

Institut za kriminološka i sociološka istraživanja
Beograd, Republika Srbija

Analiza uticaja primene alternativnih sankcija i mera u Republici Srbiji u periodu od 2015. do 2020. godine

dr Milica Kolaković-Bojović • dr Ana Batričević • dr Marina Matić-Bošković



Institut za kriminološka i sociološka istraživanja
Beograd, Republika Srbija

Analiza uticaja primene alternativnih sankcija i mera u Republici Srbiji u periodu od 2015. do 2020. godine

dr Milica Kolaković-Bojović • dr Ana Batrićević • dr Marina Matić-Bošković

Beograd, 2022. godine

Naziv projekta:

Analiza primene vanzavodskih sankcija i mera u Republici Srbiji u periodu od 2006. do 2020. godine

Ugovorne strane:

Misija OEBS-a u Srbiji i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja (*u nastavku: Institut*).

Broj projekta:

2400831 od 3.6.2021. godine.

Trajanje projekta:

od 14.6.2021. do 14.12.2021. godine.

Rukovodilac projekta:

dr Ivana Stevanović, viši naučni saradnik i direktor Instituta

Koordinator projekta:

dr Milica Kolaković-Bojović, viši naučni saradnik

Autori Izveštaja - istraživački tim:

dr Milica Kolaković-Bojović · dr Ana Batrićević, viši naučni saradnik · dr Marina Matić Bošković, naučni saradnik

NAPOMENA: Sastavni deo ovog izveštaja je dokument koji je nastao iz rezultata dobijenih korišćenjem naučne metodologije i dokazima o osnovanosti nalaza koje su autori izneli u ovom tekstu.

Izdavač: Misija OEBS-a u Srbiji, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja

Dizajn i prelom: Milica Dervišević

Štampa: Jovšić Printing Centar

Tiraž: 300

ISBN 978-86-80756-47-9



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji

Izradu i štampanje ove publikacije omogućila je Misija OEBS-a u Srbiji.

Izrečeni stavovi pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji.

SADRŽAJ

LEGENDA	4
SAŽETAK	5
UVOD	9
1. Normativni i strateški okvir kojim se uređuje sistem krivičnih sankcija u Republici Srbiji	9
2. Pojam, vrste i razvoj izvršenja vanzavodskih sankcija i mera u RS	10
3. Predmet, obuhvat i ciljevi analize	13
4. Metodologija procene uticaja	14
REZULTATI	16
5. Opšti pokazatelji stanja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji	16
6. Opšti trendovi i izazovi primene vanzavodskih sankcija i mera u periodu 2015-2020.	18
7. Institucionalni i administrativni kapaciteti za izvršenje vanzavodskih sankcija i mera	24
8. Izvršenje obaveza čijim je izvršenjem uslovljeno odlaganje krivičnog gonjenja	28
9. Zabrana napuštanja stana (Kućni pritvor)	31
10. Izvršenje kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje	35
11. Kazna rada u javnom interesu	39
12. Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom	43
13. Uslovni otpust uz nadzor	46
UKUPNA PROCENA SPROVOĐENJA UTICAJA ZAKONA	49
Relevantnost	49
Efikasnost	49
Efektivnost	50
Održivost	51
PREPORUKE	52
REFERENCE	54
ANNEX I	56
ANNEX II	58
ANNEX III	65

LEGENDA

CSR	Centar za socijalni rad
EU	Evropska unija
IKSI	Institut za kriminološka i sociološka istraživanja
KPZ	Kazneno-popravni zavod
KZ	Krivični zakonik
RZS	Republički zavod za statistiku
RZSZ	Republički zavod za socijalnu zaštitu
RS	Republika Srbija
RJT	Republičko javno tužilaštvo
UIKS	Uprava za izvršenje krivičnih sankcija
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
OCD	Organizacije civilnog društva
SZB	Specijalna zatvorska bolnica
OS	Osnovni sud
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
SE	Savet Evrope
VKS	Vrhovni kasacioni sud
VS	Viši sud
VZSM	Vanzavodske sankcije i mere
ZIKS	Zakon o izvršenju krivičnih sankcija
ZIVS	Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera
ZKP	Zakonik o krivičnom postupku
ZMKUD	Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica

SAŽETAK

Višegodišnji rast broja lica lišenih slobode, koji je doveo do stope zatvaranja od 159,9 u odnosu na evropski prosek od 103,2 na kraju 2019. godine, zajedno sa podacima o visokom udelu pritvorenika u ukupnom broju lica lišenih slobode, kao i visokom udelu kratkotrajnih, koje čine čak 38,78% u ukupnom broju izrečenih kazni zatvora u 2020. godini, govore o postojanju značajnog, **dodatnog prostora za proširenu primenu vanzavodskih sankcija i mera u Republici Srbiji.**

Opšti pokazatelji primene vanzavodskih sankcija i mera (VZSM) u periodu 2015-2020. ukazuju na postojanje (uz izuzetak 2019. godine) pozitivnog trenda, pri čemu je udeo alternativnih sankcija 2020. godine iznosio 16,5% u odnosu na ukupan broj izvršenja krivičnih sankcija, što u odnosu na 2016. godinu, kada je iznosio 9,7%, predstavlja značajan rast. Kada je reč o strukturi izrečenih VZSM, ne računajući posebne obaveze kojima je uslovljeno odlaganje krivičnog gonjenja, dominira kućni zatvor sa primenom elektronskog nadzora, s ledi ga kućni zatvor bez primene elektronskog nadzora, potom rad u javnom interesu i kućni pritvor sa i bez primene elektronskog nadzora. Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom javlja se tek sporadično, pri čemu kućni zatvor sa i bez primene elektronskog nadzora, sa 35% i 32% zajedno čine gotovo 70% svih VZSM, rad u javnom interesu čini 14%, kućni pritvor uz primenu elektronskog nadzora 11%, kućni pritvor bez primene elektronskog nadzora 8%, dok uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom ne dobacuje ni do pola procenta.

Kada je reč o **najvećim izazovima u pogledu šire primene VZSM**, uočljiva je potreba za unapređenjem razmene informacija i iskustava između sudija, tužilaca i poverenika, o organizaciji i funkcionisanju Povereničke službe, kao i problemima u praksi izvršenja, naročito na nivou područja viših sudova. Primetan je i neadekvatan normativni okvir i softverska rešenja u oblasti evidencije i obrade statističkih podataka o izrečenim VZSM, kao i obuke administrativnog osoblja u sudskim pisarnicama. Nedostatak informacija o kapacitetima Povereničke službe ili sam nedostatak kapaciteta, u sadejstvu sa izostankom jasnih kriterijuma prioritizacije predmeta u slučaju zaostataka u izvršenju i dalje demotiviše sudove za masovniju primenu VZSM. I dalje izostaje uniformni, strateški pristup unapređenju saradnje Povereničke službe i UIKS na lokalnom nivou.

Za vreme prvog šestogodišnjeg perioda funkcionisanja, „**Probaciona služba**“ u Srbiji bila je deo Odeljenja za tretman i izvršenje vanzavodskih sankcija. Naime, tek tokom 2021. godine izmenom Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u UIKS, formirano je Odeljenje za izvršenje vanzavodskih sankcija i mera. Promena u institucionalno-organizacionom statusu upravljanja izvršenjem vanzavodskih sankcija i mera, praćeno je i **značajnim unapređenjem administrativnih kapaciteta u periodu 2019-2020.** i to nakon višegodišnje stagnacije izazvane prvenstveno odlukom Vlade RS da merama finansijske konsolidacije značajno ograniči dodatno zapošljavanje u javnom sektoru. Ipak, postojeća i planirana jačanja administrativnih kapaciteta, projektovana bez prethodno sprovedene funkcionalne analize, odnosno mapiranja poslova i poslovnih procesa, dovela su do toga da poverenici i dalje trpe veliko opterećenje administrativno-tehničkim poslovima. Nepovoljniji radno-pravni status poverenika, u odnosu na službenike tretmana, deluje demotivišuće na iskusne stručnjake iz službe tretmana, ali i na mlade profesionalce da se opredele za ovu profesiju. U posmatranom periodu, postignut je i napredak u pogledu **tehničkih kapaciteta Povereničke službe**, kroz nabavku dodatnog broja elektronskih uređaja za nadzor i vozila, kao i kroz uspostavljanje Softvera za evidenciju lica lišenih slobode (SAPA), čime je stvoren preduslov za efikasnije čuvanje, obradu i razmenu podataka u okviru Povereničke službe.

Normativni okvir koji uređuje postupanje poverenika u okviru nadzora nad primenom **obaveza čijim je izvršenjem uslovljeno odlaganje krivičnog gonjenja iz člana 283. ZKP-a** je neadekvatan i nepotpun, što rezultira nejasnim razgraničenjem nadležnosti sa tužilaštvom i neadekvatnim nadzorom nad izvršenjem. Poverenička služba u posmatranom periodu nije vodila evidencije o predmetima iz ovog segmenta nadležnosti, a Poverenici su mahom stava da Poverenička služba ne bi trebalo da vrši nadzor nad obavezama iz člana 283. ZKP ili makar ne nad onom najzastupljenijom, uplatom novčanih iznosa u humanitarne svrhe.

Iako u porastu, širu primenu **mere zabrane napuštanja stana**, u periodu 2016-2019. usporio je nedostatak adekvatnih infrastrukturnih i administrativnih kapaciteta za njeno izvršenje. Nakon što su ovi problemi u velikoj meri prevaziđeni tokom 2019. i 2020. godine, primetan je nagli rast određivanja ove mere. Ipak, u praksi i dalje postoji niz problema, mahom vezanih za nedostatak adekvatne prethodne provere ispunjenosti tehničkih uslova za određivanje ove mere, kao i njeno određivanje licima koja su višestruki povratnici, čak i u vršenju teških krivičnih dela, zbog čega poverenici ukazuju na sopstvenu nebezbednost prilikom postavljanja uređaja za elektronski nadzor ili kontrolnih poseta. Pored toga, poverenici neretko ukazuju i na nemogućnost uspostavljanja efektivne kontrole nad izvršenjem ove mere u situacijama kada je ona određena bez elektronskog nadzora i/ili uz dodatne zabrane poseta i komunikacije.

Usled neadekvatnog i nepotpunog normativnog okvira, kao i višegodišnjih problemima sa infrastrukturnim i administrativnim kapacitetima Povereničke službe, primena **kazne zatvora u prostorijama u kojima okrivljeni stanuje**, nije adekvatno zaživela i rezultira brojnim problemima u praksi, uključujući izostanak efektivne kontrole, izostanak tretmana osuđenih lica i nemogućnost preinačenja modaliteta izvršenja u zavodski u situacijama kada lice izbegava da započne izvršenje, ne pridržava se programa izvršenja, konzumira nedozvoljene supstance ili postane nasilno, uključujući izvršenje novog krivičnog dela.

Uprkos brojnim benefitima po učinioca, sistem izvršenja krivičnih sankcija i društvo u celosti, primetan je negativan trend izricanja **kazne rada u javnom interesu** počev od 2017. godine. Zastupljenost ove sankcije među apelacijama izrazito je neujednačena, što je u direktnoj vezi sa preduslovima za izvršenje ove sankcije, budući da je gotovo 70% potpisanih sporazuma na području AP Vojvodina. Neadekvatnost kapaciteta za izvršenje, još uvek deluje demotivišuće na sudije u pogledu izricanja kazne rada u javnom interesu. Kazna se dominantno izvršava u oblasti komunalnih delatnosti i u ustanovama socijalne zaštite. I dalje je prisutan neadekvatan nivo svesti (kako kod potencijalnih poslodavaca, tako u opštoj javnosti) o kapacitetima i značaju ove sankcije, kao i problemima nadzora nad izvršenjem ove kazne, odnosno izbegavanja i sankcionisanja eventualnih zloupotreba.

Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom je u posmatranom periodu izricana tek sporadično, a od 2017. godine pokazuje trend rasta uzrokovan rastom izricanja ove mere na području prvenstveno novosadske, a samo delimično i niške apelacije. Izostanak standardizovanih i održivih mehanizama saradnje sa institucijama na nivou lokalnih samouprava, otežava primenu mera određenih u okviru zaštitnog nadzora.

Određivanje **mera uz uslovni otpust** nije u praksi ispratilo nagli rast primene uslovnog otpusta, pa se uz izuzetak javljanja organu nadležnom za izvršenje zaštitnog nadzora u rokovima koje taj organ odredi i blagovremenog obaveštavanja o promeni mesta boravka, adrese ili radnog mesta, ostale javljaju tek sporadično. Pronalaženje adekvatnog zaposlenja i dalje je otežano zbog neaktivnosti Nacionalne službe za zapošljavanje i predrasuda potencijalnih poslodavaca, kao i nedostatka obuka za prekvalifikaciju. Saradnja i razgraničenje nadležnosti poverenika i policije u nadzoru određenih mera i dalje su neadekvatni i/

ili nejasni, a organizacija i kapaciteti sistema zdravstvene i socijalne zaštite otežavaju uključivanje u programe savetovaništva i kontrolu uzdržavanja od konzumiranja alkohola i droga.

Novouspostavljeni sistem izricanja i izvršenja VZSM neosporno predstavlja **relevantan ali i dalje nedovoljan odgovor** na potrebu rasterećenja sistema izvršenja krivičnih sankcija i zamenu kratkotrajnih kazni zatvora alternativnim sankcijama, ali i u pogledu diverzifikacije krivičnih postupaka i unapređenja reintegracije i redukcije povrata primenom mera uz uslovni otpust.

Uticaj sprovođenja relevantnih zakonskih odredaba kojima se uređuje izricanje i izvršenje VZSM, u domenu **efikasnosti**, u velikoj meri je redukovan usled činjenice da prilikom usvajanja novih zakonskih rešenja nije urađena adekvatna procena finansijskih efekata zakona, što se direktno odrazilo na dinamiku uspostavljanja i kapacitete Povereničke službe. Sve dalje zakonodavne izmene zahtevale bi precizno mapiranje dodatnih poslova i izmena poslovnih procesa, kao i preciznu procenu očekivane promene u projektovanom periodu, u odnosu na potrebno jačanje administrativnih i tehničkih kapaciteta.

Na osnovu ranije prezentovanih rezultata, može se zaključiti da su **najvidljiviji efekti primene VZSM** postignuti kroz smanjenje udela kratkotrajnih kazni u ukupnom broju kazni zatvora, dok su najslabiji na polju senzibilisanosti nosilaca pravosudnih funkcija za njihovo izricanje, kao i lokalne zajednice i šire javnosti za benefite koje sa sobom novi primena VZSM.

Osnovni preduslov za obezbeđivanje održivosti sistema VZSM, priprema neophodnih izmena normativnog okvira, kojoj bi prethodila temeljna procena mapiranja postojećih i planiranih poslova, poslovnih procesa, kao i administrativnih i tehničkih kapaciteta neophodnih za primenu novih zakonskih rešenja, uz preciznu procenu finansijskih efekata takvih izmena.

1. Normativni i strateški okvir kojim se uređuje sistem krivičnih sankcija u Republici Srbiji

- 1.1** Članovima 16. i 194. Ustava Republike Srbije¹ predviđeno je da je Ustav najviši pravni akt Republike Srbije. Svi zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji (u daljem tekstu: RS) moraju biti saglasni sa Ustavom. Istom odredbom Ustava predviđeno je da su potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo pravnog poretka RS. Potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom, dok zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. U praksi, ovo znači da su na funkcionisanje sistema krivičnih sankcija direktno primenjive odredbe Ustava, ratifikovanih međunarodnih ugovora², zakona i drugih opštih akata Republike Srbije.
- 1.2** Pored toga, od velike važnosti za funkcionisanje i razvoj sistema izvršenja krivičnih sankcije je i niz planskih dokumenata, pri čemu ključnu ulogu imaju: Strategija razvoja sistema krivičnih sankcija za period 2021-2027. godine,³ Revidirani Akcioni Plan za Poglavlje 23⁴ ali i međunarodni instrumenti koji nisu predmet ratifikacije, ali bliže preciziraju standarde sadržane u međunarodnim ugovorima.⁵
- 1.3** Polazeći od principa sadržanih u Ustavu RS, koji lišenje slobode tretiraju kao poslednje sredstvo za postizanje svrhe kažnjavanja, sistem krivičnih sankcija u Republici Srbiji detaljno je uređen odredbama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija (u daljem tekstu: ZIKS)⁶, Zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera (u daljem tekstu: ZIVS)⁷, Zakona o posebnim merama za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima⁸, Zakona o izvršenju krivičnih sankcija za krivična dela organizovanog kriminala⁹, Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica (u daljem tekstu: ZMUKD, Zakon o maloletnicima)¹⁰ Krivičnog zakonika (u daljem tekstu: KZ)¹¹ i Zakonika o krivičnom postupku (u daljem tekstu: ZKP)¹².

1 Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", broj 98/2006.

2 Za punu listu relevantnih izvora međunarodnih standarda videti Annex 1.

3 Ova Strategija predstavlja nastavak strateško-razvojnog pristupa, trasiranog usvajanjem niza dokumenata javnih politika u prethodnoj deceniji, među kojima se izdvajaju: Strategija za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine, "Službeni glasnik RS", br. 53/ 2010, 65/2011; Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija do 2020. godine, "Službeni glasnik RS", broj 114/2013 i Strategija za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine, "Službeni glasnik RS", broj 43/2017.

4 Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>, pristupljeno 15.10.2021. godine

5 Za punu listu relevantnih izvora međunarodnih standarda videti Annex 1.

6 Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, "Službeni glasnik RS", br. 44/14 i 35/19.

7 Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera, "Službeni glasnik RS", br. 44/14 i 87/18.

8 Zakon o posebnim merama za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima "Službeni glasnik RS", broj 32/13.

9 Zakon o izvršenju krivičnih sankcija za krivična dela organizovanog kriminala, "Službeni glasnik RS", br. 72/09 i 101/10

10 Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela, "Službeni glasnik RS", broj 85/2005.

11 Krivični zakonik, "Službeni glasnik RS", br. 85/05, 88/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/09, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19.

12 Zakonik o krivičnom postupku, "Službeni glasnik RS", br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14 i 35/19.

- 1.4** Istovremeno, trenutno stanje i reformski procesi u oblasti alternativnih sankcija oblikovani su i izveštajima Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT)¹³, izveštajima UN Komiteta protiv torture (CAT)¹⁴, UN Podkomiteta za prevenciju torture (SPT), kao i procesom pristupanja Republike Srbije Evropskoj Uniji (u daljem tekstu: EU), budući da su reformski prioriteti u određenoj meri podređeni ispunjenju prelaznih merila postavljenih u okviru pregovaračkog procesa.¹⁵

2. Pojam, vrste i razvoj izvršenja vanzavodskih sankcija i mera u RS

- 2.1** Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija iz 2005. godine¹⁶ uvedene su odredbe kojima je uređeno izvršenje kazne rada u javnom interesu i izvršenje uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, a 2011. godine su Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija uvedene odredbe kojima je uređeno izvršenje kazne zatvora bez napuštanja prostorija u kojima osuđeni stanuje, kao i primena elektronskog nadzora prema okrivljenom. Uprava za izvršenje krivičnih sankcija (u daljem tekstu: UIKS) počela je sa osnivanjem povereničkih kancelarija još 2009. godine, a praksa je pokazala potrebu za donošenjem preciznijih odredaba kojima će se bolje urediti realizacija alternativnih sankcija, kako bi njihovo izvršenje bilo efikasnije, šire primenjivo i kako bi se u potpunosti pokazale sve prednosti ovog vida kažnjavanja, pri čemu bi bio omogućen ravnopravan tretman učinilaca krivičnih dela na čitavoj teritoriji RS.¹⁷ Poseban Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera donet je 2014. godine, čime su stvoreni normativni preduslovi za uspostavljanje institucionalnog okvira i značajno širu primenu vanzavodskih sankcija i mera. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija iz 2019. godine, proširene su nadležnosti sudije za izvršenje krivičnih sankcija, između ostalog, na donošenje odluke da se pravnosnažno izrečena kazna zatvora u trajanju do jedne godine može izvršavati u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (kućni zatvor) ukoliko se promenom načina izvršenja kazne zatvora može ostvariti svrha kažnjavanja,¹⁸ čime je sistem vanzavodskih sankcija i mera dobio još značajniju ulogu u okviru sistema izvršenja krivičnih sankcija.

13 Vidi: Report to the Government of Serbia on the visit to Serbia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 31 May to 7 June 2017, dostupno na: <https://rm.coe.int/16808b5ee7>, pristupljeno 4. juna 2021. godine

14 Vidi: Committee against Torture, Concluding observations on the second periodic report of Serbia, Geneva, 15. May 2015. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CAT%2fC%2fSRB%2fCO%2f2&Lang=en, pristupljeno 16.10.2021. godine

15 Vidi: Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 usvojen na sednici Vlade Republike Srbije održanoj 10. jula 2020. godine, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>, pristupljeno 7. januara 2021. godine i COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Serbia 2020 Report Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2020 Communication on EU Enlargement Policy, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/serbia_report_2020.pdf, pristupljeno 4. juna 2021. godine

16 Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, „Službeni glasnik RS”, broj 85/05.

17 Analiza efekata zakona (Prilog uz predlog zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera iz 2014. godine), dostupno na: <http://vs3836.cloudhosting.rs/misljenja/791/ana/Analiza%20efekata%20Nacrta%20zakona%20o%20izvršenju%20vanzavodskih%20sankcija%20i%20mera.pdf>, pristupljeno 25.9.2021. godine

18 Pored navedenog, ovim izmenama omogućeno je donošenje odluke da se osuđeni koji je razvrstan u poluotvoreno ili otvoreno odeljenje zavoda može uputiti na rad van zavoda, kod poslodavca puno radno vreme, a da se preostalo vreme nalazi u zavodu. Radno angažovanje kod poslodavca će doprineti efikasnijem ostvarivanju programa postupanja i lakšem uključanju u društvo nakon izdržane kazne, kako osuđeni ubuduće ne bi činio krivična dela; donošenje odluke o prevremenom otpustu osuđenog sa izdržavanja kazne zatvora najviše 12 meseci do isteka kazne, ako je osuđeni izdržao jednu polovinu kazne zatvora zbog teške bolesti, teškog invaliditeta ili starosti osuđenog, ako bi dalje izvršenje kazne zatvora predstavljalo nehumano postupanje.

2.2 U javnom diskursu neretko se sreće **nekonzistentna upotreba pojmova „alternativne sankcije“, „alternative kazni zatvora“, „vanzavodske sankcije i mere“,** itd, pri čemu se zanemaruje da ovi pojmovi ne predstavljaju sinonime, budući da samo pojam „vanzavodske sankcije i mere“, kao najširi od pomenutih, obuhvata i alternative kazni zatvora, koje pored alternativnih sankcija obuhvataju i mere i postupke koji u krajnjem ishodu dovode do neprimenjivanja kazne lišenja slobode, ali i mere koje dovode do neprimenjivanja pritvora, preventivne mere u odnosu na izvršioce krivičnih dela protiv polne slobode učinjenih na štetu deteta, ali i mere izrečene uz uslovni otpust ili određene u sklopu postpenalnog prihvata.¹⁹

2.3 Vanzavodske sankcije i mere (u daljem tekstu: VZSM), čije se izvršenje uređuje ZIVS-om su: odlaganje krivičnog gonjenja prema odluci javnog tužioca; zabrana napuštanja stana; zabrana prilaženja, sastajanja ili komuniciranja sa određenim licem; kazna zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje; kazna rada u javnom interesu; uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom; uslovni otpust uz nadzor; pružanje pomoći licu posle izvršene kazne zatvora; sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima. **Njihova priroda i svrha se razlikuju,** pa su tako obaveze kojima je uslovljeno odlaganje krivičnog gonjenja u službi diverzifikacije krivičnog postupka; zabrana napuštanja stana i zabrana prilaženja ili komuniciranja sa određenim licem imaju za cilj obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka; kazna zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje predstavlja poseban modalitet/način izvršenja kazne zatvora, dok kazna rada u javnom interesu i uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom predstavljaju alternativne sankcije. ZIVS takođe uređuje i posebne obaveze koje čine sadržinu zaštitnog nadzora uz uslovni otpust ali i pružanje pomoći licu posle izvršene kazne zatvora u kontekstu postpenalnog prihvata. Najzad, ovaj zakon uređuje i primenu mera propisanih Zakonom o posebnim merama za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima.

19 Tešović, O. (2020) *Priručnik za izvršenje alternativnih sankcija*, Forum sudija Srbije, str. 3.

KRIVIČNI ZAKONIK

Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019

- Kazna zatvora koja se izdržava u prostorijama u kojima osuđeni stanuje- sa ili bez elektronskog nadzora (čl. 45. st. 3. i 4.)
- Rad u javnom interesu (čl. 52.)
- Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom (čl. 71-76.)
- Uslovni otpust uz nadzor + posebne obaveze koje čine sadržinu zaštitnog nadzora uz uslovni otpust (čl. 46. i čl. 73.)

ZAKONIK O KRIVIČNOM POSTUPKU

Službeni glasnik RS, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 i 62/2021

- Zabrana napuštanja stana- kućni pritvor sa ili bez elektronskog nadzora (čl. 188. st. 6, čl. 208-209)
- Zabrana prilaženja, sastajanja ili komuniciranja sa određenim licem i posećivanja određenih mesta (čl. 197.)
- Uslovno odlaganje krivičnog gonjenja- primena načela oportuniteta (čl. 283.)

ZAKON O POSEBNIM MERAMA ZA SPREČAVANJE VRŠENJA KRIVIČNIH DELA PROTIV POLNE SLOBODE PREMA MALOLETNIM LICIMA

Službeni glasnik RS, br. 32/2013

- 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.

Shema 1: Pregled vanzavodskih sankcija i mera po zakonima

2.4 Zakonom o izmenama i dopunama ZIVS iz 2018. godine²⁰ koji je donet u novembru mesecu 2018. godine, izjednačena su prava lica kojima je određena mera zabrane napuštanja stana kao alternativa meri pritvora, sa pravima koja imaju pritvorena lica. Izmenama u oblasti stručnog nadzora, stvoreni su preduslovi za unapređenje rada povereničke službe i efikasnosti nadzora nad njenim radom.

