

MERE ZA SMANJENJE
ZATVORSKE POPULACIJE
PRIMERI DOBRE PRAKSE

MERE ZA SMANJENJE ZATVORSKE POPULACIJE
Primeri dobre prakse

Izdavač

Beogradski centar za ljudska prava
Beogradska 54, Beograd,
Tel/fax. (011) 308 5328, 344 7121
e-mail: bgcentar@bgcentar.org.rs
www.bgcentar.org.rs

Za izdavača

dr Vesna Petrović

Urednik

Jelena Radojković

Fotografija na koricama

Markus Linnenbrink, Tunel za posetioce u novom
zatvoru *Justiz Vollzugs Anstalt* u Diseldorfu, Nemačka.
Fotografije preuzete sa web stanice
<http://www.markuslinnenbrink.com>

ISBN 978-86-7202-150-9

Tiraž

100

Priprema i štampa

Dosije studio, Beograd

MERE ZA SMANJENJE
ZATVORSKE
POPULACIJE

PRIMERI DOBRE PRAKSE

Beograd, 2014.

Objavljivanje ove publikacije donacijom pomažu
Fondacije za otvoreno društvo



Sadržaj

Uvodne napomene	7
Mere za smanjenje zatvorske populacije primenjene u Holandiji	11
Mere za smanjenje zatvorske populacije primenjene u Nemačkoj.....	23
Promovisanje alternativa kazni zatvora – izveštaj Nataše Vučković izrađen za potrebe Parlamentarne skupštine Saveta Evrope	31

Uvodne napomene

Prenaseljenost zatvora je problem s kojim se, naročito u poslednje dve decenije, suočava veliki broj zemalja, uključujući i evropske u kojima su zatvorski sistemi značajno ili bar nešto bolje razvijeni nego u drugim državama, izuzimajući nekoliko visoko razvijenih demokratskih zemalja. Ovaj problem odavno je uočen u okviru Saveta Evrope čiji je Komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja često ukazivao na probleme koje prenaseljenost zatvora izaziva, kako za same državne vlasti i osoblje koje radi u zatvorima, tako i za zatvorenike čija je rehabilitacija i resocijalizacija u takvim uslovima otežana i čija bezbednost i zdravlje usled prenaseljenosti zatvora mogu biti ugroženi. Iz prakse Evropskog suda za ljudska prava jasno se može videti da zatvaranje ljudi u vrlo lošim zatvorskim uslovima, često uzrokovanim prenaseljenošću, može predstavljati nečovečno ili ponižavajuće postupanje, zbog čega nadležna država može odgovarati.

Naravno, na problem prenaseljenosti i loših uslova u zatvorima može se reagovati izgradnjom novih zatvora, ali to nije najbolje rešenje iz najmanje nekoliko razloga. Pre svega izgradnja i održavanje zatvora, kao i plaćanje zatvorskog osoblja, države košta mnogo, a veći broj zatvorenika znači da se povećava i deo ukupne populacije koji društvenoj zajednici ne doprinosi uopšte ili to ne čini na najbolji način. Boravak u zatvoru u velikom broju slučajeva ne pomaže tome da osuđene osobe po isteku kazne budu samostalni i korisni članovi društva. Naprotiv, poznato je da u mnogim slučajevima zatvor na osuđene deluje negativno, a neki od njih upravo tamo se osposobe za vršenje krivičnih dela ili postanu članovi kriminalnih grupa. Boravak u zatvoru obično neminovno dovodi i do gubitka posla osuđenih lica i narušavanja njihovog porodičnog života, što kasnije loše utiče na

rehabilitaciju i resocijalizaciju tih osoba. Ukratko, zatvor na mnogo načina loše deluje na zatvorenike i zato i jeste mera kojoj treba pribegavati samo kada nijedna druga, manje restriktivna, mera ne može dati odgovarajuće rezultate. Zbog toga se, kad je u pitanju nastojanje da se smanji prenaseljenost zatvora, uspešnim mogu smatrati ne zemlje čiji zatvori nisu pretrpani, već zemlje koje su uspele da smanje ukupni broj zatvorenika i da on, gledano u odnosu na ukupni broj stanovnika, bude relativno mali.

Neke zemlje, uključujući i Srbiju, zatvorsku populaciju smanjivale su jednokratnim merama – najčešće amnestijom jednog broja zatvorenika, ali takve mere problem rešavaju samo privremeno. Uz to, ako se amnestija ne sprovede pažljivo i promišljeno, njome mogu biti povređeni interesi nekih žrtava krivičnih dela, tj. pravo da im se zadovoljenje za pretrpljene povrede prava pruži tako što će oni koji su za njih odgovorni biti kažnjeni na odgovarajući način, što može biti kazna zatvora određena za primereni rok.

Za smanjenje broja zatvorenika dugoročno su efikasnije i primerenije drugačije, sistemske, mere poput onih usmerenih ka redoj i kraćoj upotrebi mere pritvora, efikasnije vođenje krivičnih postupaka kako bi okrivljeni kraće boravio u pritvoru, kao i mera poput uslovnog odustajanja od krivičnog gonjenja, mera i sankcija koje su alternativa pritvoru, odnosno kazni zatvora, odgovarajućih programa obuke, obrazovanja, rehabilitacije i resocijalizacije zatvorenika i sličnih mera. U Evropi je veliki broj zemalja na brojne načine primenjivao ovakve mere, mada to, iz različitih razloga, nije uvek dovodilo do smanjenja zatvorske populacije. Kao naročito uspešne u ovom pogledu izdvajaju se Holandija i Nemačka koje su, u poslednjih desetak godina, značajno smanjile zatvorsku populaciju i time, čini se, za izvesno vreme rešile problem prenaseljenosti zatvora. Uz skandinavske zemlje i nekoliko vrlo malih zemalja koje nikada nisu ni imale veliki broj zatvorenika, Holandija i Nemačka su među evropskim zemljama sa najmanjim procentom stanovništva koji boravi u zatvorima: u Holandiji na 100.000 stanovnika ima 75 zatvorenika, a u Nemačkoj 81. Zbog toga se u ovoj knjizi, čiji je cilj da pokrene

javnu debatu o mogućnostima za reformu sistema izvršenja krivičnih sankcija u Srbiji, daje kratak pregled mera za smanjenje zatvorske populacije primenjenih u dvema državama koje su u tom pogledu bile naročito uspešne, a razgovor o mogućnostima za razvijanje sistema mera koje bi smanjile ne malu zatvorsku populaciju u Srbiji (na 100.000 stanovnika ima približno 142 zatvorenika) smatramo preko potrebnim.

Iako druge evropske države nisu uspele da smanje zatvorsku populaciju onako kako su to uradile ove dve države, nema sumnje da su neke od njih preduzimale i još uvek preduzimaju vrlo dobre mere koje dovode do toga da su zatvori manje potrebni. Takav primer je Ujedinjeno Kraljevstvo koje, iako ima veliku zatvorsku populaciju i veliki broj prenaseljenih zatvora (poslednjih godina u ovoj zemlji obično je između 140 i 150 zatvorenika na 100.000 stanovnika) ima izuzetno dobro razvijen sistem mera koje se koriste umesto mere pritvora i kazne zatvora. Dobre alternative upotrebi zatvora postoje i u drugim državama. Iz tog razloga u ovoj knjizi objavljujemo prevod odličnog izveštaja o dobroj upotrebi mera i sankcija koje su alternativa meri pritvora i kazni zatvora u državama članicama Saveta Evrope. Izveštaj je, za potrebe Komiteta za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, pripremila Nataša Vučković, članica Parlamentarne skupštine iz Srbije. Nadamo se da će biti korišćen prilikom razmatranja mogućnosti za unapređenje sistema izvršenja krivičnih sankcija u Srbiji, u okviru kojeg mere koje bi zamenile pritvor i zatvor svakako mogu biti iskorišćene u znatno većem broju i na bolji način.

Mere za smanjenje zatvorske populacije primenjene u Holandiji

Uvod

Holandija je zemlja sa skoro 17 miliona stanovnika i zatvorskou populacijou koja, gledano u odnosu na ukupan broj stanovnika, nije velika: krajem septembra 2013. u holandskim zatvorima nalazilo se 12.638 ljudi, računajući i osobe kojima je određena mera pritvora.¹ To znači da na 100.000 stanovnika ima otprilike 75 zatvorenika – značajno manje nego u većini zemalja, računajući i evropske. Poređenja radi, u Sjedinjenim Američkim Državama od 100.000 stanovnika 707 su zatvorenici, u Ruskoj Federaciji 469, u Poljskoj 203, Mađarskoj 181, Crnoj Gori 170, Velikoj Britaniji 147, Hrvatskoj 103, Francuskoj 102, Austriji 99, a Srbiji 142 (ovde može biti interesantno pomenuti da je stopa kriminaliteta u Holandiji viša nego u Francuskoj i Nemačkoj, ali i dalje niža nego npr. u Velikoj Britaniji)². Pritom su kapaciteti holandskih zatvora takvi da oni sa sadašnjom zatvorskou populacijou nisu prenaseljeni, tj. da su uslovi u kojim zatvorenici borave u skladu sa relevantnim međunarodnim, odnosno evropskim, standardima. Dakle, Holandija trenutno nema problem

-
- 1 Ako nije drugačije naznačeno, svi statistički podaci o broju zatvorenika u Holandiji i drugim zemljama preuzeti su sa internet stranice Međunarodnog centra za zatvorske studije (*International Centre for Prison Studies*: www.prisonstudies.org), koji se oslanja na zvanične statističke izveštaje sačinjene na nacionalnom nivou, uključujući relevantne izveštaje holandskih vlasti.
 - 2 Radi se o proceni WODC (*Wetenschappelijk Onderzoek – en Documentatiecentrum*), koji je vodeći centar za istraživanje efekata borbe protiv organizovanog kriminala u Holandiji, a deo je Ministarstva pravde.

prenaseljenosti zatvora, i to ne samo zato što ima odgovarajuće zatvorske kapacitete, već i zbog toga što je ukupni broj zatvorenika u zemlji prilično mali u odnosu na ukupnu populaciju.

Međutim, nije uvek bilo tako. Holandija je dugo, sve do sredine 1970-ih godina, imala vrlo nizak stepen kriminaliteta, ali je on već 1980-ih drastično porastao, a s njim i broj zatvorenika, što je dovelo do toga da 2004. godine bude zabeležen rekordan broj zatvorenika – u jednom trenutku bilo ih je 20.075. Time su zatvorski kapaciteti bili premašeni za čak 23%. Rast broja zatvorenika bio je izuzetno veliki: 1980. godine na 100.000 stanovnika bilo ih je 23, a 2008. godine čak 130. Bitno je istaći da se stopa kriminaliteta od 1980-ih nije menjala u toj meri – tj. ostala je relativno stabilna. Ova statistika, međutim, delimično zavarava pošto psihijatrijske i druge bolničke ustanove u kojima još od 1928. godine borave osuđenici sa mentalnim smetnjama u zvanične zatvorske statistike ulaze tek 1999. godine, a van ovih statistika dugo su bili i zatvorenici sa stranim državljanstvom i maloletnici koji se nalaze u popravnim domovima na osnovu odluka građanskih sudova. Prema jednoj proceni, novi način vođenja statistike doveo je do toga da je broj zatvorenika do 15% veći nego što bi bio da se koristi ranija statistička metodologija.³ Ipak, nema sumnje da je broj zatvorenika u Holandiji u jednom periodu počeo značajno da raste, da su zatvori zbog toga postali prenaseljeni, ali da je taj trend u poslednjih nekoliko godina prekinut i da se broj zatvorenika konstantno i značajno smanjuje. Holandsko Ministarstvo pravde očekuje da će broj zatvorenika nastaviti da opada i da će 2015. godine u zatvorima u proseku boraviti 8.875 osoba.⁴ U nastavku ovog teksta ukratko ćemo objasniti šta je uzrokovalo promene u broju zatvorenika u Holandiji i koje su mere holandske vlasti, očigledno uspešno, primenjivale i još uvek primenjuju kako bi smanjile broj zatvorenika u zemlji.

3 Rob Allen, *Reducing the Use of Imprisonment: What Can We Learn from Europe?* (Report for the Criminal Justice Alliance) (2012), str. 11-13.

4 Vidi http://www.dutchnews.nl/news/archives/2011/08/prison_population_continues_to.php.

Period rasta broja zatvorenika i njegovi uzroci

Kao što je pomenuto, u Holandiji je stopa kriminaliteta sve do sredine 1970-ih bila vrlo niska, a politika države prema učinocima krivičnih dela često je bila opisivana kao prilično blaga. Osamdesetih godina dvadesetog veka dolazi do promena, odnosno povećanja broja izvršenih krivičnih dela, od kojih su neka na javnost delovala naročito uznemirujuće, tako da je u tom periodu država promenila pristup problemu kriminaliteta. Vlada je 1985. godine predstavila „belu knjigu” nazvanu „Društvo i kriminalitet”, stvarajući strateški okvir za kontrolu kriminaliteta koji je podrazumevao oštrij pristup kažnjavanju učinilaca krivičnih dela i veći kapacitet organa krivičnog gonjenja, te je shodno tome bilo predviđeno proširenje zatvorskih kapaciteta za četiri hiljade mesta do sredine 1992. godine.⁵ Nekoliko godina kasnije, ispostavilo se da ovo proširenje neće biti dovoljno, pa je 1990. godine predstavljen plan za izgradnju novih 12.000 zatvorskih mesta, tj. ćelija u kojima bi boravila po jedna osoba. Do 1996. godine otvoreno je 14 novih zatvora, ali ni to nije bilo dovoljno da se na uobičajeni, tj. zakonom propisani način (u Holandiji je zatvorski sistem takav da svaki zatvorenik ima zasebnu ćeliju) smeste sve osobe kojima su izricane kazne zatvora. Zbog nedostatka zatvorskih kapaciteta osuđeni nisu odmah upućivani na izdržavanje kazne, već su neko vreme morali da čekaju da se za njih u zatvoru oslobodi mesto. Formirane su „liste čekanja”, što je izazivalo žestoko nezadovoljstvo javnosti. Dešavalo se i da osobe kojima je određen pritvor ostaju na slobodi jer u zatvorima nije bilo mesta za njih (u periodu od 1987. do 1997. godine nije izvršeno čak 27.106 odluka kojima je određen pritvor⁶), uprkos tome što su neki od osuđenika puštani na slobodu pre isteka kazne samo da bi se oslobodio prostor za prijem novih

5 Henk van de Bunt, „Organized Crime Policies in the Netherlands“, u: Cyrille Fijnaut i Letizia Paoli (ur.), *Organized Crime in Europe* (Springer, 2004), str. 680.

6 Najviše odluka nije izvršeno 1993. i 1994. godine – 4.340, odnosno 5.316.

prিতvorenika.⁷ Istovremeno, Holandski sud za reviziju, koji ispituje zakonitost svih javnih prihoda i rashoda, je u svom izveštaju o borbi protiv kriminala ukazao na to da se zatvorski kapaciteti ne koriste efikasno, kritikujući praksu prema kojoj se za različite vrste osuđenika formiraju posebni zatvori, pri čemu se ćelije namenjene jednoj kategoriji osuđenika ne mogu koristiti za smeštaj drugih osuđenika.

Nekoliko faktora uticalo je na ovako dramatičan porast broja zatvorenika. Važno je napomenuti da se stopa kriminaliteta od sredine osamdesetih godina prošlog veka do danas nije drastično menjala: 1985. godine zabeleženo je 1.093.700 krivičnih dela, 1990. godine 1.150.200, 1995. godine 1.230.700, 2000. godine 1.328, 2005. godine 1.341.950, a 2010. godine 1.192.640. Međutim, menjao se, i to značajno, pristup holandskih vlasti prema borbi protiv kriminala. U skladu sa zahtevima javnosti za efikasniju borbu protiv kriminala, osamdesetih i devedesetih godina dvadesetog veka izvršene su značajne reforme: krivično zakonodavstvo pretrpelo je bitne izmene i došlo je do velikih promena u organizaciji rada sudova i tužilaštava čime su njihovi kapaciteti i efikasnost značajno povećani tako da se broj procesuiranih krivičnih dela znatno povećao, a s njim i broj izrečenih kazni zatvora. Godine 1980. izrečeno je 13.808 bezuslovnih kazni zatvora, 1985. njih 15.751, 1995. već 24.649, 2000. čak 27.446, a 2005. 28.705 ovakvih kazni.⁸ Velika diskreciona prava sudija kod određivanja kazne deo su holandske pravne tradicije i ona u okviru novog pristupa borbi protiv kriminala u načelu nisu sužavana, ali su sudije tokom vremena ipak neznatno pooštrile svoju kaznenu politiku: 1985. prosečna dužina izrečene bezuslovne kazne zatvora bila je 0,35 godina, a do 2005. je porasla na 0,43 godina.⁹ Ukratko, namera holandskih vlasti da se

7 Peter Tak, „Sentencing and Punishment in the Netherlands“, u: Michael Tonry i Richard Frase (ur.), *Sentencing and Sanctions in Western Countries* (Oxford University Press, 2001), str. 151-187.

8 Peter Tak, *The Dutch Criminal Justice System* (Wolf Publishers, 2008), str. 183.

9 Ibid, str. 7-8.

na kriminalitet utiče efikasnijim krivičnim gonjenjem i manjom tolerancijom prema protivzakonitim postupcima neminovno je, u periodu od oko 20 godina – od sredine 1980-ih do 2000-ih, dovela do velikog rasta broja zatvorenika. Računajući na ovakav efekat novog pristupa kriminalitetu, holandske vlasti su godinama razvijale mere kojima su nastojale da broj osoba koje se upućuju u zatvore bude manji, a one su u poslednjih desetak godina počele da daju vrlo dobre rezultate, dovodeći do toga da se broj zatvorenika u Holandiji smanji i postane jedan od najnižih u Evropi. O ovim merama biće reči u nastavku.

