



Република Србија

ВЛАДА

Канцеларија за регулаторну реформу и
анализу ефеката прописа

Број: 011-00-00097/2013-01

Београд, Рузвелтова 61

Датум: 17.12.2013. године

Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о томе да ли Нацрт закона о извршењу кривичних санкција садржи анализу ефеката у складу са чл. 40. и 46. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11 и 30/13).

У складу са чланом 2. Уредбе о Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа („Сл. гласник РС“, број 89/10), даје се:

МИШЉЕЊЕ

Приложена анализа ефекта Нацрта закона о извршењу кривичних санкција коју је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа поднело на мишљење Министарство правде и државне управе, под бројем 011-00-575/2013-05 од 02.12.2013. године **САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ПРОПИСА.**

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Министарство правде и државне управе, (у даљем тексту: обрађивач прописа) доставило је Канцеларији за анализу ефеката прописа и регулаторну реформу (у даљем тексту: Канцеларија) на мишљење Нацрт закона о извршењу кривичних санкција (у даљем тексту: Нацрт закона), са Образложењем и Анализом ефеката прописа.

У Образложењу и Анализи ефеката закона, обрађивач прописа је одговорио на сва питања формулисана у складу са чланом 40. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11 и 37/11), међутим, одговори на нека питања су непотпуни, а на нека неодговарајући.

ПРИМЕДБЕ КАНЦЕЛАРИЈЕ НА ДОСТАВЉЕНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА НАЦРТА ЗАКОНА

Канцеларија, овом приликом, истиче начелну примедбу обрађивачу прописа да је у оквиру достављеног извештаја о спроведеној анализи ефеката прописа требало урадити детаљнију анализу ефеката предложених законских решења, имајући у виду значај саме материје. Наиме, регулисана материја односи на извршење кривичних санкција поводом свих казних дела које правни поредак познаје (кривична дела, привредни преступи и прекршаји), а одредбе *овог закона* сходно ће се примењвати и на друге прописе, тј. на важећи Закон о извршавању казне затвора за кривична дела организованог криминала („Сл.гласник РС“ бр.72/2009, 101/2010), као и на будући Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера, као кровни (општи) пропис за све што није регулисано наведеним посебним законима.

На питање *на кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону*, обрађивач прописа је одговорио да ће се предложена законска решења односити на Управни суд који је по одредбама важећег закона надлежан за судску заштиту против коначне одлуке којом је осуђеном током извршења казне затвора ограничено или повређено неко право утврђено законом. Истакао је и да ће се значајан број људских ресурса у овом суду растеретити вођења поступка судске заштите за лица лишена слободе, чиме ће се створити услови да се ефикасније баве другим врстама спорова.

Канцеларија истиче да је потребно дати датаљнији приказ постојећег стања и проблема који су уочени у пракси, примера ради навођењем просечног броја предмета на годишњем нивоу пред *управним судом* и просечно трајање тих поступка који се тичу материје Закона о извршењу кривичних санкција, како би се сагледали проблеми уочени у пракси. Тек након детаљно израђене анализа постојећег стања потребно је затим израдити компаративну анализу која би показала потенцијалне позитивне ефекте које би предложена законска решења требало да проузрокују у пракси у односу на садашње стање у области извршења кривичних санкција.

Обрађивач прописа је у оквиру Образложења навео и да се успостављањем нове врсте судске заштите обезбеђује ефикасан механизам контроле над поштовањем права лица лишених слободе и потпуно усклађивање ове материје са европским стандардима. Такође је навео и да су разматрана законска решења земаља - бивших република СФРЈ, као и важећа међународна документа и пракса Европског суда за људска права.

Канцеларија, овом приликом, позива обрађивача прописа да као део одговора на ово питање направи јасну упоредноправну анализу предложених законских решења са законским решењима у другим земљама са сличним проблемима, земљама чланицама ЕУ и суседним земљама, са освртом на њихова искуства и праксу Европског суда за људска права. Такође пожељно је представити и какве су ефекте такви прописи имали током примене у земаљама које припадају тзв. *европско-континенталном правном систему*.

