

Strazbur, 24. novembar, 2006.

**Izveštaji
ekspertata Saveta Evrope**

Prof. Jacqueline TOMBS
(Džeklin TUMZ)
Univerzitet Stirling
Škotska

G-din Raymond SWENNENHUIS
(Rajmond SVENENHOJS)
Holandska služba za uslovni otpust
Holandija

G-dja Luisa GANDINI
(Luiza GANDINI)
Regionalna kancelarija za uslovni otpust
Italija

o

**Sistemu alternativnih sankcija i probacije u Srbiji
Poseta 11-12. oktobra, 2006, Beograd**

**Dokument obradio Generalni direktorat I – Pravni poslovi
U okviru CIDA projekta „Pomoć u reformi kazneno-popravnog sistema u Srbiji“**

Komentari ekspertata ne odražavaju nužno gledišta njihovih Vlasti ni gledišta Saveta Evrope

Uvod

Izveštaji su zasnovani na poseti od 11-12. oktobra obavljenoj radi ispitivanja Sistema alternativnih sankcija i probacije u Srbiji. Poseta je uključivala niz susreta sa predstavnicima Uprave za izvršenje zavodskih sankcija Ministarstva pravde, kancelarije državnog tužioca, Ministarstva za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku, Sudskog centra za obuku, Fonda za otvoreno društvo i UNICEF-a (u daljem tekstu „predstavnicima“). Odgovarajući srpski tekstovi, pre svih Strategija reforme kaznenog sistema Srbije, Zakonik o krivičnom postupku, izveštaj o alternativnim kaznenim sankcijama koji su pripremile gospodje Mrvić Petrović, Novaković i Obradović, i Strategija alternativnih sankcija 2006-2010. Republike Srbije, predstavljaju kontekst unutar kog su tri eksperta Saveta Evrope ocenila informacije prikupljene tokom posete. Njihovi izveštaji su takodje uzeli u obzir standarde Saveta Evrope, naročito revidirana Evropska zatvorska pravila: Preporuka Rec (2006) 3 (u daljem tekstu „EPR“), Preporuku Rec (1992) 16 o sankcijama i merama vezanim za javni interes (u daljem tekstu R (1992) 16), Preporuku Rec (1997) 12 o osoblju zaduženom za sprovođenje sankcija i mera (u daljem tekstu R (1997) 12) i Preporuku Rec (2000) 22 o poboljšanju izvršenja Evropskih pravila sankcijama i merama vezanim za javni interes (u daljem tekstu R (2000) 22). Pored toga, ocene se zasnivaju na principima izloženim u međunarodnim instrumentima (Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, Preporuci Saveta Evrope Rec (1999) 22 o prenaseljenosti zatvora i povećanju zatvorske populacije (u daljem tekstu R (1999) 22), Standardnim minimalnim pravilima Ujedinjenih nacija o nezatvorskim merama (Tokijska pravila) i praksi u drugim evropskim zemljama.

Alternativne sankcije mogu da poprime razne oblike. Mogu se primenjivati u predkrivičnom postupku, u fazama sudjenja i izricanja kazne ili posle izricanja kazne. Alternativne sankcije uključuju kazne u javnom interesu koje prekršioce proglašavaju odgovornima za njihove postupke, a mogu uključivati i novčane kazne, vreme proveravanja i širok spektar predužbenih, predžalbenih i posležalbenih alternativa zatvoru. Trenutno je u Srbiji naglasak stavljen na uvođenje novih tipova alternativnih sankcija -- neplaćenog rada u javnom interesu i vremena proveravanja -- i na posredovanje, pomirenje i poravnanje sa oštećenim, i na uslovni otpust.

Izveštaj profesora Džeklin Tumz (Jacqueline Tombs)

Sistem alternativnih sankcija i probacije u Srbiji: Poseta 11-12. oktobra, 2006.

Moj izveštaj stavlja težište na ključna pitanja vezana za sprovođenje i evaluaciju alternativnih sankcija. Druga dva izveštaja, gospodje Luize Gandini i doktora Rajmonda Svenenhojsa, usredsređena su na pravni okvir, organizaciju povereničke službe odgovorne za alternativne sankcije i probaciju (u daljem tekstu „služba“), uključujući regrutovanje i obuku osoblja, i planiranje strategije. Moj izveštaj ističe važnost uvidjanja činjenice da potencijalni uspeh alternativnih sankcija i mera zavisi od toga koliko dobro se one primenjuju od samog početka. To znači da ciljevi uvođenja alternativnih sankcija

moraju da budu jasno artikulisani i da njihova primena mora da bude strogo nadzirana, razmatrana, procenjivana i revidirana u zavisnosti od toga koliko uspešno se ispunjavaju ključni ciljevi.

Opšti deo

Ukupno gledano, u razgovorima sa gorepomenutim predstavnicima, impresionirala me dobra volja i razumevanje onoga što je potrebno da bi se razvio efikasan sistem alternativnih sankcija. Predstavnici su ukazali na dobru saradnju ministarstava i nekih od ključnih agencija koje će biti uključene u procese primene i sprovođenja. Naročito pozitivna saradnja uspostavljena u vezi sa implementacijom Zakona o maloletnim počiniocima krivičnih dela obezbeđuje dobar temelj za izgradnju saradnje vezana za implementaciju alternativnih sankcija. U slučaju alternativnih sankcija jasno je, na primer, da je uloga Zавodske uprave od ključne važnosti za razvoj snažnih veza sa socijalnim službama. Međutim, ni u jednoj agenciji koju smo posetili nisam stekla utisak da je učinjeno mnogo pozitivnih koraka u pravcu ostvarivanja saradnje sa ostalim agencijama, niti je bilo dokaza o dokraja razradjenom, integrisanom i koordiniranom planu za uvođenje alternativnih sankcija i razvijanje službe koja bi bila zadužena za njihovu primenu i sprovođenje. Takođe je bilo jasno da je, iako su predstavnici govorili o potrebi da se izradi strategija za uvođenje alternativnih sankcija, vrlo malo urađeno na razvijanju neophodne infrastrukture. Nekoliko predstavnika je ukazalo na nedostatak podzakonskih propisa nužnih za stvaranje same službe, uslova koje treba ispuniti i postupaka koje treba primeniti pri sprovođenju alternativnih sankcija. Isto tako, iako su predstavnici vrlo konstruktivno govorili o organizovanju zajedničkih panel-diskusija, okruglih stolova i drugih vrsta obuke za sve koji su uključeni u primenu i sprovođenje alternativnih sankcija, to je sve tek trebalo da počne. Ukratko, iako je proces utvrđivanja jasne i zajedničke vizije o tome kako efikasno uvesti alternativne sankcije počeo, još je u vrlo ranoj fazi, a definitivni i detaljni plan tek treba da se pojavi.

Primena alternativnih sankcija umesto kazne zatvora

Odsustvo jasno fokusiranog plana implementacije može se donekle dovesti u vezu sa Zakonom o izvršenju kaznenih sankcija, koji ne reguliše detaljno procese koji su uključeni u sprovođenje alternativnih sankcija niti propisuje konkretne mere koje bi za cilj imale smanjenje zatvorske populacije (na primer, prevremeno otpuštanje iz zatvora podržano elektronskim nadzorom i kućnim policijskim časom). Međutim, ako se žele postići ciljevi uvođenja alternativnih sankcija, neophodno je da oni budu jasno određeni i razumljivi svima koji su uključeni u njihovu implementaciju.

Na primer, u vezi sa ciljem zamenjivanja kraćih kazni zatvora alternativnim sankcijama, iskustvo drugih zemalja pokazuje da alternativne sankcije, same po sebi, nužno ne smanjuju primenu kazne zatvora. U poslednjih dvadeset godina došlo je do ogromnog porasta primene kazne zatvora širom sveta i to često u pravosudjima kojima je na raspolaganju širok spektar nezatvorskih alternativa. Porast primene kazne zatvora nije ograničen ni na jedan konkretan tip pravosudnog ili političkog sistema; do njega dolazi u svim delovima sveta. Primena kazne zatvora veoma varira od zemlje do zemlje, od kojih

su neke bile mnogo uspješnije od drugih u pokušaju da se smanji primena kazne zatvora pomoću implementacije alternativnih sankcija i zakonskih ograničenja. U nekim zemljama kazna zatvora se primenjuje samo kod onih koji su izvršili vrlo ozbiljne zločine. U drugim zemljama se kazna zatvora primenjuje kod velikog broja učinilaca koji su izvršili lakša krivična dela, uključujući i lica koja su mentalno obolela i ona koja zloupotrebljavaju opojne supstance.

Tamo gde se kazna zatvora izriče zbog lakših prekršaja i gde broj zatvorenika raste, zatvorske vlasti nisu u stanju da obezbede dodatne resurse -- ni materijalne ni ljudske -- neophodne da se uspešno bore s porastom broja zatvorenika, što za posledicu ima prenaseljenost zatvora. U tom slučaju države shvataju da nisu u stanju da izvrše svoju dužnost da vode brigu o onima koje su zatvorile, a narušava se sposobnost zatvorskih vlasti da garantuju osnovna ljudska prava zatvorenima, da rade u cilju rehabilitovanja zatvorenika pripremajući ih za reintegraciju u društvo. Tamo gde se učiniocima manje ozbiljnih krivičnih dela određuju alternativne sankcije, resursi zatvorskih vlasti mogu da budu oslobođeni i one mogu da rade efikasnije sa onima za koje je zatvor jedina opcija. Ovo je u skladu sa R (1999) 22, gde se preporučuje da na lišavanje slobode treba gledati kao na sankciju kojoj treba pribegavati samo u krajnjem slučaju, kada bi ozbiljnost krivičnog dela bilo koju drugu sankciju ili meru učinila neadekvatnom.

Takodje treba razmotriti kako se alternativne sankcije primenjuju. U mnogim pravosudnim sistemima postoji širok spektar sankcija koje se koriste kao zamena za kaznu zatvora. Postoji razlika među zemljama u pogledu toga koliko široko i na koji način se ove sankcije primenjuju. Ponekad se zaista čini da one služe kao zamena za kaznu zatvora. Međutim, alternativne sankcije se vrlo često koriste kao alternativa novčanoj kazni. Iako u principu ova praksa nije nepoželjna, ona ipak ima neželjene posledice za primenu kazne zatvora. Gde se ovo dešava, učinioci krivičnih dela koji ih ponovo izvrše imaju veće šanse da im „poraste cena“ i da brže dobiju kaznu zatvora, čime se povećava zatvorska populacija. Slično tome, postoji potreba da se bude veoma jasan u vezi s tim kako najbolje postupati kod prekršaja sankcije rada u javnom interesu. Ovde međunarodno iskustvo pokazuje da tamo gde se odredi kazna zatvora zbog prekršaja sankcije rada u javnom interesu, može da dodje do „širenja mreže“, što doprinosi porastu zatvorske populacije.

To se ne dešava kada učiniocu krivičnog dela koji ne uspe da ispuni uslove sankcije vezane za javni interes može da se odredi niz sankcija koje ne uključuju kaznu zatvora. U takvim slučajevima, učinilac će biti vraćen u zatvor samo kada priroda samog prekršaja opravdava kaznu zatvora, a ne kada je došlo do samo neznatnog prekršaja. Ova praksa je u skladu sa R (1992) 16 Pravila 10 i 86, i sa zakonom u Srbiji koji sada dopušta izricanje novčane kazne u zamenu za neispunjavanje uslova alternativnih sankcija. U Finskoj je zaživela praksa da se, kada dodje do kršenja sankcije vezane za javni interes, to kažnjava novčanom kaznom ili drugom kaznom vezanom za javni interes. Proaktivno se izbegava kazna zatvora za kršenje sankcije vezane za javni interes. Proaktivno izbegavanje kazne zatvora na ovakav način preporučujem i za sistem u Srbiji, pošto bi to

obezbedilo da se učiniocima krivičnih dela ne određuje kazna zatvora, osim u slučaju kada prvobitno krivično delo zaista zaslužuje isključivo kaznu zatvora.