Mere koje doprinose smanjenju broja zatvorenika

Odustajanje od krivičnog gonjenja

Na prvom mestu, treba reći da je u Holandiji tužilaštvo jedini subjekt ovlašćen za krivično gonjenje. Nijedan drugi organ javne vlasti ne može krivično goniti bilo koga, niti je to dopušteno pojedincima, čak ni kada tužilaštvo odbija da nekog krivično goni ili kada je odustalo od gonjenja. Međutim, ovo ne znači da je tužilaštvo dužno da pokrene krivični postupak svaki put kada dobije podatke o tome da je izvršeno neko krivično delo. Ono ima široka diskreciona ovlašćenja i može da odluči da ne preduzme krivično gonjenje, bilo zato što smatra da je malo verovatno da bi uspelo da dokaže krivicu osumnjičenog, bilo iz „tehničkih ili proceduralnih razloga”, ili iz razloga „svrsishodnosti”, tj. u situaciji kada odustanak od krivičnog gonjenja može da se opravda nekim dovoljno snažnim javnim interesom.

Skupština državnih tužilaca objavila je smernice koje tužiocima treba da pomognu pri odlučivanju o tome postoji li javni interes koji bi mogao opravdati odustanak od krivičnog gonjenja. Prema ovim smernicama, takav interes može postojati kada bi, na primer, druge mere bile primerenije nego krivične sankcije (recimo disciplinske, upravne ili mere iz sfere građanskog prava); kada bi krivično gonjenje bilo nesrazmerno, nepravedno ili nedelotvorno zato što se radi o lakšem krivičnom delu; zato što

je doprinos osumnjičenog krivičnom delu bio neznan; zato što je delo izvršeno davno; zato što je osumnjičeni suviše mlad ili suviše star, ili je nedavno osuđen za drugo krivično delo; zato što je krivično delo već negativno uticalo na njegovog izvršioca tako da je i sam postao njegova žrtva; zato što je bolestan; zato što bi bio bolje rehabilitovan, odnosno resocijalizovan, ako ne bude osuđen; zato što je došlo do važnih promena u ličnom životu osumnjičenog; zato što je nadoknadio štetu koju je prouzrokovao; zato što je žrtva doprinela tome da delo bude izvršeno; zato što su učinilac i žrtva bliski pa bi krivično gonjenje štetilo interesima žrtve, itd.¹⁰

Do sredine 1980-ih, kada je formulisana nova politika u oblasti borbe protiv kriminala, tužiocima su vrlo često odustajali od krivičnog gonjenja zato što su smatrali da postoji javni interes koji to opravdava (u periodu od 1980. do 1985. tužilaštva su odustajala od gonjenja u oko 50.000 slučajeva godišnje¹¹). Od trenutka primene ove nove politike bezuslovno odustajanje od krivičnog gonjenja postalo je znatno ređe, pa do njega dolazi u pet puta manje slučajeva nego do sredine 1980-ih.¹² Danas je znatno češće uslovno odustajanje od krivičnog gonjenja (probacija), odnosno odustajanje od krivičnog gonjenja pod uslovom da osumnjičeni isplati određeni iznos ili pruži drugu materijalnu nadoknadu (engl. *transaction*).

Odustajanje od krivičnog gonjenja pod uslovom da osumnjičeni isplati određeni iznos ili pruži drugu materijalnu nadoknadu dugo je postojalo kao mogućnost, ali je tek od 1983. počelo da se koristi u većem broju slučajeva, pošto je te godine usvojen Zakon o finansijskim sankcijama kojim je proširen krug krivičnih dela u slučaju kojih je ovaj način okončanja postupka dozvoljen (radi se o svim krivičnim delima za koja maksimalna kazna zaprećena zakonom nije duža od šest godina zatvora, a takva je velika većina krivičnih dela). Iako ovaj institut nije uvek primenjivan konzistentno, on jeste doživeo uspeh jer se dešavalo

10 Ibid, str. 85-87.

11 Supra endnota 6, str. 154.

12 Supra endnota 7, str. 86-87.

da se primeni i na više od 30% krivičnih dela godišnje i da se na taj način budžetska sredstva uvećaju.¹³ Uz to, njegovom primenom štede se vreme i resursi tužilaštava, a i samih učinilaca krivičnih dela, koji se pritom štite i od stigmatizacije.¹⁴

Ako osumnjičeni ne ispuni uslov koji mu je određen, tužilaštvo ne mora odmah slučaj da iznese pred sudiju, tj. da inicira suđenje, već može izdati „kaznenu naredbu” (*strafbeschikking*) koja može da podrazumeva neplaćeni rad, neku vrstu obuke, novčanu kaznu, plaćanje određenog iznosa žrtvi ili oduzimanje vozačke dozvole. Tokom perioda probacije, koji ne može biti duži od godinu dana, osumnjičenom može biti naloženo i da se pridržava određenih naloga.

Ređa upotreba i kraće trajanje pritvora

Kada se pogledaju pravila holandskog krivičnog procesnog zakonodavstva, jasno se vidi namera zakonodavca da pritvor bude mera koja se koristi samo izuzetno. Pritvor je moguće odrediti samo osobama koje se terete za određena krivična dela, i to samo ako su ispunjeni zakonom strogo određeni uslovi. Pritvom se vodi računa o svim okolnostima konkretnog slučaja, pa se pritvor ne određuje ako je malo verovatno da će okrivljeni, ako bude osuđen, biti kažnjen kaznom zatvora. Uz sve to, trajanje pritvora u istrazi je strogo vremenski ograničeno, tako da okrivljeni do početka suđenja u pritvoru može provesti najviše 100 dana. Naravno, odluke o određivanju pritvora automatski se preispituju u zakonom određenim vremenskim periodima.

Ova pravila nisu jedina koja doprinose tome da se pritvor ređe i kraće primenjuje. Od 2011. godine uveden je tzv. „ZSM pristup” (*Zo Snel Mogelijk*, što znači „što je brže moguće”), kojim policija i tužilaštvo pokušavaju da krivično gonjenje završe veoma brzo, na najekonomičniji način, ali vodeći računa o interesima okrivljenog. Radi se zapravo o pojednostavljenom, skraćenom, krivičnom postupku koji se koristi za najčešća i

13 Supra endnota 6, str. 157.

14 Ibid.

lakša krivična dela, a vodi se tako da tužilac uz prisustvo policije i drugih saradnika u sudnici neposredno komunicira sa osumnjičenim, uz prisustvo socijalnih radnika, službenika za podršku žrtvama i predstavnika službi nadležnih za sprovođenje uslovnih kazni. Rezultati ovakvih postupaka su za sada vrlo ohrabrujući: u oko 43% slučajeva prvostepena presuda bude doneta u roku od jednog dana, a u 87% slučajeva postupak se završi u roku od mesec dana. Otkad je ovaj postupak uveden, upotrebljava se češće nego opšti postupak (u približno 140.000 od 250.000 krivičnih predmeta) i pomaže da se krivični postupci završavaju veoma brzo (u oko 30.000 slučajeva suđenje je završeno za jedan dan).

Uslovna osuda

Kada su holandske vlasti sredinom 1980-ih rešile da postanu oštrije prema kriminalu, one nisu suzile primenu uslovne kazne zatvora već su 1986. godine proširile primenu ovog instituta, uvedenog još 1915, tako da je ova sankcija postala moguća za veći broj krivičnih dela. Osim što se od osoba kojima je izrečena ova kazna očekuje da tokom određenog perioda ne izvrše novo krivično delo, njima sud može nametnuti određene obaveze, kao što su nadoknada štete, lečenje (najčešće od bolesti zavisnosti) ili ponašanje u skladu sa zahtevima suda. Do 1989. godine, kada je rad u javnom interesu postao samostalna sankcija, nalagan je uglavnom uz uslovnu osudu. Važno je napomenuti da cela kazna zatvora može biti uslovna, ali to može biti i samo jedan njen deo, što znači da osuđeni prvo određeni period provodi u zatvoru, a zatim se pušta na slobodu i, pod uslovom da se pridržava nametnutih uslova, ostatak kazne ne mora da odsluži.

Prevremeni otpust

U Holandiji od 1987. godine ne postoji institut uslovnog otpusta, koji je tada zamenjen automatskim prevremenim otpustom. Ova promena bila je motivisana primarno (ili isključivo)

željom da se rasterete zatvorski kapaciteti.¹⁵ U slučaju osuđenih na kaznu zatvora do godinu dana, prevremeni otpust se vrši kada prođe šest meseci i trećina od preostale kazne, a u slučaju osuđenih na kazne preko godinu dana zatvora kada prođu dve trećine izrečene kazne. Automatski prevremeni otpust se ne odobrava samo izuzetno, u precizno određenim situacijama: 1) ako osuđenik kaznu izdržava u psihijatrijskoj bolnici, a potrebno je nastaviti lečenje; 2) ako se radi o osobi osuđenoj za krivično delo za koje je minimalna kazna četiri godine zatvora; 3) ako je zatvorenik od trenutka kada je započeo izdržavanje kazne načinio vrlo ozbiljan prestup (na primer, krivično delo u slučaju kojeg se osumnjičenom može odrediti pritvor) i 4) ako je zatvorenik od trenutka kada je počeo da izdržava kaznu bio u bekstvu ili pokušao da pobjegne. Odluku o uskraćivanju prava na automatski prevremeni otpust donosi sud, na javnom suđenju na kojem osuđeni može biti saslušan, uz prisustvo advokata.

Novčana kazna

Novčana kazna je u holandskom pravu prvobitno korišćena za sitne prekršaje i laka krivična dela, ali se od 1983. godine i stupanja na snagu Zakona o finansijskim sankcijama može izreći za sva krivična dela, uključujući i ona za koja se može izreći doživotni zatvor. Štaviše, ona je najčešće izricana sankcija za sva krivična dela (u Holandiji je godišnji broj izrečenih novčanih kazni obično približno jednak, ako ne i veći, ukupnom broju godišnje izrečenih uslovnih i безусловnih kazni zatvora i sankcija koje se izvršavaju u zajednici). To i jeste bila namera zakonodavca, koji je uspostavio princip da novčane kazne treba da imaju prioritet u odnosu na zatvorske sankcije i pred sudove postavio zahtev da svaki put kada se odluče za kaznu zatvora moraju objasniti iz kojih konkretnih razloga su se odlučili za tu, a ne novčanu kaznu. Za izvršenje novčanih kazni zadužena je posebna agencija – Centralna agencija za prikupljanje novčanih kazni, koja prikuplja i novac uplaćen zbog izvršenih saobraćajnih prekršaja. Kao i zatvorska sankcija, i novčana kazna može biti uslovna.

15 Supra endnota 6, str. 164-166.

Sankcije koje se izvršavaju u zajednici

Sankcije koje se izvršavaju u zajednici koriste se sve više kao zamena za zatvorske kazne. U Holandiji postoji nekoliko vrsta ovakvih sankcija, uvođenih postepeno od 1981. godine. Najstarija je rad u javnom interesu, čija je upotreba tokom godina postajala sve češća: primera radi, 1997. godine je na ovu kaznu osuđeno 14.485 ljudi, a 2007. već njih 32.590.¹⁶ Osim nje, koriste se i naredbe o obuci (*leerstraffen*) i „kombinovane” naredbe (*combinatiestraf*), a odnedavno i elektronski nadzor i „zatvorski programi”, o kojima će biti reči u nastavku.¹⁷

Ove sankcije mogu se izreći i maloletnim i punoletnim učiniocima krivičnih dela. Punoletnim osobama mogu se odrediti umesto kazne zatvora koja nije duža od šest meseci, a maloletnim umesto kazne maloletničkog zatvora ili novčane kazne. Mogu se izreći za svako krivično delo, međutim, u praksi se ne određuju seksualnim prestupnicima i osobama osuđenim zbog dela u vezi sa vatrenim oružjem.¹⁸ Ne izriču se ni osobama sa mentalnim smetnjama, narkomanima, povratnicima, osuđenima koji prethodno nisu poštovali naredbu o radu u javnom interesu ili osobama koje nemaju stalnu adresu.¹⁹ Interesantno je da se mogu određivati i umesto zatvora i umesto pritvora, ali i kao uslov koji se nameće uz uslovnu osudu na kaznu zatvora. Naravno, često se izriču maloletnicima (prema jednoj proceni, u oko 60% svih predmeta u kojim je okrivljeni maloletan).²⁰

Kazne koje se izvršavaju u zajednici su raznolike, a mogu se izricati samostalno ili kombinovati sa drugim sankcijama, tako da holandski sudovi na raspolaganju imaju dosta mogućnosti

16 Hilde Wermink i dr., “Comparing the Effects of Community Service and Short-Term Imprisonment on Recidivism: A Matched Samples Approach”, *Journal of Experimental Criminology*, Volume 6, Issue 3 (Springer, 2010), str. 325-349.

17 Supra endnota 6, str. 166.

18 Ibid.

19 Ibid.

20 Ibid, str. 169.

i mogu sankciju prilagoditi najboljim interesima svakog pojedinačnog učinioca, vodeći pritom računa i o interesima oštećenog i društva u celini.

Pored toga što se od osuđenog zahteva da ne vrši nova krivična dela, suština sankcija koje se izvršavaju u zajednici je u tome da se od njega traži i da se ponaša onako kako mu je sud naložio, što obično podrazumeva neki vid angažovanja koje može biti radno ili u vidu obuke, obrazovanja ili pohađanja programa koji treba da doprinesu tome da se osuđeni u budućnosti ne ponaša neprimereno. Za sprovođenje ovih sankcija zadužena je probaciona služba, a njihovo izvršenje nadzire tužilaštvo koje, ako nije zadovoljno angažmanom osuđenog, može zahtevati da se sankcija promeni, što može dovesti do toga da osuđeni bude upućen u zatvor. Naravno, način na koji osuđeni izvršava kaznu u zajednici može biti od značaja prilikom odlučivanja o pomilovanju.

Kao što je gore pomenuto, sankcije koje se izvršavaju u zajednici mogu se kombinovati sa drugim sankcijama, pa i kaznom zatvora. Takav primer su „zatvorski programi”, uvedeni 1998. godine. Njima se zatvorenici kojima se bliži dan automatskog pre vremena otpusta omogućava da izlaze iz zatvora i, uz elektronski nadzor, učestvuju u aktivnostima van zatvora. Na taj način se na zatvorenike postepeno prebacuje više odgovornosti i kontroliše se koliko su spremni za život u zajednici.

Kratke kazne zatvora

Relativno malom broju zatvorenika u Holandiji doprinosi i prilično blaga kaznena politika. Iako sudije prilikom odlučivanja o kaznama imaju veliku slobodu, one se uglavnom odlučuju za kratke kazne zatvora. Prema podacima iz 2013 godine, čak 98% kazni zatvora u Holandiji nisu duže od četiri godine. Štaviše, njih 95% nije duže od dve godine.²¹

21 Vidi Ram Subramarian i Alison Shames, *Sentencing and Prison Practices in Germany and the Netherlands: Implications for the United States* (Vera Institute of Justice, 2013), str. 11.

Odgovarajući tretman u zatvorima

Holandski zatvori nesumnjivo spadaju među najhumanije na svetu i poznati su po dobrom postupanju zatvorskog osoblja prema zatvorenicima. Rehabilitacija i resocijalizacija izvršilaca krivičnih dela postavljeni su kao osnovni ciljevi izvršenja krivičnih sankcija.²² Teži se tome da se zatvorenicima ne nameću nepotreba ograničenja i da se program postupanja prema svakom zatvoreniku prilagodi njegovim potrebama. Slično kao kod sankcija koje se izvršavaju u zajednici, nastoji se da zatvorenici budu angažovani – radno, kroz programe obuke i obrazovanja ili tako što će učestvovati u aktivnostima koje treba da im pomognu da prevaziđu probleme koji su doprineli da izvrše krivično delo. Ukratko, nastoji se da se zatvorenici osposobe za rad i pripreme za život u zajednici, i to tako da budu samostalni i korisni članovi društva.

Programi podrške zatvorenicima su raznoliki i prilagođeni potrebama zatvorske populacije, a u njima ne učestvuju samo državni organi već i mnogo organizacija civilnog društva.

Poslednjih godina u holandskim zatvorima povećao se broj žena, pa su osmišljeni programi koji treba da omoguće da kvalitet njihovog porodičnog života bude što je manje moguće narušen i da njihova resocijalizacija, po isteku kazne, bude što uspešnija. Jedan od njih nazvan je *Balancing the Future* („Građenje budućnosti”) i glavni cilj mu je zapošljavanje koje se smatra najvažnijim činiocem u rehabilitaciji bivših osuđenica i jednim od najtežih koraka koje one moraju savladati kada izađu iz zatvora. U okviru ovog programa jedna agencija pruža podršku bivšim zatvorenicama u pronalaženju posla, jedna nevladina organizacija im pomaže da nađu stan, a treći partner je organizacija koja pruža pomoć u vezi sa svim aspektima porodičnog života. Prvi rezultati su pozitivni – pokazalo se da je samo 7% žena koje su prošle kroz ovaj program ponovo izvršilo krivično delo.

22 Ibid, str. 11-12.

Mere za smanjenje zatvorske populacije primenjene u Nemačkoj

Uvod

Savezna Republika Nemačka je federacija 16 republika (na nemačkom *Bundesländer*), koja ima blizu 82 miliona stanovnika. Ukupan broj lica lišenih slobode koja su se nalazila na izdržavanju kazne zatvora u Nemačkoj na dan 31. decembra 2013. godine bio je 62.632. Kad je u pitanju kapacitet nemačkih zatvora, u 186 ustanova za izvršenje krivičnih sankcija krajem 2013. godine bilo je mesta za 76.556 lica, što govori o tome da nemački zatvori nisu prenaseljeni. Pritom, u Nemačkoj na 100.000 stanovnika ima približno 78 zatvorenika, što je prilično nizak broj (poređenja radi, u Sjedinjenim Američkim Državama na 100.000 stanovnika ima 707 zatvorenika, u Ruskoj Federaciji 469, u Poljskoj 203, Mađarskoj 181, Crnoj Gori 170, Velikoj Britaniji 147, Hrvatskoj 103, Francuskoj 102, Austriji 99, a Srbiji 142). Lica kojima je izrečena mera pritvora čine 18%, a strani državljani 27% nemačke zatvorske populacije.

