

STRATEGIJA

ZA SMANJENJE PREOPTEREĆENOSTI SMEŠTAJNIH KAPACITETA U ZAVODIMA ZA IZVRŠENJE KRIVIČNIH SANKCIJA U REPUBLICI SRBIJI U PERIODU OD 2010. DO 2015. GODINE

("Sl. glasnik RS", br. 53/2010)

I UVODNI DEO

1. Razlozi za donošenje strategije

Na svetskom nivou, od 1980. godine do danas, prisutan je stalni porast broja lica lišenih slobode (lica zadržanih u pretkrivičnom postupku, pritvorenih tokom krivičnog postupka, osuđenih na kaznu zatvora u krivičnom i prekršajnom postupku i lica prema kojima su određene mere bezbednosti povezane sa lišenjem slobode). Za razliku od država sa drugih kontinenata, evropske zemlje su se odlikovale relativno niskom stopom zatvaranja (izraženom odnosom broja zatvorenih lica prema ukupnom broju građana određene države). Međutim, poslednjih godina se i u Evropi uočava trend povećanja te stope i porast zatvorske populacije, uz postepeno ujednačenje stope zatvaranja među različitim zemljama Evrope.

Ovakva nepovoljna kretanja su prisutna i u Republici Srbiji od 1991. godine. Od tada postoji stalni porast broja lica lišenih slobode i povećanje stope zatvaranja, čemu najviše doprinosi izricanje kazni zatvora do šest meseci. To ima za posledicu preopterećenost penalnih institucija, odnosno dovodi u pitanje funkcionisanje zatvorskog sistema i mogućnosti optimalnog ostvarivanja prava lica lišenih slobode.¹ Sa druge strane, zbog ograničenih smeštajnih kapaciteta zavodskih institucija druga osuđena lica čekaju na izvršenje izrečenih kazni zatvora, čime se obesmišljavaju napori policije i pravosudnih organa za efikasno otkrivanje i suđenje učiniocima krivičnih dela i povećava mogućnost da nastupi zastarelost izvršenja izrečenih kazni.

Porast broja lica lišenih slobode i preopterećenost smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u kojima se izvršavaju kazne lišenja slobode i sprovodi mera pritvora prema okrivljenom (u daljem tekstu: zavodi za izvršenje krivičnih sankcija), posledice su složenih političkih i ekonomskih procesa koji nikada ne zavise isključivo od kretanja samog kriminaliteta, već od potpuno različitih faktora. Njihov uticaj je posebno izražen u Republici Srbiji, budući da se poslednjih nekoliko godina ne zapaža značajnije uvećanje broja punoletnih građana izvršilaca krivičnih dela, niti intenzivniji porast i bitnije promene u strukturi osuđenih lica u odnosu na krivična dela, koji bi se mogli dovesti u vezu sa naglim porastom zatvorske populacije.

Zbog društvenog značaja ovog problema, potrebno je odgovarajućom strategijom odrediti ciljeve usmerene na smanjenje zatvorske populacije i predvideti aktivnosti kojima bi se takvi ciljevi mogli ostvariti. Pri tome, trebalo bi uzeti u obzir i odgovarajuće

preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope,² kao i Preporuku Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1245 (1994) o zatvaranju osoba koje čekaju suđenje.³

Sprovodljiva strategija mora da uvaži zahteve konkretne kriminalne politike, da se uklopi u okvir postojjećeg krivičnog zakonodavstva i da uzme u obzir ograničene mogućnosti za povećanje ljudskih i materijalnih resursa u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija. Sa druge strane, budući da problem prenaseljenosti zatvora posredno ukazuje na neefikasnost kaznene politike i potrebu za većom primenom alternativnih mera i sankcija, strategija mora da preporuči pravce budućih promena kriminalne politike, krivičnog zakonodavstva i prakse izvršenja krivičnih sankcija, kako bi se delotvorno ostvario njen osnovni cilj.

¹ Na to je ukazano i u izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2009. godinu, objavljenom 14. oktobra 2009. godine. U izveštaju je, između ostalog, navedeno da je prenaseljenost u srpskim zatvorima posledica neefikasne primene alternativnih sankcija, nedostatka dekriminalizacije nekih lakših krivičnih dela i nepostojanja programa reintegracije.

² Reč je o: Preporuci Rec (99) 22 u vezi sa prenaseljenošću u zatvorima i porastom zatvorske populacije, Preporuci Rec (2003) 22 o uslovom otpustu, Preporuci Rec (92) 16 o Evropskim pravilima o sankcijama i merama u društvenoj zajednici (dopunjena Preporukom Rec (2000) 22).

³ Na značaj ovih preporuka ukazao je Evropski komitet za prevenciju torture u svom izveštaju o poseti Republici Srbiji 2007. godine (izveštaj je objavljen 14. januara 2009. godine).

2. Osnovni cilj strategije

Osnovni cilj Strategije za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine (u daljem tekstu: Strategija) je osmišljavanje i primena mera i aktivnosti za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji.