Uvodjenje alternativnih sankcija

U nekim pravosudnim sistemima, primena i sprovođenje alternativnih sankcija u nadležnosti je odvojene službe zadužene za probaciju. U drugim sistemima, kao što je danas slučaj u Srbiji (iako je dugoročni cilj da se ustanovi odvojena nezavisna služba), zatvorske vlasti su zadužene i za zatvor i za primenu alternativnih sankcija. U takvim okolnostima, gde viši zatvorski službenici imaju zaduženje da primenjuju zatvorske i alternativne sankcije, oni mogu da iskoriste svoje poznavanje zatvorskih uslova i osmisle rad i razvoj nezatvorskog sektora. Viši službenici imaju posebnu ulogu u tome da obezbede da zatvor nikada ne bude prekomerno korišćen. Na primer, oni mogu da skrenu pažnju javnosti i parlamenta na posledice prenaseljenosti zatvora i nedostatka resursa za zbrinjavanje velikog broja zatvorenika. Stoga je ključna odgovornost zatvorskih vlasti da daju na znanje zakonodavcima, pravosudju i javnosti da je zatvor mesto koje treba koristiti samo kao krajnju meru, u slučajevima kada ne postoji nijedno drugo razumno rešenje. U svim drugim slučajevima trebalo bi omogućiti da se primenjuju alternative kazni zatvora.

Nekoliko predstavnika izrazilo je zabrinutost zbog pomanjkanja spremnosti u javnosti da se uvedu alternativne sankcije. Stoga je neophodno izraditi strategiju odnosa s javnošću koja će obezbediti tačno informisanje javnosti o prirodi i delotvornosti alternativnih sankcija. Ovo je u skladu sa R (1992) 16, pravilo 44, koje preporučuje: „Treba širiti odgovarajuće informacije o prirodi i sadržaju sankcija i mera vezanih za javni interes, kao i o različitim načinima na koje se one sprovode, tako da šira javnost ... može da ih razume i uvidi da predstavljaju adekvatan i uverljiv odgovor na kriminalno ponašanje“, i sa R (2000) 22, stav 18, koji preporučuje: „Uvodjenje u zakonodavstvo i praksu novih sankcija i mera vezanih za javni interes treba da prate snažne kampanje vezane za odnose s javnošću usmerene ka pridobijanju podrške javnosti.“ Finska iskustva potvrđuju ovaj pristup i ukazuju na to da je politički konsenzus oko toga da je broj zatvorenika u toj zemlji problem koji treba rešiti bio od ključne važnosti za usvajanje i javno prihvatanje reformi zakona čiji je cilj bilo smanjenje primene kazne zatvora.

Zatvorske vlasti su medju najpozvanijima da učine velik doprinos uvodjenju alternativa zatvoru u pravosudnim sistemima u kojima još nije razvijen sistem alternativnih sankcija. Zatvorske vlasti mogu da doprinesu svojim saznanjima o efikasnosti postojećeg sistema kažnjavanja, informacijama o širokom spektru osuđenika kojima se bavi zatvorski sistem, procenama verovatnoće da će se osuđenici držati uslova nezatvorskih kazni i stručnošću koja je važna za nadzor nad učiniocima krivičnih dela u zajednici. Stoga se preporučuje da zatvorske vlasti u Srbiji izrade i primene strategiju odnosa s javnošću u skladu sa R (2000), stav 15, koji kaže: „Politički i administrativni čelnici i šira javnost treba da dobijaju stalne informacije o prednostima za privredu i društvo koje proističu iz smanjenja primene kazne zatvora, a sve veće primene sankcija i mera vezanih za javni interes. Treba da postoji deklarirana politika odnosa s javnošću vezana za lokalne medije. Te informacije treba da stave naglasak na to da sankcije i mere

vezane za javni interes mogu da uključuju efikasno nadziranje i kontrolu učinilaca krivičnih dela.“

Alternativne sankcije: nekoliko pouka

Medjunarodno iskustvo i činjenice pokazuju da alternativne sankcije pružaju veću mogućnost nego kazna zatvora da dodje do rehabilitacije učinioca krivičnog dela i da se poveća bezbednost zajednice. Osim toga, alternativne sankcije su barem isto toliko efikasne, a često i efikasnije, u smanjivanju prestupničkog ponašanja koliko i kraće kazne zatvora, a ujedno su i jeftinije. Pouke izvučene iz procena medjunarodnog iskustva sa alternativnim sankcijama koje su direktno relevantne za proces implementacije u Srbiji ukratko su iznete niže.

Uključivanje sudstva

Prvo, sudstvo treba da bude aktivno uključeno u izradu i sprovođenje direktnih alternativa kazni zatvora. To preporučuje R (2000) 22, stav 7, koji kaže: „Sudske vlasti treba da budu uključene u proces izrade i revizije politike primene sankcija i mera vezanih za javni interes i treba da budu informisane o njihovim rezultatima, u cilju obezbeđivanja opšteg razumevanja njihove prirode medju predstavnicima sudstva.“ Osim toga, medjunarodno iskustvo pokazuje da postoji potreba promene stava u smislu spremnosti sudstva pre implementacije i kasnije kontinuirane profesionalne obuke. U ovom kontekstu, ohrabruje opredeljenje u Srbiji za obuku sudija, a tako i obuku tužilaca, koji će takodje igrati važnu ulogu, iako ova obuka još nije dovela do uvođenja alternativnih sankcija. Naime, predstavnici su izrazili različita gledišta o nivoima „spremnosti sudstva“ za uvođenje alternativnih sankcija. Medjunarodno iskustvo pokazuje da je priroda obuke od ključne važnosti. Sadržaj obuke sudija i tužilaca i njena svrha treba da budu usko povezani sa ciljevima uvođenja alternativnih sankcija, kako će one biti sprovedjene i kako će se procenjivati njihova delotvornost. Ni u jednom pravosudnom sistemu sudije nisu voljne da pribegavaju alternativama ako nije očigledno da će sankcije poslati jasnu poruku osuđenom licu i javnosti. Pokazalo se da jasno davanje do znanja osuđeniku i javnosti da je alternativa zatvoru direktna alternativa odlasku u zatvor doprinosi široj i adekvatnijoj primeni sankcija vezanih za javni interes u raznim zemljama. Medjutim, u nekim zemljama su alternativne sankcije prerasle status alternativa kazni zatvora i postale glavni način kažnjavanja. Jedna od posledica toga jeste da je, na primer, upućivanje na rad u javnom interesu dovelo do samo neznatnog smanjenja kraćih kazni zatvora u ovim zemljama. To se mora izbeći ako se želi da alternativne sankcije zaista budu alternativne.

Raspon alternativa

Treba takodje da postoji i odgovarajući raspon alternativa. Nalog o obaveznom lečenju i testiranju lekova (DTTO) koji se koristi kao uslov za probaciju u Škotskoj, Engleskoj i Velsu, na primer, predstavlja direktnu alternativu zatvoru koja se pokazala efikasna u smanjenju broja krivičnih dela kod ključne grupe koja često nije podobna, zbog lošeg zdravlja i haotičnog načina života, za rad u javnom interesu. Raspon

alternativnih sankcija u Srbiji mogao bi se proširiti tako što bi se nalozi o obaveznom lečenju uveli kao uslov za probaciju onih koji -- zbog zloupotrebe alkohola ili droga -- ne ispunjavaju uslove za rad u javnom interesu. U Švedskoj posebni oblici probacije uključuju „lečenje na ugovor“, pri čemu o lečenju od zloupotrebe droge ili alkohola odlučuje sud kao o alternativni zatvoru. Međutim, nije apsolutno neophodan velik broj različitih tipova kazni. Sa jakom „službom“ koja je zadužena za primenu i sprovođenje alternativnih sankcija moguće je imati efikasan sistem samo primenom novčane kazne, uslovne osude (sa nadzorom ili bez njega), rada u javnom interesu i primenom posredovanja, pomirenja i/ili poravnanja oštećenog i učinioca.

Novčane kazne

U mnogim pravosudnim sistemima izbegavanje plaćanja novčane kazne doprinosi porastu zatvorske populacije. Neke zemlje su donele odredbe koje kažu da se rad u javnom interesu primenjuje kao opcija u slučaju neplaćanja novčane kazne. Iako ima pozitivnih iskustava u vezi s ovom politikom u zemljama gde je ona usvojena, ostaje da se uradi još nekoliko stvari da bi se povećao raspon opcija za učinioce koji izbegavaju plaćanje novčane kazne da se njihova novčana kazna preimenuje u nalog o obaveznom radu, obrazovanju i vaspitanju radi izbegavanja upućivanja u zatvor.

Rad u javnom interesu

U nekoliko pravosudnih sistema koji su se opredelili za smanjenje populacije u zatvorima čine se napori da se identifikuju veliki radni projekti unutar zajednice kako bi se povećao broj učinilaca krivičnih dela angažovanih u poslovima od kojih će korist imati organizacije i zajednice. Ovde je cilj da se poveća broj mogućnosti za sticanje veština kako bi se osiguralo da učinioci krivičnih dela povećaju svoje šanse za zaposlenje i da se učiniocima sa posebnim potrebama izadje u susret gde god je to moguće. Veća pažnja se takodje posvećuje i postupku regrutovanja i selekcije i pomoći koja se pruža agencijama koje obezbeđuju radne zadatke unutar zajednice. Predstavnici su pomenuli stopu nezaposlenosti u Srbiji i probleme koje očekuju pri nalaženju za učinioce poslova vezanih za rad u javnom interesu. Druge zemlje su iznašle domišljate načine da u takvim okolnostima omoguće korisno zapošljavanje, na primer, u humanitarnim organizacijama, pa stoga nepostojanje slobodnih radnih mesta ne mora da bude nepremostiv problem. Postoje čvrsti dokazi iz drugih zemalja da rad u javnom interesu funkcioniše dobro kao „prava“ alternativa kazni zatvora. Što se tiče prirode rada u javnom interesu, istraživanja pokazuju da učinioci krivičnih dela koji su s tim imali dobra iskustva redje bivaju ponovo osudjivani.

Posredovanje, pomirenje i poravnanje

Zakon Republike Srbije je u skladu sa R (2000) 22, stav 1 u pogledu uvođenja odredbi Člana 59 (1) i (2) Krivičnog zakonika iz 2006. godine, koji reguliše pitanja poravnanja učinioca i oštećenog. Gradeći na temelju službe posredovanja koja je već uspostavljena kada je reč o maloletnicima, postoji velik prostor za to da posredovanje, pomirenje i nadoknada štete odigraju važnu ulogu u primeni alternativnih sankcija u

Srbiji. Posredovanje je kamen-temeljac racionalnog pristupa kaznenoj politici u Finskoj, gde je zasnovano na dobrovoljnom radu. U toj zemlji programi pomirenja oštećenog i učinioca mogu da utiču na to da tužilac ne zatraži izricanje daljnjih mera ili da sud ne izrekne težu kaznu. Učestvovanje u posredovanju je dobrovoljno, može ga inicirati bilo koja od postojećih strana i može da započne u periodu posle učinjenog krivičnog dela, a pre izvršenja kazne. Policija i tužilaštvo godišnje podnose 75% svih prijava -- tipični prekršaji su fizički napad, kradja i šteta učinjena na tuđoj imovini. Srbija ima potencijal da razvije sličnu praksu, što će za rezultat imati poštedu maloletnih učinioca krivičnih dela od kazne zatvora, bolje postupanje sa zatvorenicima i uspešniju rehabilitaciju učinilaca krivičnih dela.

Uslovni otpust

Alternativne sankcije posle izricanja kazne -- uslovni otpust -- od ključnog su značaja ako se želi postići društvena rehabilitacija bivših zatvorenika. Primena sankcija vezanih za javni interes da bi se zamenio drugi deo kazne zatvora neće zahtevati samo pripremu javnosti da to prihvati nego i aktivno uključivanje službi zajednice. To će takodje zahtevati i uspostavljanje efikasne veze između njih i zatvorskih vlasti. Služba u okviru Zavodskih vlasti u Srbiji biće zadužena za nadziranje uslovno otpuštenih pojedinaca, a međunarodna iskustva ovde pokazuju da se to često može najbolje ostvariti putem elektronskog nadzora i sankcije rada u javnom interesu. Treba razmotriti opseg primene takvih metoda.

Etapna primena alternativnih sankcija

Nekoliko predstavnika je govorilo o nameri da se uvedu pilot-projekti u Beogradu. To predstavlja konstruktivan korak napred i u skladu je sa R (2000) 22, stav 4, koji kaže: „Treba obezbediti uvodjenje novih sankcija i mera vezanih za javni interes na probnoj osnovi.“ Ovakav pristup će otvoriti prostor za etapnu primenu alternativnih sankcija širom Srbije na način koji dopušta reviziju na osnovu izvučenih pouka.