Обрађивач прописа је у оквиру Образложења уз Нацрт закона навео да је један од најважнијих циљева обезбедити савременији и делотворнији поступак заштите права лица лишених слободе и лица над којима се извршавају кривичне санкције, који је у потпуности усклађен са међународним стандардима.

Сматрамо да је једно од кључних питања за анализу ефеката овог закона, а уједно и део одговора на ово питање навођење показатеља на основу којих се може

основано очекивати да ће судије за извршење кривичних санкција ефикасније решавати поступке из ове материје у односу на судије управног суда.

Овом приликом позивамо обрађивача прописа и да узме у обзир и следеће примедбе и сугестије на решења предвиђена у Нацрту закона када су субјекти регулације у питању, имајући у виду ефекте које такве одредбе могу проузроковати у примени закона на субјекте регулације, пре свега на осуђенике и притворенике.

Па тако **члан 37. став 1. Нацрта закона** предвиђа да ако **притвореник** сматра да је повређено неко његово право током извршења мере *притвора* у заводу, има право да усмено на записник или писмено, поднесе притужбу судији за извршење. Затим, **став 5. истог члана** предвиђа да *изузетно*, осуђени може поднети захтев за судску заштиту директно судији за извршење у случају када му је право на живот или телесни интегритет озбиљно угрожено, док **став 6. истог члана** предвиђа да осуђени или притворени има право да поднесе притужбу судији за извршење у року од три месеца од дана настанка повреде права, а изузетно у року од шест месеци ако је постојала објективна спреченост.

Канцеларија поставља питање обрађивачу прописа да ли се став 5. овог члана односи искључиво на осуђеног, и ако јесте, из којих разлога се овај став не односи и на притвореника, односно да ли и притвореник има право на овај вид заштите ако су му угрожени право на живот и озбиљно угрожен телесни интегритет.

Такође, Канцеларија поставља питање обрађивачу прописа, какве правне последице наступају за подносиоца притужбе у случају да се осуђеник или притвореник директно обрати судији а судија том приликом утврди да се не ради о повреди права на живот или телесни интегритет, већ о некој другој врсти повреде.

Поред тога, нејасно је да ли се рок из става 6. овог члана односи и на ситуацију из става 1. овог члана.

Члан 40. став 1. предвиђа да осуђеник може поднети жалбу судији за извршење против одлуке управника завода или директора Управе у року од три дана од дана достављања одлуке, у случајевима предвиђеним овим законом.

Канцеларија поставља питање који је разлог за прописивање овако изузетно кратког (преклузивног) рока за подношења иницијалног акта којим се остварује судска заштита, имајући у виду досадашњи општи рок од 30 дана за покретање поступка пред управним судом, као и анализом којих података и којим критеријумима се обрађивач прописа руководио, када се одлучио за рок од три дана.

Затим **члан 49. ст.1-4 Нацрта закона** предвиђају да изузетно, на молбу осуђеног из оправданих разлога, односно по захтеву полиције или служби безбедности из разлога безбедности, директор Управе може одступити од акта министра надлежног за послове правосуђа којим се ближе уређује распоређивање осуђених и решењем променити место извршења казне. На ово решење директора Управе дозвољена је жалба министру надлежном за послове правосуђа, у року од три дана од дана пријема решења.

Међутим, **став 4. овог члана Нацрта закона** предвиђа да против овог решења министра надлежног за послове правосуђа није дозвољена судска заштита.

Постављамо питање обрађивачу прописа, који су разлози за искључење судске заштите у овом случају, то јест надлежности судије за извршење кривичних санкција, поготову ако се има у виду чињеница да се управо ради о случају одступања од акта надлежног министра.

Канцеларија овом приликом скреће пажњу обрађивачу обрађивачу прописа да **члан 198. став 2. Устава Републике Србије** („Сл.гласник РС. бр.98/2006) предвиђа да законитост поједничних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону

заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају није предвиђена другачија судска заштита, што овде није случај будући да се у потпуности искључује било какав вид судске заштите.

