radilo o licu koje bilo zavisnik od opojnih droga ili alkohola, licu koje je osuđivano zbog seksualnog nasilja - u kojoj meri postoji opasnost od recidiva, licu koje je višestruki specijalni povratnik i dr.).

- Razmotriti mogućnosti formiranja posebnog državnog tela čija bi nadležnost bila samo odlučivanje o uslovnom otpustu i koje bi moglo uključivati i sudije, ali i psihologe, predstavnike zatvorskih ustanova socijalnih službi i sl.

7) Intenzivnija primena kazne rada u javnom interesu

- Edukacija sudija i javnih tužioca o prednostima izricanja ove alternativne sankcije za učinioce i za društvo.
- Razviti primenu kazne rada u javnom interesu (u što većoj meri na nivou društvene zajednice stvoriti uslove u različitim preduzećima, ustanovama i organizacijama u kojima osuđeni mogu da obavljaju društveno koristan rad).
- Zaključenjem što većeg broja ugovora na nivou gradova i lokalnih zajednica sa preduzećima i organizacijama u kojima je pogodno da se izvršava kazna rada u javnom interesu.
- Informisanje javnosti i zadobijanje podrške zajednice i okruženja za primenu kazne rada u javnom interesu.
- Informisanje okrivljenih o prednostima kazne rada u javnom interesu radi otklanjanja eventualnog ličnog otpora prema navedenoj sankciji uz objašnjenje da kazna rada u javnom interesu nije ponižavajuća i da ni na koji način neće narušiti čast i ugled lica koji je izvršava. Naglasiti da se radi o društveno korisnom radu koji je prihvatljiv za svako lice i ima brojne pozitivne efekte i za lice prema kome se izvršava kazna rad u javnom interesu i za društvenu zajednicu.

8) Razvijanje i sprovođenje obuka o alternativnim sankcijama za sudije, javne tužioce i poverenike

- Edukacija sudija i javnih tužioca o primeni alternativnih sankcija. Posebno u oblastima određivanja pritvora i njegove zamene sa drugim blažim merama, primene kazne rada u javnom interesu u većoj meri, uslovnog otpusta (sa aspekta stavljanja predloga o uslovnom otpustu i odlučivanja o uslovnom otpustu, potrebi izricanja zakonom propisanih mera uz uslovni otpust i dr.).
- Sudije i javne tužioce dodatno edukovati o postavljenim standardima Saveta Evrope kako bi se mera pritvora svela na zaista neophodnu meru, koja će biti restriktivno primenjivana, samo u slučaju kada se ni jednom drugom merom ne može obezbediti prisustvo okrivljenog.

9) Informisanje građana o alternativnim sankcijama i jačanje poverenja javnosti u pravosudni sistem

- Informisati javnosti o alternativnim merama pritvoru, posebno o značaju kazne rada u javnom interesu i svrsi pritvora.
- Potrebno je raditi na informisanju i upoznavanju građana sa alternativnim sankcijama i konceptom restorativne pravde putem tribina, radionica, medija i slično.

- Unaprediti poverenje javnosti u alternativne sankcije tako što će:
- lica odgovorna za primenu alternativnih sankcija i njihovo izvršenje imati otvorene odnose sa javnošću
- sprovesti istraživanja javnog mnjenja o alternativnim sankcijama
- redovno organizovati konferencije, seminare i druge aktivnosti kojima će se stimulisati svest o potrebi učešća javnosti u izvršenju alternativnih sankcija
- preko medija razvijati konstruktivni stav javnosti
- razvijati u javnosti ugled povereničkih službi kao i suda i javnih tužilaštva.

10) Podrška žrtvama i učiniocima vezano za primenu alternativnih sankcija

- Informisati žrtve i učinioce o alternativnim sankcijama i restorativnoj pravdi.
- Obezbediti pružanje pomoći i podrške žrtvama i učiniocima u procesima primene alternativnih sankcija, kao i održivost službi koje pružaju pomoć i podršku žrtvama i učiniocima u ovim procesima.

11) Praćenje, evaluacija i razvoj primene alternativnih sankcija

- Sprovođenje redovnih istraživanja primene alternativnih sankcija, mera i vidova postupanja kako bi se pratila primena i predlagale dalje izmene zakona i prakse.

LITERATURA

- Aebi, F. Marcelo, Delgrande, N., Council of Europe Annual Penal Statistics: SPACE I – 2010, Survey 2010, Strasbourg, 23 March 2012, University of Lausanne, Switzerland, 2012.
- Bergeron, J., European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, *Report on prison systems and conditions*, 6 July 2017 (2015/2062(INI)), A8-0251/2017.
- Bewley-Taylor, R. D., Nougier, M., "Measuring the 'world drug problem': ARQ Revision. Beyond traditional indicators?", *Global Drug Policy Observatory Working Paper No. 3*, 2018.
- Crétenot, M., "Alternatives to Prison in Europe France", *European Prison Observatory, Alternatives to detention*, 2015.
- Damaška, M. "Napomene o sporazumima u krivičnom postupku", *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, broj 1/2004.
- Franklin, T.W., Franklin, C.A., Pratt, T.C., "Examining the empirical relationship between prison crowding and inmate misconduct: A meta-analysis of conflicting research results", *Journal of Criminal Justice*, 34, 401-412, 2006.
- Green, D., *When Children Kill Children: Penal Populism and Political Culture*, Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Global Prison Trends 2018, *Penal Reform International, Thailand Institute of Justice*, 2018.

- *Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Vienna, New York, 2007.
- Human Rights Watch, *World Report 2018*, January 2018.
- Jovašević, D., *Krivično pravo, Opšti deo*, 2016.
- Jovašević, D., Borislav Petrović, B., "Primena kazne rada u javnom interesu kao vrsa alternativnih krivičnih sankcija", *Radno i socijalno pravo*, 2018.
- Lappi-Seppälä, T., „Explaining national differences in the use of imprisonment“, in: S. Snacken, E. Dumortier, (Eds.), *Resisting punitiveness in Europe? Welfare, human rights and democracy*, Oxon: Routledge, 35-72, 2012.
- Maruna, S., "Why Do They Hate Us? Making Peace Between Prisoners and Psychology", *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 55, 2011.
- Mitrović, L.J., "Alternativne krivične sankcije u krivičnom zakonodavstvu BIH i iskustva u njihovoj primjeni", Zbornik radova, *Pojednosavljene forme postupanja u krivičnim stvarima i alternativne krivične sankcije*, Zlatibor, 2009.
- McNeill, F., "Scientific recommendations" in D. Flore, S. Bosly, A. Honhon and J. Maggio (eds) *Probation Measures and Alternative Sanctions in the European Union* (Cambridge, Intersentia), 2012.
- McCulloch, P., and McNeill, F., "Consumer Society, Commodification and Offender Management", *Criminology and Criminal Justice*, 7, 2007, 223-42.
- Phelps M.S., Curry, C., *Supervision in the Community: Probation and Parole*, April 2017.
- Pitts, J.M.A, Griffin, O.H.G., Johnson, W.W., "Contemporary prison overcrowding: short-term fixes to a perpetual problem", *Contemporary Justice Review: Issues in Criminal, Social, and Restorative Justice*, 17, 124-139, 2014.
- Rovner, J., *Juvenile Life Without Parole: An Overview*, The Sentencing Project, 13 October 2017.
- Simović Hiber, I., Nova shvatanja o položaju žrtve u krivičnopravnoj teoriji i procesnom pravu i alternativne krivične sankcije (ili mere), Zbornik radova, *Pojednosavljene forme postupanja u krivičnim stvarima i alternativne krivične sankcije*, Zlatibor, 2009. godine.
- Snacken, S., McNeill, F., "Chapter 2: Scientific Recommendations", in: D. Flore, S. Bosly, A. Honhon, J. Maggio (Eds.), *Probation Measures and Alternative Sanctions in the European Union*, 561-571, Cambridge: Intersentia, 2012.
- Škulić, M., "Alternativne krivične sankcije – pojam, mogućnosti i perspective", Zbornik radova, *Pojednosavljene forme postupanja u krivičnim stvarima i alternativne krivične sankcije*, Zlatibor, 2009. godine.
- Taflan, P., *Children in Custody 2016–17: An analysis of 12–18-year-olds' perceptions of their experiences in secure training centres and young offender institutions*, HM Inspectorate of Prisons, 2017.
- UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, Twenty-seventh session, 14–18 May 2018, *Note by the Secretariat on world crime trends and emerging issues and responses in the field of crime prevention and criminal justice*, 2018, E/CN.15/2018/10, 2018.
- Von Hirsch, A., Ashworth, A, Roberts, J., *Principled Sentencing: Readings in Theory and Policy*, Hart Publishing, Oxford, 2009.

- Walmsley, R., Institute for Criminal Policy Research, *World Female Imprisonment List*, 4th edition, November 2017.
- *White paper on prison overcrowding*, Council for Penological Co-operation (PC-CP), Document prepared by the Directorate General Human Rights and Rule of Law, Strasbourg, 24 September 2015.
- Zeleskov Doric J., Batricevic, A., Kuzmanovic M., *Probation in Europe Serbia*, CEP, Confederation of European Probation, 2014.

Lista referentnih sadržaja Saveta Evrope i OUN

I - Preporuke i Rezolucije Komiteta ministara

- Preporuka R 2081 (2015) o zlopotrebi pritvora u državama potpisnicama Evropske konvencije o ljudskim pravima
- Preporuka R (2014)4 o elektronskom nadzoru
- Preporuka R (2014)3 o opasnim učiniocima
- Recommendation R (2012)12 u pogledu stranih zatvorenika
- Preporuka R 1469 (2000) o majkama sa malom decom u zatvoru
- Preporuka R (2008)11 državama članicama o evropskim pravilima za maloletne učinioce krivičnih dela kojima su izrečene sankcije ili mere („Evropska pravila za mlade prestupnike“)
- Preporuka Komiteta ministara R (2010)1 o probacijskim pravilima Saveta Evrope
- Preporuka R (2006)13 Komiteta ministara državama članicama o primeni pritvora, uslovima pritvora i zaštiti od zloupotrebe
- Preporuka R (2006)2 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa evropskim zatvorskim pravilima
- Preporuka R 2006(6) Komiteta ministara Saveta Evrope o Evropskim zatvorskim pravilima
- Preporuka R (2003)22 o uslovnom otpustu
- Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope R(2003)20 za zemlje članice o novim načinima rada u vezi sa maloletničkom delikvencijom i ulogom pravosudnog sistema namenjenog za maloletnike
- Preporuke Komiteta ministara R (99)19 o medijaciji u kaznenim pitanjima
- Preporuka Saveta Evrope R (99)22 o prenaseljenosti zatvora i povećanju zatvorske populacije
- Preporuka R (92) 16 o sankcijama i merama vezanim za javni interes
- Preporuka R (92)17 Komiteta ministara zemljama članicama o doslednosti prilikom odmeravanja kazni
- Preporuka R (2000)22 o poboljšanju izvršenja evropskih pravila o sankcijama i merama vezanim za javni interes
- Preporuka R (81)7 Komiteta ministara državama članicama o merama koje omogućavaju pristup sudu
- Preporuka R (86)12 Komiteta ministara državama članicama o merama za sprečavanje i smanjivanje opterećenja sudova
- Preporuka R (87)18 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa pojednostavljenjem krivičnog postupka

II – Presude Evropskog suda za ljudska prava

- Butko v. Russia, no. 32036/10, 12 November 2015
- Iacov Stanciu v. Romania, no. 35972/05, 24 July 2012
- Kulikov v. Russia, no. 48562/06, § 37, 27 November 2012
- Logothetis and Others v. Greece, no. 740/13, § 40, 25 September 2014.
- Melnik v. Ukraine, no. 72286/01, 28 March 2006
- Neshkov and Others v. Bulgaria, nos. 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 and 9717/13, 27 January 2015.
- Suldin v. Russia, no. 20077/04, § 43, 16 October 2014.
- Semikhvostov v. Russia, no. 2689/12, § 79, 6 February 2014.
- Shishanov v. Moldova, no. 11353/06, 15 September 2015
- Szafranski v. Poland, no. 17249/12, 15 December 2015
- Torreggiani and Others v. Italy, nos. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 and 37818/10, § 77, 8 January 2013.
- Varga and Others v. Hungary nos 14097/12, 45135/12, 73712/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 and 64586/13, 10 March 2015.
- Vinter and others v. UK, nos. 66069/09, 130/10 and 3896/10, judgment of the Grand Chamber, 9 July 2013.

III - Mišljenja:

- Opinion no. 7 (2005) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers on “justice and society”.
-
- IV- Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CPT)
-
- Doc. CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2015 - the CPT standards which can be found at: <http://www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm>
- Living space per prisoner in prison establishment – the CPT standards Doc. CPT/Inf (2015) 44
- Situation with life sentenced prisoners – Doc. CPT/Inf (2015) 10 part
- Report to the Georgian Government on the visit to Georgia from 19 to 23 November 2012 - Doc. CPT/Inf (2013)18
- Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE) <http://wp.unil.ch/space>

V- Dokumenti OUN

- Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za krivičnopravnu zaštitu maloletnika (Pekinska pravila 1985)
- Pravila Ujedinjenih nacija za postupanje prema zatvorenicama i primenu alternativnih sankcija i vanzavodskih mera kod žena učinilaca krivičnih dela (Bankokška pravila 2010)
- Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za vanzavodske mere (Tokijska pravila 1990)
- Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za tretman zatvorenika (Nelson Mandela pravila 2015)
- Pravila UN za zaštitu maloletnika lišenih slobode (Havanska Pravila 1990)
- Konvenciji o pravima deteta Ujedinjenih nacija iz 1989. godine

IZVEŠTAJ O ISTRAŽIVANJU

UVODNE NAPOMENE

Mere kontrole kriminaliteta svake države su krivične sankcije propisane pravnim aktima kojima se vrši socijalna kontrola prestupnika i štite društvena dobra. Pod sankcijama možemo smatrati svako kažnjavanje ili uskraćivanje nekog prava ili zabranu izrečenu za socijalno neprihvatljivo (zakonski kažnjivo) ponašanje. Svaka krivična sankcija predstavlja posledicu kršenja normi propisanih zakonom u obliku odredbi krivičnih dela.

U Srbiji kažnjavanje/sankcionisanje kroz krivično zakonodavstvo je dugo počivalo na rešenjima od sedamdesetih godina dvadesetog veka, zatim njegovim čestim izmenama i dopunama, a tek kasnije se usavršava donošenjem novih zakona nakon 2005. godine.

Krivični zakonik Srbije predviđa sledeće sankcije :¹

- kazne (kazna zatvora, novčana kazna, rad u javnom interesu, oduzimanje vozačke dozvole);
- mere bezbednosti mere;
- mere upozorenja (uslovna osuda/uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom i sud-ska opomena);
- vaspitne mere².

Ideologija i opšti cilj krivičnih sankcija u svakom zakonodavstvu se vidi u suzbijanju kriminaliteta i kazni učinioa krivičnog dela sa svrhom njegove resocijalizacije. Pod pojmom resocijalizacije možemo naći više definicija. Socijalna psihologija koristi pojam socijalizacija (proces razvoja i prilagođavanja svake individue pravilima i normama socijalno prihvatljivog ponašanja u skladu sa karakteristikama svoje ličnosti), te je iz nje izveden pojam resocijalizacije.

1 Krivični Zakonik „Sl. glasnik RS“ br. 85/2005, 88/2005-ispr, 107/2005-ispr, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016 od 24.11.2016. - član 43. Kazne; Glava VI- član 78-90. Mere bezbednosti mere;
Glava V - član 64-77. Mere upozorenja, Glava VII - član 91-93.

2 Vaspitne mere se mogu propisivati samo prema odredbama Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica „Sl. glasnik RS“ broj 85/2005.

Resocijalizaciju³ možemo definisati kao planski i sistematski planiran proces korigovanja društveno neprilagođenih stavova, uverenja, sistema vrednosti i asocijalnog ponašanja. Društveno neprilagođeno ponašanje nastaje usled pogrešne i neadekvatne socijalizacije. Resocijalizacija je i postupak prevaspitavanja sa ciljem vraćanja/integriranja devijantne osobe u normalne društvene tokove. Ako vršimo integrisanje tada možemo reći, da je u pitanju osoba koja nikada nije bila socijalizovana, a ako vršimo reintegrisanje odnosno ponovno integrisanje, tada možemo reći da je osoba u nekom momentu bila adekvatno socijalizovana, ali je „skrenula sa pravog puta“. Svrha procesa resocijalizacije je da se poljuljaju i promene temelji kriminalnog ponašanja i sistem vrednosti koji proizilazi iz tih temelja i stavova. Kada se isti poljuljaju i dovedu u pitanje treba ih zameniti novim socijalno adekvatnim društvenim vrednostima i stavovima, a koji će kao produkt dati socijalno prihvatljivo ponašanje pojedinca. Prvi od pokazatelja njene uspešnosti je sprečavanje povratništva pojedinca.

Resocijalizacija je kazneni ideal kom teži društvo, a čini se već duže vreme, da se svrha krivičnih sankcija ipak vidi samo u kontroli prestupnika, ali ne u njihovoj resocijalizaciji.

Kao najpoznatiju krivičnu sankciju prepoznavamo kaznu zatvora. Evidentirajući prenaseljenost zatvora i njene negativne efekte tokom prethodnog dvadesetog veka počeo je intenzivniji razvoj različitih modaliteta izvršenja kazne zatvora i modaliteta vanzavodskog izvršenja kazni za one prestupnike kod kojih se svrha kažnjavanja ne bi postigla kaznom zatvora. Sa druge strane, postojala su krivična dela i prestupnici koji nisu bili „kandidati“ za kaznu zatvora, te se u takvim situacijama, sve češće koristila mogućnost izricanja uslovne osude kao mere upozorenja (uz pretnju kaznom zatvora). Uviđajući nedovoljno dobre efekte zatvorskog kažnjavanja, ali i uslovnog osuđivanja traženo je neko drugo rešenje. Najčešće izricana krivična sankcija je uslovna osuda, a druga po učestalosti je kazna zatvora.⁴ Upravo kao prelazno rešenje između kazne zatvora i klasične uslovne osude se videla primena vanzavodskih sankcija i mera.

Kada govorimo o negativnim efektima zatvorske kazne moramo pomenuti neke od stavovova i mišljenja stručnjaka koji se bave ovom tematikom, kako sa aspekta praktičnog iskustva zaposlenih stručnjaka u zatvorima i poverenika, tako i sa aspekta psihologije, sociologije, viktimologije i zakonodavstva. Osuđeni na kaznu zatvora je lice koje je obeleženo kao „kriminalac“ u svojoj okolini po izlasku iz zatvora. Za vreme boravka u zatvoru je odvojen od svoje porodice, gubi zaposlenje, izostaje od školovanja, nema redovne prihode, i kao „kriminalac“ teško dolazi do novog zaposlenja po odsluženju kazne. Uz sve to iskustva i praksa ističu da su zatvori „škole“ za osuđene - mesta za upoznavanje novog kriminalnog okruženja, druženje sa sličnima uz razmenu informacija, stvaranje poznanstava koja se nastavljaju i po izlasku, utiču

3 Vidanović, I. (2006). Rečnik socijalnog rada. Udruženje stručnih radnika socijalne zaštite Srbije.

4 Ljudska prava u Srbiji u 2017. (2018). Beogradski centar za ljudska prava Beograd, str. 90-92.

na povećanje sklonosti ka udruživanju, mesta su za specijalizaciju vršenja određenih krivičnih dela. Kada sve to uzmemo u obzir velika je šansa za povrat.

Vanzavodske sankcije i mere predstavljaju sankcije i mere za koje se smatra da se kod pojedinih osuđenih lica, ciljevi kažnjavanja mogu postići i u uslovima koji su manje restriktivni od kazne zatvora. Pored toga što zatvori postaju pretrpani, što su zatvorske kazne za državni budžet skupe, veliki uticaj imaju i negativni efekti zatvorske kazne na osuđeno lice, ali i na njegovu porodicu, te se zbog toga kao najbolje rešenje vidi u primeni vanzavodskih krivičnih sankcija i mera.

Vanzavodske sankcije i mere su one sankcije i mere na osnovu kojih osuđena lica ostaju u zajednici, a koje uključuju određena ograničenja njihove slobode nametanjem uslova ili obaveza koje se sprovode pod nadzorom i kontrolom poverenika. Pod uslovima i obavezama se podrazumevaju svi zahtevi koji su sastavni deo sankcije ili mere organa koji je izrekao sankciju/meru (sud, tužilaštvo).

Svrha izvršenja vanzavodskih sankcija i mera je zaštita društva od kriminaliteta izvršenjem ovih mera u zajednici sa ciljem resocijalizacije i reintegracije osuđenih lica.⁵

Međunarodni akti u izvršenju vanzavodskih sankcija i mera rukovode se Tokijskim pravilima Ujedinjenih Nacija⁶ podeljenim u osam kategorija a sa ciljem zastupanja ravnoteže između prava prestupnika, prava žrtava i društva i prevencije kriminala. Oni predstavljaju preporuke za društveni sistem i bolju organizaciju u izvršenju svake države koja teži unapređenju svog zakonodavnog okvira i smanjenju kriminaliteta.

Zakonski i podzakonski akti koji regulišu oblast vanzavodskih sankcija u Srbiji su:

1. Krivični Zakonik⁷
2. Zakonik o krivičnom postupku⁸
3. Zakon o prekršajima⁹
4. Zakon o izvršenju krivičnih sankcija¹⁰

5 Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera „Sl. glasnik RS“ br. 55/2014, 87/2018 od 13.11.2018. - član 2.

6 Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za mere alternativne institucionalnom tretmanu –Tokijska pravila, (1990), Knjiga 6, Prava deteta i maloletničko pravosuđe, odabrani međunarodni instrumenti Unicef, pristupljeno 27.09.2018 na: www.cdp.org.rs/centarzapravadeteta

7 Krivični Zakonik „Sl. glasnik RS“ br. 85/2005, 88/2005-isp, 107/2005-isp, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016 od 24.11.2016. - u daljem tekstu KZ.

8 Zakon o krivičnom postupku „Sl. glasnik RS“ br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014 od 23.05.2014. – u daljem tekstu ZKP.

9 Zakon o prekršajima „Sl. glasnik RS“ br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016 od 08.12.2016. – u daljem tekstu ZOP.

10 Zakon o izvršenju krivičnih sankcija „Sl. glasnik RS“ br. 55/2014 od 23.05.2014 – u daljem tekstu ZIKS.

5. Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera ¹¹
6. Zakon o posebnim merama za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima „Sl. glasnik RS“ br.32/2013 od 08.04.2013. ¹²
7. Pravilnik o načinu izvršenja vanzavodskih sankcija i mera i organizaciji i radu poverenika, „Sl. glasnik RS“ br. 30/2015 od 27.03.2015.
8. Pravilnik o načinu vršenja nadzora nad vršenjem vanzavodskih sankcija i mera „Sl. glasnik RS br.16/2016 od 26.02.2016.
9. Pravilnik o izvršenju vaspitnih mera i posebnih obaveza („Sl. glasnik RS“ br. 94/2006 od 27.10.2006).

Vanzavodske sankcije i mere se Zakonom o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera¹³ izvršavaju na osnovu odluke javnog tužioca, suda ili na zahtev zavoda za izvršenje krivičnih sankcija. U skladu sa tim postoje sledeće vanzavodske sankcije i mere koje su oblast postupanja poverenika:¹⁴

Javno tužilaštvo izriče obaveze prilikom odlaganja krivičnog gonjenja i obaveze utvrđene kroz sporazum o priznanju krivičnog dela.

Drugu oblast čine sankcije i mere koje izriče **sud** primenom Krivičnog zakonika ili Zakona o krivičnom postupku sa ciljem primene mera kojima se obezbeđuje prisustvo okrivljenog u postupku, a te sankcije i mere su:

1. zabrana napuštanja stana (u daljem tekstu kućni pritvor, član 208-209. ZKP)
2. zabrana prilaženja, sastajanja ili komuniciranja sa određenim licem (član 197-198. ZKP)
3. kazna zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (u daljem tekstu kućni zatvor, član 45. KZ)
4. kazna rada u javnom interesu ¹⁵
5. uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom (član 71. KZ)
6. uslovni otpust uz nadzor- nadzor nad izvršenjem mera određenih uz uslovni otpust;

11 Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera „Sl. glasnik RS“ br. 55/2014 i 87/2018 od 13.11.2018 – u daljem tekstu ZIVS.

12 U daljem tekstu „Marijin zakon“.

13 ZIVS. Op. cit., član 2. st. 3.

14 Ibid., član 5.

15 Kazna rad u javnom interesu može biti izrečena u krivičnom postupku prema punoletnim licima, kao i od strane prekršajnog suda.

7. posebne mere za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima („Marijin zakon“).¹⁶

Poslove izvršenja vanzavodskih sankcija i mera čine i:

8. savetovanje i pružanje podrške i pomoći licu posle izvršene kazne zatvora da izbegnu ponovno činj enje krivičnih dela;

9. druge poslove od značaja za poslove izvršenja.

Uprava za izvršenje krivičnih sankcija Ministarstva Pravde u svom sastavu ima Odeljenje za tretman i alternativne sankcije u okviru kog funkcionišu kancelarije u 25 gradova smeštene prema teritoriji sedišta Viših sudova tih gradova. U nadležnosti 10 kancelarija poverenika koje su obuhvaćene ovim istraživanjem su teritorijalne nadležnosti 10 Viših sudova odnosno teritorijalne nadležnosti Osnovnih sudova u navedenim opštinama i gradovima (ukupno 23) :¹⁷

Kancelarija poverenika u Nišu – Osnovni sud : Niš, Aleksinac

Kancelarija poverenika u Zaječaru- Osnovni sud : Zaječar, Bor, Knjaževac

Kancelarija poverenika u Pirotu- Osnovni sud : Piro, Dimitrovgrad

Kancelarija poverenika u Leskovcu- Osnovni sud : Leskovac, Lebane

Kancelarija poverenika u Vranju- Osnovni sud : Vranje, Bujanovac, Surdulica

Kancelarija poverenika u Novom Pazaru- Osnovni sud : Novi Pazar, Sjenica

Kancelarija poverenika u Negotinu- Osnovni sud : Negotin, Majdanpek

Kancelarija poverenika u Prokuplju- Osnovni sud : Prokuplje, Kuršumlja

Kancelarija poverenika u Kraljevu- Osnovni sud : Kraljevo, Raška

Kancelarija poverenika u Valjevu - Osnovni sud : Valjevo, Mionica, Ub.

Treba napomenuti da je pored navedenih sudova sa svoje teritorije, poverenička služba dužna da izvršava dosuđenu vanzavodsku sankciju ili meru i od svakog drugog suda u Srbiji, a u zavisnosti od prebivališta/boravišta osuđenog lica.

ISTRAŽIVANJE

Izveštaj je sačinjen na osnovu istraživačkog rada sprovedenog u periodu od avgusta do decembra 2018. godine, a u okviru projekta „**Podrška primeni alternativnih sankcija i mera u Srbiji**“ CHRIS Mreže odbora za ljudska prava u Srbiji.

16 Zakon o posebnim merama za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima „Sl. glasnik RS“ br.32/2013 od 08.04.2013. Član 7 –Posebne mere su :
 - obavezno javljanje nadležnom organu policije i Uprave za izvršenje krivičnih sankcija
 - zabrana posećivanja mesta na kojima se okupljaju maloletna lica (vrtići, škole i sl.)
 - obavezno posećivanje profesionalnih savetovališta i ustanova
 - obavezno obaveštavanje o promeni prebivališta, boravišta ili radnog mesta
 - obavezno obaveštavanje o putovanju u inostranstvo

17 Uprava za izvršenje vanzavodskih krivičnih sankcija Ministarstva pravde na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja od dana 25.09.2018. –u daljem tekstu Uprava.

Ideja za istraživanje je proistekla iz sprovedenog istraživačkog rada u saradnji sa povereničkim kancelarijama Uprave tokom 2017. i 2018. godine na teritoriji grada Šapca, Valjeva, Užica i Kragujevca sa ciljem boljeg razumevanja efekata primene alternativnih sankcija.

Istraživanje u 2018. godini je sprovedeno u deset kancelarija Uprave za izvršenje krivičnih sankcija u gradovima u kojima su sedišta deset Viših sudova, a teritorijalno obuhvataju devet okruga koji čine delove tri regiona Srbije.¹⁸

U istraživanju je ponovo uključena i kancelarija poverenika u Valjevu s obzirom da predstavlja teritoriju Kolubarskog okruga (Osnovni sud: Mionica, Valjevo, Ub). Pored Kolubarskog okruga koji je deo **regiona Zapadne Srbije** uključen je i Raški okrug tačnije povereničke kancelarije u Kraljevu i Novom Pazaru (Osnovni sud : Kraljevo, Raška, Novi Pazar, Sjenica). Za predstavnike **Istočne Srbije** istraživali smo dva okruga Borski i Zaječarski odnosno povereničke kancelarije u Negotinu i Zaječaru (Osnovni sud : Bor, Negotin, Majdanpek, Zaječar i Knjaževac). Kao predstavnike **Južne Srbije** istraživali smo gradove Nišavskog, Pirotskog, Jablaničkog, Pčinjskog i Topličkog okruga odnosno povereničke kancelarije u Nišu, Pirotu, Leskovcu, Vranju i Prokuplju (Osnovni sud : Niš, Aleksinac, Piro, Dimitrovgrad, Leskovac, Lebane, Vranje, Surdulica, Bujanovac, Prokuplje, Kuršumlja).

Posmatrajući statistiku ranijih godina o izrečenim vanzavodskim sankcijama i merama – njihovoj strukturi i broju, možemo videti potrebu za različitim vrstama istraživanja. Svakako je potrebno vršiti kontinuirana istraživanja i procenu efekata primene vanzavodskih sankcija i mera.

U ovoj studiji smo se opredelili za istraživanje i analizu statističkih podataka ali i za ispitivanje stavova poverenika o vanzavodskim sankcijama i merama u pojedinim delovima Srbije.

Metodologija istraživanja

Predmet istraživanja predstavlja deo projekta „**Podrška primeni alternativnih sankcija i mera u Srbiji**“, kojim je vršeno istraživanje statističkih podataka o primeni vanzavodskih sankcija i stavova poverenika u deset kancelarija za izvršenje vanzavodskih krivičnih sankcija Ministarstva pravde¹⁹ vezano za realizaciju vanzavodskih sankcija i mera.

18 Podela regiona i okruga Srbije izvršena je na osnovu Zakona o teritorijalnoj organizaciji i upravnim okruzima. Izvor: Regioni i okruzi Srbije (2017). Publikacija. Republički zavod za statistiku Republike Srbije, str.6.

19 U daljem tekstu umesto zaposleni u Kancelariji za izvršenje vanzavodskih krivičnih sankcija Ministarstva pravde koristiće se termin **poverenik**, a umesto Kancelarije za izvršenje vanzavodskih sankcija Ministarstva pravde koristiće se termin **poverenička služba/kancelarija**.

Ciljevi istraživanja:

Cilj istraživanja je da se dobijeni podaci koriste :

- za predstavljanje aktuelnog stanja primene/izvršenja vanzavodskih sankcija i mera²⁰ u praksi u izabranih deset povereničkih kancelarija na osnovu statističkih podataka;
- za predstavljanje stavova poverenika koji učestvuju u izvršenju alternativnih sankcija i mera čime se prikazuje njihovo trenutno stanje primene kroz funkcionisanje kancelarija za izvršenje vanzavodskih sankcija Ministarstva pravde u okviru izabranih deset gradova;
- za davanje preporuka za unapređenje formalnog sistema koji se bavi izvršenjem AS i AM i podsticanje svih subjekata koji učestvuju u izvršenju AS i AM da ukažu na moguće pravce rešavanja spornih pitanja iz prakse;
- za promovisanje AS i AM kroz štampani tekst na osnovu sprovedenog istraživanja, čime se povećava vidljivost primene AS i AM u Srbiji. Pored upoznavanja stručne javnosti, stručnjaka koji učestvuju u sistemu izvršenja alternativnih sankcija i mera i koji se bave naučnoistraživačkim radom, objavljeni podaci mogu biti od koristi i za opštu javnost i to u cilju rušenja predrasuda i stereotipa o alternativnim sankcijama i merama.

Istraživanje je imalo za cilj da na osnovu prikupljenih podataka prikaže trenutno stanje primene AS i AM u deset povereničkih službi u okviru njihove teritorijalne nadležnosti: Niš, Negotin, Zaječar, Prokuplje, Pirot, Leskovac, Novi Pazar, Kraljevo, Vranje i Valjevo. Statistički podaci su podeljeni u tri regiona na osnovu teritorijalne pripadnosti.