U skladu sa R (2000) 22, stav 5, važno je da implementacija primene i sprovođenja alternativnih sankcija bude u etapama i ostvarena na način koji omogućava obezbeđivanje kvalitetnih podataka i informacija neophodnih za efikasan nadzor i evaluaciju, a R (2000) 22, stav 28 preporučuje: „Treba razviti statistički metod koji će rutinski opisivati razmere primene i rezultate sankcija i mera vezanih za javni interes.“ Takodje je važno adekvatno razmotriti tip učinioca krivičnog dela za koji će razne vrste alternativnih sankcija biti odgovarajuće, kako će se one procenjivati, kojim sredstvima i od strane koga, i kako će se procenjivati njihova efikasnost. To je u skladu sa R (2000) 22, stav 19, koji preporučuje: „Treba odrediti kriterijume efikasnosti tako da se iz raznih perspektiva mogu proceniti troškovi i korist vezani za programe i intervencije ...“

Iako postoji nekoliko načina tumačenja efikasnosti, moguće je izdvojiti tri različita tipa okolnosti u kojima se pojam efikasnosti može najbolje razumeti. Može se smatrati da je neka alternativna sankcija efikasna ako je njen rezultat to da učinilac u određenom vremenskom periodu više ne učini krivično delo (neponavljanje krivičnog

dela) ili ako učinilac izdrži sankciju ne prekršivši formalne uslove sudskog naloga (uspešno izvršenje sudskog naloga). Alternativna sankcija je delimično efikasna ako se ostvare određeni srednjoročni ciljevi obaveznog lečenja; na primer, ako učinilac čije je krivično delo usko povezano sa teškim opijanjem smanji količinu konzumiranog alkohola nakon učestvovanja u propisanom programu za teške zavisnike od alkohola (srednjoročni ciljevi obaveznog lečenja).

Treba iskazati jasno opredeljenje za istraživanje radi nadziranja rane implementacije alternativnih sankcija kako bi se one mogle bolje razraditi. Evaluacija je neophodna da bi se identifikovala dobra praksa i koje inicijative su najdelotvornije kod koje vrste učinilaca krivičnih dela; opredeljenje za „ono što je delotvorno“. R (2000) 22, stav 24 preporučuje: „Treba adekvatno investirati u istraživanje radi nadziranja izvršenja i evaluacije rezultata programa i intervencija koje se koriste pri implementaciji sankcija i mera vezanih za javni interes.“

Pilot-projekat

Radna grupa

Radna grupa, sastavljena od predstavnika Zавodske uprave, službe za primenu i sprovođenje alternativnih sankcija, Ministarstva za rad, pravosuđa, tužilaštva, centara za socijalnu pomoć, posredničkih službi i drugih relevantnih agencija čija je briga implementacija alternativnih sankcija, treba da izradi detaljne parametre pilot-projekta.

Ciljevi

Radna grupa treba, na osnovu relevantne pravne regulative i strateških dokumenata, kao i preporuka Saveta Evrope navedenih na strani 1 ovog izveštaja, da odredi ciljeve pilot-projekta.

Postupci

Pod pretpostavkom da će deset poverenika da radi na primeni i nadzoru alternativnih sankcija, treba odluke o određivanju osoblja za različite zadatke identifikovati vezano za ciljeve.

Funkcionisanje

Ovde je neophodno precizno artikulirati kako će opcije primene alternativnih sankcija biti stavljene u funkciju u sudu u Beogradu koji je deo pilot-projekta. To će zavisiti od tačne prirode dužnosti, zaduženja i odgovornosti određenih povereničkoj službi.

Osoblje

Biće neophodno identifikovati osoblje koje će biti uključeno u pilot-projekat i naznačiti šta se očekuje od njihovog angažmana. Svaki član osoblja davaće svoj poseban doprinos, ali je važno identifikovati polje rada gde je neophodno zajedničko delovanje.

Ciljne grupe

Treba odrediti način na koji će učinioci krivičnih dela biti identifikovani kao podobni za različite tipove alternativnih sankcija. Ovde treba obratiti pažnju na to ko će biti zadužen da vrši procene, kako će se te procene vršiti i kako će rezultati procena biti prenošeni sudstvu.

Praćenje i evaluacija

Biće potrebno pratiti pilot-projekat da bi se za Radnu grupu obezbedile tekuće povratne informacije o procesu primene, identifikujući gde se projekat odvija dobro, a gde se javljaju problemi. U svetlu ovih procena, koje treba davati u redovnim intervalima, Radna grupa će moći da prilagodjava projekat kako bi poboljšala njegov potencijal za ostvarenje ciljeva. Na osnovu dogovorenog vremenskog okvira, projekat treba evaluirati da bi se došlo do procene o tome do koje mere su ciljevi ispunjeni. S obzirom na to da će puna implementacija trajati od 2006. do 2010. godine, biće potrebna evaluacija u nekom medjuperiodu. Osim ciljeva projekta vezanih za popunu osoblja i službu, a u skladu sa R (1992) 16, Pravilo 90, evaluacija alternativnih sankcija i mera treba da uključuje i to do koje mere njihova primena:

- jeste u skladu sa očekivanjima zakonodavaca, sudskih vlasti, izvršnih vlasti i zajednice kada je reč o ciljevima alternativnih sankcija i mera;
- doprinosi smanjenju stope izricanja kazne zatvora;
- omogućava da se zadovolje potrebe učinioca krivičnog dela vezane za krivično delo;
- isplativa;
- doprinosi smanjenju stope kriminala u zajednici.

Evaluacija takodje treba da omogući detaljnu procenu neophodnih resursa i ostvarljivih rokova za uvođenje alternativnih sankcija u celoj zemlji.

Izveštaj Rajmonda Svenenhojsa (Raymond Swennenhuis)

**Sistem alternativnih sankcija i probacije u Srbiji:
Poseta 11-12. oktobra, 2006.**

Opšte težište tri izveštaja ovog izaslanstva jeste na alternativnim sankcijama i probaciji. Težište mog izveštaja biće posebno na organizaciji povereničke službe zadužene za alternativne sankcije i probaciju (u daljem tekstu: „Služba“) i razvoju proizvoda i usluga. Izveštaj će se takodje dotaći i pitanja regrutovanja i obuke osoblja. Stoga sam pokušao da uspostavam što jaču vezu sa pretpostavljenim radom Povereničke službe kako je ona definisana u sadašnjim zakonskim okvirima: rad u javnom interesu i nadzor učinilaca krivičnih dela kojima je izrečena uslovna osuda. Izveštaji Profesora Džeklin Tumz i gospodje Luize Gandini (koleginica koje su sa mnom bile u ovoj poseti) stavljaju težište na ključna pitanja vezana za primenu i evaluaciju alternativnih sankcija i pravnog okvira.

Moj izveštaj pre svega stavlja naglasak na nužnost da Služba usvoji jasan iskaz misije organizacije. To je usko povezano sa napomenama koje je iznela Profesor Tumz o važnosti jasnog artikulisanja ciljeva uvođenja alternativnih sankcija. Drugo, moj izveštaj stavlja naglasak na to da iz iskaza misije organizacije mogu i treba da proisteknu i razviju se drugi ključni elementi Službe. To podrazumeva odgovarajući organizacioni okvir, razvoj proizvoda i usluga, izbalansiran korpus radnika i oblika obuke i obrazovanja. Ovaj izveštaj govori o nekim od ovih pitanja, ukazujući na područja gde može i treba da se obrati posebna pažnja. Na kraju izveštaja, rezimiraću glavne zaključke i preporuke.

Opšte

Uopšte gledano, treba čestitati srpskim vlastima na brzini kojom su izvršile neophodne promene unutar pravnog okvira. Članovi ovog izaslanstva takodje su primetili visok stepen spremnosti i osećaja hitnosti da se uhvati u koštac sa pitanjima koja još daleko prethode efikasnoj primeni alternativnih sankcija u sistemu krivičnog zakona. Stekli smo utisak da nema prepreka dobroj saradnji između različitih agencija i partnera na terenu. Medjutim, nije mnogo uradjeno na utvrđivanju konkretnih radnih aranžmana i operativnog plana. Prema rečima predstavnika s kojima smo razgovarali, to je uglavnom stoga što nedostaje precizniji pravni okvir (npr. podzakonski propisi). Osim toga, zbog nepostojanja operativne infrastrukture i nedovoljnog broja poverenika, ništa još nije preduzeto da se započne sa konkretnim akcijama.

Bilo je teško proceniti i kakav je opšti stav šire javnosti prema alternativnim sankcijama uopšte i rada u javnom interesu konkretno. Takodje, teško je proceniti mišljenje i stav potencijalnih „korisnika“ sankcije vezane za javni interes (npr. domova za stare osobe, opština i drugih). Od velike koristi bi bilo da se obezbedi njihova saradnja, uz pomoć lokalnih službi za socijalnu zaštitu.

Na osnovu opšteg iskustva drugih zemalja može se pouzdano reći da je mudro investirati u razvoj dobrih odnosa i sa javnošću i sa potencijalnim partnerima. Treba izraditi strategiju njihovog informisanja o tome šta je to rad u javnom interesu i ubedjivanja da zauzmu pozitivan stav prema njemu.

Takodje je bilo ohrabrujuće videti zainteresovanost i angažman nevladinih organizacija i akademskih krugova. To je važno za stvaranje čvrste osnove kada se započne sa primenom alternativnih sankcija.

Čini se da je najvažnije da se što pre finalizuju neophodni podzakonski propisi. Nakon što bude određena prva grupa poverenika, moći će da se pokrene jedan ili više pilot-projekata kako bi se razvila dobra praksa izvršenja alternativnih sankcija. Taj eksperimentalni projekat biće dobra praksa za testiranje operativnih planova i njihovo brzo prilagodjavanje kada to bude neophodno. Više reči o mogućnostima pilot-projekta biće u izveštaju Profesora Džeklin Tumz.

Misija organizacije Povereničke službe

Zakon o izvršenju krivičnih sankcija (u daljem tekstu ZIKS) reguliše osnivanje „posebne organizacione jedinice Zavodske uprave“ (član 181 ZIKS) koja će biti zadužena za izvršenje mere rada u javnom interesu. Tek treba izraditi podzakonske propise koji će detaljnije regulisati organizaciju povereničke službe.

Preporučujem da se pažnja posveti jasnom formulisanju misije Službe, bilo direktno podzakonskim propisima, bilo nekim dokumentom strateške politike na kom se zasnivaju podzakonski propisi. Naravno, misija organizacije treba da bude u skladu sa opštim strateškim ciljevima ministarstva kojem Služba pripada. Bilo kako bilo, neophodno je angažovati se u procesu izrade misije organizacije tako da se iz nje mogu izvesti opšti, strateški i operativni ciljevi.

Opšteprihvaćeni važni elementi misije organizacije drugih evropskih službi za probaciju jesu: zaštita javnosti, smanjenje učestalosti ponovnog izvršenja krivičnog dela, procena rizika, efikasno izvršenje kazni i alternativnih sankcija (vezanih za javni interes), pomaganje učiniocima da se reintegrišu i rehabilituju. Eksplicitna misija organizacije trebalo bi takodje da „uključuje pitanja kao što su obaveze i prava učinioca krivičnog dela, efikasno izvršenje intervencija i programa za preseljenje učinioca, legitimni interesi oštećenih lica, organizaciona odgovornost za bezbednost zajednice, i saradnja sa osobljem zatvora, nadležnih agencija i organizacija i sa pojedincima iz zajednice.“ (R (2000) 22, dodatak 2, član 11). Takva misija organizacije trebalo bi da se uklapa u specifičan socijalno-politički kontekst u kom se nalazi Srbija i da odgovara ulozi Službe medju partnerima u sudskom lancu.

Jasna misija organizacije može da usmeri nekoliko procesa u kojima će Služba biti angažovana u bliskoj budućnosti. Prvo, izbor konkretnih zadataka, proizvoda i usluga veoma zavisi od toga kakvi su strateški ciljevi zacrtani. Nadalje, njena uloga i položaj medju drugim učesnicima u pravosudnom lancu zavisi od misije organizacije i strateških ciljeva. U tom pogledu misiju organizacije treba da „dopunjuju planovi i praksa službe koji za cilj imaju da razne organizacije i pojedince angažovane na primeni sankcija i mera vezanih za javni interes učine što svesnijima važnosti delovanja u pravcu zajedničkih ciljeva i medjusobnog razumevanja metoda rada.“ (R (2000) 22, dodatak 2, član 12)

Organizacija

Trenutno je predviđeno da Služba bude integralni deo Ministarstva pravde, pri Odeljenju za izvršenje krivičnih sankcija. To je logičan i praktičan izbor, pošto će Služba biti zadužena za primenu krivičnih sankcija kao što su probacija uz zaštitni nadzor i sankcije vezane za javni interes. Ovaj organizacioni model koristi nekoliko drugih evropskih zemalja.

