

GORUĆA PITANJA U VEZI SA REFORMOM U SISTEMU IZVRŠENJA KRIVIČNIH SANKCIJA I ZAŠTITOM LICA LIŠENIH SLOBODE

REZIME: Ma koliko se u nauci, propisima i praksi radilo na implementaciji nekih od dostignuća koja su univerzalne civilizacijske vrednosti, a tiču se prava osuđenih lica, i danas su brojni problemi njihovog grubog narušavanja. Zemlje koje su oličenje demokratskih vrednosti i visokih standarda u poštovanju ljudskih prava često su najtamniji primeri ugrožavanja elementarnih ljudskih prava osuđenih lica. Situacija u našoj zemlji ne odstupa od „standarda“ u većini evropskih zemalja. Nije sporno postojanje jasnog opredeljenja da se u ovoj oblasti u potpunosti implementiraju „evropski“ standardi. Prioriteti za unapređenje sistema zaštite prava lica lišenih slobode i prevenciju protiv torture u zatvorima, navedeni u istoimenom dokumentu, čija je analiza osnovna tema ovoga rada, su: Usklađivanje normativnog okvira sa evropskim standardima i implementacija novih zakonskih rešenja; Edukacija zatvorske osoblja; Reforma internog nadzora nad radom zavoda, podrška osnivanju novih oblika nezavisne kontrole i saradnja sa zaštitnikom građana i organizacijama za zaštitu ljudskih prava; Rešavanje problema prenaseljenosti i poboljšanje materijalnih uslova u zatvorima. Ipak, materijalna osnova jednog društva presudno opredeljuje i kvalitet odnosa i stanje u njemu, te nema koristi od preteranog iluzionizma da će se bez izdvajanja odgovarajućih novčanih sredstava, ma kakva strategija i sve njene mere bile, postići išta značajno. Svaka promena na bolje zahteva materijalna izdvajanja, a brojni su društveni problemi i još brojnije ugrožene kategorije stanovništva, te se s pravom postavlja pitanje šta su prioriteti. S obzirom da sredstava očigledno nedostaju, i najbolja reforma je osuđena na poluuspeh u najboljem slučaju.

Ključne reči: reforma, sistem izvršenja krivičnih sankcija, osuđena lica, zatvori

¹ Redovni profesor na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad

² Asistent na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad

Uvod

Zaštita prava lica lišenih slobode se u modernom društvu javlja ne samo kao pitanje građanskog koncepta ljudskih prava, nego i jedna od osnovnih civilizacijskih vrednosti. Odavno se odstupilo od stavova o svrsi krivičnih sankcija ka sredstvu kojim se prvenstveno postiže odmazda prema osuđenom licu. Principi prevencije se više ne dovode u pitanje, uvođenjem alternativnih krivičnih sankcija takođe, pronalaze se novi metodi društveno-korisnog rada itd.

Ma koliko se u nauci, propisima i praksi radilo na implementaciji nekih od dostignuća koja su univerzalne civilizacijske vrednosti, a tiču se prava osuđenih lica, i danas su brojni problemi u ovoj oblasti. Zemlje koje su oličenje demokratskih vrednosti i visokih standarda u poštovanju ljudskih prava često su najtamniji primeri ugrožavanja elementarnih ljudskih prava osuđenih lica.

Situacija u našoj zemlji ne odstupa od „standarda“ u većini evropskih zemalja. Nije sporno postojanje jasnog opredeljenja da se u ovoj oblasti u potpunosti implementiraju evropski standardi. Pitanje je da li uopšte takvi standardi postoje. Iako ne postoje precizna, kodifikovana pravila, komparativnom analizom normativnih rešenja i prakse u zemljama EU, drugih država u Evropi koje su prevazišle tranzicione probleme može se identifikovati čitav niz dodirnih tačaka, utemeljenih na vrednostima savremenog društva, primenjivih na svaku državu koja se deklarise demokratskom.