U ovom tekstu ukratko ćemo objasniti kakve je mere Nemačka preduzimala i još uvek preduzima da bi osigurala da njeni zatvori ne budu prenaseljeni i da ukupan broj izrečenih kazni zatvora bude relativno nizak. Međutim, treba imati na umu da, zbog federalnog uređenja i činjenice da od „federalne reforme” izvršene 2006. godine, savezne republike samostalno regulišu izvršenje krivičnih sankcija. Nemačka nema jedinstvenu politiku u oblasti izvršenja krivičnih sankcija i među republikama nekad postoje značajne razlike (ne samo kad su u pitanju propisi već i praksa državnih organa) te stoga nije jednostavno porediti nemački krivičnopравни i sistem izvršenja krivičnih sankcija,

tj. instrumente koji utiču na ukupan broj zatvorenika, sa onima iz drugih zemalja. Razumljivo, broj zatvorenika se razlikuje od republike do republike tako da, na primer, u severnoj republici Šlezvig-Holštajn prenaseljenost zatvora nikada nije ni predstavljala problem, dok je na jugu, u Bavarskoj, u jednom dužem periodu broj zatvorenika premašivao predviđene kapacitete (Bavarska i danas ima najviši procenat popunjenosti zatvorskih kapaciteta – 97%). Razlika postoji i u broju zatvorenika na 100.000 stanovnika, tako da je taj broj u Šlezvig-Holštajnu 40, a u Bavarskoj 90. Ipak, po pravilu je broj zatvorenika najveći u velikim gradovima, pa tako od 100.000 stanovnika Berlina njih 113 boravi u zatvoru, dok u drugom gradu po veličini u Nemačkoj, Hamburgu, od 100.000 stanovnika 87 su zatvorenici. Uprkos svim razlikama koje postoje među nemačkim saveznim republikama, neke zaključke o merama kojima se utiče na broj zatvorenika, a koje su zajedničke za celu Nemačku, moguće je izvesti zahvaljujući pre svega tome što na teritoriji cele države važi isti Krivični zakonik (*Strafgesetzbuch*) kojim se određuju osnovni krivičnopravni instituti koji u velikoj meri utiču na učestalost izricanja kazni zatvora.

Reforma 1968. godine

Savezna Republika Nemačka je još 1968. godine izmenama svog Krivičnog zakonika uvela mere koje podstiču sudije da kratke zatvorske kazne zamenjuju novčanim kaznama. Na primer, kazna zatvora do mesec dana ukinuta je i zamenjena novčanom kaznom, a veliki broj lakših krivičnih dela (tu prvenstveno spadaju saobraćajni prestupi i dela protiv javnog reda i mira) dekriminalizovan je i svrstan u prekršaje za koje je, takođe, predviđena samo novčana kazna. Krivični zakonik predvideo je i mere kojim se sudije odvrćaju od izricanja kazni zatvora kraćih od šest meseci, obavezujući ih da, prilikom izricanja kratke zatvorske kazne, u pisanoj formi obrazlože zašto biraju kaznu zatvora a ne neku drugu sankciju. Pored toga, sudovi imaju

obavezu da dodatno obrazlože svaku odluku da kaznu zatvora kraću od godinu dana ne izreknu uslovno. Dakle, jasno je da je zakonodavac nastojao da izbegne izricanje kratkih kazni zatvora, koje su s jedne strane prekratke da bi se na učinioce krivičnih dela delovalo pozitivno i da bi se olakšala njihova rehabilitacija (ili resocijalizacija) i integracija u društvo po isteku kazne, a s druge strane dovoljno duge da na osuđene deluju vrlo negativno (na primer, tako što će izgubiti posao ili narušiti porodične odnose). Rezultat ovih promena bio je značajan pad broja izrečenih zatvorskih kazni: 1968. godine izrečeno ih je 136.519, a 1996. godine 36.874. Neposredno pre reformi iz 1968. godine na 100.000 stanovnika bilo je 101 zatvorenik, da bi se taj broj 1995. godine značajno smanjio – 81 na 100.000 stanovnika. Međutim, uprkos pomenutim reformama Krivičnog zakonika, ukupan broj zatvorenika se, posle pada koji je doživeo tokom 1970-ih godina (najniži zabeleženi broj zatvorenika je onaj iz 1975, kada ih je bilo 28.840), počeo povećavati tokom 1980-ih godina, da bi taj rast bio intenziviran tokom 1990-ih. Porast broja zatvorenika u Nemačkoj prestaje 2003. godine, od kada postoji strabilna tendencija smanjivanja broja zatvorenika (uključujući i pritvorenike), tako da je Nemačka danas, uz skandinavske zemlje, u grupi zemalja sa najnižim brojem osoba na izdržavanju kazne zatvora i najnižim brojem osoba kojima je određena mera pritvora.

Mere koje su dovele do smanjenja broja zatvorenika u periodu posle 2003. godine

Pre nešto više od deset godina, broj zatvorenika u nemačkim zatvorima premašivao je predviđeni kapacitet zatvorskih ustanova. Na dan 31. marta 2003, zatvori su bili projektovani za smeštaj 78.099 ljudi, a u njima ih je boravilo nešto više – 81.176 osoba. Međutim, otprilike iste godine zatvori počinju da bivaju manje naseljeni, pa je deceniju kasnije, krajem marta 2013, od 76.556 mesta bilo iskorišćeno 62.632. Kao što se iz navedenih brojeva može zaključiti, problem prenaseljenosti zatvora nije rešavan

povećanjem smeštajnih kapaciteta, osim na kratko – 2003. i 2004. godine. Naprotiv, broj zatvorskih mesta je i smanjen.

Istovremeno sa padom ukupnog broja zatvorenika smanjivao se i broj osoba koje su se u zatvoru našle zbog toga što im je određena mera pritvora: 2000. godine bilo ih je oko 18.000, a 2013. godine 11.000. Pritom je pad broja pritvorenih lica u poslednjih deset godina primetan u svim saveznim republikama.

Do ovakvog pada broja zatvorenika došlo je zahvaljujući dolednoj primeni nekoliko mera, koje ćemo ovde ukratko opisati.

Prvo, u jednostavnim slučajevima tužilaštvo može da podnese zahtev za izricanje tzv. krivične naredbe (*Strafbefehl*) koja se donosi bez prethodnog suđenja. Tada se primenjuje pojednostavljeni postupak koji omogućava brzo donošenje odluke. Međutim, ovaj postupak se ne može primeniti na teža krivična dela (*Verbrechen*), tj. dela za koja je minimalna propisana kazna zatvor u trajanju od najmanje godinu dana. U ovakvom postupku ne može se izreći безусловna kazna zatvora, već samo novčana kazna ili uslovna kazna zatvora u trajanju do godinu dana.

Drugo, kao i u mnogim državama, postupak može biti okončan, tj. obustavljen, i ukoliko se okrivljeni tereti za krivično delo manjeg značaja pa ne postoji naročito snažan javni interes za krivično gonjenje. Obustavljanje postupka može biti uslovljeno tako što će se od okrivljenog tražiti da prethodno ispuni određene obaveze koje mogu biti plaćanje obeštećenja oštećenima, plaćanje novčane kazne, rad u javnom interesu ili pristanak na sprovođenje postupka medijacije u kojem učestvuju okrivljeni i oštećeni.

Treće, kao što je već bilo pomenuto, krivično zakonodavstvo je takvo da jasno podstiče upotrebu sankcija koje su alternativa kazni zatvora – od sudova se traži da u presudi kojom određuju kaznu zatvora posebno obrazlože zašto izriču baš takvu kaznu, a ne neku drugu koja ne podrazumeva zatvaranje, ako je takva kazna propisana za krivično delo koje je predmet

postupka. Krivični zakonik je tako sačinjen da podstiče sudije da ne izriču kratke kazne zatvora – od njih se zahteva da u pisanom obrazloženju navedu sve posebne razloge zbog kojih misle da bi kratkotrajna kazna zatvora u konkretnom slučaju bila primerena, a zahteva se i posebno obrazloženje svake sudske odluke kojom se kazna zatvora kraća od jedne godine izriče bezuslovno.

Četvrto, ako je osuđenom izrečena kazna zatvora do dve godine, izvršenje kazne može biti odloženo, odnosno uslovljeno, tako što će se od osuđenog zahtevati da se ponaša u skladu sa zahtevima koje pred njega postavi sud. Ako te zahteve ispuni, kazna zatvora se neće ni izvršiti. Određeni zahtevi se osuđenom mogu postaviti i prilikom uslovnog otpusta (do kojeg može doći posle odsluženja dve trećine ili jedne polovine kazne). U slučaju uslovne osude kao i uslovnog otpusta osuđenom može biti određen nadzor koji je, ako je osuđeni maloletan, obavezan. U periodu probacije, koji određuje sud i koji može da traje od dve do pet godina, osuđeni treba da pokaže da je sankcija koja mu je izrečena dovoljna i da neće počinuti novo krivično delo. Od njega se može zahtevati da isplati odštetu oštećenom, isplati određeni iznos dobrotvornoj organizaciji ili državi, da se redovno javlja policiji, sudu ili drugom državnom organu, da izbegava kontakte sa određenim licima, podvrgne se lečenju ili rehabilitaciji, radi u javnom interesu, itd. Ako osuđeni u periodu tokom kojeg je pod nadzorom ponovo izvrši krivično delo ili se ne ponaša u skladu sa zahtevima koje je pred njega postavio sud, može mu biti naloženo da odsluži kaznu zatvora koja mu je prvobitno bila izrečena uslovno. U tom slučaju mora odslužiti celu kaznu.

Konačno, novčana kazna je alternativa kazni zatvora koja se u Nemačkoj koristi daleko češće nego bilo koja druga krivična sankcija. U poslednjih nekoliko godina, novčana kazna se izriče u nešto više od 80% slučajeva. U ostalim slučajevima izriču se kazne zatvora, pri čemu se veći broj njih (oko dve trećine) izriče uslovno. Za izricanje novčanih kazni koristi se sistem „dnevni

jedinica”, kojima se označava težina krivičnog dela. Međutim, novčani ekvivalent „dnevne jedinice” određuje se u odnosu na materijalno stanje učinioa krivičnog dela. Drugim rečima, za isto krivično delo učinilac sa većim prihodima platiće veću kaznu od onog sa manjim. Ukoliko zakon republike to dozvoljava, osuđenom koji nema sredstava da plati novčanu kaznu (ili to ne želi) umesto nje može biti određena kazna rada u javnom interesu. Postoji čak i mogućnost izricanja uslovne novčane kazna, mada se u praksi ne koristi često.

Tendencije

Kao što se može videti iz gore navedenog, u poslednjih nekoliko godina u Nemačkoj postoji stabilna tendencija smanjivanja kako broja zatvorenika (uključujući osobe kojima je određena mera pritvora) tako i uopšte broja osoba kojima se izriče sankcija u krivičnom postupku. Pritom se velikoj većini osuđenih (više od 80%) određuje novčana kazna, dok se bezuslovna kazna zatvora određuje u svega nešto više od 5% slučajeva. Uslovne kazne zatvora izriču se u 13% ili neznatno više slučajeva.

Dakle, prenaseljenosti zatvora nema pre svega zahvaljujući često primeni novčanih kazni i uslovnih kazni zatvora, koje se mogu vršiti uz nadzor i koje mogu podrazumevati čitav niz obaveza koje osuđeni mora ispuniti da bi ostao na slobodi. Istovremeno, nemački kriminolozi ocenjuju da pad broja zatvorenika nije posledica ublažavanja kaznene politike sudova, već ga objašnjavaju činjenicom da je stanovništvo Nemačke postalo starije i da zbog toga broj nasilnih krivičnih dela, čiji učinioi obično završavaju u zatvoru, neminovno opada.

Iako je, u odnosu na ukupan broj stanovnika, broj zatvorenika u Nemačkoj relativno mali, razmatraju se mogućnosti za njegovo dalje smanjivanje. Kao mere koje bi mogle doprineti tome da se on još više umanju najčešće se pominju promena

kaznene politike, tj. skraćivanje trajanja kazni zatvora, ali i još ređa upotreba mere pritvora, koja se zahvaljujući tehnološkom napretku može zameniti i drugim, manje skupim i za okrivljenog manje štetnim, merama. Uz to, govori se i o potrebi da se ulože naponi kako bi se smanjio broj osuđenika koji izdržavaju kaznu zatvora zbog toga što nisu platili novčanu kaznu.

Izvori podataka

Knjige i članci:

- Susann Barisch, „Überbelegung – Alltag in deutschen Justizvollzugsanstalten oder: „Einer geht noch, einer geht noch rein?!““, u: *Kritische Justiz* (KJ) Jahrgang 41 (2008), Heft 4, str. 425–435;
- Frieder Dünkel i Bernd Geng, *Fakten zur Überbelegung im Strafvollzug und Wege zur Reduzierung von Gefangenenraten* (Neue Kriminalpolitik 15, 2003);
- Frieder Dünkel, Bernd Geng i Christine Morgenstern, *Rechtstatsächliche Analysen, aktuelle Entwicklungen und Problemlagen des Strafvollzugs in Deutschland* (2010), dostupno na: <http://www.bpb.de/apuz/32981/rechtstatsaechliche-analysen-aktuelle-entwicklungen-und-problemlagen-des-strafvollzugs-in-deutschland>;
- Jörg-Martin Jehle, *Criminal justice in Germany: Facts and figures* (Berlin, Federal Ministry of Justice, Fifth Edition, 2009), dostupno na: http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/EN/StudienUntersuchungenFachbuecher/Criminal_Justice_in_Germany_Numbers_and_Facts.pdf?__blob=publicationFile;
- Lehrbuch Strafvollzug*, 6. Auflage (Springer Verlag, Berlin – Heidelberg, 2011);
- UN Office on Drugs and Crime and International Committee of the Red Cross, *Crime and International Handbook on Strategies to Reduce Overcrowding in Prisons* (2013), dostupno na: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding_in_prisons_Ebook.pdf;
- Vera Institute of Justice, *Sentencing and Prison Practices in Germany and the Netherlands: Implications for the United States*, dostupno na: <http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/european-american-prison-report-v3.pdf>.

Web stranice:

www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Rechtspflege/Justizvollzug/Justizvollzug.html;

www.nationale-stelle.de/index+M52087573ab0.html;

www.rp-online.de/panorama/deutschland/warum-sich-die-gefaengnisse-leeren-aid-1.3590363#comment-list;

www.prisonstudies.org.

Parlamentarna skupština Saveta Evrope

Dok. 13174

19. april 2013.

Promovisanje alternativa kazni zatvora

Izveštaj¹

Komitet za pravna pitanja i ljudska prava

Izvestilac: gospođa Nataša VUČKOVIĆ,
Srbija, Socijalistička grupa

Sažetak

Komitet za pravna pitanja i ljudska prava smatra da je zatvorska kazna mera koja se primenjuje samo kad više nema drugih mera na raspolaganju. Treba koristiti sankcije koje se izvršavaju u zajednici, osim u slučaju naročito teških krivičnih dela.

Mnoge države članice Saveta Evrope imaju ozbiljnih problema sa prenaseljenošću zatvora. Trošak koji poreski obveznici snose zbog izvršenja kazne zatvora je značajan. Prosek u državama članicama Saveta Evrope iznosi blizu 100 evra po zatvoreniku dnevno. Komitet smatra da je prenaseljenost zatvora neprihvatljiva, kako zbog pitanja zaštite od nečovečnog i ponižavajućeg postupanja (član 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima), tako i zbog negativnih praktičnih posledica koje prenaseljenost ima po osobe u zatvoru i društvo kao celinu; društvo se suočava

1 Vidi Komitet: *Doc. 12659*, Ref. 3815 od 3. oktobra 2011. godine.

s visokim stopama recidivizma i s gubitkom doprinosa ekonomskom i društvenom životu osoba čija je rehabilitacija otežana usled prenaseljenosti zatvora.

Tehnološki napredak do kojeg je došlo u skorije vreme proširio je mogućnosti za korišćenje elektronskih uređaja za nadzor, kao što su elektronske narukvice i GPS, i učinio ih je isplativijim. Takvi uređaji, naročito u kombinaciji s drugim, tradicionalnijim merama, mogu da prošire primenu vanzavodskih sankcija na teža krivična dela.

Ujedinjeno Kraljevstvo je uspešno tokom poslednjih godina postepeno uvelo i promovisalo nove vrste vanzavodskih kazni kao alternativu zatvorskim kaznama, istovremeno štiteći legitimne bezbednosne potrebe društva.

Komiteta poziva sve države članice, a naročito države s najvišom stopom zatvorskih kazni, da energično zagovaraju upotrebu vanzavodskih sankcija, naročito za učinioce koji ranije nisu osuđivani ili čija dela ne uključuju nasilje, za mlade učinioce i za žene.

Komiteta podseća da vanzavodske mere takođe moraju da ispunjavaju zahteve koji se odnose na osnovna ljudska prava, kao što je to utvrđeno u Standardnim minimalnim pravilima Ujedinjenih nacija za vanzavodske mere („Tokijska pravila”, 1990) i Evropskim pravilima o sankcijama i merama koje se izvršavaju u zajednici Saveta Evrope (1992), i naglašava da vanzavodske kazne treba da se određuju kao zamena za zatvorske kazne, a ne kako bi dodatno proširile obim krivične sankcije.