Ostvarenje ovog osnovnog cilja ni na koji način ne sme da dovede u pitanje zaštitu osnovnih sloboda i ljudskih prava, drugih osnovnih društvenih vrednosti i opštu svrhu propisivanja, izricanja i izvršenja krivičnih sankcija.

Ostvarenje osnovnog cilja Strategije treba da omogući:

- poboljšanje položaja osuđenika, pritvorenika i drugih lica lišenih slobode i bolje ostvarivanje njihovih prava;
- humanizaciju sistema izvršenja krivičnih sankcija i potpuniju primenu međunarodnih standarda u toj oblasti;
- uspostavljanje povratne veze kojom se prati uspešnost primene krivičnog zakonodavstva u segmentu izvršenja krivičnih sankcija radi korigovanja kaznene politike sudova i osnovnih kriminalno-političkih opredeljenja;

- delotvorniji rad Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, organa uprave u sastavu Ministarstva pravde, nadležnog da sprovodi, organizuje i nadzire izvršenje krivičnih sankcija;

- smanjenje i preraspodelu izdvajanja sredstava iz budžeta Republike Srbije za izvršavanje krivičnih sankcija;

- veću bezbednost svih članova društva.

3. Zadaci Strategije

U cilju ostvarenja osnovnog cilja Strategije neophodno je realizovati sledeće zadatke:

1) sagledati postojeće stanje (normativni, kaznenopolitički i organizacioni aspekt) i utvrditi odlučujuće faktore koji utiču na porast zatvorske populacije;

2) odrediti okvir i faze za sprovođenje Strategije i izradu akcionog plana za njeno sprovođenje.

II POSTOJEĆE STANJE

1. Normativni okvir

Krivično zakonodavstvo Republike Srbije se poslednjih godina kreće u pravcu uvođenja alternativnih krivičnih sankcija i krivičnih sankcija koje se ne izvršavaju u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija. U oblasti materijalnog prava to su: rad u javnom interesu; uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom; oduzimanje vozačke dozvole i kazna zatvora koja se izvršava u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, kao i mere bezbednosti: zabrana približavanja i komunikacije sa oštećenim i zabrana prisustvovanja određenim sportskim priredbama. Novinu u krivično-procesnom pravu predstavlja mera zabrane napuštanja stana ili mesta boravišta, uz koju sud može naložiti da se prema okrivljenom, primeni elektronski nadzor radi kontrolisanja poštovanja ograničenja koja su mu određena, a ishodu krivičnog postupka u kome se osuđenom ne izriče kazna koja se izvršava u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija, doprinosi i ovlašćenje javnog tužioca da odloži krivično gonjenje osumnjičenog, odnosno okrivljenog, za krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora do pet godina. Na drugoj strani, generalno su pooštrene propisane kazne zatvora za brojna krivična dela, pooštreni su uslovi za određivanje uslovnog otpusta i za ublažavanje kazne zatvora, a vremensko ograničenje trajanja pritvora nakon podizanja optužnice je ukinuto. Tendencija pooštavanja kazni prisutna je i u oblasti prekršajnog prava.

U oblasti izvršenja krivičnih sankcija uspostavljena je tešnja saradnja Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (u daljem tekstu: Uprava) sa sudom. Prema odredbama važećeg Zakona o izvršenju krivičnih sankcija ("Službeni glasnik RS", br. 85/05 i 72/09) Uprava je ovlašćena da donosi određene odluke u vezi sa izvršenjem kazne zatvora koje u drugim pravnim sistemima donose sudovi (prekid kazne i slično). Poseban značaj ima to što, u okviru Uprave postoji organizaciona jedinica nadležna za tretman i alternativne sankcije, čija ovlašćenja obuhvataju sprovođenje izvršenja rada u javnom interesu i uslovne osude sa zaštitnim nadzorom.

Došla je do izražaja i potreba za posebnim režimima izvršenja kazne. Zakonom o izvršenju kazne zatvora za krivična dela organizovanog kriminala ("Službeni glasnik RS", broj 72/09) uređen je postupak izvršenja kazne zatvora za krivična dela organizovanog kriminala, organizacija i nadležnost državnih organa u postupku izvršenja kazne zatvora, položaj osuđenih i nadzor nad izvršenjem kazne. To je slučaj i sa izvršenjem krivičnih sankcija prema maloletnim učiniocima krivičnih dela, koje je, takođe, uređeno posebnim zakonom - Zakonom o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica ("Službeni glasnik RS", broj 85/05).

2. Trendovi i uzroci porasta broja lica lišenih slobode u zavodima za izvršenja krivičnih sankcija

U Republici Srbiji se od 1991. godine beleži stalni porast broja lica lišenih slobode u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija, pri čemu ova pojava postaje naročito izražena od 2003. godine. U periodu do 2003. godine broj zatvorenih lica u Republici Srbiji kretao se u ustaljenom okviru između 5.000 i 6.000. Od 2003. godine, godišnja stopa rasta populacije lica lišenih slobode u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija iznosi preko 10%, pa tako danas ukupno povećanje u odnosu na pomenutu godinu premašuje 60% (Tabela broj 1).