Uprava za izvršenje zavodskih sankcija je u skladu sa Strategijom reforme sistema izvršenja krivičnih sankcija, koja je doneta 2005. godine, odredila četiri prioriteta za unapređenje sistema zaštite prava lica lišenih slobode i prevenciju protiv torture u zatvorima. Strategija je utvrdila ključne probleme i ponudila rešenja, koja se putem pomenutog dokumenta preciziraju. U narednom izlaganju ćemo predstaviti najvažnija rešenja dokumenta pod nazivom „*Prioriteti za unapređenje sistema zaštite prava lica lišenih slobode i prevenciju protiv torture u zatvorima*“, te pokušati da ukažemo na neke od njenih nedostataka ili nedorečenosti.

Prioriteti za unapređenje sistema zaštite prava lica lišenih slobode i prevenciju protiv torture u zatvorima

U najkraćem, prioriteti za unapređenje sistema zaštite prava lica lišenih slobode i prevenciju protiv torture u zatvorima, navedeni u istoimenom dokumentu su:

1. Usklađivanje normativnog okvira sa evropskim standardima i implementacija novih zakonskih rešenja;
2. Edukacija zatvorskog osoblja;

3. Reforma internog nadzora nad radom zavoda, podrška osnivanju novih oblika nezavisne kontrole i saradnja sa zaštitnikom građana i organizacijama za zaštitu ljudskih prava;
4. Rešavanje problema prenaseljenosti i poboljšanje materijalnih uslova u zatvorima.

Promene u normativnom okviru

Jedna od osnovnih novina u normativnom okviru, oličenom u Zakonu o izvršenju krivičnih sankcija³ koji reguliše ovu oblast je uvođenje dvostepenog postupka zaštite prava osuđenih u okviru Uprave sa kratkim rokovima odlučivanja po pritužbi, odnosno žalbi osuđenog i sudska zaštita pokretanjem upravnog spora pred Vrhovnim sudom Srbije.

Nova zakonska rešenja predviđaju i pravo osuđenog na stručnu pravnu pomoć u toku disciplinskog postupka. Donošenjem posebnog Pravilnika o disciplinskim prestupima, merama i postupku prema osuđenim licima eliminisana su, u velikoj meri, diskreciona ovlašćenja zaposlenih u zavodu, najveći izbor arbitrarnosti i zloupotreba i obezbeđena potpuna zaštita prava osuđenih lica u ovom postupku. Na odluke o disciplinskim merama, osuđeni imaju pravo sudske zaštite. Iako se u može uočiti da u zakonodavnoj delatnosti u našoj zemlji postoji tendencija deregulacije disciplinskog postupka, smatramo da je ovo pitanje suviše važno da se u potpunosti prepusti autonomnoj regulaciji. Bilo je potrebno pomenutim Zakonom urediti osnovna pitanja disciplinskog postupka, kako njegovih načela, tako i minimalnih prava strana u postupku.

Kao najosteljivije pitanje u sistemu izvršenja krivičnih sankcija se oduvek javljalo pitanje dozvoljenosti primene prinude. Poštujući preporuke Evropskog komiteta protiv torture u Zakonu o izvršenju krivičnih sankcija i Pravilniku o merama za održavanje reda i bezbednosti detaljno su propisani uslovi za primenu mera prinude.

„U slučajevima u kojima postoji osnovana sumnja da je prema osuđenom licu upotrebljena prekomerna mera prinude, pokreće se disciplinski postupak prema zaposlenom licu, a ukoliko postoji osnovana sumnja da postupanje radnika službe za obezbeđenje ima i obeležja krivičnog dela podnosi se krivična prijava nadležnom tužilaštvu.“⁴ Merama disciplinskog postupka se moraju predvideti i adekvatne mere prema svima koji grubo krše obavezu uzdržavanja od prinude prema licima lišenim slobode. Međutim, po ovim pitanjima je neophodna i dodatna obazrivost, kako se sistem obezbeđenja ustanova za izvršenje krivičnih sank-

³ Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, „Službeni glasnik RS“, br. 85/05. Stupio na snagu 01.01.2006. godine.