Teritorija **Zapadne Srbije** : Kolubarski okrug (poverenička služba u Valjevu) i Raški okrug (poverenička služba u Kraljevu i poverenička služba u Novom Pazaru).

Teritorija **Istočne Srbije** : Borski i Zaječarski okrug (poverenička služba u Negotinu i poverenička služba u Zaječaru).

Teritorija **Južne Srbije**: Nišavski, Pirotski, Jablanički, Pčinjski i Toplički okrug (povereničke službe u Nišu, Pirotu, Leskovcu, Vranju i Prokuplju).

Podaci u istraživanju predstavljaju prikupljene statističke podatke na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja²¹ i njihovu kvantitativnu i kvalitativnu analizu. Analizirali smo podatke prikupljene iz tri različita izvora evidencija:

1. Podaci prikupljeni iz Uprave za izvršenje krivičnih sankcija Ministarstva pravde i deset povereničkih kancelarija koji predstavljaju Istočnu, Južnu i Zapadnu Srbiju.
2. Podaci prikupljeni iz 23 Osnovna suda koji predstavljaju Istočnu, Južnu i

20 Za potrebe ovog izveštaja koristeće se termin alternativne mere (AM) i alternativne sankcije (AS) što je ekvivalent terminima Vanzavodske krivične mere i Vanzavodske krivične sankcije, važećim prema zakonskim aktima R. Srbije.

21 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja „Sl. glasnik RS“ br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

Zapadnu Srbiju.

3. Podaci prikupljeni iz pet Prekršajnih sudova: Niš, Negotin, Vranje, Kraljevo i Valjevo.

Drugi deo istraživanja se odnosi na ispitivanje stavova i mišljenja poverenika zaposlenih u navedenih deset povereničkih službi o alternativnim sankcijama i merama. Podaci se odnose na stavove poverenika prema pravnim propisima koji uređuju oblast izvršenja, saradnju sa drugim institucijama, odnos poverenika prema osuđenim licima i zakonitost rada.

Analizom dobijenih podataka može se izvršiti mapiranje nedostataka i predloga za unapređenje rada, a na osnovu kojih bi se mogli izvesti generalni ili pojedinačni zaključci i eventualne preporuke za dalje unapređenje, kao i izvršiti poređenja u odnosu na tri regiona Srbije.

Uzorak

Uzorak je nameran i prigodan, te s tim u vezi i nereprezentativan za izvođenje zaključaka za teritoriju Republike Srbije, ali dovoljno reprezentativan za teritorije koje predstavlja a to su tri regiona : istočne, južne i zapadne Srbije. **Uzorak od 18 ispitanika** je reprezentativan za izvođenje zaključaka za teritorije iz nadležnosti povereničke službe izabranih deset gradova. Jedan poverenik iz kancelarije u Leskovcu nije odgovorio na upinik, tako da od planiranog uzorka od 19 poverenika u istraživanju je učestvovalo 18 poverenika.

Od 18 ispitanika, 7 su poverenici muškog pola (39%), a 11 poverenika je ženskog pola (61%). Po zanimanju je jedan dipl. psiholog, dva diplomirana socijalna radnika, četiri specijalna pedagoga, četiri diplomirana sociologa, dok su preostalih sedam poverenika odgovorili da su po zanimanju poverenici ili službenici tretmana u zatvoru, odnosno nisu naveli svoje zanimanje na osnovu formalnog obrazovanja što se tražilo (tabela br. 1). Možemo pretpostaviti da je njihovo formalno obrazovanje iz neke od već navedene četiri oblasti.

Zanimanje - formalno obrazovanje					Ukupno
iz oblasti socijalnog rada	iz oblasti pedagogije	iz oblasti psihologije	iz oblasti sociologije	poverenik/ službenik tretmana	
2 poverenika	4 poverenika	1 poverenik	4 poverenika	7 poverenika	18

Tabela br. 1. Broj poverenika po vrsti formalnog obrazovanja (zanimanja).

Možemo konstatovati da u okviru povereničke službe u ovim gradovima nije zaposlen ni jedan pravnik, već da se odabir poverenika pretežno vršio iz domena formalnog obrazovanja humanističke orijentacije.

Kao pretpostavku i predlog iznećemo stav da bi zaposlenjem osoba pravničke struke doprinelo boljem razumevanju i tumačenju zakonskih i podzakonskih akata, kao i pomoći poverenicima u rešavanju svih pravnih stvari.

Prema broju godina **radnog staža poverenici** imaju različitu dužinu ukupnog radnog staža koji se kreće u rasponu od 6 - 36,5 godina, osim jednog poverenika koji ima ukupno godinu dana radnog staža i zaposlen je na određeno radno vreme. Poverenici koji su u isto vreme i na radnom mestu poverenika i službenika tretmana u zatvoru imaju radni staž u zatvoru u rasponu od 3-13 godina, dok na radnom mestu poverenika rade zaposleni u rasponu od 3-8 godina radnog staža (tabela br. 2). Uvi-dom u tabelu možemo konstatovati da su angažovani poverenici, zaposlena lica sa višegodišnjim radnim iskustvom u oblasti svog zanimanja.

Poverenik	Broj godina radnog staža		
	u zatvoru	u povereničkoj službi	ukupno ²²
1	0	5	36,5
2	12	7	20
3	0	3,5	6
4	13	7	18
5	0	4	24
6	0	3	7
7	9,5	7,5	11
8	10	3	10
9	6	3,6	11
10	0	3 meseca	1
11	3	3	17
12	0	3,5	15
13	12	5	25
14	12	7	12
15	8	5	15
16	12	8	34
17	11	6	11
18	13	8	36

Tabela br. 2. Broj godina radnog staža poverenika

Kada je u pitanju **radnoprani status poverenika** svi poverenici su u radnom odnosu na neodređeno, osim jednog koji je skoro zaposlen i to na određeno vreme. Po pitanju radnog vremena 6 poverenika su zaposlena samo na radnom mestu poverenika, dok preostalih 12 dele radno vreme istovremenim angažovanjem i na radnom mestu u zatvoru, što je više od 67% njih. Iz ovog razloga, možemo pretpostaviti i

²² U ukupan radni staž poverenika koji rade u zatvoru se dodatno ne uračunava radni staž ostvaren na radnom mestu poverenika jer paralelno rade na oba radna mesta.

nemogućnost postizanja višeg stepena kvaliteta rada na oba radna mesta iako se zaposleni trude da daju svoj maksimum i u tome sagorevaju već godinama.

Kada je u pitanju broj zaposlenih karakteristično je da od 18 poverenika koji su učestvovali u istraživanju :

- **istočni region** ima četiri poverenika (tri u Zaječaru i jedan u Negotinu), od toga su dva poverenika sa punim radnim vremenom i dva poverenika sa deljenim radnim vremenom na radnom mestu u zatvoru i na radnom mestu poverenika.
- **zapadni region** ima pet poverenika (dva u Valjevu, jedan u Kraljevu, dva u Novom Pazaru), od toga su četiri poverenika sa punim radnim vremenom i jedan poverenik sa deljenim radnim vremenom na radnom mestu u zatvoru i poverenika.
- **južni region** ima devet poverenika (četiri u Nišu, jedan u Pirotu, jedan u Vranju, dva u Leskovcu, jedan u Prokuplje), od toga su četiri poverenika sa punim radnim vremenom i pet poverenika sa deljenim radnim vremenom na radnom mestu u zatvoru i poverenika.

Tehnike prikupljanja i obrade podataka:

Za prikupljanje podataka u istraživanju korišćene su tri tehnike:

1. prikupljanje statističkih podataka na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja²³ i njihova kvantitativna i kvalitativna analiza;
2. zadavanje struktuiranog upitnika koji su poverenicima dostavljani u štampanoj formi i popunjavali su ih anonimno. Podaci dobijeni iz upitnika su obrađivani deskriptivnom statistikom - kvantitativnom i kvalitativnom analizom.

Podaci dobijeni strukturiranim upitnikom su podeljeni prilikom obrade u četiri kategorije stavova:

1. **Stavovi o AS i AM i pravnoj regulativi** (obuhvataju odgovore na pitanja iz lista B : 1,3,4,5,6,7,8,30,37,38)
2. **Stavovi koji se odnose na saradnju sa drugim institucijama** (obuhvataju odgovore na pitanja iz lista B : 2, 9,10,11,12,13,39,40) i 2. pitanje iz lista A.
3. **Stavovi koji se odnose na rad sa osuđenim licima** (obuhvataju odgovore na pitanja iz lista B : 14,15,16,17,18,20,21,22,27)
4. **Zakonitost u radu** (obuhvataju odgovore na pitanja iz lista B: 19,23,24,25,26,28,29,31,32,33,34,35,36) i 1. pitanje iz lista A.

23 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja „Sl. glasnik RS“ br. 120/2004, 54/2007,104/2009 i 36/2010.

REZULTATI ISTRAŽIVANJA

I Stanje u praksi na osnovu statističkih podataka

Od ukupnog broja punoletnih osuđenih lica u Srbiji u periodu od 2015-2017. godine, alternativne krivične sankcije i mere čine u proseku raspon od 4-8 % na godišnjem nivou, pri čemu je najčešće izricana alternativna sankcija kućni zatvor (tabela br. 3). Kako u ovom izveštaju Republičkog zavoda za statistiku nisu ubrojane i sve ostale AS i AM koje postoje u Srbiji možemo pretpostaviti da je i nizak procenat svih ostalih AS i AM, te da njihov ukupan broj ne prelezi 10% godišnje od ukupnog broja osuđenih lica. Ipak, nam je s tim u vezi potrebno doći do preciznijeg podatka koliko ih je u Srbiji izrečeno.

Ono što se takođe opaža jeste veliki broj uslovnih osuda koji se kreće iznad 53%, dok se broj novčanih kazni javlja češće nego AS i AM, sa malim varijacijama u proseku oko 8% na godišnjem nivou. Broj klasičnih zatvorskih kazni se kreće u rasponu od 26-30 % na godišnjem nivou u odnosu na ukupnu osuđeničku populaciju.

Godina	Broj punoletnih osuđenih lica u R.Srbiji						Ukupno
	Kućni zatvor	Rad u javnom interesu	Oduzimanje vozačke dozvole	Uslovna osuda-zatvor	Novčana kazna	Zatvor	
2015.	1134 (3,4%)	353 (1.1%)	6 (0.01 %)	19290 (58.1%)	2722 (8,2%)	8820 (26,6%)	33189
2016.	1858 (5.7%)	329 (1%)	2 (0.01 %)	17541 (53,9%)	2581 (7,9%)	9419 (29%)	32525
2017.	2122 (6,7%)	348 (1,1%)	4 (0.01%)	17948 (56,5%)	2731 (8,6%)	8220 (25,9%)	31759

Tabela br. 3. Broj punoletnih osuđenih lica na teritoriji R. Srbije u 2015, 2016, 2017.g. prema vrsti izrečenih krivičnih sankcija²⁴

U daljem tekstu u tabelama su prikazani statistički podaci Uprave za izvršenje krivičnih sankcija Republike Srbije i to za celu Srbiju i podaci deset povereničkih

24 Punoletni učinioci krivičnih dela (2017). Republički Zavod za statistiku, Saopštenje broj 193, LXVIII, 16.07.2018.g. dostupno dana 29.09.2018. na : www.stat.gov.rs/publikacije/G2018/pdf/G20181193.pdf

kancelarija koje su nadležne za izvršenje presuda deset Viših sudova i dvadeset tri Osnovna suda: Niš, Aleksinac, Vranje, Bujanovac, Surdulica, Leskovac, Lebane, Novi Pazar, Sjenica, Pirot, Dimitrovgrad, Prokuplje, Kuršumlja, Negotin, Majdanpek, Zaječar, Bor, Knjaževac, Kraljevo, Raška, Valjevo, Mionica i Ub. Naime, razmatrali smo samo presude koje su od strane poverenika započete sa izvršenjem i izvršavane²⁵ u periodu 2016, 2017. i prvih šest meseci 2018. godine. Radi preglednosti tabela i analize podatke smo podelili u dva dela (tabela br. 4 i tabela br. 5).

1. Podaci Uprave za izvršenje krivičnih sankcija

Grad	Nadzor nad uslovno otpuštenim licem			„Marijin zakon“ ²⁶			Rad u javnom interesu			Mera odlaganja krivičnog gonjenja doneta od strane OJT		
	2016	2017	6/2018	2016	2017	6/2018	2016	2017	6/2018	2016	2017	6/2018
Valjevo ²⁷	3	0	2	3	1	3	8	16	2	779 ²⁸	628	434
Mionica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ub	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kraljevo	1	1	1	0	0	0	1	0	0	59	5	5
Raška	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Negotin ²⁹	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Majdanpek	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zaječar	0	0	0	- ³⁰	-	-	0	0	1	0	0	0
Knjaževac	0	0	1	-	-	-	0	0	0	0	0	0

- 25 Posebna napomena je da se jedna ista presuda u jednoj godini može započeti, a završiti u sledećoj ili nekoj drugoj narednoj (jedna ista presuda se broji i u godini kad je početa i u godini kad se izvršava). Prikazom presuda na ovaj način se stiče slika o ukupnom broju predmeta koje odedena poverenička kancelarija ima na izvršenju tokom jedne godine.
- 26 Izvršenje posebnih mera za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima prema članu 7. Zakona o posebnim merama za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima „Sl. glasnik RS“ br.32/2013 od 08.04.2013. „Marijin zakon“.
- 27 Poverenička služba u Valjevu je pored navedenih sankcija i mera izvršavala i presude drugih sudova : Osnovni sud u Beogradu (1 u 2017.godini za posebne mere po Marijinom zakonu);
- 28 Poverenička služba u Valjevu je dostavila ukupan broj dostavljenih naredbi OJT za svaku godinu, ali nisu bili u mogućnosti da ih razvrstaju prema gradovima uz napomenu da je najviše izrečeno od strane tužilaštva u Valjevu.
- 29 Poverenička kancelarija u Negotinu je pored sankcija i mera koje su navedeni u ovoj tabeli izvršavala kazne rada u javnom interesu od strane Prekršajnog suda u Negotinu i to u 2016.g. (2) a u 2017.g. (3).
- 30 Oznaka „-“, predstavlja polje bez podataka.
- 31 Poverenička služba u Nišu je obavestila Osnovna javna tužilaštva sa svoje teritorijalne nadležnosti da nisu u mogućnosti da prate izvršenje odluka OJT u smislu primene načela oportuniteta, tako da se samo po nekad desi da im se dostave odluke o primeni odlaganja krivičnog gonjenja.

Bor	0	0	0	-	-	-	0	0	0	0	0	0
Niš	1	7	12	4	4	1	35	51	20	6	5	3 ³¹
Aleksinac	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Leskovac	5	5	3	1	1	0	26	20	15	494	358	183
Lebane	0	0	0	0	0	0	0	0	0	46	29	17
Prokuplje	0	0	1	1	0	2	0	2	2	0	0	0
Kuršumlija	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vranje	8	14	9	0	0	2	0	1	1	287	167	245
Surdulica	3	7	4	0	0	0	1	0	0	69	26	61
Bujanovac	3	4	3	0	0	0	0	0	0	111	39	89
Pirot	0	0	1	2	0	0	30	31	33	0	0	0
Dimitro- vgrad	0	0	0	0	0	0	2	2	3	0	0	0
Novi Pa- zar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sjenica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Uku- pno za 23 grada	24	39	37	11	7	8	103	123	77	1852	1257	1038
Ukupno za teritoriju Srbije³²	16	11	-	34	60	-	133	198	-	130	184	-

Tabela br. 4. Statistički podaci o presudama koje su započete sa izvršenjem i izvršavane u toku 2016, 2017. i prvih 6 meseci 2018.³³

Analizom podataka iz tabele br. 4. možemo konstatovati sledeće:

1. Nadzor nad uslovno otpuštenim licem. Pod pojmom uslovnog otpusta (parole) podrazumeva se „otpuštanje osuđenog lica na slobodu, koji je već izdržao deo svoje kazne u zavodu, pre nego što je izdržao kaznu u njenom punom trajanju, pod uslovom da do isteka vremena za koje je izrečena kazna ne izvrši novo krivično delo.“³⁴

32 Možemo uočiti da se ukupni podaci dostavljeni od strane pojedinalnih povereničkih kancelarija ne slažu sa zbirom u odnosu na podatke Uprave. To možemo objasniti i time da su neke sankcije započete tokom jedne godine, a završene u narednoj godini, ili kasnije.

33 Statistički podaci Uprave za izvršenje krivičnih sankcija R. Srbije od dana 25.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Naime, Uprava je dostavila podatke o ukupnom broju presuda koje su započete sa izvršenjem ili izvršavane u toku 2016. g. i 2017. g. za teritoriju Srbije, dok za prvu polovinu 2018. g. nije imala evidenciju jer se podaci analiziraju na kraju svake godine.

Podaci razvrstani po gradovima su podaci o presudama koje su započete sa izvršenjem i izvršavane u toku 2016, 2017. i prvih 6 meseci 2018. g. dobijene od deset povereničkih kancelarija i to od svake pojedinačno za teritoriju za koju je nadležna.

34 Konstantinović- Vilić, S., Kostić, M. (2011). Penologija. Drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje. Centar za publikacije Pravnog fakulteta Niš, str. 267.

Pretpostavlja se da osuđeno lice neće predstavljati rizik po društvo po izlasku iz zatvora i da će poštovati predviđen nadzor i obaveze koje će mu se izreći. U odluci o uslovnom otpustu (član 46. st.3 KZ) sud može obavezati osuđenog da ispuni neku od obaveza iz člana 73. KZ, ili neku drugu obavezu predviđenu krivičnopravnom odredbama.

Članom 73. KZ predviđene su obaveze zaštitnog nadzora:³⁵

1. javljanje organu nadležnom za izvršenje zaštitnog nadzora u rokovima koje taj organ odredi
2. osposobljavanje učinioca za određeno zanimanje
3. prihvatanje zaposlenja koje odgovara sposobnostima učinioca³⁶
4. ispunjavanje obaveza izdržavanja porodice, čuvanja i vaspitanja dece i drugih porodičnih obaveza
5. uzdržavanje od posećivanja određenih mesta, lokala ili priredbi, ako to može biti prilika ili podsticaj za ponovo vršenje krivičnih dela³⁷
6. blagovremeno obaveštavanje o promeni mesta boravka, adrese ili radnog mesta
7. uzdržavanje od upotrebe droga ili alkoholnih pića
8. lečenje u odgovarajućoj zdravstvenoj ustanovi
9. posećivanje određenih profesionalnih i drugih savetovašta ili ustanova i postupanje po njihovim uputstvima
10. otklanjanje ili ublažavanje štete pričinjene krivičnim delom, a naročito izmirenje sa žrtvom učinjenog krivičnog dela

U toku boravka u zatvoru potrebno je da zaposleni izvršavaju predviđeni tretman i u sklopu njega pripremu za uslovni otpust. Tretman u zavodima obuhvata skup metoda u svrhu rada sa osuđenim licima kojima se utiče na promenu njegovog ponašanja, izmenu sistema vrednosti i društvenih normi, pravila ponašanja i pripreme za život na slobodi bez povrata kriminalu.

Značaj uslovnog otpusta i pripreme za izlazak na slobodu igraju značajnu ulogu u riziku od povrata i neuspele reintegracije osuđenih lica. Naime, osuđenom se daje šansa da ispravi greške i pruža se podrška i pomoć ukoliko je želi. Koja od predviđenih zaštitnih mera će se izreći zavisi od sudske odluke. Svaka mera mora biti prilagođena specifičnostima pojedinog osuđenog lica.

Nažalost, broj uslovno otpuštenih lica sa zaštitnim nadzorom nije veliki, iako svi osuđeni mogu steći prema formalnom zakonskom uslovu status za uslovni otpust.

35 KZ, Op. cit., član 73. Zaštitne mere.

36 Postavlja se pitanje koliko je moguće izvršiti ovu meru kada postoji velika stopa nezaposlenosti u državi.

37 Mera koja je data u izvršenje povereniku a koju je realno teško moguće pratiti. Naime, možemo se zapitati na koji način će poverenik vršiti proveru ove obaveze (ići na teren po pojedinim lokalima, kladionicama, barovima, kockarnicama) i koliko poverenik ima vremena i mogućnosti da isprati osuđeno lice sa ovom merom pored svih zaduženja u toku radnog vremena?

Prema gore navedenim statistikama, za dve i po godine je najviše mera izvršavano u povereničkoj kancelariji u Vranju (55) i u Nišu (20), dok je na teritoriji svih deset povereničkih kancelarija u istom periodu izvršavano ukupno 100 presuda.

Naročit značaj na mogućnost povrata ima osobljavanje za određeno zanimanje i zaposlenje. Lice koje je u toku zatvora prošlo obuku i profesionalno se osposobilo za određeno zanimanje povećava sebi šansu za zaposlenje na slobodi čime može da obezbedi stalni legalan priliv novca za svoju egzistenciju. Međutim, realnost društvenog života je takva da je evidentan visok nivo nezaposlenosti u društvu, a čini se da je to još veći problem za osuđena lica.

Takođe, ne manje značajne su mere uzdržavanja od upotrebe droga ili alkoholnih pića, lečenje u odgovarajućoj zdravstvenoj ustanovi i posećivanje određenih profesionalnih i drugih savetovališta ili ustanova i postupanje po njihovim uputstvima. Lica koja imaju problema ove vrste, a koja se obično smatraju da su bili i jedan od faktora uticaja za izvršenje krivičnog dela, svakako treba da imaju tretmane lečenja i tokom kazne zatvora ali i nakon izlaska na slobodu. Posećivanjem savetovališta i bolnica, redovnom terapijom i savetodavnim radom naročito u grupi može se pomoći ovim licima i pozitivno uticati na kvalitet njihovog života po izlasku iz zatvora.

2. Posebne mere „Marijin zakon“.³⁸ Izvršenje posebnih mera za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima predviđena su članom 7. ovog zakona. Posebne mere se mogu sprovoditi nakon izdržane kazne zatvora a najduže dvadeset godina od tada :

- obavezno javljanje nadležnom organu policije i Uprave za izvršenje krivičnih sankcija³⁹;
- zabrana posećivanja mesta na kojima se okupljaju maloletna lica (vrtići, škole i sl.);
- obavezno posećivanje profesionalnih savetovališta i ustanova;
- obavezno obaveštavanje o promeni prebivališta, boravišta ili radnog mesta;
- obavezno obaveštavanje o putovanju u inostranstvo.

U periodu od 2016. do kraja juna 2018. godine u ovih deset kancelarija je izvršavano 26 presuda u kojima su izrečene posebne mere, a najviše je izvršavano u niškoj povereničkoj službi (10). Uprava je za teritoriju Srbije evidentirala ukupno 94 presude u izvršenju u periodu 2016. i 2017. godine.

Ove mere se retko izriču i to je dobro. Naime, to bi značilo da od 2013. godine ima malo krivičnih dela kojima se mogu dosuditi neke od odredbi ovog zakona. Brojka izvršavanih posebnih mera ne prelazi pet presuda na godišnjem nivou. Međutim, uzimajući u obzir raznovrsnost krivičnih dela koje mogu biti učinjeni prema maloletnim licima a u vezi sa kojima se može primeniti ovaj zakon, postavlja se pitanje da li je moguće da ima tako malo izvršenja takvih krivičnih dela ili se postupci okončavaju

38 "Marijin zakon", Op. cit., član 7.

39 Mera koja je obavezna jer bez njen ne bi bila ostvarena svrha nadzora.

višegodišnjim zatvorskim kaznama te još uvek nije došlo do mogućnosti da se pristupi izvršenju ovih posebnih mera? Svakako bi bilo dobro da nema uopšte ovakvih krivičnih dela. Ipak, veća je verovatnoća da je u pitanju druga opcija. Naime, ovaj zakon je stupio na snagu 2013. godine i vrlo je moguće da određeni postupci nisu dugo bili pravnosnažno okončani ili da su izrečene dugogodišnje kazne zatvora. U tom smislu smanjen je broj lica kod kojih je moglo da se započne sa izvršenjem ovih mera u prethodne četiri godine.

Posebne mere se primenjuju za krivična dela koja su učinjena prema maloletnim licima (član 3):

1. silovanje (član 178. st.3. i 4. KZ) ⁴⁰
2. obljava nad nemoćnim licem (član 179. st.2. i 3. KZ)
3. obljava sa detetom (član 180. KZ)
4. obljava zloupotrebom položaja (član 181. KZ)
5. nedozvoljene polne radnje (član 182. KZ)
6. podvođenje i omogućavanje vršenja polnog odnosa (član 183. KZ)
7. posredovanje u vršenju prostitucije (član 184. st.2. KZ)
8. prikazivanje, pribavljanje i posredovanje pornografskog materijala i iskorišćavanje maloletnog lica za pornografiju (član 185. KZ)
9. navođenje maloletnog lica na prisustvovanje polnim radnjama (član 185a KZ)
10. iskorišćavanje računarske mreže ili komunikacije drugim tehničkim sredstvima za izvršenje krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnom licu (član 185b KZ).

Kod lica koji su izvršioci ovih krivičnih dela svakako je neophodno da se određen broj godina vrši nadzor nad njihovim kretanjem ali i vodi evidencija državnih službi o njihovim presudama, prebivalištu i mestu zaposlenja. Vrlo je bitno da postoji evidencija prilikom zapošljavanja ovih lica i da imaju zabranu rada u poslovima vezanim za decu (učitelji, nastavnici, profesori, vaspitači, sportski treneri). Iz tog razloga je neophodno i praćenje promena prebivališta i zaposlenja i to je moguće ažurnije pratiti kada su u pitanju manje sredine i gradovi. Mera obaveznog posećivanja profesionalnih savetovaništva i ustanova je značajna naročito prvih godina po izlasku iz zatvora. Ovakve institucije ne mogu nužno dovesti do promene strukture ličnosti, ali mogu bar jednim delom držati lica pod kontrolom i pretpostaviti i uvideti promene i pogoršanja stanja koje mogu dovesti do povrata.

3. Rad u javnom interesu je krivična sankcija u kategoriji kazni. Rad u javnom interesu ⁴¹ se može izreći za krivična dela za koja je propisana kazna zatvora do tri godine ili novčana kazna (formalni uslov). Pod radom u javnom interesu se podrazumeva svaki društveno koristan rad kojim se ne vređa ljudsko dostojanstvo uz prisustvo prestupnika i koji se ne vrši s ciljem sticanja dobiti (besplatan je).

40 „Marijin zakon“ se ne može primenjivati prema maloletnim učiniocima ovog krivičnog dela.

41 KZ. Op.cit., član 52.

Pored ispunjavanja formalnog uslova za njeno izricanje, zakon je za ovu kaznu izričito propisao i neophodnost ispunjenja materijalnog uslova (dobrovoljni pristanak/saglasnost okrivljenog).

U literaturi se navodi da je rad u javnom interesu „prava“ alternativna sankcija. Može se smatrati da je to mišljenje zastupljeno iz razloga optiranja kod primene kazne zatvora ali i iz svrhe koja se njom postiže. Ona je adekvatna kazna za ona lica kod kojih se svrha kažnjavanja ne bi postigla kaznom zatvora. Predviđenim odredbama može se zaključiti da se ova kazna može izreći za „lakša“ krivična dela, odnosno krivična dela manje društvene opasnosti. To su najčešće krivična dela protiv imovine (krađe), zloupotrebe državnih organa, protiv bezbednosti saobraćaja, lake telesne povrede i dr.

Rad u javnom interesu ne može biti kraći od šezdeset časova ni duži od trista šezdeset časova, a za vreme ni kraće od jedan ni duže od šest meseci (član 52. st. 2. KZ). Smatra se da je ovakvo uređenje ove kazne adekvatno da se ne bi remetile radne obaveze osuđenog lica, njegov radni status ili recimo pohađanje nastave/školovanja. Cilj poverenika je da sa ustanovom i osuđenim licem napravi raspored koji će odgovarati kako bi kaznu obavljao u slobodno vreme. Za bolje i adekvatnije radno angažovanje su pogodnije i ustanove ili preduzeća koja rade i vikendom i u popodnevnim časovima.

Prema predstavljenoj evidenciji Republičkog zavoda za statistiku, ova kazna čini samo oko 1% krivičnih osuda u odnosu na ukupan broj punoletnih osuđenih lica (tabela br.3). U periodu od 2016. do kraja juna 2018. godine u ovih deset povereničkih kancelarija je izvršavano 303 presude, a najveći broj kazni ima na izvršenju u povereničkim kancelarijama u Nišu, Leskovcu i Pirotu (u rasponu od 30-50 godišnje). Čini se da je u južnoj Srbiji ova kazna zastupljenija i prepoznata kao korisna (u 2016-2017. godini je izvršavano 201 presuda, a u celoj Srbiji 331 presuda).

Ova vrsta kazne se smatra kao deo kompenzacije / nadoknade društvu za štetu koju je prestupnik počinio. Konstruktivno osmišljen besplatan rad u svrhu reparacije. Osuđeno lice obavlja rad u skladu sa njegovim sposobnostima, ispunjava obaveze, prava i dužnosti prema poslodavcu/ustanovi u kojoj izvršava kaznu. Osuđeno lice je dužno da obavi rad u predviđenom roku i na način određen programom (član 41. ZIVS). Mora da zadovolji određena merila kvaliteta rada i ne sme da odsustvuje sa rada.

Kazna rada u javnom interesu ima višestruku svrhu: ustanova štedi/zarađuje novac jer se posao koji svakako treba da se obavi izvršava, a ne plaća, a sa druge strane osuđeno lice postaje svesno da izvršava kaznu za delo koje je počinio, shvata posledice svojih postupaka, uči se odgovornijem ponašanju prema svojoj okolini i društvu. Korišćenjem kazne rada u javnom interesu može da se smanji broj zatvorskih i uslovnih osuda, uštedi državni budžet, izbeganu negativni efekti zatvora, postigne veći efekat u resocijalizaciji i smanjenju povrata za određena krivična dela.

4. Mera odlaganja krivičnog gonjenja doneta od strane OJT.

Javno tužilaštvo izriče obaveze prilikom odlaganja krivičnog gonjenja i obaveze utvrđene kroz sporazum o priznanju krivičnog dela. Ove mere predstavljaju

mere tzv. diverzionog karaktera jer se njima skreće sa klasične krivične procedure odnosno izbegava se krivična osuda. Primena načela oportuniteta kojom se **odlaže krivično gonjenje** se može koristiti za krivična dela za koja je predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina.⁴²

Naime, ono što možemo zapaziti u postupanju nekih javnih tužilaštava da se razlikuju u tome da li dostavljaju sva rešenja povereniku. Neka tužilaštva parcijalno dostavljaju rešenja, neka ne dostavljaju. Ono što ostaje kao pitanje jeste da li dostavljaju nadležnoj povereničkoj kancelariji ili Upravi s obzirom da smo konstatovali da im se podaci razlikuju na zbirnom nivou?⁴³ Ono što je praksa pokazala je da se rešenja u kojima je primenjeno načelo oportuniteta pri kom se izriče obaveza uplate novčanog iznosa najčešće ne dostavljaju povereničkoj službi (verovatno iz razloga jer tužilaštvo prati izvršenje te obaveze). Kada su u pitanju druge obaveze koje se mogu izreći okrivljenom licu kao što su: da obavi određeni društveno koristan ili humanitaran rad, da se podvrgne odvikavanju od alkohola ili opojnih droga, da se podvrgne psihosocijalnom tretmanu radi otklanjanja uzroka nasilničkog ponašanja, one bi itekako trebale da se dostavljaju povereničkoj službi kako bi ista mogla da sačini i prati program izvršenja. Sa druge strane, tužilaštva verovatno sami nadziru poštovanje predviđene obaveze bilo lečenja bilo društveno korisnog rada (možda zbog preopterećenosti povereničke službe).

