

*Др Снежана Соковић, редовна професорка
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 343.8
DOI: 10.46793/XXIV-13.425S*

УЛОГА ПОВЕРЕНИЧКЕ СЛУЖБЕ У ИЗВРШЕЊУ ВАНЗАВОДСКИХ САНКЦИЈА И МЕРА*

Резиме

Непуне две деценије шире примене алтернативних кривичних санкција и мера у домаћем законодавству и пракси карактерише стално унапређивање нормативних, организационих и кадровски капацитета, али и опстајање одређених препрека, и то како у изрицању ових мера и санкција, тако и у процесу извршавања изречених санкција и мера. Предмет овог рада јесте критички осврт на фазу извршења ванзаводских санкција и мера, пре свега са аспекта улоге повереничке службе у овом процесу. Анализа нормативног оквира и стања у пракси показује да примена ванзаводских санкција и мера у пракси не одражава све могућности нормираног система, и још увек није функционална у мери у којој би се то могло закључити само на основу позитивног растућег тренда примене. Ванзаводски систем јесте релевантан приступ смањењу заводске популације али још увек не функционише као стабилан и функционалан део укупне формалне реакције на криминалитет који утиче на опадање затворске популације и растерећење затворских капацитета, смањује поврат и јача процесе социјалне (ре)интеграције учиниоца кривичних дела. Плански и аналитички приступ унапређењу организационо-административних капацитета повереничке службе представља кључни услов одрживости и унапређења ефикасности ванзаводског система

Кључне речи: *ванзаводске санкције и мере, повереничка служба, одрживост ванзаводског система, ефикасност ванзаводског система.*

* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2022. годину који се финансира из средстава Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1. Увод

Сазнања о предностима алтернативних санкција у односу на традиционални систем кажњавања, развијање бројних програма и мера, компаративна искуства и уобличавање релевантних међународних стандарда њихове примене у законодавству и пракси утицала су на ширу примену алтернативних санкција и мера и у домаћем кривичном законодавству. Нормирање ванзаводских санкција и мера у материјалном и процесном кривичном законодавству пратило је и домаће извршно кривично законодавство настојањем да нормативно уобличи одговарајући систем извршења ових санкција и мера. Чињеница да се алтернативне санкције и мере извршавају у заједници јер је њихова природа значајно различита у односу на заводске санкције захтева и нормативно посебно уобличен систем извршења. У том смислу је и доношење посебног закона о извршењу ванзаводских санкција и мера и одговарајућих подзаконских аката значајно допринело изградњи посебног система ванзаводских санкција и мера у домаћем кривичном законодавству.

Као и у другим правним системима, и у домаћим условима успостављање система ванзаводских санкција и мера прате велика очекивања. Ефикасан ванзаводски систем треба да успостави овај вид санкционисања као стабилан и функционалан део укупне формалне реакције на криминалитет, да као такав утиче на опадање затворске популације и растерећење затворских капацитета, да редукује трошкове скувих заводских система, смањи поврат и ојача процесе социјалне (ре)интеграције. Очекује се, бар у односу на одређене категорије учинилаца, ефикаснији, хуманији и јефтинији систем контроле криминалитета. Неопходни услови за остваривање пуних капацитета "ванзаводског приступа" у формалној социјалној реакцији односе се на јасно постављене услове изрицања ванзаводских санкција и мера, на адекватну селекцију (на основу нормативно датих критеријума) учиниоца погодних за примену ових санкција и мера и на постојање оперативног система извршења изречених мера. Оперативност система извршења подразумева и нормативну, и организациону и кадровску оперативност.

Непуне две деценије шире примене алтернативних кривичних санкција и мера у домаћем законодавству и пракси карактерише стално унапређивање нормативних, организационих и кадровских капацитета, али и опстајање одређених препрека, и то како у изрицању ових мера и санкција, тако и у процесу извршавања изречених санкција и мера. Предмет овог рада јесте критички осврт на фазу извршења ванзаводских санкција и мера, пре свега са аспекта улоге повереничке службе у овом процесу.

2. Ванзаводске санкције и мере

2.1. Нормативни оквир

У домаћој теорији и пракси присутна је недоследна употреба појмова "алтернативне мере и санкције", "алтернативе казни затвора", "незаводске санкције и мере", "пробационе мере", "ванзаводске санкције и мере". Мада сваки од ових појмова подразумева мере које одступају од традиционалног режима казне затвора, односно мере чија примена не подразумева упућивање осуђеног лица у затвор на издржавање казне, ипак се не ради о синонимима.¹ За потребе овог рада релевантно је законско одређење ванзаводских санкција и мера. Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера дефинише послове извршења ванзаводских санкција и мера и прописује да се "послови извршења спроводе приликом одлучивања о кривичном гоњењу, одређивању и извршењу мера присуства окривљеног, извршењу санкције изречене учиниоцу кажњивог дела, извршењу условног отпуста и пружању подршке и помоћи после извршене казне затвора" (чл. 2. ст. 2.) и посебно наводи конкретне облике извршења релевантне за овај закон (чл. 5.),² док су посебним подзаконским актом ванзаводске санкције и мере и таксативно наведене (чл. 2. Правилника).³ У том смислу систем ванзаводских кривичних санкција и мера чине следеће санкције и мере: 1) одлагање кривичног гоњења према одлуци јавног тужиоца; 2) забрана напуштања стана; 3) забрана прилажења, састајања или комуницирања са одређеним лицем; 4) казна затвора у просторијама у којима осуђени станује; 5) казна рада у јавном интересу; 6) условна осуда са заштитним надзором; 7) условни отпуст уз надзор; 8) пружање помоћи лицу после извршене казне затвора; 9) спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима.

