



CRNA GORA

MINISTARSTVO PRAVDE

CE  EM

# Alternativne sankcije u Crnoj Gori - propisi i praksa

*Izveštaj o primjeni Zakona o izvršenju uslovne osude i kazne rada u  
javnom interesu i povezanih zakona i podzakonskih akata*



Podgorica, novembar 2019. godine

© Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM)

**Izdavač:**

Centar za demokratiju i ljudska prava - CEDEM  
(www.cedem.me)

**Za izdavača:**

Milena Bešić

**Autorka:**

Martina Markolović

**Lektura i korektura:**

Marko Ćupić

**Grafički dizajn i prelom teksta:**

Copy Center, Podgorica

Izveštaj predstavlja dio projekta “**Podrška efikasnom upravljanju mehanizmom krivičnih sankcija u Crnoj Gori**” koji sprovodi CEDEM, a koji se finansira iz sredstava **Ministarstva pravde – Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija**. Termini koji su u ovoj publikaciji izraženi u muškom gramatičkom rodu, podrazumijevaju prirodni muški i ženski rod lica na koje se odnose. Sadržaj publikacije predstavlja isključivu odgovornost priređivača i ne odražava nužno stavove donatora.

## SADRŽAJ:

Uvod .....	7
<b>1. O alternativnim sankcijama i mjerama .....</b>	<b>9</b>
1.1. Uslovna osuda .....	10
1.2. Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom .....	10
1.3. Kazna rada u javnom interesu .....	11
1.4. Uslovni otpust .....	12
<b>2. Alternativne sankcije u praksi .....</b>	<b>12</b>
2.1. Legitimitet izricanja alternativnih sankcija kod određenih krivičnih djela	15
<b>3. Usaglašenost Zakona sa međunarodnim standardima .....</b>	<b>15</b>
3.1. Sačinjavanje individualnog programa postupanja .....	17
3.2. Evaluacija individualnog programa .....	19
3.3. Izvršenje kazne rada u javnom interesu .....	22
3.4. Pravo na pravni lijek .....	23
3.5. Usaglašenost sa Pravilnikom o bližem načinu izvršenja uslovne osude, uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, kazne rada u javnom interesu i uslovnog otpusta .....	24
3.6. Uslovni otpust kod kazne maloljetničkog zatvora .....	25
<b>4. Direkcija za uslovnu osudu i izvršenje kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje .....</b>	<b>26</b>
<b>5. Zaključci i preporuke .....</b>	<b>35</b>
5.1. Zaključci .....	35
5.2. Preporuke .....	36

## UVOD

Sistem alternativnih krivičnih sankcija u Crnoj Gori je sistemski uređen od jula 2014. godine, odnosno usvajanja Zakona o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu. Donošenjem ovog zakona, po prvi put je regulisano izvršenje alternativnih sankcija tj. uslovne osude, uslovne osude sa zaštitnim nadzorom i kazne rada u javnom interesu. Zakonom je predviđeno da izvršenje alternativnih sankcija, kao i nadzor nad uslovno otpuštenim osuđenim licem vrši posebna organizaciona jedinica Ministarstva pravde tj. Direkcija za uslovnu slobodu. Predviđeno je da radi izvršenja alternativnih sankcija i vršenja nadzora nad uslovno otpuštenim osuđenim licem Direkcija za uslovnu slobodu saraduje sa organima državne uprave, jedinicama lokalne samouprave, naučnim i drugim ustanovama i drugim organizacijama i institucijama.

Prvobitno, sistem nije zaživio u dovoljnoj mjeri. Tako je Evropska komisija u Izveštaju o napretku Crne Gore za 2016. godinu navela: “Kapacitet sektora za uslovnu osudu u Ministarstvu pravde moraće da ispuni projektovano povećanje u broju sankcija koje se izvršavaju u zajednici. Dodatne promjene zakona o uslovnim kaznama treba da se razmotre, da bi se obezbijedilo fleksibilnije izvršenje kazni”.

U međuvremenu se krenulo naprijed kako usvajanjem izmjena i dopuna Zakona, tako i u primjeni zakonskih rješenja u praksi, o čemu će biti više riječi u nastavku.

Svrha ovoga izvještaja je da se sagleda do sada urađeno kako u donošenju propisa tako i u njihovoj primjeni, upravo sa ciljem da se doprinese unaprjeđenju cijelog procesa za dobrobit društva u cjelini.

Izvještaj je pripremljen u okviru projekta „Podrška efikasnom upravljanju mehanizmom krivičnih sankcija u Crnoj Gori“ koji se realizuje iz finansijskih sredstava Ministarstva pravde Vlade Crne Gore - Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija.

## 1. O alternativnim sankcijama i mjerama

Iako se u javnosti relativno (i opravdano) često govori o alternativnim sankcijama i mjerama, za potrebe približavanja izvještaja širokoj javnosti ukazujemo na njihove najvažnije prednosti.

1. Doprinosu smanjenju društvene stigmatizacije osuđenih lica tj. u velikoj mjeri štite osnovna ljudska prava osuđenih lica. Okolina u kojoj osuđeno lice živi vrlo često negativno etiketira (bivšeg) zatvorenika, što u velikoj mjeri dovodi do gubljenja socijalnih kontakata ne samo osobe koja je bila u zatvoru, nego i njegove porodice, a što dalje vodi ka društvenoj izolaciji koja sa sobom povlači niz drugih negativnih pojava. Zato će izricanjem alternativne sankcije osuđeno lice svoju kaznu izvršiti u sredini u kojoj živi, nastaviće da bude sa porodicom, da radi i/ili da se školuje. Služenje kazne u zajednici je posebno važno i za osobe koje nikada ranije nisu bile kažnjavane, koje su npr. zbog saobraćajne nezgode osuđene i kod kojih alternativna sankcija svakako ima preventivni značaj.

2. Njihovom primjenom se izbjegavaju negativni efekti od zatvaranja. Boravak u zatvoru može izazvati ozbiljne socijalne, psihološke, mentalne, ekonomske i druge poremećaje. Takođe, boravak u zatvoru stvara osjećaj socijalne izolacije i odbačenosti od društva, stigmatizacije, osjećaj niže vrijednosti, osjećaj usamljenosti i vrlo često nesigurnosti i straha za svoju bezbjednost. Osuđeno lice je u riziku da izgubi kontakt sa porodicom i prijateljima, posao itd.

3. Doprinosu smanjenju zatvorske populacije. Crna Gora se, hronično suočava sa problemom preopterećenosti zatvora, što se negativno odražava na poštovanje ljudskih prava lica koja izdržavaju kaznu zatvora. Primjena alternativnih sankcija znači i uštedu, imajući u vidu da jedan dan zatvora koji osuđenik provede u zatvoru državu košta prosječno 21 euro.<sup>1</sup>

4. Društvo ima ekonomsku korist u vidu besplatnog rada. Organizacije i institucije koje djeluju u javnom interesu mogu da dobiju neposrednu korist u vidu besplatnog rada osuđenih lica. Osuđeno lice može steći radnu naviku i/ili novo radno iskustvo, a ustanove priliku da eventualnu uštedu, nastalu ovom prilikom, preusmjere u neke druge svrhe.

5. Društvena zajednica postaje aktivan akter u procesu resocijalizacije i reintegracije osuđenog lica, odnosno zajednici se daje veća uloga u funkcionisanju krivično pravnog sistema.

*„Suština novog pristupa je da se učinilac ne ograničava ili lišava osnovnih prava primjenom kazni, već da se podrži da razumije, prihvati i pokuša da ispravi posljedice pro-*

---

<sup>1</sup> „Radije u zatvor no da čiste ulice“, 31.7.2017. godine, portal RTCG, detaljnije na: <http://rtcg.me/vijesti/drustvo/173675/radije-u-zatvor-no-da-ciste-ulice.html>.

*istekle izvršenjem krivičnog djela. Odlučujuću ulogu u takvom odnosu prema učiniocu krivičnog djela imaju žrtva i zajednica u kojoj je izvršeno djelo, ali i povećani nivo opšte empatije u društvu u odnosu na blaže forme inkriminiranih ponašanja.*<sup>2</sup>

Dakle, Zakonom o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu<sup>3</sup> (u daljem tekstu Zakon) uređuje se izvršenje uslovne osude, uslovne osude sa zaštitnim nadzorom i kazne rada u javnom interesu izrečenih u krivičnom i prekršajnom postupku (alternativne sankcije), kao i nadzor nad uslovno otpuštenim osuđenim licem (čl. 1).

U nastavku će biti više riječi o navedenim institutima kako u odnosu na međunarodne standarde tako i u odnosu na njihovu primjenu u praksi.

### 1.1. Uslovna osuda

Treba se podsjetiti da je Krivičnim zakonikom<sup>4</sup> propisano da je uslovna osuda (kao i sudska opomena) mjera upozorenja čija je svrha da se prema učiniocu krivičnog djela ne primijeni kazna za lakša krivična djela, kad to nije nužno radi krivičnopravne zaštite i kad se može očekivati da će upozorenje uz prijetnju kazne dovoljno uticati na učinioca da više ne vrši krivična djela (čl. 52). Sud može u uslovnoj osudi odrediti da će se kazna izvršiti i ako osuđeni u određenom roku ne vrati imovinsku korist pribavljenu izvršenjem krivičnog djela, ne nadoknadi štetu koju je prouzrokovao krivičnim djelom ili ne ispunji druge obaveze predviđene krivičnopravnim odredbama. Rok za ispunjenje tih obaveza utvrđuje sud u okviru određenog vremena provjeravanja. Izvršavaju se i mjere bezbjednosti izrečene uz uslovnu osudu (čl. 53).

### 1.2. Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom

Dalje, propisano je da sud može odrediti da se učinilac kome je izrečena uslovna osuda stavi pod zaštitni nadzor za određeno vrijeme u toku vremena provjeravanja. Zaštitni nadzor obuhvata zakonom predviđene mjere pomoći, staranja, nadzora i zaštite (čl. 59). Zaštitni nadzor određuje sud u presudi kojom izriče uslovnu osudu i određuje mjere zaštitnog nadzora, njihovo trajanje i način njihovog ispunjavanja ako se, s obzirom na ličnost učinioca, raniji život, držanje poslije izvršenog krivičnog djela, a naročito njegov odnos prema žrtvi krivičnog djela i okolnosti izvršenja djela, može očekivati da će se zaštitnim nadzorom potpunije ostvariti svrha uslovne osude (čl. 60). Zaštitni nadzor može obuhvatiti jednu ili više od sljedećih obaveza: javljanje organu nadležnom za izvršenje zaštitnog nadzora u rokovima koje taj organ odre-

<sup>2</sup> “Nove alternative kazni zatvora u krivičnom zakonodavstvu Republike Srbije”, prof. dr. Branislav Ristivojević i mr. Zdravko Grujić, doktorska disertacija, Novi Sad, str. 36.