U isto vreme, može doći do potrebe da se razrade drugi proizvodi i usluge unutar Službe. To će zavisiti od nekoliko faktora kao što su misija organizacije i želja za većim angažovanjem u drugim fazama krivičnog postupka.

Što se tiče primene alternativnih sankcija, razne preporuke Saveta Evrope ukazuju na važnost savetodavne funkcije pre izricanja sankcija i mera vezanih za javni interes. R (92) 16, pravilo 31 kaže da se „sankcije ili mere vezane za javni interes nameću samo onda kada se zna kakvi mogu da budu odgovarajući uslovi ili obaveze i da li je učinilac krivičnog dela spreman da saradjuje i prihvati ih“. Nadalje, „svi uslovi kojih učinilac treba da se pridržava u pogledu sankcija ili mera vezanih za javni interes određuju se uzimajući u obzir njegove individualne potrebe važne za primenu sankcija, njegove mogućnosti i prava, kao i njegove obaveze prema društvu.“ (R (92) 16, pravilo 32) To znači da sudske vlasti moraju da dobiju odgovarajuće informacije pre izricanja takve sankcije. A „informaciju sudu ili javnom tužiocu o pripremi, izricanju i primeni sankcije ili mere vezane za javni interes pruža profesionalno osoblje ili organizacija navedena u zakonu.“ (R (92) 16, pravilo 56) Krivični zakonik Srbije takodje govori o neophodnosti da sud ima dovoljno informacija o „ličnosti učinioca i njegovoj spremnosti da obavlja rad u javnom interesu“, (član 52 Krivičnog zakonika). Isto se primenjuje za uslovnu osudu i dodatne obaveze gde sud mora da razmotri „ličnost učinioca“ i druge socijalne informacije (članovi 72 i 74 Krivičnog zakonika).

To bi moglo da znači da će Služba biti više uključena u drugim, ranijim fazama krivičnog postupka, od samog početka kada se informacije daju sudskim vlastima sve do trenutka primene sankcija.

U početku bi se informativno-savetodavna funkcija mogla vezati samo za mogućnost izricanja sankcija vezanih za rad u javnom interesu, kao što je ranije pomenuto. Kasnije bi se ova informativna funkcija mogla proširiti na druge odluke suda ili službe javnog tužioca, kao što su određivanje ili ukidanje pritvora, uslovno otpuštanje iz pritvora ili prevremeni otpust zatvorenika. Na taj način bi Služba mogla da postane partner sa stalnim zadacima u pravosudnom lancu: dijagnoza/procena -- informacije -- primena alternativnih sankcija -- i možda naknadno vođenje brige o učiniocu.

Kada se bude vršio trajniji izbor mesta gde će Služba biti, i u organizacionom i u fizičkom smislu, moraju se uzeti u obzir proizvodi i usluge Službe. Trenutno, sa sadašnjim obimom aktivnosti planiranih za Službu, njen smeštaj unutar Ministarstva pravde u tesnoj vezi sa Zavodskom upravom predstavlja logičan izbor. U (bliskoj) budućnosti, kada bude uzimano u obzir proširenje zadataka i dužnosti Službe, to može imati uticaja na njeno organizaciono ustrojstvo. Interno treba proceniti nekoliko zadataka uzimajući u obzir njihovu međusobnu kompatibilnost. Naročitu pažnju treba obratiti na

to da se ne kompromituju profesionalnost i objektivnost proizvoda. To, na primer, može da bude slučaj kada Služba ima zadatak da pruža informacije i savete vezane za sankcije rada u javnom interesu sudskim vlastima s jedne strane, a s druge strane je zadužena za primenu tih istih sankcija. (Vidi takodje pasus o proizvodima i uslugama Službe). Stoga bi možda trebalo razmisliti o uzimanju u obzir izvesnog stepena fleksibilnosti u organizacionom ustrojstvu tako da bude moguće izvršiti prilagodjavanje kada je to neophodno i moguće.

Mogućnosti za drugačije organizaciono ustrojstvo Službe su, na primer, a) da bude javni organ, koji će se finansirati iz državnog budžeta, ali sa izvesnim stepenom nezavisnosti u pogledu izvršenja zadataka, b) da bude u sastavu Ministarstva, ali da različite zadatke stavlja u nadležnost odvojenih odeljenja; c) da bude privatna organizacija sa specifičnom kontrolom i uslovima koju će finansirati država; d) ili da bude kombinacija gornjih opcija, čime bi se uzelo u obzir odvajanje funkcija ako je to neophodno. Naravno, moguće su i druge opcije.

Jedan drugi aspekt koji treba uzeti u obzir kada se razmišlja o organizacionom ustrojstvu jeste ugradnja u lokalne strukture. Lokalne jedinice Službe koje deluju u regionima imaju važan zadatak da uspostave radne odnose sa različitim interesnim grupama. Važni partneri u primeni alternativnih sankcija vezanih za javni interes jesu: opštine, lokalna policija, lokalni ogranak Tužiteljstva, organizacije za brigu o mladima i socijalnu zaštitu, dobrotvorne organizacije, bolnice i domovi za stare osobe, itd. Svaki tip organizacionog ustrojstva treba da uzme u obzir određeni stepen fleksibilnosti prema lokalnim jedinicama Službe, čime će se omogućiti lokalnim jedinicama Službe da usaglase svoje konkretne svakodnevne aktivnosti sa lokalnim partnerima.

Što se tiče fizičkog smeštaja lokalnih jedinica Službe, postoji nekoliko mogućnosti. Tokom naših sastanaka pomenuto je da bi lokalne jedinice Službe, to jest jedinice van Beograda, možda mogle da budu smeštene u sudovima, zatvorima ili centrima socijalne zaštite. Iz finansijskih razloga nije realno očekivati izgradnju novih prostorija. Korišćenje postojećih prostorija u sudovima čini se da je logičan izbor, pošto će veze sa sudstvom i tužilaštvom verovatno biti važne u svakodnevnim operacijama lokalnih jedinica Službe. S druge strane, smeštaj u kancelarijama lokalnih zatvora nije nelogičan izbor s obzirom na organizacione veze sa zavodskom upravom. Što god da bude odlučeno, od suštinske važnosti za dobro funkcionisanje Službe jeste zadovoljavajući, funkcionalan i bezbedan radni prostor.

Zadaci i odgovornost

ZIKS u širokim crtama reguliše zadatke koje će Služba imati. Generalno govoreći, na osnovu trenutne pravne situacije, Služba će imati zadatak da nadzire izvršenje kazne rada u javnom interesu, uslovnu osudu uz zaštitni nadzor. Sa komparativne tačke gledišta, služba za probaciju kakva je Poverenička služba mogla bi da ima širok raspon dodatnih zadataka i odgovornosti. Neki primeri su:

- davanje informacija sudskim vlastima da im se pomogne u izricanju kazni i donošenju drugih odluka (uključujući procenu rizika od ponavljanja krivičnog dela)
- razvijanje, primena i nadziranje sankcija i mera vezanih za javni interes
- pružanje praktične i socijalne pomoći, staranje i naknadno staranje o učiniocu tokom njegovog dodira sa sistemom krivičnog zakona
- izvršavanje intervencija koje za cilj imaju sprečavanje recidivizma (uključujući pojedinačne ili grupne programe obuke čiji je krajnji cilj promena kriminalnog ponašanja)
- podrška i pružanje pomoći (bivšim) zatvorenicima tokom priprema za otpust
- kontrolisanje i nadziranje uslova koji se odnose na učinioca krivičnog dela
- angažovanje u aktivnostima koje su u interesu zajednice, uključujući vladine i nevladine organizacije

Važno je uvideti važnost veze između raznih zadataka i proizvoda. Svi proizvodi i usluge treba da se uklapaju u opšte ciljeve organizacije, ali neki elementi su toliko organski povezani da ih treba bliže razmotriti iako trenutno nisu eksplicitno izloženi u pravnim tekstovima.

Sada je predviđeno da se Služba usredsredi na primenu i nadzor alternativnih sankcija. Preporučujem da Ministarstvo razmotri otvaranje mogućnosti za dodatne proizvode i usluge ključne za uspeh ovih osnovnih zadataka. Posebno treba razmotriti procenu rizika od ponavljanja prekršaja i savetodavnu funkciju u odnosu na sudske vlasti.

Pružanje kvalitetnih informacija i procena sudskim vlastima pre svega je važno za korektan i pravičan sudski postupak. Saveti o odgovarajućoj kazni su važni i treba da uzimaju u obzir ličnost učinioca krivičnog dela i učinak koji će kazna imati na njega. To se posebno može primeniti kod odmeravanja alternativnih kazni. To je istaknuto u R (92) 16, pravilo 31: „sankcije ili mere vezane za javni interes određuju se samo kada se zna koji uslovi ili obaveze su odgovarajući i da li je učinilac spreman da saradjuje i da ih se pridržava“, i u R (92) 16, pravilo 32: „svi uslovi kojih učinilac treba da se pridržava vezano za sankciju ili meru vezanu za javni interes određuju se uzimajući u obzir njegove individualne potrebe od važnosti za primenu mere, njegove mogućnosti i prava, kao i njegovu odgovornost prema društvu.“ Osim toga, „savete sudu ili javnom tužiocu vezane za pripremu, određivanje ili primenu sankcije ili mere vezane za javni interes daje samo profesionalno osoblje ili za to zakonom određena organizacija“. (R (92) 16, pravilo 56) „Izbor nezatvorske mere zasniva se na proceni utvrdjenih kriterijuma vezanih za prirodu i težinu prekršaja i za ličnost i poreklo učinioca, za svrhu kažnjavanja i prava žrtve“. (Tokijska pravila, član 3.2) „Ako postoji mogućnost da se sastavljaju izveštaji o socijalnom statusu, sudski organ vlasti može se koristiti izveštajem koji je pripremio ovlašćeni zvaničnik ili nadležna ovlašćena agencija. Izveštaj treba da sadrži socijalne podatke o učiniocu koji su relevantni za njegove ranije prekršaje zakona i krivična dela o kojima se vodi postupak. Takođe, izveštaj treba da sadrži informacije i predloge od značaja za odlučivanje o presudi. Izveštaj je zasnovan na činjenicama, objektivan je i nepristrasan, sa jasno identifikovanim stavovima“. (Tokijska pravila, član 7.1)

Izaslanstvo je informisano o obuci vezanoj za pravni okvir alternativnih sankcija koju izvodi Sudski centar za obuku. Bili smo impresionirani kada smo čuli da je svih 2300 sudija već učestvovalo u njoj. Sada sudije imaju relevantne informacije o postojećim alternativnim sankcijama i grupi učinilaca koja može da podleže tim sankcijama. To je važno iz najmanje dva razloga. Prvo, dobro je za motivaciju sudija da primenjuju alternativne sankcije. Drugo, sada se može pretpostaviti da sudije imaju više informacija o nekim od objektivnih kriterijuma na osnovu kojih učiniocima može biti određena sankcija vezana za javni interes i za koji tip učinioaca će ona biti korisna.

Preporučujem da, pored ovih saznanja, sudije i tužioci dobijaju konkretnije savete (kvalitetne procene i savete) o podobnosti određenog pojedinca za sankciju rada u javnom interesu. Osim objektivnih kriterijuma, ovi subjektivni kriterijumi su važni za određivanje potencijalnih rizika i šansi da određeni učinilac dokraja odsluži sankciju vezanu za javni interes.

Šanse za uspešno odsluženje alternativne sankcije moraće da procenjuje profesionalni organ. Može se očekivati da će primena novih alternativnih sankcija, kao što su rad u javnom interesu i uslovna osuda uz nadzor, biti strogo nadzirana kako od strane profesionalne pravničke struke tako i od šire javnosti. I zbog toga je takodje važno od samog početka utvrditi plan implementacije koji uključuje odgovarajuću procenu rizika i potencijalnog uspeha alternativa kazni zatvora. Takvi postupci se mogu testirati i po potrebi prilagodjavati kroz pilot-projekte (vidi izveštaj Profesora Džeklin Tumz) pre nego što počnu da se primenjuju u celoj zemlji.

Slična uloga Službe može se predvideti u fazama prevremenog otpusta zatvorenika. Ovde ona može da ima sličan savetodavni položaj zasnovan na praksi dobre procene.