Исту примедбу у погледу искључења судске надлежности истичемо и када је у питању премештај притвореника који је предвиђен у **члану 246. став 3. Нацрта закона**, без обзира што је у овом случају предвиђана сагласност суда, будући да се на овај начин искључује двостепеност судске заштите, то јест *пуна* судска заштита која је предвиђена овом законом.

Члан 127. став 1. Нацрта закона предвиђа да ако осуђени сматра да је његово право повређено поступањем управника, може поднети притужбу директору Управе.

Канцеларија поставља питање, у којем року се у том случају може поднети притужба директору Управе, нарочито ако се има у виду члан 37. став 3. Нацрта закона који предвиђа да је пре него што поднесе захтев за судску заштиту, осуђени дужан да се за заштиту својих права обрати органима у поступку прописаном чл. 126. до 128. овог закона.

Чл. 141. - 155. Нацрта закона регулисане су мере за одржавање реда и безбедности у заводу.

Канцеларија позива обрађивача прописа, да генерално направи упоредну анализу у погледу сврхе, врста, услова за изрицање, као и начина извршења тзв. *посебних* и *дисциплинских мера* које се могу изрећи на основу овог закона, нарочито када је у питању *мера усамљења* (члан 155. став 2. тачка 4 Нацрта закона) и *мера упућивања у самицу* (члан 158. став 2. тачка 5 Нацрта закона), али и да наведе одређене статистичке и друге нумеричке податке уколико их поседује када су описане мере у питању како би се могли јасно сагледети ефекти предложених законских решења на осуђена лица и притворенике.

На питање *да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити*, обрађивач прописа је навео да се из више разлога може основано очекивати да ће позитивни ефекти доношења Закона оправдати трошкове које ће он евентуално створити. Не ради се при томе о трошковима према грађанима, већ о евентуалним непредвиђеним трошковима, а који ће се распоредити у оквиру одобрених буџетских средстава.

Канцеларија напомиње да је у оквиру одговора на ово питање потребно извршити јасну идентификацију трошкова, како директних тако и индиректних који ће настати применом закона, затим је потребно извршити анализу користи које се односе на субјекте регулације, представити анализу која показује однос очекиваних трошкова и очекиваних користи кроз оцену да трошкови неће бити већи од очекиваних користи.

Позитивни ефекти који могу настати на основу предложених законских решења могу бити примера ради:

- краће трајање судског поступка (повећање ефикасности судова),
- већа стручност судија у материји извршења кривичних санкција,
- број судија који би одлучивао у овим споровима у односу на пројектован годишњи број предмета из области извршења кривичних санкција имајући у виду специјализацију судија за тачно одређену област
- ефикаснији рад управног суда
- ефикаснији надзор судских органа над законитошћу и целисходношћу рада органа управе у области извршења кривичних санкција
- побољшање услова живота притвореника и осуђеника итд.

Кад говоримо о трошковима, сматрамо да је нарочито важно осврнути се на предлог увођења *судија за извршење кривичних санкција*. С тим у вези примера ради, потребно је предочити оквирни број судија који ће бити именовани за вршење ове дужности, затим оквирни број стручног и другог потребног административног-техничког особља као и процену средстава потребних за њихово обучавање и рад.

На питање да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону, обрађивач прописа је навео да су заинтересовани субјекти, првенствено управници казнено поправних установа доставили своје предлоге које је радна група разматрала, те је одређене иницијативе и уврстила у Нацрт закона који је поново представљен јавности 14. и 15. маја 2013. године, на округлом столу који је Министарство правде и државне управе организовало у сарадњи са Мисијом ОЕБС-а у Републици Србији. Овом приликом је увођење нових института и предложена законска решења изнео др Милан Шкулић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду.