<sup>3</sup> “Sl. list RCG”, br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i “Sl. list CG”, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017 i 49/2018.

<sup>4</sup> “Sl. list RCG”, br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i “Sl. list CG”, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017 i 49/2018.

di; osposobljavanje učinioca za određeno zanimanje; prihvatanje zaposlenja koje odgovara sposobnostima i sklonostima učinioca; ispunjavanje obaveza izdržavanja porodice, čuvanja i vaspitanja djece i drugih porodičnih obaveza; uzdržavanje od posjećivanja određenih mjesta, lokala ili priredbi, ako to može biti prilika ili podsticaj za ponovno vršenje krivičnih djela; blagovremeno obavještanje o promjeni mjesta boravka, adrese ili radnog mjesta; uzdržavanje od upotrebe droge ili alkoholnih pića; liječenje u odgovarajućoj zdravstvenoj ustanovi; posjećivanje određenih profesionalnih i drugih savjetovališta ili ustanova i postupanje po njihovim uputstvima; otklanjanje ili ublažavanje štete pričinjene krivičnim djelom, a naročito izmirenje sa žrtvom učinjenog krivičnog djela (čl. 61).

Prilikom odlučivanja o navedenim obavezama sud će naročito uzeti u obzir godine života učinioca, njegovo zdravstveno stanje, sklonosti i navike, pobude iz kojih je izvršio krivično djelo, držanje poslije izvršenog krivičnog djela, raniji život, lične i porodične prilike, uslove za ispunjenje naloženih obaveza, kao i druge okolnosti koje se odnose na ličnost učinioca, a od značaja su za izbor mjera zaštitnog nadzora i njihovo trajanje (čl. 62).

Vrijeme trajanja mjera zaštitnog nadzora određuje se u okviru roka provjeravanja utvrđenog u uslovnoj osudi i prestaje opozivanjem uslovne osude. U toku trajanja zaštitnog nadzora sud može, s obzirom na ostvarene rezultate, pojedine obaveze ukinuti ili zamijeniti drugim. Ako u toku trajanja zaštitnog nadzora sud utvrdi da je ispunjena svrha ove mjere, može ukinuti zaštitni nadzor prije isteka određenog vremena (čl. 63).

Ako osuđeni kome je izrečen zaštitni nadzor ne ispunjava obaveze koje mu je sud odredio, sud ga može opomenuti ili može ranije obaveze zamijeniti drugim ili produžiti trajanje zaštitnog nadzora u okviru vremena provjeravanja ili opozvati uslovnu osudu (čl. 64).

### 1.3. Kazna rada u javnom interesu

Rad u javnom interesu je jedna od kazni koja se može izreći učiniocu krivičnog djela (čl. 33), samo kao glavna kazna (čl. 34). Može se izreći za krivična djela za koja je propisana novčana kazna ili zatvor do pet godina. Rad u javnom interesu je svaki onaj društveno koristan rad kojim se ne vrijeđa ljudsko dostojanstvo i ne vrši se u cilju sticanja dobiti. Prilikom izricanja ove kazne sud će voditi računa o vrsti učinjenog krivičnog djela, kao i o ličnosti učinioca. Ukoliko učinilac ne vrši rad u javnom interesu, ova kazna će se zamijeniti kaznom zatvora (čl. 41).

#### 1.4. Uslovni otpust

Sud može uslovno otpustiti sa izdržavanja kazne zatvora ili kazne dugotrajnog zatvora osuđenog koji je izdržao dvije trećine, a izuzetno polovinu kazne zatvora odnosno kazne dugotrajnog zatvora, 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, neće učiniti novo krivično djelo. U odluci o uslovnom otpustu može se odrediti da je osuđeni dužan da ispuni obavezu utvrđenu Zakonom.

Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti<sup>5</sup> je detaljnije propisan postupak odlučivanja o uslovnom otpustu, uključujući mogućnost da se prilikom usvajanja molbe za uslovni otpust može odrediti da je zatvorenik dužan da ispuni jednu ili više sljedećih obaveza i to: uzdržavanje od kontakata sa određenim licem; uzdržavanje od kontakata sa određenom kategorijom lica; uzdržavanje od upotrebe droga, alkohola i drugih psihoaktivnih supstanci; uzdržavanje od posjećivanja određenih mjesta, lokala, prostorija i javnih skupova; nastavak liječenja; posjećivanje određenih profesionalnih i drugih savjetova lišta ili ustanova i postupanje po njihovim uputstvima; osposobljavanje za određeno zanimanje; traženje i prihvatanje zaposlenja koje odgovara njegovim radnim sposobnostima i izdržavanje porodice, čuvanje i vaspitavanje djece i vršenje drugih porodičnih obaveza (čl. 125, st. 2).

#### 2. Alternativne sankcije u praksi

Vlada Crne Gore je u decembru 2016. godine usvojila Strategiju za izvršenje krivičnih sankcija 2017-2021<sup>6</sup>, kao *“sveobuhvatni dokument koji predstavlja osnovu za reformu i funkcionisanje pravosudnog sistema u dijelu izvršenja krivičnih sankcija.”* Navedeno je i da će se Strategijom „ojačati efektivno i efikasno upravljanje sistemom izvršenja krivičnih sankcija u Crnoj Gori u narednih pet godina, sa jačanjem kapaciteta i primjenom najboljih praksi Evropske Unije (EU) u oblasti zatvorskih ustanova i probacionih službi u okviru odgovarajućih struktura u Crnoj Gori”, kao i da glavni ciljevi reforme u oblasti izvršenja krivičnih sankcija uključuju i: „dodatno smanjenje broja zatvorenika”. Konačno, navedeno je: „najozbiljnija slabost u kaznenom sistemu je previše oslanjanja na zatvorske kazne. Zatvorske kazne se izriču u okolnostima u kojima druge zemlje koriste alternativne”, odnosno, “mjere predviđene Strategijom omogućiće veću primjenu alternativnih mjera i sankcija, koje će imati pozitivan uticaj ne samo u pristupu rehabilitaciji i reintegraciji osuđenika, već će uticati i na povećanje budžetskih sredstava.”

<sup>5</sup> “Sl. list CG”, br. 036/15 i 018/19.

<sup>6</sup> Strategija za izvršenje krivičnih sankcija 2017-2021 koju je Vlada Crne Gore usvojila na sjednici održanoj 29.12.2016.godine.

Uprkos prepoznatom problemu i mjerama koje su u vezi sa tim određene, **posmatrajući poslednje 3 godine, odnosno period od 2016. godine zaključno sa 2018. godinom, zaključuje se da, iako je generalno došlo do povećanja broja izrečenih alternativnih sankcija, one i dalje u ukupnom broju osuđujućih presuda učestvuju u gotovo ujednačenim procentima**, kako se detaljno može vidjeti iz tabelarnog prikaza u nastavku.

U tom smislu, i dalje je neophodno organizovati sastanke sa predsjednicima sudova i na druge načine djelovati u cilju podsticanja izricanja svih alternativnih sankcija, u skladu sa propisima.

Slijedi tabelarni prikaz<sup>7</sup> strukture<sup>8</sup> osuđujućih<sup>9</sup> presuda (predstavljen brojem i/ili procentom) u zavisnosti<sup>11</sup> od podataka dostupnih u godišnjim izvještajima o radu Sudskog savjeta.<sup>12</sup>

Godina	Uslovna osuda	Novčana kazna	Kazna zatvora	Kazna rada u javnom interesu
2013. <sup>7</sup>	58,83 %	7,42 %	33,14 %	24 odnosno 0,61%
2014. <sup>8</sup>	56,6 %	6,12 %	27,73 %	95 odnosno 2,51 %
2015. <sup>9</sup>	47,96 %	5,31 %	34,21 %	169 odnosno 3,90%
2016. <sup>10</sup>	1.792, odnosno 44,31%	171 kazna	1.360, odnosno 33,63%	233 odnosno 5,76%
2017. <sup>11</sup>	1.698, odnosno 41 %	205, odnosno 4,95 %	1243, odnosno 30,02%	287, odnosno 6,93%
2018. <sup>12</sup>	1.380, odnosno 41,32%	164, odnosno 4,91%	967, odnosno 28,95%	222, odnosno 6,65%

<sup>7</sup> Godišnji izvještaj za 2013, Sudski savjet, str. 51.

<sup>8</sup> Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2014. godinu, Sudski savjet, str. 48.

<sup>9</sup> Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2015. godinu, Sudski savjet, str. 20.

<sup>10</sup> Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2016. godinu, Sudski savjet, str. 31.

<sup>11</sup> Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2017. godinu, Sudski savjet, str. 34.

<sup>12</sup> Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2018. godinu, Sudski savjet, str. 29.



Ministarstvo redovno izvještava o primjeni Strategije, čime se povećava transparentnost cijeloga postupka i omogućava informisanje zainteresovane javnosti. Ipak, prilikom obrađivanja javno objavljenih podataka za potrebe rada na izvještaju, primjećena su izvjesna odstupanja u izvještavanju Ministarstva pravde, kako u odnosu na podatke koje je objavio Sudski savjet, tako i u odnosu na podatke koje je Ministarstvo objavilo različitim povodom.

Tako se u Izvještaju o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva pravde sa organom u sastavu za 2018. godinu navodi da su “izvršene 243 kazne rada u javnom interesu”, a da je “uspješno izvršeno 147 kazni zatvora u prostorijama za stanovanje” (str. 3). S druge strane, u Izvještaju o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije izvršenja krivičnih sankcija 2017-2021 godina u 2018. godini, koji je takođe objavilo Ministarstvo pravde, se navode drugačiji podaci odnosno da su “uspješno izvršene 234 kazne rada u javnom interesu” i “141 kazna zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje” (str. 100 i 101).

I za 2017. je zabilježeno odstupanje. Tako se u Izvještaju o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva pravde sa organom u sastavu za 2017. godinu navodi da je “izvršeno 212 kazni rada u javnom interesu” (str. 5) dok se u Izvještaju o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije izvršenja krivičnih sankcija 2017-2021 godina u 2017. godini, koji je takođe izdalo Ministarstvo pravde, navodi drugačiji podatak odnosno da je “uspješno izvršeno 160 kazni rada u javnom interesu” (str. 46). **Neophodno je ujednačiti metodologiju po kojoj se izvještava o izvršenim kaznama, kako se ne bi dešavala odstupanja u dobijenim podacima.**

Slijedi tabelarni pregled podataka koje je Ministarstvo pravde objavilo u svojim godišnjim izvještajima, a koji manjim dijelom odstupaju od uporednih podataka koje je objavio Sudski savjet kao u tabeli iznad.