2.5 U skladu sa članom 3. ZIVS, **poslove izvršenja sprovodi organizaciona jedinica nadležna za alternativne sankcije (u daljem tekstu: Poverenička služba), u okviru UIKS,**²¹ u okviru koje se obrazuju povereničke kancelarije za područje teritorijalne nadležnosti jednog ili više viših sudova, pri čemu se mesna nadležnost povereničke kancelarije određuje prema mestu prebivališta, odnosno boravišta lica uključenog u izvršenje. „U vršenju poslova iz svoje nadležnosti poverenička kancelarija sarađuje i razmenjuje podatke sa državnim organima, naučnim ustanovama, organima lokalne zajednice, udruženjima i drugim institucijama koje su od značaja za obavljanje njihovih poslova. Poverenička kancelarija može radi obavljanja poslova iz svoje nadležnosti angažovati stručnjake, kao i druga lica, u skladu sa zakonom“ (član 3, st.4-5. ZIVS). Pored ZIVS-a, **nadležnost i postupanje poverenika** u 25 povereničkih kancelarija, osnovanih u RS prema područjima viših sudova, bliže je uređeno i Pravilnikom o načinu izvršenja vanzavodskih sankcija i mera i organizaciji i radu poverenika.

²⁰ Zakon o izmenama i dopunama vanzavodskih sankcija i mera „Službeni glasnik“ broj RS 87/2018.

²¹ Iz ovako date definicije, primetno je da ni zakonodavac nije odoleo ranije pomenutoj terminološkoj konfuziji.

3. Predmet, obuhvat i ciljevi analize

3.1 Primena ZIVS-a bila je u prethodnom periodu predmet interesovanja u okviru nekoliko projekata koji su podrazumevali monitoring u kraćem, uglavnom godišnjem periodu ili su bili fokusirani na određene okruge ili pojedinačne sankcije.²² Iako je svaki od njih rezultirao identifikacijom određenih izazova i prioriteta, protek šestogodišnjeg perioda koji korespondira sa pripremom novog strateškog dokumenta koji trasira razvoj oblasti izvršenja krivičnih sankcija, zahteva sveobuhvatnu i dubinsku analizu, koja bi donosiocima odluka pružila jasne nalaze u pogledu neophodnih legislativnih, kao i intervencija koje se odnose na organizacione aspekte i administrativne kapacitete.

3.2 Kako je ranije pomenuto, raznorodnost i brojnost VZSM čije je izvršenje uređeno ZIVS-om, kao i činjenica da je tokom 2020. godine IKSI sproveo sveobuhvatnu Analizu uticaja sprovođenja ZMKUD-a²³ u značajnoj meri su odredili predmet i obuhvat ove analize, tako da njen fokus bude:

- prilagođen i usmeren na primenu VZSM na punoletne učinioce;
- usmeren na one VZSM čija široka primena (brojnost i zastupljenost u ukupnoj masi VZSM) utiče na preoblikovanje sistema izvršenja krivičnih sankcija, što se prvenstveno odnosi na sledeće VZSM: zabranu napuštanja stana (u daljem tekstu: kućni pritvor sa i bez primene elektronskog nadzora), izvršenje kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (u daljem tekstu: kućni zatvor sa i bez primene elektronskog nadzora); kaznu rada u javnom interesu; uslovnu osuda sa zaštitnim nadzorom i mere uz zaštitni nadzor uz uslovni otpust. Analizom je obuhvaćena i primena uslovljenog oportuniteta, uzimajući u obzir nadležnosti poverenika u pogledu njihovog izvršenja, kao i posredni uticaj koji na sistem izvršenja krivičnih sankcija, ove obaveze imaju kroz diverzifikaciju krivičnog postupka.

3.3 Imajući ovo u vidu, osnovni cilj analize jeste procena uticaja primene vanzavodskih sankcija i mera u Republici Srbiji u periodu od 2015. do 2020. godine. Procena je usmerena na sledeće aspekte primene:

- Opseg i struktura sudskih odluka o alternativnim sankcijama i merama i njihovom sprovođenju u periodu od 2015. do 2020. godine, odnosno trendovi u izricanju VZSM i njihov uticaj na opšte trendove u sistemu izvršenja krivičnih sankcija (statistički parametri);
- Analizu institucionalnog okvira za izvršenje VZSM, uključujući administrativne kapacitete i tehničku opremljenost Povereničke službe (kvantitativni i kvalitativni parametri);
- Zasebnu analizu primene pojedinačnih vanzavodskih sankcija i mera, uzimajući u obzir normativna rešenja važećih odredaba Krivičnog zakonika, Zakona o izvršenju krivičnih sankcija i Zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera, probleme u izvršenju, kao i identifikaciju najboljih praksi;

22 Videti npr: Ristić, D. & Brikić, M. (2017) Saradnja centara za socijalni rad u šumadijskom okrugu sa Povereničkom službom, Socijalna politika, 1/2017, Vol. 52, str. 47-62; Spasojević, A, Janković, D. Kovačević, N. (2018) Podrška primeni alternativnih sankcija i mera u Srbiji- Izveštaj i preporuke, Mreža odbora za ljudska prava u Srbiji CHRIS, Niš; Spasojević, A. (2021) Izvršenje vanzavodskih sankcija i mera, Odbor za ljudska prava Valjevo, Valjevo.

23 Analiza uticaja primene zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica u periodu od 2006. do 2020. godine, dostupno na: https://www.iksi.ac.rs/pdf/analiza_iksi_osce_2021.pdf, pristupljeno 18.10. 2021. godine

- › Analize uticaja sprovođenja zakona, u odnosu na ciljeve i predikciju uticaja definisane od strane ovlašćenog predlagача ZIVS-a, a u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije²⁴ sa pratećim uredbama²⁵ (relevantnost, efikasnost, efikasnost i održivost);
- › Definisanje liste preporuka za unapređenje sistema vanzavodskih sankcija i mera.

4. Metodologija procene uticaja

4.1 Nalazi prezentovani u ovoj analizi rezultat su istraživanja koje je sprovedeno u periodu od juna do decembra 2021. godine i podrazumevalo je primenu kvantitativnih i kvalitativnih metoda. Analizirani su kako postojeća građa, tako i podaci prikupljeni za svrhe ovog istraživanja. Rad je bio podeljen u četiri faze:

- › **Faza 1:** Desk analiza, kojom je obuhvaćena dostupna sekundarna građa, koja uključuje postojeće analize, izveštaje i naučna istraživanja koja su relevantna za temu.
- › **Faza 2:** Kvantitativna analiza, koja je obuhvatila obradu dostupnih statističkih podataka o izricanju i izvršenju primeni vanzavodskih sankcija i mera, uključujući podatke o udelu alternativnih u ukupnom broju izrečenih krivičnih sankcija, njihovoj strukturi, teritorijalnoj distribuciji i trendovima u posmatranom periodu. Uključeni su i statistički podaci relevantni za institucionalni okvir i administrativne kapacitete.
- › **Faza 3:** Kvalitativna analiza, za čije sprovođenje su razvijeni upitnici za povereničke kancelarije i protokoli za ekspertske intervju sa relevantnim profesionalcima iz pravosuđa i sistema izvršenja krivičnih sankcija i prikupljeni kvalitativni podaci.
- › **Faza 4:** Sveobuhvatna analiza prikupljenih podataka i pisanje završnog izveštaja, sa posebnim akcentom na relevantnosti, efikasnosti, efektivnosti i održivosti postojećeg sistema, kao i na preporukama za unapređenje normativnog i institucionalnog okvira, ali i prakse.

4.2 Podaci u sklopu kvantitativne analize obuhvataju sledeće:

- › Podatke **Republičkog zavoda za statistiku (RZS)**, koji uključuju podatke o broju i strukturi izrečenih vanzavodskih sankcija i mera, njihovoj teritorijalnoj distribuciji i zastupljenosti u odnosu na krivična dela za koja su izrečene.²⁶
- › Podatke **Vrhovnog kasacionog suda (VKS)** dostupne u okviru statistike o radu sudove opšte nadležnosti u Republici Srbiji, koji uključuju podatke o trendovima broja krivičnih predmeta na godišnjem nivou na teritoriji čitave RS, kao i po područjima sva četiri apelaciona suda.
- › **Podatke osnovnih i viših sudova na teritoriji RS** u odnosu na broj i strukturu odluka kojima su u posmatranom periodu izrečene sledeće vanzavodske sankcije i mere o kojima evidenciju ne vodi RZS: uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom, kućni pritvor sa i bez elektronskog nadzora, kućni zatvor uz primenu elektronskog nadzora, obaveze uz uslovni otpust.

²⁴ Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", broj 30/2018;

²⁵ Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih, "Službeni glasnik RS", broj 8 od 8. februara 2019.

²⁶ Kako se bilteni koji obuhvataju podatke za prethodnu godinu objavljuju tek krajem tekuće godine, analizirani su podaci RZS za period 2015-2019. Pored toga, važno je napomenuti da RZS ne obrađuje podatke o svim VZSM, već samo o kazni rada o javnom interesu, dok su podaci o kućnom zatvoru i uslovnoj osudi dati zbirno, bez podataka o primeni zaštitnog nadzora.

- › Podatke **Republičkog javnog tužilaštva (RJT)** dostupne u godišnjim izveštajima o radu RJT, koji uključuju podatke o ukupnom broju, strukturi i teritorijalnoj distribuciji obaveza kojima je uslovljeno odlaganje krivičnog gonjenja u skladu sa članom 283. st. 1-2 ZKP-a (uslovljeni oportunitet).
 - › Podatke **Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS)**, koji uključuju opšte podatke o sistemu izvršenja krivičnih sankcija (trendovi broja i strukture lica lišenih slobode u posmatranom periodu, stopa zatvaranja, struktura lica lišenih slobode po osnovu lišenja slobode) kao i podatke koji se odnose neposredno na izvršenje vanzavodskih sankcija i mera, uključujući broj i strukturu vanzavodskih sankcija i mera dostavljenih na izvršenje na godišnjem nivou, trendove u odnosu na vanzavodske sankcije i mere pojedinačno, kao i podatke o kapacitetima povereničkih kancelarija i podatke o potpisanim sporazumima između UIKS i javnih preduzeća.
- 4.3** Kada je u pitanju sam **postupak prikupljanja kvantitativnih podataka**, ekspertske tim se najpre obratio VKS i UIKS sa molbom za odobrenje sprovođenja projektnih aktivnosti i dostavljanje podataka iz nadležnosti oba organa. **Vrhovni kasacioni sud** je obavestio ekspertske tim IKS da nije u mogućnosti da dostavi statističke podatke o izrečenim vanzavodskim sankcijama i merama u posmatranom periodu jer bi to dovelo do dodatnog opterećenja zaposlenih u samom VKS i pojedinačnim sudovima. Imajući ovo u vidu, ekspertske tim IKS se obratio pojedinačnim dopisima svim predsednicima 66 osnovnih i 25 viših sudova u RS, od čega su ukupno 64 suda (70,3%) dostavila zahtevane podatke. **Uprava za izvršenje krivičnih sankcija** je odobrila sprovođenje istraživanja i dostavila sve zahtevane podatke.²⁷
- 4.4 Prikupljanje podataka za kvalitativni deo analize** uključivalo je:
- › **Izradu i distribuciju upitnika** za povereničke kancelarije²⁸- Ekspertske tim je u potpunosti ispoštovao zahteve ovlašćenog lica UIKS za modifikacijom i prilagođavanjem upitnika pre njihove distribucije poverenicima (preko načelnika Odeljenja za izvršenje VZSM).²⁹ Pomenuti proces prilagođavanja, podrazumevao je, između ostalog i izdvajanje seta pitanja iz upitnika za poverenike u zaseban upitnik namenjen Načelniku Odeljenja za izvršenje vanzavodskih sankcija i mera.³⁰
 - › **Ekspertske intervju** sa sudijama, predsednicima sudova, zamenicima javnog tužioca, zaposlenima u sudskim pisarnicama, poverenicima, kao i sadašnjim i bivšim rukovodiocima (načelnicima) u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija.

²⁷ Imajući u vidu manjkavosti sistema prikupljanja i obrade statističkih podataka koji je ranije postojao u UIKS, neke od podataka nije bilo moguće pribaviti za ceo posmatrani period.

²⁸ Upitnik dostupan u Annex-u II

²⁹ Budući da se sprovođenje istraživanja odvijalo u periodu intenzivnih personalnih promena u pojedinim povereničkim kancelarijama, kao i tokom izuzetno teškog talasa COVID 19 koji je uzrokovao odsustvo nekih od poverenika, odgovori su pribavljeni od 22 povereničke kancelarije.

³⁰ Upitnik dostupan u Annex-u III

REZULTATI

5. Opšti pokazatelji stanja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji

5.1 Kada je reč o **opštim parametrima stanja sistema izvršenja krivičnih sankcija u RS**, prema podacima iz izveštaja Saveta Evrope SPACE I za 2020. godinu³¹, kojim se prate i porede statistički pokazatelji sistema izvršenja zatvorskih sankcija u državama članicama Saveta Evrope³², Srbija se, prema stanju na dan 31. decembra 2019. godine, svrstava u grupu evropskih zemalja u kojima postoji izrazito visoka stopa zatvaranja³³ sa velikom gustinom zatvorske populacije. Broj lica lišenih slobode (dalje: zatvorska populacija) iznosio je 10.540, stopa zatvaranja bila je 159,9 (dakle, znatno viša u odnosu na 103,2 što je evropski prosek), dok je gustina zatvaranja iznosila 107,3 (evropski prosek je 90,3).³⁴ Navedeni pokazatelji ukazuju na to da Srbija ima veoma veliki broj lica lišenih slobode u odnosu na 100.000 stanovnika, kao i da su infrastrukturni (smeštajni) kapaciteti za izvršenje krivičnih sankcija i dalje nedovoljni, odnosno prenaseljeni. Zabrinjava i podatak da je, uz izuzetak 2015. godine i perioda 2019-2020, broj lica lišenih slobode u stalnom porastu, što se uočava na Grafiku 1. Ovaj podatak dodatno govori u prilog potrebi šire primene VZSM.



Grafik 1: Ukupan broj lica lišenih slobode po godinama

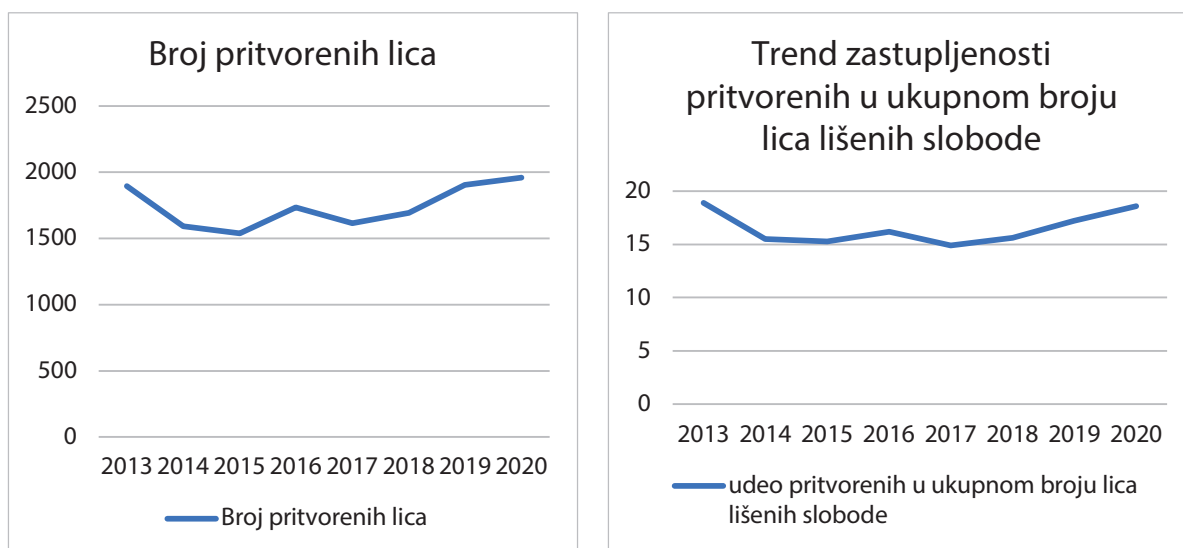
31 Aebi, M. & Tiago, M. (2021) Prison populations SPACE I- 2020, dostupno na: https://wp.unil.ch/space/files/2021/04/210330_FinalReport_SPACE_I_2020.pdf, pristupljeno 20.11.2021. godine

32 Parametri izvršenja zatvorskih sankcija i mera prate se kroz izveštaje u okviru projekta SPACE II

33 Stopa zatvaranja predstavlja broj lica lišenih slobode na 100.000 stanovnika

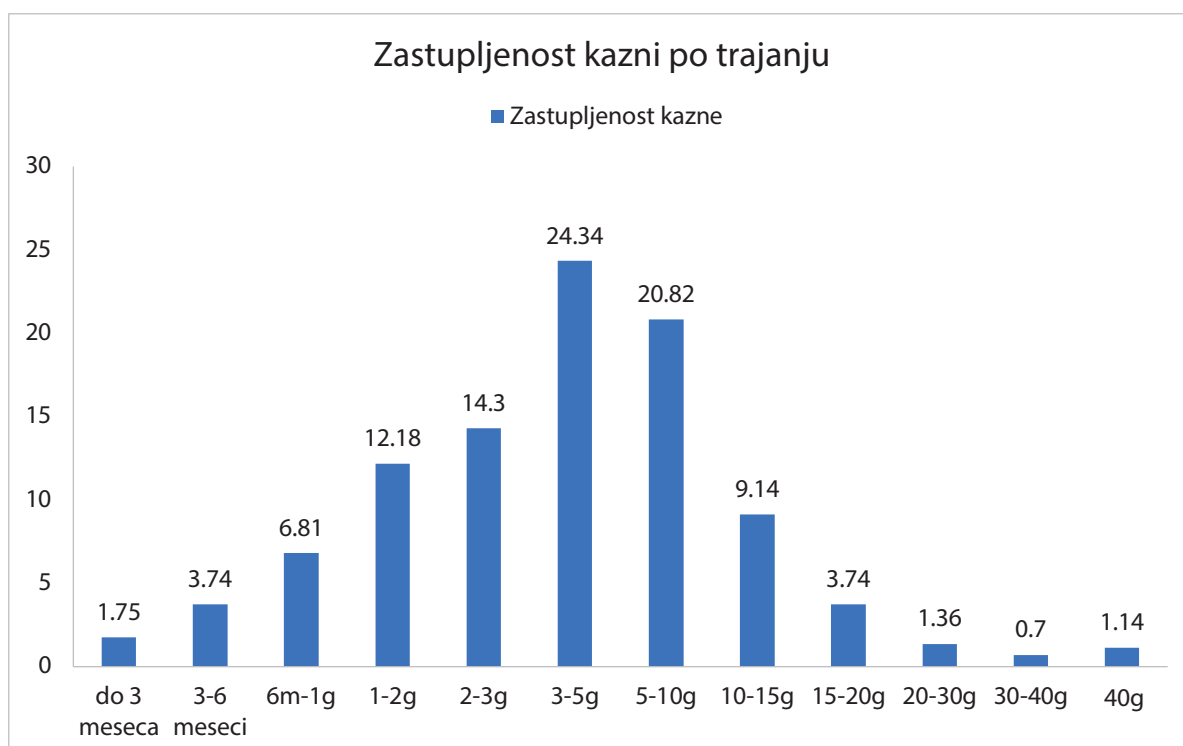
34 Gustina zatvaranje pokazuje broj lica lišenih slobode na 100 smeštajnih jedinica u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija

5.2 Značajan uticaj na broj lica lišenih slobode, ima i **udeo pritvorenih lica u ukupnom broju lica lišenih slobode**, koji ponovo ima trend rasta počev od 2017. godine, iako je u 2020. godini iznosio 1.956 lica, odnosno 18,6%, što je i dalje znatno manje nego 2010. godine, kada je dostigao 30% od ukupnog broja lica lišenih slobode.



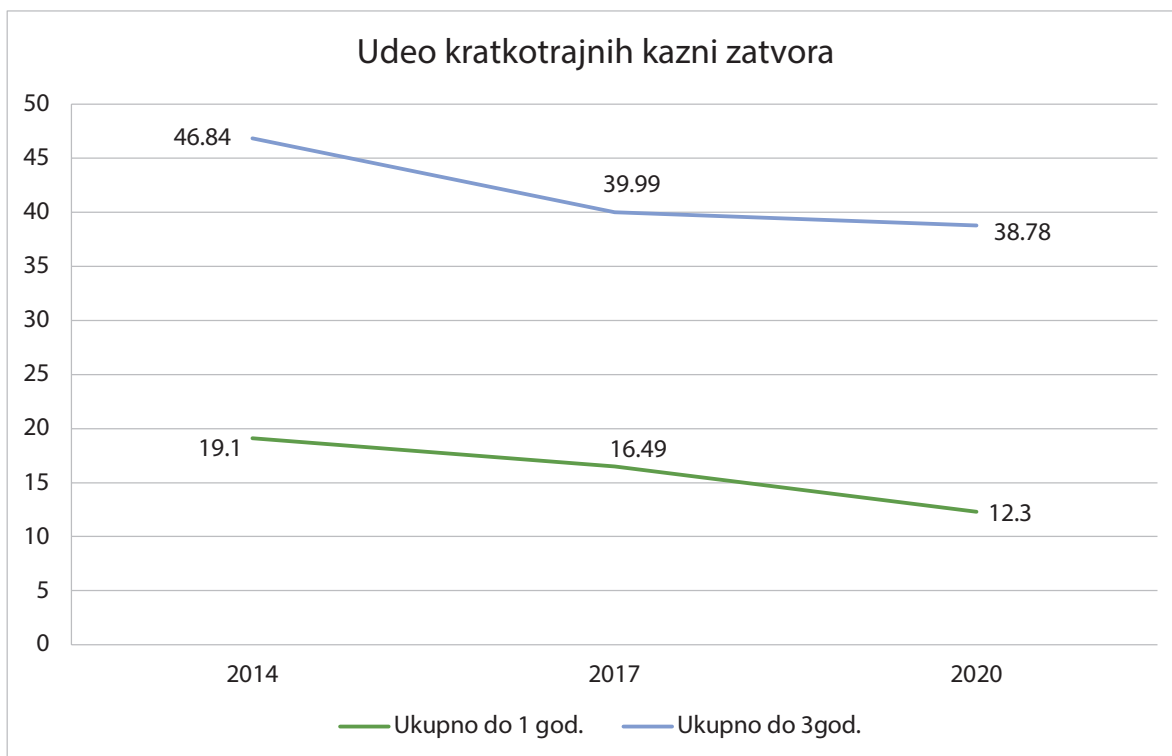
Grafik 2: Ukupan broj pritvorenih lica po godinama u periodu 2013-2020. i Trend zastupljenosti pritvorenih u ukupnom broju lica lišenih slobode u periodu 2013-2020. godine

5.3 Pored udela pritvorenika u ukupnom broju lica lišenih slobode, za potrebe i kapacitete primene VZSM, od velikog značaja su i podaci o strukturi, odnosno zastupljenosti kazni po trajanju, prikazani na grafiku 3, pri čemu se uočava i dalje izuzetno visoka zastupljenost kratkotrajnih kazni zatvora.



Grafik 3: Zastupljenost kazni po trajanju na dan 31.12.2020. godine

Ipak, sa grafika 4 se uočava da se **udeo kratkotrajnih kazni zatvora, odnosno udeo osuđenika koji ove kazne zatvora izdržavaju u osuđeničkoj populaciji značajno smanjio** tokom prethodnih godina. Kada je reč o osuđenima koji izdržavaju kazne u trajanju do tri godine, procenat se smanjio sa 46,84% na 38,78%. Opadajući trend je još uočljiviji kada je reč o ukupnom udelu kazni u trajanju do godinu dana, koje su sa 19,1% u 2014. opale na samo 12,3% u 2020. godini.



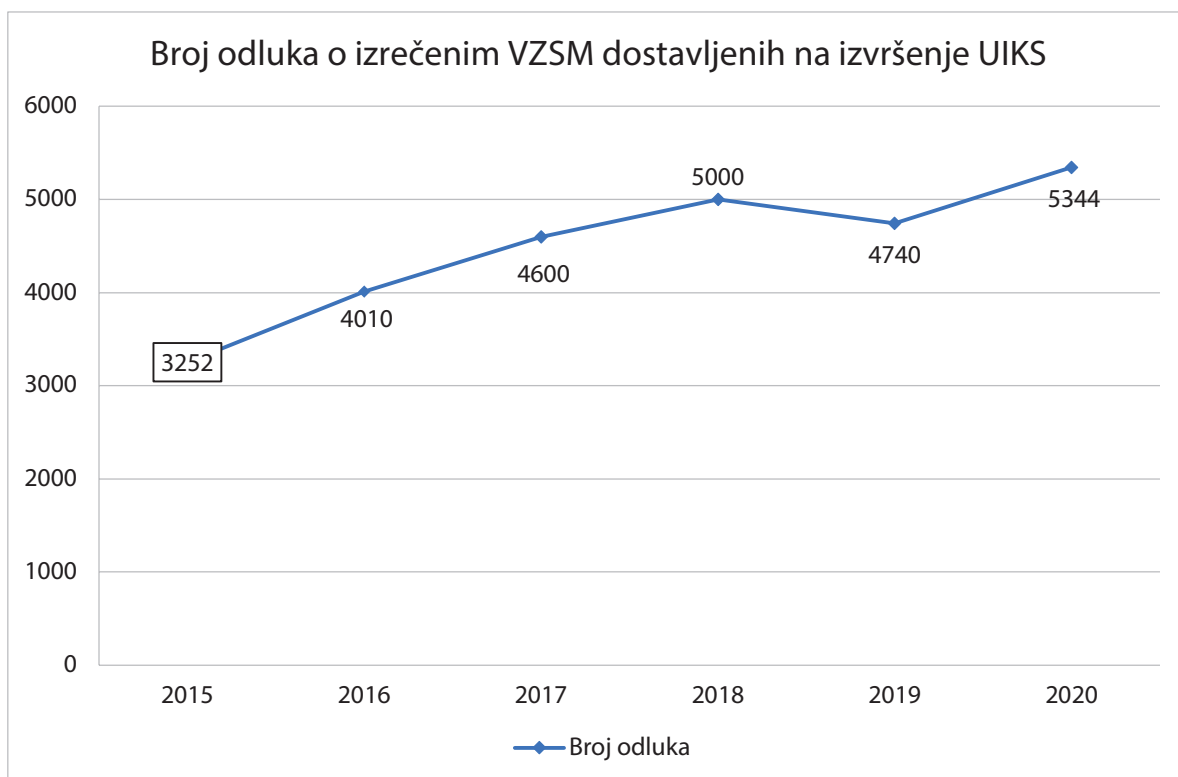
Grafik 4: Trend udela kratkotrajnih kazni zatvora u periodu 2014-2020.