Svaka promena ili proširenje zadataka i odgovornosti Službe nosiće posledice za njeno organizaciono ustrojstvo. Sve zadatke treba procenjivati u odnosu na njihovu kompatibilnost. Mora se obratiti pažnja na to da se ne kompromituju profesionalizam i objektivnost proizvoda. To može da bude slučaj kada Služba ima savetodavne zadatke prema sudstvu u pogledu sankcija vezanih za javni interes kao i zadatke u primeni tih sankcija. (Vidi i pasus o organizaciji Službe).

Nadalje, preporučujem da Služba investira u dizajn svojih proizvoda i usluga. Mnogo šta se može pomenuti u ovom pogledu, ali pomenuću samo neke elemente koje treba uzeti u obzir. Važno je obratiti pažnju na definisanje proizvoda i usluga. Proizvodi se mogu opisati ne samo u kvantitativnom nego i u kvalitativnom smislu, što doprinosi transparentnosti i proverljivosti Službe. Time se lakše i efikasnije mere rezultati i po potrebi prilagodjavaju politika i praksa. Jednako važni su kvalitativni kriterijumi vezani za interne postupke. Kvalitativni kriterijumi mogu da pruže smernice za izradu operativnih i administrativnih postupaka i od ključne su važnosti za odgovarajuću raspodelu zadataka i odgovornosti. Takodje se mogu izraditi i kvantitativni kriterijumi i vremenske norme. To se može razviti u važno sredstvo kontrole upravljanja kako bi se povećala efikasnost i kako bi se uspostavila veća kontrola nad rezultatima aktivnosti Službe.

Može se reći da je smanjenje kriminala i recidivizma, a time i povećanje bezbednosti u društvu, jedan od glavnih ciljeva Povereničke službe. Stoga je važno imati odgovarajuća i ažurna saznanja o uzrocima kriminala i recidivizma uopšte i krimogenih faktora rizika posebno. Kada bude birala i razvijala proizvode i aktivnosti, Služba će možda težiti ka metodima koji su u ovom pogledu dali dobre rezultate. Pametno je spojiti razvoj proizvoda i sredstava koja su naučno opravdana i koja su dokazala svoju efikasnost. To je važno zbog podrške društva i spremnosti javnosti da prihvati alternativne sankcije i probaciju, a takodje da prihvati i Službu kao koristan i pouzdan organ u pravosudnom lancu.

Izbor, regrutovanje i obuka osoblja

Tokom naših sastanaka saznali smo da je izbor prve grupe od 10 poverenika za region Beograda već počeo ili će uskoro početi. Izgleda da je nivo obrazovanja potencijalnih kandidata generalno dobar. Njihovo školovanje najčešće je bilo na polju društvenih nauka ili prava. Kada se bude pristupilo regrutovanju i izboru budućih poverenika, treba obratiti pažnju na to da ne bude „diskriminacije“ i „uzeti u obzir konkretnu politiku u interesu određenih kategorija i različitost učinilaca krivičnih dela koji će biti nadzirani.“ (R (92) 16, pravilo 37)

Osim toga, „osoblje zaduženo za implementaciju dovoljno je brojno da efikasno izvršava razne dužnosti.“ Nadalje, „treba izraditi norme i politiku koje će osigurati da broj i kvalitet osoblja bude u skladu sa obimom posla i profesionalnim veštinama i iskustvom potrebnim za obavljanje posla.“ (R (92) 16, pravilo 38)

Osim odgovarajućem regrutovanju, pažnju treba posvetiti i odgovarajućoj obuci osoblja kako bi ono „imalo realnu sliku svog delokruga rada, svojih konkretnih dužnosti i etičkih zahteva svoga posla.“ Nadalje, njihova „profesionalna kompetentnost treba da se redovno dograđuje i razvija kroz daljnju obuku i kontrolu i procenu njihovih rezultata.“ (R (92) 16, pravilo 39)

Služba u celini biće odgovorna za skup različitih zadataka. Svaki poverenik pojedinačno biće odgovoran za zadatke koji su mu novi. Stoga je važno da se početna i permanentna obuka shvati ozbiljno da bi se povećale šanse za uspešno uvođenje alternativnih sankcija.

Pretpostavka je da će poverenici raditi sa klijentima koji su pristali da izvrše sankciju ili meru vezanu za javni interes. Ipak, te aktivnosti se odvijaju u pravosudnim okvirima. Neizvršenje sankcija ili mera vezanih za javni interes može imati posledice za klijenta. Osim toga, pristanak klijenata ne znači i da će klijenti uvek biti kooperativni. Stoga najmanje jedan deo posla poverenika neće biti socijalni rad sa dobrovoljnim klijentima koji su kooperativni. To zahteva specijalna znanja i veštine. Preporučujem da se blagovremeno posveti vreme i energija izradi odgovarajuće metodologije rada poverenika koja je usmerena na specifičnosti rada sa klijentima kojima je određena probacija (t.j. za potrebe ovog izveštaja: klijentima kojima je izrečena sankcija ili mera rada u javnom

interesu ili uslovna osuda uz zaštitni nadzor). Ova posebna metodologija rada može onda da se integriše u program početne i permanentne obuke poverenika.

Drugi aspekt koji treba razmotriti jeste mogućnost da se poverenici specijalizuju za pojedine zadatke. Prednosti ovoga su da se pojedini radnici mogu usredsrediti na proširivanje svojih specifičnih znanja i veština i tako kvalitativno poboljšati rezultate svoga rada. To će možda postati važnije u budućnosti, kada Služba proširi svoje aktivnosti savetodavnom funkcijom u sudskom postupku.

Specijalizacija može takodje da igra ulogu kada se uzme u obzir međusobna kompatibilnost raznih zadataka Službe. To može da se pokaže kao važno kada Služba bude imala zadatak da daje informacije i savete sudskim vlastima o sankcijama vezanim za javni interes, a takodje i zadatak da sprovodi te sankcije. U takvom scenariju, uzimajući u obzir profesionalizam i objektivnost Službe, može se doneti odluka da se ti zadaci razdvoje unutar Službe, što govori u prilog potrebi specijalizacije poverenika.

U našim razgovorima za vreme posete stekli smo utisak da će mnogi poverenici biti izabrani iz redova zatvorske uprave. To nije nelogično, pošto je Služba usko povezana sa zatvorskom upravom. Osim toga, i jedni i drugi rade sa istom ciljnom grupom (učiniocima krivičnih dela). Medjutim, postoje argumenti u prilog činjenici da treba razmotriti mogućnost proširenja potencijalnih radnika Službe. Pre svega, angažovanje osoblja iz zatvorske uprave može imati za posledicu izvesno slabljenje kapaciteta zatvorske uprave. Čini se da je zatvorska uprava već u nekoliko navrata imala teškoća sa potpunom svih radnih mesta. Osim toga, namera je da se nova Služba razvija uvodeći nove zadatke, proizvode i možda metode rada. U tom kontekstu, angažovanje osoblja drugačijeg profila, van redova zatvorske uprave, moglo bi takodje da bude korisno za razvijanje novih aktivnosti uz nove metode rada.

Može se razmišljati o raznim tipovima radnih mesta u Službi. U ovom izveštaju bih samo želeo posebno da pomenem da je potrebno angažovati stručnjake za komunikacije i odnose s javnošću. Podrška javnosti je važna za uspeh i održivost sankcija i mera vezanih za rad u javnom interesu. Stoga, „šire se odgovarajuće informacije o prirodi i sadržini sankcija i mera vezanih za javni interes da bi šira javnost, uključujući privatna lica i privatne i javne organizacije i službe uključene u implementaciju ovih sankcija i mera, mogla da ih razume i u njima vidi adekvatan i uverljiv odgovor na kriminalno ponašanje“. (R (1992) 16, pravilo 44) U R (2000) 22, stavovi 15 i 18, ovo se ponavlja sličnim rečima, ukazujući na to da se preporučuju „snažne kampanje vezane za odnose s javnošću s ciljem pridobijanja podrške javnosti“.

Zaključak i preporuke

U zaključku se može reći da je mnogo učinjeno na formalno-pravnom okviru. Još ima posla na polju nižeg zakonodavstva i propisa. U praksi još nije pokrenuta nijedna akcija, iako je počela selekcija poverenika, a sudije su već prošle obuku vezanu za novi pravni okvir.

Sve zainteresovane strane imaju pozitivan stav prema saradnji i voljne su da započnu implementaciju. Čini se da nema većih prepreka da se započne sa implementacijom pilot-projekata.

Treba podržati ideju da se pokrene jedan ili više pilot-projekata. To je dobra praksa koja dozvoljava da se izvrše poboljšanja i prilagođavanja pre nego što se u celoj zemlji uvedu sankcije vezane za javni interes.

U ovom izveštaju je iznet niz različitih preporuka, opcija i napomena zasnovanih na informacijama koje smo prikupili tokom naše posete. Jedan broj preporuka ponovljen je niže.

Preporučuje se da se obrati pažnja na to da se zadaci Službe jasno formulišu, bilo direktno podzakonskim propisima, bilo dokumentom strateške politike koja je u osnovi podzakonskih propisa. Važno je uložiti napor u proces izrade iskaza misije Službe kako bi se iz njega mogli izvući opšti, strateški i operativni ciljevi.

Preporučuje se da Ministarstvo razmisli o otvaranju mogućnosti za uvođenje dodatnih proizvoda i usluga od ključne važnosti za uspeh osnovnih zadataka (t.j. nadziranja uslovnih osuda i rada u javnom interesu). Posebno treba razmisliti o proceni rizika od ponavljanja krivičnog dela i o savetodavnim funkcijama u odnosu na sudske vlasti tokom nekoliko faza krivičnog postupka (npr. pre izricanja sankcija vezanih za javni interes).

Preporučuje se da svaki tip organizacionog ustrojstva Službe uzme u obzir izvestan stepen fleksibilnosti prema lokalnim jedinicama Službe, čime će se omogućiti da lokalne jedinice bolje usaglasе svoje konkretne svakodnevne aktivnosti sa svojim lokalnim partnerima.

Moglo bi se razmisliti o promenama organizacionog ustrojstva Povereničke službe, npr. kada se razmišlja o proširenju zadataka i odgovornosti Službe (osim onih vezanih za izvršenje kaznenih sankcija). Opcije su npr. a) javni organ, finansiran iz državnog budžeta, ili b) u okviru Ministarstva, ali pod različitom upravom.

Preporučuje se da Služba investira u dizajn svojih proizvoda i usluga, npr. definisanje proizvoda i usluga standardima kvantiteta i kvaliteta, čime će se doprineti transparentnosti, proverljivosti i efikasnosti Službe.

Pri izboru i razvijanju proizvoda i aktivnosti, preporučuje se da se Služba potruđi da razvija proizvode i sredstva koja su naučno opravdana i koja su dokazala svoju efikasnost. To je važno zbog podrške društva i spremnosti javnosti da prihvati alternativne sankcije i probaciju, a takodje i da prihvati Službu kao korisnu i pouzdanu kariku u pravosudnom lancu.

Preporučuje se da osoblje Povereničke službe prodje odgovarajuću početnu i permanentnu (uz rad) obuku i da se vremenom razvije odgovarajuća metodologija rada poverenika koja će uzeti u obzir specifičnosti rada sa klijentima koji su uslovno otpušteni

(t.j. u smislu ovog izveštaja: klijentima kojima je izrečena sankcija ili mera rada vezana za javni interes ili uslovna osuda uz zaštitni nadzor).

Preporučuje se da grupa potencijalnih radnika Službe bude što šira, a može da uključuje bivše radnike Zavodske uprave kao i kandidate sa drugih polja rada.

Izveštaj Luize Gandini (Luisa Gandini)

***Poseta radi ocene sistema alternativnih sankcija i mera Srbije:
11.10.2006.-12.10.2006.***

- Pre svega mislim da treba izraziti veoma pozitivno mišljenje u pogledu tri faktora:
- kompetentnu organizaciju posete kancelarija Saveta Evrope i u Strazburu i u Beogradu;
 - vedru radnu atmosferu koja je vladala unutar ekspertske grupe i u radu sa svim partnerima;
 - angažman i predanost srpskih kolega, naročito u poredjenju sa klimom koja je vladala tokom naše posete na istu temu krajem juna 2005.