Alternativna sankcija	2016	2017	2018
Uslovna osuda	1631/ 135 uzetih u rad	1183/26 uzetih u rad	1498/2 uzete u rad
Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom	0	0	0
Uslovni otpust	12	262/2 razgovora	251/1 razgovor
Rada u javnom interesu	214 /140 kontrola	272	295

## 2.1. Legitimitet izricanja alternativnih sankcija kod određenih krivičnih djela

Iako je u skladu sa Zakonom, nameće se potreba i postavljanje pitanja legitimiteta izricanja uslovnih osuda počiniocima nasilja u porodici, što prema informacijama nevladinih organizacija koje rade sa žrtavama nasilja, prevladava u odnosu na izricanje kazne zatvora. Naime, NVO Centar za ženska prava je u saradnji sa Savjetom Evrope i Vrhovnim sudom Crne Gore uradila analizu kaznene politike u slučajevima nasilja u porodici koja je pokazala da je procenat alternativnih sankcija još uvijek veći od procenta izrečenih zatvorskih kazni, što ukazuje na preblagu kaznenu politiku u ovoj oblasti i tolerantan odnos društva i institucija prema ovom problemu.<sup>13</sup>

Na istu činjenicu ukazuje i NVO Sigurna ženska kuća koja je tokom 2018. godine više puta ukazala da crnogorski osnovni sudovi češće izriču opomene, novčane, uslovne i kazne rada u javnom interesu nego zatvorske kazne. Iz ove organizacije takođe ukazuju da veliki procenat žrtava nasilja ponovo pretrpi nasilje od iste osobe koja bude osuđena novčano ili uslovno.<sup>14</sup>

Takođe, nedavno je Viši sud u Podgorici potvrdio prvostepenu presudu Osnovnog suda u Kotoru kojom je **bivši službenik obezbjeđenja u Specijalnoj bolnici za psihijatriju u Kotoru osuđen na četiri mjeseca kućnog zatvora zbog zlostavljanje pacijenta te bolnice.**<sup>15</sup> **Zaključuje se da je neophodno otvoriti javnu debatu i na ovu temu, kako bi se postigao odgovarajući balans između učinjenog krivičnog djela i izrečene sankcije.**

## 3. Usaglašenost Zakona sa međunarodnim standardima

U nastavku slijedi analiza usaglašenosti Zakona sa međunarodnim standardima, odnosno Tokijskim pravilima tj. Standardnim minimalnim pravilima Ujedinjenih nacija za mjere alternativne institucionalnom tretmanu<sup>16</sup> i Probacionim pravilima Savjeta Evrope<sup>17</sup> kao najvažnijim međunarodnim standardima u ovoj oblasti.

<sup>13</sup> Više informacija dostupno na: <http://womensrightscenter.org/me/publikacije/>.

<sup>14</sup> „Svaki drugi nasilnik izbjegne zatvor“, 11.9.2018. godine, *Dan*, dostupno na: <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Drustvo&clanak=670806&datum=2018-11-11>

<sup>15</sup> „Tužilaštvo na potezu: Da li su službenici Dobrote lažno svjedočili pred sudom?“, 14.10.2019. godine, portal FOS, dostupno na: <https://fosmedia.me/infos/drustvo/tuzilastvo-na-potezu-da-li-ce-sluzbenici-dobrote-odgovarati-za-lazna-svjedocenja>.

<sup>16</sup> Pravila su usvojena rezolucijom Generalne skupštine 45/110 od 14. decembra 1990. godine.

<sup>17</sup> Preporuku Komiteta ministara (2010)1 o Probacionim pravilima Savjeta Evrope je usvojio Komitet ministara 20. januara 2010. godine na 1075. sastanku zamjenika ministara.



Dato je i relevantno poređenje sa Zakonom o probaciji Republike Hrvatske<sup>18</sup>, ne samo zato što je Hrvatska članica EU, nego i zbog velikog stepena podudaranja probacijskih sistema u našoj državi i Hrvatskoj, odnosno mogućnosti preuzimanja svrsishodnih i primjenjivih rješenja.

Kako je u osnovnim ciljevima Tokijskih pravila navedeno, ona sadrže skup osnovnih principa o primjeni mjera alternativnih institucionalnom tretmanu, kao i minimalne garancije za osobe kojima mogu da se izreknu alternativne kaznene mjere. Dalje, Tokijska pravila se zalažu za što veće učešće lokalne zajednice u primjeni krivičnog zakonodavstva, naročito u postupku prema prestupnicima, kao i za razvijanje njihovog smisla za odgovornost prema zajednici. Konačno, države članice razvijaju mjere koje su alternativne institucionalnom tretmanu u okviru svojih pravnih sistema kako bi obezbijedile druge opcije i na taj način smanjile korišćenje zatvora i racionalizovale politiku krivičnog zakonodavstva, uzimajući u obzir poštovanje ljudskih prava, zahtjeve društvene pravde i potrebe prestupnika za prevaspitavanjem.<sup>19</sup> Kako su pravila raspoređena u 8 kategorija, ovom prilikom će, u odnosu na Tokijska pravila, biti više riječi o fazama 4 i dalje, odnosno fazama koje se odnose na period nakon izricanja presude.<sup>20</sup>

Takođe, Probaciona pravila Savjeta Evrope su ključna za implementaciju sankcija i mjera u zajednici koje zahtjevaju nadzor, i sadrže smjernice za uspostavljanje i odgovarajuće funkcionisanje probacijskih službi, kao i drugih organizacija koje su uključene u sistem probacije.

Sa tim u vezi, **generalno posmatrano, Zakon je u velikoj mjeri u duhu citiranih međunarodnih standarda kada je u pitanju probacija, odnosno postupanje u cilju smanjenja stepena povratništva osuđenih lica, odnosno njihovom usmjeravanju i podsticanju na uključivanje u redovne životne tokove i to poštujući njihovo dostojanstvo, zdravlje, sigurnost i dobrobit.** U tom smislu, u Zakonu se, između ostaloga, navodi da se osuđenom licu jemči poštovanje ljudskog dostojanstva, osnovnih prava i sloboda, da su zabranjena i kažnjiva postupanja kojima bi lice kome je izrečena alternativna sankcija ili uslovno otpušteno osuđeno lice bilo podvrgnuto bilo kakvom obliku mučenja, zlostavljanja ili ponižavanja, kao i zdravstvenim i naučnim eksperimentima (čl. 5).

Izričito je zabranjena i diskriminacija po osnovu rase, boje kože, nacionalne pripadnosti, društvenog ili etničkog porijekla, veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom

<sup>18</sup> Zako objavljen u „Narodnim novinama“ br. 99/18.

<sup>19</sup> Vidi poglavlje 1 – Osnovni ciljevi od 1.1. do 1.5.

<sup>20</sup> Pravila su raspoređena u osam kategorija: 1) Opšti principi, 2) Faza prije suđenja, 3) Faza suđenja i izricanje presude, 4) Faza poslije izricanja presude, 5) Primjena mjera alternativnih institucionalnom tretmanu, 6) Osoblje, 7) Volonteri i drugi resursi zajednice, 8) Istraživanje, planiranje i formulisanje politike i ocjenjivanje.

nacionalnom zajednicom, jezika, vjere ili uvjerenja, političkog ili drugog mišljenja, pola, rodnog identiteta, seksualne orijentacije, zdravstvenog stanja, invaliditeta, starosne dobi, imovnog stanja, bračnog ili porodičnog stanja, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima (čl. 5), što je u skladu sa navedenim standardima.

Međutim, i u skladu sa strateškim ciljem, **neophodno je izmijeniti i dopuniti Zakon kako bi se postigla puna saglasnost zakonskih rješenja sa međunarodnim standardima**, kako detaljnije slijedi u nastavku.

### 3.1. Sačinjavanje individualnog programa postupanja

Pravilnikom je navedeno da će se, prilikom izvršenja uslovne osude, uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, kazne rada u javnom interesu i uslovnog otpusta pristupiti sačinjavanju individualnih planova postupanja.<sup>21</sup> **Iako je propisano da sačinjavanju navedenih programa prethodni razgovor sa licima koja su dužna da se programa pridržavaju, niti Zakon niti Pravilnik ne predviđaju izričito, tj. nedvosmisleno da će se program temeljiti direktno na rezultatima razgovora.** Poređenja radi u hrvatskom Pravilniku o načinu obavljanja probacijskih poslova<sup>22</sup> je izrada svih programa propisana na isti način, odnosno regulisana jednim članom Pravilnika, u kojem je navedeno da: „Pojedinačni program postupanja (u daljnjem tekstu: program) izrađuje probacijski službenik na temelju razgovora s osobom uključenom u probaciju, kao i temeljem dokumentacije o osobi uključenoj u probaciju i drugim dostupnim podacima, te procjeni sukladno članku 2. stavku 1. ovoga Pravilnika.“ (čl. 3). Kako se može primjetiti, program se izrađuje direktno na osnovu razgovora s osobom koja je uključena u probaciju.

<sup>21</sup> „Na osnovu procjene rizika, najkasnije u roku od 15 dana od dana prvog javljanja uslovno osuđenog lica, Jedinica za uslovnu slobodu sačinjava individualni program postupanja prema uslovno osuđenom licu.“ (čl. 5, st. 1), „Nakon razgovora iz člana 10 ovog pravilnika, Jedinica za uslovnu slobodu sačinjava procjenu rizika uslovno osuđenog lica kome je izrečena uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom i individualni program postupnja prema tom licu, na način iz čl. 4 i 5 ovog pravilnika.“ (čl. 11), „Nakon razgovora iz člana 18 ovog pravilnika, a na osnovu posebnog ugovora sa pravnim licem, odnosno organizacijom u koju se osuđeno lice upućuje radi izvršenja kazne rada u javnom interesu, u skladu sa Zakonom o izvršenju uslovne osude, uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, kazne rada u javnom interesu i uslovnog otpusta (u daljem tekstu: Zakon), Jedinica za uslovnu slobodu sačinjava individualni program radnih aktivnosti osuđenog lica.“ (čl. 19) i „Na osnovu procjene rizika iz člana 27 ovog pravilnika, Jedinica za uslovnu slobodu najkasnije u roku od 30 dana od dana obavljanja razgovora iz člana 25 ovog pravilnika, sačinjava individualni program postupanja prema uslovno otpuštenom osuđenom licu.“ (čl. 28, st.1).

<sup>22</sup> Pravilnik je objavljen u NN 68-1368/2019.