Нормативни оквир релевантан за примену ових мера се налази у различитим законима, у Кривичном законнику, Законнику о кривичном поступку, Закону о извршењу кривичних санкција, и Закону о посебним мерама спречавања вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима.

Кривични законик нормира услове за примену ванзаводских санкција: казне која се издржава у просторијама у којима осуђени станује, односно "кућног затвора", казне рада у јавном интересу, условне осуде са заштитним

¹ Више о овим терминолошким појашњењима: Соковић, С., *Повереничка служба у Србији – критички осврт на питања организације и надлежности*, Зборник радова: Садашњост и будућност услужног права, Крагујевац, 2022. стр. 867-883.

² Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера, Сл. гласник РС, бр. 55/2014 и 87/2018.

³ Правилник о начину вршења надзора над извршењем ванзаводских санкција и мера, Сл. гласник РС, бр. 16/2016.

надзором, као и услове посебних мера надзора уз условни отпуст. „Кућни затвор“, односно могућност да суд уколико учиниоцу кривичног дела изрекне казну затвора до једне године може истовремено одредити да ће је осуђени издржавати у просторијама у којима станује ако се обзиром на личност учиниоца, његов ранији живот, држање после учињеног дела, степен кривице и друге околности под којима је дело учињено може очекивати да ће се и на тај начин остварити сврха кажњавања. При томе осуђени не сме да напусти просторије у којима станује, осим у случајевима прописаним законом који уређује извршење кривичних санкција. Самовољно напуштање осуђеног лица просторија у којима станује једном у трајању преко шест часова или два пута у трајању до шест часова, за последицу има издржавање остатка казне у заводу за извршење казне затвора. Примена кућног затвора није могућа осуђеном за кривично дело против брака и породице који живи са оштећеним у истом породичном домаћинству (чл. 45. ст. 3 и 4. КЗ).⁴

Казна рада у јавном интересу може се изрећи за кривична дела за која је прописан затвор до три године или новчана казна и то у трајању не краћем од шездесет часова нити дужем од тристашездесет часова, при чему рад траје шездесет часова у току једног месеца и обавља се у времену не краћем од месец дана, нити дужем од шест месеци. Приликом изрицања ове казне суд, имајући у виду сврху кажњавања, узима у обзир врсту учињеног кривичног дела, личност учиниоца, као и његову спремност да обавља рад у јавном интересу. Рад у јавном интересу се не може изрећи без пристанка учиниоца. Ако осуђени не обави део или све часове изречене казне рада у јавном интересу, суд ће ову казну заменити казном затвора, а уколико учинилац испуњава све своје обавезе везане за рад у јавном интересу, суд му може дужину изреченог рада у јавном интересу умањити за једну четвртину (чл. 52. КЗ).

Условну осуду са заштитним надзором суд изриче када процени да се обзиром на личност учиниоца, његов ранији живот, држање после извршеног кривичног дела, а нарочито обзиром на његов однос према жртви кривичног дела и у односу на околности извршења дела, може очекивати да ће се заштитним надзором потпуније остварити сврха условне осуде. Заштитни надзор обухвата десет законом посебно предвиђених мера помоћи, старања, надзора и заштите, а избор мера и одређивање њиховог трајања врши се на основу година живота учиниоца, здравственог стања, склоности и навика, побуда из којих је извршио кривично дело, држања после извршеног кривичног дела, ранијег живота, личних и породичних прилика, услова за испуњење наложених обавеза, као и других околности које се односе на личност учиниоца, а од значаја су за избор мера заштитног надзора и њихово трајање. Неиспуњавање обавеза заштитног надзора може за последицу имати продужење трајања заштитног надзора у оквиру времена проверавања или

⁴ Кривични законик, Сл. гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.

опозив условне осуде (чл. 71-75. КЗ).⁵ Исте обавезе, или неку другу обавезу предвиђену кривичноправним одредбама, суд може осуђеном лицу наметнути и у одлуци о условном отпусту, при чему непоштовање наметнутих обавеза може да буде разлог за опозив условног отпуста (чл. 46. и чл. 73. КЗ).⁶

У Законику о кривичном поступку нормиране су ванзаводске мере које се односе на условно одлагање кривичног гоњења, примену "кућног притвора" (забрана напуштања стана, са или без електронског надзора), као и на примену забране прилажења, комуницирања или састајања са одређеним лицем и посеђивања одређених места.⁷