Višegodišnji rast broja lica lišenih slobode, koji je u 2019. godini doveo do stope zatvaranja od 159,9 u odnosu na evropski prosek od 103,2 zajedno sa podacima o visokom udelu pritvorenika u ukupnom broju lica lišenih slobode, kao i visokom udelu kratkotrajnih kazni zatvora, koje su 2020. godine činile čak 38,78% u ukupnom broju izrečenih zatvorskih kazni, govore o postojanju značajnog prostora za proširenu primenu vanzavodskih sankcija i mera u Republici Srbiji.

6. Opšti trendovi i izazovi primene vanzavodskih sankcija i mera u periodu 2015-2020.

6.1 Podaci o ukupnom broju odluka kojima su izrečene VZSM čije je izvršenje u nadležnosti UIKS kojim su dostavljene na izvršenje u posmatranom periodu³⁵, ukazuju na postojanje (uz izuzetak 2019. godine) **pozitivnog trenda**, pri čemu je ovaj broj uvećan sa 3.252 u 2015. na 5.344 u 2020. godini.

³⁵ Isključujući podatke o posebnim obavezama kojima je uslovljeno odlaganje krivičnog gonjenja, koji će, zbog činjenice da je njihov uticaj na rasterećenje zavodskih kapaciteta posredan, biti razmotreni odvojeno



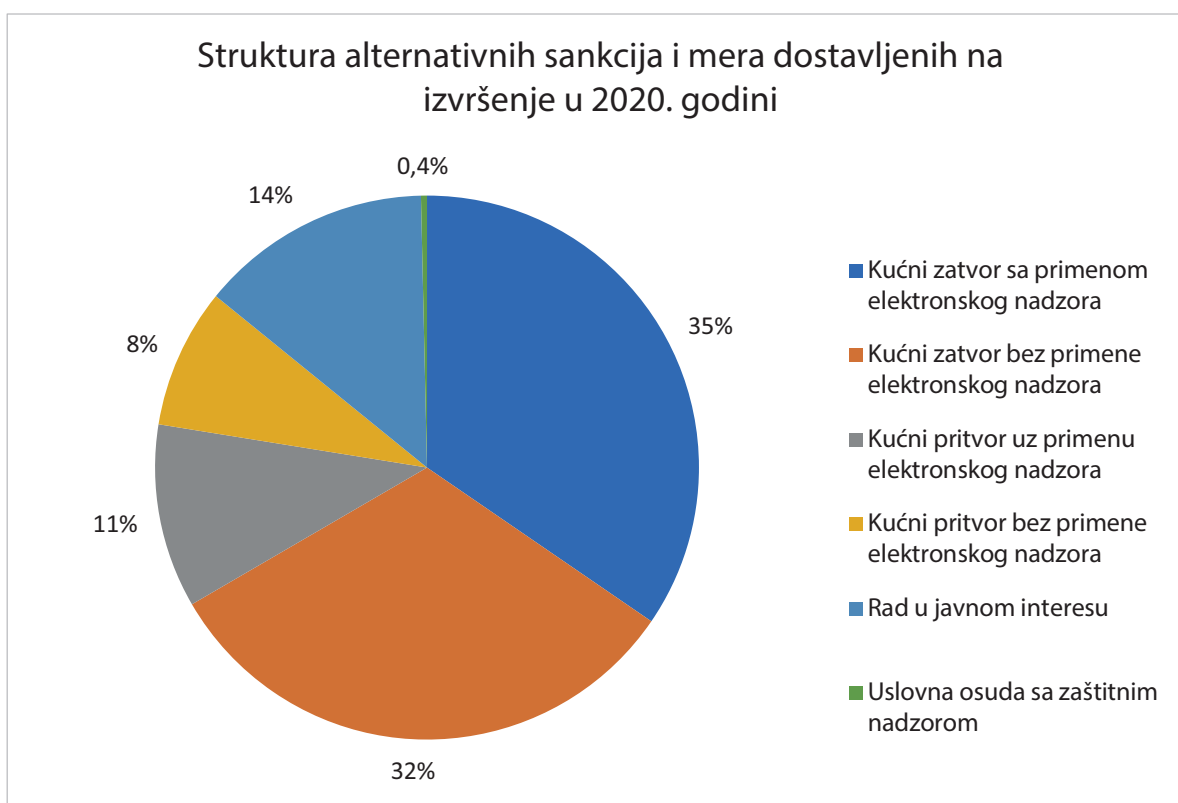
Grafik 5: Trend primene alternativnih sankcija u periodu 2015-2020.

- 6.2.** Kako trend rasta apsolutnih brojeva sam po sebi ne mora biti pokazatelj ispunjenja svrhe usvajanja ZIVS-a, od velikog značaja su podaci o **rastućem udelu alternativnih sankcija, u ukupnom broju izrečenih krivičnih sankcija na godišnjem nivou**, tako da izvršenje alternativnih sankcija u ovom trenutku iznosi **16,5%** u odnosu na ukupan broj izvršenja krivičnih sankcija, što u odnosu na 2016. godinu, kada je iznosilo **9,7%**, predstavlja značajan rast.
- 6.3** Kada je reč o **strukturi izrečenih VZSM**, dominira kućni zatvor sa primenom elektronskog nadzora. Sledi ga kućni zatvor bez primene elektronskog nadzora, potom rad u javnom interesu i kućni pritvor uz i bez primene elektronskog nadzora. Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom javlja se tek sporadično.

Tabela 1: Struktura VZSM dostavljenih na izvršenje u period 2016-2020.³⁶

Vrste mere/sankcije	2016	2017	2018	2019	2020
Kućni zatvor sa primenom mere elektronskog nadzora	2.027	2.135	1.917	1.855	1.847
Kućni zatvor bez mera elektronskog nadzora	1.109	1.229	1.433	1.373	1.713
Mera kućnog pritvora sa elektronskim nadzorom	212	324	308	315	584
Mera kućnog pritvora bez elektronskog nadzora	48	85	119	108	444
Kazna rada u javnom interesu	943	693	561	630	737
Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom	16	33	22	14	19
Ukupno	4.355	4.499	4.360	4.295	5.344

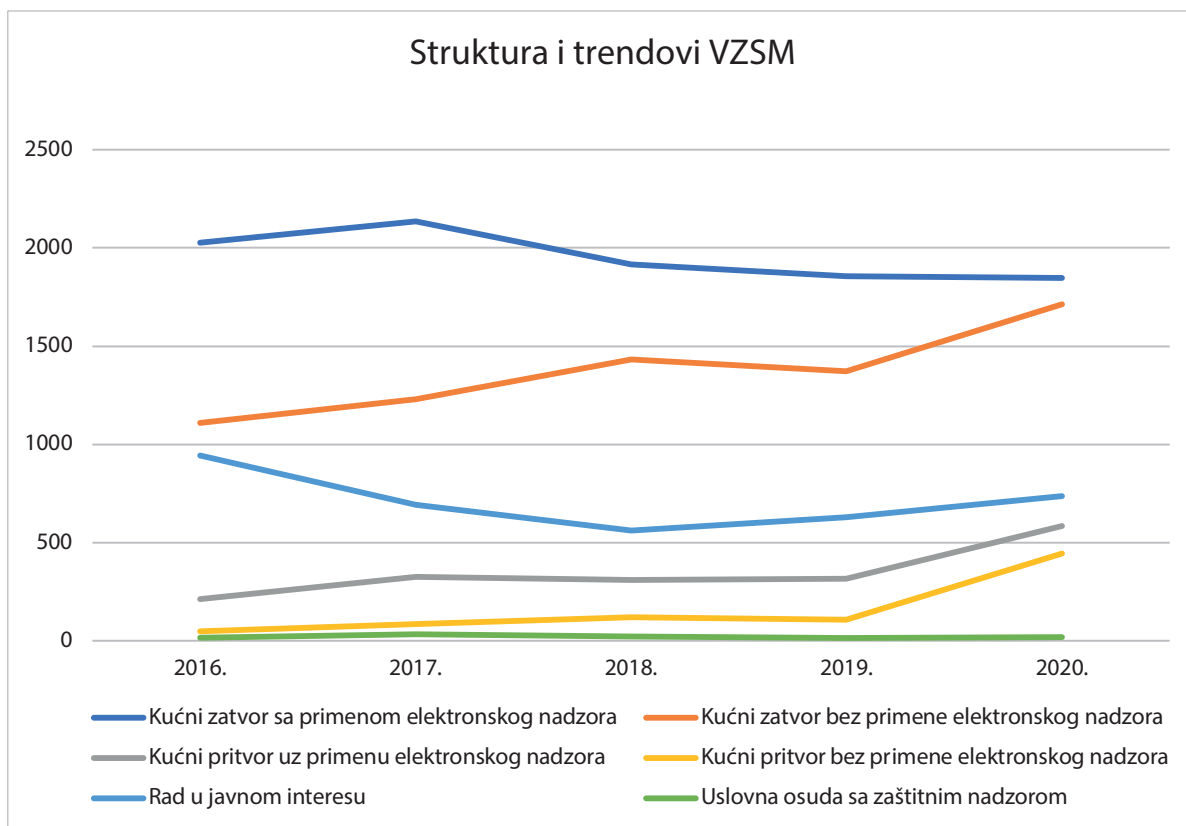
Sa grafika 6 koji prikazuje pojedinačni udeo VZSM u 2020. godini, uočava se da kućni zatvor sa i bez primene elektronskog nadzora, sa 35% i 32% zajedno čine gotovo 70% svih VZSM, rad u javnom interesu čini 14%, kućni pritvor uz primenu elektronskog nadzora 11%, kućni pritvor bez primene elektronskog nadzora 8%, dok uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom ne dobacuje ni do pola procenta.



Grafik 6: Struktura izrečenih alternativnih sankcija u periodu 2015-2019.

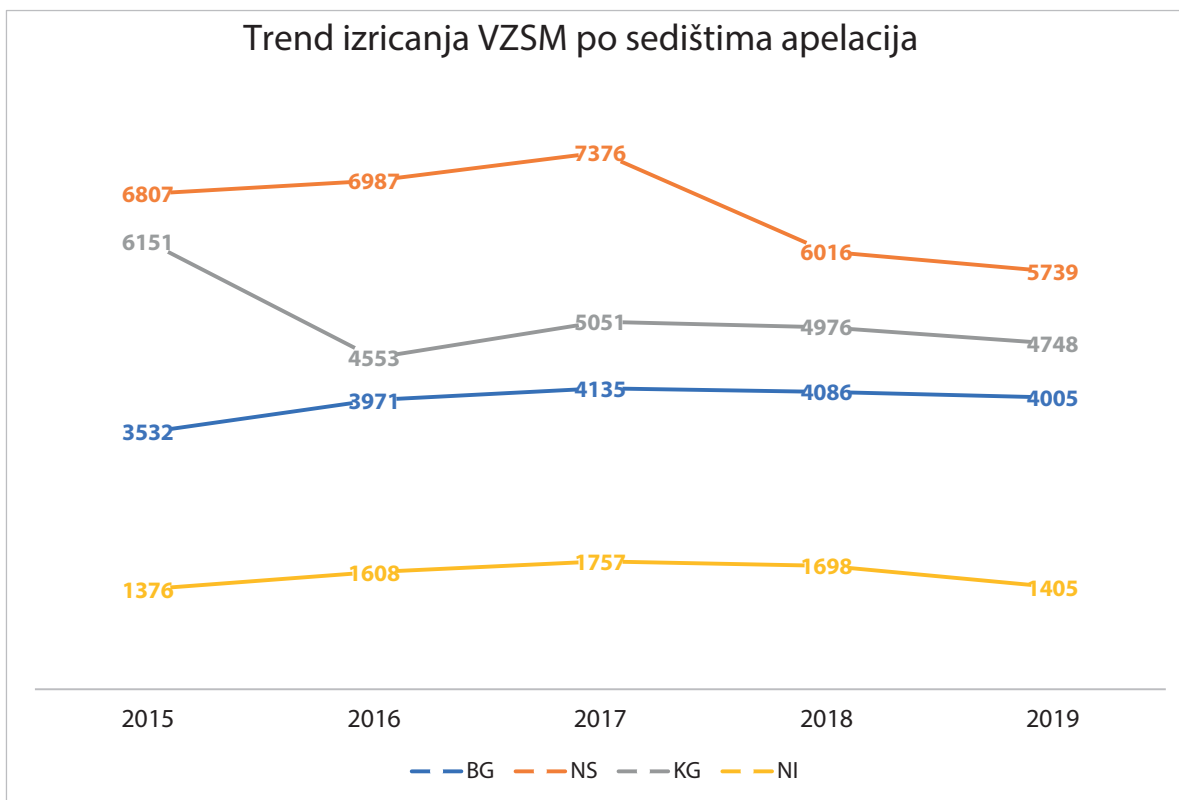
³⁶ Nakon konsultacija sa UIKS odlučeno je da u ovom segmentu analize budu prikazani i analizirani podaci za period 2016-2020, budući da statistički podaci koje UIKS poseduje za 2015. godinu nisu potpuni/pouzdati.

6.4 U posmatranom periodu, **pozitivan trend primene** postojao je za kućni zatvor bez primene elektronskog nadzora, kućni pritvor bez i uz primenu elektronskog nadzora (za sve navedeno uz izuzetak 2019. godine). Kazna rada u javnom interesu imala je negativan trend sve do 2018. godine, da bi nakon toga pokazala blagi rast. Kućni zatvor sa primenom elektronskog nadzora je u blagom padu od 2017. godine, kao i uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom.



Grafik 7: Struktura i trendovi vanzavodskih sankcija i mera dostavljenih na izvršenje u periodu 2016-2020.

6.5 Kako UIKS vodi samo zbirne, ali ne i statistike **o broju odluka o VZSM primenjenih na izvršenje prema područjima apelacionih sudova**, oslanjajući se na podatke RZS, primetno je da je trend izricanja VZSM na području beogradske i niške apelacije stabilan od 2017. godine. Nakon blagog rasta u periodu 2015-2017, novosadska apelacija beleži nagli pad broja izrečenih VZSM. Kragujevačka apelacija je nakon naglog pada u periodu 2015-2016, došla do relativno stabilnog trenda.



Grafik 8: Trend izricanja vanzavodskih sankcija i mera po područjima apelacionih sudova u periodu 2015-2019

6.6 Kroz intervjuje sa sudijama i zaposlenima u Povereničkoj službi, kao **naročito sporna u odnosu na nemogućnost šire primene VZSM, izdvojila su se sledeća pitanja:**

- › Da li među sudijama i javnim tužiocima postoji adekvatan nivo informisanosti o organizaciji i funkcionisanju Povereničke službe, kao i problemima u praksi izvršenja, kao i na koji način urediti pravosudni informacioni sistem da bi se omogućilo adekvatnije praćenje primene VZSM?
- › Da li sudovi pri izricanju ova VZSM treba da se rukovode kapacitetima za izvršenje?
- › Pitanje nagomilavanja predmeta koji čekaju izvršenje usled nedostatka kapaciteta za izvršenje.
- › Pitanje mehanizama i nadležnosti za unapređenje saradnje UIKS i lokalnih samouprava, i uloge poverenika u stvaranju preduslova za potpisivanje dodatnih ugovora na nivou lokalnih samouprava, čime se stvaraju preduslovi za izvršenje kazne rada u javnom interesu i društveno korisnog rada.

6.7 Kada je reč o **nivou informisanosti sudija i javnih tužilaca** o organizaciji i funkcionisanju Povereničke službe, kao i problemima u praksi izvršenja, i sudije i poverenici su mišljenja da bi im periodična organizacija zajedničkih radionica i okruglih stolova, naročito na lokalnu, odnosno prema područjima viših sudova, značajno pomogla u prevazilaženju problema u pogledu unapređenja komunikacije i saradnje. U pogledu **vođenja evidencija i obrade statističkih podataka**, i sudije i predsednici sudova ali i zaposleni u sudskim pisarnicama, saglasni su da postoji propust da se vođenje evidencija o VZSM adekvatno uredi Sudskim poslovnikom, da ova promena bude praćena softverskim rešenjima, ali i da se organizuju obuke za zaposlene u sudskim pisarnicama.

- 6.8** U pogledu **drugog pitanja** mišljenja su podeljena. Naime, dok sudije ističu da im veliki problem predstavlja dostupnost informacija o potpisanim sporazumima za izvršenje kazne rada u javnom interesu, kao i kapacitetima u pogledu broja uređaja za elektronski nadzor, i pojašnjavaju da se o kapacitetima za izvršenje informišu putem neformalnih kontakata sa poverenicima, stavovi zaposlenih u Povereničkoj službi su podeljeni. Dok neki smatraju da sud treba „samo da izriče VZSM“ a da su sva pitanja izvršenja isključiva nadležnost UIKS, drugi opet ističu da bi i prilikom izricanja RJJ ali i drugih VZSM, sud trebalo da pribavi prethodno mišljenje Povereničke službe. Svi ispitanici su saglasni da su kapaciteti Povereničke službe trenutno neadekvatni za vršenje ove dodatne funkcije.
- 6.9** U pogledu **trećeg pitanja**, dok sudije iskazuju zabrinutost zbog velikog broja predmeta koji čekaju na izvršenje, nejasnih kriterijuma prioritizacije ali i neizvesne sudbine pojedinih izrečenih VZSM u smislu postojanja mogućnosti izvršenja kazne pre nego što zastari, poverenici su saglasni da im nije potreban planski dokument koji bi sadržao kriterijume prioritizacije predmeta koji čekaju na izvršenje, ali ne daju uopšte ili daju kontradiktorna objašnjenja u pogledu kriterijuma i procesa prioritizacije predmeta.
- 6.10** U pogledu **četvrtog pitanja**, istraživački tim je zabeležio u velikoj meri kontradiktorne odgovore. Naime, dok deo poverenika ne prepoznaje svoju ulogu u pogledu kontakata na nivou lokalne samouprave sa ciljem podizanja svesti o VZSM i ulozi institucija lokalne samouprave u njihovoj široj primeni, obrazlažući takav stav centralizovanim uređenjem Povereničke službe, manji broj poverenika i sudije su mišljenja da nije realno očekivati da se ovi procesi u potpunosti koordiniraju „iz Beograda“, već smatraju da su poverenici ti koji na terenu, kroz neposredne kontakte, treba da utiču na stvaranje predušlova za potpisivanje dodatnih sporazuma i podizanje svesti lokalne zajednice o VZSM.

Opšti pokazatelji primene vanzavodskih sankcija i mera u periodu 2015-2020. ukazuju na postojanje (uz izuzetak 2019. godine) pozitivnog trenda, pri čemu je udeo alternativnih sankcija 2020. godine iznosio 16,5% u odnosu na ukupan broj izvršenja krivičnih sankcija, što u odnosu na 2016. godinu, kada je iznosilo 9,7%, predstavlja značajan rast. Kada je reč o strukturi izrečenih VZSM, ne računajući posebne obaveze kojima je uslovljeno odlaganje krivičnog gonjenja, dominira kućni zatvor sa primenom elektronskog nadzora. Sledi ga kućni zatvor bez primene elektronskog nadzora, potom rad u javnom interesu i kućni pritvor uz i bez primene elektronskog nadzora. Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom javlja se tek sporadično, pri čemu kućni zatvor sa i bez primene elektronskog nadzora, sa 35% i 32% zajedno čine gotovo 70% svih VZSM, rad u javnom interesu čini 14%, kućni pritvor uz primenu elektronskog nadzora 11%, kućni pritvor bez primene elektronskog nadzora 8%, dok uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom ne dobacuje ni do pola procenta.

Kada je reč o **najvećim izazovima u pogledu šire primene VZSM**, uočljiva je potreba za unapređenjem razmene informacija i iskustava između sudija, tužilaca i poverenika, o organizaciji i funkcionisanju Povereničke službe, kao i problemima u praksi izvršenja, naročito na nivou područja viših sudova. Primetan je i neadekvatan normativni okvir i softverska rešenja u oblasti evidencije i obrade statističkih podataka o izrečenim VZSM, kao i obuke administrativnog osoblja u sudskim pisarnicama. Nedostatak informacija o kapacitetima Povereničke službe ili sam nedostatak kapaciteta, u sadejstvu sa izostankom jasnih kriterijuma prioritizacije predmeta u slučaju zaostataka u izvršenju i dalje demotiviše sudove za masovniju primenu VZSM. I dalje izostaje uniformni, strateški pristup unapređenju saradnje Povereničke službe i UIKS na lokalnom nivou.

► **Preporuka 1:** Izmenama i dopunama Sudskog poslovnika, na jedinstven način urediti upisnike/evidencije o izrečenim/određenim vanzavodskim sankcijama i merama; pratiti ove promene adekvatnim softverskim rešenjima i obukama za zaposlene u sudskim pisarnicama.

► **Preporuka 2:** Redovno organizovati zajedničke okrugle stolove/radionice za sudije, tužioce i poverenike, sa ciljem razmene informacija i iskustava o organizaciji i funkcionisanju Povereničke službe, kao i problemima u praksi izvršenja vanzavodskih sankcija i mera.

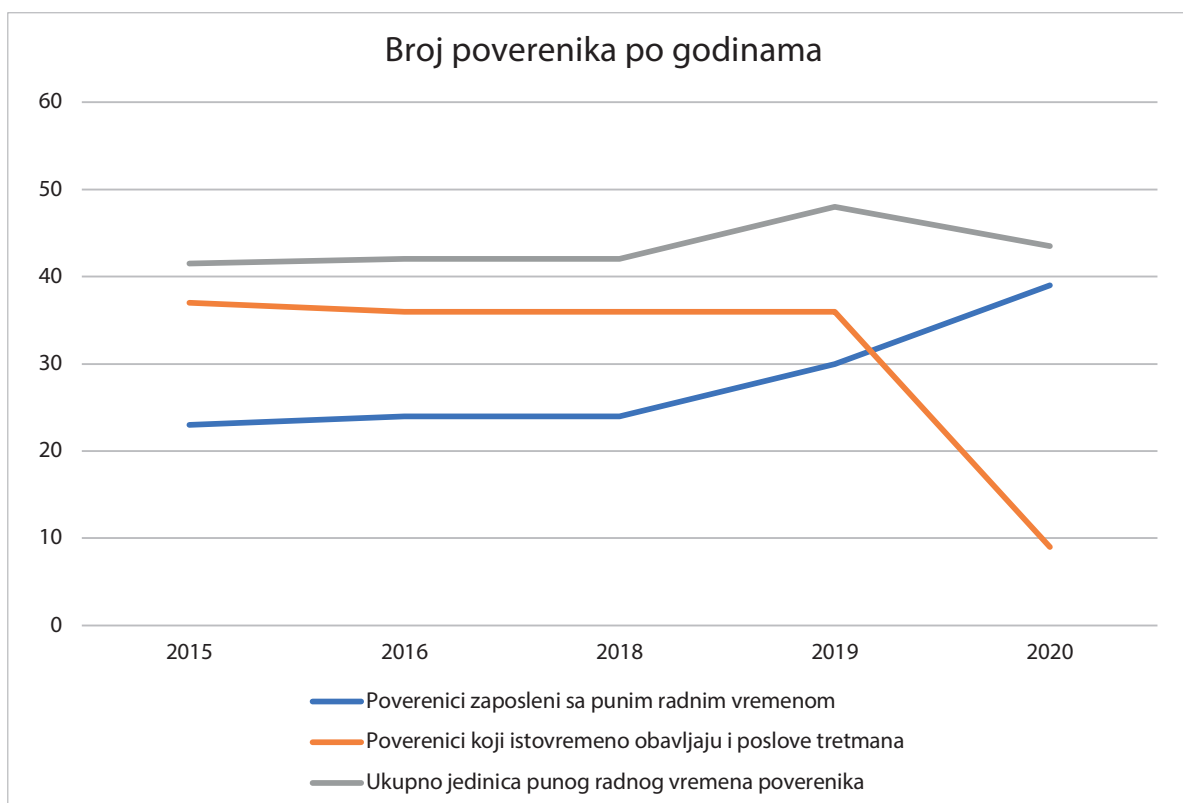
► **Preporuka 3:** Uspostaviti održive mehanizme unapređenja saradnje između Povereničke službe i lokalnih samouprava u oblasti izvršenja vanzavodskih sankcija i mera.

7. Institucionalni i administrativni kapaciteti za izvršenje vanzavodskih sankcija i mera

- 7.1** Jedan od najvažnijih zadataka, nakon usvajanja novog normativnog okvira, bio je formiranje mreže kancelarija za izvršenje vanzavodskih sankcija i mera i uspostavljanje saradnje sa lokalnim samoupravama u cilju njihovog izvršenja u zajednici. Mreža kancelarija uspostavljena je prema sedištim viših sudova 2014. godine, nakon što su potpisani memorandumi o saradnji između Ministarstva pravde³⁷ i gradonačelnika gradova u kojima su sedišta 25 povereničkih kancelarija. Na osnovu memoranduma o saradnji lokalne samouprave su obezbedile prostorije za kancelarije i uspostavljena je saradnja sa lokalnim javnim preduzećima i organizacijama koje se bave poslovima od opšteg društvenog značaja.
- 7.2** Iako u većini država članica Saveta Evrope, probaciona služba ima nezavisan status u odnosu na upravu za izvršenje zavodskih sankcija, u Srbiji je situacija nešto drugačija. Prvi šestogodišnji period funkcionisanja „probaciona služba“ u Srbiji bila je deo Odeljenja za tretman i izvršenje vanzavodskih sankcija. Naime, tek tokom 2021. godine izmenom Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u UIKS, formirano je Odeljenje za izvršenje vanzavodskih sankcija i mera.³⁸ Iako ovaj korak u vremenskom smislu ne spada *stricto sensu* u period obuhvaćen Analizom, izostavljanje ovog podatka, imajući u vidu momenat objavljivanja analize, doveo bi do stvaranja pogrešne slike o stanju, procesima i trendovima u posmatranoj oblasti.
- 7.3** Promena u institucionalno-organizacionom statusu upravljanja izvršenjem vanzavodskih sankcija i mera, praćeno je i **značajnim unapređenjem administrativnih kapaciteta u periodu 2019-2020.** i to nakon višegodišnje stagnacije izazvane prvenstveno odlukom Vlade RS da merama finansijske konsolidacije značajno ograniči dodatno zapošljavanje u javnom sektoru.