Sadržaj

A. Nacrt rezolucije	35
B. Nacrt preporuke	40
C. Obrazloženje gospođe Vučković, izvestioca	41
1. Uvod	41
1.1. Postupak	41
1.2. Savet Evrope kao predvodnik promovisanja alternativa kazni zatvora	42
2. Novi porast popularnosti zatvorskih kazni u Evropi i problem prenaseljenosti zatvora	44
2.1. Stope izricanja zatvorskih sankcija u Evropi: različite, ali generalno u porastu	44
2.2. Prenaseljenost zatvora: problem u 21 državi članici Saveta Evrope	45
3. Učinioci podobni za izricanje alternativnih sankcija: uzimati u obzir „svrhu kažnjavanja”	47
4. Alternative kazni zatvora: pravni standardi i standardi ljudskih prava	49
4.1. Načelo zakonitosti	50
4.2. Zabrana diskriminacije	51
4.3. Načelo srazmernosti	52
4.4. Pristanak učinioca	52
4.5. Pravo na preispitivanje odluke	53
4.6. Poštovanje prava na privatnost i na ljudsko dostojanstvo učinilaca krivičnih dela	53
4.7. Zaštita od neprimerene opasnosti od narušavanja fizičkog ili mentalnog zdravlja	54
5. Potreba da se izbegne „širenje mreže”	56
6. Kratak prikaz različitih alternativa kazni zatvora	57

6.1. Novčane kazne (uključujući „novčane kazne u dnevnim iznosima” izračunate u srazmeri s raspoloživim prihodom učinioca)	57
6.2. Druge vanzavodske sankcije, uključujući sankcije i mere koje se izvršavaju u zajednici	60
7. Zaključci	73

A. Nacrt rezolucije²

1. Parlamentarna skupština, pozivajući se na svoju Preporuku 1257 (1995) o uslovima u kojima se sprovodi mera lišenja slobode u državama članicama Saveta Evrope, potvrđuje načelo da kazna zatvora treba da bude mera koja se primenjuje samo kad više nema drugih mera na raspolaganju. Parlamentarna skupština saglasna je s Komitetom ministara, koji je već u svojoj Rezoluciji (76) 10 primetio težnju da se izbegava izricanje kazne zatvora koliko je to moguće, zbog mnogih loših strana ove kazne, kao i zbog poštovanja slobode pojedinca, iskazujući uverenje da ovaj proces može da se razvije bez ugrožavanja javne bezbednosti. Treba koristiti sankcije koje se izvršavaju u zajednici, osim kada težina krivičnog dela ne dozvoljava ništa osim zatvorske kazne.

2. S naročitim interesovanjem konstatuje sledeće uporedne podatke koji su objavljeni u Godišnjoj kaznenoj statistici Saveta Evrope (SPACE I – 2010):

2.1. zatvorske populacije u Evropi značajno se razlikuju; Azerbejdžan, Gruzija, Letonija, Ruska Federacija i Ukrajina više nego dvostruko prevazilaze prosek Saveta Evrope od 149 zatvorenika na 100.000 stanovnika, dok je stopa zatvorskih kazni u Andori, Bosni i Hercegovini, Danskoj, Finskoj, Islandu, Lihtenštajnu, Monaku, Holandiji, Norveškoj, San Marinu, Sloveniji, Švedskoj i Švajcarskoj oko polovine evropskog proseka ili je manja; trendovi tokom poslednje decenije ukazuju na rast ove stope u najvećem delu Evrope;

2.2. niz država članica Saveta Evrope ima ozbiljnih problema sa prenaseljenošću zatvora; dvadeset jedna država članica ima više od 100 zatvorenika na 100 zatvorskih mesta; prema Godišnjoj kaznenoj statistici Saveta Evrope, šest država

2 Komitet je jednoglasno usvojio Nacrt rezolucije 19. marta 2013. godine.

u kojima je situacija najgora su: Srbija sa 172, Italija sa 153, Kipar sa 151, Grčka sa 123, Turska sa 115 i Francuska sa 108 zatvorenika na 100 mesta;

2.3. trošak izvršenja zatvorskih kazni za evropske poreske obveznike je značajan; prosek u državama članicama Saveta Evrope iznosi blizu 100 evra po zatvoreniku dnevno.

3. Skupština smatra da je prenaseljenost zatvora neprihvatljiva, kako iz ugla ljudskih prava – naročito zaštite od nečovečnog i ponižavajućeg postupanja (član 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima (ETS No. 5)), tako i iz ugla negativnih praktičnih posledica koje prenaseljenost ima po osobe u zatvoru i društvo kao celinu; društvo se suočava s visokim stopama recidivizma i s gubitkom doprinosa ekonomskom i društvenom životu osoba čija je rehabilitacija otežana usled prenaseljenosti zatvora.

4. Imajući u vidu visoke troškove izgradnje i održavanja novih zatvora, Skupština predlaže da se ograničena budžetska sredstva usmere na popravljavanje uslova za lica lišena slobode u postojećim zatvorima, a ne na proširenje zatvorskih kapaciteta.

5. Skupština sa zadovoljstvom konstatuje da je Ujedinjeno Kraljevstvo uspešno tokom poslednjih godina postepeno uvelo i promovisalo nove vrste vanzavodskih sankcija kao alternativu zatvorskim kaznama, istovremeno štiteći legitimne bezbednosne potrebe društva.

6. Imajući u vidu navedeno, Skupština poziva sve države članice, a naročito države s najvišom stopom zatvorskih kazni, da se energično založe za upotrebu vanzavodskih sankcija, naročito za učinioce koji ranije nisu osuđivani ili čija dela ne uključuju nasilje, za mlade učinioce i za žene.

7. Skupština naglašava da vanzavodske sankcije treba izricati umesto zatvorskih kazni, a ne kako bi se proširio obim krivičnih sankcija. Takođe, za dela manjeg značaja koja do sada nisu bila kažnjavana bilo kakvim krivičnim sankcijama ne treba da se izriču vanzavodske sankcije.

8. Skupština podseća da vanzavodske sankcije, mada su svakako uvek prihvatljivije od zatvorskih kazni, osim kada je reč o najozbiljnijim slučajevima, svakako moraju da ispunjavaju osnovne zahteve koji se odnose na ljudska prava, kao što je navedeno u Standardnim minimalnim pravilima Ujedinjenih nacija za vanzavodske mere (Tokijska pravila, 1990) i Evropskim pravilima (Saveta Evrope) o sankcijama i merama koje se izvršavaju u zajednici (1992), uključujući:

8.1. načelo zakonitosti, naime da mere koje treba primeniti moraju biti propisane zakonom, kao i uslovi pod kojima će se primeniti i organi koji su odgovorni za njihovo sprovođenje;

8.2. zabranu diskriminacije u primeni vanzavodskih sankcija;

8.3. poštovanje načela srazmernosti između težine krivičnog dela i intenziteta patnje koja prati sprovođenje mere i uticaja mere na ograničavanje prava učinioca;

8.4. zahtev da postoji pristanak učinioca kada su vanzavodske sankcije primenjene pre ili umesto formalnog postupka ili suđenja;

8.5. pravo na preispitivanje odluke, odnosno sudske garantije i pravo na žalbu;

8.6. poštovanje prava učinioca na privatnost i ljudsko dostojanstvo;

8.7. zaštitu od neprimerene opasnosti od narušavanja fizičkog ili mentalnog zdravlja.

9. Sledeće vanzavodske sankcije zaslužuju posebnu pažnju, imajući u vidu iskustva iz zemalja koje uspešno održavaju javni red i pravni poredak uz srazmerno nisku stopu upotrebe kazne zatvora:

9.1. novčane kazne, koje treba da budu obračunate srazmerno prihodu koji učinilac ima na raspolaganju, na način da budu poredive sa zatvorom;

9.2. uslovne zatvorske kazne, bilo da je reč o uslovnim osudama ili uslovnom otpustu;

- 9.3. prevremeni otpust zatvorenika iz samilosti, u slučaju nepredviđenih događaja koji se odnose na lični život ili zdravlje zatvorenika;
 - 9.4. kazne koje se izvršavaju s prekidima/vikend kazne zatvora, koje omogućavaju učiniocu da očuva svoj profesionalni i porodični život, ali je lišen slobode tokom svog slobodnog vremena;
 - 9.5. podrška i nadzor od strane poverenika, uključujući učesće u „programima za ispravljanje kažnjivog ponašanja” (vožnja i upotreba alkohola, kontrola besa, porodično nasilje);
 - 9.6. mere lečenja i rehabilitacije narkomana (odluke o lečenju od droge i testiranju na drogu);
 - 9.7. obaveza rada u javnom interesu i mere za „vraćanje duga zajednici”;
 - 9.8. mere restorativne pravde koje aktivno uključuju žrtve krivičnog dela;
 - 9.9. inovativni programi za rehabilitaciju učinilaca koji uključuju civilno društvo, kao što je program „krugova podrške” u Ujedinjenom Kraljevstvu;
 - 9.10. zabrana napuštanja stana, kućni zatvor i odluke o ograničenjima ili zabranama koje se sprovode pomoću tehnoloških sredstava.
10. Skupština konstatuje da je tehnološki napredak do kojeg je došlo u skorije vreme proširio mogućnosti za korišćenje elektronskih uređaja kao što su elektronske narukvice i GPS, i učinio ih je isplativijim. Smatra da takvi uređaji, naročito u kombinaciji s drugim, tradicionalnijim merama, mogu da prošire primenu vanzavodskih sankcija na teža dela koja su do sada kažnjavana kaznom zatvora.
11. Iz tog razloga Skupština podstiče sve države članice Saveta Evrope da:
- 11.1. upotpune svoje kazneno zakonodavstvo, ukoliko je potrebno, tako da svojim sudskim vlastima stave na raspolaganje

niz vanzavodskih sankcija koje omogućavaju sprovodive alternative kazni zatvora u svim slučajeva u kojima je to primereno;

11.2. uvedu i oprobaju nove vrste i kombinacije vanzavodskih sankcija i sankcija koje se izvršavaju u zajednici, uz poštovanje zahteva koji se odnose na ljudska prava, koji su navedeni u stavu [8];

11.3. razmenjuju informacije i o uspesima i o teškoćama s kojima su se suočile, koristeći instrumente Saveta Evrope za saradnju na polju krivičnog prava.

B. Nacrt preporuke³

1. Pozivajući se na svoju Rezoluciju (2013) o promovisanju alternativa kazni zatvora, Parlamentarna skupština pohvaljuje Komitet ministara zbog ranije preduzetih aktivnosti kojim je pokrenuo promovisanje alternativa kazni zatvora, naročito kroz Rezoluciju (65) 1 o uslovnoj kazni, probaciji i drugim alternativama kazni zatvora; Rezoluciju (76) 10 o određenim kaznenim merama koje su alternativa kazni zatvora; Preporuku br. R (92) 16 o Evropskim pravilima o sankcijama i merama koje se izvršavaju u zajednici; Preporuku br. R (99)19 koja se odnosi na medijaciju u krivičnim stvarima; Preporuku br. R (99) 22 koja se odnosi na prenaseljenost zatvora i porast broja zatvorenika; Preporuku Rec(2003)22 o uslovnom otpustu; Preporuku Rec(2006)2 o Evropskim zatvorskim pravilima; Preporuku Rec(2006)13 o pritvoru, uslovima u kojima se izvršava i merama protiv njegove zloupotrebe; i Preporuku CM/Rec(2010)1 o Pravilima o probaciji Saveta Evrope.

2. U svetlu nedavnog tehnološkog napretka koji omogućava nove načine upotrebe elektronskog nadzora i čini ga isplativijim, Skupština poziva Komitet ministara da razmotri rad na novoj preporuci svim državama članicama da zagovaraju alternative zatvoru s ciljem da se smanji broj ljudi u zatvorima u Evropi, a da posebnu pažnju obrati na povećani potencijal mera elektronskog nadzora, ali i na nove pretnje ljudskim pravima koje potencijalno prate ove mere zbog same njihove prirode.

³ Komitet je jednoglasno usvojio Nacrt preporuke 19. marta 2013.

C. Obrazloženje gospođe Vučković, izvestioca

1. Uvod

1.1. Postupak

1. Predlog za donošenje rezolucije o „Promovisanju alternativa kazni zatvora” podneli su Žan-Šarl Gardeto (*Jean-Charles Gardetto*) (Monako, EPP/CD) i drugi i on je 3. oktobra 2011. godine dostavljen Komitetu za pravna pitanja i ljudska prava radi izveštaja.⁴ Na sastanku koji je održan 13. decembra 2011. godine Komitet me je imenovao za izvestioca i 13. marta 2012. godine je razmatrao uvodni memorandum. Jedanaestog decembra 2012. godine održana je sednica na kojoj su učestvovali sledeći stručnjaci:

- dr Jovan Ćirić, direktor Instituta za uporedno pravo, Beograd (Srbija);
- profesor Marčelo Aebi (*Marcelo Aebi*), zamenik direktora Instituta za kriminologiju, Univerzitet u Lozani (Švajcarska).

2. Jedanaestog i 12. februara 2013. godine bila sam u poseti Ujedinjenom Kraljevstvu kako bih se upoznala sa nedavno preduzetim merama usmerenim ka promovisanju alternativa kazni zatvora, s ciljem da se smanji recidivizam i poboljša bezbednost stanovništva, bez povećanja budžetskih troškova. Želela bih da zahvalim nadležnim organima u Velikoj Britaniji, a naročito delegaciji Ujedinjenog Kraljevstva pri Savetu Evrope, na izvanrednoj saradnji i gostoprimstvu.⁵ Profesionalizam i lično angažovanje mojih sagovornika, kako na operativnom nivou u nadležnim državnim organima tako i na političkom nivou, jednako kao i među nevladinim organizacijama ili nezavisnim telima s javnim ovlašćenjima, ostavili su na mene snažan utisak. Druge evropske

4 *Doc. 12659*, ref. 3817.

5 Program posete može se dobiti u sekretarijatu Komiteta.

države mogu mnogo da nauče iz načina na koji je Ujedinjeno Kraljevstvo najpre oprobalo, a zatim postepeno i uvodilo, nove vanzavodske sankcije koje su se zaista pokazale kao uspešne alternative kazni zatvora.

1.2. Savet Evrope kao predvodnik promovisanja alternativa kazni zatvora

3. Savet Evrope je odavno predvodnik pokreta za širu upotrebu vanzavodskih sankcija. Još 1965. godine Komitet ministara usvojio je rezoluciju o uslovnim kaznama, probaciji i drugim alternativama kazni zatvora, „uzimajući u obzir loše strane koje kazna zatvora može da ima, naročito u slučaju učinilaca koji ranije nisu osuđivani”.⁶ Ova rezolucija podstaknuta je preporukom Skupštine o reformi kaznenog sistema, koja je doneta još 1959. godine.⁷ „Imajući u vidu tendenciju, koja se može uočiti u svim državama članicama, da se određivanje zatvorskih kazni što više izbegava zbog njihovih brojnih mana, kao i zbog poštovanja slobode pojedinca, i verujući da se ovaj proces može dalje razviti bez ugrožavanja javne bezbednosti”, Komitet ministara usvojio je 1976. godine još jednu rezoluciju o određenim kaznenim merama koje su alternativa kazni zatvora.⁸

4. Drugi značajan korak bila je Preporuka br. R (92) 16 o Evropskim pravilima o sankcijama i merama koje se izvršavaju u zajednici,⁹ koja predstavlja evropski odgovor na Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za vanzavodske mere usvojene 1990. godine („Tokijska pravila”).¹⁰ Evropska pravila

6 Rezolucija (65) 1 koju su zamenici ministara usvojili 22. januara 1965: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=636167>.

7 *Preporuka 195* (1959) o reformi kaznenog sistema (naročito stav 3.a).

8 *Rezolucija (76) 10* koju su zamenici ministara usvojili 9. marta 1976: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=663981>.

9 Usvojili zamenici ministara na 482. sastanku 19. oktobra 1992.

10 Usvojeno rezolucijom Generalne skupštine 45/110, 14. decembra 1990: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Standard_Minimum_Rules_for_Non-custodial_Measures_Tokyo_Rules.pdf; vidi i Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava (OHCHR), „Human Rights in the

o sankcijama i merama koje se izvršavaju u zajednici (u dajem tekstu „Evropska pravila”) nedavno su dopunjena Preporukom CM/Rec(2010)1 o Pravilima probacije Saveta Evrope.¹¹

5. Svi ovi dokumenti jasno ističu da svrhu i dodatnu vrednost vanzavodskih mera predstavlja nalaženje sprovodivih alternativa za kaznu zatvora, kao i omogućavanje vlastima da, srazmerno težini izvršenog dela, prilagode kaznene mere potrebama pojedinačnih učinilaca. One dozvoljavaju da učinilac ostane na slobodi, čime omogućavaju da on ili ona nastavi da radi, studira i učestvuje u porodičnom životu.¹² Istovremeno, ovi dokumenti – kao i ja, želela bih da dodam – takođe u potpunosti podržavaju opšti cilj krivičnog pravosuđa, a to je smanjivanje broja izvršenih krivičnih dela i potreba da se prepozna važnost uzimanja u obzir položaja žrtve krivičnog dela.¹³

6. Stoga zalaganje za alternative zatvorskim sankcijama ni u kom slučaju nije novina ili „revolucionarni” pristup – to je jednostavno pitanje zdravog razuma. Kao što ćemo videti, savremena tehnološka dostignuća pružila su nove izbore vrstama kazni koje su alternativa kazni zatvora, što dalje podkrepljuje argumente u prilog smanjivanja broja izrečenih kazni zatvora. Istovremeno,

Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers”, Chapter 9, The Use of Non-Custodial Measures in the Administration of Justice: www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter9en.pdf (u daljem tekstu: „Priručnik OHCHR”) i „Commentary on the United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures (the Tokyo Rules)”, dokument Ujedinjenih nacija St/CSDHA/22: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/147416NCJRS.pdf> (u daljem tekstu: „Komentar Tokijskih pravila”).