„Кућни притвор“ суд одређује тако што окривљеном (уколико постоје околности које указују да би могао побећи, или околности предвиђене као разлози за одређивање притвора) забрањује да без одобрења напусти стан у којем борави и одређује услове под којима ће боравити у стану (забрана коришћења телефона и интернета, забрана примања посета других лица). Без одобрења окривљени може напустити стан ради неопходне и хитне медицинске интервенције у односу на њега или лице са којим живи у стану, или ради избегавања или спречавања озбиљне опасности по живот или здравље људи, односно имовину већег обима. (чл. 188. ст. 6; чл. 208-209. ЗКП)⁸

Меру забране окривљеном да прилази, да се састаје или комуницира са одређеним лицем или меру забране посеђивање одређених места суд изриче уколико постоје околности које указују да би окривљени могао да омета поступак утицањем на оштећеног, сведоке, саучеснике или прикриваче или би могао да понови кривично дело, доврши покушано кривично дело или учини кривично дело којим прети (чл. 197. ЗКП).⁹

Одлагање кривичног гоњења за кривична дела за која је предвиђена новчана казна или казна затвора до пет година, могуће је одлуком јавног тужиоца уколико осумњичени прихвати једну или више обавеза: да отклони штетну последицу насталу извршењем кривичног дела или да накнади причињену штету, да на рачун прописан за уплату јавних прихода уплати одређени новчани износ, који се користи за хуманитарне или друге јавне сврхе; да обави одређени друштвенкорисни или хуманитарни рад, да испуни доспеле обавезе издржавања, да се подвргне одвикавању од алкохола или опојних дрога, да се подвргне психосоцијалном третману ради отклањања узрока насилничког понашања, да изврши обавезу установљену правноснажном одлуком суда, односно поштује ограничење утврђено правноснажном судском

⁵ Исто.

⁶ Исто.

⁷ Исто.

⁸ Законик о кривичном поступку, Сл. гласник РС, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 - одлука УС; Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера, Сл. гласник РС бр. 55/2014 и 87/2018

⁹ Исто.

одлуком. У наредби о одлагању кривичног гоњења јавни тужилац одређује рок у којем осумњичени мора да изврши преузете обавезе, с тим да рок не може бити дужи од годину дана (чл. 283. ЗКП).¹⁰

Закон о посебним мерама спречавања вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима предвиђа да се после издржане казне затвора према учиниоцу кривичног дела против полне слободе учињеног према малолетним лицима спроводе посебне мере: обавезно јављање надлежном органу полиције и Управе за извршење кривичних санкција; забрана посеђивања места на којима се окупљају малолетна лица (вртићи, школе и сл.); обавезно посеђивање професионалних саветовалишта и установа; обавезно обавештавање о промени пребивалишта, боравишта или радног места; обавезно обавештавање о путовању у иностранство (чл. 7.).¹¹

Закон о извршењу кривичних санкција ближе нормира постпенални прихват (чл. 48. чл. 186.).¹²

Очигледно да су сврха и природа ових мера веома различите. Неке имају карактер алтернативних кривичних санкција (казна рада у јавном интересу и условна осуда са заштитним надзором), неке представљају посебан модалитет одређене казне (казна затвора у просторијама у којима осуђени станује), друге мере имају за циљ обезбеђење присуства окривљеног и несметано вођење кривичног поступка (забрана напуштања стана и забрана комуникације са одређеним лицем). Одређене мере омогућавају диверсификацију кривичног поступка (мере којима се условљава одлагање кривичног гоњења), или представљају део постпеналног надзора (надзор уз условни отпуст), односно постпеналног прихвата (пружање помоћи лицу после извршене казне затвора), или су усмерене спречавање посебно одређених кривичних дела (мере спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима). Неке од ових мера се предузимају према учиниоцима кривичних дела пре судског поступка са циљем да се избегне и само покретање и вођење кривичног поступка, друге мере незаводског карактера (незаводске санкције) се изричу од стране суда у кривичном поступку, а предвиђене су и мере које за циљ имају отклањање негативних последица затварања за време трајања казне лишења слободе.¹³ Ипак, за извршење свих ових мера надлежан је један исти орган - повереничка служба.

¹⁰ Законик о кривичном поступку, Сл. гласник РС, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 - одлука УС.

¹¹ Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима, Сл. гласник РС, бр. 32/2013.

¹² Закон о извршењу кривичних санкција, Сл. гласник РС, бр. 55/2014 и 35/2019.

¹³ У том смислу је домаћи систем ванзаводских санкција и мера усклађен са релевантним међународним стандардима: United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures (the Tokyo Rules); <https://digitallibrary.un.org/record/161796?ln=en>, pristup: приступ: октобар 2022.; О релевантним документима ЕУ: Compendium of conventions, recommendations and resolutions relating to prison and community sanctions and