Tabela broj 1: Broj lica lišenih slobode u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija (u periodu od 2005. do 2009. godine)

31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009
8.078	7.893	8.970	9.701	10.974

Ako se sagleda porast broja lica lišenih slobode u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u odnosu na strukturu zatvorenih lica, uočava se da, uprkos uvećanju, broj lica zatvorenih na osnovu izrečenih mera bezbednosti, maloletničkih i prekršajnih sankcija ne utiče u značajnoj meri na porast zatvorske populacije. Drugim rečima, ukupan porast broja lica lišenih slobode posledica je povećanja broja osuđenih, a pre svega, pritvorenih lica u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija. To potvrđuju i podaci o broju lica lišenih slobode u toku 2009. godini (Tabela broj 2). Ako se ima u vidu ovaj trend, realno se može očekivati da u 2010. godini broj zatvorenih lica dostigne 12.000, a da u 2012. godini bude veći od 14.000.

Tabela broj 2: Struktura lica lišenih slobode u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u toku 2009. godine

Lica lišena slobode	31.12.2008	31.12.2009	% uvećanja
Pritvoreni	2.373	2.941	23,93%
Osuđeni	6.709	7.260	8,21%
Mere bezbednosti obaveznog lečenja i čuvanja u psihijatrijskoj ustanovi, obaveznog lečenja narkomana i obaveznog lečenja alkoholičara	218	242	11,00%
Maloletnički zatvor	42	43	2,28%
Vaspitna mera upućivanja u vaspitno-popravn dom	191	232	21,46%

Prekršajno kažnjeni	168	256	52,38%
Ukupno	9.701	10.974	13,12%

Zbog toga, Strategija predviđa mere za smanjenje broja osuđenih i pritvorenih lica u okviru ukupne zatvorske populacije.

Kaznena politika sudova i praksa određivanja pritvora predstavlja najvažniji činilac koji utiče na porast broja zatvorenih lica. Ovo pitanje bi trebalo razmotriti u okviru postojeće prakse određivanja pritvora, izricanja kazni zatvora i određivanja uslovnog otpusta i prevremenog otpuštanja.

a) Pritvor

Učestalo određivanje pritvora predstavlja jedan od ključnih razloga preopterećenosti zavoda za izvršenje krivičnih sankcija. O tome govori i podatak da u ukupnom broju osuđenih lica, primljenih u toku 2008. godine na izdržavanje kazne zatvora u trajanju do tri godine, udeo lica koja su u toku krivičnog postupka bila u pritvoru iznosi 34%.

Strategija sadrži mere koje će doprineti da pritvor postane mera koja se izuzetno određuje.

b) Kazna zatvora

U periodu od 2000. do 2004. godine učešće kazne zatvora u ukupnom broju izrečenih krivičnih sankcija postupno raste i 2004. godine iznosi 30,9%, dok udeo uslovnih osuda beleži pad sa 51,4% u 2000. godini na 45,8% 2004. godine. Prema statističkim podacima o osuđenim punoletnim licima u periodu od 2004. do 2008. godine, prikazanim u narednoj tabeli, u strukturi ukupno izrečenih krivičnih sankcija dolazi do izvesnog opadanja ukupnog učešća kazne zatvora i novčane kazne, dok raste broj uslovnih osuda.

Tabela broj 3: Osuđena punoletna lica, prema izrečenim kaznama zatvora

Godina	2004	2005	2006	2007	2008
Ukupno izrečenih krivičnih sankcija	34.239 (100%)	36.901 (100%)	41.422 (100%)	38.694 (100%)	42.138 (100%)
Ukupno izrečenih kazni zatvora	10.581 (30,9%)	10.361 (28,1%)	11.224 (27,1%)	8.576 (22,2%)	9.658 (22,9%)
Ukupno izrečenih kazni zatvora u trajanju do šest meseci	6.011 (17,55%)	6.132 (16,61%)	6.775 (16,35%)	4.940 (12,76%)	5.279 (12,52%)
Ukupno izrečenih kazni zatvora u trajanju od šest meseci do dve godine	3.326 (9,71%)	3.100 (8,40%)	3.081 (7,43%)	2.879 (7,44%)	3.422 (8,12%)
Ukupno izrečenih kazni zatvora u trajanju preko dve godine	1.244 (3,63%)	1.129 (3,05%)	1.368 (3,30%)	757 (1,95%)	957 (2,27%)

U strukturi ukupno izrečenih kazni zatvora i dalje je izrazito zastupljena kazna zatvora u trajanju do šest meseci i kazna zatvora u trajanju preko šest meseci do dve godine. Ovakva kaznena politika direktno utiče na preopterećenost smeštajnih kapaciteta zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, jer se iz godine u godinu održava veliki broj osuđenih na kaznu zatvora do šest meseci, koji stupe na izdržavanje kazne (u periodu od 2005. do 2009. godine oni su u proseku činili 41,6% od ukupnog broja osuđenih koji stupe na izdržavanje kazne).⁴ Jednom rečju, osnovna odlika kaznene politike sudova za lakša krivična dela je blaga (veliki broj uslovnih osuda) i masovno primenjena represija (veliki broj kratkotrajnih kazni zatvora), kojom se ne ostvaruje svrha krivičnih sankcija. To svakako predstavlja najvažniji činilac koji doprinosi preopterećenosti ustanova za izvršenje zavodskih sankcija i mera u Republici Srbiji.