Javna tužilaštva, na osnovu spiska preduzeća sa kojima je Ministarstvo pravde sklopilo Ugovore o društveno humanitarnom radu, određuju u svojim odlukama u kojim će se preduzećima i ustanovama izvršavati propisane obaveze, a te odluke bi trebali dostavljati povereniku na izvršenje. Ovde je samo upitno na koji način se ove mere kontrolišu od strane tužilaštva, ako se ne dostavljaju povereniku? Poverenička služba bi im trebala biti od pomoći u praćenju tih obaveza ukoliko ih dostave na izvršenje, ali stanje u praksi je drugačije. Kao otvoreno pitanje za dalje istraživanje je i koliko takvih obaveza izrekne javno tužilaštvo u toku svake godine?⁴⁴

42 ZKP, Op. cit., član 283. - osumnjičenom licu javni tužilac može da izrekne neke od sledećih kazni, a koje se moraju izvršiti u trajanju do godinu dana, nakon čijeg ispunjenja se rešenjem odbacuje krivična prijava:

- da otkloni štetnu posledicu nastalu izvršenjem krivičnog dela ili nadoknadi pričinjenu štetu
 - da uplati određeni novčani iznos koji se koristi u humanitarne ili druge javne svrhe
 - da obavi određeni društveno koristan ili humanitaran rad
 - da ispuni dospele obaveze izdržavanja
 - da se podvrgne odvikavanju od alkohola ili opojnih droga
 - da se podvrgne psihosocijalnom tretmanu radi otklanjanja uzroka nasilničkog ponašanja
- da izvrši obavezu ustanovljenom odlukom suda odnosno poštuje ograničenje utvrđeno tom pravnosnažnom odlukom

43 ZKP, op.cit., član 283. st. 2. propisuje da nadzor nad izvršenjem obaveza obavlja poverenik iz uprave nagležnog za poslove izvršenja krivičnih sankcija.

44 Ovim podacima se kao što smo naveli otvaraju pitanja na koja treba dati odgovore nekim drugim istraživanjima. Ono što može dovesti do nerazrešenja istih je to da tužilaštva ne vode odvojene evidencije po izrečenim merama u primeni načela oportuniteta, te bi za dobijanje odgovora na to pitanje morao da se izvrši uvid u svaku odluku javnog tužioca o odlaganju krivičnog gonjenja.

Prema predstavljenoj evidenciji u periodu od 2016-2017. godine Uprava je evidentirala ukupno 314 odluka javnog tužilaštva, a u ovih deset kancelarija je u istom periodu dostavljeno 4146 naredbi javnog tužilaštva o odlaganju krivičnog gonjenja. Najveći broj odluka je dostavljen poverenicima u Valjevu⁴⁵ (1841), Leskovcu (1127) i Vranju (1094). Ostale kancelarije koje su naznačene u tabeli sa „0“ nemaju dostavljenih odluka javnog tužioca. Potrebno je pomenuti da je poverenička služba u Nišu uspostavila „dogovor“ sa javnim tužilaštvom, da zbog opterećenosti posla nisu u mogućnosti da prate izvršenje odluka o načelu oportuniteta, te od javnog tužilaštva samo po nekada dobijaju odluke ove vrste (12 odluka za obrađivani vremenski period).

Dakle i ovde praksa pokazuje drugačije stanje od onog koje je propisano zakonom zbog neadekvatno i neuspešno organizovanog državnog sistema izvršenja alternativnih sankcija i mera.

Statistički podaci o presudama koje su započete sa izvršenjem i izvršavane u toku 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018. godine:

Grad	Kućni zatvor sa elektronskim nadzorom			Kućni zatvor bez elektronskog nadzora			Kućni pritvor sa elektronskim nadzorom			Kućni pritvor bez elektronskog nadzora		
	2016	2017	6/2018	2016	2017	6/2018	2016	2017	6/2018	2016	2017	6/2018
Valjevo ⁴⁶	41	37	30	16	19	24	2	5	4	0	1	0
Mionica	2	4	8	0	6	1	0	0	0	0	0	0
Ub	0	14	11	0	2	1	1	0	0	0	0	0
Kraljevo	15	12	4	17	17	3	0	1	2	0	0	1
Raška	2	5	1	3	0	1	0	0	0	0	0	0
Negotin ⁴⁷	1	2	1	3	3	0	0	2	2	0	0	1

45 Od ukupnog broja naredbi koje su dostavljene poverenicima samo u Valjevu je dostavljeno nešto manje od 45% ali to nije merilo zastupljenosti, jer smo već konstatovali da javna tužilaštva ne dostavljaju naredbe svim kancelarijama onako kako je propisano po zakonu, a povereničke službe ne prate izvršavanje ovih naredbi.

46 Poverenička služba u Valjevu je pored navedenih podataka izvršavala i presude drugih sudova i to ukupno 43:
- kućni zatvor sa elektronskim nadzorom (Osnovni sud u Beogradu 6 u 2016; 8 u 2017; 3 u 2018; Osnovni sud u Lazarevcu, Jagodini i Novom Sadu u 2017. po 1 i Viši sud u Beogradu u 2016. -1);
i kućni zatvor bez elektronskog nadzora (6 u 2016; 6 u 2017; 10 u 2018);
-kućni pritvor sa elektronskim nadzorom (3 u 2016; 2 u 2017; 2 u 2018) i kućni pritvor bez elektronskog nadzora (1 u 2016.)

47 Poverenička kancelarija u Negotinu je pored sankcija koje su izrekli Osnovni sudovi u Negotinu i Majdanpeku, izvršavala i sankcije kućnog zatvora po presudama drugih sudova i to ukupno 10: u 2016.g. Viši sud u Negotinu (1), Osnovni sud Kruševac (1) i Apelacioni sud u Nišu (1); u 2017.g. Osnovni sud Veliko Gradište (2), Osnovni sud Požarevac (1) i Osnovni sud Leskovac (1); u 2018.g. Osnovni sud u Zaječaru (2) i Prvi Osnovni sud u Beogradu (1).
Meru kućnog pritvora je izricao i Viši sud u Negotinu.

Majdanpek	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Zaječar	11	10	9	7	17	24	0	1	0	0	3	2
Knjaževac	0	3	5	6	5	4	0	0	0	0	0	0
Bor	3	2	2	16	33	18	0	0	0	0	0	0
Niš	25	18	15	39	32	16	2	8	2	1	2	2
Aleksinac	13	12	14	20	22	21	0	0	0	0	0	0
Leskovac	27	21	15	55	36	23	0	1	0	1	2	2
Lebane	0	4	12	0	0	12	0	0	0	0	0	0
Prokuplje	8	4	8	5	6	3	1	0	0	0	0	0
Kuršumlija	0	2	0	2	4	0	0	0	0	0	0	0
Vranje	10	9	9	8	6	32	0	0	0	0	0	0
Surdulica	6	4	0	24	36	15	0	0	0	7	0	0
Bujanovac	6	2	7	9	10	19	0	0	0	0	0	0
Pirot	5	10	13	13	5	14	2	5	0	0	1	0
Dimitro- vgrad	0	1	1	2	1	3	0	0	0	0	0	0
Novi Pa- zar⁴⁸	80	44	31	19	2	7	0	1	0	0	0	0
Sjenica	4	7	3	2	1	0	0	0	0	0	0	0
Uku- pno za 23 grada	260	227	186	266	264	241	8	24	10	9	9	8
Ukupno za teritoriju Srbije	1106	1677	-	956	1093	-	312	358	-	85	105	-

Tabela br. 5. Statistički podaci o presudama koje su započete sa izvršenjem i izvršavane u toku 2016, 2017. i prvih 6 meseci 2018.⁴⁹

Analizom podataka iz tabele br. 5. možemo konstatovati sledeće:

1. Kazna zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje/kućni zatvor. Osuđeni kaznu izdržava u prostorjama u kojima stanuje, ukoliko se s obzirom na ličnost učinioca, njegov raniji život, njegovo držanje posle učinjenog

48 Poverenička kancelarija u Novom Pazaru je pored navedenih podataka u tabeli 3. izvršavala i presude u kojima je izrečen kućni zatvor sa teritorije drugih sudova i to ukupno 26: (u 2016. godini : 6 sa nadzorom i 3 bez el. nadzora; u 2017. godini : 4 sa i 2 bez el. nadzora; u 2018. godini : 3 sa i 6 bez el. nadzora), kao i mere kućnog pritvora izrečenih od strane drugih sudova i to (u 2016, 2017. i 2018. godini po 3 sa elektronskim nadzorom).

49 Statistički podaci Uprave za izvršenje vanzavodskih krivičnih sankcija R. Srbije od dana 25.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Naime, Uprava je dostavila podatke o ukupnom broju presuda koje su započete sa izvršenjem i izvršavane u toku 2016.g. i 2017.g. za teritoriju Srbije, dok za prvu plovinu 2018.g. nije imala evidenciju jer se podaci analiziraju na kraju svake godine.

Podaci o presudama koje su započete sa izvršenjem i izvršavane u toku 2016, 2017 i prvih 6 meseci 2018.g. dobijene od deset kancelarija i to od svake pojedinačno za teritoriju za koju je nadležna.

dela, stepen krivice i druge okolnosti pod kojima je delo učinio može očekivati da će se na taj način ostvariti svrha kažnjavanja.⁵⁰

Racionalno gledano kućni zatvor je svakako povoljniji oblik izvršenja kazne zatvora, a može se primeniti u svakoj situaciji kada je moguća kazna do jedne godine zatvora. Možemo pretpostaviti da će se ona koristiti u situacijama koje su primerene određenoj vrsti krivičnog dela („lakša krivična dela“) i određenoj ličnosti osuđenog lica. Kućni zatvor se najčešće izriče za krivična dela ugrožavanje bezbednosti saobraćaja, imovinska krivična dela, dela sa elementima nasilja, zloupotrebom opojnih droga, zloupotrebe službenog položaja i izazivanje opšte opasnosti. Kućni zatvor se ne može izreći licu koje je osuđeno za krivično delo protiv braka i porodice koji živi sa oštećenim u istom porodičnom domaćinstvu (član 45. st. 7. KZ). Efekte u promeni moguće je videti kod socijalizovanih lica, situacionih prestupnika ili onih koji su delo učinili prvi put. Višestruki zatvorski povratnici nisu lica kod kojih se postiže promena ovom sankcijom, ali možda ni bilo kojom zatvorskom sankcijom.

Kao alternativna sankcija kućni zatvor dominira u izvršenju u odnosu na ostale alternativne sankcije i mere. Broj osuđenih lica na tretmanu kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje-kućni zatvor sa i bez elektronskog nadzora se tokom godine povećava. U prilog tome navodu, ističemo da je u deset predmetnih povereničkih službi izvršavano je 260 kazni zatvora sa elektronskim nadzorom u 2016, a samo za prvih šest meseci 2018. godine 186 kazni, a kućnog zatvora bez elektronskog nadzora je izvršavano 266 u 2016. godini, a samo u prvih šest meseci 2018. godine 241 kazna (tabela br. 5).

Prema predstavljenoj evidenciji Republičkog zavoda za statistiku, ova kazna čini oko 3-7% osuda u odnosu na ukupan broj punoletnih osuđenih lica (tabela br. 3). U periodu od 2016. do kraja juna 2018. godine u ovih deset povereničkih kancelarija je izvršavano ukupno 1454 presuda kućnog zatvora. Najveći broj kazni u toku dve ipo godine ima na izvršenju u povereničkim kancelarijama u Valjevu (216), zatim Novom Pazaru (169), Nišu (97), Leskovcu (79) i Vranju (53). Karakteristično je da je u kancelariji poverenika u Novom Pazaru u periodu od dve i po godine izvršavano ukupno 169 presuda, s tim što je izvršavano i još 26 presuda izrečenih od strane sudova koji nisu na teritorijalnoj nadležnosti Višeg suda u Novom Pazaru. Takođe u Valjevu je pored pomenutih 216 presuda izvršavano za dve I po godine i još 43 presuda od strane drugih sudova van nadležnosti Višeg suda u Valjevu.

U 2016. i 2017. godini u zapadnoj Srbiji je kazna kućnog zatvora sa elektronskim nadzorom bila zastupljenija (ukupno 267 presuda), a zatim u južnoj Srbiji (ukupno 187 presuda), s obzirom da je u celoj Srbiji na izvršenju bilo 2783 presude. U istom periodu kazna kućnog zatvora bez elektronskog nadzora je najviše izricana u južnoj (335), a najmanje u istočnoj Srbiji (tabela br. 6).

50 Krivični Zakonik „Sl. glasnik RS“ br. 85/2005, 88/2005-ispr, 107/2005-ispr, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016 od 24.11.2016.- član 45. st.5.

kazna kućnog zatvora	sa elektronskim nadzorom			bez elektronskog nadzora		
Srbija	zapadna	istočna	južna	zapadna	istočna	južna
ukupno za period 2016. i 2017.	487			530		
	267	33	187	104	91	335

Tabela br. 6. Zastupljenost izvršenja kazne kućnog zatvora prema tri regiona Srbije.

2. Zabrana napuštanja stana-kućni pritvor. Kontrola poštovanja zabrane napuštanja stana propisana je članom 190. ZKP. Sud može naložiti da se prema okrivljenom kome je određena ova mera primeni elektronski nadzor radi kontrolisanja poštovanja ograničenja koja su određena. Elektronski nadzor je vrsta praćenja / kontrole kretanja lica putem elektronskog uređaja. Uređaj se sastoji iz uređaja za lociranje/ odašiljač koji se montira na zglobov ruke ili noge prestupnika i prijemnika/baze uređaja. Signali se šalju u centar za monitoring koji registruje sve promene, tako da se prilikom nasilnog skidanja od strane prestupnika⁵¹ evidentira promena čime je prekršena mera.

Kućnim pritvorom se obezbeđuje prisustvo okrivljenog za krivični postupak, a supstitutivno klasičnom pritvoru (u zatvorskim uslovima), čime se smanjuje broj pritvorenika. Pritvoreno lice ostaje u kućnim uslovima i ne izdvaja se iz porodične sredine, što je velika prednost u odnosu na zatvorski pritvor kada dolazi do osujećenja kontakata sa spoljnim svetom. Njom se eliminišu negativni efekti boravka u zatvoru.

Statistike pokazuju da zabrana napuštanja stana –kućni pritvor sa ili bez elektronskog zatvora (tabela br. 5) blago oscilira u istom rasponu tokom svake godine u ovih deset kancelarija (ne prelazi 10 na godišnjem nivou po svakoj povereničkoj kancelariji). Ukupan broj za teritoriju cele Srbije u 2016.g. iznosi 397, a u 2017.g. 463 kućna pritvora. Međutim, može se javiti problem dužine trajanja pritvora, odnosno određeni pritvori traju više od dve ili tri godine i tada se broj izvršenja povećava u narednoj godini.

Broj izvršenih kućnih pritvora za period od dve i po godine nije velik u ovih deset kancelarija (68) dodaj Valjevo, dok je broj kućnih zatvora za isti vremenski period daleko veći (1454).

mera kućnog pritvora	sa elektronskim nadzorom			bez elektronskog nadzora		
Srbija	zapadna	istočna	južna	zapadna	istočna	Južna
ukupno za period od dve i po godine	42			26		
	16	5	21	2	6	18

Tabela br. 7. Zastupljenost izvršenja mere kućnog pritvora prema tri regiona Srbije.

51 Treba napomenuti da do usvajanja novog izmenjenog ZIVS od 13.11.2018. godine nije bilo predviđeno nadoknađivanje štete koju prouzrokuje prestupnik na elektronskom uređaju. Strupanjem na snagu novog Zakona sa izmenama od 13.11.2018. godine u članu 7. st. 3. propisano je da je lice prema kojem se sprovodi izvršenje dužno da nadoknadi štetu Upravi, za oštećenje ili uništenje uređaja za lociranje, koju prouzrokuje namerno ili krajnjom nepažnjom.

Evidentno je i to, da u ukupnom zbiru postoji veći broj kućnih pritvora sa elektronskim nadzorom u odnosu na broj kućnih pritvora bez elektronskog nadzora. Južni region ima najviše izvršavanih kućnih pritvora i sa i bez elektronskog nadzor, a istočni najmanje. Elektronski nadzor je izraženiji u zapadnom i južnom regionu Srbije (tabela br. 7). Stiče se utisak da se mnogo više pribegava elektronskom nadzoru koji je u stvari i svrha kontrole i praćenja kretanja prestupnika radi obezbeđenja prisustva tokom sudskog procesa. Sa druge strane kućni zatvor bez elektronskog nadzora prednjači u južnom regionu, te je veliki teret na poverenicima da vrše kontrolu kretanja osuđenih.

Možemo napomenuti da statistički podaci nisu stoprocentno precizni, jer kako smo već naveli evidencije nisu precizne i detaljne. Naime, najveći problem evidencija jeste nepostojanje elektronske baze podataka za sve povereničke kancelarije, njihova umreženost i kontrola evidencija kroz elektronsku evidenciju u Upravi. U ovom trenutku postoji samo elektronska baza podataka koja se vodi u Upravi, dok povereničke kancelarije evidencije moraju da vode „ručno“ bilo elektronski bilo u papirnom obliku. Zbog toga moramo istaći da najprecizniju statistiku imaju pojedinačne povereničke kancelarije jer su oni ti koji direktno rade sa prestupnicima.

2. Podaci 23 Osnovna suda u Republici Srbiji

Kako su Kancelarije poverenika oformljene prema teritorijalnim nadležnostima tačnije sedištu Viših sudova u Srbiji, u daljem tekstu u tabelama su prikazani statistički podaci 23 Osnovna suda odnosno podaci sa teritorijalne nadležnosti **10 Viših sudova u Srbiji⁵² i to: Niš, Vranje, Leskovac, Pirot, Prokuplje, Negotin, Zaječar, Kraljevo, Novi Pazar i Valjevo.**

Podaci predstavljaju broječani prikaz izrečenih pravnosnažnih presuda donetih od strane Osnovnih sudova u toku 2016, 2017. i prvih 6 meseci 2018.g. Pojedine presude su izvršene ili su započete sa izvršenjem, što može značiti da se neke još izvršavaju naročito one koje su tek postale pravnosnažne u 2018.g. Na osnovu toga evidentiramo diskrepancu⁵³ u istoj godini/istom vremenskom periodu u broju pravnosnažnih presuda prema evidenciji sudova i broja presuda koje se izvršavaju u povereničkim kancelarijama. Određen broj pravnosnažnih presuda donetih od strane sudova su još uvek „na čekanju“ za izvršenje zbog tehničkih nemogućnosti Uprave, naročito kad je u pitanju kućni zatvor sa elektronskim nadzorom.

Radi bolje preglednosti i analize podataka podelili smo prikaz tabela na osnovu pripadnosti u tri regiona Srbije: zapadni, istočni i južni.

52 Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava „Sl. glasnik RS“ br.101/13, od 01.01.2014. član 4.

53 Diskrepanca se javlja jer postoji određen broj presuda koje čekaju na izvršenje (ne postoje tehnički/organizacijski uslovi da se izvrše).

Region zapadne Srbije

Teritorijalna nadležnost Višeg suda u Kraljevu
(Osnovni sud u Kraljevu i Osnovni sud u Raškoj)

Osnovni sud	Kraljevo ⁵⁴				Raška ⁵⁵				Ukupno 1+2
Vrsta AS/AM Godina	2016.	2017.	1-6 m. 2018.	Ukupno 1	2016	2017	1-6 m. 2018	Ukupno 2	
Uslovna osuda	373	309	190	872	41	43	15	99	971
Nadzor nad uslovno otpuštenim licem	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Posebne mere - „Marijin zakon“	0	0		0	0	0	0	0	0
Rad u javnom interesu	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kućni zatvor sa elektr. nadzorom	6	4	9	19	7	5	0	12	31
Kućni zatvor bez elektr. nadzora	13	8	13	34	3	1	0	4	38
Kućni pritvor sa elektr. nadzorom	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kućni pritvor bez elektr. nadzora	0	1	0	1	0	0	0	0	1

Osnovni sud u Kraljevu pored sedišta u Kraljevu ima i sudsku jedinicu u Vrnjačkoj Banji. U intervjuu koji je obavljen sa predsednicom suda stečen je utisak da sudije imaju pozitivan stav prema izricanju vanzavodskih krivičnih sankcija. Najčešće se izriču kazne kućnog zatvora, dok se rad u javnom interesu ne izriče, kao ni posebne mere po Marijinom zakonu i nadzor nad uslovno otpuštenim licem. Kućni pritvori su takođe retki. Kao posebni problemi se ističu centralizacija povereničke službe, mogućnost zastarevanja postupaka i neažurnost u izvršenju kazni s obzirom da je zaposlen samo jedan poverenik u kancelariji u Kraljevu i da nema dovoljnog broja elektronskih uređaja. Naime, u oktobru 2018.g. na izvršenje kazne kućnog zatvora čeka 62 osuđena lica (od toga postoji nekoliko presuda iz 2016. godine a preko 20 presuda iz 2017.g. i 2018.g.). Praksa suda je i to da se vrši spajanje kraćih kazni zatvora od po nekoliko meseci, ako ih lice ima, dok ne se ne stvore uslovi da se započne izvršenje kazne kućnog zatvora.

Kada je u pitanju kazna rada u javnom interesu sudovi nemaju podatak o postojanju ugovora koji su mogli biti zaključeni sa lokalnim preduzećima ali smatraju da bi svakako korišćenje te vrste sankcije bilo u interesu za osuđene, naročito mlađa lica, primarne prestupnike i za „lakša“ krivična dela.

54 Statistički podaci o presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Kraljevu dostavljeni dana 02.10.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

55 Statistički podaci o presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Raškoj dostavljeni dana 17.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Teritorijalna nadležnost Višeg suda u Novom Pazaru
(Osnovni sud u Novom Pazaru i Osnovni sud u Sjenici)

Osnovni sud	Novi Pazar ⁵⁶				Sjenica ⁵⁷				Ukupno 1+2
Vrsta AS/AM Godina	2016.	2017.	1-6 m. 2018.	Ukupno	2016	2017	1-6 m. 2018.	Ukupno	
Uslovna osuda	380	174	183	737	-	-	-	-	737
Nadzor nad uslovno otpuštenim licem	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Posebne mere - „Marijin zakon“	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rad u javnom interesu	1	0	0	1	0	0	0	0	1
Kućni zatvor sa elektr. nadzorom	53	43	32	128	-	-	-	4	132
Kućni zatvor bez elek. nadzora	15	5	8	28	0	0	0	0	28
Kućni pritvor sa elek. nadzorom	0	0	0	0	-	-	-	8	8
Kućni pritvor bez elek. nadzora	0	0	0	0	-	-	-	10	10

Teritorijalna nadležnost Višeg suda u Valjevu
(Osnovni sud u Valjevu, Osnovni sud u Ubu i Osnovni sud u Mionici)

Osnovni sud	Valjevo ⁵⁸				Ub ⁵⁹				Mionica ⁶⁰			
Vrsta AS/AM Godina	2016.	2017.	1-6 m. 2018.	Uku- pno	2016	2017	1-6 m. 2018	Uku- pno	2016	2017	1-6 m. 2018.	Uku- pno
Uslovna osuda	-	-	-	-	65	107	59	231	77	47	9	133

56 Statistički podaci o presudama koje su su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Novom Pazaru dostavljeni dana 17.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

57 Statistički podaci presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Sjenici dostavljeni dana 29.11.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.
Treba napomenuti da Osnovni sud u Sjenici nije dostavio preciznu evidenciju vezano za svaku pojedinačnu godinu i vezano za razlikovanje elektronskog nadzora, već zbiran broj sankcija za ceo navedeni period.

58 Statistički podaci o presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Valjevu dostavljeni dana 12.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Polja u kojima nema broja presuda su podaci za koji se sud izjasnio da nema evidenciju u „Libri“.

59 Statistički podaci o presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Ubu dostavljeni dana 10.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

60 Statistički podaci o presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Mionici dostavljeni dana 21.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Nadzor nad uslovno otpuštenim licem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Posebne mere – „Marijin zakon“	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Rad u javnom interesu	7	7	1	15	0	1	0	1	0	0	0	0
Kućni zatvor sa elektr. nadzorom	19	40	11	70	3	6	5	14	1	0	2	3
Kućni zatvor bez elek. nadzora	13	27	8	48	3	0	0	3	1	2	0	3
Kućni pritvor sa elektr. nadzorom	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Kućni pritvor bez elektr. nadzora	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Region istočne Srbije

Teritorijalna nadležnost Višeg suda u Negotinu
(Osnovni sud u Negotinu i Osnovni sud u Majdanpeku)

Osnovni sud	Negotin ⁶¹				Majdanpek ⁶²			
Vrsta AS/AM Godina	2016.	2017.	1-6 m. 2018.	Ukupno	2016	2017	1-6 m. 2018	Ukupno
Uslovna osuda	165	118	37	320	27	7	5	39
Nadzor nad uslovno otpuštenim licem	0	0	0	0	0	0	0	0
Posebne mere - „Marijin zakon“	0	0	0	0	0	0	0	0
Rad u javnom interesu	0	0	0	0	0	0	0	0
Kućni zatvor sa elektr. nadzorom	14	10	0	24	10	0	2	12
Kućni zatvor bez elektr. nadzora	4	6	0	10	0	1	0	1
Kućni pritvor sa elektr. nadzorom	0	0	0	0	0	0	0	0
Kućni pritvor bez elektr. nadzora	0	0	0	0	0	0	0	0

61 Statistički podaci o presudama koje su su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Boru dostavljeni dana 27.07.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

62 Statistički podaci o presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Majdanpeku dostavljeni dana 07.08.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Teritorijalna nadležnost Višeg suda u Zaječaru
(Osnovni sud u Zaječaru, Osnovni sud u Boru i Osnovni sud u Knjaževcu)

Osnovni sud	Zaječar ⁶³				Bor ⁶⁴				Knjaževac ⁶⁵			
Vrsta AS/AM Godina	2016.	2017.	1-6 m. 2018.	Uk- up- no	2016	2017	1-6 m. 2018	Uk- up- no	2016	2017	1-6 m. 2018.	Uk- up- no
Uslovna osuda	252	203	98	553	167	242	108	517	62	51	34	147
Nadzor nad uslovno otpušten. licem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Posebne mere - „Marijin zakon“	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rad u javnom interesu	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Kućni zatvor sa elektr.nadzorom	42	52	18	112	7	3	0	10	3	5	2	10
Kućni zatvor bez elek.nadzora	25	23	10	58	58	48	66	172	3	3	1	7
Kućni pritvor sa elek. nadzorom	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kućni pritvor bez elek. nadzora	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0

Region južne Srbije
Teritorijalna nadležnost Višeg suda u Nišu
(Osnovni sud u Nišu i Osnovni sud u Aleksincu)

Osnovni sud	Niš ⁶⁶				Aleksinac ⁶⁷			
Vrsta AS/AM Godina	2016.	2017.	1-6 m. 2018.	Ukupno	2016	2017	1-6 m. 2018	Ukupno
Uslovna osuda	448	411	178	1037	347	265	88	700
Nadzor nad uslovno otpuštenim licem	0	0	0	0	0	0	0	0

63 Statistički podaci o presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Zaječaru dostavljeni dana 27.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

64 Statistički podaci o presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Boru dostavljeni dana 11.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

65 Statistički podaci o presudama koje su su pravnosnažne u periodu 2016,2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Knjaževcu dostavljeni dana 13.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

66 Statistički podaci o presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Nišu dostavljeni dana 21.11.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

67 Statistički podaci o presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Aleksincu dostavljeni dana 04.12.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Posebne mere - „Marijin zakon“	0	0	0	0	0	0	0	0
Rad u javnom interesu	67	36	7	110	1	0	0	1
Kućni zatvor sa elektr.nadzorom	27	20	2	49	29	12	2	43
Kućni zatvor bez elek.nadzora	54	52	10	116	58	30	9	97
Kućni pritvor sa elek. nadzorom	0	0	0	0	0	0	0	0
Kućni pritvor bez elek. nadzora	0	0	0	0	0	0	0	0

**Teritorijalna nadležnost Višeg suda u Prokuplju
(Osnovni sud u Prokuplju i Osnovni sud u Kuršumliji)**

Osnovni sud	Prokuplje ⁶⁸				Kuršumlija ⁶⁹			
Vrsta AS/AM Godina	2016.	2017.	1-6 m. 2018.	Ukupno	2016	2017	1-6 m. 2018	Ukupno
Uslovna osuda⁷⁰	3287	355	149	791	-	-	-	-
Nadzor nad uslovno otpuštenim licem	0	0	0	0	0	0	0	0
Posebne mere - „Marijin zakon“	0	0	0	0	0	0	0	0
Rad u javnom interesu	2	2	1	5	0	0	0	0
Kućni zatvor sa elektr. nadzorom	17	11	4	32	-	-	-	71
Kućni zatvor bez elek. nadzora	9	14	4	37	-	-	-	-
Kućni pritvor sa elek. nadzorom	0	0	0	0	0	0	0	0
Kućni pritvor bez elek. nadzora	0	0	0	0	0	0	0	0

68 Statistički podaci o presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Prokuplju dostavljeni dana 17.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

69 Statistički podaci presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Kuršumliji dostavljeni dana 26.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

70 Prema dostavljenim podacima ovog suda istaklo se obaveštenje o tome da nisu mogućnosti da pruže ukupan broj pravnosnažnih presuda u kojima je izrečena uslovna osuda, jer to nije moguće pretražiti programski-elektronski, već samo broj izrečenih ali ne i pravnosnažnih presuda.

71 Na osnovu odgovora Osnovnog suda u Kuršumliji dobijen je podatak da su tek od 01.09.2018.g. počeli da vode elektronsko odvajanje podataka te da iz tog razloga nisu u mogućnosti da pruže podatke-kada su u pitanju kućni zatvor sa ili bez elektronskog nadzora.

**Teritorijalna nadležnost Višeg suda u Leskovcu
(Osnovni sud u Leskovcu i Osnovni sud u Lebanu)**

Osnovni sud	Leskovac ⁷²				Lebane ⁷³			
Vrsta AS/AM Godina	2016.	2017.	1-6 m. 2018.	Ukupno	2016	2017	1-6 m. 2018	Ukupno
Uslovna osuda	270	186	111	567	-	-	-	-
Nadzor nad uslovno otpuštenim licem	-	-	-	-	-	-	-	-
Posebne mere - „Marijin zakon“	1	2	0	3	-	-	-	-
Rad u javnom interesu	23	10	2	35	-	-	-	-
Kućni zatvor sa elektr. nadzorom	28	16	14	58	8	9	1	18
Kućni zatvor bez elek. nadzora	46	37	24	107	13	28	14	55
Kućni pritvor sa elek. nad- zorom	-	-	-	-	-	-	-	-
Kućni pritvor bez elek. nadzora	-	-	-	-	-	-	-	-

**Teritorijalna nadležnost Višeg suda u Pirotu
(Osnovni sud u Pirotu i Osnovni sud u Dimitrovgradu)**

Osnovni sud	Piro ⁷⁴				Dimitrovgrad ⁷⁵			
Vrsta AS/AM Godina	2016.	2017.	1-6 m. 2018.	Ukupno	2016	2017	1-6 m. 2018	Ukupno
Uslovna osuda	175	224	112	511	16	9	1	26
Nadzor nad uslovno otpuštenim licem	0	0	0	0	0	0	0	0
Posebne mere - „Marijin zakon“	0	0	0	0	0	0	0	0
Rad u javnom interesu	45	61	7	113	1	3	0	4
Kućni zatvor sa elektr. nadzorom	51	64	23	138	11	6	0	17

72 Statistički podaci o presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Leskovcu dostavljeni dana 12.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Za polja u kojima nema naveden broj presuda sud se izjasnio da prema njihovoj evidenciji nema podatke o istim.

73 Statistički podaci o presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Lebanu dostavljeni dana 03.12.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.
Napomena: za sva polja koja su prazna prema odgovoru Osnovnog suda u Lebanu je naveo da nema objedinjene podatke u AVP sistemu sada.

74 Statistički podaci o presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda Pirotu u dostavljeni dana 25.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

75 Statistički podaci presudama koje su su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Dimitrovgradu dostavljeni dana 21.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Kućni zatvor bez elek. nadzora	17	19	6	42	5	2	3	10
Kućni pritvor sa elek. nadzorom	1	0	1	2	0	0	0	0
Kućni pritvor bez elek. nadzora	0	0	0	0	0	0	0	0

**Teritorijalna nadležnost Višeg suda u Vranju (Osnovni sud u Vranju,
Osnovni sud u Bujanovcu i Osnovni sud u Surdulici)**

Osnovni sud	Vranje ⁷⁶				Surdulica ⁷⁷				Bujanovac ⁷⁸			
Vrsta AS/AM /Godina	2016.	2017.	1-6 m. 2018.	Ukupno	2016	2017	1-6 m. 2018	Ukupno	2016	2017	1-6 m. 2018.	Ukupno
Uslovna osuda	132	206	53	391	108	68	11	187	259	232	149	640
Nadzor nad uslovno otpušten. licem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Posebne mere - „Marijin zakon“	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rad u javnom interesu	2	3	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0
Kućni zatvor sa elek. nadzorom	18	29	3	50	1	0	0	1	1	29	2	32
Kućni zatvor bez elek. nadzora	24	29	19	72	15	5	4	24	16	29	10	55
Kućni pritvor sa elek. nadzorom	18	29	3	50	0	0	0	0	0	0	0	0
Kućni pritvor bez elek. nadzora	24	29	19	72	0	0	0	0	0	0	0	0

76 Statistički podaci o presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Vranju dostavljeni dana 12.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

77 Statistički podaci o presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Surdulici dostavljeni dana 11.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

78 Statistički podaci o presudama koje su pravnosnažne u periodu 2016, 2017.g. i prvih 6 meseci 2018.g. Osnovnog suda u Bujanovcu dostavljeni dana 18.09.2018. na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

3. Analiza podataka Osnovnih sudova

Analizirajući podatke dostavljene iz 23 Osnovna suda u Srbiji, zaključke o njima smo podelili na osnovu teritorijalne pripadnosti regionima Srbije i brojučano ih predstavili u tabeli br. 8.

