

*Др Станко Пихлер, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

НОВИ ЗАКОН О ИЗВРШЕЊУ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

***Сажетак:** Нови закон о извршењу кривичних санкција Републике Србије ступа на снагу 1. јануара 2006. године. Њиме се не уређује само извршење кривичних санкција, већ и примена мере притвора и извршење санкција за привредне преступе и прекршаје. Новим Законом се настојало да се стандардизује извршење кривичних санкција сагласно Европским затворским правилима (*The European prison rules*) и другим одговарајућим међународним документима. У томе се добрим делом успело. Међутим, примена новог закона умногоме ће зависити од општег стања у домаћим казним заводима и у службама за извршење, пре свега, казне затвора.*

Кључне речи: кривична санкција, стандарди, извршење, осуђено лице.

1. Народна скупштина Републике Србије донела је 29. септембра 2005. године Закон о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, број 85/2005, од 6. октобра 2005), који ће ступити на снагу 1. јануара 2006. године. Прописи предвиђени овим законом (подзаконски акти) треба да буду донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу Закона, а до његовог доношења примењиваће се прописи према одредбама Закона о извршењу кривичних санкција из 1997. године („Службени гласник РС“, број 16/1997), ако нису у супротности са новим законом.

Према образложењу уз предлог Закона, разлози за доношење новог закона о извршењу кривичних санкција су, пре свега, преузете обавезе из међународних уговора, „као и потребе за усаглашавањем текста закона са

европским правним стандардима“. Међународни документи који су били оквир за предлагање нових законских решења су Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Скуп минималних правила о поступању са затвореницима, Европска затворска правила. Потребно је напоменути, да се при изради пројекта Закона пошло од важећег закона, а коришћен је и Модел закона о извршењу кривичних санкција који је израдила невладина организација LEX (2002. г.) Разуме се, при изради Закона имало се у виду и досадашње пенолошко искуство и одговарајућа традиција и могућности.

Нова законска решења заснована су на систему кривичних санкција који је уређен Кривичним закоником Републике Србије из 2005. године („Службени гласник РС“, број 85/2005) који ступа на снагу 1. јануара 2006. године. Закон не садржи одредбе којима се уређује извршење кривичних санкција према малолетницима пошто је ова материја уређена Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица („Службени лист РС, број 85/2005), који такође ступа на снагу 1. јануара 2006. године. Према томе, Закон о извршењу кривичних санкција је део корпуса новог материјалног и извршног кривичног законодавства Републике Србије.

2. **Предмет Закона** је одређен чланом 1. Њиме се уређује поступак извршења кривичних санкција према пунолетним лицима, права и обавезе лица према којима се извршавају санкције, организација Управе за извршење заводских санкција, надзор над њеним радом, а уређује се и извршење санкција изречених за привредне преступе и прекршаје, мера одузимања имовинске користи (која није санкција) као и примена притвора. Дакле, садржина Закона је много ширира него што сугерише његов назив. Он је, у ствари, закон који регулише извршење свих **казнених** (не само кривичних) санкција и меру притвора. Овакво решење је прихваћено из практичних, правнотехничких разлога, као и због досадашње праксе уређивања ове материје. Примећује се и то, да установа условног отпуста није уређена овим законом, јер се она уређује Закоником о кривичном поступку, зато што је надлежност за одлучивање о условном отпусту прешла на суд, уместо доскорашњег традиционалног решења по којем је о условном отпусту одлучивао орган надлежан за извршење казне затвора, тј. орган управе.

3. **Обим Закона** (281 члан) је одређен не само његовим доста амбициозним предметом, већ нарочито **приступом** у погледу **нивоа** законодавне регулативе у правној материји коју уређује. Наиме, није једноставно одредити се шта, при уређивању извршења кривичних санкција треба да буде уређено **законом**, а шта **подзаконским** (спроведбеним) актима

(уредба, правилник, упутство, кућни ред, пословник). Очигледно је да се у Закону прихватила таква методологија којом се, пре свега **положај осуђеног лица** на казну затвора (чланови 37-174.) интензивно регулише непосредно законом. То није случајно, будући да се ради о најосетљивијим питањима у овој области, како би се спречило да подзаконски акт, који би се засновао на апстрактним законским исказима, измени идеју закона. Овакав приступ је оправдан нарочито у тренутку када је потребно и када се хоће, да обезбеди реформски приступ у извршењу кривичних санкција. То, дакако, само по себи није довољно, али јесте изузетно битно. Да би се реформе у овој области стварно извеле потребно је мењати и општу перцепцију кривичне санкције и њеног извршења, однос према установама и службама које се баве извршењем, што уједно подразумева и другачију кадровску (професионалну) структуру и политику у овом подручју државне надлежности. То, међутим, није лак, кратак и јефтин посао.