11 Usvojili zamenici ministara na 1057. sastanku, 20. januara 2010. Osim ovoga, relevantna su sledeća dokumenta Komiteta ministara: Preporuka br. R (99) 19 o medijaciji u krivičnim stvarima; Preporuka br. R (99) 22 o prenaseljenosti u zatvorima i porastu broja zatvorenika; Preporuka Rec(2003)22 o uslovnom otpustu; Preporuka Rec(2006)2 o Evropskim zatvorskim pravilima; Preporuka Rec(2006)13 o pritvoru, uslovima u kojima se izvršava i merama protiv njegove zloupotrebe.

12 Vidi Komentar uz Tokijska pravila (fusnota 10 gore), str. 2.

13 Ibid, str. 6.

mora se voditi računa o tome da ove nove mogućnosti ne dovedu do „širenja mreže” krivičnih sankcija tako što će biti usmрене na učinioce lakših krivičnih dela ili one koji ranije nisu osuđivani, a koji su počinili samo manji prestup koji inače možda uopšte ne bi bio osnov za bilo kakve formalne krivične sankcije.

2. Novi porast popularnosti zatvorskih kazni u Evropi i problem prenaseljenosti zatvora

2.1. Stope izricanja zatvorskih sankcija u Evropi: različite, ali generalno u porastu

7. S obzirom na gore navedeno, iznenađuje činjenica da je tokom poslednjih godina izricanje kazni zatvora u Evropi postalo češće. I pored toga što je opšte prihvaćeno da zatvor, kao reakcija na devijantno ponašanje, treba da predstavlja „krajnju meru”, stope izrečenih kazni zatvora su se u mnogim evropskim zemljama od 1990-ih pre povećale nego smanjile. U većini evropskih zemalja stope izricanja kazni zatvora su u značajnoj meri više nego što su bile 1970-ih i 1980-ih. Zemlje centralne i istočne Evrope još uvek imaju najviše stope (oko 200 zatvorenika na 100.000 stanovnika) koje, nažalost, iznova rastu nakon početnog reskog pada posle političkih promena krajem 1980-ih. Jedan broj zapadnoevropskih zemalja takođe je zabeležio nagli porast broja zatvorenika u poslednjoj deceniji i sada su u njima stope izricanja kazni zatvora značajno više od 100 zatvorenika na 100.000 stanovnika (naročito u Holandiji, Engleskoj i Velsu i Španiji). S pozitivnije strane, neke zemlje još uvek imaju stope broja zatvorenika koje ne dostižu 100 na 100.000 stanovnika (Francuska, Nemačka i Grčka), dok skandinavske zemlje, Švajcarska i Italija i dalje imaju stope koje su značajno ispod 100 zatvorenika na 100.000 stanovnika. U Engleskoj i Velsu, Holandiji, Grčkoj i Španiji, broj zatvorenika rastao je naročito brzo između 1987. i 2006. godine, dok je u Francuskoj, Nemačkoj, Danskoj, Austriji i Švajcarskoj zabeležen relativno mali rast.¹⁴

14 Vidi Hans-Jörg Albrecht, “Sanction Policies and Alternative Measures to Incarceration: European Experiences with Intermediate and Alternative

8. Gore navedeni podaci odnose se na 2006. godinu. Najnoviji podaci, dostupni iz statistike SPACE I (Godišnja kaznena statistika Saveta Evrope) koja je objavljena 2012. godine i odnosi se na stanje 1. septembra 2010. godine, opšte uzevši potvrđuju trend koji je opisao profesor Albrecht (*Albrecht*) – uz pozitivan izuzetak Holandije, gde je stopa izrečenih kazni zatvora opala opet na 70,8/100.000, i negativne izuzetke Francuske i Italije gde su stope izricanja kazni zatvora sada premašile 100/100.000 (Francuska 103,5 i Italija 113,3).¹⁵ Države s najvišim stopama izrečenih kazni zatvora među državama članicama Saveta Evrope, naime one koje imaju dvostruko veće stope nego što je evropski prosek od 149,3, su zemlje koje se nalaze na istoku kontinenta: Ruska Federacija (590,8), Gruzija (533,9), Azerbejdžan (410,0) i Ukrajina (332,4).

2.2. Prenaseljenost zatvora: problem u 21 državi članici Saveta Evrope

9. S obzirom na gore navedene podatke, ne iznenađuje da mnoge zemlje članice Saveta Evrope imaju problem s prenaseljenim zatvorima, kao što je ukazano u predlogu na osnovu kog je izrađen ovaj izveštaj. Prema najnovijim statistikama koje je objavio Savet Evrope,¹⁶ 21 država članica ima više od 100 zatvorenika na 100 mesta u zatvorima. To uključuje zemlje koje imaju srednje prenaseljene zatvore kao što su Island, Irska, Švedska i Finska (manje od 105 zatvorenika na 100 mesta), zemlje koje imaju ozbiljnije probleme (kao što su Francuska sa 108,4, Turska sa 115, Grčka sa 123), sve do zemalja koje imaju veoma veliki problem

Criminal Penalties”, UNAFEI, 142nd International Training Course, Visiting Experts’ Papers, *Resource Material Series No. 80*, Tokio, mart 2010, str. 47-50: www.unafei.or.jp/english/pages/RMS/No80.htm.

15 Podaci iz septembra 2010. godine za druge zemlje koje je pomenuo profesor Albrecht (broj zatvorenika na 100.000 stanovnika: Austrija 102,6; Danska 71,3; Finska 62,0; Nemačka 87,6; Grčka 105,6; Island 51,9; Norveška 74,8; Španija 164,8; Švedska 74,1; Švajcarska 79,4 (izvor: SPACE I – 2010, tabela 1, Stanje u kaznenim ustanovama 1. septembra 2010, str. 37 (Strazbur, 28. mart 2012, [pc-cp/space/documents/pc-cp\(2012\)1](http://pc-cp/space/documents/pc-cp(2012)1)).

16 SPACE II 2010, str. 51, slika 1.B.

prenaseljenosti (uključujući Srbiju sa 172,3, Italiju sa 153,2 i Kipar sa 150,8 zatvorenika na 100 mesta).

10. Brojni izveštaji Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) pokazuju da to vodi zatvorskim uslovima koji su ispod standarda. To je uzrok ozbiljnih problema na planu ljudskih prava i dramatično smanjuje uticaj koji zatvor može da ima na rehabilitaciju učinilaca. Osim zatvorenika koji su već osuđeni za neko krivično delo, u državama članicama Saveta Evrope postoje stotine hiljada pritvorenika. Ne treba zaboraviti da ovi ljudi imaju pravo na pretpostavku nevinosti. To je jak razlog da se alternativne mere iskoriste na najbolji mogući način kako bi se postigla svrha kojoj se uobičajeno teži pri određivanju pritvora.¹⁷

11. Imajući u vidu tešku budžetsku situaciju u najvećem broju država članica, visoki zatvorski troškovi¹⁸ takođe su činilac koji treba da podstakne razmišljanje o alternativama za kaznu zatvora. Statistika SPACE I¹⁹ pokazuje da se trošak za zatvorenika po danu (2009. godine) kreće u rasponu od, na primer, nešto preko 2 evra u Jermeniji i Bugarskoj, 9 evra u Azerbejdžanu, 15 evra u Albaniji i Srbiji, između 80 i 120 evra u zapadnoevropskim državama, sve do 300 evra u Norveškoj. Čak i za države u kojima je trošak po zatvoreniku na srednjem nivou, ovi rashodi su značajni; a u državama u kojima su posebno niski troškovi postavlja se pitanje da li ova izrazito ograničena sredstva mogu zaista biti dovoljna da garantuju poštovanje ljudskog dostojanstva i minimalnih standarda u zatvoru, naročito u pogledu rehabilitacije.

12. Naravno, moraju se uzeti u obzir legitimna briga za bezbednost koja postoji u našim društvima i potreba za retributivnom

17 Moj kolega Pedro Agramunt (Španija, EPP/CD) priprema konkretan izveštaj „Zloupotreba pritvora u državama ugovornicama“; zbog čega se u svom izveštaju neću baviti daljim detaljima o ovom pitanju.

18 U predlogu se navodi cifra od 70.000 evra godišnje kao trošak držanja učinioca u zatvoru; kao što ćemo videti, ovaj trošak očigledno nije isti u svim državama članicama, ali je svuda značajan u odnosu na dostupna sredstva.

19 Space II 2010, str. 127, tabela 16.

pravdom koja se uočava. Ali i ja, kao i potpisnici predloga na kom je zasnovan moj mandat, mislim da postoje odgovarajuće alternative kazni zatvora. To posebno važi za učinioce lakših dela ili one koji ranije nisu osuđivani, maloletne učinioce i druge koji ne predstavljaju neposrednu opasnost za društvo i koji možda mogu na bolji način da isprave štetu koju su naneli svojim žrtvama ako im se dozvoli da iskoriste alternative zavodskim kaznama.²⁰

3. Učinioci podobni za izricanje alternativnih sankcija: uzimati u obzir „svrhu kažnjavanja”

13. Kategorije učinilaca u odnosu na koje bi primena vanzavodskih sankcija bila društveno prihvatljiva i mogla bi se politički zastupati zavise od toga koje se različite svrhe žele postići krivičnim sankcijama i od njihovog složenog i ponekad protivrečnog odnosa. Svesna sam da relativna težina koja se pripisuje različitim „svrhama kažnjavanja” zadire u sam koren naše kulturne i političke socijalizacije. Skupština predstavlja 47 zemalja s različitim nacionalnim kaznenim kulturama i tradicijama i obuhvata čitav niz političkih stremljenja od levice do desnice. Zato nije verovatno, a možda nije ni poželjno, da se svi složimo o važnosti koju pridajemo svrhama kažnjavanja, u kvantitativnom smislu. Ali mislim da može postojati konsenzus o „neponderisanom” spisku svrha kojima krivične sankcije treba da služe, u koje spadaju i:

20 To je takođe i stav francuske ministarke pravde, gospođe Kristijan Tobira (*Christiane Taubira*). Zaključci sa konferencije koju je inicirala ministarka i kojom je predsedavala gđa Fransoaz Tulkens (*Françoise Tulkens*), bivša potpredsednica Evropskog suda za ljudska prava („Conférence de consensus sur la récidive“) predstavljeni su francuskom premijeru i ministarki pravde 20. februara 2013. godine. U njima se preporučuje napuštanje uočene opšte upotrebe zatvorskih sankcija („tout carcéral“); vidi *Le Parisien* od 21. februara 2013. godine, „Justice: l’efficacité de la prison mise en cause par des experts“; i odgovor gđe Lorens Nojer (*Laurence Neuer*), „La prison est un instrument nécessaire pour la République“, u: *LePoint.fr*, 21. februar 2013; i *Le Monde* od 22. februara 2013, „Récidive: la conférence de consensus contre le ‘tout-carcéral’“.

– *Opšta prevencija*, odnosno odvrćanje potencijalnih učinilaca u širem kontekstu. Opšta prevencija zavisi naročito od visokih stopa rasvetljavanja krivičnih dela, to jest od verovatnoće da učinilac bude stvarno identifikovan i osuđen. Ona isto tako zahteva da sankcije moraju biti dovoljno „neprijatne” da bi imale efekat odvrćanja za potencijalne učinioce. To znači da ograničenja koja prate vanzavodske sankcije ne smeju pasti ispod određenog nivoa.

– *Posebna prevencija*, odnosno sprečavanje lica nad kojim će sankcija biti sprovedena da izvrši (dodatna) krivična dela kako putem odvrćanja, tako i kroz rehabilitaciju. Što se tiče odvrćanja, radi se o istim činocima kao što su oni koji su gore pomenuti. Rehabilitacija se, s druge strane, može promovisati i u zatvoru i van njega. Međutim, zatvor na nju može i negativno uticati. Dobro je poznat efekat „škole za zločince”, naročito u prenaseljenim zatvorima u kojima su maloletnici ili učinioци koji ranije nisu osuđivani izloženi uticaju okorelih višestrukih povratnika.

– *Retributivna pravda*, naime održavanje pravnog poretka putem kažnjavanja učinioца kao načelno pitanje u odnosu na društvo u celini i žrtve krivičnog dela o kome je reč, više predstavlja metafizičku svrhu kažnjavanja. Značaj ove svrhe kažnjavanja je teško izmeriti, ali ona igra važnu ulogu u opštem i (ponekad) populističkom shvatanju odnosa između zločina i kazne. Mada su sva naša društva daleko odmakla od arhaičnog načela „oko za oko”, zavodske sankcije se i dalje u velikoj meri posmatraju kao neizbežna posledica naročito teških krivičnih dela, posebno onih koja uključuju namerne napade na život i zdravlje drugih.

– *Restorativna pravda*, naime ispravljanje štete koja je naneta žrtvi što uključuje, za neke, element „moralne satisfakcije” za žrtvu koja vidi da je učinilac kažnjen. Restorativna pravda može biti delotvornije promovisana putem vanzavodskih sankcija nego putem kazne zatvora, s obzirom na to da učinilac ne gubi automatski svoj posao i stoga ima više sredstava da naknadi štetu koju je izazvao.

14. Ove „svrhe kažnjavanja” služe kao smernice pri procenivanju mogućih alternativa kazni zatvora, iako mnogo zavisi od značaja koji se pripisuje jednoj ili drugoj svrsi kažnjavanja, a koji može biti protivrečan među različitim državama.

15. Opšte uzevši, može se reći da su vanzavodske sankcije naročito podobne kao sredstvo za kažnjavanje krivičnih dela koja ne uključuju nasilje, naročito kad su učinioci maloletnici i/ili nisu ranije osuđivani, i žene.²¹ Ali to ne znači da svi ostali treba sistematski da se šalju u zatvor. To bi bio ozbiljan korak unazad u odnosu čak i na postojeću praksu u mnogim državama. Kada budem razmatrala vrste vanzavodskih sankcija, uputiću na ona krivična dela i prestupnike za koje su se pokazale kao najpogodnije.

16. Tokijska pravila, zajedno s Komentarom tih pravila, daju prvu naznaku kada navode da „kazna zatvora ne može da se smatra odgovarajućom sankcijom za širok spektar krivičnih dela i mnoge vrste učinilaca, naročito one za koje nije verovatno da će ponoviti krivična dela, one koji su osuđeni za lakša krivična dela i one kojima je potrebna medicinska, psihijatrijska ili socijalna pomoć”.²²

4. Alternative kazni zatvora: pravni standardi i standardi ljudskih prava

17. Moguće alternative zatvorskim kaznama uključuju novčane kazne (odeljak 4.1 dole), kao i upotrebu, zasebno ili u kombinaciji, takozvanih sankcija i mera koje se izvršavaju u zajednici (SMZ) koje se definišu kao „sankcije i mere koje zadržavaju

21 Vidi Criminal Justice Joint Inspection (England & Wales), „Thematic Inspection Report: Equal but different? An inspection of the use of alternatives to custody for women offenders“, ISBN 978-1-84099-485-8, London, 2011. U studiji se iznosi zaključak da žene koje su izvršile krivično delo najčešće imaju ozbiljne društvene i zdravstvene probleme (uključujući i probleme vezane za mentalno zdravlje) za koje pre treba primeniti odgovarajuće socijalne i zdravstvene mere nego kaznu zatvora, koja stvara posebne probleme u slučaju kada postoje i mala deca.

22 Komentar Tokijskih pravila, *op. cit.*, str. 5.

učinioce u zajednici i uključuju određena ograničenja njihove slobode kroz nametanje uslova i/ili obaveza”.²³ SMZ mogu ili da idu uporedo s uslovnom zatvorskom kaznom (odeljak 4.2 dole), ili da potpuno zamene zavodsku kaznu. Statistika Saveta Evrope SPACE II²⁴ pruža obilje interesantnih podataka o upotrebi vanzavodskih sankcija i mera (osim novčanih kazni) u većini država članica Saveta Evrope.

18. Minimalni standardi za vanzavodske mere prvi put su ustanovljeni 1990. godine u Tokijskim pravilima. Komitet ministara je 1992. godine usvojio Preporuku br. R (92) 16 o Evropskim pravilima o sankcijama i merama koje se izvršavaju u zajednici, koja je dopunjena 2010. godine Preporukom CM/Rec(2010)1 o Pravilima o probaciji Saveta Evrope.

19. Iako je jasno da su vanzavodske sankcije poželjniji izbor od zatvorskih kazni u svim osim u najozbiljnijim slučajevima, ipak moraju da zadovolje osnovne zahteve ljudskih prava, kao što je navedeno u Tokijskim pravilima i Evropskim pravilima o sankcijama i merama koje se izvršavaju u zajednici, uključujući i sledeće zahteve koji se u načelu primenjuju na sve vanzavodske sankcije.

4.1. Načelo zakonitosti

20. Ovo načelo podrazumeva da mere koje treba primeniti moraju biti propisane zakonom, kao i uslovi za njihovu primenu i organi nadležni za njihovo sprovođenje. Pravilo 3 Evropskih pravila o sankcijama i merama koje se izvršavaju u zajednici precizira da će „[d]efinicija, usvajanje i primena sankcija i mera koje se izvršavaju u zajednici biti utvrđeni zakonom”. Iako je

23 Definicija kao u Preporuci CM/Rec(2012)1 Komiteta ministara Saveta Evrope o Pravilima probacije (usvojena od strane Komiteta ministara 20. januara 2010. godine na 1075. sastanku zamenika ministara).