I Probaciona pravila Savjeta Evrope propisuju: „prekršiocima će biti konsultovani o vrsti posla koji bi mogli obavljati“<sup>23</sup>, odnosno da: „kad god je moguće, prekršiocima će se dopustiti da daju aktivan doprinos službenoj procjeni. Ovo pretpostavlja davanje adekvatnog značaja mišljenjima i ličnim aspiracijama prekršilaca, kao i njihovoj vlastitoj snazi i odgovornosti da izbjegnju ponovno činjene krivičnih djela.“<sup>24</sup>

Dakle, u Pravilniku se, kod uslovne osude navodi da se lice poziva na razgovor „ukoliko je to potrebno“ (čl. 3), da se nakon razgovora sačinjava procjena rizika uslovno osuđenog lica, na osnovu podataka dobijenih od uslovno osuđenog lica i podataka iz dokumentacije o tom licu (čl. 4), a da se onda, na osnovu procjene rizika, sačinjava program postupanja prema uslovno osuđenom licu (čl. 5, st. 1). Kod uslovne osude sa zaštitnim nadzorom lice se obavezno poziva na razgovor dok je ostatak procedure isti kao kod uslovne osude (čl. 10,11 i 12). Isti postupak se primjenjuje i kod uslovnog otpusta. Konačno, za kaznu rada u javnom interesu je navedeno da: „Jedinica za uslovnu slobodu u roku od 15 dana od dana prijema pravosnažne odluke poziva osuđeno lice radi obavljanja razgovora i upoznavanja sa pravima i obavezama tokom izvršenja te kazne“ (čl. 18). Zatim, nakon razgovora, „a na osnovu posebnog ugovora sa pravnim licem, odnosno organizacijom u koju se osuđeno lice upućuje radi izvršenja kazne rada u javnom interesu“, Jedinica za uslovnu slobodu sačinjava individualni program radnih aktivnosti osuđenog lica (čl. 19). Konačno, navodi se da „Jedinica za uslovnu slobodu, najkasnije u roku od 30 dana od dana obavljanja razgovora iz člana 18 ovog pravilnika, poziva osuđeno lice radi potpisivanja ugovora iz člana 19 ovog pravilnika i upoznavanja sa individualnim programom radnih aktivnosti“ (čl. 21). **Drugim riječima, tumačenjem Zakona i Pravilnika, može se zaključiti da razgovor prvenstveno služi kako bi se lice upoznao sa svojim pravima i obavezama, a tek posredno i izradi individualnog programa.**

**U tom smislu, neophodno je dopuniti Zakon time što bi se, prilikom razgovora, izričito propisala konsultacija sa osuđenim licem (i) o vrsti poslova koju će vršiti u javnom interesu, odnosno nedvosmisleno navesti da se izrada programa direktno temelji na razgovoru sa licem.**

<sup>23</sup> Probaciona pravila Savjeta Evrope, tačka 52.

<sup>24</sup> Probaciona pravila Savjeta Evrope, tačka 67.

### 3.2. Evaluacija individualnog programa

Zakonom je propisan sadržaj svakog od individualnih programa kako je dato u tabelarnom prikazu.

	Sadržaj individualnog programa postupanja prema:
1. Izvršenje uslovne osude	<p>Program iz člana 5 ovog pravilnika sadrži podatke o:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) uslovno osuđenom licu i mjerama bezbjednosti, ukoliko su izrečene uz uslovnu osudu;</li> <li>2) planu aktivnosti koje će službenik Jedinice za uslovnu slobodu preduzimati tokom izvršenja uslovne osude i učestalost kontakata sa uslovno osuđenim licem;</li> <li>3) vrsti, načinu i rokovima realizacije predviđenih aktivnosti uslovno osuđenog lica;</li> <li>4) planu saradnje sa porodicom uslovno osuđenog lica i</li> <li>5) planu saradnje sa ustanovama, organizacijama i pojedincima koji su uključeni u realizaciju programa.</li> </ol>
2. Izvršenje uslovne osude sa zaštitnim nadzorom	<p>Program iz člana 11 ovog pravilnika sadrži podatke o:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) uslovno osuđenom licu, obavezama zaštitnog nadzora i mjerama bezbjednosti, ukoliko su izrečene uz uslovnu osudu;</li> <li>2) planu aktivnosti koje će službenik Jedinice za uslovnu slobodu preduzimati tokom izvršenja uslovne osude sa zaštitnim nadzorom i učestalost kontakata sa uslovno osuđenim licem;</li> <li>3) vrsti, načinu i rokovima realizacije predviđenih aktivnosti uslovno osuđenog lica;</li> <li>4) planu saradnje sa porodicom uslovno osuđenog lica i</li> <li>5) planu saradnje sa ustanovama, organizacijama i pojedincima koji su uključeni u realizaciju programa.</li> </ol>

3. Izvršenje kazne rada u javnom interesu	<p>Individualni <i>program radnih aktivnosti</i>, koji sadrži:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) vrijeme u koje je osuđeno lice dužno da se javi pravnom licu, odnosno organizaciji u koju se upućuje radi izvršenja kazne;</li> <li>2) raspored časova rada u javnom interesu, u skladu sa odlukom iz člana 18 ovog pravilnika;</li> <li>3) vrstu poslova koje će osuđeno lice vršiti za vrijeme izvršenja kazne rada u javnom interesu;</li> <li>4) vrijeme u kojem će osuđeno lice imati odmor u toku rada, dnevni i nedjeljni odmor;</li> <li>5) obavezu javljanja na kontakt telefon koji osuđeno lice učini dostupnim prilikom obavljanja razgovora iz člana 18 ovog pravilnika i</li> <li>6) pravila ponašanja za vrijeme izvršavanja kazne i posljedice neispunjavanja, odnosno grubog zanemarivanja radnih obaveza, u smislu člana 31 Zakona.</li> </ol>
4. uslovno otpuštenom osuđenom licu	<p>Program iz stava 1 ovog člana sadrži:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) podatke o uslovno otpuštenom osuđenom licu;</li> <li>2) podatke o ranijoj osuđivanosti;</li> <li>3) podatke o obavezama utvrđenim odlukom iz člana 25 ovog pravilnika;</li> <li>4) utvrđene kriminogene faktore, mjere za njihovo otklanjanje i druge potrebne mjere;</li> <li>5) plan saradnje sa ustanovama, organizacijama i pojedincima koji su uključeni u realizaciju programa i</li> <li>6) rokove u kojima je uslovno otpušteno osuđeno lice dužno da se javlja Jedinici za uslovnu slobodu.</li> </ol>

Tokijskim pravilima je propisano da: “u okviru date mjere alternativne institucionalnom tretmanu treba utvrditi najbolju vrstu nadzora i tretmana za svaki pojedinačni slučaj kako bi se pomoglo prestupniku da se suoči sa svojim prestupom“, kao i da „nadzor i tretman treba s vremena na vrijeme podvrgavati reviziji i po potrebi ih prilagođavati.“<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Vidi poglavlje 5 – Primjena mjera alternativnih institucionalnom tretmanu, pravilo 10.3.

Probaciona pravila Savjeta Evrope, u odnosu na evaluaciju propisuju da će se: „napredak svakog prekršioca evaluirati u redovnim intervalima i ovaj proces će uticati na plan rada do isteka nadzora. Procjena će činiti dio ličnog dosije-a i, kada je neophodno, prpratnih izvještaja organima koji donose odluke“, kao i: „mišljenje prekršilaca vezano za značaj nadzora će biti uključeno u evaluaciju.“<sup>26</sup>

I Pravilnikom o vršenju probacijskih poslova Republike Hrvatske je, u odnosu na izradu pojedinačnog programa postupanja, navedeno propisano: „program se evaluira ovisno o vrsti sankcije ili mjere koja je izrečena osobi uključenoj u probaciju, te se po potrebi čine izmjene i dopune programa“ (čl. 3, st. 4), kao i da: „Osoba uključena u probaciju sudjeluje u izradi programa, njegovoj evaluaciji, kao i izradi njegovih izmjena i dopuna“ (čl. 4, st. 5).

**U odnosu na navedene standarde, primjećuje se da:**

**a) Zakon odnosno Pravilnik ne uključuje u dovoljnoj mjeri osuđena lica kako u postupak izrade individualnog programa (vidi gore Sačinjavanje individualnog programa), tako ni u postupak evaluacije.**

Naime, Zakonom je propisano: „kontrolu sprovođenja uslovne osude i uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, kao i mjera bezbjednosti i drugih mjera ako su izrečene uz uslovnu osudu vrši Ministarstvo pravde preko službenika koga odredi, provjerom izvršenja mjera bezbjednosti, odnosno obaveza zaštitnog nadzora“ (čl. 14), dalje: „kontrolu sprovođenja kazne rada u javnom interesu vrši Ministarstvo pravde preko službenika kojeg odredi, neposrednom provjerom kod pravnog lica, odnosno organizacije kod koje osuđeno lice izvršava kaznu rada u javnom interesu“ (čl. 28), kao i da: „kontrolu izvršenja obaveza uslovno otpuštenog osuđenog lica vrši Ministarstvo pravde preko službenika kojeg odredi, provjerom kod organa, ustanova, drugih subjekata i fizičkih lica...“ (čl. 39).

Pravilnikom je, dalje, predviđeno da o toku izvršenja uslovne osude Jedinica za uslovnu osudu sačinjava izvještaj koji dostavlja sudu, a koji sadrži: „podatke o uslovno osuđenom licu, podatke o izvršenju obaveza koje su izrečene uz uslovnu osudu i podatke o izvršenju mjera bezbjednosti, ukoliko su izrečene uz uslovnu osudu“ (čl. 9, st. 2), izvještaj o toku izvršenja uslovne osude sa zaštitnim nadzorom koji sadrži: „podatke o uslovno osuđenom licu, podatke o izvršavanju obaveza zaštitnog nadzora, podatke o izvršavanju mjera bezbjednosti, ukoliko su izrečene uz uslovnu osudu, i okolnosti koje bitno utiču na realizaciju programa iz člana 11 ovog pravilnika“ (čl. 17, st. 2), kao i izvještaj o toku izvršenja kazne rada u javnom interesu koji sadrži: „podatke o osuđenom licu, pravnom licu, odnosno organizaciji u koju je osuđeno lice upućeno radi izvršenja kazne rada u javnom interesu, časovima koje je provelo na radu, vrsti posla, kao i druge podatke o izvršenju kazne rada u javnom interesu“ (čl. 24, st. 2).

<sup>26</sup> Probaciona pravila Savjeta Evrope, tačke 81 do 84.