37 U to vreme Ministarstva pravde i državne uprave

38 Donošenjem Pravilnika o izmenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, koji je stupio na snagu 21.05.2021. godine, formirana je posebna služba, Odeljenje za izvršenje vanzavodskih sankcija i mera. Novom sistematizacijom radnih mesta, u okviru Odeljenja za izvršenje alternativnih sankcija i mera, oformljene su nove organizacione jedinice koje podrazumevaju spajanje određenih Povereničkih kancelarija. Tako je nastalo 16 organizacionih jedinica za izvršenje vanzavodskih sankcija i mera koje obuhvataju Povereničke kancelarije u 25 gradova u Republici Srbiji. Na ovaj način obezbeđena je bolja geografska pokrivenost uz optimalno povećanje ukupnog broja zaposlenih. Time je načinjen korak napred u odnosu na konstataciju iz SPACE II (2019.) izveštaja (p.14) gde je konstatovano da probaciona služba u Srbiji ne postoji, već funkcioniše kao organizaciona celina Odeljenja za tretman i vanzavodske sankcije, a u okviru UIKS.



Grafik 9: Administrativni kapaciteti „povereničke službe“ (SPACE II 2015-2020)

Prema podacima iz SPACE II izveštaja za 2020, u januaru 2020. godine (str. 86 i 93), ukupan broj zaposlenih na poslovima vanzavodskih sankcija u UIKS iznosio je 57, od čega 48 u direktnom kontaktu sa osuđenim licima (poverenici), pri čemu je 39 od njih (u poređenju sa 30 u 2019) sa punim radnim vremenom, a 9 (u poređenju sa 36 u 2019) poverenika koji su na ovim poslovima bili angažovani sa polovinom radnog vremena, dok su u okviru druge polovine radnog vremena bili angažovani na poslovima tretmana u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija. Podaci sa grafika pokazuju da je, nakon četvorogodišnjeg perioda koji je obeležilo supstituisanje, najpre dve trećine, pa potom oko polovine broja poverenika angažovanjem službenika tretmana iz zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, 2020. godine njihov udeo u ukupnom broju poverenika sveden na 15%. Važno je napomenuti da je novom sistematizacijom predviđeno dalje uvećanje broja poverenika.³⁹

7.4 Iako proces zapošljavanja velikog broja novih poverenika, uz istovremeno povlačenje službenika tretmana sa poslova poverenika nije doveo do povećanja ukupnog broja jedinica punog radnog vremena alociranih na poslove poverenika, očekivano je da u periodu počev od 2021. godine, ipak pokaže pozitivne efekte. Naime, iako se mahom radi o zameni iskusnijih, manje iskusnim poverenicima, treba imati u vidu da je za službenike tretmana koji su bili angažovani i kao poverenici, taj dodatni posao predstavljao veliko opterećenje, imajući u vidu da zavodski sistem i inače ne raspolaže dovoljnim brojem službenika tretmana, kao i da ih je angažovanje na tim dodatnim poslovima onemogućavalo da se kontinuirano posvete svojim primarnim poslovima. Ipak, ono što nastavlja da bude predmet ozbiljne zabrinutosti, jeste da su i **postojeća i planirana jačanja administrativnih kapaciteta,**

³⁹ Izmenama i dopunama akta o sistematizaciji radnih mesta iz 2021. godine, ukupan broj radnih mesta u Odeljenju povećan je sa 43 na 74 radna mesta.

projektovana bez prethodno sprovedene funkcionalne analize, odnosno mapiranja poslova i poslovnih procesa. Kao rezultat toga, poverenici i dalje ukazuju na činjenicu da najznačajniju stavku u obavljanju njihovih poslova predstavljaju administrativno-tehnički poslovi (dopisi, izveštaji, itd.) čiju bi pripremu moglo da radi i administrativno-tehničko osoblje (referenti), čime bi se omogućilo da se poverenici posvete svojim primarnim poslovima. Istovremeno, ovakva analiza bi pokazala u kojoj meri su opravdani stavovi određenog broja poverenika, koji navode da postoji potreba za tehničarima koji bi postavljali uređaje za elektronski nadzor, vozačima i obezbeđenjem.

- 7.5** Pored zabrane zapošljavanja, **dodatnu prepreku jačanju kapaciteta povereničke službe** predstavljaju i uslovi u pogledu **stručnih kvalifikacija zahtevanih za mesto poverenika**. Naime, poverenici ne mogu biti pravnici, već samo profesionalci tzv. pomagačkih struka i to iskustvom u struci, što naročito u manjim gradovima, u sadejstvu sa činjenicom da, za razliku od službenika tretmana, poverenicima nije garantovan beneficirani radni staž, istovremeno deluje demotivišuće za mlade profesionalce koji biraju takav profesionalni put. Istovremeno, time je demotivisano iskusnije stručno osoblje u zavodima da pređe na poslove poverenika, čak i ako su ovi poslovi bliži njihovim profesionalnim preferencijama.
- 7.6** U posmatranom periodu, postignut je i napredak u pogledu **tehničkih kapaciteta odeljenja**, pa je 2019. godine zaključen ugovor o novom **sistemu elektronskog nadzora**, tako da je do kraja 2020. godine, nabavljeno 3.000 jedinica za elektronsko praćenje (u poređenju sa 1.060 u 2015. godini)⁴⁰. Ovim je prevaziđen inicijalni deficit uređaja, što je bio jedan od primarnih generatora povećanja broja predmeta koji čekaju na izvršenje, a koji je 2019. iznosio oko 1.000. Sve povereničke kancelarije, dobile su jula 2019. godine, uz podršku EU **26 vozila koja omogućavaju samostalan odlazak poverenika na teren**.⁴¹
- 7.7** Jedan od ključnih problema u pogledu tehničkih kapaciteta povereničke službe, ogledao se u činjenici da UIKS nije posedovala **jedinstveni informacioni (case management) sistem**. Ovo se višestruko negativno odražavalo na rad povereničke službe, budući da su prikupljanje i obrada statističkih podataka a time i praćenje statističkih parametara bili značajno otežani.⁴² Pored toga, potpuna centralizacija poslovnih procesa podrazumevala je da kompletna komunikacija i razmena dokumenata u procesu izvršenja vanzavodskih sankcija i mera, odvijala se putem pošte i elektronske pošte, usled čega je bio nemoguć pregled stanja u realnom vremenu. Imajući u vidu organizaciju i unutrašnje uređenje UIKS, sve odluke, dostavljane su na izvršenje načelniku Odeljenja, da bi predmeti bili potom dodeljivani nadležnim kancelarijama, koje su onda svaku odluku i/ili izveštaj dostavljale na uvid i potpis načelniku Odeljenja.
- 7.8** Razvojem **Softvera za evidenciju lica lišenih slobode (SAPA)** kao centralnog mesta za prikupljanje podataka o licima lišenih slobode, obuhvaćena je obrada matičnih podataka o licima lišenih sloboda kao i evidencija zdravstvenih, tretmanskih, bezbednosnih i dr. podataka od značaja za izvršenje krivičnih sankcija i mere pritvora. Takođe, sprovedena je i integracija softvera za evidenciju lica lišenih slobode (SAPA) sa centralnim softverom Ministarstva pravde Srbije. Izvršena je nabavka IT opreme za

40 Nestašica nanogvica, oko 1.000 osuđenih na kućni zatvor čeka kaznu, dostupno na: <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/220694/Nestasica-nanogvica-oko-1000-osudjenih-na-kucni-zatvor-ceka-kaznu.html>, pristupljeno 27.12.2021. godine

41 EU donirala 26 vozila Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, dostupno na: <https://europa.rs/eu-donirala-26-vozila-upravi-za-izvrse-nje-krivicnih-sankcija/>, pristupljeno 27.11. 2021. godine

42 Ovo je u značajnoj meri otežalo i sprovođenje Analize, odnosno uticalo na dostupnost i verodostojnost određenih kategorija podataka.

centralnu server salu, kao i opreme za potrebe WAN mreže Uprave kao osnove sistema, preko koje se odvija komunikacija sa softverima koji se koriste za potrebe zavoda. Takođe, u okviru novog jedinstvenog informacionog sistema Uprave za izvršenje krivičnih sankcija u delu izvršenja vanzavodskih sankcija i mera učinjen je značajan napredak u vođenju evidencija, dosijea i promena u izvršenju, koje će u mnogome olakšati rad poverenika u administrativnom delu.

- 7.9** Nedostatak administrativnih kapaciteta, uz ranije pomenute probleme u pogledu blagovremene nabavke tehničke i informaciono-komunikacijske opreme, rezultirali su, mahom u periodu 2016-2019. godine do formiranja značajnih zaostataka u radu, koji su, po rečima tadašnje načelnice Odeljenja, prinudile zaposlene da „prave raspored i određuju prioritete prema vrsti krivičnog dela, dužini kazne i slično“.⁴³

Prvi šestogodišnji period funkcionisanja „probaciona služba“ u Srbiji bila je deo Odeljenja za tretman i izvršenje vanzavodskih sankcija. Naime, tek tokom 2021. godine izmenom Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u UIKS, formirano je Odeljenje za izvršenje vanzavodskih sankcija i mera. Promena u institucionalno-organizacionom statusu upravljanja izvršenjem vanzavodskih sankcija i mera, praćeno je i **značajnim unapređenjem administrativnih kapaciteta u periodu 2019-2020.** godina i to nakon višegodišnje stagnacije izazvane prvenstveno odlukom Vlade RS da merama finansijske konsolidacije značajno ograniči dodatno zapošljavanje u javnom sektoru. Ipak, **postojeća i planirana jačanja administrativnih kapaciteta, projektovana su bez prethodno sprovedene funkcionalne analize, odnosno mapiranja poslova i poslovnih procesa, usled čega** poverenici i dalje trpe veliko opterećenje administrativno-tehničkim poslovima. **Nepovoljniji radno-pravni status poverenika, u odnosu na službenike tretmana,** deluje demotivišuće na iskusne stručnjake iz službe tretmana, ali i na mlade profesionalce da se opredele za ovu profesiju. U posmatranom periodu, postignut je i napredak u pogledu **tehničkih kapaciteta Povereničke službe,** kroz nabavku dodatnog broja elektronskih uređaja za nadzor i vozila, kao i kroz uspostavljanje **Softvera za evidenciju lica lišenih slobode (SAPA),** čime je stvoren preduslov za efikasnije čuvanje, obradu i razmenu podataka u okviru Povereničke službe.

- **Preporuka 4:** Sprovesti funkcionalnu analizu rada Povereničke službe, koja uključuje mapiranje poslova i rezultira preporukama za unapređenje administrativnih kapaciteta i poslovnih procesa.
- **Preporuka 5:** Nastaviti sa jačanjem administrativnih kapaciteta Povereničke službe na bazi rezultata Funkcionalne analize rada povereničkih kancelarija.
- **Preporuka 6:** Uspostaviti održiv sistem obuka za poverenike, baziran na pozitivnim iskustvima pilot projekata, sa uspostavljenom i funkcionalnom mrežom trenera u okviru same Povereničke službe, koji sarađuju sa ekspertskom zajednicom u zemlji i inostranstvu.

43 Nedostatak poverenika za praćenje izvršenje kućnog zatvora, dostupno na: <https://www.pravniportal.com/nedostatak-poverenika-za-pracenje-izvršenja-kucnog-zatvora/>, pristupljeno 27.12. 2021. godine

8. Izvršenje obaveza čijim je izvršenjem uslovljeno odlaganje krivičnog gonjenja

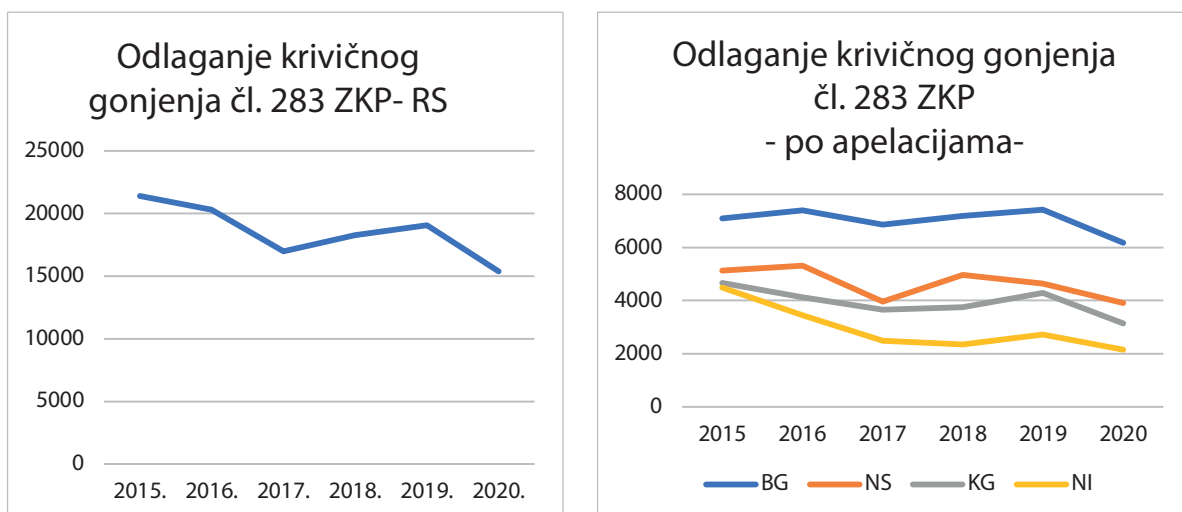
Član 283, st. 1-2. ZKP predviđa da „javni tužilac može odložiti krivično gonjenje za krivična dela za koja je predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina, ako osumnjičeni prihvati jednu ili više od sledećih obaveza:

- 1) da otkloni 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.

U naredbi o odlaganju krivičnog gonjenja javni tužilac će odrediti rok u kojem osumnjičeni mora izvršiti preuzete obaveze, s tim da rok ne može biti duži od godinu dana. Nadzor nad izvršenjem obaveza obavlja poverenik iz organa uprave nadležnog za poslove izvršenje krivičnih sankcija, u skladu sa propisom koji donosi ministar nadležan za poslove pravosuđa.

8.1 Za razliku od alternativnih sankcija i mera koje direktno omogućavaju postizanje svrhe koja se ogleda u obezbeđivanju prisustva okrivljenog, odnosno sprečavanju da ponovi krivično delo ili utiče na oštećene i svedoke, kao izvršenje sankcija bez opterećenja zavodskih kapaciteta, primenom načela oportuniteta, odnosno **primenom posebnih obaveza kojima se uslovljava odlaganje krivičnog gonjenja, na osumnjičenog se utiče bez prolaska kroz krivični postupak.** Ovi mehanizmi pružaju široke mogućnosti rasterećenja pravosudnog sistema, a posredno i zavoda za izvršenje krivičnih sankcija.

8.2 I pored brojnih, gore navedenih prednosti, analiza podataka prikazanih na graficima 10 i 11 pokazuje da je **primena odlaganja krivičnog gonjenja u skladu sa članom 283. ZKP, u padu tokom čitavog posmatranog perioda, uz izuzetak 2017-2019. godine kada je postojala stagnacija.** Ipak, kada je reč o primetnom padu primene ovog instituta tokom 2020. godine, treba ga posmatrati u svetlu pada priliva krivičnih predmeta tokom 2020. godine, uzrokovanog pandemijom virusa COVID-19. Kada je reč o trendovima primene ovog instituta po sedištima apelacija, više od 30% predmeta “otpada” na beogradsku apelaciju, a na nišku manje od 15%.



Grafik 10: Trend primene mehanizma uslovljenog oportuniteta u posmatranom periodu (podaci RJT)

8.3 Od izuzetne važnosti za predmet ove analize je i udeo koji svaka od obaveza ima u ukupnom broju obaveza izrečenih na godišnjem nivou, pri čemu je sa Grafika 11 uočljiva izuzetna neujednačenost, budući da 83,2% svih mera kojima je u posmatranom periodu uslovljeno odlaganje krivičnog gonjenja čini obaveza uplate sredstava u humanitarne svrhe. Sledi otklanjanje štetnih posledica sa 9,8%, obavljanje društvenokorisnog rada sa 4,1%, ispunjavanje dospelih obaveza izdržavanja sa 2,2%, podvrgavanje odvikavanju od alkohola ili opojnih droga 0,3%, podvrgavanje psihosocijalnom tretmanu radi otklanjanja uzroka nasilničkog ponašanja 0,2% i izvršavanje obaveze ustanovljene pravosnažnom odlukom suda, odnosno poštovanje ograničenja utvrđenog pravosnažnom sudskom odlukom.



Grafik 11: Struktura obaveza kojima je uslovljeno odlaganje krivičnog gonjenja u periodu 2015-2020.

- 8.4** Imajući u vidu brojnost i raznovrsnost obaveza iz člana 283. ZKP-a, uloga Povereničke službe u nadzoru nad njihovim izvršenjem značajno varira, a iz same odredbe čl. 11-16. ZIVS-a, teško ju je u potpunosti i sagledati. Iako je za očekivati da uloga i postupak nadzora nad izvršenjem ovih obaveza budu precizno regulisane makar na podzakonskom nivou, imajući u vidu trenutni tekst Pravilnika o načinu izvršenja vanzavodskih sankcija i mera i organizaciji i radu poverenika, koji predviđa da "Poverenik kontroliše izvršenje obaveza određenih uz meru odlaganja krivičnog gonjenja prema odluci javnog tužioca – neposrednim kontaktom sa osumnjičenim, njegovom porodicom, poslodavcem ili pribavljanjem potrebne dokumentacije kojom se dokazuje izvršenje obaveza koje su mu određene. O izvršenju obaveza osumnjičenog Poverenik obaveštava javnog tužioca i Povereničku službu, u skladu sa zakonom," očigledno je da to nije slučaj i da je sve prepušteno praksi samog poverenika. **Pomenuta manjkavost normativnog okvira, očekivano, rezultira brojnim problemima u praksi izvršenja obaveza iz člana 283. ZKP,** uglavnom skopčanim sa nejasnim razgraničenjem nadležnosti Povereničke službe i javnog tužioca.
- 8.5** Po rečima poverenika, odluke tužilaštva se ne dostavljaju uvek a i po dostavljenima se ne postupa uvek. Navode da u posmatranom periodu nije vođena evidencija o dostavljenim odlukama, a iz Odeljenja za izvršenje VZSM potvrđuju da ne raspolažu ovom vrstom statističkih podataka. Kao jedan od najučestalijih problema u praksi ističu **dostavljanje potvrde o uplati novčanog iznosa u humanitarne ili druge javne svrhe.** Naime, deo osumnjičenih potvrdu dostavlja direktno tužilaštvu, dok je ostali dostavljaju poverenicima, usled čega se dešava da tužilaštvo ne bude blagovremeno obavešteno da je okrivljeni ispunio obavezu.
- 8.6** Većih poteškoća ima i u pogledu izvršenja **društvenokorisnog rada,** budući da i dalje nije rešen status socijalnog osiguranja osumnjičenih dok obavljaju društvenokorisni rad, budući da ne mogu biti osigurani preko UIKS. U praksi je bilo pokušaja da se ove poteškoće prevaziđu sklapanjem sporazuma direktno između tužilaštava i lokalnih javnih preduzeća, ali se od 2014. godine očekivalo da Republičko javno tužilaštvo uredi potpisivanje sporazuma na centralnom nivou. Kako do centralizovanja nije došlo, a ni javna tužilaštva nisu nastavila sa direktnim potpisivanjem sporazuma, određivanje obaveze društvenokorisnog rada je tokom vremenom opadalo.
- 8.7** Nemogućnost efektivne kontrole postoji i kada je reč o **obavezi odvikavanja od alkohola i opojnih droga,** budući da poverenicima ne stoje na raspolaganju mehanizmi provere da li lice konzumira alkohol ili narkotike. Naime, Poverenička služba ne raspolaže brzim testovima niti lice može uputiti na testiranje, kao što to može učiniti sud, tužilaštvo, policija ili uprava zavoda za izvršenje krivičnih sankcija. Kao i kod društvenokorisnog rada, javna tužilaštva su se suočila sa sličnom situacijom i u pogledu potpisivanja protokola sa ustanovama u kojima lica mogu da se podvrgnu odvikavanju od alkohola ili opojnih droga, ili psihosocijalnom tretmanu. Takođe, javni tužioci bi za primenu ovih obaveza morali da određuju veštačenje, što dovodi u pitanje efikasnost oportuniteta i podiže troškove.
- 8.8** Poverenici su mahom stava da Poverenička služba ne bi trebalo da vrši nadzor nad obavezama iz člana 283. ZKP ili makar ne nad onom najzastupljenijom, uplatom novčanih iznosa u humanitarne svrhe.

Normativni okvir koji uređuje postupanje poverenika u okviru nadzora nad primenom obveza čijim je izvršenjem uslovljeno odlaganje krivičnog gonjenja iz člana 283. ZKP-a je neadekvatan i nepotpun, što rezultira nejasnim razgraničenjem nadležnosti sa tužilaštvom i neadekvatnim nadzorom nad izvršenjem. Poverenička služba u posmatranom periodu nije vodila evidencije o predmetima iz ovog segmenta nadležnosti, a Poverenici su mahom stava da Poverenička služba ne bi trebalo da vrši nadzor nad obavezama iz člana 283. ZKP-a ili makar ne nad onom najzastupljenijom, uplatom novčanih iznosa u humanitarne svrhe.

► **Preporuka 7:** Izmenama i dopunama Zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera, Pravilnika o načinu izvršenja vanzavodskih sankcija i mera i organizaciji i radu poverenika, kao donošenjem sveobuhvatnog opšteg obaveznog uputstva o primeni člana 283. ZKP-a, precizno razgraničiti nadležnosti Uprave za izvršenje krivičnih sankcija i javnih tužilaštava u pogledu potpisivanja sporazuma za izvršenje društvenokorisnog rada i osiguranja lica koja ga izvršavaju, i urediti postupanje poverenika u okviru nadzora nad primenom obveza čijim je izvršenjem uslovljeno odlaganje krivičnog gonjenja iz člana 283. ZKP-a.

► **Preporuka 8:** Organizovati periodične sastanke poverenika i (zamenika) javnih tužilaca, sa ciljem razmene iskustava, ujednačavanja prakse i prevazilaženja uočenih problema.

9. Zabrana napuštanja stana (Kućni pritvor)

Član 208 ZKP: Ako postoje okolnosti koje ukazuju da bi okrivljeni mogao pobeći, ili okolnosti predviđene u članu 211. stav 1. tač. 1), 3) i 4) ovog zakonika, sud može zabraniti okrivljenom da bez odobrenja napusti stan u kojem boravi i odrediti uslove pod kojima će boraviti u stanu, kao što su zabrana okrivljenom da koristi telefon i internet ili da prima druga lica u stan.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, okrivljeni može i bez odobrenja napustiti svoj stan ako je to neophodno radi hitne medicinske intervencije u odnosu na njega ili lice sa kojim živi u stanu, odnosno radi izbegavanja ili sprečavanja ozbiljne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, odnosno imovinu većeg obima. Okrivljeni je dužan da o napuštanju stana, razlogu i mestu na kojem se trenutno nalazi, bez odlaganja obavesti poverenika iz organa uprave nadležnog za izvršenje krivičnih sankcija.

Član 209 ZKP: O određivanju mere iz člana 208. stav 1. ovog zakonika odlučuje sud na predlog javnog tužioca, a posle potvrđivanja optužnice i po službenoj dužnosti.

U toku istrage obrazloženo rešenje o određivanju, produženju ili ukidanju mere iz stava 1. ovog člana donosi sudija za prethodni postupak, a posle podignute optužnice veće. Ako meru nije predložio javni tužilac, a postupak se vodi za krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti, sud će pre donošenja odluke zatražiti mišljenje javnog tužioca.

Okrivljeni će se u rešenju o izricanju mere iz stava 1. ovog člana upozoriti da se protiv njega može odrediti pritvor ako prekrši izrečenu zabranu.

Mera iz stava 1. ovog člana može trajati dok za to postoji potreba, a najduže do pravnosnažnosti presude, odnosno do upućivanja okrivljenog na izdržavanje krivične sankcije koja se sastoji u lišenju slobode. Sud je dužan da svaka tri meseca ispita da li je dalje trajanje mere opravdano.

Protiv rešenja kojim se određuje, produžava ili ukida mera iz stava 1. ovog člana stranke i branilac mogu izjaviti žalbu. Javni tužilac može izjaviti žalbu i protiv rešenja kojim je odbijen predlog za određivanje mere. Žalba ne zadržava izvršenje rešenja.

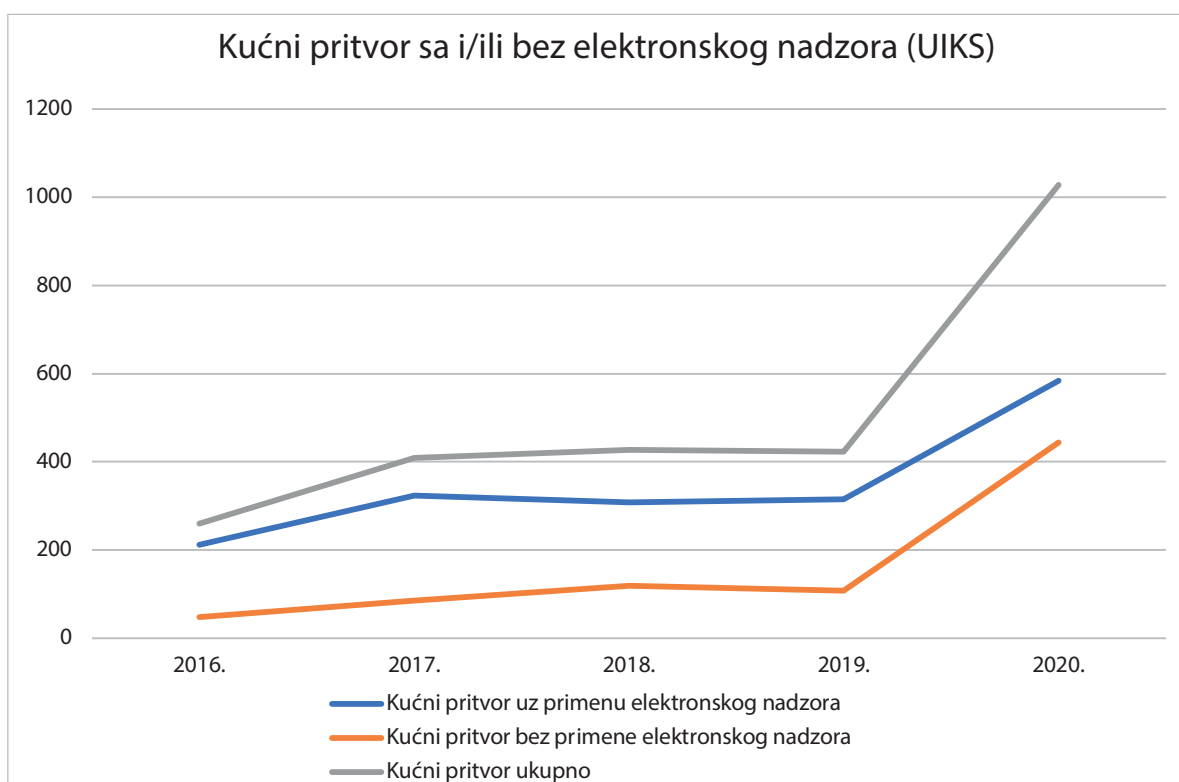
Član 190. ZKP: Sud može naložiti da se prema okrivljenom kome je određena mera iz člana 188. tačka 6) ovog zakonika primeni elektronski nadzor radi kontrolisanja poštovanja ograničenja koja su određena.