Zapadna Srbija: Kolubarski okrug (Mionica, Valjevo, Ub) i Raški okrug (Kraljevo, Raška, Novi Pazar, Sjenica) u periodu od dve I po godine (2016, 2017, prvih 6 meseci 2018) :

- uslovna osuda - 2072;
- nadzor nad uslovno otpuštenim licem nisu izrečene ;
- posebne mere izrečene prema „Marijinom zakonu“ su izrečene samo u jednom slučaju u prvoj polovini 2018.g. (Osnovni sud Valjevo);
- rad u javnom interesu je izrečen u 17 slučajeva;
- kućni zatvor sa elektronskim nadzorom je izrečen za 250 lica;
- kućni zatvor bez elektronskog nadzora je izrečen za 120 lica;
- kućni pritvor sa elektronskim nadzorom je izrečen u 9 slučajeva;
- kućni pritvor bez elektronskog nadzora u 11 slučajeva.

Istočna Srbija: Borski okrug (Negotin, Majdanpek) i Zaječarski okrug (Bor, Zaječar, Knjaževac).

- uslovna osuda - 1576;
- nadzor nad uslovno otpuštenim licem nisu izricane ;
- posebne mere izrečene prema „Marijinom zakonu“ nisu izricane;
- rad u javnom interesu je izrečen u 1 slučaju u 2016. godini;
- kućni zatvor sa elektronskim nadzorom- 168 presuda;
- kućni zatvor bez elektronskog nadzora- 248 presuda;
- kućni pritvor sa elektronskim nadzorom nije izrican;
- kućni pritvor bez elektronskog nadzora je izrečen u 1 slučaju u 2018.godini.

Južna Srbija: Nišavski okrug (Niš, Aleksinac), Pirotski okrug (Piroć, Dimitrograd), Jablanićki okrug (Leskovac, Lebane), Pćinjski okrug (Vranje, Bujanovac, Surdulica) i Toplićki okrug (Prokuplje, Kuršumlja).

- uslovna osuda- 4850 ;
- uslovni otpust sa zaštitnim nadzorom nije izrican;
- posebne mere mere prema „Marijinom zakonu“ su izrečene u 1 slučaju 2016. godine i u 2 slućaja 2017.godine;
- rad u javnom interesu- 273;
- kućni zatvor sa elektronskim nadzorom- 438;
- kućni zatvor bez elektronskog nadzora- 615 ;
- kućni pritvor sa elektronskim nadzorom - 52;
- kućni pritvor bez elektronskog nadzora- 72;

Vrsta sankcije/mera	Zapadni region	Istočni region	Južni region
Uslovna osuda	2072	1576	4850
Nadzor nad uslovno otpuštenim licem	0	0	0
Posebne mere Marijin zakon	1	0	3
Rad u javnom interesu	17	1	273
Kućni zatvor sa elektr. nadzorom	250	168	438
Kućni zatvor bez elek. nadzora	120	248	615
Kućni pritvor sa el. nadzorom	9	0	52
Kućni pritvor bez elek. nadzorom	11	1	72

Tabela br. 8. Vrste izrečenih alternativnih sankcija i mera prema regionu Srbije.

1. Uslovna osuda je sankcija koja je tokom 2016. godine najviše izricana u sva tri okruga i možemo pretpostaviti trend postepenog pada na osnovu prve polovine 2018. godine. Južna Srbija zbog veće teritorijalne nadležnosti ima i najveći broj izrečenih uslovnih osuda, zatim zapadna Srbija, dok istočni region ima skoro tri puta manje uslovnih osuda od južnog regiona, ali obuhvata i manju teritoriju. Kao što se već pokazalo u evidenciji Republičkog zavoda za statistiku uslovne osude čine preko 53% izrečenih krivičnih sankcija. Ovaj podatak može svakako ići u prilog blažoj kaznenoj politici pravosuđa bez obzira na pripadnost regionu.

2. Mera uslovnog otpusta sa zaštitnim nadzorom u razmatranom periodu nije izricana od strane sudova ni u jednom regionu Srbije.

3. Posebne mere prema članu 7. „Marijinog zakona“ izrečene su u jednom slučaju u zapadnoj Srbiji i u 3 slučaja u južnoj Srbiji. Broj ovih presuda je statistički neznačajan i izriče se sporadično/retko. Kada pogledamo podatke Republičkog zavoda za statistiku⁷⁹ ukupan broj osuđenih lica za krivična dela protiv polne slobode je u 2017. godini iznosio 189, te možemo pretpostaviti da su postupci okončani dugogodišnjim kaznama zatvora, pa primena ovih mera još uvek nije došla na red s obzirom da je zakon usvojen 2013. godine, a da se ove mere primenjuju nakon odsluženja kazne zatvora.

4. Rad u javnom interesu se u istočnoj Srbiji retko izriče, dok je u južnoj prepoznata njena korisnost (273). Prema evidenciji 23 Osnovna suda izrečena je ukupno 291 presuda za period od dve ipo godine.

⁷⁹ Punoletni učinioci krivičnih dela (2017). Republički Zavod za statistiku, Saopštenje broj 193, g. LXVIII od 16.07.2018.g. dostupno dana 29.09.2018. na : www.stat.gov.rs/publikacije/G2018/pdf/G20181193.pdf

5. Kućni zatvor sa elektronskim nadzorom je sankcija koja ukazuje na razliku između tri regiona. Naime, za dve ipo godine je najviše izrečeno u južnom regionu (438), zatim u zapadnom i najmanje u istočnom regionu. Sa druge strane, **kućni zatvor bez elektronskog nadzora** je sankcija koja se izricala najviše u južnom regionu u odnosu na ostale (615), ali i više negu u odnosu na kućni zatvor sa elektronskim nadzorom u istom regionu. Čini se da se u pravosuđu na jugu Srbije preferira ova vrsta sankcije i to više bez elektronskog nadzora. Slično stanje je i u istočnom regionu. Međutim, zapadna Srbija ima dva puta manje izrečenih sankcija kućnog zatvora bez elektronskog nadzora u odnosu na istu sankciju sa elektronskim nadzorom. U zapadnom okrugu, može se reći, je izražena veća potreba za konstantnom kontrolom prestupnika.

Svakako možemo konstatovati da je kućni zatvor najčešće izricana alternativna sankcija (tabela. br. 8).

6. Kućni pritvor sa elektronskim nadzorom je mera koja se najviše izricala u južnoj Srbiji, a najmanje u istočnoj. Ova mera bez elektronskog nadzora je izricana u više slučajeva u odnosu na broj mera sa elektronskim nadzorom, što je upitno. Naime, svrha kućnog pritvora jeste obezbeđenje okrivljenog za učestvovanje u krivičnom postupku, a ako nije izrečen elektronski nadzor, poverenik nema konstantnu kontrolu nad kretanjem okrivljenog i tada se povećava šansa za bekstvo..

Napominjemo da statistički podaci nisu stoprocentno precizni, jer se kako smo već naveli u odgovorima nekih sudova, ne vode precizne i detaljne evidencije. Na osnovu toga možemo svakako izraziti sumnju u podatke koji se dostavljaju i Republičkom zavodu za statistiku na godišem nivou i koriste za naučnoistraživačke svrhe. Naime, reč je o broju presuda koje su izrečene pravnosnažno u određenoj godini, ili o presudama gde nije odvojen kućni pritvor i kućni zatvor sa elektronskim od istih bez elektronskog nadzora, ili o nepostojanju precizne evidencije o uslovnim osudama.

Nakon ovih podataka želimo dodatno da akcentujemo kaznu rada u javnom interesu kao kaznu koja je višestruko korisna za osuđena lica i za društvenu zajednicu a koja se ne koristi u punom svom kapacitetu.

II Rad u javnom interesu i Prekršajni sud

Kada govorimo o zakonskim mogućnostima za izricanje kazne rada u javnom interesu neophodno se dotaći i još jednog pravosudnog organa i još jednog zakona. U pitanju su Prekršajni sud i Zakon o prekršajima.⁸⁰

Prekršaj predstavlja protivpravno delo koje je zakonom ili drugim propisom nadležnog organa određeno kao prekršaj i za koje je propisana prekršajna sankcija

80 Zakon o prekršajima „Sl. glasnik RS“ br.65/2013,13/2016,98/2016-odluka US, u daljem tekstu ZOP.

(član 2. ZOP). Zakon o prekršajima u članu 32. predviđa kao prekršajne sankcije: kazne, kaznene poene, opomene, zaštitne mere i vaspitne mere.

Kazna rada u javnom interesu je prvi put uvedena u Zakon o prekršajima u 2010. godini, članom 30. i to tako što je propisano da se ova kazna može propisati zakonom ili uredbom, odnosno odlukom skupštine autonomne pokrajine, skupštine opštine ili skupštine grada. Prema članu 33. ZOP, rad u javnom interesu ne može trajati krađe od 20 sati ni duže od 240 sati, ali se ne može obavljati duže od dva časa dnevno.

Naime, zakonodavac je smatrao, opisujući prekršajna dela da bi bilo korisno predvideti ovu kaznu, jer bi se mogla prilagoditi svakom konkretnom slučaju, a po svojoj vrsti, visini, i načinu izvršenja i drugim karakteristikama bi mogla odgovarati težini izvršenog prekršaja i karakteristikama učinioca.

Kao vrstu kazne članom 38. ZOP iz 2016. godine⁸¹ predviđena je **kazna rada u javnom interesu**. Rad u javnom interesu je neplaćeni rad u korist društva koji se ne obavlja pod prinudom, kojim se ne vređa ljudsko dostojanstvo i ne ostvaruje profit. Rad u javnom interesu ne može trajati kraće od 20 časova niti duže od 360 časova. Ukoliko osuđeni ne ispoštuje dosuđenu kaznu rada u javnom interesu, sud će kaznu zameniti kaznom zatvora, tako što će za svakih započetih osam časova rada u javnom interesu odrediti jedan dan zatvora.

Kod prekršaja kod kojih je dosuđena novčana kazna i osuđeni je ne plati ona se zamenjuje skladno propisu zatvorskom kaznom. Međutim, član 41. st. 3. ZOP propisuje i drugu mogućnost: „ako sud oceni opravdanim, s obzirom na težinu prekršaja, visinu neplaćene novčane kazne i imovinske mogućnosti osuđenog, sud može, umesto kazne zatvora, odrediti da se neplaćena novčana kazna zameni radom u javnom interesu, s tim što osam sati rada zamenjuje jedan dan zatvora, odnosno 1.000,00 dinara novčane kazne, a rad ne može trajati duže od 360 sati. Prostom računicom osuđeno lice može zameniti kaznom rada u javnom interesu, novčanu kaznu u iznosu do maksimalnih 45.000,00 dinara.

Tokom izvršenja kazne rada u javnom interesu potrebno je garantovati poštovanje ljudskog dostojanstva, prava, sloboda i privatnosti osuđenog, onemogućiti diskriminaciju po pitanju boje kože, pola, rase, jezika, vere, socijalnog statusa, imovinskog stanja, obrazovanja i dr. Cilj je da osuđeno lice shvati da je kažnjen za počinjeno delo i da stvori odgovorniji odnos prema društvu.

Kada govorimo o Zakonu o prekršajima, takođe treba spomenuti i član 52.⁸² koji predviđa zaštitne mere:

- oduzimanje predmeta
- zabrana vršenja određenih delatnosti
- zabrana pravnom licu da vrši određene delatnosti
- zabrana odgovornom licu da vrši određene delatnosti
- zabrana upravljanja motornim vozilom

⁸¹ Ibid.

⁸² Zakon o prekršajima, Op. cit., član 52.

- **obavezno lečenje zavisnika od alkohola i psihoaktivnih supstanci**
- **obavezno psihijatrijsko lečenje**
- **zabrana pristupa oštećenom, objektima ili mestu izvršenja prekršaja**
- zabrana prisustvovanja određenim sportskim priredbama
- javno objavljivanje presude
- udaljenje stranca sa teritorije Republike Srbije
- oduzimanje životinja i zabrana držanja životinja.

Član 53. pomenutog zakona propisuje da se zaštitne mere izriču uz kaznu, opomenu ili vaspitnu meru. Međutim, na osnovu dostavljene evidencije može se konstatovati da od ovih pet gradova jedino zaštitne mere uz kaznu izriče Prekršajni sud u Vranju. Posebno treba da budu značajne mere obaveznog lečenja od alkohola i psihoaktivnih supstanci i psihijatrijskog lečenja u situacijama kada lice u vezi sa tim učini prekršajno delo i kada se proceni da bi takva zaštitna mera doprinela tome da se prekršajno delo ne ponovi. Mišljenje je da bi najkorisnije bilo da se izriču uz kaznu rada u javnom interesu, ali i uz novčanu kaznu kao što je to slučaj sa Prekršajnim sudom u Vranju. Cilj je da se kod učinioaca dostigne promena u ponašanju koja će pokazati njegovu odgovornost ka društvenoj zajednici, ali i da se utiče na promenu bolesti zavisnosti ako ona ima uticaja na izvršenje prekršaja, i ako se pretpostavlja da bi zbog zavisnosti ili bolesti došlo do ponovnog izvršenja prekršaja.

Kao što vidimo zakonodavac je dao mogućnost, međutim praksa pokazuje suprotno.

U četiri grada (Niš, Negotin, Kraljevo i Valjevo) u kojima su obavljeni razgovori sa predsednicima prekršajnih sudova dobijeni su podaci o tome da je vrlo teško da dođe do izricanja kazne rada u javnom interesu. U svojim izveštajima istraživači su dobili približno slične podatke od sva četiri predsednika Prekršajnih sudova.

Naime, praksa pokazuje da ako je predviđena i novčana kazna osuđena lica se skoro uvek prihvataju novčane kazne a ne kazne rada u javnom interesu. Ovde je sporno to što je upravo zakonodavac predvideo da se kazna rada u javnom interesu može izreći samo ako je osuđeno lice prihvati. Na ovakav način sudijama su „vezane ruke“ po pitanju izricanja ove kazne. Sa druge strane, čak iako bi se promovisalo izricanje ove kazne među sudijama, isti smatraju da bi to bio veliki broj i da povereničke kancelarije ne bi bile u mogućnosti da „fizički“ isprate izvršenje ovih kazni. Sa treće strane, pojedine sudije idu i linijom manjeg otpora. Kad se izrekne novčana kazna predmet je ad akta a ako se izrekne kazna rada u javnom interesu, ostaje „živ“ predmet duže vreme. Kao još jedan od tehničkih problema koje navode je i smanjen broj zaposlenih u sudu koji rade na izvršenju presuda⁸³. Isti bi teško bili u mogućnosti da isprate

83 Prekršajni sud u Nišu ima 22 radnika na poslovima izvršenja presuda, Prekršajni sud u Negotinu ima po dva radnika na izvršenju u Negotinu i u odeljenjima u Kladovu i Majdanpeku. Predsednici sudova smatraju da bliža komunikacija sa poverenikom nije moguća po pitanju bližeg praćenja izvršenja kazni u ovoj situaciji kada se sva korespondencija obavlja preko Uprave u Beogradu.

presude koje su duže vreme u izvršenju. U trenutnom statusu postupak u Prekršajnim sudovima traje oko 1-2 meseca i postoji veliki broj predmeta na mesečnom nivou.⁸⁴

Iz navedenih razloga statistički podaci koji su predstavljeni i praksa iz koje proizilaze pokazuju da je najveći broj izrečenih novčanih kazni na godišnjem nivou u navedenih pet gradova, zatim sledi kazna zatvora. Novčana kazna se izriče skoro u 99%, dok kazna zatvora ne prelazi 1% od ukupnog broja presuda. Kazna rada u javnom interesu se izriče veoma retko statistički neznčajno.

Da bi se izrekla kazna rada u javnom interesu češće i da bi ista postigla svoju svrhu, neke sudije su predložile da bi bolje bilo da zakonodavac opredeli ovu vrstu kazne za određene prekršaje, jer dok god postoji mogućnost da se optira između novčane kazne i kazne rada u javnom interesu, osuđena lica će češće prihvatati novčanu kaznu. Naime, opravdanje za to možemo naći u pretpostavci postojanja predrasuda prema ovoj vrsti kazne, a svakako je jedan od razloga i osećaj stigmatizacije okoline za lica koja služe kaznu rada u javnom interesu.

Treba pomenuti da je u osnovi kazne rada u javnom interesu - neplaćen rad koji se obavlja u korist zajednice. Lica koja izvršavaju ove kazne treba da za svoje neadekvatno ponašanje „plate“ zajednici „dug“ i nauče se odgovornom ponašanju. Ovde je mesto da pomenemo i specifično ponašanje koje se tokom 2014. godine desilo u Srbiji. Naime, nakon majskih poplava koje su zadesile pojedine delove Srbije i potrebe za radom u zajednici za saniranje šteta nastalih poplavama sudovi su se odlučivali za izricanje ove kazne. Međutim, od 666 pravnosnažnih rešenja u kojima je izrečena kazna rada u javnom interesu u 2014. godini Prekršajnog suda u Beogradu, jedna je izvršena, a 37 lica je platilo kaznu. Prekršajni sud u Beogradu je od 01.03.2016. do 01.08.2017. godine izrekao 2223 kazne rada u javnom interesu umesto novčane kazne. U 99% slučajeva okrivljeni su prihvatili novčanu kaznu ili zamenu u zatvor.⁸⁵

Pored problema dobrovoljnosti osuđenog lica, javlja se i problem radnog vremena preduzeća. Javna preduzeća najčešće rade klasičnim radnim vremenom, a osuđeno lice ako je zaposleno ne može nikako izvršiti kaznu rada u javnom interesu fizički čak i ako želi. Tada, kaznu može odraditi sat do dva dnevno i onda se može svakako preći vremenski rok u trajanju izvršenja kazne ako je osuđen na 360 sati rada u javnom interesu.

84 Sudija Prekršajnog suda u Nišu ima mesečno u proseku oko 60 predmeta, tokom prvih devet meseci 2018. godine je bilo oko 10 000 predmeta, dok je ranijih godina bilo i oko 30 000 predmeta godišnje.

Sudija Prekršajnog suda u Negotinu ima mesečno u proseku oko 45 predmeta, tokom prvih devet meseci 2018.g. je u sudu bilo zaduženo 1827 predmeta, dok je preneto 982 predmeta. Sudija Prekršajnog suda u Valjevu ima mesečno u proseku oko 70 predmeta. Sudija Prekršajnog suda u Kraljevu ima u proseku oko 600-700 predmeta godišnje.

85 Dostupno 24.10.2018. na internet adresi: <http://mondo.rs/a1032705/info/drustvo/drustveni-rad-umesto-zatvora-nije-popularan-u-Srbiji.html>

Prekršajni sud u Nišu⁸⁶

Godina/vrsta kazne	Kazna zatvora	Novčana kazna ⁸⁷	Kazna rada u javnom interesu	Ukupan broj izrečenih presuda	Ukupan broj izvršenih presuda
2016.g.	15	-	0	17 903	11 590
2017.g.	72	-	0	13 354	11 677
Prvih 6 meseci 2018.g.	80	-	0	6 329	5 597

Tabela br. 9. Broj pravnosnažnih presuda koje su izrečene u toku 2016, 2017. i prvih 6 meseci 2018.g. u Prekršajnom sudu u Nišu.⁸⁸

Ukupan broj izrečenih pravnosnažnih presuda obuhvata kazne zatvora, novčane kazne, kazne rada u javnom interesu i opomene. S obzirom na izražene cifre ipak možemo zaključiti da novčane kazne zajedno sa opomenama čine veći procenat presuda od kazne zatvora i kazne rada u javnom interesu kojih nema (tabela br. 9). Po rečima predsednika suda kazne zatvora se često izriču zbog nasilja u porodici, nasilničke vožnje ili kod povratništva. Zakonska mogućnost za izricanje zaštitne mere se retko koristi. Kao pozitivan primer navodi se da je za izricanje mere obaveznog lečenja od alkoholizma ili narkomanije jedno od čestih rešenja kod dela kao što je nasilje u porodici koji se vodi u Prekršanom sudu.

Možemo konstatovati i to da sve presude koje su u jednom periodu izrečene ne budu i izvršene a tome svakako doprinosi dužina postupka, pravo na žalbu, pravnosnažnost i dr.

Prekršajni sud u Negotinu⁸⁹

Godina/vrsta kazne	Kazna zatvora	Novčana kazna	Kazna rada u javnom interesu	Ukupno
2016.g.	4	1762	1	1767
2017.g.	9	2066	3	2078
Prvih 6 meseci 2018.g.	8	931	0	938

Tabela br. 10. Broj pravnosnažnih presuda koje su izrečene u toku 2016, 2017. i prvih 6 meseci 2018.g. u Prekršajnom sudu u Negotinu.⁹⁰

⁸⁶ Prekršajni sud u Nišu je teritorijalno nadležan za grad Niš i grad Aleksinac, zatim mesta Doljevac, Svrlijig, Ražanj, Merošina i Žitorađa u kojima ima po jedno odeljenje suda, a zaposleno je ukupno 24 sudije prekršajnog suda.

⁸⁷ Na osnovu načina evidencije podataka Prekršajni sud u Nišu nema tačan broj presuda u kojima su izrečene novčane kazne. Međutim, uzimajući u obzir dostavljene podatke o ukupnom broju izrečenih presuda (obuhvataju kaznu zatvora, novčanu kaznu, rad u javnom interesu i opomenu), možemo zaključiti da postoji najveći broj izrečenih presuda u vidu novčane kazne.

⁸⁸ Statistički podaci Prekršajnog suda u Nišu na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja od dana 05.09.2018.

⁸⁹ Prekršajni sud u Negotinu je teritorijalno nadležan za grad Negotin, Kladovo i Majdanpek u kojima ima po jedno odeljenje suda, a zaposleno je ukupno 4 sudije Prekršajnog suda.

⁹⁰ Statistički podaci Prekršajnog suda u Negotinu na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja od dana 03.09.2018.

Prekršajni sud u Negotinu takođe najviše izriče novčane kazne. Iako postoji pozitivan stav sudija prema kazni rada u javnom interesu, skoro se i ne izriče jer se osuđena lica ne javljaju na rad i izvršenje presude je onemogućeno iako je osuđeno lice u postupku prihvatilo kaznu (tabela br. 10). Smatra se da osuđena lica ne shvataju ozbiljno dosuđenu kaznu i onda se ista zameni ili novčanom kaznom ili zatvorom. Sudije su mišljenja da zakonskom regulativom ne možemo obavezati da osuđeno lice radi ako to on neće i tada opet dolazimo do novčane kazne i zatvora. Kazna zatvora se uvek izriče kada je u pitanju nasilje u porodici i kada se primenjuje Zakon o sprečavanju nasilja u porodici⁹¹.

Prekršajni sud Vranje ⁹²

Godina/vrsta kazne	Kazna zatvora	Novčana kazna	Novčana kazna uz zaštitnu meru	Kazna rada u javnom interesu	Ukupno
2016.g.	3	3224	2686	0	5913
2017.g.	12	3544	2262	0	5818
Prvih 6 meseci 2018.g.	32	1803	953	0	2788

Tabela br. 11. Broj pravnosnažnih presuda koje su izrečene u toku 2016, 2017. i prvih 6 meseci 2018.g. u Prekršajnom sudu u Vranju.⁹³

Prekršajni sud u Vranju takođe najviše izriče novčane kazne, ali i novčane kazne sa zaštitnim merama. Kazna rada u javnom interesu se i ne izriče (tabela br. 11). Broj novčanih kazni je svakako veliki, a čini se da su svi osuđeni plaćali kazne na vreme jer je broj zatvora koji su izrečeni u prethodnom periodu mali.

Prekršajni sud u Kraljevu ⁹⁴

Godina/vrsta kazne	Kazna zatvora	Novčana kazna	Kazna rada u javnom interesu	Ukupno
2016.g.	17	5481	0	5498
2017.g.	41	5324	0	5365
Prvih 6 meseci 2018.g.	18	2272	0	2290

Tabela br. 12. Broj pravnosnažnih presuda koje su izrečene u toku 2016, 2017. i prvih 6 meseci 2018.g. u Prekršajnom sudu u Kraljevu.⁹⁵

- 91 Zakon o sprečavanju nasilja u porodici „Sl. glasnik RS“ br. 94/2016, član 36.- kaznom zatvora u trajanju do 60 dana kazniće se lice koje izrečenu ili produženu hitnu meru prekrši.
- 92 Prekršajni sud u Vranju je teritorijalno nadležan za grad Vranje i za teritoriju opštine Bujanovac, Surdulica i Vladičin Han gde postoji po jedno sudsko odeljenje.
- 93 Statistički podaci Prekršajnog suda u Vranju na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja od dana 26.09.2018.
- 94 Prekršajni sud u Kraljevu je teritorijalno nadležan za grad Kraljevo i Vrnjačku Banju u kom ima jedno po odeljenje suda, a zaposleno je ukupno 9 sudija prekršajnog suda (2 sudije u Vrnjačkoj Banji).
- 95 Statistički podaci Prekršajnog suda u Kraljevu na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja od dana 28.08.2018.

Za Prekršajni sud u Kraljevu (tabela br. 12) je karakteristično da sudije ne raspolažu podatkom o preduzećima gde se može izvršiti kazna rada u javnom interesu iako postoje preduzeća koja bi, po njihovom mišljenju, bila pogodna za rad osuđenih lica u njima, čime bi se pomoglo zajednici besplatnim radom. U praksi se za poslednje tri godine nisu izricale zaštitne mere obaveznog psihijatrijskog lečenja, ili lečenja od alkoholizma ili narkomanije (član 52. ZOP). Takođe, zapaženo je kao i u svim sudovima da je pritisak na sudijama da se sa novčanim kaznama vrši „punjenje“ državnog budžeta, a sa druge strane i sami osuđeni lakše prihvataju novčanu kaznu nego rad u javnom interesu ili zatvor.⁹⁶ Kazna zatvora se izriče kao poslednja opcija kada se ne plati novčana kazna, a obavezno se izriče u slučajevima kršenja hitnih mera izrečenih na osnovu Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

Prekršajni sud u Valjevu⁹⁷

Godina/vrsta kazne	Kazna zatvora	Novčana kazna	Kazna rada u javnom interesu	Ukupno
2016.g.	67	10547	0	10614
2017.g.	62	9487	0	9549
Prvih 6 meseci 2018.g.	43	5214	0	5257

Tabela br. 13. Broj pravnosnažnih presuda koje su izrečene u toku 2016, 2017. i prvih 6 meseci 2018.g. u Prekršajnom sudu u Valjevu.⁹⁸

Prekršajni sud u Valjevu sa odeljenjima suda mesečno se zadužuje po sudiji oko 70 predmeta što je dodatni pritisak na sudije. Prema rečima predsednika Prekršajnog suda u Valjevu, u prvih devet meseci 2018. godine je naplaćen iznos od 95.7 miliona dinara od izrečenih novčanih kazni, a izečeno je oko 1000 dana zatvora za određene prekršaje.⁹⁹ Kazna rada se nije izricala u razmatranom vremenskom periodu, a kazna zatvora je izečena u preko 62 slučaja godišnje (tabela br.13).

O značaju izricanja kazne rada u javnom interesu kao prekršajne kazne govori podatak o vremenu njenog uvođenja u zakonske okvire, međutim i tokom 2012. godine je Udruženje sudija prekršajnih sudija Republike Srbije prepoznalo korisnost kazne rada u javnom interesu i to u vidu potrebe za smanjenjem zatvorenika, širem spektru sankcija koje se daju sudiji između kojih može da optira za svakog okrivljenog, naročito jer je populacija izvršilaca saobraćajnih prestupa mnogobrojna i raznovrsna,

⁹⁶ U 2017. godini Prekršajni sud u Kraljevu je naplatio 110 miliona dinara od novčanih kazni, a u toku prvih 5 meseci 2018. godine oko 65 miliona dinara.

⁹⁷ Prekršajni sud u Valjevu je teritorijalno nadležan za grad Valjevo i za teritoriju opštine Lajkovac, Ub, Mionica, Osečina, Ljig u kojima ima po jedno odeljenje suda, a zaposleno je ukupno 18 sudija prekršajnog suda.

⁹⁸ Statistički podaci Prekršajnog suda u Valjevu na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja od dana 29.08.2018.

⁹⁹ [https://patak.co.rs/vesti/patak online/](https://patak.co.rs/vesti/patak%20online/) od početka godine 95.6 miliona dinara od naplaćenih kazni, pristupljeno 14.09.2018.

a primenom ovakvih mera bi se postigla individualizacija, cilj i svrha izricanja sankcija.¹⁰⁰ Ipak novčana kazna je najčešće izricana prekršajna kazna, a procenat kazne rada u javnom interesu je statistički neznačajan.

III Rezultati istraživanja stavova poverenika

U daljem tekstu su predstavljeni stavovi i mišljenja poverenika zaposlenih u deset kancelarija povereničke službe i to u Nišu, Negotinu, Zaječaru, Pirotu, Vranju, Leskovcu, Novom Pazaru, Prokuplju, Kraljevu i Valjevu.

1. Stavovi poverenika o AS i AM i pravnoj regulativi

Ispitujući **jasnost i preciznost pravne regulative** koja reguliše oblast izvršenja alternativnih sankcija jedna trećina ispitanika se izjasnila da je ista nejasna (33%). Kod nekih ispitanika koji su dali odgovor da je regulativa jasna i primenljiva u izvršenju, dodati su komentari da postoje neke situacije u praksi koje zakonski i podzakonski akti nisu predvideli.

Sa druge strane, odgovori na pitanje šta je **loše u primeni** alternativnih sankcija i mera došlo se do nedostataka koji se tiču upravo zakonskih problema (**nejasna i neprecizna zakonska regulativa**). Od 18 poverenika polovina njih (9) smatra da sudovi izriču neadekvatnu sankciju prema osuđenom licu. Naime, izriču se sankcije višestrukim povratnicima ili elektonski nadzor kod zavisnika od droga, ili onima koji nemaju tehničke uslove za sprovođenje sankcije kao što su beskućnici). Sud ne proverava tehničke uslove za izvršenje sankcije pre izricanja presude iako za to ima zakonsku mogućnost bar kad je u pitanju kućni zatvor (sud može da traži izveštaj od poverenika).

Iako je dve trećine ispitanika (na prvo pitanje iz upinika) odgovorilo da su zakonski propisi jasni i primenljivi ipak smatramo da iste treba usavršiti i na kvalitetniji i precizniji način regulisati postupanje svih subjekata u izvršenju, a što je i potvrđeno u kasnijim odgovorima ispitanika, naročito u domenu problema na koje nailaze u izvršenju pojedinih sankcija i mera, kao i u delu izražavanja predloga za poboljšanje rada povereničke službe (predlozi su bili da se izrade precizniji akti za pojedinačne sankcije i mere i multisektorsku saradnju). Ovaj nalaz sa druge strane je u suprotnosti sa ovim prvim pitanjem u upitniku, te čini odgovore ispitanika nekonzistentnim, jer se stekao utisak na osnovu kasnijih odgovora da postoji ipak potreba da se postupanja preciznije regulišu.

Naime, akti i propisi koji se primenjuju su dobri ali ne mogu nekada u praksi da reše probleme koji se dešavaju i to daje mogućnost za manipulaciju od strane osuđenih lica jer pravosudni sistem i poverenička služba vrlo često nisu u mogućnosti

100 Alternativne sankcije - kazna rada u javnom interesu, analiza problema sa akcionim planom i preporukama za unapređenje. (2012). Udruženje sudija prekršajnih sudija Republike Srbije. Beograd, str. 25.

da se usaglasе u postojećim zakonskim okvirima. Propisima nije predviđeno postupanje u specifičnim situacijama, pa sudska praksa nije ujednačena¹⁰¹ (što je u svojim odgovorima navelo 83% ispitanika). Tada najčešće rešavanje problema zavisi od kvaliteta međusobne saradnje, senzibiliteta i znanja zaposlenih u pravosuđu.