⁴ Ministarstvo Pravde – Uprava za izvršenje zavodskih sankcija: „Prioriteti za unapređenje sistema zaštite prava lica lišenih slobode i prevenciju protiv torture u zatvorima“

cija i lica u njima ne bi obesmislio, a lica koja na tim poslovima rade dovedena u stanje potpune nemoći.

Doneti su i prateći pravilnici koji na detaljniji način regulišu oblast života i rada u zavodima. Osuđeni su upoznati sa svojim pravima i redovno ih koriste kada su nezadovoljni nekom odlukom kojom im je ograničeno ili povređeno neko pravo utvrđeno Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija ili nekim drugim podzakonskim aktom.

Uprava za izvršenje zavodskih sankcija Ministarstva pravde u saradnji sa Misijom OEBS-a u Srbiji, a u cilju obezbeđivanja bolje informisanosti osuđenih lica o svojim pravima, formirala je pravne biblioteke po zavodima. Uprava je u saradnji sa Misijom OEBS-a u Srbiji u cilju poboljšanja zdravstvene zaštite u zavodima organizovala edukaciju zdravstvenog osoblja i izradu materijala za zdravstvenu službu i osuđena lica. Izrađeni su i vodiči i priručnici za osuđena lica u cilju obezbeđivanja efikasnijeg postupanja po pritužbama osuđenih u zavodima i bolje informisanosti lica lišenih slobode o načinu ostvarivanja i zaštite prava.

Primena mera prinude prema osuđenim licima.

U slučaju primene mera prinude prema osuđenim licima, nova zakonska rešenja predviđaju obavezu podnošenja odvojenih izveštaja službe za obezbeđenje i izveštaj o lekarskom pregledu, upravniku zavoda bez odlaganja. Propisani su obavezni elementi lekarskog izveštaja u skladu sa preporukom Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja Saveta Evrope nadležnim organima Republike Srbije. Preciznije su definisane odredbe o nadzoru nad pismima osuđenih lica, tako su što su definisani uslovi, postupak i pravo žalbe.

U novim zakonskim rešenjima brisane su odredbe koje su davale mogućnost da u izuzetnim situacijama istražni sudija dozvoli nadzor nad prepiskom između okrivljenog i branioca do podizanja optužnice.⁵

Posebno ističemo novi Pravilnik o tretmanu, programu postupanja, razvrstavanju i naknadnom razvrstavanju osuđenih, koji uspostavlja jedinstvene kriterijume postupanja u svim zavodima na osnovu procene stepena rizika, potreba i kapaciteta shodno standardizovanim upitnicima. I danas se ostete tragovi, nasleđeni još iz autoritarnog sistema u kom smo živeli. Stare navike još uvek obitavaju u sistemu izvršenja krivičnih sankcija. Čini se da nova normativna i uopšte deklarativna opredeljenja nisu zaživela u praksi.

Edukacija zatvorskog osoblja

„Uprava za izvršenje zavodskih sankcija je uz podršku Misije OEBS-a, septembra 2004. godine, osnovala Centar za obuku zaposlenih u Upravi. Centar je

⁵ Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 46/06.

osnovan sa ciljem da svim zaposlenima kao najvažnijem resursu sistema izvršenja i nosiocima reformi, omogući obuku, stručno usavršavanje, unapređenje znanja i kvalifikacija i povećanje motivacije za rad doprinoseći time reformi sistema izvršenja u celini.⁶