Imajući u vidu navedeno, **Zakon, odnosno Pravilnik je potrebno izmijeniti na način da se izričito propiše da će lica biti uključena u evaluaciju individualnih programa, odnosno da će njihovo mišljenje u odgovorajućim okolnostima biti uključeno u izvještaje.**

**b) Zakon odnosno Pravilnik generalno ne prepoznaje potrebu izmjene individualnog programa u skladu sa izmjenjenim okolnostima.**

Preciznije, ovaj standard je u potpunosti izostavljen kod izvršenja uslovne osude, uslovne osude sa zaštitnim nadzorom (iako je prepoznata mogućnost nastanka okolnosti koje mogu bitno uticati na realizaciju programa)<sup>27</sup> kao i u odnosu na program postupanja prema uslovno otpuštenom osuđenom licu. Za razliku od navedenog, prepoznat je kod izvršavanja kazne rada u javnom interesu: „ako nastanu okolnosti koje onemogućavaju izvršenje individualnog programa radnih aktivnosti, Ministarstvo pravde vrši izmjenu tog programa i o tome obavještava osuđeno lice i pravno lice, odnosno organizaciju kod koje osuđeno lice izvršava kaznu rada u javnom interesu“, (čl. 26). Ostaje nejasno zašto izričita mogućnost izmjene nije dosljedno propisana, ako se ima u vidu da izmjenjene okolnosti mogu značajno uticati na izvršenje svih pomenutih individualnih programa. **U tom smislu neophodno je Zakonom izričito i dosljedno propisati pravo i obavezu izmjene individualnih programa u svim slučajevima u kojima se za tim ukaže potreba.**

### 3.3. Izvršenje kazne rada u javnom interesu

U nastavku slijedi predlog nekoliko izmjena i dopuna Zakona, kako bi se dodatno zakonski preciziralo izvršenje kazne rada u javnom interesu, a koji su utemeljeni na rješenjima propisanim Zakonom o probaciji Republike Hrvatske.

a) U Zakonu se navodi: „Izbor pravnog lica, odnosno organizacije kod koje se izvršava kazna rada u javnom interesu, kao i vrste posla vrši se prema sposobnostima, stručnim znanjima i zdravstvenom stanju osuđenog lica“ (čl. 22, st. 4). U vezi sa navedenim, **korisno bi bilo uvrstiti i „lične prilike“, što bi, bez sumnje imalo pozitivan uticaj na efikasno izvršavanje kazne uključujući smanjivanje potrebe za privremenim prekidima izvršenja kazne.**<sup>28</sup>

<sup>27</sup> „O toku izvršenja uslovne osude sa zaštitnim nadzorom Jedinica za uslovnu slobodu, najmanje dva puta, dostavlja izvještaj sudu iz člana 14 ovog pravilnika, od kojih posljednji u roku od 15 dana od dana isteka vremena provjeravanja.

Izvještaj iz stava 1 ovog člana, sadrži podatke o uslovno osuđenom licu, podatke o izvršavanju obaveza zaštitnog nadzora, podatke o izvršavanju mjera bezbjednosti, ukoliko su izrečene uz uslovnu osudu, i okolnosti koje bitno utiču na realizaciju programa iz člana 11 ovog pravilnika.“, čl. 17 Pravilnika.

<sup>28</sup> Zakon o probaciji RH, čl. 26, st. 1: „Probacijski ured će rješenjem odrediti rok u kojem će rad za opće dobro, izrečen odlukom nadležnog tijela iz članka 3. stavka 1. ovoga Zakona, biti izvršen te će utvrditi mjesto obavljanja rada, vodeći pritom računa o opsegu i vrstama raspoloživih poslova, kao i o osobnim prilikama, zaposlenju osobe uključene u probaciju i njezinim sposobnostima.“

b) U Zakonu se navodi: „Kontrolu sprovođenja kazne rada u javnom interesu vrši Ministarstvo pravde preko službenika kojeg odredi, neposrednom provjerom kod pravnog lica, odnosno organizacije kod koje osuđeno lice izvršava kaznu rada u javnom interesu“ (čl. 28), dok se u Pravilniku navodi da se kontrola vrši najmanje jednom mjesečno (čl. 23). Dodatno se, po ugledu na Pravilnik o načinu obavljanja probacijskih poslova Republike Hrvatske (čl. 26), **predlaže da se praćenje odnosno kontrola izvršenja kazne rada u javnom interesu, ne samo neposrednom provjerom kod pravnog lica, odnosno organizacije kod koje osuđeno lice izvršava kaznu rada u javnom interesu, već i kroz kontakte sa samim osuđenim licem (kao i kontaktom sa predstavnikom pravnog lica, odnosno organizacije).** Na predloženi način se, ne samo doprinosi osjećaju uključenosti osuđenog lica u sami postupak praćenja, odnosno kontrole, već se povećavaju mogućnosti da se eventualni problemi, odnosno teškoće u izvršenju kazne rada u javnom interesu blagovremeno preveniraju.

c) Konačno, korisno bi bilo izvršiti i dodatna preciziranja u odnosu na privremeni prekid izvršenja kazne rada u opštem interesu, takođe po ugledu na Zakon o probaciji Republike Hrvatske. Dakle, predlaže se da se u čl. 27, st. 1, t. 1 („bolesti ili tjelesne povrede koja onemogućava izvršenje kazne“), precizira da samo **akutna bolest ili bitno pogoršanje hronične može biti razlog za prekid, dok bilo koja bolest sama po sebi ne mora biti osnov za prekid. Takođe, potrebu „obavljanja radova da bi se spriječila ili otklonila znatna materijalna šteta po osuđeno lice ili njegovu porodicu, usljed elementarne nepogode“ (t.5) treba dopuniti riječima: „a u užoj porodici osuđenog lica nema druge radno sposobne osobe“, kako bi se spriječila svaka eventualna zloupotreba navedenog razloga za prekid izvršenja kazne.** Na kraju, **vrlo bi važno bilo dodati „odlazak osuđenog lica u terapijsku zajednicu radi liječenja od zavisnosti“, kao jedan od razloga za privremeni prekid izvršenja kazne, čime bi se osuđeno lice dodatno motivisalo na liječenje, posebno ako je i krivično djelo za koje je osuđeno povezano sa nekom od bolesti zavisnosti.**

### 3.4. Pravo na pravni lijek

Tokijska pravila nalažu da „odluke o mjerama koje se primjenjuju posle izricanja presude podliježu reviziji od strane sudskog ili nekog drugog nezavisnog nadležnog organa vlasti, po zahtjevu prestupnika“<sup>29</sup>, kao i da: „prestupnici imaju pravo da podnesu zahtjev ili žalbu sudskom ili nekom drugom nezavisnom državnom organu vlasti povodom stvari koje utiču na ostvarivanje njihovih prava, a u vezi sa primjenom mjera alternativnih institucionalnom tretmanu.“<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Vidi IV Faza - Posle izricanja presude, tačka 9.3.

<sup>30</sup> Vidi III Faza – Pravna zaštita, tačka 3.6.

I Probaciona pravila Savjeta Evrope propisuju da će domaći zakoni: „definirati jasne, dostupne i djelotvorne procedure za provjeravanje i davanje odgovora na pritužbe vezano za probacijsku praksu.“<sup>31</sup>

Zakon izričito propisuje samo jednu mogućnost kada je moguće pokrenuti upravni spor i to povodom odluke po molbi za odlaganje izvršenja kazne rada u javnom interesu (čl. 27 i 27a).

Omogućeno je i podnošenje pritužbe na postupanje službenika i to ministru pravde, koji po pritužbi odlučuje u roku od 15 dana (čl. 29).

Dakle, primjećuje se da Zakonom nije izričito propisana mogućnost preispitivanja, primjera radi, individualnog programa. Suprotno, u Zakonu o probaciji Republike Hrvatske se navodi: „Protiv rješenja voditelja nadležnog probacijskog ureda osoba uključena u probaciju ima pravo prigovora središnjem tijelu državne uprave nadležnom za poslove pravosuđa u roku od tri radna dana od dana primitka rješenja, koje će o prigovoru odlučiti u roku od 15 dana od dana primitka prigovora.“<sup>32</sup>

Imajući u vidu navedene standarde, **Zakon je neophodno dopuniti na način da se, kada se odlučuje o pravima i obavezama lica, izričito propiše pravo na pravni lijek (upravni spor, prigovor ili pritužbu) kao i tijelo koje će biti nadležno da postupi tim povodom (misli se na prigovor ili pritužbu).**

### **3.5. Usaglašenost sa Pravilnikom o bližem načinu izvršenja uslovne osude, uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, kazne rada u javnom interesu i uslovnog otpusta**

Zakonom je propisano da se kazna rada u javnom interesu izvršava kod pravnog lica koje se bavi djelatnošću od javnog interesa, u vezi sa čim Ministarstvo pravde može zaključiti sporazum sa organima državne uprave i organima lokalne samouprave kad su u pitanju djelatnosti nad čijim obavljanjem ti organi vrše nadzor, kao i sa pravnim licima, odnosno organizacijama, koji sadrži opšta pravila o izvršenju kazne rada u javnom interesu i međusobna prava i obaveze (čl. 18, st. 2). Kasnije, za svaki pojedinačni slučaj izvršenja kazne rada u javnom interesu Ministarstvo pravde, na osnovu navedenog sporazuma zaključuje poseban ugovor sa pravnim licem, odnosno organizacijom u koju se osuđeno lice upućuje radi izvršenja te kazne i osuđenim licem (čl. 22, st. 1). Zaključivanju posebnog ugovora prethodi razgovor sa osuđenim licem (čl. 19, st. 1, t. 1).

<sup>31</sup> Probaciona pravila Savjeta Evrope, „Postupak pritužbe, inspekcije i nadzor“, tačka 99.

<sup>32</sup> Članak 8 (Prava osobe uključene u probaciju), stav 4.

U Pravilniku se bliže propisuje da: „Jedinica za uslovnu slobodu u roku od 15 dana od dana prijema pravosnažne odluke poziva osuđeno lice radi obavljanja razgovora i upoznavanja sa pravima i obavezama tokom izvršenja te kazne“ (čl. 18). Zatim, nakon razgovora, „a na osnovu posebnog ugovora sa pravnim licem, odnosno organizacijom u koju se osuđeno lice upućuje radi izvršenja kazne rada u javnom interesu“, Jedinica za uslovnu slobodu sačinjava individualni program radnih aktivnosti osuđenog lica (čl. 19). Konačno, navodi se da „Jedinica za uslovnu slobodu, najkasnije u roku od 30 dana od dana obavljanja razgovora iz člana 18 ovog pravilnika, poziva osuđeno lice radi potpisivanja ugovora iz člana 19 ovog pravilnika i upoznavanja sa individualnim programom radnih aktivnosti“ (čl. 21).