Jedan od zanimljivih aspekata bio je taj što tri međunarodna konsultanta dolaze iz tri različita probaciona sistema, gledano iz ugla glavnih organizacionih aspekata Službe za probaciju: u Škotskoj je Služba za probaciju deo odgovornosti lokalnih socijalnih službi; u Holandiji zadatke vezane za probaciju obavljaju privatne organizacije koje se finansiraju iz javnih fondova; u Italiji je Služba za sprovođenje kazni u zajednici svedržavni organ potčinjen Zavodskoj upravi.

Kada su predstavljali iskustva svojih zemalja tokom raznih sastanaka, srpski sagovornici su mogli da vide da ne postoji jedinstvena efikasna „formula“, ali isto tako i da su neophodni plan i strategija, u saglasnosti sa zakonom, propisima, direktivama, itd., koji su očigledno vezani za kulturno, juridičko i društveno nasleđe zemlje i zavise od njega.

Da bismo analizirali pravni okvir sistema probacije u zemlji, treba da uzmemo u obzir tri elementa:

- a) alternativne (u javnom interesu/nezatvorske) sankcije i mere predviđene u Krivičnom zakoniku
- b) zakonske uslove za primenu svake od alternativa predviđene u Zakonu o izvršenju krivičnih sankcija (ZIKS)
- c) odredbe koje preciziraju misiju organizacije, odgovornosti i zadatke Službe zadužene za primenu alternativnih sankcija i mera.

Sa gorenavedene tačke gledišta, situacija u evropskim zemljama nije homogena; odredbe vezane za ovu problematiku mogu se naći u krivičnim zakonicima, zakonima o izvršenju krivičnih sankcija, ali i u uredbama ili „ad hoc“ regulativi.

Medjutim sva pravosudja moraju da se suoče sa sledećim pitanjima:

- koje alternativne sankcije i mere će biti na raspolaganju?
- za koja krivična dela i za koje učinioce bi se koristile?
- ko će preuzeti odgovornost za njihovo sprovođenje?

Na strateške ciljeve utiču mnogi faktori, kao što je percepcija kriminala u zemlji, finansijski i ljudski resursi na raspolaganju raznim institucijama i službama koje se bave učiniocima krivičnih dela, važnost koja se pripisuje stvaranju humane i etički opravdane prakse u postupanju sa učiniocima.

Jedan od najvažnijih strateških izbora koji se moraju načiniti jeste do koje granice će zakonodavstvo pokušati da ograniči primenu sankcija zatvora i „usmeravati“ sudove ka češćoj primeni alternativa. Opšta je opaska da se pravosudni sistemi u Evropi razlikuju po stepenu diskrecije koji je u ovoj stvari određen sudstvu.

Mora se razmotriti opasnost da će primena alternativa, u određenim okolnostima, dovesti do nedoslednosti i nejednakosti pred zakonom. Pošto im uslovi za primenu alternativa nisu poznati, sudije se plaše donošenja nezakonitih odluka, pa stoga ograničavaju njihovu primenu, koja postaje samo opcija.

S druge strane, nepostojanje smernica ostavlja veliko diskreciono pravo sudiji, čija lična gledišta mogu da postanu odlučujuća.

Glavni faktori koji utiču na izricanje nezatvorskih sankcija u Srbiji svakako su povezani sa nepostojanjem priznate institucije zadužene za njihovo sprovođenje. Medjunarodno iskustvo pokazuje da drugi faktori, kao što su *težina i priroda krivičnog dela, da li je učinilac ranije osuđivan i njegove karakteristike, priroda i ozbiljnost učinjene štete*, imaju znatan uticaj na mogući izbor alternativa.

Kao što je naglašeno na nekoliko naših sastanaka u Beogradu, obuka sudija i tužilaca od suštinske je važnosti za promovisanje sistema probacije: mi se svakako slažemo da alternativne sankcije zahtevaju kriminološki pristup, više truda, odgovornosti i lične sposobnosti da se prevaziđu tradicionalne tehnike izricanja kazni, da se prihvati ideja „ugovora“ koja je svojstvena većini sankcija vezanih za javni interes, da se ima „vere“ u izvršenje i kontrolu kazne od strane administrativnog organa, Službe za probaciju.

Takodje bismo mogli da se složimo da sankcije vezane za *javni interes* imaju različite ciljeve i da gledišta sudija prema kaznenim merama mogu da dovedu do različitih odluka: neke alternativne sankcije se čine pogodnije od drugih; sudije za koje „resocijalizacija“ znači „lečenje“ mogli bi probaciju da vezuju samo za određene kategorije učinilaca. S druge strane, sudije koje razmišljaju „strože kazneno“ mogu da se opredele za druge vrste probacije kao što su pojačani nadzor, novčane kazne, konfiskacija imovine, itd. Prema rečima nekih istraživača, *za sudije* bi uspešnost sankcije rada u javnom interesu mogla da proističe iz njenog *kaznenog* aspekta.

Gledajući odredbe četvrte glave -- KAZNE -- Krivičnog zakonika Srbije, iznosimo sledeće komentare i predloge:

- 1) Pre svega Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom (što odgovara francuskom „Sursis avec mise a l’épreuve“ ili nemačkoj probaciji) ne smatra se sankcijom vezanom za javni interes i, zbog toga, nije navedena među glavnim kaznama. Takvom se smatra samo rad u javnom interesu. Uslovnu osudu sa zaštitnim nadzorom nalazimo u petoj glavi, MERE UPOZORENJA.

Ako razmotrimo razliku između sankcija i mera kakva je prihvaćena u Preporuci Saveta Evrope koja se bavi tom temom, možemo da kažemo da nije jasna motivacija iza izbora da se jedna „u svakom pogledu“ sankcija vezana za javni interes stavi među mere upozorenja.

Potpuno je različit slučaj, na primer, sa merom upozorenja *sudska opomena*, te je stoga njen položaj u Zakoniku razumljiv.

Medjutim, zaštitni nadzor, sa svojim ograničenjima, pozitivnim obavezama (nalozima), zabranama i nadzorom od strane propisanog tela, ima sve karakteristike krivične sankcije, bez obzira na to koliko ona bila alternativna.

2) Oduzimanje vozačke dozvole uvedeno je među Vrste kazni (čl. 43), zajedno sa kaznom zatvora, novčanom kaznom i radom u javnom interesu. To što je ono uvršteno na ovom mestu sasvim je neobično, pošto se oduzimanje vozačke dozvole smatra sporednom kaznom kada je krivično delo učinjeno pomoću motornog vozila. Doduše, naredni član objašnjava da se ova kazna može izreći i kao glavna i kao sporedna kazna, ali oduzimanje vozačke dozvole kao glavna kazna za krivična dela koja podležu kazni zatvora do dve godine zvuči neobično.

- 2) Mesto Uslovnog otpusta (čl. 46) odmah iza *Kazne zatvora* (čl. 46), t.j. među Sankcijama u Krivičnom zakoniku, otežava nam da uslovni otpust kvalifikujemo kao MERU.

Savet Evrope posvećuje veliku pažnju ovoj alternativnoj meri još od 1970. godine, kada je bila predmet „Rezolucije (70) o praktičnoj organizaciji mera nadzora i staranja za uslovno osuđene ili *uslovno otpuštene činioce krivičnih dela*“.

Nova Preporuka -- Rec. (2003) 22 -- o Uslovnom otpustu daje sledeću definiciju: „... uslovni otpust znači prevremeno otpuštanje osuđenih zatvorenika pod individualizovanim uslovima koji važe posle otpusta. Uslovni otpust je mera vezana za javni interes. ...“.

Druga zapažanja biće izneta kasnije kada budemo govorili o alternativama kazni zatvora u fazi posle izricanja kazne.

- 3) Član 65. o Uslovnoj osudi u petoj glavi (Mere upozorenja) ponešto je kontradiktoran kada određuje da se „mere bezbednosti, izrečene uz uslovnu osudu, izvršavaju.“

U stvari kontradikcija je u razlogu primene mere bezbednosti zajedno sa uslovnom osudom. Ako je izricanje uslovne osude zasnovano na razmišljanju „da će pretnja kazne dovoljno uticati na učinioca da više ne vrši krivična dela“, možemo da pomislimo da isti sud neće izreći meru bezbednosti s obzirom na to da je „svrha mera bezbednosti da se otklone stanja ili uslovi koji mogu biti od uticaja da učinilac ubuduće ne vrši krivična dela.“ (čl. 78)

Da li se sud oslanja na Uslovnu osudu ILI na Meru bezbednosti da bi sprečio istog učinioca da ubuduće vrši krivična dela?

Kako sudska odluka o izricanju mere bezbednosti može da bude u skladu sa stavom 4 u članu 66, koji kaže: „ Pri odlučivanju da li će izreći uslovnu osudu sud će, vodeći računa o svrsi uslovne osude, posebno uzeti u obzir ličnost učinioca, njegov raniji život, njegovo ponašanje posle izvršenog krivičnog dela, stepen krivice i druge okolnosti pod kojima je delo učinjeno.“?

- 4) Čini se da su u sadašnjem Krivičnom zakoniku Srbije Mere bezbednosti najočiglednije nasledje prošlosti. Sa izuzetkom mera obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi i obaveznog psihijatrijskog lečenja na slobodi, koje se izriču učiniocu krivičnog dela kada je neuračunljiv, sve ostale mere bezbednosti mogu biti naložene kada se učiniocu izriče kazna.
- 5) Pošto izgleda da su sve vrste mera bezbednosti u ovom Zakoniku vezane za vrstu krivičnog dela, a ne za potencijalnu opasnost koju učinilac predstavlja, više bi dolikovalo i odgovaralo jednom modernom krivičnom zakoniku da „Obavezno lečenje narkomana“, „Lečenje alkoholičara“, „Zabranu vršenja poziva, delatnosti i dužnosti“, „Zabranu upravljanja motornim vozilom“ i ostale mere klasifikuje kao SPOREDNE KAZNE.

Neke od njih bi se mogle adekvatno klasifikovati kao obaveze naloga alternativne sankcije, pošto bi tako individualizovanim pristupom jače istakle cilj takve sankcije vezane za javni interes.

Na primer, Nalog o zaštitnom nadzoru koji bi se izrekao narkomanu mogao bi da sadrži obavezu lečenja narkomana; Služba za probaciju u saradnji sa lokalnom zdravstvenom službom zaduženom za lečenje narkomanije nadzirala bi da li se obaveza izvršava.

Isto važi i za alkoholičare i osudjena lica kojima treba zabraniti upravljanje motornim vozilom.

Nalog o zaštitnom nadzoru koji se odnosi, na primer, na administrativnog službenika, mogao bi da sadrži zabranu bavljenja odredjenom profesijom ili vođenja poslova pod odredjenim okolnostima ili obavljanja odgovornih zadataka u nekim administrativnim organima. Služba za probaciju bila bi zadužena da kontroliše poštovanje zabrane izrečene sudskim nalogom.

Nalog o zaštitnom nadzoru koji se odnosi na nasilnog učinioca krivičnog dela mogao bi, na primer, da sadrži obavezu psihološkog savetovanja ili podvrgavanja psihoterapiji. Služba za probaciju će proveravati da li se učinilac drži obaveze da pohađa individualnu ili grupnu terapiju.

Predlozi

Kada se razmišlja o razradjenijem ili širem sistemu sankcija, mogu se izneti predlozi za uvođenje novih odredbi u krivično zakonodavstvo kada se steknu povoljni uslovi.

U stvari, raspon alternativa na tri nivoa krivičnog postupka: pre sudjenja, tokom sudjenja i izricanja kazne, posle sudjenja, mogao bi se obogatiti kako bi se udovoljilo

širem krugu zahteva i očekivanja i potrebama pravosuđa u jednom savremenijem krivičnom sistemu.

Krivični zakonik i Zakonik o krivičnom postupku ne sadrže stvarne i konkretne **alternativne pritvoru pre sudjenja**; takve alternative su predlagane u nekoliko navrata u Preporukama Saveta Evrope, od kojih je poslednja Rec (2006) 13 Komiteta ministara o određivanju pritvora.

Mere pre sudjenja, koje su od velikog značaja zbog velikog postotka zatvorenika koji su u pritvoru čekajući sudjenje (od 25% do 50%), idu za tim da se izbegne određivanje pritvora, čime se smanjuje prenaseljenost zatvora, preopterećenost pravosudnog aparata i opasnost da učinilac bude stigmatizovan i ocrnjen.

U nekim zemljama je nadzor od strane Službe za probaciju predviđen zakonom ili podzakonskim propisima, a cilj mu je da se osigura pojavljivanje osumnjičenoga na sudjenju i da do tada ne izvrši još neko krivično delo, ili, na primer, da motiviše optuženoga koji je zavisnik od droga ili alkohola da se podvrgne lečenju.