Канцеларија позива обрађивача прописа да наведе, које све примедбе и сугестије заинтересованих страна су усвојене и унете у текст Закона, а које нису и из којих разлога ако је таквих било. Такође, сматрамо да је потребно навести и да ли су представници адвокатске професије имали прилику да изнесу своје примедбе и сугестије на текст Нацрта закона, имајући у виду значај адвокатуре за примену овог закона.

Канцеларија истиче да је обрађивач прописа у оквиру одговора на ово питање, имајући у виду значај и *системски* карактер материје коју овај закон регулише, требало да наведе и комплетан програм и рок јавне расправе у складу са чланом 41. Пословника Владе ("Сл. гласник" РС.бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011 и 30/2013), као и на који начин и у којем року су сва заинтересована лица могла да доставе сугестије и примедбе на Нацрт закона, нарочито имајући у виду да се ради о Закону који може имати карактер системског закона у смислу Пословника Владе, као и чињеница да се новим законским решима уводи нови тзв. правни институт *судија за извршење кривичних санкција*.

Обрађивач прописа је у оквиру одговора на ово питање навео и да је коначна верзија Нацрта закона је достављена Савету Европе на експертизу, док је у оквиру Образложења које је приложено уз текст Нацрта закона навео да су мишљење и препоруке израђене експертизе Савета Европе су унете у текст Нацрта.

Канцеларија овом приликом истиче да је потребно навести и које препоруке и мишљења Савета Европе су усвојена и унета у текст Нацрта закона, а која нису и из којих разлога ако је таквих и било, имајући у виду њихов необавезујући карактер.

Мишљења смо и да је у оквиру одговара на ово питање потребно навести и на који начин (фокус групе, експертске групе, анкете, формална (јавна) расправа и сл.) и у којем року су вршене консултације са заинтересованим странама.

На питање које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава обрађивач прописа је навео да је се у циљу спровођења Закона неопходно предузети законодавне и организационо-институционалне мере.

Канцеларија истиче да је потребно навести које ће конкретне законодавне и организационо-институционалне мере бити спроведене, као и оквирне рокове за њихово спровођење како би се остварило оно што се доношењем закона намерава.

Имајући у виду да се предложеним законским решењима предвиђа увођење судије за извршење кривичних санкција, потребно је навести да ли је садашњи број

судија вишег суда, затим судијских помоћника, административно-техничког и другог особља довољан за примену овог новог правног института или је потребно извршити њихово повећање, као и конкретне мере које је потребно предузети како би судије за извршење кривичних санкција могле да почну са радом.

Обрађач прописа је у оквиру одговара на ово питање навео и да ће од стране Правосудне академије бити организована обука судија за извршење, а у оквиру Управе и обука запослених у казнено поправним установама у вези са изменама постојећих и новим законским решењима. Министарство правде и државне управе има договорену сарадњу са Мисијом ОЕБС-а у Републици Србији, која ће учесовати у едукацији.

Канцеларија позива обрађивача да наведе оквирне трошкове које ће настати као резултат обуке наведених лица везано за примену одредби овог закона као и рок у којем ће се наведена обука обавити, како би се у потпуности сагледали негативни ефекти, то јест трошкови које ће овај закон проузроковати.

Такође, у оквиру одговора на ово питање мишљења смо да је потребно дати бар оквирну процену да ли је постојећи број судија, судијских помоћника и другог пратећег административно-техничког особља довољан за примену овог закона или је потребно запослити додатна лица како би се остварило оно што се доношењем закона намерава.

Желимо да укажемо и на то да је саставни део одговора на ово питање и навођење списка подзаконских аката који ће се донети на основу овог закона, као и рокови у којима ће ти подзаконски акти бити донети, у складу са чланом 40. став 3. Пословника Владе.

Имајући у виду све наведено, Канцеларија констатује да анализа ефеката Нацрта закона о извршењу кривичних санкција коју је Канцеларији за анализу ефеката прописа и регулаторну реформу поднело на мишљење Министарство правде и државне управе, **САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ПРОПИСА**, те позива обрађивача прописа да размотри изнете сугестије.

ДИРЕКТОР

Мира Прокопијевић