2.2. Примена у пракси

Број одлука о изреченим ванзаводским санкцијама и мерама достављеним на извршење Управи за извршење кривичних санкција константно расте од 2015. године. У току 2015. године изречено је укупно 3252 алтернативне санкције, а пет година касније тај број је значајно повећан и у 2020. години Управи су достављене 5344 одлуке на извршење. Осим тренда раста апсолутних бројева о широј примени ванзаводских санкција и мера говори и и податак да је и удео алтернативних санкција у укупном броју изречених санкција на годишњем ниво такође у растућем тренду. Удео одлука којима су изречене алтернативне санкције или мере у 2020. години је износило 16,5% у односу на укупан број извршења кривичних санкција, које су у надлежности Управе, што у односу на 2016. годину, када је износило 9,7%, представља значајан раст.¹⁴ Примена казне затвора у у истом периоду бележи лагани пад (25,9% изречених санкција 2017. године до 23,1% 2021.), при чему је посебно значајно и да се удео краткотрајних казни затвора, односно удео осуђених на краткотрајне казне затвора у укупној затворској популацији, смањује. Када је реч о осуђеницима који издржавају казне у трајању до три године, проценат се смањио са 46,84% на 38,78%. Опадајући тренд је још уочљивији када је реч о укупном уделу казни у трајању до годину дана, које су са 19,1% у 2014. опале на само 12,3% у 2020. години.¹⁵ Позитиван тренд раста примене ванзаводских санкција и мера упоредо са падом примене казне затвора представља позитиван индикатор развоја система ванзаводских санкција и мера.

Када је реч о структури алтернативних санкција и мера достављених на извршење у 2020. години, доминира кућни затвор са и без електронског надзора (обе мере са по приближно трећином удела у укупном броју). Условна осуда са заштитним надзором јавља се тек спорадично (0,4%), док су преостале три санкције, односно мере, заступљене са 8-14%. Трендови у погледу структуре алтернативних санкција и мера у периоду 2016-2020. показују благо опадање примене кућног затвора са применом мере електронског надзора, док је кућни затвор без примене електронског надзора у порасту. Уочава се и стални раст примене мере кућног притвора са и без електронског надзора.

measures, Council of Europe, 2017; <https://rm.coe.int/compendium-of-conventions-recommendations-and-resolutions-relating-to-/1680714781>, приступ: октобар 2022.;

¹⁴ *Ex post* анализа ефеката примене Стратегије развоја система извршења кривичних санкција до 2020. године, Министарство Србије, Управа а извршење кривичних санкција, Београд, 2020. стр. 15.

¹⁵ Стратегија развоја система извршења кривичних санкција за период 2021–2027. године, Београд, 2021. <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33173/strategija-razvoja-sistema-izvršenja-krivичnih-sankcija-u-republici-srbiji-za-period-2021-2027-godina.php>, приступ новембар 2022; Републички завод за статистику, Саопштење бр. 189. год. LXXII, 14.07.2022.

Након опадајућег тренда примене рада у јавном интересу у периоду 2016-2018, од 2019. поново се примећује благи раст.¹⁶

Анализа структуре указује на упадљиву доминацију примене кућног затвора и кућног притвора (непуних 70% свих ванзаводских санкција и мера), док је примена осталих мера и санкција у опадајућем тренду или је потпуно спорадична, што указује на неравномерно развијање система примене ванзаводских санкција и мера у пракси. Такав утисак појачава и податак да се казна затвора у просторијама у којима осуђени станује врло често изриче у случају признања кривичног дела од стране учиниоца у току главног претреса или када је у питању примена института споразума о признању кривичног дела. Како су такве одлуке првостепених судова које садрже осуду на кућни затвор у извесном смислу "техничког карактера" јер су резултат било формалног, било неформалног договора, жалбени поступак изостаје, па се може поставити питање адекватности примењене санкције обзиром на сврху кажњавања.¹⁷

Према општим параметрима стања извршења кривичних санкција и мера¹⁸ Србија се и даље у европским статистикама сврстава у групу земаља са изразито високом стопом затварања (153,4 почетком 2021. године у односу на европску средњу вредност од 101,8) и са великом густином заводске популације (93,9 лица лишених слободе у односу на 100 смештајних јединица у заводима за извршавање, док је европски просек 82,5).¹⁹ Значајан је и податак и да удео притворених лица од 2017. поново има тренд раста. Просечна европска квота пробационе,²⁰ ванзаводске популације у 2019. години износила је 155, а у Србији само 26.²¹ Податак је посебно неповољан у компарацији са квотом осуђених лица у Србији у истом периоду која износи 156 и која је знатно виша него квота ванзаводске популације, тако да је, поред Северне Македоније,

¹⁶ *Ex post* анализа ефеката примене Стратегије развоја ..., стр. 15.

¹⁷ Тешовић, О., *Приручник за примену алтернативних санкција*, Београд, 2020. стр. 75.

¹⁸ Комапарација 43 национална ванзаводска и заводска система у документима Council of Europe Annual Penal Statistics on Persons under the Supervision of Probation Agencies, познатији под акронимом SPACE II, и Council of Europe Annual Penal Statistics on Prison Populations, познатији под акронимом SPACE I;

¹⁹ Aebi, M. F. et. al., *Probation and Prisons in Europe, 2021: Key Findings of the SPACE reports*; Series UNILCRIM 2021/2;

²⁰ Појам пробација се (као и појам ванзаводске санкције и мере) односи на било коју санкцију коју је изрекла судска или административна власт, односно било коју меру која је извршена пре или уместо одлуке о санкцији, као и начин примене казне затвора изван заворских установа. Recommendation CM/Rec (2010) 1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules, Compendium of conventions, recommendations and resolutions relating to prisons and community sanctions and measures, Council of Europe, 2017. стр. 88.