**Očigledno je omaškom sporazum iz člana 18 Zakona pogrešno nazvan „ugovorom“ u članu 19 Pravilnika, što može izazvati konfuziju sa ugovorom koji se zaključuje sa osuđenim licem. U vezi sa tim neophodno je Pravilnik usaglasiti sa Zakonom na način da bude nedvosmisleno jasna razlika između (načelnog) sporazuma i pojedinačnih ugovora koji se kasnije zaključuju na osnovu sporazuma. Alternativno, ako se ipak misli na ugovor koji se zaključuje sa pravnim licem, odnosno organizacijom iz člana 22, st. 1 Zakona, neophodno je takođe ovo dodatno precizirati Pravilnikom i tako učiniti jasnijim zainteresovanoj javnosti.**

Konačno, u Zakonu se navodi da se sporazum „može“ zaključiti sa organima državne uprave i organima lokalne samouprave kad su u pitanju djelatnosti nad čijim obavljanjem ti organi vrše nadzor, kao i sa pravnim licima, odnosno organizacijama, koji sadrži opšta pravila o izvršenju kazne rada u javnom interesu i međusobna prava i obaveze (čl. 18, st. 2), kako je već navedeno. Međutim, odmah dalje se navodi: „za svaki pojedinačni slučaj izvršenja kazne rada u javnom interesu Ministarstvo pravde, na osnovu sporazuma iz člana 18 stav 2 ovog zakona, zaključuje poseban ugovor sa pravnim licem, odnosno organizacijom u koju se osuđeno lice upućuje radi izvršenja te kazne i osuđenim licem“ (čl. 22, st. 1), pa je jasno da se sporazum mora, a ne može zaključiti, u vezi sa čim je neophodno čl. 18, st. 2. usaglasiti sa čl. 22, st. 1 Zakona.

### **3.6. Uslovni otpust kod kazne maloljetničkog zatvora**

Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti je propisano da zatvorenik koji ispunjava uslove za uslovni otpust sa izdržavanja kazne zatvora ili kazne dugotrajnog zatvora, može podnijeti molbu za uslovni otpust sudu koji je donio odluku u prvom stepenu u vijeću od troje sudija (čl. 120, st. 1 i 3). Po prijemu molbe za uslovni otpust vijeće će ispitati da li su ispunjeni zakonom propisani uslovi za podnošenje molbe i rješenjem odbaciti molbu ako utvrdi da je podnijeta od strane neovlašćenog lica ili zatvorenik nije izdržao dvije trećine odnosno jednu polovinu izrečene kazne zatvora ili kazne dugotrajnog zatvora.

Ako ne odbaci molbu za uslovni otpust, vijeće će zatražiti izvještaj od Uprave UIKS-a o okolnostima koje se odnose na ličnost zatvorenika, njegovo vladanje za vrijeme izdržavanja kazne, a naročito da li je disciplinski kažnjavan, **ako se na osnovu procjene rizika utvrdi da ne postoje smetnje u pogledu njegove bezbjednosti**, izvršavanje radnih obaveza, s obzirom na njegovu radnu sposobnost, kao i druge okolnosti koje pokazuju da je postignuta svrha kažnjavanja i da li se zatvorenik 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 djelo (čl. 121). **Dakle, za uslovni otpust je neophodno da se prethodno izvrši procjena bezbjednosti zatvorenika.**

**Primjećuje se da ova odredba nije usaglašena sa odredbom Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku<sup>33</sup>**, kojom je propisano: “maloljetnik kome je izrečena kazna maloljetničkog zatvora uslovno će se otpustiti ako je izdržao dvije trećine izrečene kazne, osim ako postoje okolnosti koje ukazuju da nije postignuta svrha maloljetničkog zatvora.” (čl. 36, st.1). **Dakle, Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku ne prepoznaje potrebu vršenja prethodne procjene bezbjednosti maloljetnika (odnosno punoljetnog lica koji izdržava kaznu maloljetničkog zatvora).**

Imajući u vidu da se Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku primjenjuje u odnosu na izvršenje kazne maloljetničkog zatvora, a Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti u odnosu na institut uslovnog otpusta, **neophodno je usaglastiti navedena dva zakona kako bi bilo nedvosmisleno jasno da li je procjena rizika bezbjednosti neophodna prilikom odlučivanja po molbi za otpust maloljetnog lica (odnosno punoljetnog koje izdržava kaznu maloljetničkog zatvora) ili nije.**

#### **4. Direkcija za uslovnu slobodu i izvršenje kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje**

Direkcija za uslovnu slobodu i izvršenje kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje tj. Direkcija za uslovnu slobodu vrši poslove koji se odnose na: sprovođenje i kontrolu uslovnog otpusta, uslovne osude, uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, kazne rada u javnom interesu, kazne zatvora koja se izvršava u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, mjere bezbjednosti udaljenja iz stana ili drugog prostora za stanovanje i mjere bezbjednosti zabrane približavanja.

<sup>33</sup> “Sl. list Crne Gore”, br. 064/11 i 001/18.

Slijedi tabelarni prikaz nadležnosti Ministarstva/Direkcije u odnosu na: izvršenje uslovne osude, izvršenje uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, izvršenje kazne rada u javnom interesu i nadzor.

	<b>Nadležnosti Direkcije za uslovnu slobodu</b>
<b>1. Izvršenje uslovne osude</b>	1) poziva, ukoliko je to potrebno, uslovno osuđeno lice radi obavljanja razgovora o korišćenju vremena provjeravanja; 2) vrši kontrolu izvršenja uslovne osude, pruža podršku i daje savjete uslovno osuđenom licu; 3) vrši uvid u dokumentaciju o osuđenom licu (sudska odluka, nalazi i mišljenja doktora medicine i drugih stručnih lica, izvještaji centra za socijalni rad i dr.) i prikuplja druge potrebne podatke o osuđenom licu od drugih organa, institucija i organizacija; 3a) sačinjava procjenu kriminogenih faktora (u daljem tekstu: procjena rizika) uslovno osuđenog lica na osnovu podataka dobijenih od uslovno osuđenog lica i podataka iz dokumentacije o osuđenom licu (sudska odluka, nalaz i mišljenje doktora medicine i drugih stručnih lica, izvještaji ili obavještenja centara za socijalni rad i drugih organa, institucija i organizacija); 4) sačinjava izvještaje o izvršenju uslovne osude i dostavlja ih sudu koji je donio odluku u prvom stepenu; 5) u slučaju opoziva uslovne osude, dostavlja izvještaj organu uprave nadležnom za izvršenje krivičnih sankcija (u daljem tekstu: Uprava za izvršenje krivičnih sankcija) o preduzetim aktivnostima u izvršenju uslovne osude i ponašanju osuđenog lica tokom vremena provjeravanja; 6) vodi evidenciju o izvršenju uslovne osude; 7) informiše osuđeno lice o pravima i obavezama tokom izvršenja uslovne osude i upozorava ga o posljedicama nepoštovanja obaveza i 8) druge poslove u skladu sa zakonom.

<b>2. Izvršenje uslovne osude sa zaštitnim nadzorom</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) poziva uslovno osuđeno lice radi obavljanja razgovora o korišćenju vremena provjeravanja;</li> <li>2) određuje rok u toku vremena provjeravanja u kojem je uslovno osuđeno lice dužno da se javlja;</li> <li>3) vrši kontrolu izvršenja uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, pruža podršku i daje savjete uslovno osuđenom licu; <ol style="list-style-type: none"> <li>3a) sačinjava procjenu rizika uslovno osuđenog lica na osnovu podataka dobijenih od uslovno osuđenog lica i podataka iz dokumentacije o osuđenom licu (sudska odluka, nalaz i mišljenje doktora medicine i drugih stručnih lica, izvještaji ili obavještenja centara za socijalni rad i drugih organa, institucija i organizacija);</li> </ol> </li> <li>4) vrši uvid u dokumentaciju o osuđenom licu (sudska odluka, nalazi i mišljenja doktora medicine i drugih stručnih lica, izvještaji centra za socijalni rad i dr.) i prikuplja druge potrebne podatke o osuđenom licu od drugih organa, institucija i organizacija;</li> <li>5) sačinjava izvještaje o izvršenju uslovne osude sa zaštitnim nadzorom i dostavlja ih sudu koji je donio odluku u prvom stepenu;</li> <li>6) obavještava policiju o neizvršavanju mjera bezbjednosti i obaveza zaštitnog nadzora, ako policija ima ovlašćenja u vezi izvršavanja tih mjera, odnosno obaveza;</li> <li>7) u slučaju opoziva uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, dostavlja Upravi za izvršenje krivičnih sankcija izvještaj o preduzetim aktivnostima u izvršenju uslovne osude i ponašanju osuđenog lica tokom vremena provjeravanja;</li> <li>8) vodi evidenciju o izvršenju uslovne osude sa zaštitnim nadzorom i</li> <li>9) druge poslove u skladu sa zakonom.</li> </ol>
<b>3. Izvršenje kazne rada u javnom interesu</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) poziva osuđeno lice radi obavljanja razgovora;</li> <li>2) upućuje osuđeno lice na izvršenje kazne;</li> <li>3) vrši kontrolu izvršenja kazne rada u javnom interesu i pruža pomoć osuđenom licu;</li> <li>4) vrši uvid u dokumentaciju o osuđenom licu (sudska odluka, nalazi i mišljenja doktora medicine i drugih stručnih lica, izvještaji centra za socijalni rad i dr.) i prikuplja druge potrebne podatke o osuđenom licu od drugih organa, institucija i organizacija;</li> <li>5) po potrebi nadgleda obavljanje radnih aktivnosti osuđenog lica;</li> <li>6) sačinjava izvještaje o izvršenju kazne rada u javnom interesu i dostavlja ih sudu koji je donio odluku u prvom stepenu;</li> <li>7) u slučaju da sud zamijeni kaznu rada u javnom interesu kaznom zatvora, dostavlja izvještaj Upravi za izvršenje krivičnih sankcija o preduzetim aktivnostima u izvršenju kazne rada u javnom interesu i ponašanju osuđenog lica tokom izvršenja te kazne;</li> <li>8) vodi evidenciju o izvršenju kazne rada u javnom interesu i</li> <li>9) druge poslove, u skladu sa zakonom.</li> </ol>

<b>4. Nadzor nad uslovno otpuštenim osuđenim licem</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) poziva uslovno otpušteno osuđeno lice radi obavljanja razgovora;</li> <li>2) vrši uvid u dokumentaciju o osuđenom licu (sudska odluka, nalazi i mišljenja doktora medicine i drugih stručnih lica, izvještaji centra za socijalni rad i dr.) i prikuplja druge potrebne podatke o osuđenom licu od drugih organa, institucija i organizacija;</li> <li>3) upozorava uslovno otpušteno osuđeno lice o posljedicama neizvršavanja utvrđenih obaveza, usmeno i u pisanom obliku;</li> <li>3a) sačinjava procjenu rizika uslovno otpuštenog osuđenog lica na osnovu podataka dobijenih od uslovno otpuštenog osuđenog lica i podataka iz dokumentacije o osuđenom licu (sudska odluka, nalaz i mišljenje doktora medicine i drugih stručnih lica, izvještaji ili obavještenja centara za socijalni rad i drugih organa, institucija i organizacija);</li> <li>4) vrši kontrolu izvršenja obaveza uslovno otpuštenog osuđenog lica i sačinjava izvještaje o izvršenju tih obaveza;</li> <li>5) preduzima druge propisane radnje koje imaju za cilj ispunjavanje utvrđenih obaveza;</li> <li>6) obavještava nadležno državno tužilaštvo i sud koji je donio odluku u prvom stepenu o neispunjavanju obaveza uslovno otpuštenog osuđenog lica izrečenih rješenjem suda;</li> <li>7) u slučaju opoziva uslovnog otpusta, dostavlja Upravi za izvršenje krivičnih sankcija izvještaj o preduzetim aktivnostima u izvršenju obaveza i ponašanju uslovno otpuštenog osuđenog lica tokom boravka na slobodi za vrijeme trajanja uslovnog otpusta;</li> <li>8) vodi evidenciju o sprovođenju uslovnog otpusta i</li> <li>9) druge poslove u skladu sa zakonom.</li> </ol>
--	--



Kako je navedeno, Direkcija ima nadležnosti za izvršenje i kontrolu izvršenja kazne zatvora koja se izvršava u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, kao i mjera bezbjednosti zabrana približavanja i udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje, u skladu sa Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti<sup>34</sup> kako slijedi u tabelarnom prikazu.