Strategija sadrži rešenja koja će uticati na smanjenje izricanja kazni zatvora do šest meseci u prilog izricanju novčanih kazni kao glavnih kazni i alternativnih krivičnih sankcija.

v) Uslovni otpust i prevremeno otpuštanje

Treći razlog preopterećenosti zavoda za izvršenje krivičnih sankcija je nedovoljno korišćenje instituta uslovnog otpusta. Broj uslovno otpuštenih opada u nekoliko poslednjih godina, tako da je u 2005. godini iznosio 38,59% od ukupnog broja otpuštenih lica sa izdržavanja kazne, da bi u 2009. godine opao na 19,83%. To se može objasniti povećanjem povrata i prisustvom relativno niskih izrečenih kazni zatvora, a tome će doprineti i nedavne izmene krivičnog zakonodavstva, kojima su pooštreni uslovi za određivanje uslovnog otpusta. Pored toga, ustanova prevremenog otpuštanja se veoma retko primenjuje, pa zato bitno ne doprinosi smanjenju zatvorske populacije.

Strategija sadrži mere koje će doprineti efikasnijoj primeni uslovnog otpusta i prevremenog otpuštanja.

⁴ U evropskim okvirima Srbija se nalazi među zemljama u kojima se zatvorska populacija uvećava godišnje preko 5%. Pored toga, po broju izrečenih kazni zatvora do jedne godine u odnosu na ukupan broj izrečenih kazni zatvora, Srbija se, sa 61,7%, nalazi na drugom mestu, odmah iza Monaka (69,2%). Međutim, u Monaku ima svega tridesetak zatvorenika kojima je izrečena pomenuta kazna zatvora. M. Aebi, N. Delgrande, Council of Europe Annual Penal Statistic, SPACE I, Survey 2007, dostupno na: http://www.coe.int/t/e/legal-affairs/legal_co-operation/prisons_and_alternatives/statistics_space_i/PC-CP_2009.

3. Stanje u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija

Krivične sankcije u Republici Srbiji izvršavaju u 35 zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, i to u:

- tri kazneno-popravna zavoda zatvorenog tipa sa posebnim obezbeđenjem (Kazneno-popravni zavod u Istoku, Kazneno-popravni zavod u Požarevcu-Zabeli i Kazneno-popravni zavod u Beogradu);

- dva kazneno-popravna zavoda zatvorenog tipa (Kazneno-popravni zavod u Nišu i Kazneno-popravni zavod u Sremskoj Mitrovici);
- pet kazneno-popravnih zavoda otvorenog tipa (Kazneno-popravni zavod u Beogradu-Padinskoj Skeli, Kazneno-popravni zavod u Kosovskoj Mitrovici, Kazneno-popravni zavod u Somboru, Kazneno-popravni zavod u Čupriji i Kazneno-popravni zavod u Šapcu);
- Kazneno-popravnom zavodu za maloletnike u Valjevu, u kome se izvršava kazna maloletničkog zatvora;
- Kazneno-popravnom zavodu za žene u Požarevcu, u kome se izvršava kazna zatvora i maloletničkog zatvora izrečena ženama;
- Vaspitno-popravnom domu u Kruševcu, u kome se izvršava vaspitna mera upućivanja u vaspitno-popravni dom;
- Specijalnoj zatvorskoj bolnici u Beogradu, koja je namenjena za lečenje osuđenih i pritvorenih lica, za izvršenje mera bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi, obaveznog lečenja alkoholičara i obaveznog lečenja narkomana;
- okružnim zatvorima u: Beogradu, Vranju, Gnjilanu, Zaječaru, Zrenjaninu, Kragujevcu, Kraljevu, Kruševcu, Leskovcu, Negotinu, Novom Pazaru, Novom Sadu, Pančevu, Peći, Prizrenu, Prištini, Prokuplju, Smederevu, Subotici, Užicu i Čačku.

Mera pritvora sprovodi se u posebnim odeljenjima zatvorenog tipa u okružnim zatvorima, Kazneno-popravnom zavodu u Požarevcu-Zabeli, Kazneno-popravnom zavodu u Nišu, Kazneno-popravnom zavodu u Sremskoj Mitrovici, Kazneno-popravnom zavodu u Somboru, Kazneno-popravnom zavodu u Čupriji, Kazneno-popravnom zavodu u Šapcu i Kazneno-popravnom zavodu za maloletnike u Valjevu.