²¹ Уз податке о стању у Србији наводи се да пробациони систем у Србији датира од 2011. године и да је увек је у развоју. Aebi, M. F. et. al., *Probation and Prisons* ..., стр. 3.

Србија једина земља која има испод 50 лица (само 17 лица) на пробацији у односу на 100 лица на издржавању казне затвора (у истом периоду Холандија има 363 лица на пробацији у односу на 100 затвореника). Тако Србија, поред Северне Македоније и Бугарске, спада у категорију земаља са истовременом ниском квотом вазаводске популације и високом квотом затворске популације, што је врло неповољан однос, у поређењу са земљама са ниском ванзаводском квотом коју прати и ниска квота затвореника (Норвешка, Швајцарска, Финска, Ирска, Словенија, Хрватска, Шведска).²² Ови параметри указују да стање у домаћој пракси примене ванзаводских санкција и мера доводе у питање очекивање да ће развијање и стабилизовање ванзаводског система значајније утицати на редукцију заводске популације, односно указују да се овај процес споро одвија.²³

Иако домаћи систем ванзаводских санкција и мера подразумева прилично бројне и разноврсне мере и санкције којима се у врло различитим ситуацијама и у различитим фазама кривично-правног реаговања може применити ванзаводски приступ уместо институционалне изолације, примена ванзаводских санкција и мера у пракси не одражава све могућности нормираног система и још увек није функционалан у мери у којој би се то могло закључити само на основу позитивног растућег тренда примене.

3. Извршење ванзаводских санкција и мера

3.1. Надлежности и организација

Извршење ванзаводских санкција и мера спроводи се ради заштите друштва од криминалитета и са циљем ресоцијализације и реинтеграције осуђених лица,²⁴ уз очекивање да ће значајно допринети опадању затворске популације и растерећењу затворских капацитета, смањењу трошкове скупих заводских система, редукцији поврата и јачању процесе социјалне (ре)интеграције.²⁵

Законом дефинисана сврха извршења заводских кривичних санкција и мера како заштита друштва од криминалитета, али и ресоцијализација и

²² Исто, стр.6. Тако и: Aebi, M.F, et. al., *Key Findings of the European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2021*(6th ed.). Series UNILCRIM, (4) 2021. стр. 18. и даље.

²³ Стратегија развоја система извршења кривичних санкција до 2020. године, Сл. гласник РС, бр. 114/2013; Стратегија за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године, Сл. гласник РС, бр. 43/2017.

²⁴ Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера, Сл. гласник РС, бр. 55/2014 и 87/2018.

²⁵ Образложење Предлога Закона о извршењу ванзаводских кривичних санкција, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/1362-14.pdf; прступ: октобар 2022.

реинтеграција осуђених лица, упућује на то да је у поступку извршења ових мера једнако вредна пажња посвећена и мерама надзора и контроле као и мерама саветодавно-терапеутског рада. Са друге стране, дефинисање послова извршења превасходно у смислу (техничких) послова "организације, спровођења и праћења извршења изречене мере" као и "других послова од значаја за обављање послова извршења" не прати одредбу о циљу извршења и потпуно изоставља саветодавно-терапеутски рад. Ова компонента рада повереника у извршењу ванзаводских мера и санкција не би требало да се претпоставља будући да је постизање потребног баланса између мера супервизије и мера рехабилитације у извршењу ових мера од кључног значаја за постизање очекиваних резултата.²⁶

Послове извршења сходно Закону о извршењу ванзаводских санкција и мера спроводи Повереничка служба као посебна организациона јединица надлежна за алтернативне санкције (Одељење за третман и алтернативне санкције) у оквиру Управе за извршење кривичних санкција у оквиру које се образују повереничке канцеларије за подручје територијалне надлежности једног или више виших судова, с тим што се месна надлежност повереничке канцеларије одређује се према месту пребивалишта, односно боравишта лица укљученог у извршење. Потписивањем меморандума о сарадњи између Министарства правде и градоначелника градова основано је 25 повереничких канцеларија. Локалне самоуправе су на основу посебних меморандума о сарадњи обезбедиле просторије за канцеларије и омогућиле успостављање сарадње са локалним јавним предузећима и организацијама које се обављају општезначајне друштвене делатности.

Релевантни међународни стандарди примене ванзаводских санкција и мера у организационом смислу налажу функционалну аутономију ванзаводског система при чему нема јединственог решења и могућа су различити приступи.²⁷ Закон о извршењу ванзаводских кривичних санкција и мера нормирањем Повереничке службе као организационе јединице Управе за извршење кривичних санкција фактички одступа од постављених стандарда организације и успоставља централизован систем који, обзиром на широка овлашћења (директора) Управе и у погледу извршења ванзаводских санкција, искључује функционалну аутономију повереничке службе. У циљу превазилажења ове неусклађености и ради побољшања услова за ефикасну примену изречених ванзаводских санкција и мера 2021. године у изменама и допунама акта о систематизацији радних места у Управи, одељење за извршење ванзаводских санкција и мера организационо се одваја од одељења за третман, у складу са препорукама Европске комисије. Формирана посебна служба Одељење за извршење ванзаводских санкција и мера у оквиру које је,

²⁶ Geiran, W., Dornescu, J., *Implementing Community Sanctions and Measures Guidelines*, Council of Europe, 2019. стр. 26.