– Osnivanje i razvoj Centra za obuku zaposlenih u Upravi

Centar sprovodi obuku zaposlenih na osnovu odgovarajućih nastavnih programa i planova u vidu osnovnih, dopunskih, specijalističkih kurseva i drugih oblika obučavanja, samostalno ili u saradnji sa drugim organima, institucijama i međunarodnim organizacijama. Obuka se uglavnom sprovodi u Centru, ali po potrebi i u zavodima, na radnom mestu, u drugim ustanovama i objektima. Pitanje edukacije zaposlenih u ustanovama ovog tipa se javlja kao jedno u nizu pretpostavki reforme u sistemu izvršavanja krivičnih sankcija. Bez kvalifikovanog i obučenog osoblja celokupan sistem ostaje anemičan. Praksa pokazuje da su, uz probleme materijalne prirode, neadekvatno i needukovano osoblje bazični problemi sistema. Ovaj problem ne tangira samo našu državu, već se javlja u skoro svakoj zemlji. Iako na vrhu prioriteta iskustva i danas po ovom pitanju su poražavajući rezultati.

U saradnji sa Misijom OEBS-a, Centar je realizovao niz osnovnih i specijalističkih kurseva za pripravnike i pripadnike svih zvanja u službi za obezbeđenje. Program obuke obuhvata postupanje prema licima lišenih slobode, osposobljavanje za pravilnu i zakonitu upotrebu sredstava prinude, osnove sistema izvršenja zavodskih sankcija i penologije i ostvarivanje i zaštitu prava lica lišenih slobode. Pored obuke za pripadnike službe za obezbeđenje Centar je proširio svoju delatnost na edukaciju predstavnika službe za prevaspitanje, pravnike, zdravstvene radnike, trenere, upravničke zavoda i načelnike službi. Obuka pripadnika ovih službi predstavlja novinu, budući da je zbog nedostatka resursa praksa obučavanja ovog kadra davno prekinuta. Na taj način su organizovanjem različitih vidova obuke obuhvaćeni predstavnici svih službi u Upravi.

Nadzor i kontrola

U Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, data su šira ovlašćenja zaposlenima u Odeljenju za nadzor, da mogu neposredno da pokrenu disciplinski postupak prema upravniku, odnosno drugom zaposlenom ukoliko postoje osnovana sumnja da je došlo do povrede radne dužnosti i obaveze.

Jedna od najznačajnijih institucija u oblasti ljudskih prava, od 2006. god. inkorporisana i u ustavni sistem Srbije je ombudsman, ili kako ga Ustav naziva Zaštitnik građana.⁷ AP Vojvodina je još 2001. godine izabrala ombudsman, a

⁶ Ministarstvo Pravde – Uprava za izvršenje zavodskih sankcija: „Prioriteti za unapređenje sistema zaštite prava lica lišenih slobode i prevenciju protiv torture u zatvorima“

⁷ Ustav Republike Srbije, 2006. član 138.

iskustva u vezi sa njegovim radom su ohrabrujuća. Zakonskim rešenjima je obezbeđena i njegova uloga u nadzoru nad radom institucija koje se bave izvršenjem krivičnih sankcija. Radom Ombudsmana na teritoriji Pokrajine Vojvodine od 2003. godine, obezbeđena je spoljna kontrola nad radom zavoda na ovoj teritoriji. Monitoringom nevladinih organizacija takođe se sprovodi nezavisna kontrola zaštite prava lica u zavodima. Međunarodne organizacije se u svakom društvu javljaju kao najznačajniji oblik društvene kontrole. Poštovanje prava osuđenih i pritvorenih lica se razvijenim zemljama stavlja u središte interesovanja brojnih nevladinih organizacija. Nevladine organizacije za zaštitu ljudskih prava su još jedan segment nezavisne inspekcije zatvora. Helsinški odbor za ljudska prava kontinuirano se bavio monitoringom kazneno popravnih ustanova od 2001. godine. Međunarodni komitet Crvenog Krsta redovno posćuje kazneno popravne ustanove i dostavlja izveštaje sa preporukama. Beogradski centar za ljudska prava je aplicirao za projekat unapređenja zakona i prakse radi sprećavanja i kašnjanja torture pri Evropskoj komisiji, koji je Uprava podržala. Ipak, smatramo da svoju ulogu u nadzoru nad sistemom izvršenja krivićnih sankcija nevladine organizacije ne vrše na zadovoljavajući naćin. Uzrok tome ne treba traćiti samo u nedovršenom sistemu graćanskog društva i graćanske kontrole u našoj zemlji, već i opšteg trenda politizacije nevladinog sektora, gde graćani itekako ostete posledice.