24 Najskoriji trenutno dostupni podaci jesu oni za 2010. godinu (Godišnja kaznena statistika Saveta Evrope, SPACE II, Osobe koje su na izdržavanju vanzavodskih sankcija i mera u 2010. godini), objavili su ih 23. marta 2012. godine Savet Evrope i Univerzitet u Lozani (dokument PC-CP (2012) 2): <http://www3.unil.ch/wpmu/space/2012/04/space-i-ii-2009-available-online/>.

jedna od prednosti alternativnih sankcija fleksibilnost koja omogućava individualizaciju sankcije u interesu rehabilitacije učinio-
ca, ta fleksibilnost ne sme pružiti mogućnost za samovoljno po-
stupanje. Zakon mora da postavi jasan, predvidljiv okvir za sve
kaznene mere, uključujući i vanzavodske. Ove poslednje takođe
mogu uključivati značajno mešanje u osnovna prava učinio-
ca. Kad su u pitanju organi odgovorni za sprovođenje ovih sankcija,
zakon mora dopustiti „privatizovanje” određenih aspekata. Lič-
no sam pristalica većeg uključivanja aktera građanskog društva
u ovu oblast, jer njihova dobra volja, iskustvo i društveno an-
gažovanje mogu činiti presudnu razliku kad su u pitanju mo-
gućnosti za rehabilitaciju učinilaca. „Krugovi podrške” koje su
uspostavili kvekeri u Ujedinjenom Kraljevstvu i s čijim radom
sam se u priličnoj meri upoznala tokom svoje posete jesu inte-
resantan primer. Nasuprot tome, sumnjičava sam prema uključi-
vanju privatnih preduzeća koja pokušavaju da izvuku finansijsku
dobit od mera kao što je obaveza rada u javnom interesu koja se
izriče učinio-
cima krivičnih dela, ili kojima se poverava nadzor
nad elektronskim uređajima. U ovim slučajevima, zakon mora
veoma jasno da predoči da konačna pravna odgovornost leži na
nadležnoj javnoj vlasti koja ne može izbeći svoju dužnost tako
što će je preneti na privatne subjekte.

4.2. *Zabrana diskriminacije*

21. Još jedan važan pravni zahtev u primeni vanzavodskih mera
jeste zabrana diskriminacije. Prema pravilu 2.2, Tokijska pravila
će se primenjivati „bez diskriminacije po osnovu rase, boje, pola,
starosti, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, na-
cionalnog ili društvenog porekla, imovine, rođenja ili drugog
statusa”. Ali ne predstavlja svako različito postupanje diskrimi-
naciju. Razlikovanje koje se zasniva na razumnim i objektivnim
kriterijumima nije zabranjena diskriminacija.²⁵ Jedna od glavnih
prednosti vanzavodskih mera jeste upravo njihova fleksibilnost,
odnosno mogućnost da se one prilagode potrebama konkretnog

25 Vidi Priručnik OHCHR (fusnota 10 gore), str. 377 sa daljimi referencama.

učinioca. Može zaista biti objektivno opravdano da se s osobama postupa različito, imajući u vidu specifične okolnosti u kojim se svaki pojedinac nalazi i lične potrebe i probleme. Oni koji donose odluke moraju, međutim, stalno biti svesni rizika da diskrecija koja je uključena u sprovođenje mera može, namerno ili ne, da predstavlja element diskriminacije koja trenutno postoji u datoj zajednici.²⁶

4.3. Načelo srazmernosti

22. Poštovanje načela srazmernosti znači da mora da postoji razuman odnos između težine izvršenog dela s jedne strane, i intenziteta patnje koja prati sprovođenje mere i uticaja mere na ograničavanje prava učinioca s druge strane. Prema pravilu 6 Evropskih pravila, „priroda i trajanje sankcija i mera koje se izvršavaju u zajednici biće srazmerni težini dela za koje je učinilac osuđen ili za koje je lice optuženo, i uzimaće u obzir njegove lične okolnosti”.

23. Ovo ne znači da će alternativne sankcije za učinioca nužno predstavljati samo blag teret. Naprotiv, ako smo ozbiljni po pitanju smanjivanja stope izricanja kazne zatvora putem zagovaranja alternativnih sankcija, moramo biti spremni da u domet ovih mera uključimo učinioce relativno teških dela koji bi inače mogli da odu u zatvor na duže vreme. Za takve učinioce, dostupnost relativno „teških” mera kao što su novčane kazne kojima se oduzima deo raspoloživih prihoda učinioca tokom dužeg vremenskog perioda, koje mogu biti kombinovane s kućnim zatvorom tokom vikenda i večeri u dužem vremenskom periodu, strogo sprovedenim uz pomoć elektronskih uređaja, može pružiti odgovarajuću alternativu zatvorskoj kazni, uzimajući u obzir većinu, ako ne i sve, „ciljeve kažnjavanja” koji su izneti gore.

4.4. Pristanak učinioca

24. Pristanak učinioca naročito je potreban u slučajevima kada se vanzavodske kaznene mere primenjuju pre ili umesto formalnog

26 Komentari Tokijskih pravila, *op. cit.*, str. 8-9.

postupka ili suđenja (na primer, upotreba uređaja za elektronski nadzor tokom istražnog postupka kako bi se izbegao pritvor tokom istrage; ili takozvane mere „skretanja pažnje” koje imaju za cilj da spreče stigmatizaciju kojoj bi formalnom osudom bili izloženi učinioci koji ranije nisu osuđivani).²⁷

25. Međutim, u cilju uspešnosti preduzete mere, treba tražiti pristanak i saradnju učinioca i u onim slučajevima kada je on formalno osuđen. Evropska pravila o sankcijama i merama koje se izvršavaju u zajednici sadrže veoma detaljan korpus pravila koja su osmišljena kako bi se obezbedilo da učinilac, kad daje pristanak, bude upoznat sa svim okolnostima, da njegov pristanak bude izričit i da ne bude posledica neprimerenog pritiska.²⁸

4.5. Pravo na preispitivanje odluke

26. I Evropska pravila i Tokijska pravila predviđaju da učinilac koji je podvrgnut sankcijama i merama koje se izvršavaju u zajednici uživa sudsku zaštitu i pravo na žalbu.²⁹ Evropska pravila pružaju veću zaštitu nego Tokijska pravila utoliko što zahtevaju da sud mora da donese odluku o određivanju ili ukidanju vanzavodske sankcije ili sankcije koja se izvršava u zajednici ili mere u istrazi, dok Tokijska pravila dozvoljavaju da to učini i „drugi nadležni nezavisni organ”. Kada jednom sud odredi sankciju, za odluke o njenom sprovođenju dovoljan je i manje formalni postupak za žalbe.

4.6. Poštovanje prava na privatnost i na ljudsko dostojanstvo učinilaca krivičnih dela

27. Tokijska pravila bliže određuju da će „pri primeni vanzavodskih sankcija, pravo učinioca na privatnost biti poštovano, kao i pravo na privatnost porodice učinioca” (pravilo 3.11). Komentar Tokijskih pravila ukazuje na opasnost od mera nadzora koje se

27 Vidi pravilo 3.4. Tokijskih pravila i pravilo 35 Evropskih pravila.

28 Poglavlje IV, pravila 30-36.

29 Evropska pravila, Poglavlje II, pravila 12-19; Tokijska pravila, pravilo 3.5.

odnose prema učiniocu samo kao prema objektu kontrole i precizira da tehnike nadzora ne bi trebalo da se koriste bez znanja učinioca.³⁰ Pravilo 23 Evropskih pravila dodaje da se ne smeju ugroziti samopoštovanje, porodične veze, veze sa zajednicom i sposobnost funkcionisanja u zajednici i da „će biti usvojene garancije za zaštitu učinioca od uvreda i neprikladne znatiželje ili publiciteta”.

28. Treba podsetiti na ova pravila u svetlu nekih eksperimentalnih praksi u određenim državama koje su, prema mom mišljenju, otišle predaleko, bar u odnosu na evropske standarde.³¹

29. Ipak, ograničenja privatnosti koja neizbežno prate mere elektronskog nadzora moraju se prihvatiti ako želimo da promoviramo ove mere kao odgovarajuću alternativu zavodskim sankcijama, koje imaju znatno izraženije posledice po prava učinioca. Uzimajući ovo u obzir, praktična primena mera elektronskog nadzora može se tako prilagoditi da se mešanje u privatnost ograniči što je moguće više, bez ugrožavanja cilja ove mere (na primer, da se spreči recidivizam i da se sprovede mera zabrane napuštanja stana u određeno vreme).

4.7. Zaštita od neprimerene opasnosti od narušavanja fizičkog ili mentalnog zdravlja

30. Na osnovu članova 2 i 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima (ETS No. 5), pravilo 26 Evropskih pravila propisuje da „priroda, sadržaj i način primene sankcije ili mere koja se izvršava u zajednici neće uključivati neprimerenu opasnost od narušavanja fizičkog ili mentalnog zdravlja”. Pravilo 25 bliže određuje da sankcija ili mera koja se izvršava u zajednici „nikad neće uključivati medicinsko ili psihološko lečenje ili procedure koje nisu u skladu s međunarodno prihvaćenim etičkim standardima”. U

30 Komentar Tokijskih pravila, str. 13.

31 Na primer, slučaj žene iz Klivlenda (Sjedinjene Američke Države), osuđene zbog saobraćajnog prekršaja, kojoj je naredbom suda bilo naloženo da stoji na raskrsnici, držeći znak na kojem je pisalo: „Samo idiot bi vozio po trotoaru kako bi izbegao školski autobus“.

istom duhu, pravilo 3.8 Tokijskih pravila zabranjuje vanzavodske mere koje uključuju „medicinsko ili psihološko eksperimentisanje na učiniocu, ili neprimerenu opasnost od narušavanja njegovog fizičkog ili mentalnog zdravlja”.

31. Ova pravila neizbežno pokreću pitanje upotrebe hirurške ili hemijske kastracije seksualnih prestupnika. Dok je kastracija često korišćena u bližoj ili daljoj prošlosti kao sankcija za različite vrste krivičnih dela,³² zakoni koji su omogućavali prinudnu hiruršku kastraciju su ili izmenjeni tako da zabranjuju kastraciju bez pristanka ili su potpuno ukinuti. Iako su u pojedinim zemljama (Danska, Finska, Nemačka i Švedska) i dalje na snazi zakoni koji dozvoljavaju (dobrovoljnu) kastraciju, praksa hirurške kastracije je napuštena, s izuzetkom Češke Republike gde i danas nije neuobičajena dobrovoljna hirurška kastracija seksualnih prestupnika, i Nemačke gde je veoma retka. CPT je snažno kritikovao obe zemlje,³³ navodeći da je „hirurška kastracija nepopravljiva intervencija koja dovodi do sakaćenja i da se ne može smatrati medicinski neophodnom u kontekstu postupanja sa seksualnim prestupnicima”.³⁴ Dobrovoljna hemijska kastracija, s druge strane, praktikuje se danas u Belgiji, Češkoj Republici, Danskoj, Francuskoj, Nemačkoj, Italiji, Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu.³⁵

32. Zakon o obaveznoj hemijskoj kastraciji usvojen je 2009. godine u Poljskoj, koja je tako postala prva država u Evropi koja dozvoljava takvo postupanje s određenim seksualnim

32 I još dugo tokom 19. veka, u Evropi, na dečacima kako bi se očuvali njihovi soprano glasovi radi nastupa u operama.

33 Vidi vesti BBC, 22. februar 2012. godine, „Germany urged to end sex offender castration“: www.bbc.co.uk/news/world-europe-17124604; u pogledu Češke Republike, vidi naročito Voislav Stojanovski, „Surgical Castration of Sex Offenders and its Legality: The Case of the Czech Republic“, s detaljnim referencama na relevantne izveštaje CPT i odgovore čeških vlasti: www.iusetocietas.cz/fileadmin/user_upload/Vitezne_prace/Stojanovski.pdf.

34 Vidi Voislav Stojanovski, *ibid.*, str. 12-16.

35 *Ibid.*, str. 5-6.

prestupnicima (s pedofilima). U martu i junu 2012. godine slične zakone usvojile su i Moldavija i Estonija.³⁶

33. Imajući u vidu teška medicinska, etička i pravna pitanja koja pokreću hirurška i hemijska kastracija, u okviru ovog izveštaja radije ne bih zauzimala stav o ovoj vrsti sankcije. Ovo pitanje, prema mom mišljenju, zahteva poseban izveštaj kako bi se detaljno proučilo s neophodnom pažnjom. Verujem da će izveštaj gospođe Lilijan Mori Paskije (*Liliane Maury Pasquier*) „Okončavanje prinudne sterilizacije i kastracije”, koji priprema Komitet za socijalna pitanja, zdravlje i održivi razvoj, na odgovarajući način skrenuti pažnju na ovo pitanje.

5. Potreba da se izbegne „širenje mreže”

34. Posebna pažnja je potrebna kako bi se obezbedilo da se vanzavodske sankcije određuju umesto zatvorskih kazni, a svakako ne kao dodatak uz njih, na takav način da se izbegne proširenje dometa krivičnogpravnog kažnjavanja. Lakša dela koja do sada nisu bila kažnjavana krivičnim sankcijama ne treba da budu kažnjavana ni vanzavodskim sankcijama. Na ovo pitanje već je skrenuta pažnja u Komentar Tokijskih pravila, u kojem je ukazano da pozivanje na „poštovanje ljudskih prava, zahteve socijalne pravde i potrebe rehabilitacije učinioca” znači, između ostalog, da, iako je cilj Tokijskih pravila što češća upotreba vanzavodskih mera, njihova upotreba ne treba da vodi povećanju broja ljudi koji se podvrgavaju kaznenim merama, niti da dovede do povećanja intenziteta takvih mera.³⁷ Novije studije zaista pokazuju potrebu da se bude na oprezu u pogledu „efekta proširenja mreže”, usled učestalije upotrebe vanzavodskih sankcija.³⁸

36 Za Republiku Moldaviju, vidi vesti BBC od 6. marta 2012. godine, “Moldova introduces chemical castration for paedophiles”: www.bbc.co.uk/news/world-europe-17278225; Estonija: vidi Glas Rusije, 5. jun 2012. godine, “Estonia passes chemical castration law”: http://english.ruvr.ru/2012_06_05/77079747/.

37 Komentar Tokijskih pravila, str. 7.

38 Vidi, na primer, Hans-Jörg Albrecht, “Sanction Policies and Alternative Measures to Incarceration: European Experiences with Intermediate and

Profesor Aebi nam je na zasedanju 11. decembra 2012. godine pružio i neke interesantne podatke koji ukazuju na očigledan efekat proširenja mreže usled učestalije upotrebe alternativnih sankcija u pojedinim državama, u kojima nije istovremeno došlo do smanjivanja stope izricanja zatvorskih kazni.

35. Ipak, na osnovu navedenog čini se da efekat „proširenja mreže” može da se izbegne, pod uslovom da su sudije i javnost svesni opasnosti i da dele stav da zaista nije poželjno da se poveća pritisak putem kaznenih sankcija koje se primenjuju na lakša dela. U svakom slučaju moramo biti obazrivi, zbog čega predlažem da u našoj rezoluciji posvetimo poseban stav ovom pitanju.

6. Kratak prikaz različitih alternativa kazni zatvora

6.1. Novčane kazne (uključujući „novčane kazne u dnevnim iznosima” izračunate u srazmeri s raspoloživim prihodom učinioaca)

36. Novčane kazne su daleko najčešće korišćene alternativne kazni zatvora. U Nemačkoj, na primer, novčane kazne se izriču u 80,7% slučajeva, u poređenju s 13,5% uslovnih kazni zatvora i 5,8% bezuslovnih kazni zatvora.³⁹ U Francuskoj, 35,7% svih izrečenih kazni su novčane kazne,⁴⁰ naspram 48,6% kazni

Alternative Criminal Penalties”, UNAFEI, 142nd International Training Course, Visiting Experts’ Papers, *Resource Material Series No. 80*, Tokio, mart 2010, str. 44: www.unafei.or.jp/english/pages/RMS/No80.htm; Shauna Bottos, An Overview of Electronic Monitoring in Corrections: the Issues and Implications, Research Branch, Correctional Service Canada, april 2007, 2008 No. R-182 (str. 8); Komentar Tokijskih pravila, str. 7; tokom moje posete Londonu nekoliko sagovornika ukazalo je na isti problem: oni koji izriču sankcije i koji možda oklevaju da liše slobode učinioaca nekog lakšeg krivičnog dela mogu lako biti u iskušenju da iskoriste neku vanzavodsku sankciju umesto da ne odrede nikakvu sankciju, što bi inače bio slučaj.

39 Jerg-Martin Jele (*Jörg-Martin Jehle*), *Criminal Justice in Germany, Facts and Figures*, izdavač Savezno ministarstvo pravde (2009), dijagram 14.

40 Plus 3,9% novčanih kazni u dnevnim iznosima („jour amende”) koje se svrstavaju u „alternativnu kaznu“.

zatvora (od kojih su 19,6% bezuslovne).⁴¹ U Ujedinjenom Kraljevstvu, 65,6% svih učinilaca budu kažnjeni novčanom kaznom, 3,6% uslovnom kaznom, a 7,5% zavodskom kaznom.⁴² Srbija, na kraju, ima najnižu stopu novčanih kazni, na nivou od 16,5%, i najvišu stopu bezuslovnih kazni zatvora (23,9%). Ovi brojevi ne mogu se direktno porediti. Na primer, u Francuskoj je izrečeno manje od 630.000 kazni, u poređenju sa skoro 1.3 miliona samo u Engleskoj i Velsu, koji imaju znatno manje stanovnika od Francuske. Ovo ukazuje da Francuska mnogo češće nego Ujedinjeno Kraljevstvo na devijantno ponašanje odgovara merama koje nisu krivične sankcije. To objašnjava zašto su u drugim – pretpostavlja se ozbiljnijim – slučajevima, zavodske sankcije, sa svoje strane, češće u Francuskoj nego u Engleskoj i Velsu. U Nemačkoj,⁴³ gore pomenuti procenti odnose se na 645.000 osoba koje su osuđene prema opštem krivičnom pravu (tako da su maloletni učinioci isključeni), dok se manje od polovine postupaka koji se vode pred krivičnim sudovima završava presudom.⁴⁴

37. Nemački podaci pokazuju da novčane kazne u krivičnom pravu mogu da se koriste kako bi se sankcionisao značajan deo ukupne kriminalne aktivnosti koja je dovoljno ozbiljna da zahteva presudu krivičnog suda; ovo je slučaj čak i u krivičnom pravosuđu kakvo je u Nemačkoj, gde drugi oblici reagovanja na devijantno ponašanje imaju srazmerno bitnu ulogu. To može da se poveže s činjenicom da novčane kazne u krivičnom pravu znaju

41 Ministère de la Justice, Les chiffres-clés de la Justice 2011, str. 18.

42 Ministry of Justice, Quarterly Main Sentencing Tables, mart 2012, tabele Q1.6 i Q5.1: Offenders sentenced by offence group and outcome: www.justice.gov.uk/downloads/statistics/criminal-justice-stats/sentencing-tables-0312.xls.