4. **Структура Закона** је одређена његовим предметом. С обзиром на дифузност предмета регулисања није било лако успоставити коректну комуникацију између начелних одредаба и појединачних решења. Поред основних (уводних) и завршних одредаба, Закон садржи следеће основне целине: општи део, извршење кривичних санкција, извршење санкција за прекршај, извршење санкција за привредни преступ, извршење осталих мера (пре свега мере притвора), одредбе о запосленима у установама за извршење и надзор над њиховим радом. Свакако да су одредбе које су уводног карактера и оне које се односе на Управу и извршење кривичних санкција (пре свега казне затвора) централне и најзанимљивије за садржину и оцену Закона. Оне обухватају 213 чланова, тј. око две трећине законског текста.

5. **У основним (уводним) одредбама Закона** прихвата се примат примене међународног уговора у односу на унутрашње право, одређује сврха извршења кривичне санкције, утврђује примена Закона у извршењу одлука страних судова и неки принципи о положају лица према коме се извршава кривична санкција. У погледу сврхе санкције, поред осталог, наглашава се да се она састоји у оспособљавању учиниоца кривичног дела „за самостално старање о својим потребама након извршења санкције“. Санкција се извршава „на начин којим се јамчи поштовање лица према коме се она извршава“. Мучење, злостављање, понижавање и експериментисање су не само забрањене већ и кажњиве радње, као и принуда која је „несразмерна потребама“ извршења санкције. Забрањује се дискриминација лица према којима се санкција извршава и гарантује заштита њихових основних људских права. Прихваћен је и принцип *ultima ratio*, у смислу да лице према коме се извршава кривична санкција „може бити ограничено у основним правима само у мери неопходној“ за њено извршење и „у пос-

тупку прописаном овим законом“. Важна је и одредба о праву на **судску заштиту** од „појединачних аката којима се решава о правима и обавезама лица према коме се извршава кривична санкција“, са симптоматичном резервом: „у складу са овим законом“. Овим се, заправо, отвара питање могућности вођења управног спора поводом појединачних правних аката у поступку извршења санкције, што је једно од деликатнијих проблема закона ове врсте.

6. **Организација и надлежност Управе** за извршење заводских санкција уређено је тако, што се Управа одређује као орган управе Министарства правде са централизованим овлашћењима на нивоу Републике. Посебна новина је у томе што Управа, у оквиру „мера у циљу сталног стручног образовања и усавршавања запослених“, мора формирати посебан Центар за обуку запослених. Она мора сарађивати „са одговарајућим установама, удружењима и организацијама које се баве проблемима извршавања кривичних санкција“. Закон познаје различите врсте и типове завода (члан 13. и члан 14.), односно одељења завода за извршење казне лишења слободе и других институционалних санкција, а утврђује и основе њихове унутрашње организације, пре свега служби (за преваспитавање, за обезбеђење, за обуку и упошљавање, за здравствену заштиту и за опште послове). Руковођење Управном поверено је директору Управе, заводом управнику завода, а службом начелнику службе. У односу на ранији закон, поштрени су стручни услови за избор на поменуте руководеће функције, а време мандата директора и управника одређено је на пет година, као мера у процесу деполитизације поменутих функција.