Prevenција protiv torture prema licima lišenim slobode obezbećuje se i internim nadzorom nad radom zavoda od strane ovlašćenih lica Uprave, koja kontrolišu zakonito i pravilno postupanje u ustanovama – redovnim, kontrolnim i vanrednim posetama.

Izborom zaštitnika graćana i formiranjem posebne slućbe uvedena je kontrola nezavisnog organa nad radom zavoda na celoj teritoriji Republike Srbije. Oćekuje se formiranje Komisije koja je predvićena Zakonom o izvršenju krivićnih sankcija kao skupštinska kontrola nad radom Uprave za izvršenje zavodskih sankcija. Komisija će biti sastavljena od pet ćlanova koji poznaju oblast izvršenja, a nisu zaposleni u Upravi. Komisija će imati ovlašćenja uvida u svu dokumentaciju, mogućnost razgovora sa osućenim licima, zaposlenima u zavodu i neogranićeno pravo na posete zavodima.

Materijalni uslovi u zatvorima

Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom, koja je postojala u našem krivićno pravnom sistemu i kazna rada u javnom interesu, kao nova, neka su od rešenja o ćijem se uvoćenju razmišlja, a koja bi znatno doprinela rešavanju materijalnih problema ovog sistema. Pored planiranih, neke mere su već preduzete. Poboľšanje materijalnih uslova ne predstavlja jedinu, a moćda ni najvaćniju svrhu predvićenih i uvedenih mera. One se moraju posmatrati u znatno širem konceptu, opšte modernizacije, demokratizacije i humanizacije.

U okviru Uprave za izvršenje zavodskih sankcija оформljena je Poverenička služba nadležna za izvršenje alternativnih sankcija, a ministar pravde оформio je radnu grupu za izradu Krivičnog zakonika, koji će se detaljnije pozabaviti alternativnim krivičnim sankcijama, što predstavlja evropski trend.

U vezi sa merama koje Uprava preduzima u cilju rešavanja problema prenatrpanosti zatvora, u toku je stručna rasprava o uvođenju kućnog zatvora sa elektronskim nadzorom kao nove krivične sankcije u Krivični zakonik. Trenutni predlog je da se ova kazna može izreći za krivična dela za koje je propisana kazna zatvora do 1 godine.

Predložena je novina u krivičnom zakonodavstvu, uslovni otpust sa nadzorom, koji bi omogućio da se ovaj institut više primenjuje u praksi, s obzirom da bi obuhvatao mere pomoći i nadzora, kao i postupak opoziva otpusta u slučaju da osuđeni ne ispunjava naložene obaveze suda. Usvajanje seta pravosudnih zakona i predložene izmene ZKP-a omogućile efikasnije vođenje krivičnog postupka, što će uticati na kraće trajanje pritvora.

U cilju rešavanja problema prenatrpanosti u ustanovama za izvršenje zavodskih sankcija grade se novi kapaciteti, najčešće u okviru postojećih zavoda.

Primena međunarodnih standarda i preporuka, ali i svih strategija i planova reforme ovoga sistema se ogleda i u poboljšanju materijalnih uslova za život i rad u postojećim zatvorskim objektima, obezbeđivanju većeg broja osoblja specijalizovanog za posebne oblike zaštite kao što je zdravstvena zaštita i tretman osuđenih lica.