²⁷ Geiran, W., Dornescu, J., *нав. дело*, стр. 26.

ради боље географске покривености, формирано 16 посебних организационих јединица за извршење ванзаводских санкција и мера које обухватају 25 Повереничких канцеларија у различитим градовима. Повећава се и број извршилаца у складу са резултатима извршене анализе потреба развоја повереничке службе. Административни капацитети одељења су постепено увећавани, посебно током 2020. године, када је запослен значајнији број нових повереника и референата, тако да је само 15% процената ангажованих службеника третмана у извршењу алтернативних санкција.²⁸ Ова институционално-организациона промена уз систематизацијом предвиђено даље повећање броја повереника представља значајно унапређење институционалних и административних капацитета за извршење ванзаводских санкција и мера.

3.2. Проблеми у пракси извршења ванзаводских санкција и мера – велика очекивања и реалне могућности повереничке службе

Извршење ванзаводских санкција и мера у пракси прати низ проблема о којима сведоче пре свега сами повереници, али и судије и тужиоци као веома заинтересовани да се мере и санкције које су изrekli у својим одлукама у пракси заиста и извршавају.²⁹

Као проблем општег карактера који се тиче свих санкција изречених од стране надлежних органа и чије је извршење достављено надлежној повереничкој служби појављује се недостатак одговарајућих институционалних и административних капацитета. Занимљиво је да се у Образложењу Предлога Закона о извршењу ванзаводских санкција и мера посебни капацитети организационе и административне природе (а ни посебни материјални ресурси неопходни за њихово остварење) не наводе као потребни

²⁸ Стратегија развоја система извршења кривичних санкција за период 2021–2027. године, Београд, 2021. <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33173/strategija-razvoja-sistema-izvršenja-krivичnih-sankcija-u-republici-srbiji-za-period-2021-2027-godina.php>, приступ новембар 2022.

²⁹ Спасојевић, А., Јанковић, Д., Ковачевић, Н., *Подришка примени алтернативних санкција и мера у Србији – извештај и препоруке*, Мрежа одбора за људска права у Србији, CHRIS, Ниш, 2018. Спасојевић, А., *Извршење ванзаводских санкција и мера*, Одбор за људска права Ваљево, 2021. Тешовић, О., *Приручник за примену алтернативних санкција*, Београд, 2020. Јованић, Г., *Алтернативне санкције у неонаталном инкубатору*, Зборник радова: Пробација и алтернативне кривичне санкције – могућности и перспективе, Бања Лука, 2016, стр. 8-24; Илић, З., Маљковић, М., *Повереничка служба и заштитни надзор условно осуђених лица у Србији – стање, дилеме и изазови*, Зборник радова: Супротстављање савременим облицима криминалитета – анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење, Том 1, Београд, 2015. стр. 123-135;

у будућој примени предложеног закона.³⁰ Изгледа да је од самог почетка повереничка служба као орган надлежан за извршење свих ванзаводских санкција и мера пројектована без одговарајуће функционалне анализе у смислу дефинисања процеса примене и одређивања за то потребне кадровске, организационе, финансијске и административне подршке. Неблаговремена набавка техничке и информационо-комуникационе опреме и недовољан број упослених повереника узроковао је почетно заостајање у раду и извршење изречених мера према накнадним листама приоритета а не према редовном току ствари. Послове повереника од почетка рада у извршењу ванзаводских санкција и мера карактерише велико оптерећење административно-техничким пословима, при чему постоји готово потпуни недостатак подршке (административно-техничко особље, техничари који постављају уређаје за електронски надзор, обезбеђење, возачи) због чега се примарни послови често одлажу или запостављају. Послове извршења обавља недовољан број повереника, а један део њих повереничке послове обавља као додатну активност јер су формално запослени у казненопоправним заводима.³¹ Потребне стручне квалификације за обављање послова повереника нису довољно диференциране, усмерене су само на уски круг стручних профила са радним искуством, а радно-правни статус се оцењује као неповољан и демотивишући у односу на службенике третмана у заводима (непостојање бенефицираног радног стажа). Због непостојање јединственог информационог система потребна комуникација се одвија поштом и електронском поштом што успорава рад, отежава прикупљање, обраду и размену података и онемогућава преглед стања у реалном времену. Дефицит техничких капацитета (простор, возила), а посебно недовољан број јединица за електронско праћење, повећава број предмета који чекају на извршење.

Осим општих проблема који се тичу недостајућих административно-институционалних и техничких капацитета постоји и низ проблема уско везаних за извршење појединих мера и санкција.³²

Извршење обавеза чијим се извршењем условно одлаже кривично гоњење отежава нејасно разграничење надлежности повереника и јавног тужиоца, као и низ нерешених практичних питања, због чега повереници сматрају да повереничка служба не би требало да врши надзор над испуњењем ових мера. У погледу најчешће изричане обавезе уплате новчаног износа у хуманитарне и друге јавне сврхе, често се дешава да осумњичени не достављају потврду о

³⁰ Образложење Предлога Закона о извршењу ванзаводских кривичних санкција и мера, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/1362-14.pdf; приступ: октобар 2022.