Podaci istraživanja su pokazali da sud u većini slučajeva ne potražuje **izveštaj poverenika o proceni primenljivosti** mera pre izricanja sankcije (kućnog zatvora) iako ima zakonsku mogućnost.¹⁰² Naime, 33 % (6) poverenika su imala situaciju da sud traži ovakvu vrstu izveštaja i to se dešavalo ponekad. Od većine poverenika (67%) sud nikada nije tražio takav izveštaj. Takođe, ovde treba pomenuti da se svi poverenici ne zadužuju za realizaciju svih vrsta sankcija i mera i da se njihovo iskustvo zbog toga može zasnivati na primeni samo određenih sankcija/mera sa kojima su dolazili u dodir (npr. pojedini poverenici se zadužuju samo predmetima kućnog pritvora).

Mišljenja smo da bi potraživanje izveštaja od strane suda u postupku pre donošenja odluke¹⁰³ bilo od značaja u proceni vrste osude jer bi sudija mogao da se upozna sa podacima o osuđenom licu do kojih se u sudskom postupku nije došlo. Naime, mogu se dobiti podaci o bliskom socijalnom okruženju, funkcionisanju porodice i međusobnim odnosima, podršci i konfliktima, o ekonomskom i stambenom statusu osuđenog lica, tehničkim uslovima za izvršenje sankcije i sl. Sa druge strane, neki mogu smatrati da se potraživanjem izveštaja od poverenika može prejudicirati odluka suda. Međutim, kako je sud nezavistan organ ostavlja mu se na odluku koje će podatke prikupiti u postupku i kome će dati veru u postupku donošenja odluke. Pored izveštaja za ovu sankciju mišljenje je da bi on trebao da se pribavlja i u postupcima u kojima sud razmatra izricanje i svih ostalih alternativnih sankcija i mera (što je slučaj u drugim državama Evrope).

Kao **najčešću** alternativnu sankciju ili meru koja se izriče svi poverenici ističu **kaznu zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje/kućni zatvor** (100%). Po mišljenju svih poverenika, postoji trend povećanja izricanja alternativnih sankcija i mera (100%). Ovaj podatak se svakako slaže sa već pomenutim zvaničnim statističkim podacima koji registruju povećanje ovih sankcija iz godine u godinu na nivou države.¹⁰⁴

Poverenici u najvećoj meri procenjuju da je **uspešnost primene alternativnih sankcija i mera** dobra (44%) i zadovoljavajuća (39%), a samo jedan poverenik je

101 Možemo reći da postoje sudije koje su uvek raspoložene da izreknu alternativne sankcije ako su ispunjeni uslovi, ali isto tako postoje i sudije koje imaju otpor prema alternativnim sankcijama. Pretpostavljamo da razlozi otpora mogu biti razni (nedovoljna edukacija o ovim sankcijama; tradicionalan stav da je osuđeni najsigurniji u zatvoru dok traje postupak pa mu se pritvor produžava; ili da su alternativne sankcije blage i ne postižu svrhu kažnjavanja kao što to postiže boravak u zatvoru; da određene mere postoje samo za određene (značajne) ljude i sl.).

102 Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera „Sl. glasnik RS“ br. 55/2014 i 87/2018, član 20.

103 Preporuka br. KM/Rek (2010) 1 Komiteta Ministara Saveta evrope državama članicama o procenjskim, Deo IV, izveštaji pre izricanja presude - tačka 44.

104 Punoletni učinioci krivičnih dela, 2017. Republički Zavod za statistiku, Saopštenje, LXVIII, 19.01.2019.

odgovorio da je odlična. Ukupno gledano 83% poverenika smatra da je uspešnost pozitivna odnosno da prestupnici uspeju da izdrže svoje sankcije i obaveze koje su im predviđene pravosudnim odlukama. 72% ispitanika je mišljenja da u ovom trenutku alternativne sankcije i mere, postižu svoju **svrhu delimično**. Ako je prema članu 2. ZIVS¹⁰⁵ svrha izvršenja istih u zaštiti društva od kriminaliteta, a sa ciljem resocijalizacije i reintegracije osuđenih lica kroz izvršenje tih sankcija u zajednici, onda to znači da se ona delimično ostvaruje, odnosno da resocijalizacija ne uspeva kod svih prestupnika kojima su ove sankcije i mere izrečene. Tu dolazimo do pitanja o visini povrata kod ovih učinilaca? Koji je to procenat učinilaca u toku ili nakon izvršenja ovih sankcija učini novo krivično delo? Koji je razlog delimično ostvarene svrhe? Da li razlog treba da tražimo samo u učinocu krivičnog dela, u sudskoj proceni ili u kvalitetu izvršenja sankcije?

Poverenici su na osnovu svoje okvirne procene sa licama koja su izvršavala neku alternativnu sankciju ili meru istakli, da su isti bili **povratinci** u 20-60 % slučajeva (50% ispitanika). Ovde ćemo istaći da je procenat povratništva već bio prisutan kod 20-40% učinilaca u zapadnom regionu, kod 60-80% učinilaca u istočnom regionu, a u južnom regionu kod učinilaca u rasponu do 60%.

Kao autoru, analizirajući dostupne statističke podatke i literaturu kako domaću, tako i stranu nameću se pitanja o svrsi i uspešnosti primene ovih sankcija i odnosu državne vlasti prema njima?

Ako postoje prepoznate prednosti za osuđena lica, društvenu zajednicu i sistem u celini, kako to da se svrha izrečenih sankcija i mera ne ostvaruje u potpunosti? Da li ove sankcije i mere treba da se izriču svim osuđenim licima (situacionim osuđenima sa prvim krivičnim delom, osobama sa prekršajnim delima i osobama koji su svedoci saradnici ili višestrukim povratnicima)? Da li je adekvatno izreći sankciju kućnog zatvora sa elektronskim nadzorom višestrukom povratniku, izvršiocu krivičnih dela u vezi sa opojnim drogama koje bi ostalo u svojoj kući i poštovao kaznu o kontroli kretanja, a možda u istoj toj kući nastavio sa vršenjem prodaje opojnih droga (kroz prozor, posetama do ulaznih vrata kuće i sl.). Da li su ove sankcije i mere adekvatne za svakoga ili je potrebna dobra procena ko zaslužuje drugu šansu van zatvorskih uslova? Da li je loša procena kome izreći alternativnu sankciju ili meru dovela do delimično ostvarene svrhe izvršenja ovih sankcija?

Preporuke Ministara Saveta Evrope ističu da izricanje alternativnih sankcija i mera odnosno njihova priroda i trajanje treba da budu proporcionalne težini krivičnog dela za koje je lice osuđeno, ali uzimajući u obzir lične karakteristike osuđenog. Sankcije treba da podstiču individualizaciju, postignu odgovarajući odnos između delikta i reakcije kaznenog sistema, kao i ličnosti i sposobnosti osuđenog lica.¹⁰⁶

Stav poverenika o alternativnim sankcijama i merama je svakako pozitivan, ali isto tako evidentno je da postoje problemi u njihovom izvršenju. Ono što je **loše u**

105 ZIVS, Op. cit., član 2. Svrha i sadržaj izvršenja.

106 Preporuka br. R (92)16 Komiteta Ministara Saveta Evrope državama članicama o Evropskim pravilima o sankcijama i merama u zajednici, Prvo poglavlje, Pravilo br. 6.

primeni alternativnih sankcija i mera odnosno nedostaci koji se uviđaju u praksi poverenici su opredelili u dve kategorije: zakonski problemi (nejasna i neprecizna zakonska regulativa) o kojoj smo već govorili i **tehnički nedostaci povereničke službe**. Smatramo da niko bolje nije u mogućnosti da uoči nedostatke primene alternativnih sankcija i mera od poverenika, te samim tim niko nije ni pozvaniji da predloge za unapređenje rada u oblasti izvršenja ovih sankcija i mera.

Kada su u pitanju **tehnički nedostaci povereničke službe** koji u mnogome otežavaju rad, poverenici su naveli sledeće: nedovoljno elektronskih uređaja, nedovoljno vozila, nedovoljno poverenika, a veliki broj predmeta, ali i nedovoljan broj ostalog potrebnog osoblja (tehničari, administrativni radnici) (61%) i centralizacija koja usporava rad. Tri poverenika su još navela i da im je rad otežan i zbog nepostojanje adekvatnih ustanova u sistemu (nepostojanje savetovališta za učinioce nasilja u porodici).

Kao **predloge za unapređenje rada povereničke službe** ističu :

1. *Unapređenje organizacijskog aspekta u skladu sa nedostacima:* svi poverenici su naveli da je potrebno **tehničko i kadrovsko jačanje službe** – obezbediti vozila, veći broj elektronskih uređaja, veći broj poverenika da bi bili zaduženi sa manjim brojem predmeta, oformiti centralnu bazu podataka radi vođenja tačne elektronske evidencije, oformiti logistiku u svakoj kancelariji (obučeno tehničko osoblje za postavljanje elektronskih uređaja, vozači, referenti administracije radi smanjenja administrativnih poslova poverenika, oformiti pravnu službu u centrali odeljenja). Zatim, jedna trećina poverenika (6) je odgovorila da je potrebno razdvajanje povereničke službe od zatvora odnosno 100% radno angažovanje samo poverenika i odvojeno kompletno funkcionisanje i nezavisnost od resursa zatvora. U vezi sa načinom organizacije rada pet poverenika (28%) smatra da je potrebna decentralizacija funkcionisanja po okruzima i odvojenost od centralizovanog načina koji usporava rad. Potrebno je poboljšati status poverenika kroz beneficirani radni staž i bolju platu i ulagati više u kvalitet rada i podršku poverenicima kroz više programa i edukacija za unapređenje rada poverenika i za razmenu iskustava između povereničkih kancelarija.
2. Kao aspekt unapređenja svog rada i svoje službe percipiraju se i **odnosi sa drugim institucijama**. S obzirom na komplikacije i nedostatke u radu smatra se da je bitno poboljšati saradnju sa sudom i tužilaštvom pre izricanja sankcija ali i senzibilisati javnost o značaju alternativnih sankcija kako bi se saradnja sa drugim institucijama poboljšala.

Na osnovu dobijenih odgovora, možemo konstatovati da je zastupljena neujednačena sudska praksa (iste situacije se rešavaju različitim pravnim rešenjima u zavisnosti od sudije) i da su nejasni i neprecizni kriterijumi na osnovu kojih sud može izreći određenu sankciju (ne samo formalni uslov), te se stvar prepušta diskrecionoj proceni i pravu svakog pojedinačnog sudije. Razlog za to jednim de-

lom svakako vidimo i u nepreciznoj i neusklađenoj pravnoj regulativi (zakoni i podzakonski akti), ali možda i u nedovoljnom i neadekvatnom iskorišćavanju već postojećih propisanih odredbi.

Stav poverenika je pozitivan prema alternativnim sankcijama, a uspešnost u primeni alternativnih sankcija je dobra. Ipak, svrha njihove primene se delimično ostvaruje. Najčešća sankcija je kazna kućnog zatvora, te možemo da zaključimo da su ostale sankcije zanemarene iako mogu imaju pozitivne efekte na pojedine učinioce.

Otežano izvršenje alternativnih sankcija se dešava iz navedenog razloga neprecizne pravne regulative, ali i tehničkih ograničenja u organizaciji rada povereničke službe. U daljem tekstu videćemo da se ova dva faktora ponavljaju i jesu kamen spoticanja uspeha u primeni ovih sankcija i mera.

1. Stavovi koji se odnose na saradnju sa drugim institucijama

U vršenju poslova iz svoje nadležnosti poverenička služba sarađuje i razmenjuje podatke sa državnim organima, organima lokalne zajednice, udruženjima i drugim institucijama koji su od značaja za obavljanje njihovih poslova.¹⁰⁷ Poverenici treba da sarađuju zajedno sa drugim javnim i privatnim organizacijama na promociji uključivanja osuđenih lica u društvo. Neophodan je koordinisan međusektorski i interdisciplinarni rad kako bi se zadovoljile složene potrebe osuđenih lica i unapredila javna bezbednost.¹⁰⁸

Najčešći način komunikacije između poverenika i drugih institucija se obavlja **telefonskim putem** uz već zakonom propisanu obavezu službene korespondencije – upućivanja/razmena službenih dopisa (83%).

Da bi ispunjavali adekvatno poslove iz nadležnosti poverenici moraju biti posvećeni svom poslu i rešavati probleme na koje nailaze. Stepenn njihove posvećenosti i mogućnosti da reše postojeće probleme itekako može uticati na **zadovoljstvo svojim poslom**, a ono uzročno može uticati i na saradnju sa drugim institucijama. Zadovoljstvo ili nezadovoljstvo poslom je pre svega, indikator prilagođenosti ili neprilagođenosti radnom okruženju ili širem sistemu u kom zaposleni funkcioniše.

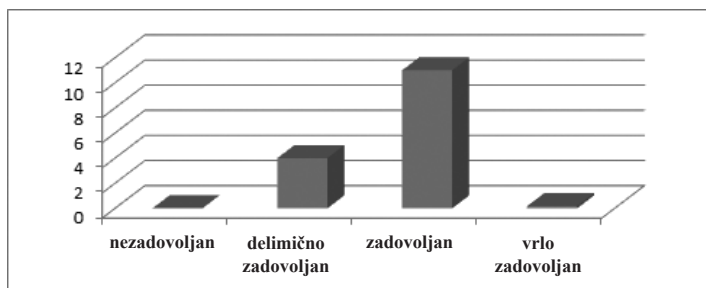
Jedanaest ispitanika (61%) je izjavilo da su zadovoljni svojim poslom, dok je četvoro (22%) delimično zadovoljno, a troje (17%) je vrlo zadovoljno. Ni jedan poverenik nije odgovorio da je nezadovoljan svojim poslom (histogram br. 1).

I pored svih problema koje imaju u vršenju poslova iz nadležnosti (koje su i naveli u delu za predloge unapređenja svoje službe), većina poverenika je ipak zadovoljna svojim poslom (uslovima rada, sigurnošću u platu, organizacijom i načinom rada). Entuzijazam i ulaganje napora da se izvrši posao je vrlo primećen, jer pokušavaju na

107 Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera „Sl. glasnik RS“ br. 55/2014, 87/2018, član 3. Poverenička služba.

108 Preporuka br. KM/Rek (2010) 1 Komiteta Ministara Saveta Evrope državama članicama o procijajskim pravilima Saveta Evrope. Dodatak 1, Deo 1, stav 12.

sve dozvoljene načine da reše praktične probleme za koje nisu propisana precizna rešenja u pravnim aktima.



Histogram br.1. Zadovoljstvo poverenika svojim poslom.

Poverenici su ocenili kvalitet saradnje sa drugim institucijama:

Saradnja / Broj poverenika	Nezadovoljavajuća	zadovoljavajuća	dobra	odlična
Sud	1	1	11	4
Tužilaštvo	1	4	9	4
Policija	-	1	10	7
Lokalna samouprava	-	7	8	3
Zatvor	-	-	6	12
Advokati	4	4	9	1

Tabela br. 14. Ocena kvaliteta saradnje sa drugim učesnicima u postupku izvršenja AS i AM.

Saradnja sa sudom

Prema mišljenjima poverenika, možemo konstatovati da je saradnja sa sudovima u većini dobra, pozitivna i korektna (61%). Četiri poverenika smatraju da je saradnja u njihovom gradu odlična (22%), a samo jedan poverenik ju je ocenio kao nezadovoljavajuću (tabela br. 14). Saradnju ne možemo generalizovati prema sudovima, već se više može zaključiti da je individualna i da zavisi od tipa ličnosti sudijske, njegove zainteresovanosti, senzibilisanosti i znanja. Pozivajući se na prethodne rezultate ovog istraživanja o zakonskoj regulativi, neujednačenosti pravosudne prakse možemo pretpostaviti da su pak i to uzroci problema u saradničkom odnosu sa sudijama.

Saradnja sa tužilaštvom

Saradnju sa tužilaštvom poverenici ocenjuju različito. Naime, polovina smatra da je **dobra**, dok 22% njih smatra da je zadovoljavajuća i isto toliko i da je odlična (tabela br. 14). Ovakav nalaz možemo objasniti time da u nekim gradovima, saradnje vezano za postupanje u predmetima skoro da i nema jer tužiocima ne izriču često

alternativne mere, pa se saradnja više odvijala kroz neformalne kontakte i susrete (seminari, sastanci). Kao što smo već u delu o statističkim podacima napomenuli, neke povereničke kancelarije su uspostavile i dogovor sa javnim tužilaštvom da im ne dostavljaju izrečene mere jer ne mogu da ih prate, a sa druge strane javna tužlaštva i ne primenjuju tako često mere koje mogu biti predmet nadležnosti poverenika ili ih sami nadziru kada ih izreknu.

Saradnja sa policijom

56% poverenika smatra da je saradnja sa policijom **dobra**, a 39% poverenika da je odlična (tabela br. 14). Poverenici ističu da saradnja varira zavisno od policijske stanice i zbog toga bi sa pojedinim trebala da se unapredi. Svi poverenici u obavezi su da policiju obavestavaju o početku primene sankcije/mere putem službenog dopisa i smatraju da je policija savesna u svom postupanju i da poštuje rokove.

Interesan je i predlog jedne povereničke službe u istočnoj Srbiji da bi *nadzor nad kućnim zatvorima i pritvorima trebalo da vrši policija*. Saradnja sa PU je potrebno da se unapredi u situacijama traženja lica kako bi razmena povratnih informacije bila brža.

Saradnja sa zatvorom

Saradnja poverenika sa zatvorskom službom je u 67% ocenjena kao **odlična**, a u 33% kao dobra. Razlog za visoku ocenu kvaliteta saradnje svakako možemo naći u tome da 12 poverenika radi istovremeno i u zatvoru, kao i u tome da se određeni resursi za rad dobijaju od zatvora te saradnja nužno mora biti dobro organizovana. Nužna je organizacija i saradnja oko korišćenja vozila za odlazak na teren, oko tehničara za instaliranje elektronskih uređaja, oko dostave pošte jer neki poverenici poštu dobijaju preko zatvora u kom rade. Dobrobit rada u zatvoru je, takođe i veliko iskustvo koje stiču poverenici u radu sa raznim kategorijama osuđenih lica, a neretko se dešava da ista lica iz zatvora kasnije budu u tretmanu povereničke službe, što olakšava rad.

Saradnja sa advokatima učinilaca krivičnih dela

Advokati se retko obraćaju poverenicima za pružanje informacija o sankciji za svog klijenta (61%), a četiri poverenika su imala iskustva da se advokati obraćaju na početku izvršenja (22%). Jedan poverenik se izjasnio da se obraćaju najčešće pri kraju izvršenja sankcije, a jedan poverenik da se obraćaju više puta u toku postupka izvršenja. Saradnja poverenika sa advokatima sa kojima su imali kontakte, okarakterisana je kao dobra od strane polovine poverenika (tabela br. 14). Ostaje otvoreno pitanje zašto se retko obraćaju? Jedan od odgovora može biti pretpostavka da sve neophodne podatke dobije osuđeno lice na početku i na kraju mere, pa advokat nema potrebe za daljim informisanjem.

Saradnja sa lokalnom samoupravom

Kada je u pitanju saradnja sa lokalnom samoupravom poverenici su je ocenili kao dobru (44%) i zadovoljavajuću (39%). Slično tome, kvalitet saradnje sa drugim

ustanovama, poslodavcima na lokalnom nivou, je u većini ocenjen kao dobar (56%), a nešto više od trećine (33%) je ocenilo da je zadovoljavajuć. S obzirom, da su lokalna preduzeća pod ingerencijom lokale samouprave, ovakvi rezultati se podudaraju.

Bitno je istaći da lokalna samouprava u većini gradova obezbeđuje prostor za povereničke kancelarije i da se u svojstvu promocije alternativnih mera može interesovati za njihovo izvršenje. Direktori lokalnih preduzeća moraju biti senzibilisani za zapošljavanje osuđenih lica i lokalna zajednica u globalu bi trebala biti podržavajuća u postupku izvršenja.

Unapređenje multisektorske saradnje:

Predlozi za unapređenje saradnje **sa pravosudnim organima** (sud i tužilaštvo) su većinom, čini se, usmereni na sud. Polovina poverenika (9) ističe potrebu za propisivanjem Memoranduma ili multisektorskih Protokola o saradnji i postupanju institucija u sistemu izvršenja, naročito u smislu definisanja prava i obaveza vezano za svaku pojedinačnu sankciju (propisivanje postupaka obavezujuće saradnje i jasnijih i preciznijih pojedinačnih nadležnosti). Ovaj nalaz se poklapa sa podacima o nejasnoj pravnoj regulativi i potrebi za usaglašavanjem pravosudne prakse. Da bi to postigli, poverenici (78%) predlažu i da se češće održavaju edukacije sudija i tužilaca o svrsi primene AS i AM, zatim zajednički multisektorski seminari i češći radni sastanci (prezentacija rada, razmena iskustava).

Potrebno je da se poveća angažovanje sudija na zahteve poverenika/ u smislu odgovora na vanredne izveštaje poverenika, zatim prethodno angažovanje poverenika za utvrđivanje tehničkih mogućnosti za izvršenje sankcije pre izricanja kazne (uvažavanje mišljenja poverenika o svrsishodnosti primene određene snkcije naročito kad su u pitanju višestruki povratnici) čime bi se izbeglo izricanje blage kazne povratnicima.

Poverenici nisu davali predloge za unapređenje saradnje sa zdravstvenim ustanovama, centrima za socijalni rad, niti filijalama nacionalne službe za zapošljavanje.

Da bi se saradnja unapredila, iz ugla poverenika, **lokalne samouprave** bi trebale:

- da povećaju broj institucija ili podrže u većoj razmeri pružaoce specijalizovanih usluga iz oblasti psihosocijalnog i psihoterapijskog rada sa osuđenim licima. Neophodno je da postoje savetovališta i odgovarajuće ustanove¹⁰⁹ za rad sa određenim licima-zavisnicima od alkohola ili narkotika koji zahtevaju specijalizovan tretman (jer na odeljenjima psihijatrije nema dovoljno prostora za individualni i grupni savetodavni ili psihoterapijski rad).
- da povećaju aktivnosti kroz seminare, sastanke i medijske aktivnosti vezane za senzibilisanje javnosti i zaposlenih o značaju alternativnih sankcija (33%) Time bi se povećala informisanost i stvorila bolja saradnja sa ustanovama i javnim preduzećima.

109 Lokalna samouprava bi mogla biti osnivač, a obavezno bi trebala biti finansijer usluge ukoliko ne postoji na nivou nadležnog ministarstva.

- da se stvori jasnija zakonska regulativa na nivou lokalnog funkcionisanja i obavezama u vidu memoranduma o saradnji ili pojedinačnih protokola o saradnji institucija lokalne samouprave (28%). U okviru toga je neophodno da se odredi bar po jedan zaposleni ispred svake institucije za kontakt i saradnju sa poverenikom.
- dva poverenika su naglasila da saradnje sa lokalnom samoupravom ni nema osim toga što obezbeđuju prostor-kancelarije za rad povereničke službe i da se time njihova potreba za angažovanjem i završava. Postoji mišljenje da bi poverenička služba trebala da ima i adekvatnije radne uslove za funkcionisanje.

Ukupno gledano, saradnja sa drugim institucijama od strane poverenika je procenjena kao dobra, ali uvek ima mesta za unapređenje. Najkvalitetnije je ocenjena saradnja sa zatvorom (odlična), zatim sa policijom, a sa pravosudnim organima je prosečna i dobra i ima najviše predloga za unapređenje, što je i razumljivo jer je njihova međusobna saradnja najzastupljenija. Saradnja sa advokatima je dobra kada je ima, a ima je retko. Lokalna samouprava je takođe percipirana sa konkretnim predlozima za unapređenje. Možemo istaći da je potrebno aktiviranje celokupne zajednice (institucija u sistemu) jer je cilj da osuđeno lice razvije i održi adekvatne veze u zajednici, dobije adekvatnu socijalnu podršku nasuprot socijalnoj izolaciji koju bi imao u zatvoru. Evidentan je problem lokalnih samouprava u vidu nezaposlenosti i niske ekonomske moći, te bi podrška službe za zapošljavanje bila od velike pomoći u radnom angažovanju prestupnika.

3. Stavovi koji se odnose na rad sa osuđenim licima

Motivacija prestupnika

U izradi Pojedinačnog programa postupanja i ispunjavanju istog motivacija prestupnika je individualna. Prema proceni 83% poverenika, prestupnici su najčešće motivisani da učestvuju u smislu prihvatanja kazne i obaveza jer znaju da to **moraju**. Retki od njih su motivisani za promenu određenog aspekta svog ponašanja, da se leče ili sl. Kada je u pitanju samoinicijativa prestupnika za pohađanje savetovanja ili lečenja od alkoholizma, narkomanije ili kockanja ili nekih porodičnih problema, 67% poverenika ističe da se to retko dešava, a 33% poverenika ističe da se to nikad ne dešava.

Zbog ovih podataka, možemo pretpostaviti da prestupnici ne vide šansu da im poverenička služba pruži podršku i pomoć da prevaziđu lične probleme sa kojima se suočavaju bez obzira da li su oni u vezi sa izvršenim krivičnim delom. Svakako u ovim uslovima organizacije povereničke službe ne možemo očekivati da se poverenici bave klasičnim psihoterapijskim radom, ali su svakako služba koja im može ukazati na potrebu za rešavanjem tih problema i može ih uputiti gde treba da se obrate i pružati im podršku u tretmanu.

Dakle, za one prestupnike koji samo prihvataju šta treba da odrade po programu, jasno je da nema popravke u ponašanju niti resocijalizacije. Osuđeni su svesni da od njih zavisi izvršenje kazne i mogućnost za uslovni otpust i daju formalnu saglasnost jer svakako moraju prihvatiti meru sa kojom su se već saglasili u sudskom postupku. Možemo reći da se motivacija osuđenih lica zasniva i na proceni dobijanja lične koristi (ako im ne odgovara u datom trenutku neka osuđena lica će meru i prekršiti).

Rad sa porodicom osuđenog lica

Polovina poverenika u svom radu porodicu osuđenog lica uključuje **vrlo** često tačnije kad god je to moguće i kad su članovi porodice spremni na saradnju, a druga polovina u zavisnosti od vrste izrečene sankcije odnosno kada je to propisano po zakonu. Razliku u odgovorima možemo objasniti već pomenutom činjenicom da se ne zadužuju svi poverenici svim vrstama sankcija (*npr. kod kazne rada u javnom interesu nije neophodno uključiti porodicu u rad, dok je kod sprovođenja kućnog pritvora i kućnog zatvora obavezno uključiti člana porodice zbog saglasnosti za elektronski uređaj ako je vlasnik stana ili pak kod zabrane prilaska žrtvi krivičnog dela ukoliko je ista član porodice*).

Porodicu možemo percipirati kao vrlo bitan faktor rada poverenika. Ona može imati i pozitivne i negativne efekte po ponašanje prestupnika. Dobro bi je bilo uključiti na samom početku rada kada se vrši dijagnostika jer može pružiti dragocene podatke o ponašanju prestupnika. Ona je često neophodna i može biti najveća podrška presupniku, ali i zahvalan saradnik povereniku u vidu pomoći u nadzoru i kontroli prestupnika. Sa druge strane, članovi porodice, mogu imati i negativan efekat na okruženje prestupnika i može se proceniti da prisustvo određenih članova porodice neće dobro uticati na izvršenje sankcije.

Saradnja sa osuđenim licem

U celokupnom radu sa osuđenim licem, poverenik *treba da primenjuje individualizovan pristup* od početka do kraja. Pet poverenika (28%) ističe da je za svaku pojedinačnu sankciju zakonom propisan isti pristup prema svakom prestupniku. Zakonski akti propisuju obavezu jednakog postupanja i zabranu diskriminacije. Međutim, svaki prestupnik je individua za sebe i iz tog razloga je nužan individualizovan pristup, a uz poštovanje zakonskih odredbi. Drugih pet poverenika (28%) primenjuje individualizovan pristup po proceni u zavisnosti od vrste izrečene sankcije. Četiri poverenika (22%) ističu da se primenjuje po proceni, odnosno u zavisnosti od ličnosti prestupnika, a preostalih 22% da je individualizovan pristup neophodan uvek i primenjuje se uvek.

Iz navedenog možemo uočiti da je pristup samih poverenika u radu podjednako individualan i različit, te je verovatno da se svaki poverenik opredelio za jednu opciju koja je po njemu najznačajnija u radu. Ipak, treba pomenuti da međunarodne preporuke podstiču individualizovan pristup u tretmanu i zbog različitosti izrečenih krivičnih sankcija, različitog krivičnog dela koje je učinjeno, različitih okolnosti života i različitih karakteristika ličnosti prestupnika. Svakako je jasno da se pristup u

radu mora razlikovati u pružanju pomoći licu koje je nezaposleno, koje je bolesno ili koje je sklono agresivnom ponašanju, bez obzira na izrečenu istu krivičnu sankciju.

Ako očekujemo da sudija ima individualizovan pristup pri odmeravanju i odluci o sankciji i da se ne rukovodi samo formalnim uslovima za određenu sankciju, isto tako je nužno i da poverenik u svom radu ima individualizovan pristup prilikom izvršenja.

Procenu **naročito pozitivnih rezultata osuđenog lica tokom tretmana**¹¹⁰ poverenik treba da vrši na osnovu kriterijuma, međutim kako konkretni ni standardni kriterijumi procene naročito pozitivnih rezultata, nisu utvrđeni procena je u ovim situacijama individualna. Tri poverenika (17%) su odgovorili da je ne primenjuju, a ostali poverenici su navodili više kriterijuma, te smo ih kategorisali po procentualnoj zastupljenosti na ukupnom uzorku.

Procena se najviše sprovodi logičkom analizom na osnovu kvaliteta sprovođenja *Pojedinačnog programa postupanja*-poštovanja predviđenih aktivnosti i obaveza utvrđenih Pojedinačnim programom postupanja (72% poverenika), zatim na osnovu ličnih napora osuđenog lica za prevazilaženje problema koji su doveli do vršenja krivičnih dela, samoinicijativno lečenje, pronalaženje posla, zatim prihvatanje odgovornosti za krivično delo (33%), kao i podacima da nije izvršio novo krivično delo (16%) i proceni da postoji značajno smanjenje rizika od ponovnog vršenja krivičnog dela. Ostali kriterijumi se mogu ubrojati u obaveze koje predviđa Pojedinačni program postupanja (podaci o tome da li je konzumirao alkohol ili narkotike, saradnja i javljanje osuđenog povereniku, poštovanje pravila kojim ne ometa izvršenje kazne, izvinjenje ili nadoknada štete oštećenom, poštovanje autoriteta poverenika, saradnja sa porodicom). Nekim poverenicima je bitan i odnos poverenja osuđenog lica u poverenika kao i to da je lice primarni učinilac i učinilac lakšeg krivičnog dela.

Svi poverenici (100%) ističu da se prestupnici **javljaју odmah telefonskim putem**, kada je potrebno da napuste kuću nepredviđeno iz zdravstvenih razloga¹¹¹ ličnih ili člana porodice. Ovaj podatak nam govori o tome da su prestupnici upoznati sa pravilima ponašanja i da ozbiljno shvataју kršenje ove obaveze.

Kada je u pitanju mogućnost **kontrole korišćenja interneta, telefona ili poseta**¹¹² koje su sudskom merom zabranjeni uz meru kućnog pritvora ili kućni zatvor, većina poverenika (72%) smatra da nije realno moguće kontrolisati prestupnika u tome. U prilog tome idu i odgovori ostala četiri poverenika koji su naveli da posete nisu u mogućnosti da kontrolišu i da retko kada vrše te vrste provera. Samo jedan

110 Pravilnik o načinu izvršenja vanzavodskih sankcija i mera i organizaciji i radu poverenika, „Sl. glasnik RS“ br. 30/2015, član 11 - predviđa da rukovodilac povereničke službe podnese predlog za privremeno otpuštanje osuđenog direktoru Uprave, a na osnovu mišljenja poverenika.

111 Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera „Sl. glasnik RS“ br. 55/2014, 87/2018 - član 26. - propisuje da se osuđeni mora javiti povereniku u najkraćem mogućem roku u slučaju postupka hitne medicinske intervencije i dostaviti izveštaj zdravstvene ustanove.

112 Zakon o krivičnom postupku „Sl. glasnik RS“ br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013 i 45/2013. Prema članu 209. zabrana napuštanja stana može trajati najduže do pravnosnažnosti presude ili do upućivanja osuđenog na izdržavanje krivične sankcije koja se sastoji u lišenju slobode.

poverenik je istakao da je moguće ispratiti sve zabrane dosuđene presudom u navedenim okolnostima.