7. Централно место у уређивању извршења кривичних санкција свакако припада извршењу **казне затвора**. Овај део Закона, поред нормативног дела садржи и начелне, опште одредбе о извршењу ове казне: о сврси њеног извршења, о начелу индивидуализације у поступању са осуђеним, о потреби развијања личне одговорности и самоиницијативе, начину издржавања казне (он је у правилу заједнички, скупан), о програму разврставања осуђених (класификацији и рекласификацији), о активном приступу у постпеналној заштити (помоћи) лицу које је отпуштено из установе за извршење казне. Нормативни део одредаба о извршењу казне затвора је детаљан. Очигледна је намера творца Закона да се максимално удовољи савременим стандардима, пре свега Европским затворским правилима. То се уочава у регулисању низа односа који су део поступка извршења ове казне: упућивање и распоређивање осуђених у заводе, одлагање и прекид извршења (са широко постављеним могућностима), пријем и разврставање осуђеног у заводу (са отвореним критеријумима калсификације). Закон поново уводи, враћа, установу **пријемног одељења** у заводу (у којем се

осуђени може задржати најдуже тридесет дана) и тиме напушта концепт досадашњег Закона (који иначе није био примењен) о посебном заводу за испитивање личности осуђеног. Посебно је детаљно уређен **положај осуђеног**, у првом реду његова права (на човечно поступање, на цивилизован смештај, слободно време, хигијенске услове живота, одећу, рубље, обућу, контакт са „спољним светом“, правну помоћ, рад и права на основу рада, много шире него раније постављена права на здравствену заштиту, посебна права жене и мајке, на информисање, образовање и стручно усавршавање, толерантно уређено право на вероисповедање, специјална права као резултат доброг понашања).

Осетљива питања везана за одржавање **реда и безбедности** у казном заводу предмет су посебног сета одредаба (чл. 127 – 143.). Мере за одржавање реда и безбедности у заводу одређене су законом, али и „прописима донетим на основу овог закона“. Степен примене одређене мере мора бити у границама њене неопходности („само у мери у којој је то неопходно“). Прихваћено је начело примарне примене блаже мере, односно супсидијарне примене строже („не сме се применити строжа мера од неопходно потребне с обзиром на природу потребе њене примене и садржину мере“). Предвиђене су две врсте ових мера: мере принуде (употреба физичке снаге, везивање, издвајање, употреба гумене палице, шмркова са водом, хемијских средстава и ватреног оружја) и посебне мере. Законом су уређени услови и начин употребе ватреног оружја, а сврха му мора бити „онеспособљавање нападача“, док је његова смртоносна употреба дозвољена „само у случају озбиљне опасности по људски живот“ (чл. 131, ст. 4.). „Приликом примене мере принуде користи се она мера која најмање угрожава живот и здравље лица према коме се примењује, и којом се успешно савлађује отпор и сразмерна је опасности која прети“ (чл. 129, ст. 2.). Након примене ових мера обавезан је лекарски преглед осуђеног према којем је принуда примењена, као и накнадна два лекарска прегледа у року од 24 сата у једнаким временским интервалима. У случају употребе ватреног оружја управник завода је дужан да одмах о томе обавести директора Управе и надлежног јавног тужиоца (чл. 132.).

Посебне мере (појачан надзор, одузимање и привремено задржавање свари чије је држање иначе дозвољено, смештај у посебно осигурану просторију без опасних ствари, смештај под појачан надзор, усамљење, тестирање на заразне болести или психоактивна средства) могу се применити према осуђеном „за кога постоји опасност од бекства, насилничког понашања, самоповређивања или угрожавања реда и безбедности друге врсте“. Прописане су као изузетне и морају се одмах обуставити ако су престали разлози за њихову употребу. Разуме се да је најпроблематичнија

мера усамљења. Она је нека врста „нужног зла“. Примењује се према осуђеном „који својим понашањем упорно ремети ред, угрожава безбедност и представља озбиљну опасност за друге осуђене“ (чл. 140. ст. 1.), а одређује се уз претходно мишљење лекара и ограниченог је трајања.

У уређивању **дисциплинских преступа, мера и поступака** приметне су две новине у Закону: прва, тежи дисциплински преступи одређени су искључиво законом (тј. не могу бити прописани подзаконским актом) и, друга, за теже дисциплинске преступе надлежна је дисциплинска комисија (в. чл. 156.). Као дисциплинске санкције („мере“) прописане су укор, разна ограничења у коришћењу права на посете, пријем пакета и сл. и, такође деликатна, **мера упућивања у самицу** (чл. 146.). Како би ову потоњу меру ставио под „контролу“, Закон јој посвећује доста одредаба о изрицању и примени (чл. 150 – 155.). Она је изузетна, може се изрећи само за теже дисциплинске преступе и не може трајати дуже од петнаест дана, односно до тридесет дана за стицај тежих преступа. То значи да је може изрећи само дисциплинска комисија. Дисциплински поступак је, пак, само делимично уређен Законом. Његово ближе уређивање је препуштено одговарајућем подзаконском акту.