³¹ Zleskov Djordjić, J., Batrićević, A., Kuzmanović, M., *Probation in Europe Serbia*, Utrecht, 2014. p. 16.

³² Спасојевић, А., Јанковић, Д., Ковачевић, Н., *нав. дело.*; Спасојевић, А., *нав. дело.*; Тешовић, О., *нав. дело.*; Илић, З., Маљковић, М., *нав. чланак.*

уплати повереницима због чега повереници не могу благовремено да обавесте тужилаштво о испуњењу обавезе (осумњичени најчешће потврду достављају тужиоцима). Обавеза друштвенокорисног рада се готово и не примењује у пракси због нерешеног статуса социјалног осигурања осумњиченог. Повереници нису у могућности да контролишу ни испуњење обавезе одвикавања од алкохола и наркотика зато што не располажу брзим тестовима нити могу упутити осумњиченог на тестирање.

Примену мере кућног притвора (забрана напуштања стана) успорава недостатак техничких уређаја за надзор, недовољан број повереника, као и недостатак возила за потребе повереничке канцеларије. Ово је проблем превасходно материјално-организационе природе, па набавку недостајуће опреме и већи број упослених повереника статистички прати и евидентан скок у примену кућног притвора (на пример 2019. године). Комплекснији проблем у извршењу мере кућног притвора представља непостојање адекватне претходне провере испуњености техничких услова (струја, телефон, сагласност власника куће или стана) за примену ове мере, због чега изречену меру у одрешеним ситуацијама није могуће извршити (власник стана одбија да прими осуђено лице, непостојање телефонског прикључка, струјне инсталације ван употребе). Поставља се и питање безбедности повереника када одлази у место становања притвореника ради постављања надзорног уређаја без техничке асистенције другог лица и без пратње полиције, што је нарочито осетљиво у ситуацијама када је ова мера изречена вишеструким повратницима за тешка кривична дела. Већина повереника сматра да се додатне мере одређене уз кућни притвор не могу контролисати без електронског надзора што доводи у питање оправданост изрицања кућног притвора без електронског надзора.

Проблеми неадекватних и недостајућих техничких и административних капацитета повереничке службе отежавају и примену кућног затвора. Повереници имају велики број извршења ове мере у раду, не успевају да се адекватно посвете сваком лицу према коме се мера извршава, изостаје примена третмана, контрола извршења је отежана код лица са проблемима у понашању. Проблеми контроле извршења су посебно изражени у случају мере кућног затвора без електронског надзора (своде се само на телефонске позиве на фиксни телефон, није могуће утврдити тачно време недозвољеног напуштања стана), па повереници истичу да је у овом случају контрола немогућа без полицијске асистенције. Искуство повереника говори да, уколико полиција не спроведе осуђено лице у повереничку канцеларију ради започињања извршења ове мере, повереник нема начина да осуђено лице "натера" да отпочне са издржавањем ове мере.

Казна рада у јавном интересу се претежно извршава у установама комуналне делатности и установама социјалне заштите. За извршење ове санкције од посебне важности јесте постојање адекватних капацитета за извршење у месту у коме се мера извршава као и квалитет сарадње између повереника и установе у којој санкција извршава (редовно извештавање,

уношење реалних, нефингираних података у дневник рада). За лица која су запослена постоји проблем обављања рада у јавном интересу у мањим местима у којима потенцијални послодавци не раде у поподневним часовима.

Мали број повереника има искуство у извршењу условне осуде са заштитним надзором, и као најчешће проблеме наводе отежан рада са осуђеницима јер се мера често изриче повратницима, непотпуне или нетачне податке о осуђеном лицу, проблем надлежности повереничке канцеларије, немогућност контроле испуњења неких мера заштитног надзора (уздржавање од алкохола и дрога), неостваривост неких обавеза заштитног надзора због неадекватне сарадње са јединицама здравствене заштите, службом запошљавања, удружењима послодаваца и другим релевантним субјектима.

5. Закључак

Упркос бројним проблемима везаним како за нормирање, тако и за извршење изречених мера и санкција новоуспостављени систем ванзаводских мера и санкција у домаћем систему формалне реакције на криминалитет јесте адекватан и релевантан одговор на потребу редукције поврата и снажења процеса социјалне реинтеграције, растерећења затворских капацитета и смањења трошкове скувих заводских система. Позитиван тренд раста примене ванзаводских санкција и мера упоредо са (лаганим) падом примене казне затвора представља позитиван индикатор развоја, док анализа структуре указује на неравномерно развијање система примене ванзаводских санкција и мера у пракси. Постоји упадљива доминација примене кућног затвора и кућног притвора (непуних 70% свих ванзаводских санкција и мера), док је примена осталих мера и санкција у опадајућем тренду или је потпуно спорадична. Осим тога, према општим параметрима стања извршења кривичних санкција и мера Србија се и даље у европским статистикама сврстава у групу земаља са изразито високом стопом затварања и истовремено ниском квотом вазаводске популације што указују да стање у пракси примене ванзаводских санкција и мера споро прати очекивање да ће развијање и стабилизовање ванзаводског система утицати на редукцију заводске популације.