Shodno nalazu, realna je procena poverenika da ovakve zabrane nisu celishodne za nadzor od strane poverenika (trebamo uzeti u obzir da prestupnik nekada ne živi sam i da sudska presuda ne može ukućanima zabraniti korišćenje interneta, telefona ili poseta). Dakle, prestupnik je svakako u tim okolnostima u mogućnosti da mu i internet i telefon kao i socijalni kontakti budu dostupni. Verovatnoća da će poverenik konstatovati ovakva kršenja su minimalna, jer nema utvrđen način provere, te je shodno tome i sama zabrana nesvrishodna kada ne postoji adekvatan mehanizam kontrole. Takođe, kod ove mere – zabrana korišćenja telefona, javlja se svojevrsan nonsens u rešenju suda. Ukoliko se izrekne mera zabrane korišćenja telefona osuđenom licu što znači da ga ne sme koristiti, a poverenik treba da ga poziva telefonom kako bi ga kontrolisao, te ukoliko se isti javi povereniku mera se automatski krši.

Takođe, kada je u pitanju kontrolisanje **kućnog pritvora bez elektronskog nadzora, svi poverenici** kao otežavajuće elemente uočavaju tehničke uslove : nepostojanje tehničkih uslova za sprovođenje mere – okrivljeni nema fiksni telefon (67%), nemogućnost češćeg obilaska/terenskih poseta zbog tehničkih uslova – nedostatak službenog vozila, prevelik obim posla i nedostatak vremena od strane poverenika ili udaljenost okrivljenog lica (78%). Četiri poverenika su mišljenja da je fizički nemoguće kontrolisti 24 sata da li je lice u kući ili ne. Pored toga, neki kao otežavajuće okolnosti vide lične osobine okrivljenog-mentalni status, zavisnost od droga ili nepostojanje podrške od strane porodice okrivljenog koja bi pomagala u kontroli mere.

Osuđena i okrivljena lica znaju da poverenička služba radi do 15.00 časova i nakon tog vremena ili vikendom znaju da postoji mala verovatnoća da neko od poverenika nazove telefonom ili dođe u proveru na adresu stanovanja, tako da imaju slobodu kretanja nakon tog vremena.

Ukupno gledano, 56% poverenika **kvalitet saradnje** prestupnika ocenjuju kao saradnju u kojoj **prestupnik poštuje ono šta se traži da ispoštuje** (Pojedinačnim programom postupanja), a 33% poverenika je ocenjuje kao dobru. Čini se da je većina prestupnika korektna u svom ponašanju kako bi završili svoju sankciju, što se i poklapa sa njihovom motivacijom koju smo već pomenuli, pa se ona i odražava na kvalitet saradnje. Po jedan poverenik je odgovorio da nema saradnje sa prestupnicima i da se saradnja odvija na verbalnom nivou. U ove dve situacije možemo pretpostaviti da dolazi do automatskog kršenja programa (ako saradnje nema ili ako je izostao ponašajni nivo saradnje), te ostaje nejasno da li su ova dva poverenika ovakav kvalitet saradnje imali sa većinom prestupnika (što znači da je moglo doći do prekida izvršenja) ili je u pitanju nerazumevanje postavljenog pitanja?

Saradnja sa prestupnicima je od strane više od polovine poverenika ocenjena kao dobra, odnosno takva da prestupnici ispoštuju ono što se od njih traži. Najčešće su motivisani da učestvuju u izradi i izvršenju Pojedinačnog programa postupanja u smislu prihvatanja sankcije i obaveza jer znaju da to moraju, a retki od njih su motivisani za promenu određenog aspekta svog ponašanja. Njihova motivacija za

poštovanje obaveza je individualna i zavisi od procene njihovih potreba u datom trenutku. Obaveza koju uvek poštuju je javljanje povereniku kada treba da napuste stan zbog nepredviđenih medicinskih intervencija. Porodica može biti faktor stabilnosti i podrške i poverenici je u najvećoj meri koriste kada god je to moguće, u skladu sa zakonom i po proceni. Samo 22% poverenika koristi uvek individualizovan pristup u radu sa osuđenim licima, većina njih se rukovodi jednakim postupanjem prema svakom jer je to zakonski propisano. Procena naročito pozitivnih rezultata prestupnika se vrši na osnovu različitih kriterijuma a najčešći i najobuhvatniji je poštovanje obaveza koje su predviđene Pojedinačim programom postupanja.

Kao probleme u izvršenju i kontroli prestupnika, poverenici vide kućni zatvor ili kućni pritvor bez elektronskog nadzora i meru zabrane korišćenja telefona, interneta ili primanja poseta. To su sankcije i mere koje su vrlo nezahvalne i teške za praćenje i nadzor prema mišljenju većine poverenika. Razlozi za to su tehničke prirode i nepostojanje načina provere u svakom trenutku, te je pitanje svrhe takvih sankcija, kada iste prestupnik može da krši a da poverenik za to ni ne sazna. Naročito bitan aspekt je tehnička nedovoljna opremljenost i neadekvatnost organizacije povereničke službe koja u ovim situacijama dolazi do izražaja.

4. Zakonitost u radu

U ovom delu predstavljeni su podaci koji ukazuju na poštovanje zakonitosti i ispravnosti u radu, poštovanje prava prestupnika, poštovanje rokova i predloge za unapređenje nedostataka.

Ostvarivanje osnovnih prava prestupnika

Kada govorimo o pravima lica koji izvršavaju programe alternativnih sankcija i mera, zakoni u svakom mogućem slučaju zabranjuju diskriminaciju po bilo kom osnovu, a Ustav¹¹³ garantuje zaštitu svih prava, osim pod uslovima ograničenja koja su propisana nekim drugim zakonskim aktom države.

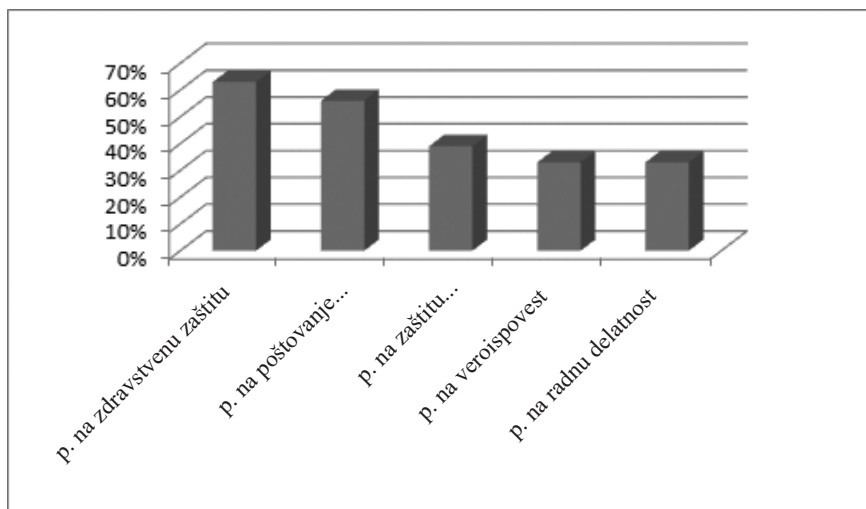
Jedanaest poverenika (61%) smatra da poznaje standarde zaštite ljudskih prava u oblasti izvršenja krivičnih sankcija, dok šest (33%) smatra da je upoznato sa svim ljudskim pravima, ali da se osuđena lica previše pozivaju na ljudska prava da bi izdejstvovali za sebe razne pogodnosti. Samo jedan poverenik je istakao da mu o ovoj temi treba dodatna obuka.

Poverenici su navodili po pet osnovnih ljudskih prava koja poštuju u radu prema prestupnicima, a na osnovu analize prema učestalosti odgovora ćemo navesti procentualno najčešće navedene (histogram br. 2):

- (63%) Pravo na zdravstvenu zaštitu (11);
- (56%) Pravo na poštovanje ličnosti i dostojanstva (10);
- (39%) Pravo na zaštitu privatnosti ličnosti (7);

¹¹³ Ustav RS propisuje osnovna ljudska prava i okviru članova od 23-74.

- (33%) Pravo na veroispovest (6);
- (33%) Pravo da tokom sankcije prestupnici obavljaju radnu delatnost (6).



Histogram br. 2. Najčešći odgovori poverenika o ljudskim pravima koja poštuju u radu.

Među ostalim pravima su navedena i : pravo na obrazovanje (5), pravo na slobodu govora i mišljenja (5), pravo na ostvarenje zakonski propisanih prava -žalbe, pravo na informisanost (5), pravo na nediskriminaciju po svakom osnovu (4), boravak na svežem vazduhu (3), sva prava zagarantovana Ustavom i zakonima (2), pravo zaštite psihičkog i fizičkog integriteta ličnosti (1).

Različitost je uočljiva i vrlo verovatno određena prema situacionim karakteristikama, a nužno je znati da su lica koje izdržava bilo koju vrstu sankcije i mere zagarantovana osnovna ljudska prava, osim ako je nekim pravnim ili sudskim aktom propisano drugačije. Karakteristično je da su poverenici u južnom regionu češće od ostalih, navodili pravo na veroispovest.

Ovde dolazimo i do pitanja prava lica koja se nalaze u **kućnom pritvoru** jer je usled promene ZIVS došlo je do promene u načinu rada poverenika sa njima. Naime, do stupanja na snagu novog ZIVS u novembru 2018. godine lica u kućnom pritvoru nisu imala pravo boravka na slobodnom vazduhu (isto nije predviđeno ZIVS), već su se pojedini slučajevi rešavali na osnovu primene ZKP i odredbe koja je važeća za pritvorenike u zatvoru (pravo na dva sata dnevno boravka na slobodnom vazduhu). Međutim, lica u kućnom pritvoru su imala različit tretman (odnosno pravo na to), prema ranijim istraživanju koje smo sprovedi u razgovorima sa poverenicima 2017. godine, ona lica koja su ga naknadno ostvarila za sebe u sudskom postupku sud je to uneo u presudu, a ona koja nisu, nisu ni imala prava na to.

I nalazom koji smo dobili u ovom istraživanju upravo se pokazao taj različit tretman koji je bio prisutan do novembra 2018. godine. Naime, sedam poverenika (39%) je odgovorilo da lica nisu ostvarivala pravo na to, dok je 28% poverenika navelo da su svi okrivljeni ostvarivali pravo na to i to u trajanju sat vremena dnevno, a

22% poverenika je istaklo da su neki imali pravo, a neki ne, zavisno od prakse suda i na kraju dva poverenika su istakla da su svi okrivljeni ostvarivali pravo na to i to u trajanju dva sata dnevno (11%).

Očigledna je neujednačena praksa sudova, koja je dovela do neujednačene prakse povereničke službe. Ako se sud, pak rukovodio odredbama ZKP i primenio isto pravo za pritvorena i kućno pritvorena lica, postavlja se pitanje zašto su neka kućno pritvorena lica ostvarila pravo boravka na slobodnom vazduhu na sat vremena, a ne dva?

Da bi se to sprečilo, i postigla ista prava za sve po ovom pitanju, doprinela je izmena ZIVS kojom je propisano pravo lica u kućnom pritvoru na sat vremena na slobodnom vazduhu svaki dan i to u terminima od 7.00-17.00 časova.¹¹⁴

Osuđeno lice ima pravo i na **prigovor na rad poverenika**.¹¹⁵ Prigovor može podneti direktoru Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, ali u praksi se to retko dešava, tačnije prema stavu 67% poverenika to se nikada ne dešava, a prema 33% poverenika to se dešava retko. Razlog može biti i to što prestupnici nemaju šta da prigovore na tretman od strane poverenika ili nisu o toj mogućnosti ni informisani.

Proveravali smo i lično mišljenje poverenika da li prestupnicima imaju slobodu da ih pitaju za pomoć ili savet o nekom problemu. 83% poverenika je istaklo da prestupnici imaju potpunu **slobodu da ih uvek pitaju za pomoć ili savet**, a tri poverenika su istakla svoje iskustvo da im se prestupnici često obraćaju po tom pitanju.

Ovakav nalaz ide u prilog tome da poverenici pokušavaju da ostvare saradnički odnos i odnos poverenja sa prestupnicima, a ne samo nužnu kontrole sankcije. Takvim načinom postupanja smanjuje se stigmatizacija i prestupnik u povereniku ne gleda samo sudskog kontrolora sankcije već i osobu koja bi mu mogla pomoći i koja se prema njemu ophodi sa poštovanjem njegove ličnosti. Od prestupnika će zavisiti da li će pomoć tražiti ili ne, ali mora znati da može i da ima pravo da se obrati za pomoć i podršku.

Iz saradničkog stava i odnosa može kod nekih prestupnika proisteći i potreba za zloupotrebom tog odnosa da bi stekao neku pogodnost za sebe. Podaci pokazuju da su iskustva poverenika u tom polju podeljena. Naime, 56% poverenika je mišljenja da prestupnici **ne pokušavaju da ostvare nedozvoljen odnos sa poverenikom, bilo uticajem ličnih kontakata, ličnih poznanstava, ponudama koruptivne prirode** ili sličnim. Međutim preostalih 44% ima suprotna iskustva. Dakle, dolazimo do zaključka da neki prestupnici mogu da pokušavaju da izvršavaju svoju sankciju i na taj način.

U takvim situacijama evidentan je pokušaj zloupotrebe tog odnosa, ali prestupnici mogu i na druge načine zloupotrebljavati izvršenje sankcije (naročito u situacijama bez elektronskog nadzora, kod rada u javnom interesu kod poslodavca i dr.). Nakon saznanja o zloupotrebi izvršenja sankcije ili nepoštovanja obaveze,

114 Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera „Sl. glasnik RS“ br. 55/2014, 87/2018, član 17a.

115 Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera „Sl. glasnik RS“ br. 55/2014, 87/2018, član 7. - propisuje pravo osuđenog da uloži prigovor direktoru Uprave, a direktor Uprave je dužan da odluku o prigovoru donese u roku od 8 dana od prijema prigovora.

poverenik svakako mora preduzeti zakonom obavezujuće aktivnosti. U situaciji **zloupotrebe prestupnika u toku izvršenja sankcije**, osam poverenika (45%) je istaklo da se ne oseća prijatno, šest poverenika (33%) je istaklo da su ravnodušni u vezi sa tim, četiri poverenika (22%) da im to predstavlja dodatni posao pa ih to iznervira.

Iz ovog nalaza vidimo da ipak poverenici izvršenje presuda doživljavaju ličnim (ne osećaju se prijatno i iznervira ih to što je prestupnik prekršio neku obavezu i sam sebi naneo štetu iako je upozoren). Dakle, ovde govorimo o posvećenosti poverenika, ličnom i profesionalnom ulaganju u posao koje ume da frustrira i sa svim problemima može da dovede i do profesionalnog sagorevanja. Ipak kršenje i zloupotreba obaveza je teret prestupnika, njegova nemarnost i njegova odgovornost, a negativna osećanja za to treba da snosi samo on.

Poštovanje rokova i ispravnosti rada

84% poverenika ističe da uvek ispoštuje **termin** koji je prestupniku zakazan za razgovor, a svega tri poverenika (16%) ističu da vrlo često ispoštuje. Sa druge strane, prema mišljenju 89% poverenika prestupnici vrlo često poštuju zakazan termin za razgovor, a svega dva poverenika (11%) smatraju da se to dešava uvek.

Ovaj nalaz ide u prilog profesionalnom ponašanju poverenika, posvećenosti poslu, ali i težnji prestupnika koji iz svojih načina života koji su različiti, ipak pokušavaju da ispoštuju termine i vreme poverenika koje izdvaja za njih, što je svakako u njihovom interesu.

I pored svih aktivnosti u toku radnog vremena, svi poverenici imaju poslovne obaveze van radnog vremena, bilo da se oni ogledaju u telefonskim pozivima prestupnika, svojih nadređenih ili sudija, bilo u aktivnom radu u pritvorskim predmetima za koja je nužno postupanje odmah ili usled pronalaženja lica po poternici. Svi poverenici imaju **obaveze u vezi sa poslom van radnog vremena** i to 56 % njih ima svakodnevno, a 44% više od pet puta mesečno. Praktično gledano, svi poverenici su u pripravnosti nakon radnog vremena, a nemaju rešenja o pripravnosti niti im se plaća ta pripravnost.

Već sada se uočava način organizacije rada i problema sa kojima se poverenici susreću, pa smo pretpostavili da u određenim situacijama postoje i zastoji u radu i poštovanju rokova kako u eksternoj tako i u internoj komunikaciji.

Po pitanju mogućnosti **poštovanja rokova** u postupanju kako internih tako i sa drugim institucijama 39 % (7) poverenika je odgovorilo da se rokovi mogu ispoštovati, dok je preostalih 61% (11) odgovorilo da nije moguće i kao razloge za to naveli su tehničke probleme koji se odnose na organizaciju rada i na osuđena lica. **Tehnički uslovi** koji otežavaju poštovanje rokova se prepoznaju u vidu opšte organizacije rada službe (7), velikog broja predmeta kojim se zadužuju poverenici jer je nedovoljan broj kadrova (6), centralizacija sistema rada i komunikacije sa drugim institucijama (3), gubi se na vremenu slanjem dopisa (3), neažurnost sudova (2). Vrlo čest razlog za nemogućnost poštovanja rokova, kada poverenik ne može da započne meru je neodazivanje lica na pozive za početak izvršenja/ ili kada borave u zatvoru pa se čeka da se ta sankcija završi (7).

Ipak većina poverenika (67%) ističe da se vrlo često poštuju procedure u postupanju prema redosledu i rokovima kako zakonski akti propisuju, a 28% ističe da se procedure i rokovi ispoštuju uvek, dok se samo jedan poverenik izjasnio da se ne ispoštuju nikad.

Skoro svi poverenici (95%) smatraju da **nije realno da se u praksi intenzivno prate sve aktivnosti** predviđene Pojedinačnim programom postupanja, dok samo jedan poverenik smatra da je realno moguće ispratiti sve. Ovaj nalaz možemo objasniti različitostima u vrsti sankcija koje izvršava određeni poverenik, kao što smo već pomenuli. Bitan podatak je da su poverenici svesni nedostataka u organizaciji, propusta u pravnim procedurama, manipulacijama prestupnika, a sve to dovodi do nemogućnosti maksimalnog nadzora nad prestupnikom i njegovim poštovanjem obaveza predviđenih programom postupanja.

Kao razloge za nepoštovanje rokova u radu i nemogućnost apsolutnog nadzora i kontrole nad prestupnicima u okviru izvršenja pojedinih sankcija, možemo izdvojiti nekoliko faktora:

- neprecizna zakonska procedura;
- sporost u radu sudova (neblagovremeno dostavljanje presuda, odgovora na vanredne izveštaje i sl.);
- neproveravanje suda da li postoje tehnički uslovi za izvršenje sankcije;
- prezaduženost poverenika velikim brojem predmeta;
- nedostatak elektronskih uređaja;
- velika teritorijalna udaljenost prestupnika od povereničke kancelarije;¹¹⁶
- nepostojanje fiksnih telefona kod prestupnika;¹¹⁷
- nedovoljna tehnička opremljenost povereničke službe (automobili, tehničari za montiranje elektronskih uređaja, administrativni referenti, broj poverenika)
- ograničeno radno vreme do 15.00 časova radnim danima i nepostojanje dežurstva van radnog vremena.¹¹⁸

Uzimajući u obzir ove podatke može se steći utisak da prestupnici retko ulažu žalbe i prigovore na rad poverenika i da se prema njima od strane poverenika postupa uz dužno poštovanje i zaštitu njihovih prava zakonom propisanih (pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na određene uslove pod kojima mogu da dobiju izlazak od strane Uprave, pravo na adekvatnu informaciju, pravo na zaštitu podataka o ličnosti, pravo na nediskriminaciju i uvažavanje svake pojedinačne ličnosti sa svim

116 Usled ovakvih situacija prilikom kontrole kućnog pritvora bez elektronskog nadzora, poverenici se u velikoj meri oslanjaju na članove porodice i na policijske službenike na sektoru koji mogu povremeno i nenajavljeno da obidu prestupnike.

117 U situaciji kada osuđeni nema fiksni telefon može da se kontroliše instalacijom uređaja preko mobilnog telefona (što znači da osuđeni ako ponese mobilni telefon može biti bilo gde) i u tim situacijama je diskutabilno pitanje kontrole kretanja.

118 Prestupnici znaju da poverenička služba radi do 15.00 časova i nakon tog vremena ili vikendom znaju da postoji mala verovatnoća da neko od poverenika nazove telefonom ili dođe u proveru na adresu stanovanja, tako da imaju slobodu kretanja nakon tog vremena.

*karakteristikama koje poseduju, pravo na školovanje i rad..). Okrivljeni koji su ostvarili sudskim putem pravo na boravak na slobodnom vazduhu do dva sata svakodnevno, su to pravo i koristili, a od novembra 2018. godine to pravo je zagaran-
tovano svima. Prestupnici imaju mogućnost da traže savete i podršku za rešavanje
svojih problema od poverenika, ali se ne obraćaju često. Sa druge strane, neki
prestupnici su skloni da zloupotrebljavaju saradnički odnos sa poverenikom radi
dobijanja raznih povlastica.*

*Poverenici postupaju profesionalno i u skladu sa zakonskim aktima, i trude se
da ispoštuju sve rokove, ali s obzirom na organizaciju sistema i njegove nedostatke,
u većini situacija u tome neuspevaju. Pored radnog vremena skoro svakodnevno
imaju obaveze u vezi sa poslom koje izvršavaju a ipak su zadovoljni svojim pos-
lom. Najrealniji prikaz stanja izvršenja alternativnih sankcija i mera je stav 95%
poverenika da nije realno moguće intenzivno ispratiti sve aktivnosti predviđene
Pojedinačnim programom postupanja.*

IV ZAVRŠNA RAZMATRANJA I PREPORUKE AUTORA

Alternativne sankcije i mere predstavljaju sankcije i mere za koje se smatra da se kod pojedinih osuđenih lica, ciljevi kažnjavanja mogu postići i u uslovima koji su manje restriktivni od kazne zatvora. Osuđena lica ostaju u zajednici, a sankcije i mere uključuju određena ograničenja njihove slobode nametanjem uslova ili obaveza koje se sprovode pod nadzorom i kontrolom poverenika. Pod uslovima i obavezama se po-
drazumevaju svi zahtevi koji su sastavni deo sankcije ili mere organa koji je izrekao
sankciju/meru (sud, tužilaštvo). Svrha izvršenja alternativnih sankcija i mera je zaštita
društva od kriminaliteta izvršenjem ovih mera u zajednici sa ciljem resocijalizacije i
reintegracije osuđenih lica.

U periodu od 2015. do 2017. godine alternativne sankcije i mere u Srbiji na godišnjem nivou ne prelaze udeo od 10% u ukupnom broju krivičnih sankcija izrečenih prema punoletnim osuđenim licima, a najčešće izricana alternativna sankcija je kazna kućnog zatvora (3.4-6.7%), dok kazna rada u javnom interesu čini oko 1%. Ostali udeo u krivičnim sankcijama čine preko 53% uslovne osude, dok se kazna zatvora kreće u rasponu od 26-30% (tabela br.3).

Kako smo već pomenuli zaključke ovog istraživanja formiraćemo na osnovu statistički dostupnih podataka i stavova i mišljenja poverenika koji su učestvovali u istraživanju. Istraživanje je imalo za cilj da na osnovu prikupljenih podataka prikaže trenutno stanje primene alternativnih sankcija i mera u deset povereničkih službi u okviru njihove teritorijane nadležnosti: Niš, Negotin, Zaječar, Prokuplje, Pirot, Leskovac, Novi Pazar, Kraljevo, Vranje i Valjevo. Statistički podaci su podeljeni u tri regiona na osnovu teritorijalne pripadnosti. Teritorija **Zapadne Srbije** : Kolubarski okrug (poverenička služba u Valjevu) i Raški okrug (poverenička služba u Kraljevu i poverenička služba u Novom Pazaru). Teritorija **Istočne Srbije** : Borski i Zaječarski okrug (poverenička služba u Negotinu i poverenička služba u Zaječaru). Teritorija

Južne Srbije: Nišavski, Pirotski, Jablanički, Pčinjski i Toplički okrug (povereničke službe u Nišu, Pirotu, Leskovcu, Vranju i Prokuplju).

Moramo istaći da je u istraživanju od planiranih 19 poverenika učestvovalo 18, kao i to da se svi poverenici u svom radu ne zadužuju sa svim vrstama alternativnih sankcija i mera. Stavovi i mišljenja poverenika u odnosu na pripadnost tri regiona se ne razlikuju značajno iako su davali različite odgovore, koje možemo objasniti da su zasnovani na iskustvima u primeni samo određenih sankcija, što je svojevrsno ograničenje istraživanja. U određenim aspektima je prisutno sto procentno slaganje u stavu, a u nekim drugim se stavovi razlikuju, ali po individualnoj osnovi te ne mogu biti svrstani u kategoriju pripadnosti određenom regionu Srbije.

Poverenici izveštavaju da postoji **trend porasta** izricanja ovih sankcija i mera a uspešnost u izvršenju vide kao dobru. Međutim ipak, smatraju da se svrha izvršenja ostvaruje samo delimično. Alternativne sankcije i mere se izriču i povratnicima u preko 40% slučajeva. Preporuke Saveta Evrope¹¹⁹ su svakako usmerene na to da se alternativne sankcije i mere izriču za lakša krivična dela i primarnim prestupnicima, ali i povratnicima po principu proporcionalnosti, u zavisnosti od procene i težine krivičnog dela (npr. saobraćajnim prestupnicima). Deo razloga u delimičnom ostvarenju svrhe primene ovih sankcija, pak možemo naći i u izboru lica kojima se ove sankcije izriču (višestruki povratnici), a kod kojih se svrha reinegracije ne može ostvariti. Sa druge strane, na ostvarenje svrhe primene ovih sankcija itekako utiču način organizacije rada sistema povereničke službe i svih ostalih aktera (institucija) koji učestvuju u izvršenju, a kod kojih su prisutni nedostaci (što smo kroz prikazane rezultate i uočili).

Kada analiziramo statističke podatke iz 10 povereničkih kancelarija u 8 okruga koji su delovi tri regiona Srbije i podatke 23 Osnovna suda istih regiona: zapadne, istočne i južne Srbije, kao i podatke na osnovu stavova poverenika, možemo izdvojiti nekoliko zaključaka, a u skladu sa evidentiranim stanjem i preporuke:

1. Statistički podaci su pokazali razliku koja postoji uzimajući u obzir teritoriju koju predstavljaju, pri čemu je region istočne Srbije najmanji, a region južne Srbije najveći.¹²⁰ Takođe, u istočnoj Srbiji poslove iz nadležnosti obavljaju četiri poverenika, u delu zapadne Srbije pet poverenika, a s obzirom da je teritorijalno najveći region južne Srbije zaposleno je devet poverenika.
2. Evidentna je **diskrepanca u broju presuda koje su postale pravnosnažne u evidencijama Osnovnih sudova i onih presuda koji su izvršavane od strane poverenika Uprave u istom vremenskom periodu.** Razlika je izražena u evidenciji po godinama, naročito ukoliko je presuda postala pravnosnažna u jednoj godini, a ista počela sa izvršenjem u narednoj godini. Razlozi za odlaganje izvršenja sankcije mogu biti razni: došlo je do odlaganja izvršenja jer

119 Preporuka br. R (92)16 Komiteta Ministara Saveta Evrope državama članicama o Evropskim pravilima o sankcijama i merama u zajednici, Op. cit., Prvo poglavlje, Pravilo br. 6.

120 Ova razlika je posebno izražena u sudovima kod uslovnih osuda.

je bila u toku neka druga kazna (npr. zatvorska), ili je lice bilo nedostupno za započinjanje izvršenja sankcije ili neki sudovi nisu odmah po pravnosnažnosti presude dostavljali istu Upravi odnosno povereničkoj službi. Pretpostavka je da postoji i neažurnost u dostavljanju presuda Upravi na izvršenje od strane sudova (pri čemu može doći i do zastarelosti ukoliko se ne vodi precizna evidencija) i/ili da Uprava zbog svojih tehničkih i organizacijskih i resursnih nedostataka nije u mogućnosti da započne odmah sa izvršenjem primljenih presuda, te se neke nalaze „na čekanju“ i po nekoliko meseci. Iz tog razloga je potrebno da država pribavi dovoljan broj elektronskih uređaja za nadzor i poboljša tehničku opremljenost i organizaciju u okviru povereničke službe. Značaj unapređenja rada povereničke službe u ovom segmetu je taj, što su upravo to nedostaci koji dovode i do nepoštovanja rokova o kojima izveštava većina poverenika.

3. **Statistički podaci nisu stoprocentno precizni**, jer se kako smo već naveli u odgovorima nekih sudova, se ne vode precizne i detaljne evidencije, a i povereničke službe nemaju elektronsku evidenciju. Prilikom prikaza podataka, ali i u analizi istih podaci se u određenim delovima ne slažu i mogu da maskiraju realno stanje izvršenja presuda. Smatramo da bi najtačnija trebala da bude evidencija svake povereničke kancelarije jer oni rade sa konkretnim osuđenim licima te mogu imati najprecizniju sliku o svojim zaduženjima.

Sa druge strane, Osnovni sudovi takođe nisu dali preciznu evidenciju i tu ćemo pomenuti sve sudove koji su naveli da nemaju izricanu sankciju uslovni otpust sa zaštitnim nadzorom, ali i Osnovni sud u Valjevu, Sjenici i u Kuršumliji koji nemaju evidenciju o uslovnim osudama, kao i o razdvajanju evidencija kazne kućnog zatvora sa elektronskim nadzorom ili bez. Zatim Osnovni sud u Lebanu koji nema objedinjene podatke u sistemu osim za sankciju kućnog zatvora.

Međutim, podaci u ovom zatečenom stanju itekako mogu biti odraz stanja u prostoru i vremenu u kom živimo. Oni su smernica za izrade naučno-istraživačkih radova, za postavljanje hipoteza za koje se odgovori mogu naći u praksi, a takođe, mogu biti i pokretač koji govori o nedostacima sistema koje treba unaprediti. Neretko su statistički podaci pokretači promena u zakonskim i podzakonskim aktima kako bi se na što efikasniji način država suprotstavila kriminalitetu i poboljšala jedan od najviših ciljeva društva – zaštitu prava i interesa čoveka kao pojedinca.

4. Institut odlaganja krivičnog gonjenja primenom **načela oportuniteta uz izricanje propisanih obaveza** od strane Osnovnih javnih tužilaštava se javlja u velikom broju u svakom regionu, ali se praćenje njihovog izvršenja odvija bez nadzora poverenika Uprave. Najviše dostavljenih naredbi javnih tužilaštava je u povereničkoj službi u Valjevu, Leskovcu i Vranju, a u svih deset kancelarija je dostavljeno 4146 (tabela br. 4). Ovde treba uzeti u obzir to da javna tužilaštva ne dostavljaju povereničkoj službi sve naredbe. Tačan broj određene vrste izrečenih obaveza uz primenu odlaganja krivičnog gonjenja

na godišnjem nivou nije bilo moguće utvrditi u elektronskim evidencijama za potrebe ovog istraživanja.

5. **Uslovna osuda** je sankcija koja je tokom 2016. godine najviše izricana **u sva tri okruga** i možemo pretpostaviti trend postepenog pada na osnovu podataka iz prve polovine 2018. godine. Južni region obuhvata najveći udeo u odnosu na sva tri regiona zajedno (57%), a istočni (18.5%). Kao što se već pokazalo u evidenciji Republičkog zavoda za statistiku uslovne osude svake godine čine preko 53% izrečenih krivičnih sankcija. Ovaj podatak može svakako govoriti o blažoj kaznenoj politici pravosuđa bez obzira na pripadnost regionu.
6. Mera **uslovnog otpusta sa zaštitnim nadzorom** u razmatranom periodu nije izricana **ni u jednom regionu Srbije**, prema evidencijama Osnovnih sudova, dok deset povereničkih službi daju drugu sliku. Od ukupnog broja (100 presuda) za period od dve ipo godine- najviše je izvršeno u povereničkoj službi u Vranju (55) i Nišu (20).¹²¹ Ovde ćemo pomenuti i prethodno istraživanje koje je sprovedeno u 2017. godini, a koje potvrđuje da se u zapadnoj Srbiji ova mera nije izvršavala u 2016. godini ni u povereničkoj službi u Užicu i Šapcu, dok je u Valjevu izvršavana samo u 3 slučaja. Smatramo da je ova alternativna sankcija nepravedno zapostavljena od strane sudova jer ukoliko se sprovodi na adekvatan način može u najvećoj meri pomoći resocijalizaciji prestupnika i smanjenju povratništva i zato je treba promovisati više nego do sada.
7. **Posebne mere prema članu 7. „Marijinog zakona“** izrečene su u jednom slučaju u zapadnoj Srbiji i u 3 slučaja u južnoj Srbiji u periodu od dve ipo godine. Broj ovih presuda je statistički neznatčan i izriče se sporadično/retko. Sa druge strane u istom periodu u ovih deset povereničkih službi je evidentirano izvršenje 26 presuda ove vrste, a najviše je izvršeno u niškoj povereničkoj službi (10). Uprava je za teritoriju Srbije evidentirala ukupno 94 presude u izvršenju u periodu 2016. i 2017. godine, a u ovih deset kancelarija je u istom periodu izvršavano 18 presuda.