U zavodima u kojima se izvršava kazna zatvora izrečena za prekršaj, postoje odeljenja za izvršenje kazne za prekršaj.

Prema raspoloživim podacima Uprave na dan 31. decembra 2009. godine u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija nalazilo se 10.974 lica lišenih slobode. Značajnijeg povećanja kapaciteta za smeštaj zatvorenih lica nije bilo, već su u većem broju zavoda adaptirani postojeći kapaciteti i građeni su manji objekti specijalizovane namene.

U postojećim uslovima su izražene sve negativne posledice preopterećenosti smeštajnih kapaciteta zavoda za izvršenje krivičnih sankcija. U najkraćem, one se mogu svesti na nekoliko tačaka:

a) Infrastruktura

Postojeći zavodi za izvršenje krivičnih sankcija raspolažu zastarelim, neodgovarajućim i brojčano nedovoljnim objektima za smeštaj zatvorske populacije. Nepovoljnu okolnost predstavlja činjenica da je 12 okružnih zatvora locirano u užim gradskim celinama.

Smeštajna preopterećenost u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija dovodi i do kršenja prava lica lišenih slobode, jer se nužno skraćuje vreme i smanjuje prostor koji ta lica imaju za šetnju ili vežbe van ćelija, odnosno ograničava im se komunikacija sa spoljnim svetom.

b) Struktura zaposlenih

Nedovoljan broj državnih službenika na poslovima tretmana može doprineti primeni neadekvatne klasifikacije i tretmana zatvorenih lica, što nosi u sebi rizik od kriminalne infekcije i povrata. U zavodima za izvršenje krivičnih sankcija broj zaposlenih u službama za obuku i upošljavanje i službama za opšte poslova iznosi oko 30% od ukupnog broja zaposlenih, što ne postoji ni u jednom razvijenom zatvorskom sistemu (u zemljama u tranziciji koje su imale sistem izvršenja sličan našem taj broj iznosi 10 do 15% od ukupnog broja zaposlenih). Veoma je nepovoljan odnos broja zaposlenih u službi za obezbeđenje u odnosu na ukupan broj zaposlenih, čime je u značajnoj meri ugrožena sigurnost i bezbednost u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija (u poređenju sa austrijskim zatvorskim sistemom koji je po statističkim podacima sličan našem, služba za obezbeđenje predstavlja 80% od ukupnog broja zaposlenih, dok je kod nas svega 55%).

v) Uslovi života lica lišenih slobode

U zavodima za izvršenje krivičnih sankcija dolazi do pogoršanja uslova života lica lišenih slobode, tj. nastaje problem nedostatka prostora, kreveta, loše higijene i nekvalitetne i nedovoljne ishrane. Zbog nedovoljnog broja zdravstvenog osoblja ugroženo je zdravlje zatvorenih lica. Prekomeran broj zatvorenih lica u određenom zavodu uvećava rizik od samoubistava i samopovređivanja, a istovremeno otežava pravovremeno uočavanje i izdvajanje onih kod kojih postoje promene u ponašanju ili onih koji su skloni da agresivno reaguju.

g) Trendovi u zatvorskoj populaciji

U zatvorskoj populaciji u Republici Srbiji raste broj pritvorenih ili osuđenih za izvršenje teških krivičnih dela sa elementima nasilja i organizovani kriminal, smanjuje se starosna granica učinilaca krivičnih dela i povećava se broj zavisnika, pre svega narkomana (preko 60% zatvorenih lica imalo je iskustva sa drogama ili su aktivni zavisnici). U ukupnom broju osuđenih lica najzastupljenije su kategorije lica starosti od 21 do 27 godina i od 27 do 40 godina, koje zajedno čine čak 69,16% od ukupnog broja, a sa trećom kategorijom zastupljenom po brojnosti (lica od 40 do 50 godina starosti) predstavljaju 84,48% ukupne zatvorske populacije. Radi se o populaciji koja bi (prema godinama) trebalo da je životno najaktivnija i radno najproduktivnija.

d) Bezbednost

U zavodima za izvršenje krivičnih sankcija povećava se rizik od pojave ili jačanja tzv. neformalnih, organizovanih grupa u zatvorskoj populaciji. Na drugoj strani, sve češći fizički obračuni među zatvorenim licima i pad poverenja između zatvorenih lica i zatvorskog osoblja, povećan prekovremeni rad, povrede na radu, konstantno povećana budnost i nedostatak odmora, povećava stres i nezadovoljstvo kod zatvorskog osoblja i dovodi do nezainteresovanosti za posao (tzv. "sindrom sagorevanja"). Nepovoljne

posledice prenaseljenosti pogađaju i državu i sve članove društva, jer dovode u pitanje efekte izrečenih mera ili krivičnih sankcija. Usled nedostataka mesta u zavodima lica koja su osuđena na zatvorske kazne ne mogu da stupe na izvršenje kazne, već ostaju na slobodi, čime se povećava rizik da ponovo učine krivično delo, a da već izrečene kazne zastare.