Ефикасност ванзаводског система у почетном периоду примене отежавала је неадекватна иницијална процена потребних институционално-административних ресурса и потребне материјално-финансијске подршке, а временом су се показале и одређене мањкавости нормативне подлоге. Неуспех у извршењу изречених мера ствара утисак о неефикасности ванзаводских санкција и мера, урушава поверење правосудних органа и слаби подршку јавности. Треба очекивати да ће се нормативном ревизијом ванзаводског система уз обезбеђивање одговарајућих организационо кадровских капацитета створити услови да се ванзаводски систем санкционисања развија као стабилан и функционалан део укупне формалне реакције на криминалитет. Кључни

фактор одрживости ванзаводског система јесте ефикасна и добро организована повереничка служба.

*Snežana Soković, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

THE ROLE OF THE PROBATION OFFICE IN THE EXECUTION OF NON-CUSTODIAL SANCTIONS AND MEASURES

Summary

Less than two decades of wider application of alternative criminal sanctions and measures in domestic legislation and practice is characterized by the constant improvement of normative, organizational and personnel capacities, but also by the persistence of certain obstacles, both in the imposition of these measures and sanctions, and in the process of execution of the pronounced sanctions and measures. The subject of this work is a critical review of the phase of execution of non-custodial sanctions and measures, primarily from the aspect of the role of the probation office in this process. The analysis of the normative framework and the situation in practice shows that the application of non-custodial sanctions and measures in practice does not reflect all the possibilities of the normative system and is still not functional to the extent that it could be concluded only on the basis of a positive growing trend of application. The non-custodial system is a relevant approach to the reduction of the prison population, but it still does not function as a stable and functional part of the overall formal reaction to criminality, which affects the decline of the prison population and relieves prison capacity, reduces recidivism and strengthens the processes of social (re)integration of criminal offenders. A planning and analytical approach to the improvement of the organizational and administrative capacities of the probation office is a key condition for the sustainability and improvement of the efficiency of the non-custodial system.

Key words: *non-custodial sanctions and measures, probation office, sustainability of non-custodial system, efficiency of non-custodial system.*

Литература

- Aebi, M. F. *et. al.*, *Probation and Prisons in Europe, 2020: Key Findings of the SPACE reports*; Series UNILCRIM 2021/2.
- Aebi, M. F. *et. al.*, *Key Findings of the European Sourcebook of Crime and Criminal Justice, Statistics 2021* (6th ed.). Series UNILCRIM, (4) 2021.
- Geiran, W., Dornescu, J., *Implementing Community Sanctions and Measures Guidelines*, Council of Europe, 2019.
- Ех пост анализа ефеката примене Стратегије развоја система извршења кривичних санкција до 2020. године, Министарство Србије, Управа а извршење кривичних санкција, Београд, 2020.
- Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера, Сл. гласник РС, бр. 55/2014 и 87/2018.
- Закон о извршењу кривичних санкција, Сл. гласник РС, бр. 55/2014 и 35/2019;
- Законик о кривичном поступку, Сл. гласник РС, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 - одлука УС.
- Zleskov Djordjić, J., Batričević, A., Kuzmanović, M., *Probation in Europe Serbia*, Utrecht, 2014.
- Игњатовић, Ђ., *Нормативно уређење извршења ванзаводских санкција у Србији*, Crimen, бр. 2/2013.
- Илић, З., Мальковић, М., *Повереничка служба и заштитни надзор условно осуђених лица у Србији – стање, дилеме и изазови*, Зборник радова: Супротстављање савременим облицима криминалитета – анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење, Том 1, Београд, 2015.
- Јованић, Г., *Алтернативне санкције у неонаталном инкубатору*, Зборник радова: Пробација и алтернативне кривичне санкције – могућности и перспективе, Бања Лука, 2016.
- Compendium of conventions, recommendations and resolutions relating to prison and community sanctions and measures, Council of Europe, 2017.
- Кривични законик, Сл. гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019;
- Правилник о извршењу ванзаводских санкција и мера и организацији и раду повереника, Сл. гласник РС, бр. 30/2015.
- Правилник о начину вршења надзора над извршењем ванзаводских санкција и мера, Сл. гласник РС, бр. 16/2016.
- Републички завод за статистику, Саопштење бр. 195. год. LXXI, 14. 07. 2021.
- Спасојевић, А. и др., *Подрика примени алтернативних санкција и мера у Србији, Извештај и препоруке*, Ниш, 2018.
- Соковић, С., *Међународни стандарди и алтернативне кривичне санкције*, Зборник радова: Алтернативне кривичне санкције: регионална кривична законодавства, искуства у примени и мере унапређења, Београд, 2018.
- Стратегија развоја система извршења кривичних санкција до 2020. године, Сл. гласник РС, бр. 114/2013.
- Стратегија за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године, Сл. гласник РС, бр. 43/2017.
- Стратегија развоја система извршења кривичних санкција за период 2021–2027. године, Београд, 2021.
- Тешовић, О., *Приручник за примену алтернативних санкција*, Београд, 2020.