

## АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

### *1. Одређивање проблема које нацрт закона треба да реши*

Важећи Закон о извршењу кривичних санкција донет је 29. септембра 2005. године („Службени гласник РС”, број 85/05), а ступио је на снагу 1. јануара 2006. године. Законом о изменама и допунама Закона о извршењу кривичних санкција из 2009. и 2011. године („Службени гласник РС”, бр. 72/09 и 31/11) извршено је усклађивање текста овог закона са новим Уставом РС и европским правним стандардима из области извршења кривичних санкција. Алтернативне санкције и мере се извршавају у заједници, њихова природа се значајно разликује од заводских санкција и мера, што захтева израду новог закона, којим би се прецизније уредило њихово извршење.

Предложеним Законом о извршењу ванзаводских санкција и мера, уређује се поступак извршења ванзаводских санкција и мера изречених у кривичном и прекршајном поступку које се извршавају у заједници, прописује се сврха и садржај послова извршења, начин извршења тих послова и положај лица укљученог у извршење ванзаводских санкција и мера.

Систем алтернативних мера и санкција у већини земаља Европске Уније је веома развијен. Чланство у Савету Европе и процес придруживања Европској Унији подразумевају постојање читавог низа ванинституционалних мера и санкција. Наше друштво суочава се са потребом за широм применом алтернативних видова кажњавања, као и са унапређењем свих облика рада у овој области.

Управа за извршење кривичних санкција од 2009. године је почела да реализује алтернативне санкције, најпре у Београду, а затим и у још неким градовима Србије. Пракса је показала потребу за доношењем прецизнијих одредби којима ће се боље уредити реализација алтернативних казни, како би њихово извршење било ефикасније, шире применљиво и како би се у потпуности исказале све предности оваквог вида кажњавања. Најважнији разлози за ширу примену алтернативних видова кажњавања је обезбеђивање равноправног положаја свим починиоцима кривичних дела, на територији целе земље и стварање услова да изречене казне у највећој мери испуне сврху кажњавања на ефикасан и рационалан начин.

Шира примена алтернативних санкција пружа бројне позитивне ефекте и могућности да се побољша ефикасност санкционисања починилаца кривичних дела. Такође, позитиван ефекат шире примене је и смањење броја лица у установама за извршење кривичних санкција, извршење алтернативних санкција је јефтиније и представља знатну уштеду за буџет. Искуство земаља, које већ дуги низ година реализују алтернативне видове санкционисања јасно указује да алтернативне казне утичу на смањење „криминалне инфекције” посебно код младих који се први пут јављају као извршиоци кривичних дела, што доприноси и смањењу рецидива. Алтернативне санкције омогућавају да се контролише и применом различитих метода коригује функционисање

осуђеног, а да се он не искључује у потпуности из свог социјалног окружења, да у многим ситуацијама сачува запослење и мање угрози и поремети свој породични статус. Овим законом ће се уредити праћење извршења обавеза према одлуци јавног тужиоца, када се у односу на осумњиченог одлаже кривично гођење, као и спровођење обавеза по пресуди донетој на основу закљученог споразума о признању кривичног дела, што доприноси, између осталог рационализацији судског поступка.

Овим законом треба да се ближе регулишу и поступци у постпеналном третману, пружање помоћи лицу након извршене казне затвора, што ће да олакша реинтеграцију осуђених у социјалну средину и да смањи ризик од поновног чињења кривичних дела. Прецизније уређење одредби о надзору над извршењем мера одређених уз условни отпуст ће допринети да условно отпуштање осуђених у потпуности испуни своју сврху, односно да на прави начин допринесе ефикасној реинтеграцији осуђених, што ће се позитивно одразити и на број судских одлука о условном отпуштању. Ово све добија на значају због сталног раста криминалитета и броја осуђених, као и зато што се ризик од поврата увећава уколико се не створе услови да се од укупног броја бивших осуђених лица, већи део правовремено успешно реинтегрише у друштвену заједницу. Један од услова успеха на овом пољу јесте организовање активности којима се смањује социјална искљученост бивших осуђених лица.

## ***2. Циљ који се постиже***

Унапређењем алтернативних санкција, успешнијом и широм применом ванзаводских санкција и мера, у многome се побољшава ефикасност казненог система земље. У циљу унапређења примене алтернативних видова кажњавања, а у складу са Пробационим правилима Савета Европе и другим важећим међународним документима било је потребно израдити нови закон. Ово се не може постићи изменама постојећег Закона о извршењу кривичних санкција, већ је неопходно у посебном закону на целовити начин регулисати извршење ванзаводских санкција и мера.