Strategija predviđa mere u cilju izgradnje novih zavoda i poboljšanja uslova u postojećim zavodima, edukacije zatvorskog osoblja i povećanja broja stručnih kadrova.

III OKVIR I FAZE SPROVOĐENJA STRATEGIJE

Sprovođenje Strategije podrazumeva preduzimanje odgovarajućih aktivnosti na normativnom i organizacionom planu, koja će biti ostvarene u okviru kratkoročne (2010 - 2011. godine), srednjoročne (2012 - 2013. godine) i dugoročne (2014 - 2015. godine) faze.

Aktivnosti koje će u okviru sprovođenja Strategije biti preduzete odnose se na:

1. alternativne sankcije i mere;
2. uslovni otpust i prevremeno otpuštanje;
3. uvođenje sudije za izvršenje krivičnih sankcija;
4. povereničku i probacionu službu;
5. povećanje smeštajnih kapaciteta i poboljšanje uslova u zavodima;
6. poboljšanje stručnih kapaciteta u Upravi;
7. amnestiju;
8. jedinstveni informacioni sistem.

1. Alternativne sankcije i mere

a) Mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka

U cilju sprovođenja pritvora na meru za obezbeđenje prisustva okrivljenog koja se izuzetno određuje, kao što je to i predviđeno odredbama Zakonika o krivičnom postupku, na normativnom planu je potrebno preduzeti sledeće kratkoročne aktivnosti:

- 1) proširenje osnova za određivanje jemstva;
- 2) preciziranje zakonskih uslova za određivanje mere zabrane napuštanja stana ili mesta boravišta;

3) uređenje sistema elektronskog nadzora okrivljenog kome je određena mera zabrane napuštanja stana ili mesta boravišta ili druga obaveza (neophodno je izraditi Studiju o izvodljivosti uvođenja elektronskog nadzora).

Na organizacionom planu je neophodno preduzeti sledeće aktivnosti:

- 1) sprovođenje elektronskog nadzora okrivljenog od strane povereničke službe;
- 2) da probaciona služba srednjoročno preuzima sprovođenje elektronskog nadzora okrivljenog od povereničke službe;
- 3) stručno usavršavanje sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

2. Izvršenje krivičnih sankcija koje se ne izvršavaju u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija

Aktivnosti kratkoročnog karaktera na normativnom planu su:

- 1) propisivanje kućnog zatvora kao samostalne krivične sankcije, odnosno preciziranje postojećih zakonskih odredaba o zameni izvršenja kazne zatvora do jedne godine (koja se izvršava u zavodima) na način kada se ova kazna izvršava bez napuštanja prostorije u kojoj osuđeni stanuje, uz mogućnost elektronskog nadzora;
- 2) povećanje broja časova rada u javnom interesu, tako da broj časova maksimalno iznosi 450 časova, s tim da poverenik određuje rok u kojem će rad u javnom interesu biti obavljen;
- 3) preciznije definisanje obaveza u okviru uslovne osude sa zaštitnim nadzorom;
- 4) proširenje zakonskih osnova za primenu mogućnosti odlaganja, odnosno odustanka od krivičnog gonjenja u radu javnog tužioca;
- 5) propisivanje pojednostavljenih formi krivičnog postupka u kojima se izriču alternativne sankcije.

Aktivnosti srednjoročnog karaktera u vezi sa alternativnim sankcijama su:

- 1) poverenička, a kasnije probaciona služba, dostavlja sudu izveštaj o ličnosti okrivljenog, porodičnim i ličnim prilikama i drugim okolnostima koje su od značaja za izricanje alternativnih sankcija;
- 2) sudija za izvršenje krivičnih sankcija odlučuje o ispunjenosti uslova za privremeni izlazak iz prostorija u kojima osuđeni stanuje, a poverenička, kasnije probaciona služba, prati ovaj postupak, ali ne odlučuje u njemu;
- 3) stručno usavršavanje sudija i javnih tužilaca.

3. Uslovni otpust i prevremeno otpuštanje

a) Uslovni otpust

Aktivnosti koje bi kratkoročno trebalo ostvariti na normativnom planu su:

- 1) predviđanje mogućnosti da osuđeni kome je izrečena kazna zatvora do tri godine ima pravo da podnese molbu za uslovni otpust nakon izdržane jedne polovine izrečene kazne;
- 2) preciziranje obaveza u sklopu zaštitnog nadzora izrečenog uz uslovni otpust;
- 3) predviđanje mogućnost da se uslovni otpust izvršava uz elektronski nadzor.

Srednjoročne aktivnosti na organizacionom planu su:

- 1) sudija za izvršenje krivičnih sankcija odlučuje o molbi osuđenog za uslovni otpust, pri čemu uzima u obzir izveštaj službe za tretman i povereničke, a kasnije probacione službe;
- 2) stručno usavršavanje sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

b) Prevremeno otpuštanje

Kratkoročne aktivnosti na normativnom planu su:

- 1) predviđanje mogućnost prevremenog otpusta osuđenog koji je izdržao dve trećine kazne zatvora izrečene u trajanju do tri godine;
- 2) propisivanje posebnog krivičnog postupka u kojem sudija odlučuje o prevremenom otpuštanju.