43 Odnosi se samo na bivšu Zapadnu Nemačku i Zapadni Berlin (radi mogućnosti poređenja tokom vremena).

44 Vidi Ministarstvo pravde, fusnota 39, dijagram 11. U preostalim slučajevima primenjene su sledeće različite strategije „skretanja pažnje“, uključujući bezuslovno okončanje postupka u slučajevima sitnih dela ili slučajevima gde učinilac nije ranije osuđivan i okončanje postupka uz uslov (kao što je plaćanje novčane kazne, naknada pričinjene štete, itd.).

da budu značajne, jer se njihov iznos računa na osnovu prestupnikovog raspoloživog dnevnog prihoda – pri čemu je jedan „dnevni iznos” (*Tagessatz*) jednak 1/30 mesečnog neto prihoda te osobe, posle odbijanja bilo kakvih obaveza izdržavanja prema članu porodice, itd. Sistem „dnevnih iznosa” koristi se u Nemačkoj od 1975. godine i inspirisan je skandinavskim zemljama kao što je Finska, gde je taj sistem osmišljen još 1921. godine. Broj „dnevnih iznosa” (od 5 do 360, a u izuzetnim slučajevima i do 720) i iznos po danu (od minimum 5 evra do 30.000 evra po danu!) čine ovu kaznu dovoljnim sredstvom za odvratanje, čak i kad se radi o relativno teškim delima, naročito o krivičnim delima koja imaju ekonomsku pozadinu i motivisana su novcem. U takvim slučajevima, kazna (novčana kazna) se izriče uz konfiskovanje prihoda i dobiti od krivičnog dela.

38. Sistem „dnevnih iznosa” ima prednost utoliko što prilagođava „patnju” koja je uključena u kaznu na takav način da je u načelu ona ista za sve, nezavisno od finansijskih sredstava osobe o kojoj se radi. Takođe obezbeđuje da „patnja” i izraz nezadovoljstva društva budu ujedno i značajni i savršeno uporedivi sa zatvorskom kaznom određenog trajanja – u koju se novčana kazna zapravo pretvara ako nije na vreme plaćena. Njegovo usvajanje u drugim evropskim državama koje još nemaju takav sistem može zapravo da otvori jedan, za sad nedovoljno korišćen, put za smanjivanje korišćenja kazne zatvora.

39. Na našem zasedanju 11. decembra 2012. godine stručnjak iz Srbije, dr Jovan Ćirić, predočio je prepreke na koje sistem „kazne u dnevnim iznosima” – koji je predviđen zakonom – još uvek u praksi nailazi u Srbiji: teško je utvrditi kakvi su prihodi prestupnika kad on ili ona radi u „sivoj zoni” ili u poljoprivredi; teška ekonomska kriza dovela je do široko rasprostranjenog siromaštva, zbog koga pojedini prestupnici radije idu u zatvor nego što plaćaju novčanu kaznu, koju jednostavno ne mogu da priušte. Prema mom mišljenju, ove teškoće ne treba da odvrate sudove od primenjivanja ove vrste sankcije u mnogo većem broju slučajeva. Teškoće pri utvrđivanju prihoda mogu se prevazići

nametanjem dužnosti da se prikažu dokazi o troškovima radi ustanovljavanja stvarnog prihoda, kako bi se izbeglo da sudovi koriste procene na osnovu utiska o životnom standardu osobe u pitanju (kuća, automobil, itd.). Verovatno je da bi ušteda putem daleko ređe upotrebe kazne zatvora, kao i same novčane kazne koje bi se slile u budžet pravosuđa, daleko nadmašili dodatno vreme i napor koje bi sudovi trebalo da ulože.

6.2. Druge vanzavodske sankcije, uključujući sankcije i mere koje se izvršavaju u zajednici

40. Sankcije i mere koje se izvršavaju u zajednici (SMZ) su naročito značajno oruđe za ograničavanje veličine zatvorske populacije. Prema statistici SPACE II (2010),⁴⁵ prosečan broj lica pod nadzorom ili brigom povereničkih službi na 100.000 stanovnika je 205,7; najniži broj (0,1) je u Srbiji, najviši (721) u Gruziji. Poljska (654,2), Estonija (564,7), Letonija (466), Belgija (370,4), Mađarska (310,3), Engleska i Vels (307,5) i Francuska (280,6) takođe imaju daleko viša lica na probaciji od proseka u Savetu Evrope, dok je broj u Hrvatskoj (14,6), na Kipru (37,6), u Rumuniji (44,9), Norveškoj (47,8), na Islandu (56,4) i u Italiji (59,3) ili ispod ili jedva iznad četvrtine evropskog proseka, takođe posmatrajući taj broj u odnosu na 100.000 stanovnika.⁴⁶ U Srbiji, kao što je dr Ćirić objasnio na zasedanju, izuzetno nizak broj se u velikoj meri objašnjava organizacionim slabostima sistema probacije, za koji se čini da ne „pokriva” najveći broj osoba koje su osuđene na uslovne kazne zatvora,⁴⁷ i koji čak ne predviđa mere rada u javnom interesu, osim u malom broju gradova. Slažem se s njim da ima dosta prostora za poboljšanje u Srbiji u ovom pogledu, i nameravam da nastavim da se politički zalažem za to u svom parlamentu. Sledeće mere su dostupne:

45 Vidi fusnotu 16, tabela 1.3 (str. 23-24).

46 Ali treba primetiti da nedostaju podaci za važne države kao što su Ruska Federacija, Turska i Ukrajina, dok podaci za Nemačku potiču još iz 2009. godine i nisu raščlanjeni.

47 57.2% svih osuđenih u 2009. godini, prema dr Ćiriću.

6.2.1. Uslovne kazne⁴⁸

41. Tradicionalni put za smanjivanje stope zatvorskih kazni koje se zaista izvršavaju je uslovna kazna zatvora, koja može biti ili u vidu uslovne osude na zatvorsku kaznu, ili u vidu uslovnog otpusta nakon što je učinilac proveo u zatvoru određeni deo vremena na koje je glasila prvobitna kazna i kada se smatra da kod njega postoji mali rizik da će biti povratnik. Uslovna kazna zatvora se obično vezuje za uslove „probacije”. Probacija se definiše kao „sprovođenje u zajednici sankcija i mera koje su utvrđene zakonom i određene učiniocu. Ona uključuje niz aktivnosti i mera, u koje spadaju nadzor, usmeravanje i pomoć čiji je cilj da se učinilac uključi u društvo i koje doprinose bezbednosti zajednice”.⁴⁹

42. Opet, upotreba uslovnih kazni značajno se razlikuje među državama. U Nemačkoj, uslovne kazne se dvostruko češće koriste nego безусловne, po stopi od 13,5% od svih krivičnih sankcija prema 5,8%. Francuska takođe koristi uslovne kazne daleko češće nego безусловne: 29% svih krivičnih sankcija su uslovne kazne zatvora, dok samo 19,6% čine kazne koje makar delimično nisu uslovljene.⁵⁰ Nasuprot tome, u Ujedinjenom Kraljevstvu (Engleska i Vels) izriče se dvostruko više безусловnih kazni nego uslovnih kazni (samo 3,6% svih krivičnih sankcija su uslovne kazne zatvora, 7,5% безусловne kazne). U Srbiji, prema podacima iz 2009. godine koje je predstavio dr Ćirić, uslovne kazne zatvora, sa učešćem od 57,2%, izriču se dvostruko češće nego безусловne (23,9%). Prema statistici SPACE II, prosečan broj osoba koje su pod nadzorom, nakon što im je izrečena uslovna osuda ili im je odobren uslovni otpust, na 100.000 stanovnika je 35,9, pri čemu je najniži broj 0 (u Srbiji⁵¹), a najviši 100

48 Odlučila sam da predstavim uslovne kazne zajedno sa SMZ jer se u praksi uslovne kazne često koriste u kombinaciji s različitim oblicima SMZ, u okviru opšte nadležnosti povereničke službe.

49 Definicija kao u Preporuci CM/Rec(2010)1.

50 Na francuskom „avec partie ferme”.

51 Opet, čini se da ovaj broj ukazuje na nizak nivo razvoja povereničke službe, imajući u vidu učestalost upotrebe uslovne kazne zatvora (vidi gore).

(u Rumuniji). Monako (80,6), Poljska (79,5), Francuska (79,2) i Letonija (66,1) takođe imaju relativno visok broj osoba koje su pod nadzorom nakon uslovne kazne zatvora, Engleska i Vels (25,6), Italija (10,7) i Španija (9,2) su niže na lestvici.

43. Prakse u državama se takođe značajno razlikuju u pogledu uslovnog otpusta. U Nemačkoj, prevremeno puštanje na slobodu je kvazi-automatsko, posle dve trećine prvobitno određene kazne (nakon polovine u slučaju maloletnih učinilaca), pod uslovom da se zatvorenik ponašao na odgovarajući način u zatvoru i da mu ide u prilog povoljna „društvena prognoza”. U Francuskoj, presudom se utvrđuje koliki je deo kazne koji će se izvršiti u zatvoru i deo kazne koji je uslovna kazna. U Engleskoj i Velsu, prevremeno otpuštanje obično se odobrava na polovini utvrđene kazne, dok se kod kazni neodređenog trajanja određuje „tarifni period” (engl. *tariff*), srazmerno ozbiljnosti dela; po isteku tog perioda, otpust je moguć ako i kada se smatra da je rizik od ponovnog izvršenja krivičnog dela prihvatljivo nizak.⁵² Francuska ima naročito zanimljiv sistem u pogledu prevremenog puštanja na slobodu, prema zakonu od 9. marta 2004. godine.⁵³ Ovaj sistem, osmišljen da motiviše zatvorenike da saraduju sa zatvorskim vlastima kako bi popravili svoje šanse za resocijalizaciju, funkcioniše na sledeći način: tokom prve godine trajanja kazne zatvora, tri meseca se oduzimaju, a zatim svake naredne godine još dva meseca (osim za povratnike). Ova osnovna „nagrada” može ili da se smanji, u slučaju lošeg ponašanja, ili da se poveća, na najviše tri meseca po godini kazne zatvora, ako se zatvorenik naročito primerno ponaša (na primer, tako što polaže ispit).

44. Uz to, prevremeno puštanje na slobodu moguće je u mnogim, ako ne i svim državama, iz samilosti, kada se pojave nove

52 Odličan prikaz različitih vrsta prevremenog puštanja na slobodu dat je u: Early release for prisoners, UK parliament briefing papers (SN/HA/5199 od 15. oktobra 2009): www.parliament.uk/briefing-papers/SN05199.pdf.

53 www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005765479&dateTexte=20100517.

okolnosti koje se nisu mogle predvideti u vreme donošenja presude (naročito ozbiljni razlozi medicinske prirode).⁵⁴

45. U Srbiji, kako je dr Ćirić objasnio na sednici, broj osoba kojima se odobrava uslovni otpust znatno je opao poslednjih nekoliko godina. Iako je Krivični zakonik iz 2006. godine dozvoljavao uslovni otpust posle jedne polovine određene kazne, izmenama iz 2009. godine uslovni otpust moguć je tek posle dve trećine izrečene kazne. Čak i tada sudije oklevaju da razmatraju uslovni otpust zbog pritiska određenih medija i političkih snaga.

6.2.2. Zabrana napuštanja stana, kućni zatvor i ograničenja i zabrane koje se sprovode uz pomoć tehnoloških sredstava kao što su elektronska narukvica i GPS

46. Zabrana napuštanja stana, kućni zatvor i ograničenja i zabrane, koje se sve češće sprovode uz pomoć tehnoloških sredstava (na primer, elektronske narukvice ili drugih uređaja zasnovanih na GPS) mogu da budu ili same po sebi alternativne sankcije, ili mogu da budu prateće mere uz uslovne kazne zatvora tokom celog perioda nadzora ili tokom dela tog perioda. U odnosu na „svrhe kažnjavanja”,⁵⁵ jasno je da su takve mere naročito korisne kako u pogledu potrebe da se društvo zaštiti od ponovnog izvršenja krivičnog dela (opšta prevencija), tako i u pogledu potrebe da se učinilac resocijalizuje ili da se unapred spreči njegova de-socijalizacija (posebna prevencija). Ovo prvo je tačno posebno kada se tehnološka sredstva koriste da se izvrše mera zabrane napuštanja stana, kućni zatvor i ograničenja i zabrane (na primer, protiv osoba koje uznemiravaju ili progone druge ili osoba nasilnih prema članovima svoje porodice). Učinioci koji su podvrgnuti takvim sankcijama moraju podneti mnoge od

54 Vidi, na primer, za Ujedinjeno Kraljevstvo: Parliament briefing paper, op. cit., str. 7 i dalje; za Nemačku: stav 455 StPO/Zakonik o krivičnom postupku; Francuska: prevremeno puštanje na slobodu iz zdravstvenih razloga, vidi, na primer, objašnjenja International Prison Observatory (francusko odeljenje) (na francuskom): www.oip.org/index.php/lasuspensiondepeinepourraisonsmedicales.

55 Vidi gore stav 13.

negativnih strana zatvorske kazne koje su inače cilj te kazne – naročito gubitak lične slobode u onome što bi uobičajeno bilo njihovo „slobodno vreme”. Ali mogu biti pošteđeni mnogih neželjenih strana kazne zatvora – naročito gubitka posla, remećenja normalnih porodičnih odnosa i izlaganja lošim uticajima u zatvorskom okruženju.

47. Teško je do detalja porediti relevantne statističke podatke (SPACE II), ali na osnovu njih je sasvim jasno da se ove mere premalo koriste u većini država, uprkos njihovom visokom potencijalu.

48. Kad sam bila u poseti Ujedinjenom Kraljevstvu, posebno snažan utisak na mene ostavila je efikasnost upotrebe visokotehnoloških uređaja u ovoj zemlji. Trošak po danu i po učiniocu je samo delić troška zavodske kazne, dok je stopa povratnika značajno manja od stope povratnika među bivšim zatvorenicima. Pojedinačni troškovi su takođe značajno smanjeni usled kombinacije masovnosti proizvodnje uslovljene rastućom upotrebom ovih mera i smanjenja troškova elektronske opreme. Jasno je da je teško porediti rezultate različitih kazni u smislu recidivizma jer mnogo zavisi od izbora „populacije” na koju se primenjuje kaznena mera. Međutim, na osnovu iskustva Ujedinjenog Kraljevstva mera zabrane napuštanja stana izvršena uz pomoć tehničkih sredstava pokazala se kao veoma bezbedna. Elektronsko označavanje takođe pomaže u policijskim istragama time što smanjuje broj mogućih osumnjičenih. Nije dobro da se ograničeni istražiteljski potencijali uzalud troše na osobe čije kretanje u vreme izvršenja dela može da se utvrdi uz pomoć nekoliko klikova mišem. Postoje i kritički komentari, kao što je zaključak iz Izveštaja zajedničke inspekcije krivičnog pravosuđa⁵⁶ iz juna 2012. godine, da mera zabrane napuštanja stana uz elektronski nadzor možda može delotvorno da se koristi u cilju kažnjavanja, ali samo retko za postizanje trajne promene kod učinilaca. Ovo

56 Zajednička inspekcija krivičnog pravosuđa, “It’s Complicated: The Management of Electronically Monitored Curfews, A follow-up inspection of electronically monitored curfews, An inspection by HMI Probation”, London, jun 2012. godine, ISBN: 978-1-84099-550-3.

bi zahtevalo da upotreba ovih mera bude više ciljana i prilagođena ličnosti učinioca, što sa svoje strane zahteva bolji protok informacija između različitih aktera uključenih u ovaj proces.

49. Uticaj prevremenog puštanja na slobodu zatvorenika kojima je određen kućni zatvor uz mere elektronskog nadzora na stopu recidivizma bio je predmet temeljnog istraživanja Ministarstva pravde Ujedinjenog Kraljevstva.⁵⁷ Kućni zatvor je uveden širom Engleske i Velsa 1999. godine, kako bi omogućio prevremeno puštanje na slobodu uz elektronsko obeležavanje za učinioce kojima je određena relativno kratka zatvorska kazna i za koje ne postoji ozbiljna opasnost da će po puštanju na slobodu opet izvršiti krivično delo. Studija je zasnovana na podacima koji se odnose na skoro 500.000 otpusta na slobodu između 2000. i 2006. godine, uključujući i 63.000 otpusta uz određivanje kućnog zatvora. Studija je pokazala da nije ništa verovatnije da učinioци kojima je određen kućni zatvor ponovo budu uključeni u kriminalno ponašanje po otpustu iz zatvora nego učinioци sa sličnim osobinama kojima nije bilo moguće izreći uslovni otpust uz kućni zatvor. Kako je trošak nadzora nad učiniocem u kućnom zatvoru znatno niži od troška držanja učinioca u zatvoru, ovi zaključci ukazuju da je kućni zatvor verovatno isplativa strategija.