Primeri alternativna pritvoru pre sudjenja u evropskim zemljama koji bi se mogli smatrati pogodnim za Srbiju su:

- uslovno ili bezuslovno odricanje ili otpuštanje (Belgija, Češka, Norveška)
- finansijska nagodba ili transakcija (Češka, Francuska, Holandija)
- naknada, posredovanje i poravnanje (Austrija, Estonija, Francuska)
- kaucija (Češka, Estonija),
- policijski nadzor (Bugarska, Italija, Litvanija)
- zabrana pristupa određenom mestu ili osobi (Slovenija)
- kućni pritvor - sa ili bez elektronskog nadzora - (Bugarska, Engleska i Vels, Estonija, Francuska, Italija, Slovenija)
- podvrgavanje lečenju (Bugarska, Engleska i Vels, Madjarska)
- pohadjanje obuke (Francuska)
- privremena probacija (Austrija)

Medju alternativama pritvoru ima i onih koje su na raspolaganju Tužilaštvu i mogu se primeniti kao deo *vansudske nagodbe*. Ove varijante, koje imaju za cilj da se izbegne potreba izlaska pred sud, razvile su se u onim zemljama u kojima Tužilaštvo ima diskreciono pravo nagodbe.

Mislimo da bi u bliskoj budućnosti služba koja bi bila zadužena za sprovođenje sankcija i mera vezanih za javni interes imala mogućnost da nadzire i izvršioce krivičnih dela kojima je izrečena mera vezana za javni interes pre sudjenja. Odredba važećeg Zakonika o krivičnom postupku koja nalaže da okrivljeni mora da boravi na naznačenoj adresi uz nadzor i pomoć odgovarajuće agencije svakako bi mogla da predstavlja značajan korak u tom smeru.

Krivični zakonik Srbije predviđa u fazi izricanja kazne dve **alternativne sankcije** (*rad u javnom interesu* i *oduzimanje vozačke dozvole*) plus meru upozorenja (*uslovna osuda uz zaštitni nadzor*) koja se u zakonodavstvu drugih zemalja smatra alternativnom sankcijom ili sankcijom vezanom za javni interes (vidi komentar gore). Mere upozorenja uključuju i *uslovnu osudu* i *sudsku opomenu*.

S obzirom na pozitivne signale koje smo dobijali za vreme naše posete, verujemo da će povoljni uslovi u bliskoj budućnosti omogućiti da se obogati raspon ovih sankcija,

ne samo da bi srpski pravni okvir za alternativne sankcije bio sličniji onom u drugim evropskim pravosudjima nego i da sistem sankcionisanja učini efikasnijim pomoću raznovrsnijih odgovora na krivično delo.

Srpski put do probacije, t.j. kazne koja je alternativa kazni zatvora, koja će se sprovesti vezano za javni interes, uključivati vreme proveravanja, uz nadzor organa vlasti za sprovođenje, sličan je građanskom pravu u južnoevropskim pravosudjima, a ne britanskoj probaciji, koja je nezavisna sankcija određena bez izricanja kazne zatvora. Dva oblika uslovne osude (sa i bez zaštitnog nadzora) odnose se na vreme odsluženja kazne zatvora vezano za ozbiljnost krivičnog dela i drugih okolnosti. Sprovođenje takvih kazni je suspendovano i uslovi određeni.

Osim uslovne osude uz zaštitni nadzor i rada u javnom interesu -- čije sprovođenje zahteva ispunjenje mnogih važnih preduslova -- a ostavljajući po strani oduzimanje vozačke dozvole, koja ne podrazumeva nikakvu intervenciju Službe za probaciju, neke druge sankcije vezane za javni interes mogle bi da budu odgovarajuće za situaciju u Srbiji.

Predložili bismo da se posebno razmotre:

- Uslovna osuda uz nalog za obavezno lečenje (za učinioce koji su zavisnici od droga, za pijane vozače, za učinioce seksualnih krivičnih dela, za nasilne učinioce, itd; Danska, Madjarska, Švedska).
- Kućni zatvor (u kontinuitetu ili ne sa predkrivičnim kućnim pritvorom; sa ili bez policijskog časa; sa ili bez elektronskog nadzora; Engleska i Vels, Francuska; kućni zatvor može da bude i alternativna mera (Italija).
- Vikend-pritvor (za kraće kazne, da se omogući izvršavanje profesionalnih ili porodičnih obaveza; Portugal); može da bude i alternativna mera.
- Uslovna sloboda ab initio (za kazne do šest meseci, da se izbegne gubitak zaposlenja; Francuska); uslovna sloboda može da bude i alternativna mera (Francuska, Italija).
- Pojačani nadzor (za neke kategorije učinilaca); to je način da se izbegne slanje u zatvor višestruko problematičnih učinilaca za koje je potreban jači nadzor, stalna pomoć i koordinacija intervencija.
- Nalog za poravnanje/nadoknadu štete/restituciju, takodje u kombinaciji sa probacijom (Irska, Norveška).

Alternative kazni zatvora u fazi POSLE izricanja kazne smatraju se, kao što smo rekli gore u pasusu Uslovni otpust, MERAMA vezanim za javni interes.

Uslovni otpust je jedina alternativna mera predviđena srpskim krivičnim zakonicima. Pošto članovi koji o tome govore nisu baš sadržajni, želeli bismo da podsetimo na opšta načela i preporuke Saveta Evrope:

- Opšta načela se odnose na primenu individualizovanih uslova i nadzora posle otpusta zajedno sa preporukom da uslovni otpust bude omogućen svim osuđenim zatvorenicima, uključujući i one koji su osuđeni na doživotne kazne zatvora.
- U odeljku Priprema za uslovni otpust preporučuje se saradnja zatvorskog osoblja i osoblja uključenog u nadzor posle otpusta (osoblje za probaciju).

- Specijalni režimi poput uslovne slobode, otvorenih režima, nezatvorskog smeštaja navode se medju modalitetima koji pripremaju zatvorenike za život u zajednici, pored internih programa koji prethode otpustu.
- Što se tiče sprovođenja uslovnog otpusta u zajednici, želeli bismo da podsetimo da se poslednjih decenija u svim zapadnoevropskim zemljama -- i sve više i u istočnoevropskim pravosuđjima -- uslovni otpust uvek kombinuje sa nadzorom tokom preostalog vremena izdržavanja kazne, a nadzor uglavnom obavlja Služba za probaciju.

Kada pominjemo organ vlasti koji je zadužen za odobravanje uslovnog otpusta, Preporuka Saveta Evrope govori o „organu vlasti koji donosi odluku“ ne specificujući njegovu prirodu, odnosno da li je reč o sudskom ili administrativnom organu. Opšta razlika mogla bi se naći medju zemljama sa običajnim pravom i zemljama sa građanskim pravom. U prvom slučaju (Ujedinjeno Kraljevstvo i zemlje severne Evrope), organi vlasti su administrativna tela, u drugom slučaju (zemlje južne Evrope) to su visoki ili „ad hoc“ sudovi ili sudije.

Znamo da je u Srbiji dosta pažnje posvećeno izboru pravosudnog organa (Opštinski sud). Medjutim, ne znamo da li postupak koji treba primeniti može da izbegne opasnost od izricanja druge osude istom učiniocu od strane istog suda koji mu je izrekao prvostepenu kaznu.

Nadalje bismo predložili da se razmotri mogućnost uspostavljanja specijalizovanog suda koji bi određivao uslovni otpust i koji bi bio sastavljen od profesionalnih sudija i sudija-laika (raznih profesionalaca koji bi bili u stanju da iznesu saznanja o ličnosti zatvorenika i ocene njegovu evoluciju na osnovu rezultata posmatranja od strane zatvorskog osoblja).

Gledajući evropska iskustva na polju alternativa u fazi sprovođenja, nalazimo nekoliko primera drugih mera vezanih za javni interes:

- Fragmentacija kazne zatvora (za kraće kazne, za ne manje od 2 dana nedeljno; slično vikend-pritvoru: Albanija, Belgija, Holandija).
- Privremeni otpust/otpust uz privremenu dozvolu (Engleska i Vels).
- Policijski čas za vreme kućnog zatvora (pre automatskog otpusta u Engleskoj i Velsu; iz ličnih i porodičnih razloga u Italiji, Španiji i Švedskoj).
- Uslovna sloboda, uslovni pritvor, otpust radi posla, odsustvo radi posla, odsustvo iz zatvora za duže kazne; radi posla, obrazovanja ili drugih razloga; radi poseta porodici, itd.).

Poslednji pasus daje nam materijala za analizu sa tačke gledišta odredbi o alternativnim sankcijama i merama i o službi koja ih sprovodi u **Zakonu o izvršenju krivičnih sankcija** (ZIKS).

Posebnu pažnju ćemo obratiti na petu, šestu i sedmu glavu, pošto se one bave sprovođenjem tri sankcije vezane za javni interes koje su predviđene u Krivičnom zakoniku.

Peta glava o Izvršenju kazne rada u javnom interesu ima samo 4 člana, od kojih onaj poslednji predviđa da „bliži propis o izvršenju kazne rada u javnom interesu donosi ministar nadležan za pravosudje u saradnji sa ministrom nadležnim za rad“.

Tri prethodeća člana ne daju nikakvu naznaku o tome kakvi su zadaci poverenika u odnosu na sudsku vlast. Zasiurno znamo da je rad u javnom interesu najzahtevnija od alternativnih sankcija u pogledu organizacionih aspekata pre sudske odluke, t.j. pre izricanja kazne. Naročito je potrebno, na početku razvijanja sistema, mnogo kontakata, zajedno sa testiranjima, evaluacijom različitih iskustava i reakcija, prilagodjavanja, itd. Uključivanje sudije i suda osiguralo bi napredovanje i pozitivne rezultate sistema u celini.

Preporučili bismo da se u Zakon o izvršenju krivičnih sankcija uvedu konkretne odredbe o načinima na koje sudije i službe za probaciju saradjuju, ne samo u fazi sprovođenja nego i ranije, u pripremnoj fazi. U stvari, sadržaj članova zakona odaju utisak da su i sudija i učinilac izostavljeni iz procesa, a da je samo poverenik (službenik za probaciju) uključen u postupak i ima potpunu odgovornost i ovlašćenja.

Šesta glava, o izvršenju kazne oduzimanja vozačke dozvole, ima samo jedan jedini član; nikakav zadatak u smislu nadzora ili pomoći nije dat Službi, pa zbog toga, u skladu sa Preporukom Saveta Evrope, ovu kaznu ne bi trebalo smatrati sankcijom vezanom za javni interes.

Sedma glava, o izvršenju uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, sastavljena je od šest članova, od kojih nijedan ne navodi pripremni rad koji prethodi sudskoj odluci. Čak i u slučaju zaštitnog nadzora, gde je odnos učinilac - službenik za probaciju - sudija od suštinske važnosti, u zakonu ne postoji odredba kojom bi se unapred razjasnila uloga i nadležnost svakog od njih.

Potrebno je hitno doneti podzakonske propise i regulativu koji bi se odnosili na pitanja koja su sada poverena zajedničkoj dobroj volji kolega/partnera.

Član 188 iznosi neke druge kritične tačke, koje potvrđuju opredeljenje da se različite partnere pušta da rade odvojeno, svako za sebe.

S jedne strane, ni ovaj put sud ne traži izveštaj od službe pre izricanja osude radi dobijanja informacija o učiniočevoj ličnoj, porodičnoj i radnoj situaciji; čini se da je sudija ostavljen sam sebi u donošenju odluke.

S druge strane, poverenik mora da se suoči sa dužnošću da izradi program i sa njim upozna osudjeno lice. Zašto to ne bi uradili zajedno? Na osnovu čega će poverenik sam izraditi program? Kakvu vrstu odnosa će izgraditi ako jedan treba da ostane potpuno pasivan, ali s pravom da podnese prigovor, a drugi se smatra jedinim „deus ex machina“ ali ostaje učenjen mogućim prigovorom?

U poslednjoj rečenici člana 188 određuje se da je poverenik dužan da saradjuje sa porodicom osudjenog lica. Značenje rečenice je jasno (porodica osudjenog lica ima važnu ulogu u uspešnom sprovođenju sankcije), ali uključenje porodice je predstavljeno kao jedna od dužnosti poverenika umesto mogućnosti prepuštene inicijativi osudjenog lica, mogućnosti koja može da se zatraži i koju će poverenik očigledno da pozdravi i iskoristi.