Kada pogledamo podatke Republičkog zavoda za statistiku¹²² ukupan broj osuđenih lica za krivična dela protiv polne slobode je u 2017. godini iznosio 189, te možemo pretpostaviti da su postupci okončani sa dugogodišnjim kaznama zatvora, pa primena ovih mera još uvek nije došla na red s obzirom da je zakon usvojen 2013. godine, a da se mere primenjuju nakon odsluženja kazne zatvora.

8. **Rad u javnom interesu** se u istočnoj Srbiji retko izriče, dok u južnoj je prepoznata njena korisnost. Prema evidenciji deset povereničkih kancelarija za dve ipo godine izvršavano je ukupno 303 presude, a prema evidenciji nadležnih Osnovnih sudova 291. Ovu razliku možemo objasniti pojavom

121 Očigledno je došlo do propusta u evidencijama Osnovnih sudova jer su poverenici ipak dobili u rad 100 presuda, što znači da su ih sudovi ipak izricali.

122 Punoletni učinioci krivičnih dela (2017). Republički Zavod za statistiku, Saopštenje broj 193, g. LXVIII od 16.07.2018.g. dostupno dana 29.09.2018. na : www.stat.gov.rs/publikacije/G2018/pdf/G20181193.pdf

čekanja određenih presuda na izvršenje usled čega može doći do razlike u evidenciji po godinama, naročito ukoliko je u jednoj godini postala pravnosnažna presuda, a počela sa izvršenjem u narednoj godini, ili je došlo do odlaganja izvršenja jer je bila u toku neka druga kazna (npr. zatvorska), ili je lice bilo nedostupno za započinjanje izvršenja sankcije ili neki sudovi nisu odmah po pravnosnažnosti presude dostavljali istu Upravi odnosno povereničkoj službi. Najveći broj kazni ima na izvršenju u povereničkim kancelarijama u Nišu, Leskovcu i Pirotu (u rasponu od 30-50 godišnje). Kada je u pitanju zapadna Srbija¹²³ potvrđuje se da se ova sankcija malo izvršavala u 2016. godini i u povereničkoj službi u Šapcu (6), u Valjevu (8), a u Užicu nešto više (22).

Takođe, razlika može biti maskirana i izvršavanjem presuda od strane Prekršajnih sudova. Ipak, procenat njene zastupljenosti kao sankcije u ukupnim krivičnim osudama punoletnih lica na godišnjem nivou je oko 1%.

9. **Kućni zatvor** je alternativna sankcija koja dominira u izvršenju u odnosu na ostale alternativne sankcije i mere (tabela br. 8). Prema predstavljenoj evidenciji Republičkog zavoda za statistiku, ova kazna čini oko 3-7% osuda u odnosu na ukupan broj punoletnih osuđenih lica (tabela br. 3).

Kako su i svi poverenici (100%) potvrdili, kao alternativna sankcija koja je **najviše zastupljena je sankcija kućnog zatvora** i jasno je ona dominira u izvršenju u odnosu na ostale alternativne sankcije i mere. Broj osuđenih lica na tretmanu kazne kućnog zatvora sa i bez elektronskog nadzora se tokom godina povećava.¹²⁴ U celoj Srbiji u toku 2016. i 2017. godine na izvršenju je bilo 2783 presude, a najviše je izvršavano u zapadnoj Srbiji (tabela br. 6). U ovih deset povereničkih kancelarija je za dve ipo godine izvršavano ukupno 1453 presuda kućnog zatvora. Najveći broj kazni ima na izvršenju u povereničkim kancelarijama u Valjevu (216), u Novom Pazaru (169), Nišu (97), Leskovcu (79) i Vranju (53), (tabela br. 5).

Kućni zatvor sa elektronskim nadzorom je sankcija daje razliku između regiona. Za dve ipo godine najviše presuda je izrečeno u južnom regionu (438 presuda), zatim u zapadnom (250) i najmanje u istočnom (168), (tabela br.6).

Sa druge strane, **kućni zatvor bez elektronskog nadzora** je sankcija koja se izricala najviše u južnom regionu u odnosu na ostale, ali i više u odnosu i na kućni zatvor sa elektronskim nadzorom u istom regionu. Čini se da se u pravosuđu na jugu Srbije preferira ova vrsta sankcije bez elektronskog nadzora. Slično stanje je i u istočnom regionu. Međutim, zapadna Srbija ima dva puta manje izrečenih sankcija kućnog zatvora bez elektronskog nadzora u odnosu na istu sankciju sa elektronskim nadzorom. U zapadnom okrugu, može se reći, je procenjena veća potreba za konstantnom elektronskom kontrolom prestupnika (tabela br.6).

123 Spasojević, A. Arsenijević, S. (2017). Efekti alternativnih sankcija i mera iz ugla povereničke službe. Odbor za ljudska prava Valjevo, str. 8.

124 Izvršavano je 260 kazni zatvora sa elektronskim nadzorom u 2016. godini, a za prvih šest meseci 2018.godine 186 kazni, a kućnog zatvora bez elektronskog nadzora je izvršavano 266 u 2016. godini a u prvih šest meseci 2018.godine 241 kazni (tabela br.5).

10. **Kućni pritvor** sa elektronskim nadzorom je mera koja blago oscilira u proseku u istom rasponu tokom svake godine u ovih deset povereničkih službi (ne prelazi 10 na godišnjem nivou po svakoj). Ukupan broj za teritoriju cele Srbije u 2016.godini iznosi 397, a u 2017.godini 463 kućnog pritvora (tabela br.5). Prema evidenciji poverenika postoji veći broj kućnih pritvora sa elektronskim nadzorom u odnosu na broj kućnih pritvora bez elektronskog nadzora (tabela br. 5). Na suprot tome, Osnovni sudovi evidentiraju veći broj pritvora bez elektronskog nadzora što je upitno (tabela br.7). Naime, svrha kućnog pritvora jeste obezbeđenje okrivljenog za učestvovanje u krivičnom postupku, a ako nije izrečen elektronski nadzor, poverenik nema konstantnu kontrolu nad kretanjem okrivljenog i tada se povećava šansa za bekstvo.

Kućni pritvor se najviše izricao od strane Osnovnih sudova u južnoj Srbiji (124), a najmanje u istočnoj (1), a više je iricana mera bez elektronskog nadzora (84 presude) u odnosu na broj mera sa elektronskim nadzorom (61 presude). Razlog za to može biti procena sudije da su u pitanju lica koja nisu bezbednosno opasna pa ne moraju biti pod konstantnim elektronskim nadzorom, ili saznanje da država ne raspolaže sa dovoljnim brojem uređaja za elektronski nadzor.

Međutim, ova razlika u evidenciji između sudova i povereničke službe, može se objasniti već pomenutim problemom oko dužine trajanja pritvora (kućni pritvori koji traju više od dve ili tri godine maskiraju ukupan broj prestupnika jer se tada broj postojećih izvršenja povećava u narednoj godini).

Kao probleme u izvršenju i kontroli prestupnika, poverenici su naveli izvršenje kućnog zatvora ili kućnog pritvora bez elektronskog nadzora i meru zabrane korišćenja telefona, interneta ili primanja poseta. To su sankcije i mere koje su vrlo nezahvalne i teške za praćenje i nadzor prema mišljenju većine poverenika. Kada je u pitanju kontrolisanje **kućnog pritvora bez elektronskog nadzora, svi poverenici** kao otežavajuće elemente uočavaju tehničke uslove : nepostojanje tehničkih uslova za sprovođenje mere – okrivljeni nema fiksni telefon, nemogućnost češćeg obilaska/terenskih poseta zbog tehničkih uslova – nedostatak službenog vozila, prevelik obim posla i nedostatak vremena od strane poverenika ili udaljenost okrivljenog lica. Četiri poverenika su mišljenja da je fizički nemoguće kontrolisti 24 sata da li je lice u kući ili ne. Prestupnici znaju da poverenička služba radi do 15.00 časova i nakon tog vremena ili vikendom, znaju da postoji mala verovatnoća da neko od poverenika nazove telefonom ili dođe u proveru na adresu stanovanja, tako da imaju slobodu kretanja nakon tog vremena.

Kućni pritvor kao mera je u izvršenju bio diskutabilan do novembra 2018. godine u domenu ostvarenja prava pritvorenog lica na boravak na slobodnom vazduhu u tajanju do dva sata. Naime, istraživanje je dalo podatak da su pritvorenici imali različit tretman odnosno da su neki od njih imali ostvareno to pravo a neki ne. 39% poverenika je odgovorilo da lica nisu ostvarivala pravo na to, dok je 28% poverenika navelo da su svi okrivljeni ostvarivali pravo u trajanju sat vremena dnevno, a 22%

poverenika je istaklo da su neki imali pravo, a neki ne, zavisno od prakse suda i na kraju dva poverenika su istakla da su svi okrivljeni ostvarivali pravo na to i to u trajanju dva sata dnevno (11%). I ovaj nalaz dovodi do zaključka o postojanju neujednačene sudske prakse. Sada se problem rešio uvođenjem nove odredbe, člana 17a ZIVS koji propisuje pravo lica na boravak na slobodnom vazduhu u trajanju od jedan sat svaki dan.

Kada je u pitanju mogućnost **kontrole korišćenja interneta, telefona ili poseta**¹²⁵ koje su sudskom merom zabranjeni uz meru kućnog pritvora ili kućni zatvor, većina poverenika (72%) smatra da nije realno moguće kontrolisati prestupnika u tome. Dakle, prestupnik je svakako u određenim okolnostima u mogućnosti da mu i internet i telefon kao i socijalni kontakti budu dostupni. Verovatnoća da će poverenik konstatovati ovakva kršenja su minimalna, jer nema utvrđen način provere, te je shodno tome i sama zabrana nesvrshishodna kada ne postoji adekvatan mehanizam kontrole.

11. **Kako smo bili zainteresovani i za primenu kazne rada u javnom interesu izricana od strane prekršajnih sudova** istraživali smo stanje u pet Prekršajnih sudova (u Negotinu, Vranju, Valjevu, Kraljevu i Nišu). Podaci su pokazali da je ova sankcija veoma retka, skoro da je i nema. Kao razlog za to možemo navesti da osuđena lica češće biraju novčanu kaznu nego kaznu rada u javnom interesu, da ukoliko bi se i izricala kazna to bio veliki broj kazni i povereničke kancelarije ne bi bile u mogućnosti da „fizički“ isprate izvršenje ovih kazni. Najčešće izricana kazna je novčana kazna na godišnjem nivou u navedenih pet gradova, zatim sledi kazna zatvora. Novčana kazna se izriče skoro u 99%, dok kazna zatvora ne prelazi 1% od ukupnog broja presuda. Zaštitne mere uz prekršajnu sankciju se retko izriču (izuzetak Prekršajni sud u Vranju). Promena ovakvog stanja u praksi nije moguća sve dok se ne promeni i unapredi sistem organizacije Uprave odnosno povereničkih službi u okviru nje.

12. **Jasnost i preciznost pravne regulative** koja reguliše oblast izvršenja alternativnih sankcija i mera je prema proceni trećine ispitanika nejasna i nedovoljno precizna (33%), a i oni ispitanici koji su se izjasnili da je jasna i precizna dodavali su komentar da postoje neke situacije koje zakonski i podzakonski akti nisu predvideli. Akti i propisi koji se primenjuju su dobri, ali ne mogu nekada u praksi da reše probleme koji se dešavaju i to daje mogućnost za manipulaciju od strane osuđenih lica jer pravosudni sistem i poverenička služba vrlo često nisu u mogućnosti da se usaglasu u postojećim zakonskim okvirima. Propisima nije predviđeno postupanje u specifičnim situacijama, pa sudska praksa nije ujednačena (što je u svojim odgovorima navelo 83% ispitanika). Tada najčešće rešavanje problema zavisi od kvaliteta međusobne saradnje, senzibiliteta i znanja zaposlenih u pravosuđu.

125 Zakonik o krivičnom postupku „Sl. glasnik RS“ br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013 i 45/2013. Prema članu 209. zabrana napuštanja stana može trajati najduže do pravnosnažnosti presude ili do upućivanja osuđenog na izdržavanje krivične sankcije koja se sastoji u lišenju slobode.

13. U prilog stavu o neujednačenoj sudskoj praksi i nedovoljnoj iskorišćenosti i postojećih zakonskih odredbi i mogućnosti, navodimo i podatak o tome da sud vrlo retko potražuje **izveštaj poverenika o proceni primenljivosti** mera pre izricanja sankcije (kućnog zatvora). Naime, samo 33 % poverenika su imala situaciju da sud traži ovakvu vrstu izveštaja i to se dešavalo ponekad.

Mišljenja smo da bi potraživanje izveštaja od strane suda u postupku pre donošenja odluke¹²⁶ bilo od značaja u proceni vrste osude jer bi sudija mogao da se upozna sa podacima o osuđenom licu do kojih se u sudskom postupku nije došlo. Pored izveštaja za ovu sankciju mišljenje je da bi on trebao da se pribavlja i u postupcima u kojima sud razmatra izricanje i svih ostalih alternativnih sankcija i mera (što je slučaj u drugim državama Evrope).

14. **Saradnja sa prestupnicima** je od strane više od polovine poverenika ocenjena kao dobra, odnosno takva da prestupnici ispoštuju ono što se od njih traži. Najčešće su motivisani da učestvuju u izradi i izvršenju Pojedinačnog programa postupanja u smislu prihvatanja sankcije i obaveza jer znaju da to moraju, a retki od njih su motivisani za promenu određenog aspekta svog ponašanja. Njihova motivacija za poštovanje obaveza je individualna i zavisi od procene njihovih potreba u datom trenutku. Obaveza koju uvek poštuju je javljanje povereniku kada treba da napuste stan zbog nepredviđenih medicinskih intervencija. Porodica prestupnika može biti faktor stabilnosti i podrške i poverenici je u najvećoj meri koriste kada god je to moguće, u skladu sa zakonom i po proceni. Samo 22% poverenika koristi uvek individualizovan pristup u radu sa osuđenim licima, većina njih se rukovodi jednakim postupanjem prema svakom jer je to zakonski propisano. U radu sa prestupnicima 61% poverenika smatra da poznaje standarde zaštite ljudskih prava u oblasti izvršenja krivičnih sankcija i da ih poštuje. **Prigovor na rad poverenika se** u praksi retko dešava, tačnije prema stavu 67% poverenika to se nikada ne dešava, a poverenici (83%) smatraju da prestupnici imaju slobodu da ih uvek pitaju za pomoć ili savet o nekom problemu. Prema prestupnicima se od strane poverenika postupa uz dužno poštovanje i zaštitu njihovih prava zakonom propisanih. Poverenici postupaju profesionalno i u skladu sa zakonskim aktima koje ih obavezuju.

15. Ukupno gledano, **saradnja sa drugim institucijama** od strane poverenika je procenjena kao dobra, ali uvek ima mesta za unapređenje. Najkvalitetnije je ocenjena saradnja sa zatvorom (odlična), zatim sa policijom, a sa pravosudnim organima je prosečna i dobra iako ima najviše predloga za unapređenje (što je i razumljivo jer je njihova međusobna saradnja najčešća). Saradnja sa advokatima je dobra kada je ima, a ima je retko. Možemo istaći da je potrebno aktiviranje celokupne zajednice i institucija u sistemu, jer je cilj

126 Preporuka br KM/Rek (2010) 1 Komiteta Ministara Saveta evrope državama članicama o procijajskim, Deo IV, izveštaji pre izricanja presude - tačka 44.

da osuđeno lice razvije i održi adekvatne veze u zajednici, dobije adekvatnu socijalnu podršku nasuprot socijalnoj izolaciji koju bi imao u zatvoru.

16. Kada je u pitanju **poštovanje rokova** u radu u okviru izvršenja pojedinih sankcija, možemo izdvojiti nekoliko faktora koji utiču : neprecizna zakonska procedura, sporost u radu sudova (neblagovremeno dostavljanje presuda, odgovora na vanredne izveštaje poverenika i sl.), neproveravanje suda da li postoje tehnički uslovi za izvršenje sankcije, prezaduženost poverenika velikim brojem predmeta, velika teritorijalna udaljenost prestupnika od povereničke kancelarije i nedovoljna tehnička opremljenost povereničke službe (automobili, tehničari za montiranje elektronskih uređaja, administrativni referenti, nedovoljan broj poverenika). Ovi nedostaci su prepoznati u domenu faktora koji otežavaju izvršenje alternativnih sankcija i mera a ne samo poštovanja rokova u postupanju. 61% poverenika ističe da nije moguće uvek ispoštovati rokove za postupanje, ali većina poverenika (67%) ističe da se vrlo često poštuju rokovi u okviru procedura. Skoro svi poverenici (95%) smatraju da **nije realno da se u praksi intenzivno prate sve aktivnosti** predviđene Pojedinačnim programom postupanja.
17. Kao što smo istakli već, nalazi istraživanja su izdvojili više **nedostataka koji otežavaju izvršenje** alternativnih sankcija i mera i možemo ih podeliti u tri domena. Jedan domen je pravna regulativa, drugi saradnja sa drugim institucijama i treći je organizacijsko funkcionisanje povereničke službe. Pravnu regulativu i probleme u vezi sa njom smo već predstavili, te ćemo se ovde usmeriti na druga dva domena.
18. U skladu sa tim možemo izdvojiti više **preporuka za unapređenje saradnje sa drugim insitucijama:**

- **Potrebno je da se u pravosuđu promoviše primena elektronskog nadzora** uz kućni zatvor i kućni pritvor u sudovima gde se slabo izriču¹²⁷, a u cilju lakše kontrole prestupnika od strane poverenika, jer se na taj način u najvećoj meri ostvaruje svrha kontrole i okrivljenog i osuđenog lica. Trenutno je prisutna nemogućnost kontrole kada je u pitanju nadzor prestupnika na velikoj teritorijalnoj udaljenosti od sedišta poverenika, te samim tim i veća mogućnost zloupotrebe od strane prestupnika.

- **Poboljšanje saradnje sa sudom i tužilaštvom** se može izvršiti na više načina, kako u postupku pre izricanja sankcija, tako tokom izvršenja, ali i u delu povećanja senzibiliteta sudija o značaju alternativnih sankcija.

Bilo bi poželjno da za pravosudni sistem postoje propisani kriterijumi za izricanje alternativnih sankcija i mera na osnovu kojih bi se vršila adekvatnija selekcija odgovarajuće osude u odnosu na konkretnog prestupnika. Polovina poverenika smatra da sudovi izriču neadekvatnu sankciju prema osuđenom licu. Često se izriču sank-

127 U prilog tome idu i statistički podaci o tome da se u pravosuđu na jugu Srbije preferira kućni zatvor bez elektronskog nadzora. Slično stanje je i u istočnom regionu. Međutim, zapadna Srbija ima dva puta manje izrečenih sankcija kućnog zatvora bez elektronskog nadzora u odnosu na istu sankciju sa elektronskim nadzorom (tabela br.6).

cije višestrukim povratnicima ili elektronski nadzor kod zavisnika od droga, ili onima koji nemaju tehničke uslove za sprovođenje sankcije kao što su beskućnici. Sud ne proverava tehničke uslove za izvršenje sankcije pre izricanja presude iako za to ima zakonsku mogućnost bar kad je u pitanju kućni zatvor. Potrebno je da se poveća angažovanje sudija na zahteve poverenika u smislu odgovora na vanredne izveštaje poverenika i uvažavanje mišljenja poverenika o svrsishodnosti primene određene sankcije naročito kad su u pitanju višestruki povratnici, čime bi se izbeglo izricanje blage kazne povratnicima.

Polovina poverenika ističe potrebu za propisivanjem Memoranduma ili multi-sektorskih Protokola o saradnji i postupanju institucija u sistemu izvršenja, naročito u smislu definisanja prava i obaveza vezano za svaku pojedinačnu sankciju (propisivanje postupaka obavezujuće saradnje i jasnijih i preciznijih pojedinačnih nadležnosti). Ovaj nalaz se poklapa sa podacima o nejasnoj pravnoj regulativi i potrebi za usaglašavanjem pravosudne prakse, koje smo već pomenuli.

Unapređenje saradnje se vidi i u potrebi poverenika (78%) da se češće održavaju edukacije sudija i tužilaca o svrsi primene alternativnih sankcija i mera, zatim zajednički multisektorski seminari i češći radni sastanci (prezentacija rada, razmena iskustava).

- **Saradnja sa lokalnom samoupravom.** Iako je kvalitet saradnje sa drugim ustanovama, poslodavcima na lokalnom nivou, i lokalnom samoupravom u većini ocenjen kao dobar (od strane 56% poverenika) uvek ima mesta za unapređenje. Bitno je istaći da lokalna samouprava u većini gradova obezbeđuje prostor za povereničke kancelarije i da se u svojstvu promocije alternativnih mera može interesovati za njihovo izvršenje. Direktori lokalnih preduzeća moraju biti senzibilisani za zapošljavanje osuđenih lica i lokalna zajednica u globalu bi trebala biti podržavajuća u postupku izvršenja. Evidentan je problem lokalnih samouprava u vidu nezaposlenosti i niske ekonomske moći, te bi podrška službe za zapošljavanje bila od velike pomoći u radnom angažovanju prestupnika.

Lokalne samouprave bi trebale:

- Da povećaju broj institucija ili podrže u većoj razmeri pružaoce specijalizovanih usluga koji se bave psihosocijalnim i psihoterapijskim radom sa osuđenim licima. Neophodno je da postoje savetovališta i odgovarajuće ustanove za rad sa određenim licima (zavisnicima od alkohola ili narkotika, nasilnicima) koji zahtevaju specijalizovan tretman. U opštinama gde postoje se nalaze u sklopu bolnica na odeljenjima psihijatrije ili u okviru centara za socijalni rad, gde zaposleni pored svih svojih poslova nisu u mogućnosti da se na adekvatan i temeljniji način bave osuđenim licima (nema dovoljno prostora za individualni i grupni savetodavni ili psihoterapijski rad). Najčešće se upućivanje na lečenje svodi na ambulantni odlazak po terapiju ili povremene grupe terapijske seanse na svakih 2-4 nedelje.

- Da povećaju aktivnosti kroz seminare, sastanke i medijske aktivnosti vezane za senzibilisanje javnosti i zaposlenih o značaju alternativnih sankcija (33%) Time bi se povećala informisanost i stvorila bolja saradnja sa ustanovama i javnim preduzećima.

- Da se stvori jasnija zakonska regulativa na nivou lokalnog funkcionisanja i obavezama u vidu memoranduma o saradnji ili pojedinačnih protokola o saradnji institucija lokalne samouprave (28%). U okviru toga je neophodno da se odredi bar po jedan zaposleni ispred svake institucije za kontakt i saradnju sa poverenikom.

19. Predloge za unapređenje rada povereničke službe možemo svrstati u nekoliko domena. Svi poverenici su naveli da je potrebno **tehničko i kadrovsko jačanje službe**.

- **Poboljšanje tehničke opremljenosti.** U trenutnoj organizaciji se vozila za teren koriste iz zatvora u dogovoru sa zaposlenima i njihovim mogućnostima, te bi bilo potrebno svakoj povereničkoj kancelariji obezbediti dovoljan broj vozila i vozača za odlazak na teren i obilazak prestupnika. Automobili bi doprineli lakšoj organizaciji terenskih poseta čime bi se povećala i kontrola osuđenih, ali i ušteda vremena. Kako su povereničke službe teritorijalno nadležne za više opština i mesnih zajednica koje obuhvataju i teritorije vrlo udaljenih i razuđenih seoskih područja otežano je terenskom posetom sprovesti kontrolu prestupnika predviđenu programom, te zbog organizacije često se spajaju posete više lica i neretko poverenici završavaju posete i nakon radnog vremena posle 15.00 časova. Na nivou cele države je potrebno obavezati veći broj elektronskih uređaja kako bi bili dostupni za montiranje i kako prestupnici ne bi bili „na čekanju“ za izvršenje, a presude ne bi bile dovedene u stanje zastarelosti.

- **Poboljšanje kadrovske službe.** Možemo konstatovati da u okviru povereničke službe u ovim gradovima nije zaposlen ni jedan pravnik, već da se odabir poverenika pretežno vršio iz domena formalnog obrazovanja humanističke orijentacije. Kao pretpostavku i predlog iznećemo stav da bi se zaposlenjem osoba pravne struke doprinelo boljem razumevanju i tumačenju zakonskih i podzakonskih akata, kao i pomoći poverenicima u rešavanju svih pravnih dilema. Pravnik bi mogao biti zaposlen ili u regionalnoj povereničkoj kancelariji ili u okviru formirane pravne službe u centrali Odeljenja u Beogradu.

Potrebno je povećanje **broja poverenika** koji će obavljati posao sa punim radnim vremenom čime će se naročito povećati mogućnost za unapređenje sprovođenja kazne rada u javnom interesu, uslovnog otpusta sa zaštitnim nadzorom ili uslovne osude sa zaštitnim nadzorom. Poverenici bi se zaduživali manjim brojem predmeta te bi kvalitet nadzora nad prestupnicima samim tim bio bolji.

Potrebno je i povećanje broja **tehničkog osoblja** - referenata administracije radi smanjenja administrativnih poslova poverenika (ažuriranjem presuda i evidencijama izvršenja), kao i zaposlenje tehničkog osoblja obučenog za montiranje elektronskih uređaja koji nemaju veze sa zatvorskim službama i koji bi bili dostupni uvek u svakoj povereničkoj kancelariji.

- **Decentralizacija i odvajanje funkcionisanja od zatvora.** Poverenici smatraju da bi izmeštanje centralizovanog načina rada iz Beograda u određene regionalne kancelarije koje bi bile zadužene za određene okruge dovelo do poboljšanja kvaliteta rada. Zatim jedna trećina poverenika smatra da je potrebno razdvajanje povereničke službe od zatvora odnosno 100% radno angažovanje samo poverenika i odvojeno

kompletno funkcionisanje i nezavisnost od resursa zatvora. Iako se 61% poverenika izjasnilo da je zadovoljno svojim poslom, ipak su naveli da je potrebno poboljšati status poverenika kroz beneficirani radni staž i bolju platu i ulagati više u kvalitet rada i podršku poverenicima kroz više programa i edukacija za unapređenje rada i za razmenu iskustava između povereničkih kancelarija.

- **Potreba za elektronskom bazom podataka** je velika radi kontrole i umreženosti evidencija poverenika. Naime, ona postoji samo u Upravi, a povereničke službe vode „ručne“ evidencije te može doći do problema u usaglašavanju podataka. Zbog toga dobijene podatke moramo uvek uzeti sa rezervom uz malu mogućnost odstupanja.

20. Kontinuirana istraživanja efekata primene alternativnih sankcija i mera. Potrebno je sprovesti istraživanja o efektima alternativnih sankcija i mera (proučavati učestalost i težinu ponovljenih krivičnih dela, lične i socijalne pokazatelje prilagođavanja osuđenih lica u zajednici, mišljenja samih osuđenih lica o izvršenju alternativnih mera i sankcija).

Međunarodni dokumenti konstantno daju preporuke za istraživanje kao jedan od najefikasnijih metoda za unapređenje trenutnog stanja. Država bi trebala da obezbediti dovoljno investicija za : ¹²⁸

- istraživanja kojim bi se pratilo sprovođenje vanzavodskih sankcija i mera;
- istraživanja koja imaju za cilj da prepoznaju faktore koji pomažu osuđenim licima da se odupru izazovu ponavljanja krivičnih dela ubuduće kao i one faktore koji ih dovode do povrata;
- istraživanja o efektima vanzavodskih sankcija i mera (proučavati učestalost i težinu ponovljenih krivičnih dela, lične i socijalne pokazatelje prilagođavanja osuđenih u zajednici, mišljenja samih osuđenih lica o izvršenju vanzavodskih mera i sankcija)

- istraživanja koja imaju cilj uporedne analize;
- istraživanja koja se bave procenama kvantitativne i kvalitativne analize obima posla osoblja o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera sa ciljem postizanja visokog nivoa efikasnosti i održavanja psihičkog zdravlja zaposlenih.

Generalno gledano, stav poverenika da alternativne sankcije i mere imaju višestruke pozitivne efekte kako za osuđeno lice tako i za društvo u celini i da ih treba što više primenjivati, proizilazi iz **prednosti primene** alternativnih sankcija i mera na koje ćemo na kraju staviti akcenat:

- smanjuju društvenu stigmatizaciju osuđenih lica;
- izbegavaju se negativni efekti zatvora;
- sprečavaju osuđena lica da odlaze na mesta gde mogu ponovo da obavljaju inkriminišuća ponašanja;
- daje se aktivnija uloga zajednici;

¹²⁸ Preporuka br. Rec (2000) 22 Komiteta Ministara Saveta Evrope državama članicama o uslovnom otpustu. Dodatak 2 - Principi koji služe kao smernice za postizanje šire i delotvornije upotrebe sankcija i mera u zajednici- Istraživanje u vezi sankcija i mera u zajednici.

- državne organizacije i javna preduzeća/ustanove mogu da uštede velike sume novca angažovanjem osuđenih lica u izvršenju kazne rada u javnom interesu.

- ostvaruje se širi društveni interes koji se ogleda u smanjenju zatvorske populacije čime se ujedno smanjuju i troškovi države koji se odvajaju za Upravu za izvršenje krivičnih sankcija.

Svrha primene krivičnih sankcija je smanjenje kriminaliteta i specijalna prevencija, odnosno smanjenje povratništva. Međutim u Srbiji, ni jedno ni drugo nije smanjivano, i čini se da se drži na konstantnom (viskom) nivou poslednjih godina. Zbog toga možemo zaključiti da dosadašnja kaznena politika ne postiže svoju svrhu. Resocijalizacija osuđenih lica postala je ideal, a kaznena politika se svodi sve više na kontrolu prestupnika i kriminaliteta. Povećava se broj zatvorskih sankcija, ali i broj alternativnih sankcija i mera. Ipak, evidentno je da se svrha primene alternativnih sankcija i mera ostvaruje samo delimično, a razlog možemo naći u svim navedenim nedostacima sistema (u učinku krivičnog dela, u sudskoj proceni, u kvalitetu izvršenja sankcije, u odnosu države prema kriminalitetu i prestupnicima).

Većina osuđenih lica je prekršila društvene norme usled lične neodgovornosti i činjenice da su živeli u haotičnom društvenom kontekstu. Država kontrolom vanzavodskih sankcija i mera i realizacijom svih planiranih aktivnosti treba da stvori uređen sistem u kome se ljudi ponašaju po unapred poznatim pravilima, a odstupanja od tih pravila se strogo kontrolišu i adekvatno sankcionišu. Takav sistem je jako važan za osuđena lica i za pokretanje promene u njihovom ponašanju. Ukoliko taj sistem ne funkcioniše, stvara se kontekst vrlo sličan onom u kome je osuđeno lice ranije živelo i koji je uticao na njega da izvrši krivično delo. Adekvatna i efikasna kontrola je, dakle, preduslov za ispunjavanje ciljeva i svrhe alternativnih sankcija i mera, ali i dostizanja ravnoteže između prava prestupnika, prava žrtava, prevencije kriminaliteta i ukupne brige društva za bezbednost građana.¹²⁹ Međutim, način rada, organizacija i stepen ulaganja države u unapređenje kvaliteta izvršenja alternativnih sankcija i mera je mali, pa dovodi i do nedovoljne uspešnosti u njihovom izvršenju, a samim tim i u resocijalizaciji prestupnika. Programi psihosocijalne pomoći i tretmani koji bi trebali da deluju na promenu ponašanja prestupnika, su neoformljeni ili neadekvatno funkcionišu ili su nedovoljno dostupni. Država bi trebala da ulaže mnogo više u sistem socijalne zaštite i sistem vanzavodskog izvršenja sankcija, a ne da se političkim uticajem bavi pooštavanjem kaznene politike koja se već decenijama unazad pokazala nedovoljno efikasnom. Efikasnost domaćeg državnog sistema u smanjenju kriminaliteta se ne postiže samo usvajanjem odredbi pravnih akata i dokumentata drugih država bez prethodnog stvorenog sistema koji će da funkcioniše po tim odredbama, te je potrebno ugledati se i na praktična efikasna rešenja pojedinih naprednih evropskih država (Švedska, Norveška, Engleska) koje ulažu velika finansijska sredstva za povećanje kvaliteta života svojih građana, podizanje socijalne sigurnosti i postizanje ekonomske jednakosti građana.