	<b>Nadležnosti Direkcije za uslovnu slobodu</b>
<b>1. Izvršenje kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje</b>	<p>Pravosnažnu sudsku odluku kojom se određuje da se kazna zatvora izvršava u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, sud koji je donio odluku dostavlja Ministarstvu, u roku od osam dana od dana pravosnažnosti te odluke.</p> <p>U izvršenju kazne iz stava 1 ovog člana, Ministarstvo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) poziva osuđenog radi obavljanja razgovora i sačinjavanja programa izvršenja kazne;</li> <li>2) informiše osuđenog o pravima i obavezama i upozorava ga o posljedicama nepoštovanja obaveza;</li> <li>3) instalira uređaj za praćenje osuđenog i daje detaljna uputstva o radu uređaja;</li> <li>4) vrši kontrolu izvršenja kazne i rukuje uređajem kojim se prati kretanje osuđenog i njegov položaj u prostoru;</li> <li>5) vrši uvid u dokumentaciju o osuđenom (sudska odluka, nalazi i mišljenja doktora medicine i drugih stručnih lica, izvještaji centra za socijalni rad i dr.) i prikuplja druge potrebne podatke o osuđenom od drugih organa, institucija i organizacija;</li> <li>6) sačinjava izvještaje o izvršenju te kazne i dostavlja ih sudu iz stava 1 ovog člana;</li> <li>7) vodi evidenciju o izvršenju te kazne i</li> <li>8) vrši druge poslove, u skladu sa zakonom.</li> </ol>

<b>2. Zabrana približavanja</b>	<p>Pravosnažnu odluku kojom je izrečena mjera bezbjednosti zabrana približavanja, prvostepeni sud dostavlja, radi izvršenja, Ministarstvu, u roku od osam dana od dana pravosnažnosti.</p> <p>Prilikom izvršenja mjere bezbjednosti iz stava 1 ovog člana, Ministarstvo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) poziva osuđenog radi obavljanja razgovora;</li> <li>2) upoznaje osuđenog sa pravima i obavezama tokom izvršenja mjere bezbjednosti zabrana približavanja i upozorava ga o posljedicama nepoštovanja obaveza;</li> <li>2a) instalira uređaj za praćenje osuđenog i daje detaljna uputstva o radu uređaja;</li> <li>3) vrši kontrolu izvršenja mjere;</li> <li>4) vrši uvid u dokumentaciju osuđenog (sudska odluka, nalazi i mišljenja doktora medicine i drugih stručnih lica, izvještaji centra za socijalni rad i dr.) i prikuplja druge potrebne podatke o osuđenom od drugih organa, institucija i organizacija;</li> <li>5) sačinjava izvještaje o izvršenju te mjere i dostavlja ih policiji i državnom tužilaštvu i</li> <li>6) vrši druge poslove, u skladu sa zakonom.</li> </ol>
<b>3. Udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje</b>	<p>Prilikom izvršenja odluke iz stava 1 ovog člana, policija će bez odlaganja udaljiti osuđenog, a Ministarstvo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) poziva osuđenog radi obavljanja razgovora;</li> <li>2) upoznaje osuđenog o pravima i obavezama tokom izvršenja mjere bezbjednosti udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje i upozorava ga o posljedicama nepoštovanja obaveza;</li> <li>2a) instalira uređaj za praćenje osuđenog i daje detaljna uputstva o radu uređaja;</li> <li>3) vrši kontrolu izvršenja mjere;</li> <li>4) vrši uvid u dokumentaciju o osuđenom (sudska odluka, nalazi i mišljenja doktora medicine i drugih stručnih lica, izvještaji centra za socijalni rad i dr.) i prikuplja druge potrebne podatke o osuđenom od drugih organa, institucija i organizacija;</li> <li>5) sačinjava izvještaje o izvršenju mjere i dostavlja ih policiji i državnom tužilaštvu i</li> <li>6) vrši druge poslove, u skladu sa zakonom.</li> </ol>

<sup>34</sup> Zakon je objavljen u "Sl. list Crne Gore", br. 036/15 i 018/19.

Sjedište Direkcije je u Podgorici, a postoji i kancelarija Direkcije u Bijelom Polju. Strategijom je<sup>35</sup> kao poseban strateški cilj predviđeno jačanje izgradnje institucionalnih kapaciteta Direkcije, u cilju nadzora osuđenih lica kojima su izrečene alternativne sankcije i mjere u cilju unapređenja primjene alternativnih sankcija i povjerenja pravosudnih organa u sistem izvršenja alternativnih sankcija, kako je već navedeno.

Ovo je, između ostaloga, predviđeno i kroz uspostavljanje regionalnih kancelarija Direkcije za uslovnu slobodu širom zemlje u sjevernoj, južnoj i centralnoj Crnoj Gori na najmanje 4-6 lokacija i povećanje broja osoblja za 20-25 radnih mjesta. Kao rok za sprovođenje ove mjere je bio određen IV kvartal 2017. godine i kontinuirano.

Dakle, u vezi sa navedenom mjerom, **a prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde iz maja 2019. godine, trenutno je u Direkciji sistematizovano deset radnih mjesta. Time je postignut napredak u broju zaposlenih u odnosu na 2016. godinu, kada su ukupno bila sistematizovana četiri mjesta.**

U odnosu na važeći Pravilnik iz 2019. godine, pored načelnika/ce Direkcije, šest samostalnih savjetnika je predviđeno za Podgoricu, dok su tri mjesta predviđena za rad u kancelariji u Bijelom Polju. U 2018. godini zaposlena su 2 nova službenika i 2 pripravnika, dok su Zakonu o budžetu za 2019. godinu obezbijedena su finansijska sredstva za 2 radna mjesta u Bijelom Polju.<sup>36</sup>

**Zaključuje se da je potrebno preuzeti mjere za obezbjeđivanje dodatnih sredstava za zapošljavanjem najprije još jednog lica u Bijelom Polju u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, a onda intenzivirati korake i na zapošljavanju planiranog kadra imajući u vidu da se bližimo 2020. godini, a da je planirano zapošljavanje ukupno 20 do 25 osoba do kraja 2021.**

**Ovaj nalaz posebno brine u svijetlu činjenica da se u mišljenjima o napretku Crne Gore, kontinuirano ukazuje na potrebu jačanja kapaciteta Direkcije praktično od samog osnivanja<sup>37</sup>, a da postojeća dinamika ne ukazuje da će se strateško opredjeljenje jačanja kapaciteta sprovesti u praksi u planiranom roku.**

<sup>35</sup> Strategija za izvršenje krivičnih sankcija 2017-2021 koju je Vlada Crne Gore usvojila na sjednici održanoj 29.12.2016.godine.

<sup>36</sup> Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije izvršenja krivičnih sankcija 2017-2021. godina u 2018. godini, Ministarstvo pravde, str. 84.

<sup>37</sup> „Slab kapacitet Direkcije za uslovnu slobodu u pogledu ljudskih resursa može dovesti do smanjenja kredibiliteta sistema alternativnih sankcija i ovom pitanju se mora prići kao prioritetu.“, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2014. godinu, Evropska komisija*, str. 55; „Direkcija za uslovnu slobodu Ministarstva pravde osnažena je kada su u martu popunjena dva nova radna mjesta.“ *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2015. godinu, Evropska komisija*, str. 67; „Kapacitet sektora za uslovnu slobodu u Minsitarstvu pravde moraće da ispuni projektovano povećanje u broju sankcija koje se izvršavaju u zajednici. Dodatne promjene zakona o uslovnim kaznama treba da se razmotre, da bi se obezbijedilo fleksibilnije izvršenje kazni.“, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2016. godinu, Evropska komisija*, str. 77; „Kasni se u sprovođenju sistema alternativnih sankcija i postoji poteba da se poveća kapacitet cijelog sistema za uslovnu slobodu. I dalje su ograničeni i programi za rehabilitaciju i resocijalizaciju.“, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2018. godinu, Evropska komisija*, str. 25.

U cilju sprovođenja kontrole izvršenja alternativnih sankcija, Ministarstvo pravde je izradilo Smjernice za planiranje kontrole izvršenja alternativnih sankcija u skladu sa Zakonom i Pravilnikom o bližem načinu izvršenja uslovne osude, uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, kazne rada u javnom interesu i uslovnog otpusta (Pravilnikom). U 2018. godini je sprovedeno 176 kontrola izvršenja kazne rada u javnom interesu, na način što je izvršena neposredna provjera kod pravnog lica odnosno organizacije kod koje osuđeno lice kaznu izvršava.

**Ako se ima u vidu da je te godine, prema podacima Ministarstva pravde, izrečeno 237 navedenih kazni, od kojih je izvršeno 234, zaključuje se da je gotovo 75% izvršenja neposredno kontrolisano, što se može smatrati uspješnom neposrednom kontrolom u odnosu na kapacitete Direkcije.** Pored toga, kontrola kazne se vrši i telefonskim putem, u rokovima i na način utvrđen Smjernicama.

Dodatno, od kraja 2017. godine, zaključno sa majem tekuće godine, Direkcija je postupala i u odnosu na 168 izvršenja kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje<sup>38</sup>, što je dovelo do povećanja obima redovnih poslova koje službenici obavljaju.

Dakle, i ovdje se naglašava da je povećanje broja zaposlenih u Direkciji neophodno za češće terenske posjete čime se doprinosi ne samo efikasnijoj kontroli, nego i preveniranju mogućih propusta u izvršavanju individualnog programa za svako osuđeno lice.

Takođe, imajući u vidu da je državni sistem usmjeren ka decentralizaciji, važno bi bilo kancelarije Direkcije otvoriti, za početak, u još nekoliko opština u Crnoj Gori s tendencijom otvaranja kancelarija u svim opštinama kako je iz Ministarstva i najavljeno. I ovdje se nameće zaključak da bi se moralo intenzivnije raditi na izvršavanju strateškog opredjeljenja kako je već navedeno.