Aktivnosti srednjoročnog karaktera koje bi trebalo preduzeti na organizacionom planu:

- 1) sudija za izvršenje krivičnih sankcija može po službenoj dužnosti da osuđenog, nakon dve trećine izdržane kazne zatvora izrečene u trajanju do tri godine, prevremeno otpusti sa izdržavanja kazne, uzimajući u obzir izveštaj službe za tretman i povereničke, a kasnije probacione službe;
- 2) stručno usavršavanje sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

4. Sudija za izvršenje krivičnih sankcija

Aktivnost kratkoročnog karaktera na normativnom planu je ustanovljenje nadležnosti sudije za izvršenje krivičnih sankcija prvostepenog suda koji je doneo presudu u krivičnom postupku za donošenje odluka i nadzor nad izvršenjem izrečenih krivičnih sankcija.

Na organizacionom planu bi trebalo preduzeti sledeće aktivnosti srednjoročnog karaktera:

- 1) obuka sudija za izvršenje krivičnih sankcija;
- 2) početak rada sudije za izvršenje krivičnih sankcija.

5. Poverenička i probaciona služba

Aktivnosti kratkoročnog karaktera na normativnom planu su:

- 1) donošenje zakona kojim će se urediti izvršenje različitih alternativnih sankcija i mera za koje će biti nadležna probaciona služba;
- 2) probaciona služba nadzire i dostavlja javnom tužiocu izveštaj o ispunjenju obaveza koje je osumnjičeni prihvatio kao uslov za odlaganje, odnosno odustanak od krivičnog gonjenja;
- 3) probaciona služba na zahtev javnog tužioca ili suda dostavlja izveštaj o riziku,⁵ sposobnostima⁶ i potrebama⁷ okrivljenog;
- 4) probaciona služba u saradnji sa službom za tretman u zavodu dostavlja sudiji za izvršenje krivičnih sankcija izveštaj o riziku, sposobnostima i potrebama osuđenog u postupku u kojem se odlučuje o uslovnom ili prevremenom otpustu;
- 5) probaciona služba vrši nadzor nad uslovno ili prevremeno otpuštenim licem i dostavlja izveštaj sudiji za izvršenje krivičnih sankcija;
- 6) probaciona služba u saradnji sa službom za tretman u zavodu izrađuje plan postpenalnog prihvata i stara se o postpenalnom prihvatu lica nakon izdržane krivične sankcije.

Aktivnosti kratkoročnog i srednjoročnog karaktera su:

- 1) otvaranje kancelarija povereničke službe u Valjevu, Leskovcu, Nišu, Kragujevcu, Novom Sadu i Subotici;
- 2) izbor i obuka poverenika koji će raditi u kancelarijama povereničke službe;
- 3) stručno usavršavanje sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca sa teritorija u kojima će biti otvorene kancelarije povereničke službe;
- 4) poverenička služba srednjoročno prerasta u probacionu službu, odnosno probaciona služba postaje posebna unutrašnja organizaciona jedinica u okviru Uprave.

⁵ Procenom rizika utvrđuje se stepen rizičnog ponašanja okrivljenog/osuđenog na osnovu njegovih psiholoških, socijalnih i zdravstvenih osobenosti, vrste i težine izvršenog krivičnog dela, visine izrečene kazne, odnosa prema izvršenom krivičnom delu i kazni, ranije osuđivanosti, činjenice da li se prema njemu vodi novi krivični postupak, ponašanja tokom ranijeg izdržavanja kazne i dr.

⁶ Procenom sposobnosti okrivljenog/osuđenog na intelektualnom, emocionalnom i

socijalnom planu, utvrđuje se njegova sposobnost da usvoji nova znanja i veštine i mogućnost da prihvati pozitivne vrednosti i nove obrasce ponašanja.

⁷ Procenom potreba okrivljenog/osuđenog utvrđuju se njegove socijalne veštine, sposobnost komunikacije, mogućnost društveno prihvatljivog ponašanja u svakodnevnim situacijama, potreba za stručnim usavršavanjem, obrazovanjem, psihološkom, psihijatrijskom, medicinskom i socijalnom pomoći.

6. Povećanje smeštajnih kapaciteta i uslova u zavodima

Kratkoročna aktivnost na organizacionom planu je početak rada Kazнено-popravnog zavoda u Beogradu, kao kazнено-popravnog zavoda zatvorenog tipa sa posebnim obezbeđenjem, sa kapacitetom za smeštaj 450 osuđenih lica.

Srednjoročna aktivnost na organizacionom planu je rekonstrukcija, odnosno adaptacija postojećih smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija.

Dugoročna aktivnost na organizacionom planu je izgradnja novih zavoda za izvršenje krivičnih sankcija.

7. Poboljšanje stručnih kapaciteta u Upravi

Kratkoročna aktivnost na organizacionom nivou je prijem novih zaposlenih u službi za obezbeđenje u zavodima.