129 Spasojević, A. Arsenijević, S. (2017). Efekti alternativnih sankcija i mera iz ugla povereničke službe. Odbor za ljudska prava Valjevo, str. 89.

PRILOG 1- Upitnik za poverenike**LIST A****UPITNIK**

Ovo istraživanje je namenjeno zaposlenima u povereničkoj službi, a sprovodi se sa ciljem ispitivanja mišljenja i stavova zaposlenih o pitanjima koje se tiču obavljanja poslova iz nadležnosti. Molimo Vas da što iskrenije odgovorite na pitanja s obzirom da je istraživanje anonimno i da će se odgovori koristiti isključivo u naučno-istraživačke svrhe.

Pol: m ž

Zanimanje: _____

Ukupan broj godina radnog staža _____

Broj godina radnog staža na radnom mestu poverenika _____

Broj godina rada u službi za izvršenje krivičnih sankcija _____

- Radnopravni status :**
- a) 1 puno radno vreme
 - 2. deljeno radno vreme u zatvoru
 - b) 1. rad na neodređeno
 - 2. rad na određeno radno vreme
 - 3. rad po ugovoru

Grad: _____

1. Koliko puta se mesečno dešava da imate obaveze u vezi sa poslom van radnog vremena (npr. telefonske pozive) ?

- 1. nijednom
- 2. od 1-3 puta
- 3. od 3-5 puta
- 4. više od 5 puta
- 5. svakodnevno

2. Koliko ste zadovoljni svojim poslom?

1. nezadovoljan/na sam
2. delimično zadovoljan/na
3. zadovoljan /na
4. vrlo zadovoljan/na.

LIST B

UPITNIK

1. Da li su zakonski propisi i podzakonski akti jasni i primenljivi za sprovođenje vanzavodskih sankcija i mera?

1. Ne
2. Da
3. _____

2. Pored propisane zakonske procedure komunikacije putem dopisa sa drugim institucijama, koji je po Vašem mišljenju najučestaliji oblik komunikacije :

1. telefonskim putem
2. faksom
3. ličnim kontaktom
4. e-mail

3. Da li sud traži Izveštaj od povereničke službe pre izricanja presude u cilju bolje procene o primenljivosti sankcije/mere?

1. ne, nikada
2. ponekad
3. da, uvek

4. Koja je najčešća vanzavodska mera/sankcija koja se izriče :

1. zabrana napuštanja stana (kućni pritvor)
2. mera zabrane prilaženja, sastajanja ili komuniciranja sa određenim licem
3. kazna zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (kućni zatvor)
4. kazna rada u javnom interesu
5. zaštitni nadzor kod uslovne osude
6. nadzor nad uslovno otpuštenim licem
7. posebne mere za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima

5. Prema Vašem mišljenju, da li postoji trend povećanja izricanja vanzavodskih sankcija i mera u pravosuđu.

1. Ne 2. Da

6. Prema Vašem mišljenju da li je sudska praksa u gradovima Srbije ujednačena u izricanju vanzavodskih sankcija i mera?

1. Ne
2. Da
3. Neki drugi komentar _____

7. Da li se po Vašem mišljenju ostvaruje svrha vanzavodskih sankcija i mera?

1. ne ostvaruje se
2. delimično se ostvaruje
3. u potpunosti se ostvaruje

8. Kako bi Vi ocenili uspešnost u primeni vanzavodskih sankcija i mera ?

1. nezadovoljavajuće
2. zadovoljavajuće
3. dobro
4. odlično

9. Sa kojom učestalošću Vam se advokati stranaka obraćaju u toku postupanja za pružanje informacija?

1. nikad
2. retko
3. najčešće na početku rada sa prestupnikom
4. najčešće pri kraju izvršenja sankcije ili mere
5. na početku i na kraju rada sa prestupnikom
6. više puta u toku postupka izvršenja

10. Prema Vašem mišljenju kako bi ocenili kvalitet saradnje sa :

- | | | | |
|-------------------------------------|--------------------|----------|------------|
| 1. nezadovoljavajuće | 2. zadovoljavajuće | 3. dobro | 4. odlično |
| 1. sudijama | 1 | 2 | 3 |
| 2. tužiocima | 1 | 2 | 3 |
| 3. policijom | 1 | 2 | 3 |
| 4. advokatima | 1 | 2 | 3 |
| 5. sa lokalnom samoupravom | 1 | 2 | 3 |
| 6. sa zatvorom (službom za tretman) | 1 | 2 | 3 |

11. Kako bi ocenili kvalitet saradnje sa ustanovama, poslodavcima na lokalnom nivou:

1. nezadovoljavajuće
2. zadovoljavajuće
3. dobro
4. odlično

12. U kojoj meri je po Vašem mišljenju, stepen kvaliteta saradnje sa kolegama iz drugih službi/institucija uslovljen motivacijom za rad zaposlenih:

1. nije uslovljen
2. ponekada je uslovljen
3. u velikoj meri je uslovljen

13. U kojoj meri po Vašem mišljenju, stepen kvaliteta saradnje sa kolegama iz drugih službi/institucija zavisi od međusobnog ličnog poznanstva:

1. ne zavisi
2. ponekada zavisi
3. u značajnoj meri zavisi

14. Kako bi ocenili najčešći nivo motivacije prestupnika u izradi Pojedinačnog programa postupanja i u ispunjavanju istog:

1. nisu motivisani za učešće u izradi programa
2. samo su motivisani na verbalnom nivou saglasnosti
3. prinudno su motivisani za izvršenje jer znaju da moraju da ispoštuju kaznu
4. motivisani su jer žele da promene određeni aspekt svog ponašanja, da se leče i da se dela i kazne ne ponove

15. Koliko često uključujete porodicu prestupnika u sprovođenju tretmana?

1. nikad
2. retko
3. zavisno od vrste izrečene sankcije, uvek kad je to propisano
4. vrlo često
5. uvek kod svakog prestupnika

16. Koliko je moguće u praksi primeniti individualizovan pristup u celokupnom radu prema svakom prestupniku?

1. individualizovan pristup je neophodan uvek i primenjuje se uvek
2. primenjuje se po proceni u zavisnosti od vrste izrečene sankcije
3. primenjuje se po proceni, u zavisnosti od karakteristika ličnosti prestupnika
4. za svaku pojedinačnu sankciju je zakonom propisan isti pristup svakom prestupniku

17. Na osnovu kojih kriterijuma vršite prema čl. 11. Pravilnika o izvršenju, mogućnost procene naročito pozitivnih rezultata prestupnika prilikom praćenja tretmana? Nabrojte tri najbitnija.

1. _____
2. _____
3. _____

18. Kako ocenjujete kvalitet saradnje prestupnika sa Vama?

1. nema saradnje
2. saradnja se odvija samo na verbalnom nivou
3. poštuju šta im se traži da ispoštuju
4. dobra saradnja

19. Koliko često prestupnik ulaže prigovor na rad Poverenika?

1. nikad
2. retko
3. često
4. uvek

20. Kada prestupnik ima potrebu za napuštanjem kuće usled zdravstvenih razloga kako Vas najčešće obaveštava o tome?

1. on/ona obavesti telefonom odmah
2. obavesti telefonom nakon izlaska iz kuće
3. obavesti kad završi intervenciju
4. obavesti telefonom neko od njegovih/njenih srodnika

21. Kako u praksi kontrolišete / ili bi kontrolisali prema Vašem mišljenju, korišćenje interneta, telefona ili poseta ukoliko su zabranjeni sudskom merom uz zabranu napuštanja stana/kućni pritvor ili pri kućnom zatvoru ?

1. realno nije moguće kontrolisati prestupnika u tome
2. retko kada proveravamo korišćenje interneta, telefona ili poseta prestupniku
3. posete nismo u mogućnosti da kontrolišemo
4. moguće je ispratiti sve zabrane dosuđene presudom

22. Šta Vam otežava rad i kontrolisanje kućnog pritvora bez elektronskog nadzora? Navedite bar 4 problema.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

23. Da li su do novembra 2018. godine okrivljeni u toku kućnog pritvora ostvarivali pravo na boravak na slobodnom vazduhu u toku svakog dana?

1. ne
2. neki da, a neki ne zavisi od prakse suda
3. da, svi okrivljeni su ostvarili to pravo i imali su sat vremena dnevno
4. da, svi okrivljeni su ostvarili to pravo i imali su dva sata dnevno

24. Da li se poštuje zakazano vreme za razgovor sa prestupnikom od strane Poverenika?

1. da, uvek se poštuje
2. vrlo često se poštuje
3. retko se poštuje

25. Da li prestupnici poštuju zakazano vreme za razgovor ?

1. da, uvek poštuju
2. vrlo često poštuju
3. retko poštuju

26. Kako procenjujete da li prestupnici imaju slobodu da Vas pitaju za pomoć ili savet o nekom problemu?

1. imaju potpunu slobodu da uvek pitaju
2. retko kada pitaju
3. pitaju često
4. nemaju potpunu slobodu da traže pomoć, tačnije moraju da procene za koja pitanja mogu da mi se obrate

27. Koliko često prestupnici žele da idu i samoinicijativno na savetovanja vezano za lečenje od alkoholizma, narkomanije, kockanja ili porodičnih problema?

1. nikada
2. retko
3. često
4. uvek

28. Da li prestupnici pokušavaju da ostvare nedozvoljen odnos sa Poverenikom, uticajem ličnih kontakata, ličnih poznanstava, ponudama koruptivne prirode i sl.?

1. Ne
2. Da

29. Kako se osećate u situaciju kada dođe do zloupotrebe lica prema kojem primenjujete sankciju ili meru?

1. ne osećam se prijatno
2. ravnodušan/na sam
3. predstavlja mi dodatni posao, pa me to iznervira

30. Koji procenat prestupnika su povratnici bilo sa zavodskim, bilo sa van-zavodskim sankcijama i merama?

1. 1-20%
2. 20-40%
3. 40-60%
4. 60-80%
5. 80-100%

31. Koliko je realno u praksi da se intenzivno prate sve aktivnosti predviđene Pojedinačnim programom postupanja?

1. sve je moguće ispratiti
2. nije moguće sve ispratiti

32. Kako bi ocenili Vaše poznavanje standarda zaštite ljudskih prava u oblasti izvršenja krivičnih sankcija ?

1. upoznat/a sam sa svim ljudskim pravima i poštujem ih u radu
2. upoznat/a sam sa svim ljudskim pravima ali mislim da se osuđena lica previše pozivaju na ljudska prava da bi izdejstvovali za sebe razne pogodnosti
3. nisam toliko upoznat/a sa ljudskim pravima i potrebna mi je dodatna obuka
4. nije mi potrebna dodatna obuka o ljudskim pravima

33. Koja ljudska prava poštujete u svom radu sa prestupnicima? Nabrojite.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

34. Da li je moguće uvek ispoštovati zakonske rokove u postupanju i interne i sa drugim institucijama?

1. da 2. ne

35. Ukoliko je odgovor NE nabrojte koji su to najčešći zastoji?

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

36. Da li se uvek poštuju procedure u postupanju prema redosledu i rokovima kako zakonski akti propisuju?

1. da, uvek
2. vrlo često
3. retko
4. nikad

37. Iz praktičnog iskustva šta je loše u primeni pojedinih sankcija/mera tačnije u otežanom sprovođenju istih? Nabrojte 4 aspekta.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

38. Šta po Vašem mišljenju treba promeniti u radu Povereničke službe da bi se unapredila praksa?

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

39. Šta bi predložili da se poboljša saradnja sa lokalnom samoupravom?

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

40. Prema Vašem mišljenju, na koji način bi se poboljšala/unapredila saradnja sa drugim institucijama (policijom, tužilaštvima, sudom, CSR, zdravstvenim ustanovama)?

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

HVALA NA SARADNJI !

PRAKSA PRAVOSUDNIH ORGANA REPUBLIKE SRBIJE SA ASPEKTA SVRHE KAŽNJAVANJA

Uvod

Praksa pravosudnih organa Republike Srbije u pogledu primene mera koje za krajnju posledicu imaju lišenje slobode dovela je do toga da u prethodnih 15 godina broj osoba lišenih slobode u kazneno-popravnim ustanovama prevaziđe njihove realne kapacitete. Drugim rečima, od 2005. godine kazneno-popravne ustanove u Srbiji su prenaseljene¹ što je za dalju posledicu prouzrokovalo čitav niz drugih problema.

Ovaj Izveštaj baviće se uzrocima prenaseljenosti kazneno-popravnih ustanova, kao i posledicama koje ova pojava ostavlja po ljudska prava osuđenika i zaposlenih u sistemu izvršenja krivičnih sankcija. Konkretnije, kada je reč o uzrocima, prevashodno ću se osvrnuti na kaznenu politiku pravosudnih organa i način na koji ona trenutno podriiva ostvarivanje same svrhe kažnjavanja.² Cilj ove analize je da dokaže da je nužno da se praksa pravosudnih organa više orijentiše ka merama alterantivnim lišenju slobode tj. alternativnim sankcijama³ i merama upozorenja koje se izvršavaju uz superviziju povereničkih službi.⁴ Kada je reč o upotrebi mere pritvora, ona neće biti predmet ove analize, iako se problemi koji postoje u kaznenoj politici Srbije dosledno preslikavaju i na prasku upotrebe mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka.⁵

- 1 Nikola Kovačević i Jelena Radojković, „Smanjenje prenaseljenosti kazneno-popravnih ustanova u Srbiji - efekti Strategije za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine“, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2015. godine, str. 11, dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/smanjenje-prenaseljenosti-u-zatvorima-u-srbiji-kroz-monitoring-javno-zagovaranje-i-razmenu-najboljih-praksi/>.
- 2 Čl. 42 Krivičnog zakonika, „Sl. glasnik RS“, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016), u daljem tekstu: „KZ“ i čl. 2 Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, „Sl. glasnik RS“, br. 55/2014, u daljem tekstu: „ZIKS“.
- 3 Kazna zatvora koja se služi u prostorijama u kojima osuđeni stanuje sa ili bez elektro-nskog nadzora (u daljem tekstu: „kućni zatvor“) - čl. 45, st. 5 i st. 6; rad u javnom interesu - čl. 52 KZ i čl. 20-33 Zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera, „Sl. glasnik RS“, br. 55/2014 i 87/2018, u daljem tekstu: „ZIVSM“.
- 4 Uсловna osuda sa zaštitinim nadzorom, čl. 71-76 KZ i čl. 34-37 ZIVSM.
- 5 Vidi više u Beogradski centar za ljudska prava, „Ljudska prava u Srbiji 2017“, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2018. godine, str. 87-89.

Kaznena politika pravosudnih organa za period 2010-2017

Kada govorimo o kaznenoj politici pravosudnih organa, i zanemarimo da je na godišnjem nivou najčešće izricana krivična sankcija uslovna osuda,⁶ druga sledeća sankcija koja se najčešće izriče je kazna zatvora.⁷ Kada se uporedi prosečna dužina trajanja izrečenih zatvorskih kazni, zaključak koji se može izvući jeste da u kaznenoj politici preovlađuju kratkotrajne kazne zatvora.

Sa druge strane, iako je u prethodnih nekoliko godina došlo do proširenja kapaciteta kazneno-popravnih zavoda adaptacijom postojećih ili izgradnjom novih ustanova,⁸ iz postojećeg stanja stvari proizilazi da trenutni kapaciteti Uprave za izvršenje krivičnih sankcija⁹ ne mogu da prate dinamiku izricanja zatvorskih kazni. Dakle, svake godine sudovi u Srbiji izreknu značajno veći broj zatvorskih kazni nego što ustanove za izvršenje krivičnih sankcija mogu da prihvate na izdržavanje. Iz tog razloga, u Srbiji je problem prenaseljenosti izražen u gotovo svim ustanovama, kako u osuđeničkim, tako i u pritvorskim jedinicama, a daleko najteža situacija je u najvećim zavodima u Sremskoj Mitrovici, Požarevcu i Nišu. U nekim delovima zatvorenih odeljenja ovih ustanova boravak u lošim materijalnim uslovima, uz visoku stopu prenaseljenosti poprima i obeležja nečovečnog i ponižavajućeg postupanja.¹⁰

Statistički podaci o izricanim kaznama zatvora u periodu od 2010. do 2017. godine¹¹

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	Ukupno
Jedan do tri meseca	1.155	1.483	1.907	1.947	2.529	1.194	1.293	950	12.458
Tri do šest meseci	1.344	2.002	2.701	3.003	3.772	2.116	2.269	2.000	19.207
Šest meseci do jedne godine	1.202	1.779	2.225	2.728	3.184	2.422	2.423	2.199	18.162
Jedna do dve godine	1.026	1.268	1.485	1.536	1.631	1.438	1.520	1.448	11.352

6 Koja se uglavnom izriče osobama koje su počinila lakša krivična dela, koja se prvi put javljaju kao počinioci krivičnih dela i kod kojih je napravljena procena da ne postoji sklonost ka recidivu. Ove kriterijume naveli su pripadnici sudske i tužilačke profesije tokom seminara i okruglih stolova koji je Beogradski centar za ljudska prava organizovao u sklopu projekta „Zatvaranje kao krajnja mera- apsolutna zabrana zlostavljanja“ koji se sprovodio uz podršku Instituta za otvoreno društvo u periodu jul 2015 – jun 2017. godina.

7 Vidi više u Beogradski centar za ljudska prava, „Ljudska prava u Srbiji 2017“, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2018. godine, str. 89-94.

8 Izgrađeni su Kazneno-popravni zavod u Beogradu i Kazneno-popravni zavod u Pančevu koji su kapacitete proširili za ukupno 900 mesta.

9 U daljem tekstu: „UZIKS“.

10 Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupana ili kažnjavanja (i daljem tekstu: „CPT“), „Izvod iz 2 Opšteg izveštaja CPT, objavljen 1992. godine“, CPT/Inf(92)3-part2, para. 46.

11 Podaci dobijeni sa Internet stranice Republičkog zavoda za statistiku: <http://www.stat.gov.rs/publikacije/>.

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	Ukupno
Dve do tri godine	556	744	850	993	947	875	930	770	6.665
Tri do pet godina	371	599	722	665	677	550	705	628	4.917
5–10 godina	156	195	232	260	191	171	192	156	1.553
10–15 godina	54	51	46	48	59	34	49	38	379
15–20 godina	18	29	30	14	23	3	24	18	159
30–40 godina	16	5	12	9	11	13	9	11	86
40 godina	10	3	2	1	2	4	5	2	29
Ukupno	5.908	8.158	10.212	11.204	13.026	8.820	9.419	8.220	74.967

Statistički podaci o broju lica osuđenih na kazne zatvora koja su primljena u zavode za izvršenje krivičnih sankcija u periodu od 2010–2017. godine¹²

Dužina kazne	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	Ukupno
Do tri meseca	1.372	1.212	1.295	1.350	1.455	1.365	1.246	1.007	10.302
Tri do šest meseci	1.529	1.806	1.330	1.505	1.429	1.377	1.123	1.216	11.315
Šest meseci do jedne godine	1.517	1.486	1.370	1.233	1.263	1.353	1.190	1.151	10.563
Jedna do dve godine	1.328	1.436	1.440	1.051	1.083	934	1.037	1.048	9.357
Dve do tri godine	802	783	785	754	693	675	678	716	5.886
3–5 godina	625	1.064	1.153	785	755	633	763	736	6.514
5–10 godina	344	433	586	504	328	331	340	290	3.156
10–15 godina	83	133	179	138	67	49	54	70	773
15–20 godina	31	47	77	33	38	18	21	19	284
40 godina	29	25	55	16	/	24	15	18	182
Ukupno	7.660	8.425	8.270	7.369	7.111	6.759	6.467	6.271	58.332

Ako se pažljivo uporede podaci iz gore navedenih tabela, može se videti da je u periodu između 2010. i 2017. godine ukupno izrečeno 74.967 pravosnažnih kazni zatvora. U istom periodu, kazneno-popravne ustanove su na izvršenje primile 58.332 osuđenika. Dakle, postoji razlika od 16.635 osuđenika. Naravno, razumno je pretpostaviti da je se određeni deo zatvorskih kazni odnosi na jednu istu osobu, kao i da su neke od kazni izrečene osobama koje su se već nalazile na izdržavanju kazne zatvora.¹³ Ipak, čak i da je navedena brojka i za nekoliko hiljada manja, jasno je da postoji značajna diskrepanca između izrečenih i izdržanih zatvorskih kazni.

12 Podaci dobijeni iz godišnjih izveštaja Uprave za izvršenje krivičnih sankcija i putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, dostupno na: <http://www.uiks.mpravde.gov.rs/cr/articles/izvestaji-i-statistika/>.

13 Tokom poseta kazneno-popravnim ustanovama, tim Beogradskog centra često dolazi u kontakt sa osuđenima koji traže pravne savete za krivične postupke koji se vode protiv njih za vreme izdržavanja kazne zatvora. Dakle, jasno je da određeni deo osuđeničke populacije ima još nekoliko krivičnih postupaka koji se vode protiv njih dok su na odsluženju kazne zatvora, te da je moguće da im se tokom njihovog boravka ustanovi za izvršenje krivičnih sankcija izrekne nova kazna zatvora.

Tabela: Broj lica koja su na dan 31. decembar tekuće godine boravila u kazneno-popravnim ustanovama Republike Srbije¹⁴

Godina	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017
Osuđena lica	7.463	7.167	7.322	6.952	7.330	7.737	7.670	7.958	8.081
Pritvorena lica	2.601	3.332	3.109	2.532	1.894	1.593	1.539	489	1.577
Mera lečenja	234	242	208	232	213	387	425	1.736	549
Maloletnički zatvor	41	36	29	22	24	14	17	19	20
Vaspitna mera	217	213	218	210	215	228	194	200	192
Prekršajno kažnjeni	239	221	208	278	355	329	219	267	349
Ukupno	10.795	11.211	11.094	10.226	10.031	10.288	10.064	10.669	10.768

Kada se podaci o kaznenoj politici i broju osoba koja su primljena na izdržavanje zatvorske kazne uporede sa prosečnim dnevnim brojem osuđenika koji boravi u kazneno-popravnim ustanovama, jasno je da bi sve osobe kojima je izrečena kazna zatvora bile primljene na izdržavanje kazne bez odlaganja kada bi se broj kazneno-popravnih ustanova gotovo utrostručio, tj. kada bi broj mesta za osuđenike iznosio 24.000. Do ovog zaključka se dolazi čistom matematikom koja podrazumeva da je na dan 31. decembra 2017. godine u kazneno-popravnim ustanovama boravilo 8.081 osuđenika, dok je razlika između broja osoba osuđenih na kazne zatvora i broj osoba koje su primljene na izdržavanje kazne zatvora iznosio oko 16.000. Dakle, da bi još 16.000 osoba odslužilo svoju kaznu zatvora, neophodno je još isto toliko mesta.

Sa druge strane, ako se u obzir uzme broj izrečenih alternativnih sankcija poput kućnog zatvora, rada u javnom interesu, ali i uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, jasno je da je primarna krivična sankcija koja se korisiti u srpskom pravosuđu kazna zatvora.

14 Podaci su dobijeni od UZIKS.

*Tabela: Izrečene uslovne osude sa zaštitnim nadzorom
u periodu od 2010. do 30. juna 2017. godine¹⁵*

Godina	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	Ukupno
Broj uslovnih osuda sa zaštitnim nadzorom	3	21	11	14	29	57	42	31	207

*Tabela: Izrečene kazne rada u javnom interesu
u periodu od 2007. do 30. juna 2017.. godine¹⁶*

Godina	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	Ukupno
Izrečene presude	48	35	51	71	357	365	348	371	353	329	348	2.676
Izvršene presude	–	–	17	17	90	209	253	351	285	127	/	1.420

*Tabela: Izrečene kazne zatvora koje osuđeni služi u prostorijama
u kojima stanuju u periodu od 2011. do 30. juna 2017. godine¹⁷*

Godina	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	Total
Broj kazni zatvora koje osuđeni služi u prostorijama u kojima stanuju	88	610	725	627	1.567	2.411	2.122	8.150

Uvidom u tabele koje se odnose na praksu pravosudnih organa u pogledu kućnog zatvora, kazne rada u javnom interesu i uslovne osude za zaštitnim nadzorom, može se zaključiti da je u periodu od 2010. do 2017. godine izrečeno ukupno 10.899 alternativnih sankcija. Dakle, u navedenom periodu izrečeno je 74.967 kazni zatvora, naspram 10.899 alternativni istom.

15 Podaci su dobijeni od UZIKS putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

16 Podaci su dobijeni od UZIKS i osnovnih i viših sudova putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

17 Podaci su dobijeni od UZIKS.

Dalje, vodeći se materijalno pravnim rešenjima koji definišu uslove izricanja alternativnih sankcija u KZ, jasan je zaključak da je u analiziranom periodu bilo prostora za izricanje mnogo više alternativnih sankcija. Na primer, kazna kućnog zatvora postoji kao mogućnost u svakom slučaju u kome je nadležni sud odmerio kaznu zatvora u trajanju do 1 godine.¹⁸ Vodeći se tim pravilom, možemo zaključiti da je u još 52.808 slučaja mogla biti izrečena kazna kućnog zatvora. Dakle, u 67% predmeta u kojima je u analiziranom periodu izrečena kazna zatvora (49.827 od ukupno 74.967 izrečenih kazni zatvora), sudovi su mogli da izreknu kaznu zatvora koja se služi u prostorijama u kojima osuđeni stanuje. Naravno, nije razumno očekivati da je to bila prikladna kazna u svakom slučaju, ali da je na primer to učinjeno u 30% slučajeva (nešto manje od 15.000 osoba), na dan 1. januara 2018. godine ne bi postojala diskrepanca od 16.000 između osoba kojima je izrečena kazna zatvora (74.967) i broja osoba koje su primljene na izdržavanje kazne zatvora (58.332) u periodu od 2010. do 2017. godine.

Pored kazne kućnog zatvora, i rad u javnom interesu je definisan u KZ tako da se može izreći za lakša krivična dela, što je najverovatnije bio slučaj u onim predmetima u kojima su izricane kazne zatvora u trajanju do 1 godine. Ipak, ograničenje kod ove vrste kazne postoji u pogledu toga da se ova vrsta kazne može izreći samo za krivična dela za koje je propisana kazna zatvora do 3 godine ili novčana kazna.

Zaključak koji bi se mogao izvući samo kroz analizu statističkih podataka pravosudnih organa ukazuje da bi kombinovanom upotrebom kućnog zatvora i rada u javnom interesu, ali i uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, problem prenaseljenosti mogao biti rešen za svega nekoliko godina.¹⁹ Takođe, ako se analiza navedenih podataka postavi u odnosu na svrhu kažnjavanja u odnosu na samog počinioca, tj. ako se stvari posmatraju sa aspekta specijalne prevencije, jasno je da ovakva kaznena politika nije urodila plodom. Ova tvrdnja se može potkrepiti stopom kriminaliteta, koju za potrebe ovog izveštaja možemo odrediti u odnosu na broj krivičnih prijava koji u periodu od 2010. do 2017. godine podnošen na godišnjem nivou.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, broj krivičnih prijava na godišnjem nivou u periodu 2010.-2017. godina je u proseku bio 91.840. Međutim, stopa kriminaliteta je značajno porasla 2011. godine, i taj trend je nastavljen i 2012. godine, da bi naredne dve godine bio konstantan. Potom, oštar porast zabeležen je 2015. godine, da bi 2016 i 2017. godine on postepeno padao na 90.000. U svakom slučaju, u navedenom periodu stopa kriminaliteta je, uz nekoliko naglih promena, orbitirala oko cifre od 92.000.

18 Čl. 45, st. 5 KZ.

19 Videti detaljnije u Beogradski centar za ljudska prava, „Mere za smanjenje zatvorske populacije – primeri dobre prakse“, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2014. godine.

Tabela: Broj podnetih krivičnih prijava²⁰

Godina	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015	2016.	2017	Prosek
Broj krivičnih prijava	74.279	88.207	92.879	91.411	92.600	108.759	96.237	90.348	91.840

Kada je reč o osobama koje borave u kazneno-popravnim ustanovama, prema podacima UZIKS, ali i podacima bivšeg zamenika Zaštitnika građana za prava osoba lišenih slobode, 2014. godine je 70%²¹ osuđenika koji su boravili u kazneno-popravnim ustanovama bili povratnici.²² Kada se kaže povratnici, misli se da su već bili na odsluženju zatvorske kazne, dok je stopa povratništva u smisli prethodnog vršenja krivičnih dela koja nisu bila sankcionisana zatvorskom kaznom znatno veća.²³ U svakom slučaju, nije za očekivati da je stopa povratništva opala u narednom periodu uzimajući u obzir i porast kriminaliteta 2015. i 2016. godine, i njegovo održavanje na proseku u narednim godinama analiziranog perioda.

Zaključak

Dakle, iz navedenih podataka se može izvući nekoliko nespornih zapažanja. Prvi je da je praksa pravosudnih organa Republike Srbije izrazito retrubutivna, jer počiva na izricanju kratkotrajnih kazni zatvora (do jedne godine 67% i 82% do dve godine) naspram alternativnih sankcija koje su penološki mnogo pogodnije za postizanje specijalne prevencije. Drugi zaključak je da je stopa kriminaliteta u prethodnih 8 godina manje više konstantna, sa povremenim ostrim skokovima. I treći je da su kazneno-popravne ustanove u Srbiji prenaseljene u prethodnih 15 godina, i da situacija prenaseljenosti i loših materijalnih uslova u istim stvara plodno tle za nehumano i ponižavajuće postupanje.²⁴

Ako se u obzir uzme činjenica da je jedna od svrha krivičnih sankcija specijalna prevencija, odnosno uticanje na počinioca da u buduće ne vrši krivična dela, jasno je da dosadašnja kaznena politika nije doprinela mnogo ostvarivanju te svrhe. U prilog ovoj tvrdnji ide pre svega konstantna i visoka stopa kriminaliteta, ali i visoka stopa

20 Podaci dobijeni sa sajta Republičkog zavoda za statistiku, dostupno na: <http://www.stat.gov.rs/publikacije/publication/?p=9843>.

21 <http://www.021.rs/story/Info/Srbija/89234/70-odsto-zatvorenika-su-povratnici.html>.

22 Vidi takođe Jelena Srnić, Nikola Kovačević i Nevena Nikolić, „Život posle zatvora“, NEOSTART, Beograd 2014. godine, str. 5.

23 Retki su slučajevi u kojima je za lakše oblike krivičnih dela nadležni sud odmah izrekao kaznu zatvora. Veća je verovatnoća da je uslovna osuda bila primarni izvor, s obzirom da se ova sankcija daleko najviše izriče na godišnjem nivou.

24 Videti na primer CPT, „Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti CPT od 31. maja do 7. juna 2017. godine“, CPT/Inf (2018) 21.

povratništva. Kada se na to doda i podatak da je položaj zatvorenika u Srbiji izuzetno loš i da brojna ugovorna tela Ujedinjenih nacija²⁵ i Saveta Evrope²⁶ konstantno ukazuju na njihov ranjiv položaj, teško je pronaći opravdanje za postojeće stanje stvari i za dosadašnju praksu.

Drugim rečima, jasno je da bi šira primena alternativnih sankcija imala višestruko pozitivan uticaj na rešavanje svih gore pomenutih problema. Sa aspekta smanjena stope kriminaliteta i povrata, tj. otklanjanja njihovog uzroka, sankcija poput uslovne osude sa zaštitnim nadzorom imala bi najviše uticaja jer zaštitni nadzor je dizajniran kroz mere čiji je cilj da iskoreni uzroke kriminogenog ponašanja. Sa druge strane, sve alternativne sankcije zajedno značajno bi rasteretile kazneno-popravne ustanove i unapredile bi nivo stanja ljudskih prava u njima. I na kraju, sa aspekta ljudskih prava najmanje bitno, ali sa opšteg društvenog stanovišta izuzetno, novčana sredstva koja se izdvajaju na godišnjem nivou za potrebe zatvorskog sistema bi bila značajno manja.

25 CAT, „Završne napomene na drugi periodični izveštaj Srbije“, 3. jun 2015. godine, CAT/C/SRB/CO/2*, para. 12.

26 CPT, „Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti CPT od 26 maja do 5 juna 2015. godine“, CPT/Inf (2016) 21, para. 42-44.

CHRIS

Mreža Odbora za ljudska prava u Srbiji CHRIS
Network of the Committees for Human Rights in Serbia CHRIS
www.chris-network.org

Ovaj izveštaj je pripremljen zahvaljujući
podršci Civil Rights Defenders koju je
omogućila Švedska međunarodna
agencija za razvoj Sida



**CIVIL
RIGHTS
DEFENDERS**

WE EMPOWER PEOPLE