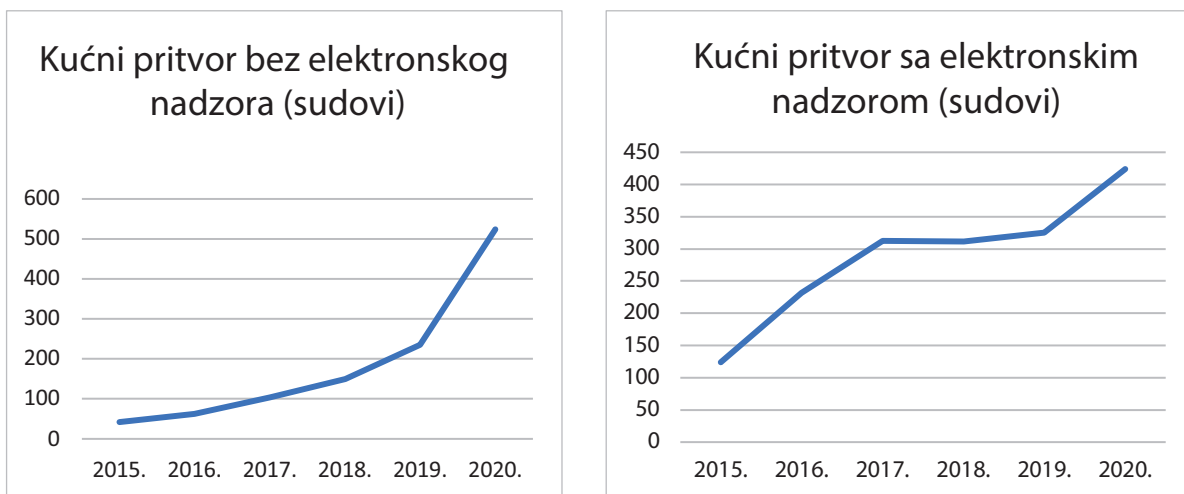
Uređaj za lociranje - odašiljač, na zglobov ruke ili noge okrivljenog, odnosno na drugi način pričvršćuje stručno lice, koje pri tom okrivljenom daje detaljna uputstva o načinu rada uređaja. Stručno lice rukuje uređajem kojim se daljinski prati kretanje okrivljenog i njegov položaj u prostoru - prijemnik.

Elektronski nadzor obavlja organ državne uprave nadležan za izvršenje krivičnih sankcija ili drugi državni organ određen zakonom.

9.1 Kao što je pojašnjeno u Poglavlju 5, visok udeo pritvoreničke populacije u ukupnom broju lica lišene slobode, godinama unazad ukazuje na **potrebu šire upotrebe alternativa pritvoru**, uključujući zabranu napuštanja stana, sa ili bez primene elektronskog nadzora. Za potrebe sagledavanja u kojoj meri je ova potreba zaista adresirana u posmatranom periodu, istraživački tim IKS je sagledao podatke UIKS o broju primljenih odluka o kućnom pritvoru, kao i podatke prikupljene od 64 OS i VS. Podaci pokazuju da je primena kućnog pritvora (ukupno sa i bez elektronskog nadzora), **nakon rasta u periodu 2016-2017. pokazala izvesni trend stagnacije u periodu 2017-2019, nakon čega je primetan nagli rast.**

9.2 Na osnovu stavova sudija sa kojima je istraživački tim sproveo intervju, moglo se zaključiti da je značajan uticaj na ovakve trendove imao manjak opreme (elektronskih uređaja za praćenje), kao i manjak administrativnih kapaciteta Povereničke službe u periodu 2017-2019, zbog čega su sudovi u tom periodu sa više opreza pristupali određivanju ove alternative meri pritvora. Ovakvo tumačenje potkrepljuju i podaci sa grafika 2, koji pokazuju da je u istome periodu uvećan udeo pritvoreničke populacije. Istovremeno, **nagli skok primene kućnog pritvora nakon 2019. godine, korespondira sa momentom nabavke dodatnih uređaja za nadzor, kao i sa zapošljavanjem dodatnih poverenika i nabavkom vozila za potrebe kancelarija.**

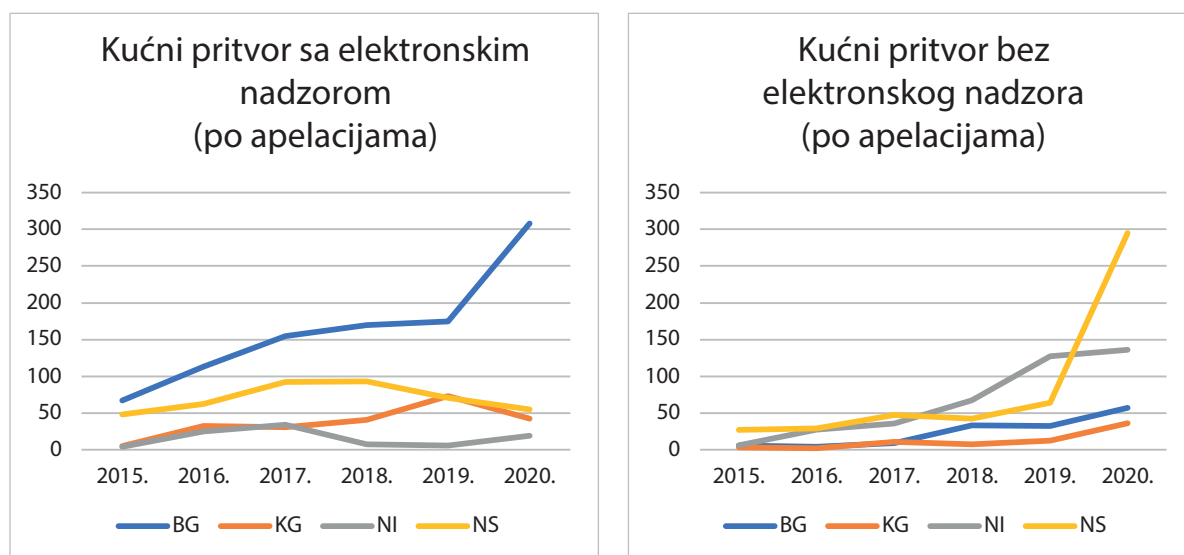




Grafik 12: Uporedni pregled trendova primene kućnog pritvora po podacima UIKS i sudova

9.3 Uticaj infrastrukturnih i administrativnih kapaciteta na primenu ove mere, posebno dolazi do izražaja kad je reč o primeni **kućnog pritvora sa elektronskim nadzorom**, što je očigledno iz uporedne analize trendova primene kućnog pritvora bez i sa primenom elektronskog nadzora, pri čemu je prvi bio rastući i u periodu kada je drugi stagnirao zbog manjka uređaja za elektronsko praćenje.

9.4 Analiza **trendova primene kućnog pritvora sa i bez elektronskog nadzora po sedištim apelacija**, pokazuje značajne razlike. Naime, dok trendovi beogradske apelacije odgovaraju ranije opisanim trendovima na nivou RS, u sudovima na području novosadske i kragujevačke apelacije, nije došlo do rasta primene kućnog pritvora sa elektronskim nadzorom nakon 2019. godine, dok je na području niške apelacije zabeležen blagi rast. Istovremeno, sve četiri apelacije beleže porast primene kućnog pritvora bez elektronskog nadzora od 2019. godine, pri čemu je ovaj trend najizraženiji u novosadskoj apelaciji, koja u 2020. godini beleži petostruk broj primene ove mere u odnosu na 2019. godinu.



Grafik 13: Trendovi primene kućnog pritvora po apelacijama (podaci sudova)

- 9.5 Kao najznačajniji nedostatak postojećeg sistema izvršenja mere kućnog pritvora**, odnosno kao najveći problem sa kojim se susreću u praksi u toj oblasti, poverenici su istakli činjenicu da se mera kućnog pritvora **izriče bez prethodne provere da li postoje tehnički uslovi za njeno izvršenje**, kao što je postojanje struje, telefona i saglasnosti vlasnika kuće odnosno stana u kojem se mera sprovodi. Štaviše, poverenici ukazuju da se zbog neproveravanja tehničkih uslova za sprovođenje mere kućnog pritvora u praksi dešava da lice bude sprovedeno na adresu iz rešenja o određivanju mere, a da vlasnik kuće okrivljeno lice uopšte neće da primi ili je vlasnik maloletno dete čiji je zakonski zastupnik upravo okrivljeni koji se potom ne saglasi da sam sebe primi u prostorije. Navode da se dešavalo da mera bude određena beskućniku. Učestalo ukazuju na određivanje mere u prostorijama gde je njeno izvršenje nemoguće zbog nepostojanja struje ili telefonskog priključka, ili čak, što je poseban apsurd, da se mera odredi istovremeno sa zabranom korišćenja telefona, pri čemu lice kome je određena živi samo. Pojedini poverenici su naveli da bi rešenje ovog problema moglo da bude pribavljanje **prethodnog mišljenja poverenika**, pre određivanje mere, o čemu će biti više reči u Poglavlju 10, ali i ističu nedovoljnu informisanost sudova koji izriču meru kućnog pritvora o načinu izvršenja te mere i u pogledu ovlašćenja poverenika u vezi sa tim, te da je često tokom samog izvršenja potrebno upoznavati sudije sa procedurom i pravilima izvršenja mere zabrane napuštanja prostorija u kojima osuđeni stanuje.
- 9.6** Dodatni problem izvršenja kućnog pritvora, poverenici vide u **otežanom nadzoru nad primenom dodatnih mera koje su određene uz kućni pritvor**, poput zabrane korišćenja telefona ili interneta. Čak trećina poverenika smatra da uopšte **nemaju na raspolaganju mehanizme kontrole kućnog pritvora bez elektronskog nadzora**, što ovu meru potpuno obesmišljava. Kao problematičnu vide i zabranu poseta, budući da je kontrolu poštovanja ove mere nemoguće sprovesti kada lice kome je mera određena živi i meru izdržava u višečlanom domaćinstvu. Gotovo svi poverenici ukazuju da lokacija prostorija u kojima lice stanuje, zbog udaljenosti od povereničke kancelarije ili nepristupačnosti terena, otežava efektivnu kontrolu.
- 9.7** Kao jedan od problema prilikom primene mere kućnog pritvora istaknuta je i **bojazan za bezbednost poverenika u situacijama kada on odlazi u mesto stanovanja pritvorenika bez pratnje policije**, budući da se mera često određuje i licima koja su učinila teža krivična dela, koja su višestruki povratnici i koja su sklona „problematičnom“ ponašanju. Navode da nije redak slučaj da su takva lica već osuđena na višegodišnje zatvorske kazne i čekaju izvršenje istih. Ovaj problem, poverenici su nekoliko puta istakli i iz ugla **naročite ranjivosti poverenika**, u situaciji kada bez pratnje policije treba da postave uređaj za nadzor, napominjući da je ovaj proces osim sa bezbednosnim, skopčan i sa potrebom primene dodatne fizičke snage zbog specifičnosti mehanizma za fiksiranje uređaja. Poverenici su pojasnili i da se ovaj problem intenzivirao nakon nabavke vozila, budući da su pre toga poverenici uglavnom imali pratnju policije.
- 9.8** Dodatni problem koji identifikuju poverenici, odnosi se na **slabu komunikaciju i spor odziv sudova**. Poverenici navode da se lica kojima je izrečena ova mera, suočavaju sa dugim čekanjem odgovora sudije prilikom obraćanja za napuštanje prostorija zbog lekarskih pregleda, intervencija i drugih sličnih potreba, te da se dešava da odgovor dobiju tek posle traženog termina ili da ga ne dobiju uopšte ili da sudije vrate dopis tj. molbu osuđenog Upravi radi odobrenja. Uočeno je i neblagovremeno informisanje sudova o produženju mere ili dozvolama koje okrivljeni imaju za napuštanje prostorija u kojima stanuju. Neretko, kada se izriče kućni pritvor bez primene elektronskog nadzora sudovi neblagovremeno obaveštavaju povereničku službu, pa se dešava da prođe više dana dok se ne započne kontrola kućnog pritvora. Suprotno tome, problem u praksi predstavlja i činjenica da član 17. ZIVS-a zahteva da sud odmah dostavi Povereničkoj službi odluku kojom je određen kućni pritvor. Naime,

zbog ograničenih administrativnih kapaciteta, Poverenička službe nema mogućnost smenskog rada, pa im dostavljanje odluka suda nakon isteka radnog vremena, predstavlja ozbiljan problem.

Iako u porastu, širu primenu mere zabrane napuštanja stana, u periodu 2016-2019. usporio je nedostatak adekvatnih infrastrukturnih i administrativnih kapaciteta za njeno izvršenje. Nakon što su ovi problemi u velikoj meri prevaziđeni tokom 2019. i 2020. godine primetan je nagli rast određivanja ove mere. Ipak, u praksi i dalje postoji niz problema, mahom vezanih za nedostatak adekvatne prethodne provere ispunjenosti tehničkih uslova za određivanje ove mere, kao i njeno određivanje licima koja su višestruki povratnici, čak i u vršenju teških krivičnih dela, zbog čega poverenici ukazuju na sopstvenu nebezbednost prilikom postavljanja uređaja za elektronski nadzor ili kontrolnih poseta. Ukazuju i na nemogućnost uspostavljanja efektivne kontrole nad izvršenjem mere kada je određena bez elektronskog nadzora i/ili uz dodatne zabrane poseta i komunikacije.

► **Preporuka 9:** Izmenama i dopunama člana 190. ZKP-a, propisati obavezu suda da pribavi informacije o ispunjenosti tehničkih uslova za određivanje mere zabrane napuštanja stana, pre donošenja rešenja kojim se ova mera određuje.

► **Preporuka 10:** Na osnovu rezultata Funkcionalne analize, ojačati administrativne kapacitete Povereničkih kancelarija, na način koji omogućava uvođenje smenskog rada ili dežurstava.

► **Preporuka 11:** Kontinuirano pratiti i adresirati potrebe za opremom i vozilima za potrebe Povereničke službe, čime bi se omogućilo određivanje i primena ove mere u svim slučajevima u kojima se ona može odrediti kao alternativa pritvoru.

10. Izvršenje kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje

Član 45, st. 3-5 Krivičnog zakonika: (3) Ako učiniocu krivičnog dela izrekne kaznu zatvora do jedne godine, sud može istovremeno odrediti da će se ona izvršiti tako što će je osuđeni izdržavati u prostorijama u kojima stanuje ukoliko se s obzirom na ličnost učinio, njegov raniji život, njegovo držanje posle učinjenog dela, stepen krivice i druge okolnosti pod kojima je delo učinio može očekivati da će se i na taj način ostvariti svrha kažnjavanja.

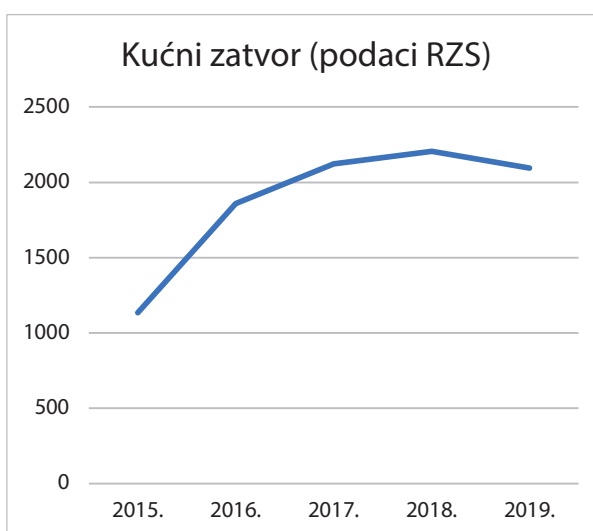
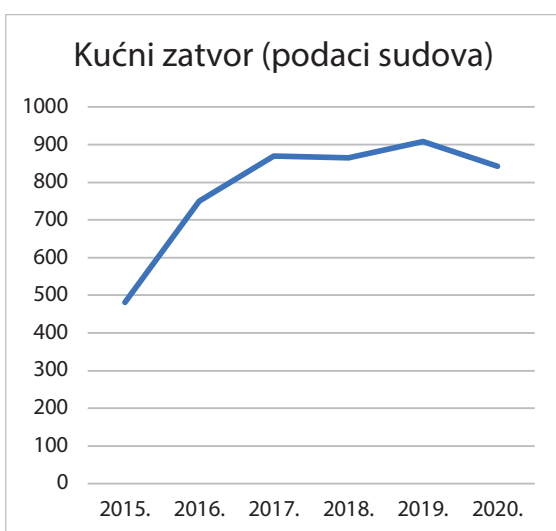
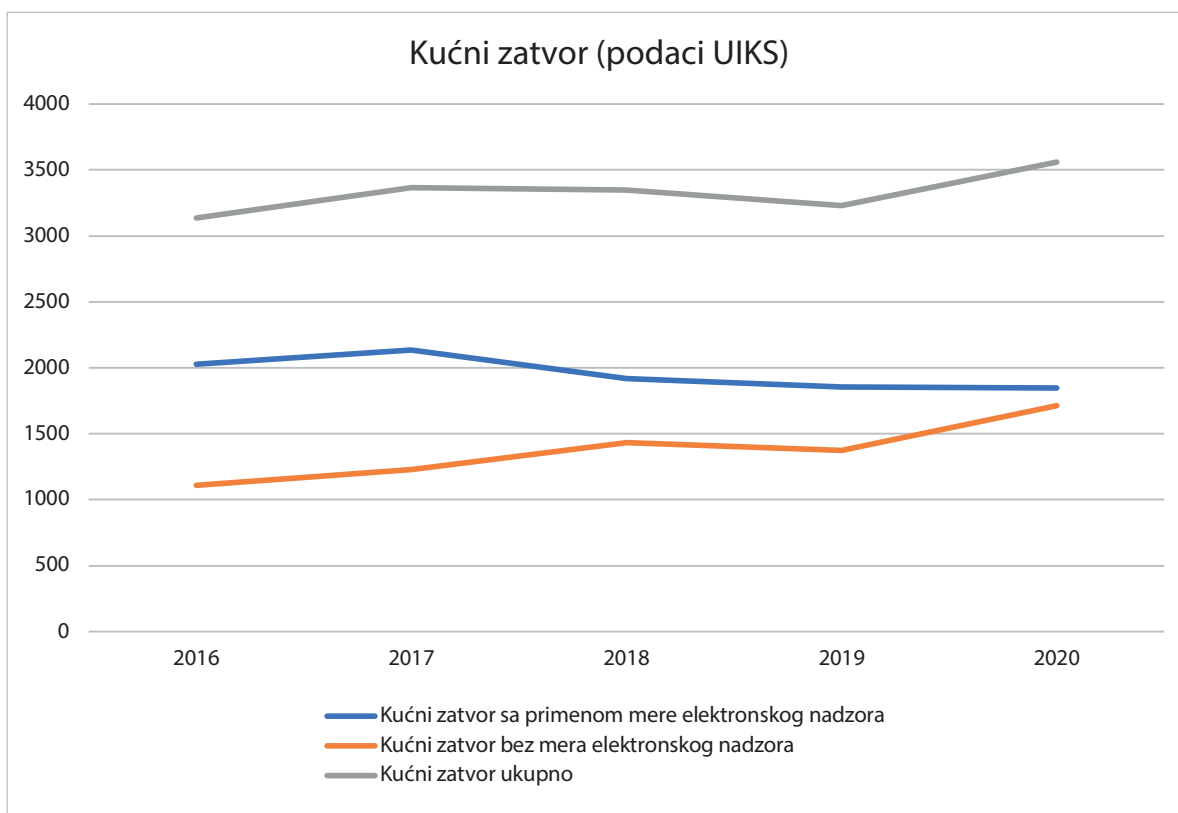
(4) Osuđeni kojem je određeno izvršenje kazne zatvora na način predviđen u stavu 3. ovog člana ne sme napuštati prostorije u kojima stanuje, osim u slučajevima propisanim zakonom koji uređuje izvršenje krivičnih sankcija. Ukoliko osuđeni jednom u trajanju preko šest časova ili dva puta u trajanju do šest časova samovoljno napusti prostorije u kojima stanuje, sud će odrediti da ostatak kazne zatvora izdrži u zavodu za izvršenje kazne zatvora.

(5) Osuđenom za krivično delo protiv braka i porodice koji živi sa oštećenim u istom porodičnom domaćinstvu ne može se odrediti izvršenje kazne zatvora na način propisan u stavu 3. ovog člana.

10.1 Kao što je pojašnjeno u Poglavlju 5, visoka stopa zatvaranja i prenaseljenost zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, kao i visok udeo kratkotrajnih kazni zatvora u ukupnom broju izrečenih kazni lišenja slobode, godinama unazad ukazuju na **potrebu šire upotrebe alternativnih sankcija**, ali i posebnih modaliteta izvršenja, izvorno, zavodskih sankcija, kakav je slučaj sa izvršenjem kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (kućni zatvor). Za potrebe sagledavanja u kojoj meri je ova potreba zaista adresirana u posmatranom periodu, istraživački tim IKSI je sagledao podatke UIKS o broju primljenih odluka o kućnom zatvoru (sa i bez elektronskog nadzora), kao i podatke prikupljene od 64 OS i VS, kao i podatke RZS, pri čemu je važno napomenuti da samo podaci UIKS omogućavaju odvojeno

sagledavanje kazne zatvora sa, odnosno bez elektronskog nadzora, dok se i podaci prikupljeni od sudova i podaci RZS, odnose na ukupne brojeve. Pomenuti statistički podaci analizirani su u svetlu kvalitativnih podataka dobijenih putem upitnika za poverenike i intervju sa poverenicima, sudijama i rukovodiocima UIKS.

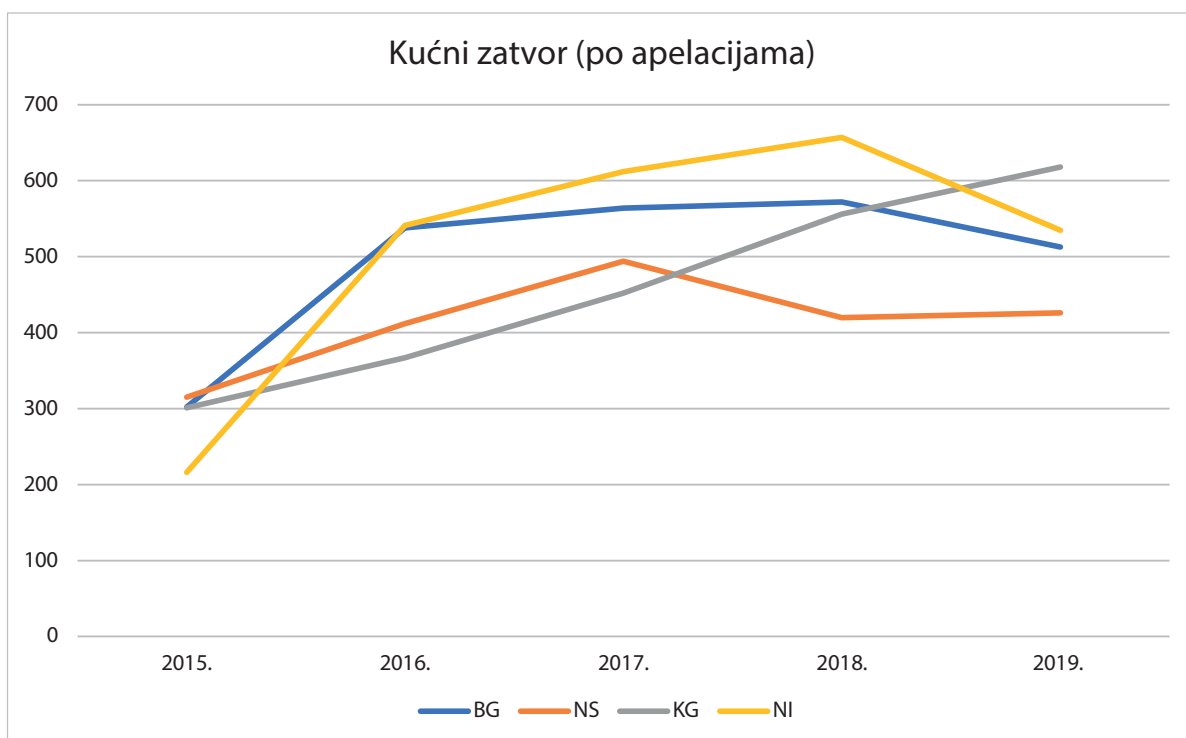
10.2 Podaci o izrečenim sankcijama (podaci sudova i RZS) pokazuju da je primena kućnog zatvora (ukupno sa i bez elektronskog nadzora), **nakon naglog rasta u periodu 2015-2017. pokazala izvesni trend stagnacije u periodu 2017-2019, nakon čega je u blagom padu.** Opisani trendovi se, što je i logično, u podacima UIKS pokazuju sa godinom zakašnjenja.