Srednjoročna aktivnost organizacionog karaktera je izmena strukture zaposlenih u Upravi.

Dugoročna aktivnost na organizacionom planu je uspostavljanje kadrovske osposobljenosti Uprave za optimalno izvršenje krivičnih sankcija.

8. Amnestija

Kratkoročna aktivnost normativnog karaktera je donošenje zakona kojim bi se dala amnestija, koji bi obuhvatio: osuđene na kaznu zatvora u maksimalnom trajanju do šest meseci; osuđene kojima bi neplaćena novčana kazna, umesto kaznom zatvora, bila zamenjena radom u javnom interesu; osuđene starije od 70 godina pod uslovom da su izdržali dve trećine izrečene kazne zatvora.

Amnestija se ne bi odnosila na: osuđene za krivična dela sa elementima nasilja; krivična dela protiv dostojanstva ličnosti i morala; krivična dela organizovanog kriminala, ratnih zločina, korupcije i drugih izuzetno teških krivičnih dela i ako nisu rezultat delovanja organizovane kriminalne grupe (ubistvo, teško ubistvo, otmica, razbojništvo, iznuda, falsifikovanje novca, pranje novca, neovlašćena proizvodnja i stavljanje u promet opojnih droga, krivična dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije, nedozvoljena proizvodnja, nošenje, držanje i promet oružja i eksplozivnih materija, nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi, trgovina ljudima, trgovina maloletnim licima radi usvojenja, međunarodni terorizam, uzimanje talaca i finansiranje terorizma) i osuđene koji su u bekstvu ili se nisu javili na sudski poziv za izdržavanje kazne zatvora.

9. Jedinstveni informacioni sistem

Aktivnost srednjoročnog karaktera na organizacionom planu je uvođenje jedinstvenog informacionog sistema koji bi povezao policiju, javno tužilaštvo, sud i Upravu, a sadržao bi podatke o okrivljenom, postupcima koji se u toku, merama za obezbeđenje prisustva koje su prema njemu određene, ranijim osudama, osudama na čije izdržavanje bi trebalo da se javi, krivičnim sankcijama čije izvršenje je u toku, itd.

IV MATERIJALNI IZDACI I ORGANI ZA SPROVOĐENJE STRATEGIJE

1. Materijalni izdaci za sprovođenje Strategije

Smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija zahteva da se, pored izmena na normativnom planu, izdvoje i značajna materijalna sredstva za izmene na strukturnom i organizacionom planu.

Neophodno je da, Republika Srbija u okviru raspoloživih sredstava obezbedi potrebna finansijska sredstva za uspešno sprovođenje ciljeva i aktivnosti predviđenih ovom strategijom. To podrazumeva i preraspodelu raspoloživih sredstava, u skladu sa prioritetima koje treba ostvariti.

Za uspešno sprovođenje strategije veliki značaj ima podrška međunarodne zajednice, a posebno OEBS-a, Evropske komisije, Saveta Evrope, Svetske Banke i drugih međunarodnih i regionalnih organizacija i agencija, uz čiju pomoć je Republika Srbija preduzela značajne reformske korake u oblasti izvršenja krivičnih sankcija.

2. Organi za sprovođenje Strategije

U sprovođenju Strategije najvažniju ulogu ima Ministarstvo pravde, a posebno Uprava, kao organ uprave u sastavu tog ministarstva, nadležan za izvršenje krivičnih sankcija. Veliki doprinos uspešnom sprovođenju Strategije pružiće Vrhovni kasacioni sud i Republičko javno tužilaštvo, imajući u vidu nadležnosti ovih organa u ujednačavanju sudske, odnosno javnotužilačke prakse.

Uspešno ostvarenje zadataka postavljenih Strategijom pretpostavlja da pravosudni organi i nosioci pravosudnih funkcija budu upoznati sa posledicama preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija. To bi trebalo da bude prvi korak u promeni kaznene politike, koji bi vodio ka češćoj primeni drugih sankcija i mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog, umesto kazne zatvora u kraćem trajanju ili mere pritvora. Zbog toga je potrebno, da se na sprovođenju Strategije naročito angažuju Pravosudna akademija i Centar za obuku i stručno osposobljavanje Uprave. Aktivnosti ove vrste potrebno je sprovoditi po usklađenom programu, kako bi se na taj način olakšala buduća međusobna saradnja sudija, javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca i poverenika zaduženih za izvršenje alternativnih sankcija.

V DONOŠENJE AKCIONOG PLANA

Akcionni plan za sprovođenje ove strategije Vlada će doneti u roku od šest meseci od dana njenog objavljivanja.

U Akcionom planu izložiće se konkretne aktivnosti koje je neophodno sprovesti da bi se postigli ciljevi Strategije, odrediti obaveze državnih organa u njenom sprovođenju i odrediti rokovi za izvođenje aktivnosti.

VI ZAVRŠNI DEO

Ovu strategiju objaviti u "Službenom glasniku Republike Srbije".