Zaključak

Strategija Ministarstva pravde i Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, čija su rešenja opisana u prethodnim izlaganjima predstavljaju jasno opredeljenje naše države za značajne promene u sistemu izvršenja krivičnih sankcija, prvenstveno kazne zatvora. Čini se da su goruća pitanja, kao što su normativni okvir, sistemi internog i eksternog nadzora, edukacije osoblja i poboljšanje materijalnog stanja u zatvorima, našli adekvatan prostor u navedenom dokumentu. S obzirom da se radi o čitavom sistemu, u svojoj njegovoj kompleksnosti i osteljivosti, koji kao takav zahteva odgovore i rešenja na teško pobrojiv kompleks pitanja, svako konkretno rešenje zaslužuje pohvalu.

Ipak, materijalna osnova jednog društva presudno opredeljuje i kvalitet odnosa i stanje u njemu, te nije koristi od preteranog iluzionizma da će se bez izdvajanja odgovarajućih novčanih sredstava, ma kakva strategija i sve njene mere bili, postići išta značajno. Svaka promena na bolje zahteva izdvajanja, a brojni su društveni problemi, a još brojnije ugrožene kategorije stanovništva, te se s pravom postavlja pitanje šta su prioriteti. S obzirom da sredstava očigledno nedostaje, i najbolja reforma je osuđena na poluspeh u najboljem slučaju.

Kaznena politika u našoj zemlji već odavno trpi kritike da je previše blaga. Kriminalitet u našem društvu pokazuje veoma nizak nivo smanjivanja. Pojavni oblici se umnožavaju, naročito u vezi sa korupcijom. Nisu retki primeri povrata. Revitalizacija sistema vrednosti se odvija zabrinjavajuće sporim tempom. Sve ovo, kao i nepobrojav niz drugih razloga utiču na uglavnom negativan stav javnog mnjenja prema reformi sistema izvršenja krivičnih sankcija. Ipak, demokratizacija i humanizacija nisu samo pitanja izborne kampanje i političkih procesa već i zahtevi u pogledu punog poštovanja prava i dostojanstva svakog čoveka, te tako i osuđenog lica.

Prof. Aleksandar Ignjatović, Ph.D.⁸, Assist. Darko Golić⁹

***Burning questions about the reform in the
system of execution of criminal sanctions and the
protection of persons deprived of their liberty***

A b s t r a c t

However in the science, regulations and practice of working on the implementation of some of the achievements that are the universal values of civilization, and concerning the rights of sentenced persons, and have many problems of their gross violations. The situation in our country does not deviate from „standard“ in most European countries. It is not disputed the existence of a clear determination to be in this area fully implement the „European“ standards. Priorities for the improvement of the protection of the rights of persons deprived of their liberty and the prevention against torture in prisons, in the same document, which is the analysis of the basic themes of this paper, the normative framework of harmonization with European standards and the implementation of new legal solutions; Education of prison staff, reform of internal supervision of the Institute, support the establishment of new forms of independent control and cooperation with the patron of citizens and organizations for the protection of human rights; Troubleshooting overpopulation and improve the material conditions in prisons. Any change for the better requires financial allocations, and numerous social problems and are more vulnerable categories stanovništva number, and with the right question of what are the priorities. Since the obvious lack of funds, and the best reform is doomed to fail success in the best case.

Key words: reform, the system of execution of criminal sanctions, convicted persons, close

⁸ Professor on the Law Faculty, Business Academy, Novi Sad

⁹ Assistant on the Law Faculty, Business Academy, Novi Sad

Literatura

1. „Prioriteti za unapređenje sistema zaštite prava lica lišenih slobode i prevenciju protiv torture u zatvorima „ – Ministarstvo Pravde – Uprava za izvršenje zatvorskih sankcija, 2008. god. – <http://www.zastitnikgradjana.org/conference/prezentacije>.
2. Ustav Republike Srbije, 2006
3. Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, „Službeni glasnik RS“, 85/05.
4. Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, 46/06
5. „Penologija“ – Milo Bošković, Milenko Radoman, Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad, 2002. god.