Пошто условни отпуст није, из наведеног разлога, предмет регулација Закона, пажњу треба обратити на једну нову, специфичну установу – **превремено отпуштање**. То није условни отпуст, већ замена за ранију могућност условног отпуштања које је било у надлежности управника завода. Ова могућност је уведена како би се систем отпуштања учинио пенилошки флексибилнијим. Овим се хоће да се сачувају добре стране раније могућности давања условног отпуста од управника завода. Могућност привременог отпуштања постоји, поред осталог, само под условом да осуђени није добио условни отпуст. То је, дакле, нека врста „корекције“ политике условног отпуштања (в. чл. 173.).

8. Посебан изазов за законодавца било је уређивање извршења тзв. **алтернативних санкција и мера**, пре свега новоуведене казне рада у јавном интересу и условне осуде са заштитним надзором. Закон уводи установу **повереника**, као органа надлежног за извршење поменутих санкција. Поверавање ових послова установама социјалне заштите показало се и још се увек чини неприхватљивим. Повереник је предвиђен као посебна организациона јединица Управа (чл. 181.). Рачуна се да ће се увођењем повереника не само успешно примењивати одредбе Кривичног законика о казни рада у јавном интересу (тј. да ће судска пракса прихватити ову санкцију), већ и коначно почети да примењује специфичан облик условне осуде са заштитним надзором која је уведена још 1977. године али се уопште није примењивала (било је чак мишљења да се **због тога** укине).

9. Потребно је упозорити и на то, да се одредбе о извршењу **мера безбедности** не налазе искључиво у Закону о извршењу кривичних санкција. Из неких разлога, као и у ранијем законодавству, и (нови) Кривични законик садржи не само материјалноправне већ и неке извршне одредбе о овим кривичним санкцијама. Пошто извршни закон мора бити сагласан са материјалним, одредбе о извршењу мера безбедности које се налазе у Кривичном законнику нису могле бити мењане извршним законом, а из правно-техничких разлога није било упутно да буду понављане у Закону.

10. Око питања **надзора и контроле** извршења кривичних санкција било је, у фази и припремања и доношења Закона, доста расправа и различитих верзија могућих решења. Коначно је, ипак, прихваћен став и у Закон унете одредбе о парламентарној, скупштинској контроли извршења (чл. 278.). Ово је, нарочито у овом моменту, важна новина. Скупштинска контрола извршења кривичних санкција се врши путем посебне комисије, која треба да буде не само стручна већ и независна у свом раду.

*
* * *

Свакако да нови Закон о извршењу кривичних санкција Републике Србије може да се критикује због неких решења које је прихватио или због неких могућности које није прихватио, а одговарају савременим европским стандардима извршења кривичних санкција. Треба, међутим, имати у виду прилике у којима је Закон донет и могућности његове примене у реално процењивим околностима. Ипак се неће погрешити ако се каже, да је реч о закону који у доброј мери прихвата савремена решења извршења кривичних санкција.

За нови Закон о извршењу кривичних санкција Републике Србије важи оно што и за нови Кривични законик Републике Србије. Наиме, као што ће сврха Кривичног законика бити постигнута тек под претпоставком да ново кривично законодавство Србије буде коректно примењено, што неће бити могуће без сређивања стања у њеном правосуђу, тако и сврха новог кривичног извршног законодавства неће бити постигнута уколико нови Закон о извршењу кривичних санкција не буде коректно примењен, што неће бити могуће без сређивања стања у органима и службама надлежним за његово извршавање.

*Stanko Pihler, Ph.D., Full Professor
Novi Sad Faculty of Law*

New Act on Execution of Criminal Sentences of the Republic of Serbia

Abstract

New Act on Execution of Criminal Sentences of the Republic of Serbia is entering into force on January 1st, 2006. This Act is not merely regulating the execution of the criminal sentences, but also the application of the detention measure and the execution of sanctions for offences in the field of commerce and minor infractions. The New Act aims to standardize execution of criminal sentences in accordance with the European Prison Rules and other applicable international documents. The success was reached in great deal. But application of the new Act will depend to the large extend on the general conditions found in domestic Criminal Institutes and Offices for Execution, primarily, Prisons.