Član 189 navodi da je osuđeno lice dužno da se pridržava programa, a da je dužnost poverenika da prati i proverava da li se program izvršava. Medjutim, ponovo se čini da je njihov odnos zasnovan na birokratskim garantijama koje učiniocu daju pravo podnošenja prigovora na rad poverenika direktoru Uprave zatvora. Rezultat ovakvog koncepta sprovođenja takve jedne alternativne sankcije upravo je suprotan onom što bi trebalo da bude, suprotan dinamičnoj interakciji čiji je cilj da se osuđeno lice motiviše za reintegraciju u društvo.

Član 190 navodi poverenikovu dužnost da najmanje jednom u šest meseci obaveštava sud o rezultatima izvršenja zaštitnog nadzora. Stav 3 predviđa da ista dužnost treba da bude izvršena kada poverenik oceni da je svrha zaštitnog nadzora ostvarena. Ovaj član ne navodi čemu bi služilo to obaveštenje. Da li se time možda misli na prevremeno okončanje vremena proveravanja? Ili je možda razlog da se motivišu lakše obaveze ili manje teška ograničenja?

Gledajući glave Zakona o izvršenju krivičnih sankcija koje se tiču sprovođenja alternativa, uvidjamo da nema odredbe o misiji, odgovornostima i organizaciji službe zadužene za njihovo sprovođenje.

Tamo gde se pominju dužnosti, one se uvek prikazuju kao dužnosti jednog jedinog poverenika, a ne dužnosti Službe, t.j. dužnosti i zadaci organizacije, što nosi opasnost od personalizovanja ne samo odnosa poverenik - klijent nego i interakcije između Službe i sudstva.

Shodno tome, prema Zakonu, čini se da prikazu Službe nedostaje strateška povezujuća linija i celovit pogled na nju, pošto nijedna odredba ne izgleda kao da je deo jedinstvenog i doslednog okvira.

Zakon treba da predvidi opšta načela i ciljeve, jasnu misiju i one organizacione aspekte koji čine da administrativni organi budu sigurni u svoje delovanje i uvereni u svoju efikasnost.

Daćemo primer preciznijih i detaljnijih odredbi koje se tiču opštih načela i ciljeva sprovođenja alternativnih sankcija i mera i misije i zadataka Službe:

Opšte odredbe o izvršenju alternativnih sankcija

- Alternativna sankcija se izvršava na način koji je *u skladu sa dostojanstvom i osnovnim pravima i slobodama osuđenog lica* i njegove porodice.
- Osuđeno lice čije je dostojanstvo ili čija su osnovna prava i slobode prekršeni tokom izvršenja alternativne sankcije ima pravo na kompenzaciju.
- Pre izricanja alternativne sankcije *sud može da zatraži da mu služba dostavi izveštaj pre izricanja presude*. Služba dostavlja ovaj izveštaj sudu u roku od nedelja od kad je zatražen.
- *Izveštaj pre izricanja presude može da ukaže na to koja alternativna sankcija ili sankcije bi bile odgovarajuće* za osuđeno lice s obzirom na ciljeve rehabilitacije i prevencije vršenja krivičnih dela ubuduće.
- Tokom sprovođenja alternativne sankcije, kada sud dobije izveštaj Službe koji sadrži informacije o kršenju uslova ili neispunjenju obaveze, *sud razmatra opoziv*

alternativne sankcije i obaveštava osudjeno lice o sadržaju izveštaja i daje mu pravo da se izjasni o izveštaju. Osudjeno lice se obaveštava o svom pravu na pomoć branioca čije će usluge sam plaćati.

- Tokom perioda razmatranja opoziva, *suspenduje* se izvršenje alternativne sankcije.
- Nakon što razmotri izveštaj Službe i izjašnjenje osudjenog lica ili njegovog branioca, sud odlučuje da li će opozvati alternativnu sankciju ili preduzeti neku drugu radnju.
- Sud donosi obrazloženu odluku u roku od dana od prijema izveštaja Službe. Odluka se šalje osudjenom licu, braniocu, Službi i javnom tužiocu.
- Osudjeno lice može da podnese žalbu na odluku u roku od dana od prijema odluke.

Izvršenje uslovne osude

- Kada sud izrekne uslovnu osudu, odmah šalje presudu i *sve informacije u svom posedu nadležnoj službi* koja izvršava ovu alternativnu sankciju.
- Ako je osudjeno lice zadržano u pritvoru, sud takodje šalje odluku pritvorskoj jedinici u kojoj se lice čuva. Upravnik pritvorske jedinice otpušta osudjeno lice u svrhu izvršenja ove alternativne sankcije.
- Kada sud izrekne uslovnu osudu i naloži izvršenje neke obaveze, *Služba nadzire izvršenje obaveze*.
- Ako osudjeno lice ne izvrši obavezu koju je naložio sud, Služba obaveštava sud *nakon što proveri činjenice i razloge zbog kojih obaveza nije izvršena*.
- Služba obaveštava sud o uspešnom okončanju vremena proveravanja. *Po prijemu takvog izveštaja, sud donosi odluku koja konstatuje da je alternativna sankcija izvršena*.

Izvršenje uslovne osude sa zaštitnim nadzorom

- Ako osudjeno lice *ne ispuni svoju obavezu održavanja kontakta sa Službom*, Služba o tome obaveštava sud *nakon što proveri činjenice i razloge zbog kojih nije ispunjena obaveza održavanja kontakta*.
- Kada sud izrekne uslovnu osudu sa zaštitnim nadzorom i naloži ispunjenje obaveze, Služba nadzire ispunjavanje obaveze.
- Ako osudjeno lice *ne ispuni obavezu* koju je naložio sud, Služba o tome obaveštava sud nakon što proveri činjenice i razloge zbog kojih nije ispunjena obaveza.
- Služba izveštava sud o uspešnom okončanju vremena proveravanja. Kada sud dobije takav izveštaj, donosi odluku koja konstatuje da je alternativna sankcija izvršena.

Izvršenje naloga o radu u javnom interesu

- Služba izrađuje program rada u javnom interesu za osudjeno lice, u skladu sa odredbama Krivičnog zakonika i *sposobnošću, veštinama i poreklom osudjenog lica*.
- Služba nadzire izvršenje naloga o radu u javnom interesu.
- Služba, u koordinaciji sa organizacijom u kojoj će se rad obavljati, *izrađuje pravila za osiguranje od povrede ili bolesti na radu, opšte ponašanje na radnom mestu i druga relevantna pitanja* pre početka rada u javnom interesu. *Opšta pravila koja se odnose na radno vreme, pauze, nedeljni odmor i bezbednost na radnom mestu primenjuju se na vršenje rada u javnom interesu.*
- Ako osudjeno lice ne ispuni svoju obavezu da održava kontakt sa Službom ili da ispuni drugu obavezu koju je naložio sud, Služba o tome obaveštava sud nakon što proveri činjenice i razloge zbog kojih nije održavan kontakt ili nije ispunjena obaveza.
- Organizacija u kojoj se obavlja rad u javnom interesu *odmah obaveštava Službu ukoliko osudjeno lice ne obavlja rad na zadovoljavajući način.* Nezadovoljavajuće obavljanje rada, što uključuje kašnjenje na posao, neovlašćen izostanak sa posla, nepridržavanje pravila posla i nepoštovanje propisa, ocenjuje Služba i o tome izveštava sud.
- Ako osudjeno lice nije u stanju da obavlja rad u javnom interesu zbog *izmenjenih okolnosti*, Služba može da revidira program.
- Izvršenje naloga o radu u javnom interesu može da bude *obustavljeno ili suspendovano* zbog: iznenadne *bolesti* osudjenog lica, koja zahteva lečenje i sprečava ga da obavlja rad; bilo koje druge *vanredne okolnosti* koja, iz humanitarnih razloga, zahteva stalno prisustvo osudjenog lica.
- Sud donosi odluku o *obustavljanju ili suspenziji* izvršenja naloga o radu u javnom interesu; u odluci se navodi period u kom se nalog obustavlja ili suspenduje.

Služba za izvršenje alternativnih sankcija

- Služba za izvršenje alternativnih sankcija *potčinjena je i odgovorna* nadležnom javnom organu u sastavu *Ministarstva pravde*.
- Služba je odgovorna za:
 - 1) izradu upitnika o socijalnom statusu maloletnih učinilaca krivičnih dela
 - 2) podnošenje izveštaja pre donošenja presude kada to zatraži sud
 - 3) nadziranje i pomaganje osudjenim licima kojima su izrečene alternativne sankcije
 - 4) nadziranje i pomaganje učiniocima koji su zavisnici od droge ili alkohola, a izrečen im je nalog o obaveznom lečenju koji će se izvršiti na slobodi
 - 5) nadziranje i pomaganje osudjenim licima kojima je određen uslovni otpust
 - 6) usmeravanje i pomaganje osudjenim licima po okončanju njihove kazne
 - 7) bilo koji drugi zadatak koji odredi nadležni javni organ u sastavu Ministarstva pravde
- SLUŽBA je organizovana na dva nivoa: centralnom i lokalnom.
 - Centralni nivo predstavlja Centralna kancelarija pri Sedištu. Centralna kancelarija je odgovorna za davanje smernica, planiranje, organizovanje, koordinaciju, praćenje i kontrolu aktivnosti lokalnih kancelarija i snosi punu odgovornost za njih.

Lokalni nivo se sastoji od Okružnih (ili) službi, koje se nalaze u gradovima gde se nalazi i Okružni (ili) sud:

- OSOBLJE

Regrutovanje svih nivoa osoblja osim administrativnog vrši se putem *javnog konkursa i ispita* na području cele zemlje (ili regiona?)

Nema *diskriminacije* prilikom regrutovanja osoblja na osnovu rase, etničke pripadnosti, vere, jezika, pola, starosti, političkog ili drugog opredeljenja.

Poverenici moraju da imaju *diplomu fakulteta* ili njen ekvivalent iz sledećih predmeta: Društvene nauke ili Socijalni rad, Pravo, Psihologija, Pedagogija ili Obrazovne nauke, Sociologija,

Posle regrutovanja poverenici pohađaju *kurseve za obuku* koje organizuje nadležni centralni organ, a čiji je cilj upoznavanje sa odgovornostima vezanim za rehabilitaciju učinilaca, za osiguranje prava učinilaca i za zaštitu društva. Obuka će omogućiti poverenicima da uvide potrebu saradnje i koordinacije aktivnosti sa odgovarajućim agencijama.

Poverenici nisu u potpunosti kvalifikovani dok ne završe meseci programa obuke koja uključuje i teoretsku poduku i sticanje iskustva u praksi.

Pre kraja pripravnčkog roka od meseci, neophodna je usmena provera znanja.

Nakon što budu postavljeni na svoja radna mesta, poverenici nadograđuju svoje znanje i profesionalne sposobnosti pohađajući obuku i kurseve za obnavljanje znanja uz rad.

- UPRAVA

Svaka okružna služba je organizaciona jedinica kojoj je dodeljeno osoblje prema potrebama kriminalne populacije.

Službom upravlja *direktor/upravnik* koji garantuje i u krajnjoj instanci je odgovoran za funkcionisanje Službe.

Direktor takodje predstavlja Službu kod spoljnih organizacija kao što su sudske vlasti, javna uprava, socijalne službe, privatne organizacije i dobrovoljna udruženja, vezano za opšta pitanja ili programe opšte prirode.

Kriterijumi po kojima se dodeljuje slučaj nisu vezani za vrstu učinjenog krivičnog dela ni za lične probleme učinioca.

Slučajevi se dodeljuju putem formalnog postupka, administrativnom naredbom koju izdaje Direktor službe.

- SISTEM DOKUMENTACIJE

Sve aktivnosti Službe se beleže. Dokumentacija koja se odnosi na svaki pojedinačni slučaj čini klijentov dosije, koji sadrži dokumenta i van Službe (kazne i nalozi izrečeni od sudskih vlasti, zahtevi Službe za preduzimanje radnji, potvrde, itd.) i unutar službe (postavljenje poverenika, beleške o sastancima sa klijentom, o posetama njegovom domu i o kontaktima sa drugim službama; izveštaji poslati sudiji, kazneno-popravnoj ustanovi, drugoj Službi u slučaju premeštaja, itd.)

Sa svim ličnim podacima o klijentu mora se postupati u skladu sa odredbama krivičnog zakonodavstva, propisa koji se odnose na poverljivost informacija i odredbi koje se odnose na zaštitu privatnosti.