## ***3. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?***

Остваривање постављених циљева није могуће без одговарајућег законског оквира за чију израду је неопходно доношења новог закона. Нови закон је потребан с обзиром на специфичност ванзаводских санкција и мера у односу на казне и мере које се извршавају у пеналним установама. Радна група, формирана од стране Министарства правде и државне управе, имала је задатак да предложи измене Закона о извршењу кривичних санкција и да изради предлог Закона о извршењу ванзаводских санкција и мера, јер је јасно да је неопходно одвојеним законима уредити овако различите видове

кажњавања. Утврђена је неопходност измене великог броја постојећих законских норми, као и потреба усвајања нових, савременијих, законских решења, која ће допринети повећању ефикасности изречених казни и позитивно ће се одразити на смањење рецидивизма. Радна група је, током свог рада, разматрала сва могућа решења за остваривање постављених циљева. При томе су разматрани важећи закони и подзаконски акти. Такође су разматрана законска решења неких земаља, бивших република СФРЈ, као и закони и позитивна пракса европских земаља, са дугом традицијом у примени алтернативних видова кажњавања.

Ова радна група је становишта да је усвајање новог закона, у складу са савременим тенденцијама, које су, у области примене ванзаводских санкција и мера, добиле своју практичну примену и потврду кроз остваривање добрих резултата у већини европских земаља.

#### ***4. Зашто је доношење закона најбоље решење проблема?***

Управа за извршење кривичних санкција, са почетком примене Законика о кривичном поступку, мора да реализује судске и тужилачке одлуке, које до сада нису примењиване и нису уређене постојећим Законом о извршењу кривичних санкција, првенствено се мисли на извршење одлука изречених применом опортунитета. Поред тога, уводе се нови институти, као што је надзор над условно отпуштеним лицима, пружање подршке и помоћи лицима после извршене казне затвора, и примена посебних мера за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима. Није било могуће потпуно нове институте успешно уредити изменом постојећег закона, посебно кад се узме у обзир да је постојећим законом недовољно уређено извршење и до сада примењиваних облика алтернативних санкција и мера.

Модел закона је у основи идејно инспирисан законодавством земаља са развијеним традицијама у примени алтернативних облика кажњавања, али је прилагођен нашим условима и нашем законодавству.

Предложеним законом уређује се поступак извршења ванзаводских санкција и мера изречених у кривичном и прекршајном поступку које се извршавају у заједници, прописује се сврха и садржај послова извршења, начин извршења тих послова и положај лица укљученог у извршење. Прецизирано је да послове извршења ванзаводских санкција и мера обавља Служба за алтернативне санкције у Управи за извршење кривичних санкција, при министарству надлежном за правосуђе. Послови извршења се обављају преко повереничке канцеларије, која је основана за подручје територијалне надлежности једног или више виших судова. Месно је надлежан државни службеник – повереник, из повереничке канцеларије најближе месту пребивалишта односно боравишта лица укљученог у извршење.

Током послова извршења повереничка канцеларија сарађује и размењује битне податке са органима државне власти, научним установама, органима локалне заједнице, невладиним организацијама и другим институцијама које су од значаја за обављање њихових послова.

Послови извршења су прецизирани овим законом и обухватају следеће области рада:

1) праћење извршења обавеза према одлуци јавног тужилаштва, када се у односу на осумњиченог одлаже кривично гоњење, као и када се такве обавезе спроводе у вези са закљученим споразумом о признању кривичног дела;

2) праћење извршења мере кућног притвора, са или без примене електронског надзора и мере забране прилажења, састајања или комуницирања са одређеним лицем;

3) организација, спровођење и праћење извршења казне рада у јавном интересу и заштитног надзора код условне осуде;

4) организација, спровођење и праћење извршења казне кућног затвора са или без примене електронског надзора

5) надзор над условно отпуштеним лицем;

6) пружање подршке и помоћи лицу после извршене казне затвора, и

7) примена посебних мера за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима.

### ***5. На кога и како ће утицати предложена решења?***

Предложена решења у нацрту овог закона ће имати утицаја на рад судова у кривичним и прекршајним поступцима, на рад јавних тужилаштава, на рад Управе за извршење кривичних санкција, у смислу смањења броја осуђених лица која издржавају затворске казне или мере притвора, као и на све грађане обзиром да је извршавање алтернативних санкција и мера далеко јефтиније од затворских казни и захтева мања материјална издвајања из буџета. Такође, пружање подршке и помоћи лицима после извршене казне затвора, као и примена посебних мера за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима, би требало да наше друштво учини безбеднијим.