<sup>38</sup> „U svojoj kući robijalo 168 osuđenika“, 4.5.2019. godine, portal Analitika. Tekst dostupan na: <https://portalanalitika.me/clanak/333341/u-svojoj-kuci-robijalo-je-168-osudenika>.

Paralelno s povećanjem broja zapošljenih u Direkciji i njenim područnim jednicima, važno je nastaviti sa obukama za službenike Direkcije, posebno za novozaposlene, imajući u vidu da su ranije zaposleni prošli relevantne obuke<sup>39</sup>, u skladu sa međunarodnim standardima.

Konačno, potrebno je organizovati redovne i dovoljno učestale sastanke na kojima bi službenici Direkcije kroz razgovor mogli da razmijene iskustva što im može pomoći u rješavanju problema i donošenju odluka.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Za 2018: U periodu od 06.11. do 08.11.2018. godine 4 službenika Ministarstva pravde – Direkcije za uslovnu slobodu i 2 službenika Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija - Sektora za tretman, pohađala su i uspješno završila osnovnu obuku iz oblasti probacije. Obuku su sproveli holandski probacioni eksperti. Obuka, koja je organizovana u okviru Matra CoPROL projekta “Osnaživanje probacije i sistema alternativnih sankcija u Crnoj Gori i Srbiji”, završena je dodjelom sertifikata polaznicima obuke. Za 2 službenika Direkcije za uslovnu slobodu obuka na temu „Pritvor i alternativne sankcije“, u okviru Međunarodnog Programa Matra, je provedena u vremenskom periodu od 04.10. do 11.10.2018. godine u organizaciji Holandskog Helsinškog komiteta, Univerziteta Leiden i Haške akademije za lokalnu upravu, a finansirana je od strane Ministarstva vanjskih poslova Holandije. Učesnici obuke sačinili su detaljan izvještaj o obuci. Izvor: Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije izvršenja krivičnih sankcija 2017-2021. godina u 2018. godini, str. 86 i dalje.

Za 2017: Dana 07. i 08. februara 2017. godine sprovedena je jedna obuka na temu “Probacija i alternativne sankcije”, koja je organizovana u okviru projekta “Podrška radu Direkcije za uslovnu osudu i sistemu alternativnih sankcija u Crnoj Gori” finansiranog od strane Ministarstva vanjskih poslova Holandije kroz Matra CoPROL program - Saradnja u cilju jačanja vladavine prava (CoPROL). Seminaru je prisustvovalo 19 učesnika (15 predstavnika sudstva - 12 sudija i 3 savjetnika, 4 predstavnika Direkcije za uslovnu slobodu Crne Gore).

Izvor: Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije izvršenja krivičnih sankcija 2017-2021. godina u 2017. godini, str. 36 .

<sup>40</sup> Član 23 Međunarodna saradnja

23.1. Treba činiti napore ka unapređivanju naučne saradnje između država članica u oblasti mjera alternativnih institucionalnom tretmanu. Istraživanje, osposobljavanje, tehničku pomoć i razmjenu informacija među državama članicama u oblasti mjera alternativnih institucionalnom tretmanu treba jačati kroz insitucije Ujedinjenih nacija za prevenciju krivičnih djela i tretman prestupnika, u tijesnoj saradnji sa Centrom za društveni razvoj i humanitarna pitanja Sekretarijata Ujedinjenih nacija.

## 5. ZAKJUČCI I PREPORUKE

### 5.1. Zaključci

U Crnoj Gori u posljednje tri godine nije došlo do značajnog napretka u podsticanju izricanja alternativnih sankcija, iako je (i) to bilo jedno od strateških opredjeljenja Vlade Crne Gore, sadržano u Strategiji za izvršenje krivičnih sankcija 2017-2021, a koja je usvojena krajem decembra 2016. godine. Tako se zapaža da je u periodu od 2016. godine zaključno sa 2018. godinom, generalno došlo do povećanja broja izrečenih alternativnih sankcija, ali da one i dalje učestvuju u ujednačenim procentima u ukupnom broju osuđujućih presuda. Tek se očekuje sagledavanje efekata izvršenja kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje u odnosu na ukupni broj osuđujućih presuda, imajući u vidu da su krajem 2017. godine stekli tehnički uslovi za početak izvršenja ove sankcije u praksi.

Zakon o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu, kojim se uređuje oblast izvršenja alternativnih sankcija, je u velikoj mjeri usklađen sa relevantnim međunarodnim standardima. Međutim, neophodno je izmijeniti i dopuniti Zakon kako bi se postigla puna saglasnost zakonskih rješenja sa međunarodnim standardima takođe u skladu sa ranije utvrđenim strateškim opredjeljenjem. Predložene izmjene i dopune se većinom suštinski odnose na povećavanje učešća osuđenog lica u cijeli postupak izvršavanja alternativne sankcije i svakako podrazumijevaju jačanje kapaciteta Direkcije za uslovnu slobodu i izvršenje kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje.

Sa tim u vezi, kapaciteti Direkcije se ne jačaju brzinom i intenzitetom kako je to strateški planirano još krajem 2016. Preciznije, iako je došlo do povećavanja broja zaposlenih predviđenih aktima o sistematizaciji sa četvoro zaposlenih iz 2016. godine do desetoro zaposlenih do kraja 2019. godine, i dalje se ne može govoriti o značajnom povećanju zaposlenih kako je Strategijom planirano (a planirano je povećanje broja osoblja za 20-25 radnih mjesta). Ovaj nalaz zabrinjava posebno u svijetlu činjenica da se u mišljenjima o napretku Crne Gore, kontinuirano ukazuje na potrebu jačanja kapaciteta Direkcije, praktično od samog njenog osnivanja 2014. godine.

Takođe, nije se puno odmaklo ni sa uspostavljanjem regionalnih kancelarija Direkcije širom zemlje, odnosno u sjevernoj, južnoj i centralnoj Crnoj Gori na najmanje 4-6 lokacija, kako je Strategijom predviđeno. Naime, sjedište Direkcije je u Podgorici, uz koje imaju samo još kancelariju u Bijelom Polju.

Uprkos objektivnim ograničenjima koja su navedena, službenici Direkcije u trenutnim okolnostima postižu veliki stepen efikasnosti, imajući u vidu povećani obim posla, geografsku razuđenost poslova koje obavljaju, kao i učešća na stručnim usavršavanjima i obukama.

Iako Ministarstvo pravde redovno izvještava o primjeni Strategije, što doprinosi transparentnosti i omogućava zainteresovanoj javnosti da prati njeno sprovođenje, neophodno je ujednačiti metodologiju izvještavanja, kako se ne bi dešavala odstupanja u dobijenim podacima.

Konačno, u javnosti se nametnula potreba postavljanja pitanja legitimiteta izricanja alternativnih sankcija počiniocima određenih krivičnih djela, uključujući počinioce nasilja u porodici i zlostavljanja od strane službenika državnih institucija, kako bi se postigao odgovarajući balans između učinjenog krivičnog djela i izrečene sankcije.

## 5.2. Preporuke

1. Intenzivirati korake ka povećanju učestalosti alternativnih sankcija i mjera u ukupnom broju osuđujućih presuda, u skladu sa strateškim ciljem i predviđenim mjerama.
2. Zakonom izričito propisati da se izrada individualnog programa direktno temelji na razgovoru sa osuđenim licem, a kod kazne rada u javnom interesu, uključuje saglasnost lica o vrsti poslova koju će vršiti u javnom interesu.
3. Zakonom izričito propisati da će osuđena lica biti uključena u evaluaciju individualnih programa, odnosno da će njihovo mišljenje u odgovorajućim okolnostima biti uključeno u izvještaje.
4. Zakonom izričito i dosljedno propisati pravo i obavezu izmjene individualnih programa u svim slučajevima u kojima se za tim ukaže potreba.
5. Zakon dopuniti izričitim propisivanjem prava na pravni lijek (upravni spor, prigovor ili pritužbu) kao i drugostepeno tijelo koje će odlučivati po prigovoru ili pritužbi.
6. Član 18, st. 2. i Zakona usaglasiti sa članom 22, st. 1 Zakona.
7. Posebno u odnosu na izvršenje kazne rada u javnom interesu:
  - a) U čl. 22, st. 4, uvrstiti i „lične prilike“,
  - b) Zakonom propisati da će se praćenje odnosno kontrola izvršenja kazne rada u javnom interesu, vršiti i kroz kontakte sa samim osuđenim licem.
  - c) U čl. 27, st. 1, t. 1 precizirati da samo akutna bolest ili bitno pogoršanje hronične može biti razlog za prekid; potrebu „obavljanja radova da bi se spriječila ili otklonila znatna materijalna šteta po osuđe-

no lice ili njegovu porodicu, usljed elementarne nepogode“ (t.5) dopuniti ograničenjem: „a u užoj porodici osuđenog lica nema druge radno sposobne osobe“, i dodati „odlazak osuđenog lica u terapijsku zajednicu radi liječenja od zavisnosti“, kao jedan od razloga za privremeni prekid izvršenja kazne.

8. Pravilnik usaglasiti sa Zakonom i učiniti jasnom razlika između (načelnog) sporazuma i pojedinačnih ugovora koji se kasnije zaključuju na osnovu sporazuma. Alternativno, ako se ipak misli na ugovor koji se zaključuje sa pravnim licem, odnosno organizacijom iz člana 22, st. 1 Zakona, neophodno je preciziranje odredbe.
9. Usaglasiti Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku sa Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti u odnosu na institut uslovnog otpusta, kako bi bilo nedvosmisleno jasno da li je procjena rizika bezbjednosti neophodna prilikom odlučivanja po molbi za uslovni otpust maloljetnog lica (odnosno punoljetnog koje izdržava kaznu maloljetničkog zatvora) ili nije.
10. Preuzeti mjere za obezbjeđivanje dodatnih sredstava za zapošljavanje najprije još jednog lica u Bijelom Polju u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, a onda intenzivirati korake i na zapošljavanju ostatka kadra kako je Strategijom planirano.
11. Ubrzati korake na uspostavljanju regionalnih kancelarija Direkcije širom zemlje, odnosno u sjevernoj, južnoj i centralnoj Crnoj Gori na najmanje 4-6 lokacija, kako je Strategijom planirano.
12. Nastaviti sa obukama za službenike Direkcije, posebno za novozaposlene.
13. Organizovati redovne i dovoljno učestale sastanke na kojima bi službenici Direkcije kroz razgovor mogli da razmjene iskustva što im može pomoći u rješavanju problema i donošenju odluka.
14. Ujednačiti metodologiju po kojoj se izvještava o izvršenim alternativnim sankcijama, kako se ne bi dešavala odstupanja u dobijenim podacima.
15. Otvoriti javnu debatu na temu legitimiteta izricanja alternativnih sankcija kod određenih krivičnih djela, kako bi se postigao odgovarajući balans između učinjenog krivičnog djela i izrečene sankcije.