Grafik 14: Uporedni prikaz podataka o izricanju kazne zavora koja se izvršava u prostorijama u kojima osuđeni stanuje- podaci UIKS, sudova i RZS

10.3 Kada je reč o **razlici u trendovima primene kućnog zatvora sa i bez elektronskog nadzora**, oni su uporedivi sa trendovima koji su u Poglavlju 9 opisani za primenu kućnog pritvora sa i bez elektronskog nadzora, odnosno oba su pozitivna u periodu 2015-2017. nakon čega počinje opadajući trend izricanja kućnog zatvora sa primenom elektronskog nadzora, dok trend izricanja kućnog zatvora bez primene elektronskog nadzora nastavlja da raste. Mišljenja smo da se argumenti izneti u analizi trendova primene kućnog pritvora, mogu primeniti i ovde, te da ih nije potrebno ponavljati. Jedina razlika ogleda se u procesnom momentu primene, budući da kućni pritvor mahom prethodi osudi, te da bi domino efekat unapređenih kapaciteta Povereničke službe, kad a je reč o izricanju kućnog zatvora sa elektronskim nadzorom, trebalo da postane vidljiv počev od 2021. godine.

10.4 Analiza **trendova primene kućnog zatvora, ukupno sa i bez elektronskog nadzora po sedištima apelacija**, pokazuje da je do „pada entuzijazma“ u pogledu ove sankcije, najpre došlo u novosadskoj (2017.) a potom u niškoj i beogradskoj apelaciji (2018.), dok je u kragujevačkoj apelaciji zadržan trend rasta tokom čitavog posmatranog perioda.



Grafik 15: Trendovi primene kućnog zatvora po apelacijama (podaci RZS)

10.5 Kada je reč o **problemima u izvršenju kućnog zatvora**, svi problemi izneti u vezi sa prethodnom proverom ispunjenosti tehničkih uslova, izricanjem kazne višestrukim prestupnicima i bezbednosti poverenika, važe i ovde. Pored toga, kao jedan od ozbiljnijih problema, javlja se i činjenica da **sudovi ovu kaznu, suprotno članu 45. stav 5. KZ, izriču i učiniocima krivičnog dela nasilje u porodici**.⁴⁴ Iz presuda u koje je istraživački tim imao uvid, vidljivo je da je bilo čak i slučajeva gde je okrivljenom koji se zbog krivičnog dela nasilje u porodici nalazio u pritvoru tokom suđenja, izricana kazna kućnog zatvora, čime je vraćan da kaznu izdržava neprekidnim boravkom u istim prostorijama sa

⁴⁴ Iako je ovaj podatak inicijalno iznenadio članove istraživačkog tima, intervjui sa poverenicima su pokazali da se ne radi o izolovanim slučajevima, već rasprostranjenosti praksi.

žrtvom. Pokazalo se da je u praksi bilo čak i slučajeva da osuđeno **lice koje kaznu zatvora izdržava u prostorijama u kojima stanuje, postane nasilno tokom izvršenja kazne**, uglavnom usled učestalog konzumiranja alkohola. Međutim, kako ova situacija članom 45. st. 4. KZ nije prepoznata kao osnov da kućni zatvor bude zamenjen izdržavanjem kazne u zavodu, to u praksi znači da osuđeno lice ostaje u istim prostorijama sa žrtvom, sve dok mu ne bude određen pritvor ili izrečena kazna zatvora u postupku za novo krivično delo.

- 10.6** Pored navedenih problema, **efektivnu kontrolu izvršenja kazne u praksi otežava** i okolnost da se kazna kućnog zatvora ponekad izriče licima sa, prema rečima poverenika, izraženim odnosno ozbiljnim psihičkim smetnjama koja usled istih nisu u stanju da razumeju suštinu programa izvršenja kazne i da ga ispoštuju. Dešava se da lica sa psihičkim smetnjama tokom izvršenja kućnog zatvora zbog svojih psihičkih smetnji budu hospitalizovana odnosno smeštena u psihijatrijske ustanove. Kao još jedan nedostatak koji ugrožava uspešnost primene ove kazne u praksi istaknuta je i nemogućnost provere od strane poverenika da li su lica pod uticajem alkohola i narkotika tokom njenog izdržavanja, za razliku od situacije kada osuđeni izdržava kaznu zatvora u KPZ (o čemu će biti više reči u Poglavlju 12). Ovim kazna zapravo gubi smisao jer iako očigledno ne ispunjava svrhu, **nema mehanizama reagovanja na probleme u ponašanju koje osuđeno lice ispoljava**, a koji decenijama postoje i funkcionišu u zavodima.
- 10.7** Poverenici ističu da su **problemi kontrole još izraženiji kod kućnog zatvora bez elektronskog nadzora** i navode da je kontrola izvršenja obaveza naročito otežana u večernjim satima, noću i neradnim danima, budući da se tada ona mahom svodi na povremene telefonske pozive, ukoliko lice uopšte ima fiksni telefon. Tome dodaju i činjenicu da čak i kada postoji fiksni telefon, pozivanje lica na isti često nije pouzdan pokazatelj da li je ono zaista u prostorijama u kojima stanuje, jer postoji mogućnost preusmeravanja telefonskih poziva sa fiksnog telefona na mobilni. Dodatni problem postoji i u vezi sa zahtevom sudova, koji u slučaju kršenja obaveza očekuju da im poverenik dostavi tačno vreme kada je osuđeni nedozvoljeno izašao iz stana, što se ne može precizno odrediti, ali i očekuju da poverenik sa sigurnošću utvrdi koliko je dugo osuđeno lice bilo van prostorija u kojima izdržava kaznu, kako bi uopšte znao da li ima osnova da o tome obavesti sud i predloži zamenu kazne. Poverenici ističu da im je u kontroli ove kazne neophodna asistencija policije.
- 10.8** Poverenici ukazuju i na to da **ne postoji način da se osuđeno lice „natera“ da otpočne sa izdržavanjem kazne**, odnosno da je, kako su opisali *„praktično potrebno da osuđeno lice pristane da započne kaznu“*, što su okarakterisali kao *„veliku manjkavost“*. Tome su dodali i okolnost da se osuđena lica često ne odazovu na pozive za prvi razgovor sa poverenikom, ali i da postoji potreba za usklađivanjem postupanja policijskih službenika po osnovu naredbi o sprovođenju osuđenih u povereničku kancelariju jer se sve učestalije dešava da policija ne sprovede lice, nego ga putem telefona ili ličnim kontaktom obavesti da se javi na razgovor. Poverenici navode i da poseban problem postoji u situacijama kada policija pronađe osuđeno lice koje treba da započne sa izvršenjem kazne u vreme kada poverenička kancelarija ne radi. U vezi sa početkom izvršenja kazne, poverenici ukazuju i na neujednačenost prakse sudova kada je u pitanju **nadležnost za odlučivanje o odlaganju početka izvršenja kazne**, budući da neki sudovi sami odlučuju o tome, dok negde *„prepuštaju“* nadležnost za to povereničkim kancelarijama.
- 10.9** Poverenici ističu da izvršenje kazne kućnog zatvora i dalje otežavaju **neadekvatni administrativni kapaciteti**, navodeći da pojedini poverenici i dalje imaju preko 100 predmeta u radu i ne uspevaju da se adekvatno posvete svakom licu prema kome se izvršava kazna. Pored toga, poverenici ukazuju i na

jedan **tehnički nedostatak personalnih jedinica** (elektronskih uređaja) – one su opremljene baterijama koje traju do godinu dana pa se često dešava da se moraju menjati u više navrata tokom izvršenja jedne kazne.

10.10 Najzad, poverenici dovode u pitanje **svrhu ovako koncipirane kazne** kućnog zatvora, budući da se, u odsustvu organizovanog i prilagođenog tretmana, svodi samo na puko lišenje slobode, istina sa umanjnim deprivacijama u odnosu na kaznu koja se izvršava u zavodskim uslovima.

Usled neadekvatnog i nepotpunog normativnog okvira, kao i višegodišnjih problemima sa infrastrukturnim i administrativnim kapacitetima Povereničke službe, primena kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, nije adekvatno zaživela i rezultira brojnim problemima u praksi, uključujući izostanak efektivne kontrole, izostanak tretmana osuđenih lica i nemogućnost preinačenja modaliteta izvršenja u zavodski u situacijama kada lice izbegava da započne izvršenje, ne pridržava se programa izvršenja, konzumira nedozvoljene supstance ili postane nasilno, uključujući izvršenje novog krivičnog dela.

► **Preporuka 12:** Izmenama i dopunama člana 45. Krivičnog zakonika, preciznije definisati uslove u pogledu vrste i težine krivičnog dela i kategorija učinilaca kojima sud može odrediti izvršenje kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, kao i uslove pod kojima se izvršenje kazne nastavlja u zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, uključujući i slučajeve kada se osuđeni ne odaziva pozivima, izbegava izvršenje ili neće da započne kaznu.

► **Preporuka 13:** Izmenama i dopunama Zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija mera i Pravilnika o načinu izvršenja vanzavodskih sankcija i mera i organizaciji i radu poverenika, precizno urediti postupak izvršenja kazne zatvora koji se izvršava u prostorijama u kojima osuđeno lice stanuje.

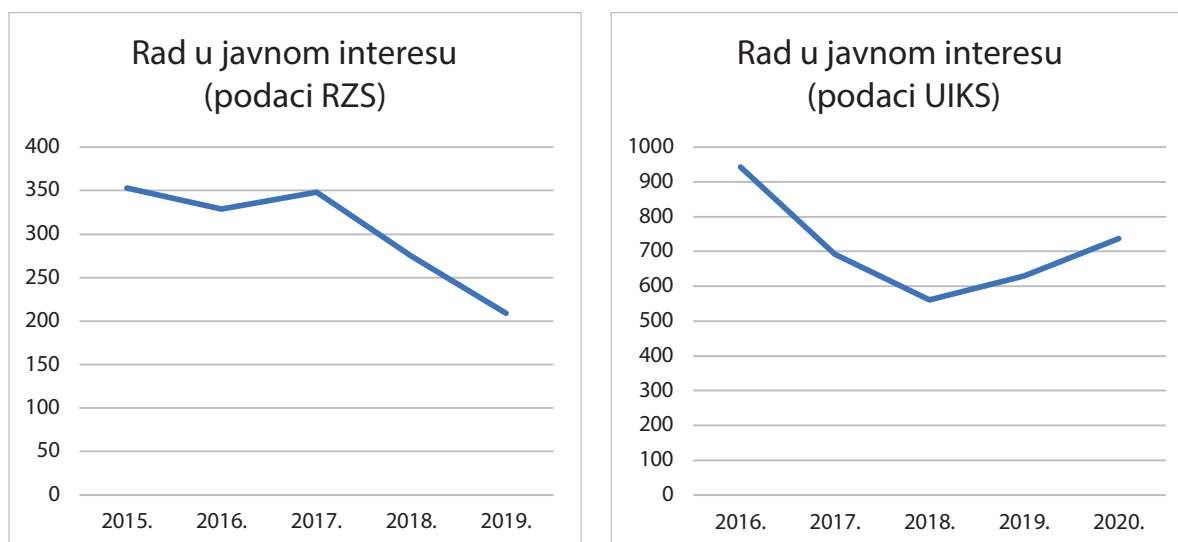
► **Preporuka 14:** Razviti i primenjivati prilagođene programe tretmana namenjene osuđenim licima koji kaznu zatvora izdržavaju u prostorijama u kojima stanuju.

11. Kazna rada u javnom interesu

Član 52 Krivičnog zakonika

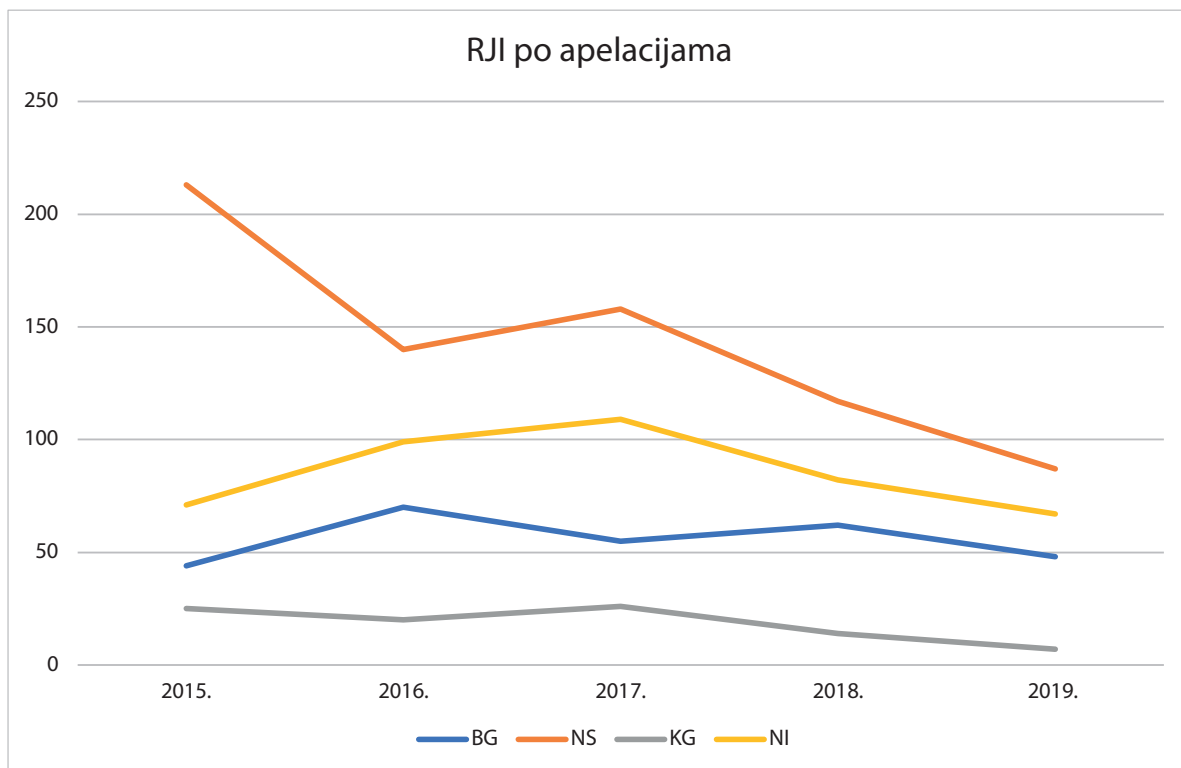
- (1) Rad u javnom interesu može se izreći za krivična dela za koja je propisan zatvor do tri godine ili novčana kazna.
- (2) Rad u javnom interesu je svaki onaj društveno koristan rad kojim se ne vređa ljudsko dostojanstvo i koji se ne vrši u cilju sticanja dobiti.
- (3) Rad u javnom interesu ne može biti kraći od šezdeset časova niti duži od tristašezdeset časova. Rad u javnom interesu traje šezdeset časova u toku jednog meseca i određuje se da bude obavljen za vreme koje ne može biti kraće od mesec dana, niti duže od šest meseci.
- (4) Prilikom izricanja ove kazne sud će imajući u vidu svrhu kažnjavanja, uzeti u obzir vrstu učinjenog krivičnog dela, ličnost učinioca, kao i njegovu spremnost da obavlja rad u javnom interesu. Rad u javnom interesu se ne može izreći bez pristanka učinioca.
- (5) Ako osuđeni ne obavi deo ili sve časove izrečene kazne rada u javnom interesu, sud će ovu kaznu zameniti kaznom zatvora tako što će za svakih započetih osam časova rada u javnom interesu odrediti jedan dan zatvora.
- (6) Ukoliko učinilac ispunjava sve svoje obaveze vezane za rad u javnom interesu, sud mu može dužinu izrečenog rada u javnom interesu umanjiti za jednu četvrtinu.

- 11.1** Za kaznu rada u javnom interesu, bez dileme bi se moglo reći da predstavlja možda i paradigmu alternativnih sankcija, imajući u vidu njene brojne i neosporne benefite po učinioca, sistem izvršenja krivičnih sankcija i društvo u celosti. Sa ciljem procene uticaja primene ove sankcije u posmatranom periodu, istraživački tim IKSI-ja analizirao je statističke podatke RZS o izricanju ove kazne u periodu 2015-2019, statističke podatke dobijene od UIKS o odlukama dostavljenim na izvršenje u periodu 2016-2020. godine, statističke podatke iz dodatnog upitnika namenjenog načelniku Odeljenja za izvršenje vanzavodskih sankcija i mera, kao i stavove poverenika, izražene u upitnicima i intervjuima.



Grafik 16: Trendovi primene rada u javnom interesu (podaci RZS i UIKS)

- 11.2** Već i površnom analizom uviđa se da podaci UIKS pokazuju približno trostruke vrednosti u odnosu na podatke RZS zasnovane na podacima sudova. Objašnjenje ove razlike nalazi se u zbirnom iskazivanju podataka za rad u javnom interesu (u daljem tekstu RJI) izrečen u krivičnom i prekršajnom postupku. Imajući ovo u vidu, podaci RZS se nameću kao merodavni za odnos krivičnih sudova prema RJI, dok su podaci UIKS relevantni za sagledavanje kapaciteta za izvršenje. Pored toga, treba imati na umu i da se podaci izvršenja uglavnom, u pogledu trendova, u odnosu na trendove izricanja, prikazuju sa godinom zakašnjenja. Imajući ovo u vidu, **primetan je negativan trend izricanja RJI počev od 2017. godine**, dok se na osnovu podataka UIKS može videti da se situacija tokom 2020. promenila na bolje. Ipak, u nedostatku podataka RZS za 2020. godinu, teško je proceniti u kojoj meri su za ovo „zaslužne“ osude u krivičnom postupku.
- 11.3** Kada je reč o **trendovima izricanja RJI po apelacijama** primetno je da je u periodu 2015-2018. novosadska apelacija bila lider u pogledu izricanja kazne rada u javnom interesu, te da je na području ovog apelacionog suda izricano od 3 do 5 puta više kazni RJI nego u preostale tri apelacije. Istovremeno, sudovi na području kragujevačke apelacije, od početka posmatranog perioda retko izriču ovu sankciju, što je, uz opadajući trend koji postoji na teritoriji čitave RS, rezultiralo u samo 7 izrečenih kazni RJI na području te apelacije, u poređenju sa 87 na području novosadske apelacije, u istoj godini.



Grafik 17: Trendovi izricanja rada u javnom interesu po apelacijama (podaci RZS)

11.4 Kada je reč o izazovima izvršenja kazne rada u javnom interesu, njihova specifičnost ogleda se između ostalog i u činjenici da uspešnost izvršenja zavisi od većeg broja faktora nego kada je reč npr. o kućnom zatvoru, budući da je za izvršenje neophodno **partnerstvo sa brojnim javnim preduzećima** na čitavoj teritoriji RS. Po podacima pribavljenim od UIKS, u posmatranom periodu je sklopljeno 185 takvih sporazuma. Iako ovaj podatak na prvi pogled deluje ohrabrujuće, ono što zabrinjava je činjenica da je broj novopotpisanih sporazuma poslednjih godina mali.

Godina	Broj sklopljenih sporazuma
2015	71
2016	35
2017	18
2018	24
2019	16
2020	21
2015-2020	185

Dodatni razlog zabrinutosti predstavlja i nejednaka geografska alokacija potpisanih sporazuma, pri čemu je većina na području AP Vojvodina, čak 124, odnosno 67%. **U pogledu strukture/oblasti delatnosti**, po podacima koja su dostavili poverenici, dominiraju komunalne delatnosti, a slede ih zdravstvene i ustanove socijalne zaštite, dok se sasvim sporadično javljaju ekološke delatnosti. Neki od poverenika, ukazali su na to da obaveza zaključivanja sporazuma samo sa javnim preduzećima, ograničava efikasniju primenu kazne RJL, budući da u izvesnoj meri ograničava broj raspoloživih delatnosti u kojima je moguće angažovati lica kojima je izrečen RJL.

- 11.5** Kada je reč o **kvalitetu saradnje** između Povereničke službe i javnih preduzeća sa kojima postoje potpisani sporazumi, 10 poverenika je ocenilo kao dobru, njih 8 kao zadovoljavajuću, dok su 3 istakla da kvalitet saradnje varira u zavisnosti od toga o kom pravnom licu je reč, a 1 poverenik je izjavio da o istoj nema mišljenje. Uprkos tome što se većina poverenika pozitivno izrazila kako o normativnom okviru za izvršenje kazne rada u javnom interesu, tako i o kvalitetu saradnje između povereničkih kancelarija i pravnih lica u kojima se ta kazna izvršava, izneli su brojne sugestije za unapređenje situacije u ovoj oblasti. Tako ukazuju na postojanje potrebe da se češće organizuju sastanci sa predstavnicima poslodavca i upravom preduzeća, naročito ako se dogode kadrovske promene u njihovom menadžmentu, budući da se dešava da novi menadžment ne zna kako se izvršava kazna rada u javnom interesu, te da zbog toga odbiju da angažuju osuđena lica uprkos postojanju potpisanih ugovora o saradnji između tih preduzeća i povereničke kancelarije. Pored toga, poverenici navode da veliki broj poslodavaca ima predrasude u vezi sa osuđenim licima i njihovim angažovanjem i preporučuju sprovođenje kampanja podizanja svesti o kapacitetima kazne RJL.
- 11.6** Pored gore navedenih problema opšteg karaktera, poverenici ukazuju na postojanje niza **praktičnih, specifičnih problema**, koji se najčešće javljaju u manjim gradovima, poput onog kada osuđeno lice zbog sopstvenog posla treba da obavlja rad u javnom interesu u popodnevnim časovima, a nalazi se u manjem mestu, gde većina poslodavaca ne radi u tom delu dana. Istaknuto je da postoji potreba da se pravna lica i njihovi predstavnici pozivaju na prekršajnu odgovornost u slučaju neprofesionalnog učešća u izvršenju kazne pre svega u slučajevima fingiranja podataka u dnevniku rada i „pokrivanja” osuđenog lica. U istom kontekstu ukazano je na okolnost da su ovakve situacije karakteristične za manje sredine gde postoje rodbinske ili bliske prijateljske veze između članova rukovodstva pravnog lica i osuđenog. Osim toga, poverenici naglašavaju da postoji potreba da pravna lica u kojima se izvršava kazna rada u javnom interesu blagovremeno dostavljaju dokaze odnosno obaveštenja kako u slučaju kada je kazna izvršena, tako i u slučaju kršenja obaveza od strane osuđenih lica.

Uprkos brojnim benefitima po učinioca, sistem izvršenja krivičnih sankcija i društvo u celosti, primetan je negativan trend izricanja kazne rada u javnom interesu počev od 2017. godine. Zastupljenost ove sankcije među apelacijama izrazito neujednačena, što je u direktnoj vezi sa preduslovima za izvršenje ove sankcije, budući da je gotovo 70% potpisanih sporazuma na području AP Vojvodina. Neadekvatnost kapaciteta za izvršenje, još uvek deluje demotivišuće na sudije u pogledu izricanja kazne rada u javnom interesu. Kazna se dominantno izvršava u oblasti komunalnih delatnosti i u ustanovama socijalne zaštite. I dalje je prisutan neadekvatan nivo svesti (kako kod potencijalnih poslodavaca, tako u opštoj javnosti) o kapacitetima i značaju ove sankcije, kao i problemi nadzora nad izvršenjem kazne, odnosno izbegavanja i sankcionisanja zloupotreba.

► **Preporuka 15:** Formirati timove na nivou lokalnih zajednica, uz učešće predstavnika pravosuđa, poverenika, predstavnika lokalnih samouprava, udruženja poslodavaca, privrednih komora, javnih preduzeća

i drugih relevantnih subjekata sa ciljem unapređenja saradnje u pogledu izvršenja kazne rada u javnom interesu, njene masovnije primene i promocije u lokalnoj zajednici.

► **Preporuka 16:** Raditi na podizanju svesti opšte javnosti u pogledu benefita kazne rada u javnom interesu za pojedinca i zajednicu u celini.

12. Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom

Član 71-73 Krivičnog zakonika

Član 71

(1) Sud može odrediti da se učinilac kome je izrečena uslovna osuda stavi pod zaštitni nadzor za određeno vreme u toku vremena proveravanja.

(2) Zaštitni nadzor obuhvata zakonom predviđene mere pomoći, staranja, nadzora i zaštite.

(3) Ako u toku trajanja zaštitnog nadzora sud utvrdi da je ispunjena svrha ove mere, može zaštitni nadzor ukinuti pre isteka određenog vremena.

(4) Ako osuđeni kome je izrečen zaštitni nadzor ne ispunjava obaveze koje mu je sud odredio, sud ga može opomenuti ili može ranije obaveze zameniti drugim ili produžiti trajanje zaštitnog nadzora u okviru vremena proveravanja ili opozvati uslovnu osudu.

Uslovi za određivanje zaštitnog nadzora

Član 72

(1) Kad izrekne uslovnu osudu, sud može odrediti da se učinilac stavi pod zaštitni nadzor, ako se, s obzirom na njegovu ličnost, raniji život, držanje posle izvršenog krivičnog dela, a naročito njegov odnos prema žrtvi krivičnog dela i okolnosti izvršenja dela, može očekivati da će se zaštitnim nadzorom potpunije ostvariti svrha uslovne osude.

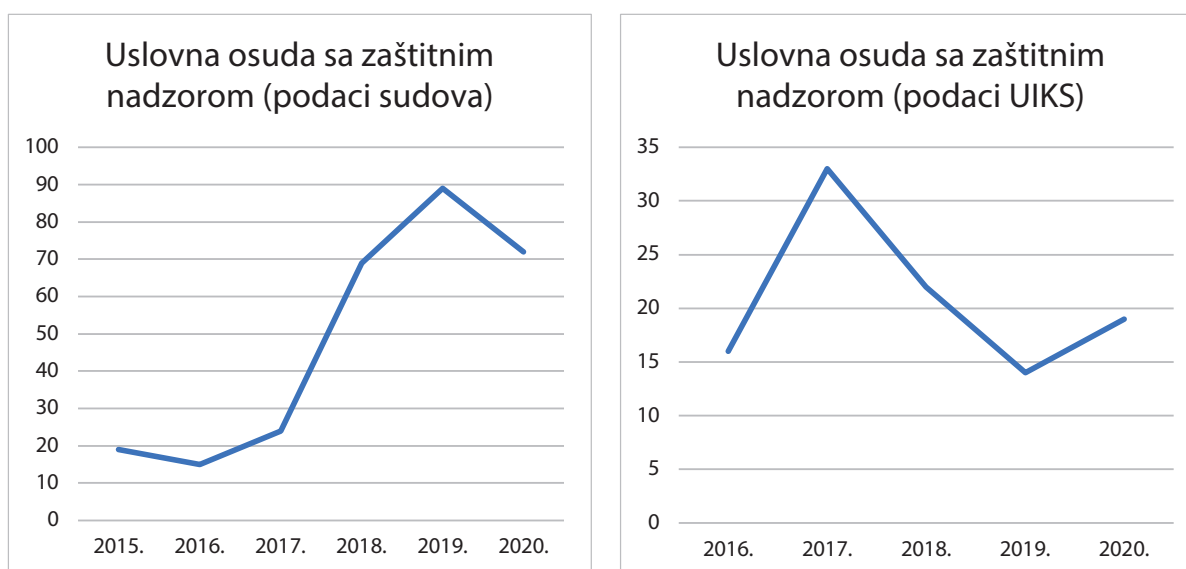
(2) Zaštitni nadzor određuje sud u presudi kojom izriče uslovnu osudu i određuje mere zaštitnog nadzora, njihovo trajanje i način njihovog ispunjavanja.