***6. Које трошкове ће примена Закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима?***

Закон неће изазвати посебне трошкове грађанима и привреди, односно малим и средњим предузећима.

***7. Да ли позитивне последице доношења Закона оправдавају трошкове његове примене?***

Из више разлога може се основано очекивати да ће позитивни ефекти доношења Закона оправдати трошкове које ће он евентуално створити. Не ради се при томе о трошковима према грађанима и привреди, односно малим и средњим предузећима већ о евентуалним непредвиђеним трошковима, а који ће се распоредити у оквиру одобрених буџетских средстава.

Пример за то је шира примена санкције рада у јавном интересу чиме би се оствариле значајне и несумњиве користи како за починиоце кривичних дела тако и за државу. У кратком временском периоду, путем уштеда на име трошкова издржавања затворских казни и користи од рада у јавном интересу, евентуални издаци би били компензовани, и истовремено би се створили предуслови за дугорочну друштвену корист.

Други пример остваривања значајне користи јесу очекивани резултати смањења рецидивизма, кад се законом уреди начин пружања помоћи лицима након издржане затворске казне. Статистички је доказано да се у 70 % случајева осуђено лице поново јавља као извршилац кривичног дела, у првих шест месеци након изласка са издржавања затворске казне. На тај начин не само да ће се смањити број лица лишених слободе, већ ће се и друштво учинити безбеднијим.

***8. Да ли се Законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција?***

Нацртом Закона, с обзиром на материју коју уређује, директно се не подстиче стварање нових привредних субјеката или тржишна конкуренција. Међутим, ефикаснијом применом алтернативних санкција, локалне самоуправе добијају активнију улогу у спровођењу закона, што ће резултирати и подизањем свести код привредних и свих других субјеката и грађана, чиме се стварају предуслови за јачање владавине права, за стварање бољег тржишног амбијента у коме би се закони поштовали, а пословни односи развијали по правилима слободног тржишта и тржишне конкуренције.

***9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?***

Одржана је јавна расправа за стручну и ширу јавност у децембру месецу 2012. године, када је представљен предлог Закона о извршења ванзаводских санкција и мера, као и експертски извештај проф. др Милана Шкулића, професора правног факултета у Београду о усклађености радне верзије закона са постојећим законима који уређују ову област. На јавну расправу су позвани управници и запослени из казнено поправних установа, заинтересовани представници органа и организација, правосудних органа, међународних организација, невладиних организација и удружења, професори и други заинтересовани органи, установе и организације. Одређено је постављање текста радне верзије закона на сајту Министарства правде и државне управе и начин достављања примедба, предлога и сугестија. Нацрт закона је послат на мишљење Савету Европе, а добијене препоруке је радна група размотрила, тако да је овај Нацрт резултат спроведене јавне расправе и добијених препорука експерата Савета Европе. Нацрт закона у образложењу садржи разлоге опредељења за одговарајућа решења, а након што је сваки предлог, сугестија и примедба претходно размотрена при чему је велики број њих и уважен и унет у коначну верзију нацрта закона.

***10. Које ће се мере током примене Закона предузети да би се остварило оно што се доношењем Закона намерава?***

У циљу спровођења Закона неопходно је предузети законодавне и организационо-институционалне мере, ширење мреже повереничких канцеларија, као и отварање нових радних места за извршавање алтернативних санкција и мера.

Биће организована обука за носиоце правосудних функција у вези са изменама постојећих и новим законским решењима. Такође, биће организоване обуке за поверенике и друге непосредне извршиоце који реализују алтернативне санкције и мере. Ово ће се делимично реализовати у склопу ЕУ Пројекта за унапређење алтернативних санкција у Републици Србији који се реализује од 12.09.2011. године, а предвиђено трајање пројекта, након одобреног продужења, је до 11.07.2014. године. У склопу овог пројекта је Србији донирана опрема за електронски надзор који се примењује током извршења казне кућног затвора или мере кућног притвора.

Спровела би се одговарајућа обука овлашћених органа и обезбедили други услови за несметану примену овог Закона.

Потребно је предузети одговарајуће организационе мере како би се на консултативни начин благовремено сви прописи који уређују ову област ускладили са овим законом.