Član 73

Zaštitni nadzor može obuhvatiti jednu ili više od sledećih obaveza:

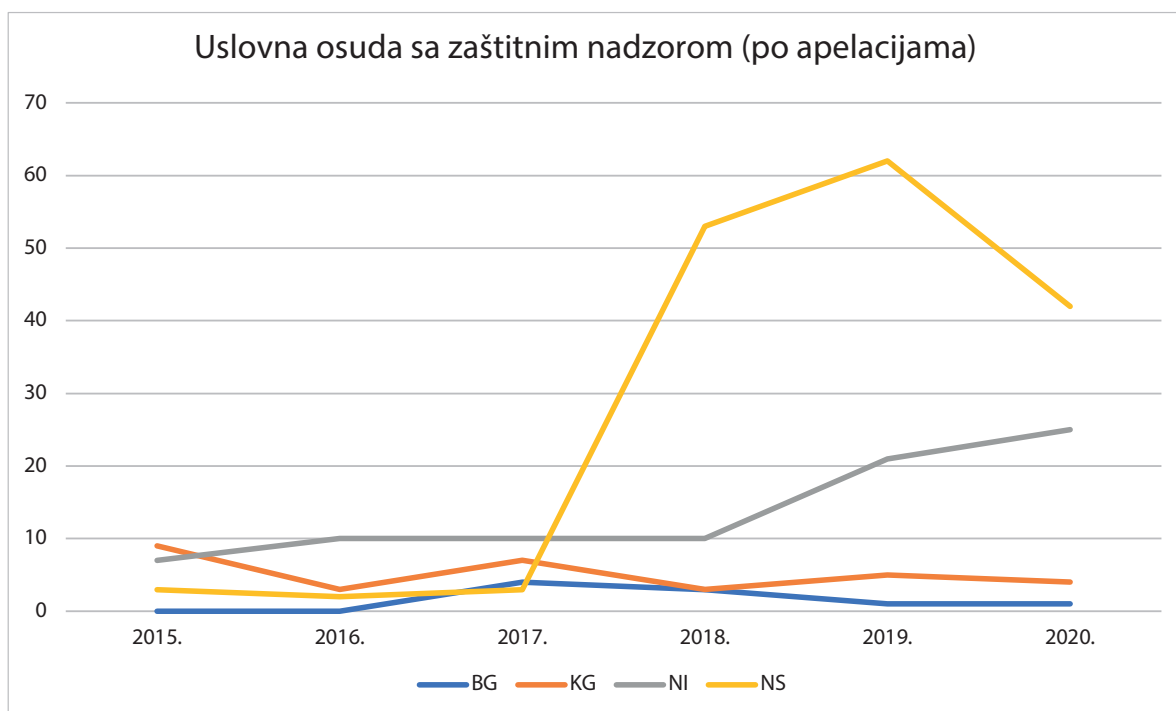
- 1) javljanje organu nadležnom za izvršenje zaštitnog nadzora u rokovima koje taj organ odredi;
- 2) osposobljavanje učinioca za određeno zanimanje;
- 3) prihvatanje zaposlenja koje odgovara sposobnostima učinioca;
- 4) ispunjavanje obaveza izdržavanja porodice, čuvanja i vaspitanja dece i drugih porodičnih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

12.1 Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom trebalo bi, u idealnim uslovima, da zajedno sa kaznom RJI čini stožer sistema VZSM. Ipak, podaci o njenom izricanju i izvršenju u posmatranom periodu su poražavajući. Naime, u periodu od 2015. do 2017. godine, izricano je do 30 uslovnih osuda sa zaštitnim nadzorom, da bi se pozitivan trend javio u periodu 2017-2019. Pad tokom 2020. godine je u skladu sa padom broja predmeta i zastoјima u radu pravosuđa uzrokovanim pandemijom COVID 19. Ipak, očitavanje oba grafika govori u prilog postojanja ozbiljnih nekonzistentnosti i problema u evidencijama koje se o VZSM vode i u pravosuđu i u UIKS, naročito ako se ima u vidu da je analizom bio obuhvaćen uzorak od 64 OS i VS. RZS i dalje vodi samo zbirne podatke za uslovnu osudu sa i bez zaštitnog nadzora.



Grafik 18: Trend izricanja uslovne osude sa zaštitnim nadzorom u periodu 2015-2020. (podaci sudova i UIKS)

12.2 Gore prikazan trend rasta izricanja uslovne osude sa zaštitnim nadzorom u periodu 2017-2019. javlja se u sasvim novom svetlu kada se analiziraju **podaci o izrečenim uslovnim osudama sa zaštitnim nadzorom po područjima apelacionih sudovima**. Naime, na Grafiku 19 lako se uočava da je za rastući trend „zaslužna“ isključivo novosadska apelacija. Još interesantniji podatak je da je sve odluke u uzorku koji je na području novosadske apelacije obuhvatio čak 18 OS i VS, donelo Posebno odeljenje za korupciju, VS u Novom Sadu.



Grafik 19: Trend izricanja uslovne osude sa zaštitnim nadzorom u periodu 2015-2020. po apelacijama (podaci sudova)

12.3 Kako je uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom izricana/izvršavana tek sporadično, vredno je pomena da su poverenici u nekim kancelarijama izričito naveli da do sada nisu imali iskustva sa njenim izvršavanjem. Oni poverenici koji su u praksi sprovodili nadzor nad ovom merom, izrazili su mišljenje da **uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom na adekvatan način utiče na pozitivne promene u ponašanju osuđenih lica**, te da je korektivni efekat ove sankcije veći nego kod ostalih vanzavodskih sankcija i mera. U prilog ovom stanovištu naveli su da smatraju obaveze koje sud tom prilikom određuje za svrsishodne, da osuđeno lice više godina radi na promeni svog ponašanja kao i na uklanjanju uzroka koji su doveli do vršenja krivičnih dela.

12.4 Ipak, u praksi su se iskristalisali i određeni **problemi koji poverenicima otežavaju ili sasvim onemogućavaju efektivan nadzor nad izvršenjem. Tako su poverenici ukazali** na to da kod uslovne osude sa zaštitnim nadzorom postoje isti problemi kao i kod prethodno analiziranih vanzavodskih sankcija i mera: da se ona takođe često izriče povratnicima, da su podaci koji se navode u presudi a koji se odnose na adresu osuđenog često nepotpuni ili netačni, kao i da se poverenici ne određuju prema mesnoj nadležnosti povereničkih kancelarija, što sve otežava sprovođenje nadzora. Pored toga, ponovili su, ranije, u Poglavlju 8 opisan izostanak mehanizama kontrole uzdržavanja od upotrebe droge ili alkoholnih pića, pa se ovde nećemo ponovo osvrnati na isti. Skrenuli su pažnju na potrebu unapređenja sa sistemom zdravstvene zaštite, kako zbog nadzora nad ovom, tako i obavezom lečenja u odgovarajućoj zdravstvenoj ustanovi ili posećivanja savetovališta. Navode i da bi uspostavljanje efikasnijih mehanizama saradnje na lokalnu sa Nacionalnom službom za zapošljavanje, udruženjima poslodavaca i privrednih komora, značajno pomoglo realizaciju profesionalnog osposobljavanja i pronalaženja posla.

Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom je u posmatranom periodu izricana tek sporadično, a od 2017. godine pokazuje trend rasta uzrokovan rastom izricanja ove mere na području prvenstveno novosadske, a samo delimično i niške apelacije. Izostanak standardizovanih i održivih mehanizama saradnje sa institucijama na nivou lokalnih samouprava, otežava primenu mera određenih u okviru zaštitnog nadzora.

► **Videti preporuku 15.**

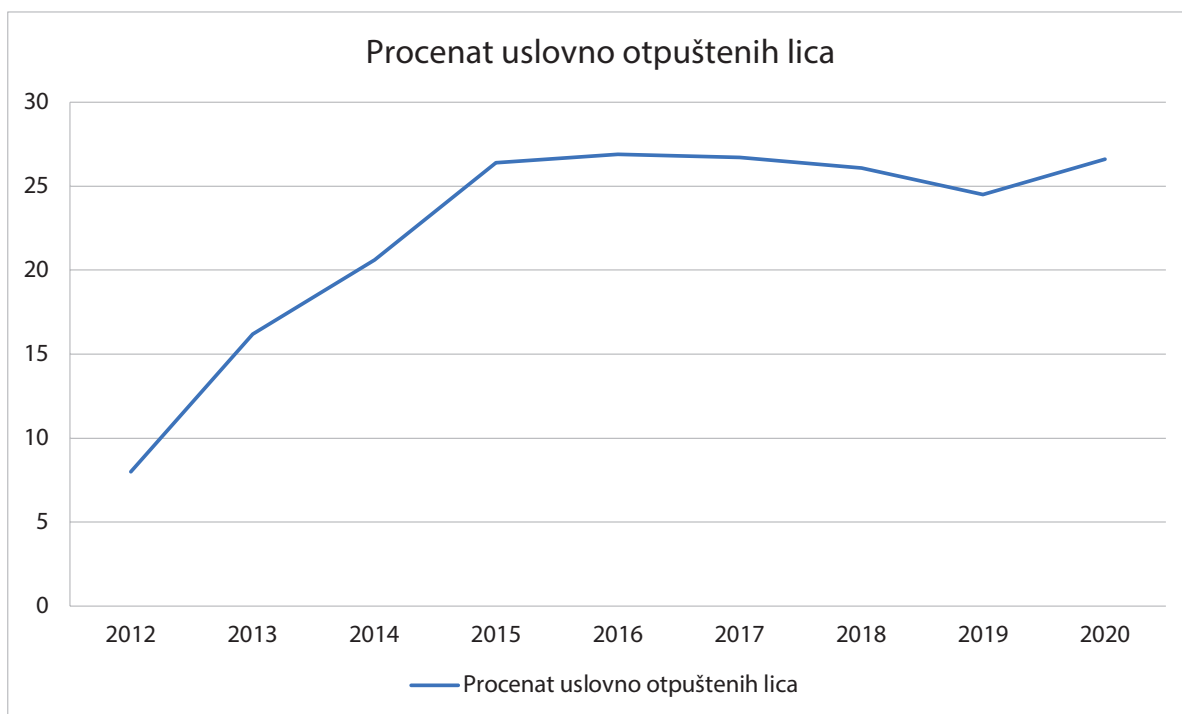
13. Uslovni otpust uz nadzor

Član 46, st. 1 i 3 Krivičnog zakonika

(1) 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 uzeće se u obzir njegovo vladanje 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.

(3) Sud može u odluci o uslovnom otpustu odrediti da je osuđeni dužan da ispuni neku od obaveza iz člana 73. ovog zakonika, kao i neku drugu obavezu predviđenu krivičnopravnim odredbama.

- 13.1** Podaci o primeni uslovnog otpusta na Grafiku 20, sa namerom su prikazani za period nešto duži od onog koji je obuhvaćen analizom, imajući u vidu da se jedino tako može steći realna slika o značajnom proširenju primene ovog instituta. Naime, u periodu od 2012-2015. godine, **procenat uslovno otpuštenih na godišnjem nivou, porastao je sa 8% na 26,4% i zadržao se na približno istoj vrednosti do kraja posmatranog perioda.** Upravo ovaj podatak govori u prilog potrebi da se izvršenje mera uz uslovni otpust efikasno nadzire.



Grafik 20: Procenat uslovno otpuštenih lica u periodu 2012-2020. (podaci UIKS)

13.2 Kada je reč o **zastupljenosti svake od mera u praksi**, važno je napomenuti da RZS ne vodi evidencije ove vrste, a da su članovi istraživačkog tima, prilikom prikupljanja podataka od sudova obavešteni da je jedini način da sudovi dostave ove podatke za potrebe istraživanja, bio da zaposleni u pisarnicama ručno pretražuju predmete u kojima je određen uslovni otpust. Imajući ovo na umu, podatke dobijene od sudova treba uzeti sa određenom rezervom. Naime, prema podacima dobijenim od 64 OS i VS, u posmatranom periodu je određeno ukupno 142 mere uz uslovni otpust, od čega javljanje organu nadležnom za izvršenje zaštitnog nadzora u rokovima koje taj organ odredi u 62 predmeta, a blagovremeno obaveštavanje o promeni mesta boravka, adrese ili radnog mesta u 48 predmeta.

13.3 Kao i kod mera u okviru zaštitnog nadzora, zbog retkog određivanja u praksi, ali i zbog činjenice da su brojni poverenici kratko na svojim sadašnjim radnim mestima, pojedini od njih i dalje nisu bili u prilici da sprovedu nadzor nad izvršenjem ovih mera. Upitani da ocene **koje od mera određenih uz uslovni otpust daju zadaju najviše poteškoća u praksi**, poverenici su mere postavili prema sledećem redosledu:

- 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
- uzdržavanje od upotrebe droga ili alkoholnih pića

Poteškoće su, premda u nešto manjem obimu uočene i prilikom primene sledećih mera:

- osposobljavanje učinioca za određeno zanimanje
- posećivanje određenih profesionalnih i drugih savetovališta ili ustanova, i postupanje po njihovim uputstvima.

13.4 Pored onoga što je već rečeno u Poglavlju 12, poteškoće postoje i prilikom **pronalaženja adekvatnog zaposlenja**, imajući u vidu nedostatak obuka za prekvalifikaciju, visok nivo predrasuda poslodavaca, neaktivnost Nacionalne službe za zapošljavanje, ali i njihovu neobaveštenost o mogućem angažovanju ove kategorije lica i benefitima koje zapošljavanje na njih ima. Nedostaci su uočeni i prilikom primene mere **blagovremenog obaveštavanja o promeni mesta boravka, adrese ili radnog mesta**. Mehanizam za rešavanje ovog problema, poverenici vide u uspostavljanju bolje saradnje između povereničkih kancelarija i policije, budući da bi policija mogla biti ta koja obaveštava poverenike da je do promene došlo i ako nije prijavljena. Poverenici ukazuju i na to da se u praksi se susreću sa problemom da neke opštine nemaju savetovališta ili nemaju stručnjake odnosno imaju npr. psihijatra koji dolazi jednom nedeljno, što čini gotovo nemogućim **izvršenje mere posećivanje određenih profesionalnih i drugih savetovališta ili ustanova**. Osim pomenutog, poverenici ukazuju da su u praksi imali situacije da se **uzdržavanje od posećivanja određenih mesta** kosilo sa vršenjem roditeljskog prava (dužnosti) kada roditelj ima zabranu prilaska vrtiću ili školi, a istovremeno mora dete voditi u školu.

Određivanje mera uz uslovni otpust nije u praksi ispratilo nagli rast primene uslovnog otpusta i, pa se uz izuzetak javljanja organu nadležnom za izvršenje zaštitnog nadzora u rokovima koje taj organ odredi i blagovremenog obaveštavanja o promeni mesta boravka, adrese ili radnog mesta, ostale javljaju tek sporadično. Pronalaženje adekvatnog zaposlenja i dalje je otežano zbog neaktivnosti Nacionalne službe za zapošljavanje i predrasuda potencijalnih poslodavaca, kao i nedostatka obuka za prekvalifikaciju. Saradnja i razgraničenje nadležnosti poverenika i policije u nadzoru određenih mera i dalje su neadekvatni i/ili nejasni, a organizacija i kapaciteti sistema zdravstvene i socijalne zaštite otežavaju uključivanje u programe savetovališta i kontrolu uzdržavanja od konzumiranja alkohola i droga.

► **Preporuka 17:** Povećanje zapošljivosti osuđenih lica kroz primenu sledećih mera/aktivnosti:

- organizovanje profesionalne obuke tokom izdržavanja kazne za tražena zanimanja
- omogućavanje osuđenim licima da se dodatno obučavaju na uslovnom otpustu
- podizanje svesti predstavnika Nacionalne službe za zapošljavanje o potrebi intenzivnijeg angažovanja na zapošljavanju osuđenih lica
- podizanje svesti poslodavaca o mogućnostima radnog angažovanja lica na uslovnom otpustu
- uvođenje programa socijalnog preduzetništva

► **Preporuka 18:** Preciznije definisati mehanizam kontrole i nadležnosti policije i poverenika za sprovođenje kontrole primene mera određenih uz uslovni otpust.

► **Uspostaviti mehanizam iz Preporuke 15.**

UKUPNA PROCENA SPROVOĐENJA UTICAJA ZAKONA

Relevantnost

- 14.1** Imajući u vidu odredbu člana 40. Zakona o planskom sistemu Republike Srbije koji predviđa da **nadležnost ovlašćenog predlagača za praćenje i sprovođenje ex-post analize javnih politika**, kao i činjenice da su **ovom analizom obuhvaćeni važni elementi javnih politika koje će adresirati i nova Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji**, zaključci i preporuke analize mogu predstavljati značajan input u planiranju unapređenja normativnog i institucionalnog okvira izricanja i izvršenja VZSM u republici Srbiji ali su i limitirani savetodavnom ulogom ekspertskeg tima koji je sproveo analizu, kao i ranije navedenim granicama njenog predmeta i obuhvata.
- 14.2** U Analizi efekata zakona koju je uz Predlog ZIKS-a priložio ovlašćeni predlagač, bilo je navedeno da se „unapređenjem alternativnih sankcija i uspešnijom i širom primenom vanzavodskih sankcija i mera, u mnogome se poboljšava efikasnost kaznenog sistema zemlje.“ Kako je navedeno, „predložena rešenja u nacrtu ovog zakona će imati uticaja na rad sudova u krivičnim i prekršajnim postupcima, na rad javnih tužilaštava, na rad Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, u smislu smanjenja broja osuđenih lica koja izdržavaju zatvorske kazne ili mere pritvora, kao i na sve građane obzirom da je izvršavanje alternativnih sankcija i mera daleko jeftinije od zatvorskih kazni i zahteva manja materijalna izdvajanja iz budžeta.“⁴⁵
- 14.3** Polazeći od ovako široko i neprecizno targetiranog uticaja, može se konstatovati da je šestogodišnji period primene novog Zakona o izvršenju krivičnih sankcija i Zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera, pokazao je da krupne novine, poput onih koje je doneo zakonodavni poduhvat iz 2014. ali i kasnije izmene ZIKS-a i ZIVS-a, zahtevaju inicijalni period prilagođavanja i uhodavanja čiji je tok oblikovan, ne samo zakonskim rešenjima, već organizacionim aspektima i administrativnim kapacitetima, raspoloživim budžetom i promenom svesti profesionalaca i opšte javnosti u odnosu na planiranu promenu. Motivisan dostizanjem međunarodnih standarda i najboljom uporednom praksom, novouspostavljeni sistem neosporno predstavlja **relevantan ali i dalje nedovoljan** odgovor na potrebu rasterećenja sistema izvršenja krivičnih sankcija i zamenu kratkotrajnih kazni zatvora alternativnim sankcijama, ali i u pogledu diverzifikacije krivičnih postupaka i unapređenja reintegracije i redukcije povrata primenom mera uz uslovni otpust.

Efikasnost

- 14.4** Uticaj sprovođenja relevantnih zakonskih odredaba kojima se uređuje izricanje i izvršenje VZSM, u domenu efikasnosti, u velikoj meri je redukovan usled činjenice da **prilikom usvajanja novih**

⁴⁵ Analiza efekata zakona (Prilog uz predlog zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera iz 2014. godine), dostupno na: <http://vs3836.cloudhosting.rs/misljenja/791/ana/Analiza%20efekata%20Nacrta%20zakona%20o%20izvršenju%20vanzavodskih%20sankcija%20i%20mera.pdf>, pristupljeno 25.9.20121. godine

zakonskih rešenja nije urađena adekvatna procena finansijskih efekata zakona, što se direktno odrazilo na dinamiku uspostavljanja i kapacitete Povereničke službe. Umesto toga, u Analizi efekata zakona (str. 5) više na zdravorazumskom nivou, nego na bazi detaljne procene se konstatuje da će uštede kroz primenu RJ i smanjenje recidivizma, u kratkom roku prevazići troškove primene zakona. Ovim se (pomalo naivno) previđa činjenica da je, da bi (efikasna) primena zakona uopšte počela, neophodno prethodno budžetsko opterećenje, koje se, potom, ne u kratkom roku, već postepeno tokom godina, kompenzuje uštedama kroz smanjenje opterećenja zavoda.

- 14.5** Kako ranije izloženi rezultati Analize pokazuju da se postojeći kapaciteti Povereničke službe teško nose sa obimom posla u skladu sa važećim zakonskim rešenjima, sve dalje zakonodavne izmene zahtevale bi precizno mapiranje dodatnih poslova i izmena poslovnih procesa, kao i preciznu procenu očekivane promene u projektovanom periodu, u odnosu na potrebno jačanje administrativnih i tehničkih kapaciteta.

Efektivnost

- 14.6** Na osnovu ranije prezentovanih rezultata, može se zaključiti da su najvidljiviji efekti primene VZSM postignuti kroz smanjenje udela kratkotrajnih kazni u ukupnom broju kazni zatvora, dok su najslabiji na polju senzibilisanosti nosilaca pravosudnih funkcija za njihovo izricanje, kao i lokalne zajednice i šire javnosti za benefite koje sa sobom novi primena VZSM, kako u pogledu alternativa zatvaranju, tako i kroz podršku reintegraciji osuđenih lica nakon uslovnog otpusta.
- 14.7** I pored rasta primene kućnog pritvora, izostali su očekivani efekti na polju smanjenja udela pritvoreničke populacije u ukupnom broju lica lišenih slobode.
- 14.8 Senzibilisanost profesionalaca u različitim sektorima, kao i opšte javnosti** za potrebe bivših osuđenika u kontekstu postpenalnog prihvata i dalje značajno otežava primenu posebnih obaveza uz uslovni otpust. Uticaj predrasuda još je izraženiji u pogledu unapređenja primene kazne rada u javnom interesu. Rešavanju ovog problema ne doprinosi talas penalnog populizma koji u velikoj meri oblikuje javni diskurs u pogledu odnosa prema osuđenim licima i prihvatanja retribucije i reintegracije kao ravnopravnih principa, po modelu dve strane jednog novčića.
- 14.9** Uspostavljanje sistema nije (makar ne do kraja posmatranog perioda) doprinelo ni preciznijem evidentiranju, niti statističkom praćenju parametara izricanja i izvršenja krivičnih sankcija. Kao i u mnogim drugim oblastima, **trend standardizacije, digitalizacije, metodološkog ujednačavanja i centralizovanja statistike nije na zadovoljavajućem nivou**, budući da je uvođenje SAPA sistema i dalje u toku, a migracija postojećih podataka u novouspostavljenu bazu će zahtevati dug, moguće i višegodišnji period. Pored toga, i dalje izostaje interkonekcija SAPA i sistema upravljanja predmetima u MUP-u, tužilaštvima i sudovima. Uz ranije pomenute nedostatke upisnika, ovo dovodi do toga da se podaci unose rukovodeći se različitim parametrima i u više različitih baza, što onemogućava kontinuirano i efikasno uočavanje i otklanjanje problema u praksi. Jedan od ozbiljnih izazova vođenja evidencija i uspostavljanje interkonekcije, predstavlja i neusklađen i manjkav normativni okvir koji uređuje standarde i protokole skladištenja i čuvanja podataka o ličnosti, a koji je neophodno dopuniti internim aktom UIKS.

Održivost

14.10 Ako bismo u proceni održivosti postojećeg sistema VZSM u potpunosti zanemarili jačanje kapaciteta Povereničke službe koje se desilo pri samom kraju ili neposredno po isteku posmatranog perioda, mogao bi se doneti zaključak da opstanak tog sistema nije održiv. Ipak, čak i uzimajući u obzir pomenute pomake, ne možemo zanemariti činjenicu da brojni segmenti sistema i dalje ne funkcionišu (gotovo) u potpunosti, što zbog brojnih nedostataka normativnog okvira, što zbog izostanka plan-skog i analitičkog pristupa organizaciji i unapređenju procesa rada i administrativnih kapaciteta. Imajući ovo u vidu, čini se da je **prvi preduslov za obezbeđivanje održivosti sistema VZSM**, priprema neophodnih izmena normativnog okvira, kojoj bi prethodila temeljna procena i mapiranje postojećih i planiranih poslova, poslovnih procesa, kao i administrativnih i tehničkih kapaciteta neophodnih za primenu novih zakonskih rešenja, uz preciznu procenu finansijskih efekata takvih izmena.

Novouspostavljeni sistem izricanja i izvršenja VZSM neosporno predstavlja **relevantan ali i dalje nedovoljan odgovor** na potrebu rasterećenja sistema izvršenja krivičnih sankcija i zamenu kratkotrajnih kazni zatvora alternativnim sankcijama, ali i u pogledu diverzifikacije krivičnih postupaka i unapređenja reintegracije i redukcije povrata primenom mera uz uslovni otpust.

Uticaj sprovođenja relevantnih zakonskih odredaba kojima se uređuje izricanje i izvršenje VZSM, u domenu **efikasnosti**, u velikoj meri je redukovan usled činjenice da prilikom usvajanja novih zakonskih rešenja nije urađena adekvatna procena finansijskih efekata zakona, što se direktno odrazilo na dinamiku uspostavljanja i kapacitete Povereničke službe. Sve dalje zakonodavne izmene zahtevale bi precizno mapiranje dodatnih poslova i izmena poslovnih procesa, kao i preciznu procenu očekivane promene u projektovanom periodu, u odnosu na potrebno jačanje administrativnih i tehničkih kapaciteta.

Na osnovu ranije prezentovanih rezultata, može se zaključiti da su **najvidljiviji efekti primene VZSM** postignuti kroz smanjenje udela kratkotrajnih kazni u ukupnom broju kazni zatvora, dok su najslabiji na polju senzibilisanosti nosilaca pravosudnih funkcija za njihovo izricanje, kao i lokalne zajednice i šire javnosti za benefite koje sa sobom novi primena VZSM.

Osnovni preduslov za obezbeđivanje održivosti sistema VZSM, priprema neophodnih izmena normativnog okvira, kojoj bi prethodila temeljna procena i mapiranje postojećih i planiranih poslova, poslovnih procesa, kao i administrativnih i tehničkih kapaciteta neophodnih za primenu novih zakonskih rešenja, uz preciznu procenu finansijskih efekata takvih izmena.

PREPORUKE

Lista preporuka za unapređenje normativnog okvira i prakse

1	Izmenama i dopunama Sudskog poslovnika, na jedinstven način urediti upisnike/evidencije o izrečenim/određenim vanzavodskim sankcijama i merama; pratiti ove promene adekvatnim softverskim rešenjima i obukama za zaposlene u sudskim pisarnicama.
2	Redovno organizovati zajedničke okrugle stolove/radionice za sudije, tužioce i poverenike, sa ciljem razmene informacija i iskustava o organizaciji i funkcionisanju Povereničke službe, kao i problemima u praksi izvršenja vanzavodskih sankcija i mera.
3	Uspostaviti održive mehanizme unapređenja saradnje između Povereničke službe i lokalnih samouprava u oblasti izvršenja vanzavodskih sankcija i mera.
4	Sprovesti funkcionalnu analizu rada Povereničke službe, koja uključuje mapiranje poslova i rezultira preporukama za unapređenje administrativnih kapaciteta i poslovnih procesa.
5	Nastaviti sa jačanjem administrativnih kapaciteta Povereničke službe na bazi rezultata Funkcionalne analize rada povereničkih kancelarija.
6	Uspostaviti održiv sistem obuka za poverenike, baziran na pozitivnim iskustvima pilot projekata, sa uspostavljenom i funkcionalnom mrežom trenera u okviru same Povereničke službe, koji sarađuju sa ekspertskom zajednicom u zemlji i inostranstvu.
7	Izmenama i dopunama Zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera, Pravilnika o načinu izvršenja vanzavodskih sankcija i mera i organizaciji i radu poverenika, kao donošenjem sveobuhvatnog opšteg obaveznog uputstva o primeni člana 283. ZKP-a, precizno razgraničiti nadležnosti Uprave za izvršenje krivičnih sankcija i javnih tužilaštava u pogledu potpisivanja sporazuma za izvršenje društvenokorisnog rada i osiguranja lica koja ga izvršavaju, i urediti postupanje poverenika u okviru nadzora nad primenom obveza čijim je izvršenjem uslovljeno odlaganje krivičnog gonjenja iz člana 283. ZKP-a.
8	Organizovati periodične sastanke poverenika i (zamenika) javnih tužilaca, sa ciljem razmene iskustava, ujednačavanja prakse i prevazilaženja uočenih problema.
9	Izmenama i dopunama člana 190. ZKP-a, propisati obavezu suda da pribavi informacije o ispunjenosti tehničkih uslova za određivanje mere zabrane napuštanja stana, pre donošenja rešenja kojim se ova mera određuje.
10	Na osnovu rezultata Funkcionalne analize, ojačati administrativne kapacitete Povereničkih kancelarija, na način koji omogućava uvođenje smenskog rada ili dežurstava.
11	Kontinuirano pratiti i adresirati potrebe za opremom i vozilima za potrebe Povereničke službe, čime bi se omogućilo određivanje i primena ove mere u svim slučajevima u kojima se ona može odrediti kao alternativa pritvoru.

12	Izmenama i dopunama člana 45. Krivičnog zakonika, preciznije definisati uslove u pogledu vrste i težine krivičnog dela i kategorija učinilaca kojima sud može odrediti izvršenje kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, kao i uslove pod kojima se izvršenje kazne nastavlja u zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, uključujući i slučajeve kada se osuđeni ne odaziva pozivima, izbegava izvršenje ili neće da započne kaznu.
13	Izmenama i dopunama Zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera i Pravilnika o načinu izvršenja vanzavodskih sankcija i mera i organizaciji i radu poverenika, precizno urediti postupak izvršenja kazne zatvora koji se izvršava u prostorijama u kojima osuđeno lice stanuje.
14	Razviti i primenjivati prilagođene programe tretmana namenjene osuđenim licima koji kaznu zatvora izdržavaju u prostorijama u kojima stanuju.
15	Formirati timove na nivou lokalnih zajednica, uz učešće predstavnika pravosuđa, poverenika, predstavnika lokalnih samouprava, udruženja poslodavaca, privrednih komora, javnih preduzeća i drugih relevantnih subjekata sa ciljem unapređenja saradnje u pogledu izvršenja kazne rada u javnom interesu i drugih VZSM, njihove masovnije primene i promocije u lokalnoj zajednici.
16	Raditi na podizanju svesti opšte javnosti u pogledu benefita kazne rada u javnom interesu za pojedinca i zajednicu u celini.
17	Povećanje zapošljivosti osuđenih lica kroz primenu sledećih mera/aktivnosti: • organizovanje profesionalne obuke tokom izdržavanja kazne za tražena zanimanja • omogućavanje osuđenim licima da se dodatno obučavaju na uslovnom otpustu • podizanje svesti predstavnika Nacionalne službe za zapošljavanje o potrebi intenzivnijeg angažovanja na zapošljavanju osuđenih lica • podizanje svesti poslodavaca o mogućnostima radnog angažovanja lica na uslovnom otpustu • uvođenje programa socijalnog preduzetništva
18	Preciznije definisati mehanizam kontrole i nadležnosti policije i poverenika za sprovođenje kontrole primene mera određenih uz uslovni otpust.

REFERENCE

- Aebi, M. & Chopin J. (2016) Annual Penal Statistics SPACE II Survey 2015, Persons Serving Non-Custodial Sanctions and Measures in 2015, Council of Europe & Unit of Criminology, School of Criminal Justice, University of Lausanne, Switzerland, dostupno na: <https://wp.unil.ch/space/space-ii/annual-reports/>
- Aebi, M. & Chopin J. (2017) Annual Penal Statistics SPACE II Survey 2016, Persons Serving Non-Custodial Sanctions and Measures in 2016, Council of Europe & Unit of Criminology, School of Criminal Justice, University of Lausanne, Switzerland, dostupno na: <https://wp.unil.ch/space/space-ii/annual-reports/>, pristupljeno 21.11.2021. godine
- Aebi, M. & Hashimoto Y. (2018) Persons under the supervision of Probation Agencies, SPACE II- 2018, Council of Europe, Strasbourg, dostupno na: <https://wp.unil.ch/space/space-ii/annual-reports/>, pristupljeno 21.11.2021. godine
- Aebi, M. & Hashimoto Y. (2019) Persons under the supervision of Probation Agencies, SPACE II- 2019, Council of Europe, Strasbourg, dostupno na: <https://wp.unil.ch/space/space-ii/annual-reports/>, pristupljeno 21.11.2021. godine
- Aebi, M. & Hashimoto Y. (2020) Persons under the supervision of Probation Agencies, SPACE II- 2020, Council of Europe, Strasbourg, dostupno na: <https://wp.unil.ch/space/space-ii/annual-reports/>, pristupljeno 21.11.2021. godine
- Aebi, M. & Tiago, M. (2021) Prison populations SPACE I- 2020, dostupno na: https://wp.unil.ch/space/files/2021/04/210330_FinalReport_SPACE_I_2020.pdf, pristupljeno 20.11.2021. godine
- Analiza efekata zakona (Prilog uz predlog zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera iz 2014. godine), dostupno na: <http://vs3836.cloudhosting.rs/misljenja/791/ana/Analiza%20efekata%20Nacrta%20zakona%20o%20izvršenju%20vanzavodskih%20sankcija%20i%20mera.pdf>, pristupljeno 25.9.2021. godine
- Analiza uticaja primene zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica u periodu od 2006. do 2020. godine, dostupno na: https://www.iksi.ac.rs/pdf/analiza_iksi_osce_2021.pdf, pristupljeno 18.10. 2021. godine
- Committee against Torture, Concluding observations on the second periodic report of Serbia, Geneva, 15. May 2015. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CAT%2fC%2fSRB%2fCO%2f2&Lang=en, pristupljeno 16.10.2021. godine
- EU donirala 26 vozila Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, dostupno na: <https://europa.rs/eu-donirala-26-vozila-upravi-za-izvršenje-krivicnih-sankcija/>, pristupljeno 27.11. 2021. godine
- Nedostatak poverenika za praćenje izvršenje kućnog zatvora, dostupno na: <https://www.pravniportal.com/nedostatak-poverenika-za-pracenje-izvršenja-kucnog-zatvora/>, pristupljeno 27.12. 2021. godine
- Nestašica nanogvica, oko 1.000 osuđenih na kućni zatvor čeka kaznu, dostupno na: <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/220694/Nestasica-nanogvica-oko-1000-osudjenih-na-kucni-zatvor-ceka-kaznu.html>, pristupljeno 27.12.2021. godine
- Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>, pristupljeno 15.10.2021. godine

- Report to the Government of Serbia on the visit to Serbia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 31 May to 7 June 2017, dostupno na: <https://rm.coe.int/16808b5ee7>, pristupljeno 4. juna 2021. godine
- Ristić, D. & Brikić, M. (2017) Saradnja centara za socijalni rad u šumadijskom okrugu sa Povereničkom službom, *Socijalna politika*, 1/2017, Vol. 52, str. 47-62.
- Spasojević, A, Janković, D. Kovačević, N. (2018) Podrška primeni alternativnih sankcija i mera u Srbiji- Izveštaj i preporuke, Mreža odbora za ljudska prava u Srbiji CHRIS, Niš.
- Spasojević, A. (2021) Izvršenje vanzavodskih sankcija i mera, Odbor za ljudska prava Valjevo, Valjevo.
- Stevanović, I. (2020.). *Izazovi u postpenalnom prihvatu maloletnih učinilaca krivičnih dela u Srbiji*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- Stevanović, I., Vujić, N. (2018). Maloletni učinioci krivičnih dela i alternativne krivične sankcije. U: S. Bejatović, I. Jovanović (Ur.), *Alternativne krivične sankcije*. Misija OEBS u Srbiji
- Strategija za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine, "Službeni glasnik RS", br. 53/ 2010, 65/2011.
- Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija do 2020. godine, "Službeni glasnik RS", broj 114/2013.
- Strategija za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine, "Službeni glasnik RS", broj 43/2017.
- Tešović, O. (2020) *Priručnik za izvršenje alternativnih sankcija*, Forum sudija Srbije.

ANNEX I

Međunarodni instrumenti koji su predmet ratifikacije

- › Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Universal Declaration of Human Rights, General Assembly resolution 217 A, Paris, 10 December 1948.
- › Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima („Službeni list SFRJ”, br. 7/71.
- › Zakon o ratifikaciji Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, "Službeni list SFRJ- Međunarodni ugovori", br. 9/1991;
- › Zakon o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, "Službeni list SCG -Međunarodni ugovori", br. 16/2005, 2/2006 i Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br.7/2011;
- › Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmenjene u skladu sa Protokolom broj 11, Protokola uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 4 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kojim se obezbeđuju izvesna prava i slobode koji nisu uključeni u Konvenciju i Prvi Protokol uz nju, Protokola broj 6 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne, Protokola broj 7 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Protokola broj 13 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima: Službeni list SCG - Međunarodni ugovori, broj 9/2003-16;
- › Zakon o ratifikaciji Konvencije o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja, izmenjene i dopunjene protokolom 1 i protokolom 2 uz Konvenciju, "Sl. list SCG - Međunarodni ugovori", br. 9/2003.
- › Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih Nacija o pravima deteta , "Sl. list SFRJ - Međunarodni ugovori", br. 15/90 i "Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 4/96 i 2/97.

Međunarodni instrumenti koji ne podležu ratifikaciji

- › Istanbulski protokol;
- › Standardna minimalna pravila za tretman osuđenih lica;
- › Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za mere alternativne institucionalnom tretmanu, (Tokijska pravila);
- › Revidirana Evropska zatvorska pravila;
- › Komitet za prava deteta, Opšti komentar broj 24(2019) uz Konvenciju o pravima deteta o pravima deteta u maloletničkom pravosuđu kojim se menja Opšti komentar br. 10(2007) usvojen 18. septembra 2019. godine.
- › Pravila Ujedinjenih nacija o zaštiti maloletnika lišenih slobode, usvojena Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, Adopted by General Assembly resolution 45/113 od 14. decembra of 14 December 1990.
- › Smernice Komiteta Ministara Saveta Evrope o pravdi po meri deteta Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice adopted by the Committee of Ministers

of the Council of Europe od 1. novembra 2010. godine sa obrazloženjem 17 November 2010 and explanatory memorandum

- Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o Evropskim zatvorskim pravilima, Recommendation Rec(2006)2-rev, usvojena od strane Komiteta ministara 11. januara 2006. godine, na 952. sastanku zamenika ministara, izmenjena od strane Komiteta ministara za 1380. sastanku zamenika ministara od 1. jula 2020. godine. of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules[1], Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006, at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies and revised and amended by the Committee of Ministers on 1 July 2020 at the 1380th

ANNEX II

UPITNIK ZA POTREBE ISTRAŽIVANJA O PRIMENI ALTERNATIVNIH SANKCIJA I MERA U REPUBLICI SRBIJI U PERIODU OD 2015. DO 2020. GODINE

Sedište povereničke kancelarije _____

DEO 1 – NADZOR NAD IZVRŠENJEM OBAVEZA PREMA ODLUCI JAVNOG TUŽIOCA O ODLAGANJU KRIVIČNOG GONJENJA

1. Prema Vašem mišljenju, važeći normativni okvir za izvršenje obaveza čijim je izvršenjem uslovljeno odlaganje krivičnog gonjenja iz člana 283. st. 1-2 ZKP⁴⁶ je:
 - a) dobar
 - b) zadovoljavajući
 - c) nezadovoljavajući
 - d) nemam mišljenje

3. Prema Vašem mišljenju, saradnja sa institucijama/organizacijama sa kojima su potpisani ugovori kojima se omogućava izvršenje obaveza čijim je izvršenjem uslovljeno odlaganje krivičnog gonjenja iz člana 283. ZKP je:
 - a) dobra
 - b) zadovoljavajuća
 - c) nezadovoljavajuća
 - d) nemam mišljenje

46 Član 283, st. 1-2. ZKP

Javni tužilac može odložiti krivično gonjenje za krivična dela za koja je predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina, ako osumnjičeni prihvati jednu ili više od sledećih obaveza:

- 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.

U naredbi o odlaganju krivičnog gonjenja javni tužilac će odrediti rok u kojem osumnjičeni mora izvršiti preuzete obaveze, s tim da rok ne može biti duži od godinu dana. Nadzor nad izvršenjem obaveza obavlja poverenik iz organa uprave nadležnog za poslove izvršenje krivičnih sankcija, u skladu sa propisom koji donosi ministar nadležan za poslove pravosuđa.

4. Koji su prema Vašem mišljenju najznačajniji nedostaci postojećeg sistema izvršenja obaveza čijim je izvršenjem uslovljeno odlaganje krivičnog gonjenja iz člana 283. ZKP i kojim merama bi prema Vašem mišljenju on mogao biti unapređen?

DEO 2- KUĆNI PRITVOR

5. Prema Vašem mišljenju, postojeći normativni okvir za izvršenje mere kućnog pritvora je:
- a) dobar
 - b) zadovoljavajući
 - c) nezadovoljavajući
 - d) nemam mišljenje
6. Koji su prema Vašem mišljenju najznačajniji nedostaci postojećeg sistema izvršenja mere kućnog pritvora? Koji su najčešći problemi s kojima se suočavate u praksi i kojim merama bi prema Vašem mišljenju sistem mogao biti unapređen?

DEO 3- NADZOR NAD IZVRŠENJEM MERE ZABRANE PRILAŽENJA, SASTAJANJA ILI KOMUNICIRANJA SA ODREĐENIM LICEM, ODNOSNO DRUGE MERE ODREĐENE ODLUKOM SUDA

7. Prema Vašem mišljenju, postojeći normativni okvir za izvršenje mere zabrane prilaženja, sastajanja ili komuniciranja sa određenim licem, odnosno druge mere određene odlukom suda je:
- a) dobar
 - b) zadovoljavajući
 - c) nezadovoljavajući
 - d) nemam stav mišljenje
8. Koji su prema Vašem mišljenju najznačajniji nedostaci postojećeg sistema izvršenja mere zabrane prilaženja, sastajanja ili komuniciranja sa određenim licem, odnosno druge mere određene odlukom

suda? Koji su najčešći problemi s kojima se suočavate u praksi i kojim merama bi prema Vašem mišljenju sistem mogao biti unapređen?

DEO 4- IZVRŠENJE KAZNE KUĆNOG ZATVORA SA ELEKTRONSKIM NADZOROM

9. Prema Vašem mišljenju, postojeći normativni okvir za izvršenje kazne kućnog zatvora sa elektronskim nadzorom, je:

- a) dobar
- b) zadovoljavajući
- c) nezadovoljavajući
- d) nemam mišljenje

10. Koji su prema Vašem mišljenju najznačajniji nedostaci postojećeg sistema izvršenja kazne kućnog zatvora sa elektronskim nadzorom, odnosno problemi s kojima se suočavate u praksi i kojim merama bi prema Vašem mišljenju on mogao biti unapređen?

DEO 5- IZVRŠENJE KAZNE KUĆNOG ZATVORA BEZ PRIMENE MERE ELEKTRONSKOG NADZORA

11. Prema Vašem mišljenju, postojeći normativni okvir za izvršenje kazne kućnog zatvora bez primene mere elektronskog nadzora, je:

- a) dobar
- b) zadovoljavajući
- c) nezadovoljavajući
- d) nemam mišljenje

12. Koji su prema Vašem mišljenju najznačajniji nedostaci postojećeg sistema izvršenja kazne kućnog zatvora bez primene mere elektronskog nadzora i kojim merama bi on prema Vašem mišljenju mogao biti unapređen?

DEO 6- USLOVNA OSUDA SA ZAŠTITNIM NADZOROM

13. Prema Vašem mišljenju, postojeći normativni okvir za izvršenje uslovne osude sa zaštitnim nadzorom je:

- a) dobar
- b) zadovoljavajući
- c) nezadovoljavajući
- d) nemam mišljenje

14. Koji su prema Vašem mišljenju najznačajniji nedostaci postojećeg sistema izvršenja uslovne osude sa zaštitnim nadzorom i kako ih prevazići?

DEO 7- RAD U JAVNOM INTERESU

15. Prema Vašem mišljenju, postojeći normativni okvir za izvršenje kazne rada u javnom interesu je:

- a) dobar
- b) zadovoljavajući
- c) nezadovoljavajući
- d) nemam mišljenje

16. U koje od ponuđenih oblasti spada delatnost pravnih lica sa kojima ste do sada sarađivali u izvršenju kazne rada u javnom interesu?

- 1) Humanitarne delatnosti
 - a) Crveni krst Srbije⁴⁷
 - c) Gerontološke ustanove

⁴⁷ Uključujući Narodne kuhinje osnovane pri Crvenom krstu

d) Druga pravna lica koja obavljaju humanitarne delatnosti

_____ (molimo navedite koja)

2) Zdravstvene delatnosti

a) Bolnice

b) Lokalni domovi zdravlja

c) Druga pravna lica koja obavljaju zdravstvene delatnosti

_____ (molimo navedite koja)

3) Ekološke delatnosti

a) Javno preduzeće „Srbijašume“

b) Druga pravna lica koja obavljaju ekološke delatnosti

_____ (molimo navedite koja)

4) Komunalne delatnosti

a) Gradska čistoća

b) Gradsko zelenilo

c) Zoohigijena

d) Druga pravna lica koja obavljaju komunalne delatnosti

5) Druge delatnosti od javnog interesa

a) Javno preduzeće „Putevi Srbije“

b) Druga pravna lica koja obavljaju delatnosti od javnog interesa

_____ (molimo navedite koja)

17. Prema Vašem mišljenju, postojeća saradnja sa gore navedenim pravnim licima u sklopu izvršenje kazne rada u javnom interesu je:

a) dobra

b) zadovoljavajuća

- c) nezadovoljavajuća
- d) kvalitet saradnje varira u zavisnosti o kom pravnom licu je reč
- d) nemam mišljenje

18. Koje mere je prema Vašem mišljenju potrebno preduzeti da bi kvantitet i kvalitet saradnje sa pravnim licima u kontekstu izvršenja kazne rada u javnom interesu bili unapređeni?

DEO 8- MERE ODREĐENE UZ USLOVNI OTPUST

19. Kako ocenjujete postojeći normativni okvir za izvršenje mera koje je sud odredio uz uslovni otpust?

- a) dobar
- b) zadovoljavajući
- c) nezadovoljavajući
- d) nemam mišljenje

20. Koja od mera iz člana 44. Zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera u praksi donosi najviše poteškoća u procesu izvršenja (zaokružite do tri mere) i zašto? (obrazložite ispod)

- 1) javljanje organu nadležnom za izvršenje zaštitnog nadzora;
- 2) osposobljavanje učinioca za određeno zanimanje;
- 3) prihvatanje zaposlenja koje odgovara sposobnostima učinioca;
- 4) uzdržavanje od posećivanja određenih mesta, lokala ili priredbi, ako to može biti prilika ili podsticaj za ponovno vršenje krivičnih dela;
- 5) blagovremeno obaveštavanje o promeni mesta boravka, adrese ili radnog mesta;
- 6) uzdržavanje od upotrebe droga ili alkoholnih pića;
- 7) posećivanje određenih profesionalnih i drugih savetovališta ili ustanova, i postupanje po njihovim uputstvima;
- 8) ispunjenje drugih obaveza koje su predviđene krivičnopravnim odredbama.

21. Šta bi, po Vašem mišljenju, trebalo preduzeti da bi se otklonili nedostaci koje ste naveli?

ANNEX III

UPITNIK ZA POTREBE ISTRAŽIVANJA O PRIMENI ALTERNATIVNIH SANKCIJA I MERA U REPUBLICI SRBIJI U PERIODU OD 2015. DO 2020. GODINE

-dodatna pitanja za načelnika Odeljenja za alternativne sankcije-

DEO 1 – NADZOR NAD IZVRŠENJEM OBAVEZA PREMA ODLUCI JAVNOG TUŽIOCA O ODLAGANJU KRIVIČNOG GONJENJA

1. Koliko odluka o odlaganju krivičnog gonjenja je na izvršenje dostavljeno Upravi za izvršenje krivičnih sankcija u periodu 2015-2020. godine?

godina	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
broj						

2. Da li Uprava za izvršenje krivičnih sankcija poseduje podatke o raspodeli broja odluka o odlaganju krivičnog gonjenja po povereničkim kancelarijama, po godinama u posmartanom periodu?

a) da

b) ne

Ukoliko je odgovor u ovom pitanju DA, molimo Vas da nam u prilogu upitnika dostavite podatke

DEO 7- RAD U JAVNOM INTERESU

3. Koliko ugovora o saradnji sa pravnim licima je Uprava za izvršenje krivičnih sankcija zaključila za potrebe izvršenja kazne rada u javnom interesu?

godina	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
broj						

4. Da li Uprava za izvršenje krivičnih sankcija poseduje podatke o raspodeli broja zaključenih ugovora o saradnji sa pravnim licima, po povereničkim kancelarijama, po godinama u posmartanom periodu?

a) da

b) ne

Ukoliko je odgovor u ovom pitanju DA, molimo Vas da nam u prilogu upitnika dostavite podatke

5. U koje od ponuđenih oblasti spada delatnost pravnih lica sa kojima je Uprava za izvršenje krivičnih sankcija do sada zaključila ugovore o saradnji?

1) Humanitarne delatnosti

a) Crveni krst Srbije⁴⁸ _____ (navedite broj zaključenih ugovora)

c) Gerontološke ustanove _____ (navedite broj zaključenih ugovora)

d) Druga pravna lica koja obavljaju humanitarne delatnosti _____

_____ (navedite broj zaključenih ugovora) _____

(molimo navedite pravna lica)

2) Zdravstvene delatnosti

a) Bolnice _____ (navedite broj zaključenih ugovora)

b) Lokalni domovi zdravlja _____ (navedite broj zaključenih ugovora)

c) Druga pravna lica koja obavljaju zdravstvene delatnosti _____
navedite broj zaključenih ugovora) _____

(molimo navedite pravna lica)

3) Ekološke delatnosti

a) Javno preduzeće „Srbijašume“ _____ (navedite broj zaključenih ugovora)

b) Druga pravna lica koja obavljaju ekološke delatnosti _____
(navedite broj zaključenih ugovora) _____

(molimo navedite pravna lica)

4) Komunalne delatnosti

a) Gradska čistoća _____ (navedite broj zaključenih ugovora)

b) Gradsko zelenilo _____ (navedite broj zaključenih ugovora)

c) Zoohigijena _____ (navedite broj zaključenih ugovora)

48 Uključujući Narodne kuhinje osnovane pri Crvenom krstu

d) Druga pravna lica koja obavljaju komunalne delatnosti _____

(navedite broj zaključenih ugovora) _____

(molimo navedite pravna lica)

5) Druge delatnosti od javnog interesa

a) Javno preduzeće „Putevi Srbije“ _____ (navedite broj zaključenih ugovora)

b) Druga pravna lica koja obavljaju delatnosti od javnog interesa _____

(navedite broj zaključenih ugovora) _____

(molimo navedite pravna lica)

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.8(497.11)"2015/2020"

КОЛАКОВИЋ-Бојовић, Милица, 1984-

Analiza uticaja primene alternativnih sankcija i mera u Republici Srbiji u periodu od 2015. do 2020. godine / Milica Kolaković-Bojović, Ana Batričević, Marina Matić-Bošković. - Beograd : Misija OEBS-a u Srbiji : Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, 2022 (Beograd : Jovšić). - 68 str. : graf. prikazi ; 24 cm

"Naziv projekta: Analiza primene vanzavodskih sankcija i mera u Republici Srbiji u periodu od 2006. do 2020. godine" --> kolofon. - Tiraž 300. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 54-55.

ISBN 978-86-80756-47-9 (IKSI)

1. Батрићевећ, Ана, 1985- [аутор]

2. Матић Бошковић, Марина, 1977- [аутор]

а) Кривичне санкције -- Србија -- 2015-2020

COBISS.SR-ID 65684233