50. U Francuskoj, različiti oblici elektronskog nadzora dostupni su u različitim fazama krivičnog postupka.⁵⁸ Prema odgovoru francuske Vlade na pitanje poslanika 2011. godine,⁵⁹ „placement

57 Vidi Ministry of Justice, Research Summary 1/11, “The effect of early release of prisoners on Home Detention Curfew (HDC) on recidivism”, maj 2011. godine: www.justice.gov.uk/downloads/publications/research-and-analysis/moj-research/effect-early-release-hdc-recidivism.pdf; i Izveštaj o proveri Zajedničke inspekcije krivičnog pravosuđa iz juna 2012. godine “It’s Complicated: The Management of Electronically Monitored Curfews, A follow-up inspection of electronically monitored curfews, An inspection by HMI Probation”, ISBN: 978-1-84099-550-3.

58 Vidi prikaz koji je predstavilo francusko Ministarstvo pravde (na francuskom): www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/la-vie-hors-detention-10040/le-placement-sous-surveillance-electronique-11997.html.

59 13th législature, pitanje br. 113971 g. Nikole Dipon-Enjana (*Nicolas Dupont-Aignan*), objavljeno 12. jula 2011, odgovor objavljen 8. novembra

sous surveillance électronique” prilično često se koristi (skoro 65.000 slučajeva između 2000. i 2010. godine) i zapravo je mera s najvećim porastom učestalosti upotrebe uz vanzavodske sankcije ili pri njihovom prilagođavanju. Nasuprot tome, „placement sous surveillance électronique mobile” (stavljanje pod mobilni elektronski nadzor), koje je širom Francuske dostupno tek od avgusta 2007. godine, koristi se u malom broju slučajeva (na dan 1. septembra 2011. godine koristilo se u samo 54 slučaja).⁶⁰

51. U Nemačkoj, mogućnost određivanja korišćenja mobilnih elektronskih uređaja za nadzor (Elektronische Aufenthaltsüberwachung ili EAÜ) uvrštena je u Krivični zakonik od 1. januara 2011. godine.⁶¹ Primenjiva je samo u relativno ozbiljnim slučajevima, kako bi se nadzirao učinilac kod koga postoji visoki rizik da će ponovo izvršiti krivično delo tokom perioda nadzora nakon odsluženja kazne zatvora u trajanju od tri ili više godina. Proširenje ovakve vrste mere na slučajeve u kojima potencijalno opasnim učiniocima više ne može da se odredi preventivno lišenje slobode zbog prakse Evropskog suda za ljudska prava,⁶² ili na druge grupe slučajeva s ciljem smanjivanja prenaseljenosti u zatvorima trenutno se razmatra.

52. Uočljivo oklevanje u pogledu određivanja upotrebe mobilnih uređaja za nadzor u Francuskoj i Nemačkoj ukazalo je na činjenicu da ovo nije „blaga” mera, čak i u relativno ozbiljnim slučajevima. Elektronski nadzor nameće značajna ograničenja učiniocu i ima psihološke posledice koje ne treba potceniti. Ali u poređenju sa zavodskim sankcijama ima očigledne prednosti,

2011. (na francuskom): <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-113971QE.htm>.

60 +35% između septembra 2010. i septembra 2011. godine (izvor: odgovor, ibid.).

61 Stav 68 b I 1 Nr. 12 StGB (nemački Krivični zakonik).

62 Vidi presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima *S. protiv Nemačke* (predstavka br. 3300/10, presuda od 28. juna 2012) i *M. protiv Nemačke* (predstavka br. 19359/04, presuda od 17. decembra 2009): www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/Case-Law/Decisions+and+judgments/HUDOC+database/.

kako za učinioca tako i za društvo u celini, time što se izbegavaju de-socijalizujuće posledice zatvora, uključujući gubitak posla, ozbiljno slabljenje odnosa s porodicom i prijateljima, i rizik od kriminalne „zaraze”. U Londonu mi je rečeno da su čak i pojedini mediji koji generalno osuđuju bilo kakvu politiku koja se doživljava kao „blaga u odnosu na kriminal”, prihvatili argument onih koji zastupaju vanzavodske mere da je obaveza da se izlazi i radi uz stroga ograničenja kretanja koja se izvršavaju putem elektronskog nadzora mnogo zahtevnija i zapravo „teža” za učinioce od mogućnosti da „prespavaju” kaznu ili provedu nekoliko nedelja ili meseci u zatvoru pred televizorom.

53. U Srbiji, slučaj poznate pevačice narodne muzike osuđene na kućni zatvor⁶³ za krivično delo finansijske prirode podstaklo je široku javnu raspravu. Dok je ukazivano da je kućni zatvor privilegija za bogate i poznate koji ne žele da se odreknu komfora svojih luksuznih domova, rasprava je imala pozitivnu posledicu utoliko što je stvorila svest o ovoj vrsti sankcija među stanovništvom, što je doprinelo da je sudovi češće koriste. Kako je ukazao naš kolega Renato Farina (*Renato Farina*), kućni zatvor je takođe teško sprovesti u brojnim slučajevima beskućnika ili učinilaca koji su migranti.

54. Ipak, na osnovu pozitivnog iskustva u Ujedinjenom Kraljevstvu, koje se zasniva na velikom broju slučajeva, preporučila bih povećanu upotrebu ovakvih mera umesto zavodskih kazni u drugim evropskim državama, uključujući moju, koja još uvek prilično zaostaje u ovom pogledu.

6.2.3. *Isprekidane ili vikend kazne*

55. Isprekidane ili vikend kazne razlikuju se od mera zabrane napuštanja stana, kućnog zatvora, itd. (uključujući one koje se sprovede putem mera elektronskog nadzora) utoliko što učinioci zapravo treba da provedu određeno vreme u zatvoru – učinioci treba da provode svoje slobodno vreme noću, tokom vikenda i moguće svoj godišnji odmor u zatvoru, van svog doma.

63 Član 45 Krivičnog zakonika Srbije („kućni zatvor”).

56. Zavisno od toga koliko vremena treba da se provede u zatvoru, ovo može biti sankcija koja je po težini između neprekidnog boravka u zatvoru s jedne, i zabrane napuštanja stana ili kućnog zatvora koji se sprovode elektronski s druge strane. Njom se izbegavaju neki, ali ne svi, negativni efekti koji se povezuju sa zatvorom.

6.2.4. Programi pomoći i nadzora

57. Programi koji obezbeđuju da poverenici pružaju pomoć i vrše nadzor, uključujući učešće u „programima za prestupničko ponašanje” (programi posvećeni lečenju narkomana, vožnji i alkoholu, kontroli besa, porodičnom nasilju), od 1970-ih sve se više koriste. Mada je pažnja isprva bila usmerena na rehabilitaciju učinioca, od 1990-ih se ovaj spektar alternativnih mera sve više dopunjuje kaznenim elementima i elementima koji se odnose na kontrolisanje rizika. Ograničeni prostor ovog izveštaja ne dozvoljava da se iznese potpun pregled svih mera koje se koriste u različitim državama članica Saveta Evrope. U tekstu koji sledi navešću samo nekoliko kategorija mera koje mogu biti na koristan način „pomešane i kombinovane” kako bi se ostvario željeni rezultat, odnosno kako bi se resocijalizovali učinioci, zaštitilo društvo smanjivanjem rizika od povrata i obezbedila adekvatna kazna uz smanjivanje stope kazni zatvora. Paket mera u svakom pojedinačnom slučaju mora biti prilagođen tako da odgovara potrebama svakog učinioca. Volela bih da ohrabrim sudске vlasti u svim našim državama članicama da na najbolji način iskoriste značajan stepen fleksibilnosti koji ovo „sredstvo” omogućuje. Iskustvo Ujedinjenog Kraljevstva (Engleska i Vels), koje sam imala privilegiju da bliže izučavam, pokazuje da svi akteri koji su uključeni u tretman koji se pruža učiniocima, uključujući one koji pružaju socijalnu pomoć naročito ranjivim grupama kao što su mladi učinioci i žene, i one koji sprovode i nadziru konkretne mere, moraju koordinisati svoje napore. „Međuresorni mehanizmi za javnu zaštitu” (*Multi-Agency Public Protection Arrangements* – MAPPA) u Engleskoj i Velsu predstavljaju dobar model za druge zemlje. Nedavni „Izveštaj o tematskoj inspekciji”

Zajedničke inspekcije krivičnog pravosuđa za Englesku i Vels⁶⁴ pruža korisne informacije o dobrim i lošim stranama ovih mehanizama i daje konstruktivne predloge za dalja poboljšanja.

6.2.4.1. Mere lečenja i rehabilitacije narkomana (odluka o lečenju i testiranju na drogu)

58. Takozvani rat protiv droge napunio je zatvore u mnogim državama, a uspeh u smislu smanjenja broja krivičnih dela koja su u vezi s drogom u najboljem slučaju je sumnjiv. Stoga se sve više prihvata da je u slučaju učinilaca dela u vezi s drogom koji su i sami zavisnici najbolji način da se izbegne recidivizam detoksifikacija i rehabilitacija narkomana.

59. Prema mom mišljenju, zatvorske kazne (zajedno sa zaplenom svih protivpravno stečenih dobiti) i dalje predstavljaju odgovarajuću kaznenu meru kada je reč o velikim dilerima koji stiču bogatstvo na račun zavisnika koji ugrožavaju svoje zdravlje i često svoje živote. Ali sami zavisnici više liče na žrtve – pomenutih dilera – nego na prestupnike, i s njima bi trebalo da se postupa u skladu s tim.

60. Kako bi se što više povećale šanse za uspeh, pristanak učinioca (vidi stav 24 gore) je posebno važan zahtev kada je reč o ovakvoj vrsti mera. Isto se odnosi na opšte garantije i standarde koji su definisani u Tokijskim pravilima i Evropskim pravilima o alternativnim sankcijama, koji se odnose na zaštitu dostojanstva učinilaca i njihovo zdravlje i na potrebu da se poštuju medicinski i drugi profesionalni standardi.⁶⁵

6.2.4.2. Obaveza rada u javnom interesu

61. Rad u javnom interesu uveden je kao samostalna sankcija u nekoliko evropskih zemalja, uključujući Englesku i Vels,

64 „Thematic Inspection Report: Putting the pieces together, An inspection of Multi-Agency Public Protection Arrangements”, HMI Probation and HMI Constabulary, London, 2011, ISBN: 978-1-84099-488-9.

65 Vidi, na primer, pravilo 3.8. u Tokijskim pravilima, koje zabranjuje „medicinske ili psihološke eksperimente na učiniocu, kao i neprimeren rizik od nanošenja fizičke ili mentalne povrede učiniocu”.

Francusku, Holandiju i Norvešku. U Nemačkoj (za odrasle učionice) je moguć samo kao uslov koji se nameće pri izricanju uslovne kazne zatvora ili kao zamena za kaznu zatvora nakon što nije plaćena novčana kazna. Mere kao što je program „vraćanja duga zajednici” s kojim sam se upoznala tokom posete Londonu mogu da uključe poslove čišćenja u javnim parkovima, uklanjanje grafita, uklanjanje snega ili svaku drugu vrstu rada koji je i koristan i „dodatni”, odnosno koji nije u neposrednoj konkurenciji s radom koji obavljaju plaćeni radnici. Ponavljam, obaveza rada u javnom interesu ili sankcije za vraćanje duga zajednici nisu obavezno i „blaga opcija”. U stvari, oktobra 2012. godine u Londonu je iniciran „novi pristup” vraćanju duga zajednici „prema kojem će učinioci imati ozbiljnije, teže kazne”.⁶⁶ Moja informativna poseta firmi SERCO, privatnoj kompaniji koja ima zadatak da sprovodi program „vraćanja duga zajednici” u oblasti Londona, bila je interesantna.⁶⁷ Mogla sam da se uverim da se radni projekti ispunjavaju i nadziru na poslovan i efikasan način, i da se njima bavi visoko motivisano osoblje koje je delimično regrutovano iz povereničke službe. Ali čula sam i kritike, kako one načelne prirode – zar nije sprovođenje zakona jedna od temeljnih funkcija države, čak i prema stanovištu naj-snažnijih zagovornika koncepta slobodnog tržišta? – tako i zbog mogućih situacija u kojim postoji sukob interesa i teškoća da se sprovede kontrola kvaliteta. Ova pitanja su usko povezana s pristupom nazvanim „plaćanje prema rezultatima”, u odnosu na koji smo u Londonu čuli i razloge za i razloge protiv. Ja lično prilično sam skeptična u pogledu komercijalizacije nekih aspekata sprovođenja zakona. To može, u određenoj meri, funkcionisati u Ujedinjenom Kraljevstvu, koje ima i jake institucije sposobne da delotvorno nadziru svaki rad dodeljen privatnom sektoru i

66 Vidi saopštenje za štampu Ministarstva pravde od 31. oktobra 2012, „New approach to Community Payback begins in London”.

67 Vidi prezentaciju dostupnu na www.serco.com: Community Payback, Serco & London Probation Trust, Bring service to life; Ministry of Justice, National Offender Management Service, Community Payback, The Unpaid Work Sentence.

generalno nizak nivo korupcije. Takvu „privatizaciju” mnogo će teže biti sprovesti na pravi način u drugim zemljama, kao što su zemlje u centralnoj i istočnoj Evropi. Zato ne predlažem privatizaciju u ovom sektoru u nacrtu rezolucije i preporuka.

6.2.4.3. Mere usmerene na žrtvu: restorativna pravda, povraćaj u pređašnje stanje, naknada, medijacija

62. Tokom 1980-ih zapadnoevropske države posvetile su dosta pažnje pitanjima reparacije, povraćaja u pređašnje stanje, nadoknade, medijacije na relaciji žrtva-učinioc ili pomirenja. U Deklaraciji Ujedinjenih nacija o osnovnim načelima pravde za žrtve krivičnih dela i zloupotrebe vlasti⁶⁸ prvi put je prepoznato, na međunarodnom nivou, da postoji potreba da se unapredi pristup pravdi i za žrtve krivičnih dela.

63. Restitucija, na primer kada je reč o ukradenoj stvari, ili naknada za gubitke koje su pretrpele žrtve krivičnih dela koju pruža učinioc, trebalo bi da se podrazumevaju. U mnogim, ako ne i u svim pravosudnim sistemima, krivična dela kojima se drugima nanosi šteta istovremeno su osnov za pokretanje postupka za naknadu štete pred parničnim sudovima. Nažalost, prepreke koje oštećeni treba da savladaju kako bi imali pristup sudu i kako bi dobili naknadu mogu biti veoma velike – to je razlog što je francuski institut *constitution de partie civile*, naime da se žrtva krivičnog dela pridružuje krivičnom postupku kao oštećena strana, od posebnog značaja: pod uslovom da dokazivanje krivičnog dela (koje ujedno predstavlja i radnju kojom je pričinjena šteta) nije problem (i pored činjenice da je standard dokazivanja stroži u krivičnim predmetima), žrtva je pošteđena napora i troškova postupka pred parničnim sudovima.

64. Naknada štete koju je naneo učinioc obično sama po sebi nije dovoljna da zadovolji gore pomenute⁶⁹ „svrhe kažnjavanja” – treba da postoji „rizik od neisplativosti”, koji se ispoljava

68 Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila Rezolucijom 40/34 od 29. novembra 1985. godine.

69 Stav 13 gore.

u obliku dodatne kazne, potrebne radi odvrtaćanja potencijalnih učinilaca jer je stopa rešenih predmeta nužno ispod 100%. Ali kada učinilac saraduje pri uklanjanju posledica koje je krivično delo imalo za neposrednu žrtvu ili žrtve, u meri u kojoj je to moguće, jasno je da se „potreba za kažnjavanjem” koju društvo ima značajno smanjuje. Mada se mora voditi računa da neophodan kontakt s učiniocem ne produbi traumu žrtve, mere restorativne pravde koje uključuju različite oblike „medijacije” između učinioca i žrtve mogu doprineti kako smanjivanju patnje žrtve, tako i poboljšanju šansi za rehabilitaciju učinioca.

65. Novembra 2012. godine Vlada Ujedinjenog Kraljevstva pokrenula je novi akcioni plan za restorativnu pravdu koji je ministar pravde Džeremi Rajt (*Jeremy Wright*) podržao sledećim rečima: „Žrtve zaslužuju pristup restorativnoj pravdi koja zadovoljava visoke standarde, ma gde se u zemlji nalazili i u vreme koje njima odgovara”.⁷⁰ Savet za restorativnu pravdu,⁷¹ s čijim smo se rukovodstvom susreli, razradio je visoko profesionalan i kooperativan pristup koji je usmeren na pomirenje interesa žrtava i učinilaca. Ono što sam u Londonu čula od ljudi koji su uključeni u takav rad bilo je veoma impresivno.

66. Tokom posete Ujedinjenom Kraljevstvu takođe sam se upoznala s eksperimentalnim merama koje su zamišljene konkretno za seksualne prestupnike koji predstavljaju visok rizik sa stanovišta recidivizma. Uspeh takvih mera veoma mnogo zavisi od posvećenosti i profesionalizma uključenih aktera. U slučaju projekta „Krugovi podrške” koji su mi predstavili predstavnici kveкера, posvećenost i profesionalizam inicijatora i rukovodilaca ovog projekta ne dovodi se u pitanje; njihovo angažovanje na resocijalizaciji učinilaca, koje je zasnovano na veri, uživa veliko poštovanje i među predstavnicima vlasti i drugim nevladinim telima

70 Vidi saopštenje za štampu Ministarstva pravde od 19. novembra 2012, „More victims to get a say – restorative Justice“: www.justice.gov.uk/news/features/more-victims-to-get-a-say-restorative-justice.

71 www.restorativejustice.org.uk i tromesečni bilten „Resolution“, dostupan na internet stranici.

koja su uljučena u rad na resocijalizaciji učinilaca. Ja samo mogu da podstaknem razvoj sličnih inicijativa u drugim državama članicama. Predstavnici kveкера izrazili su svoju spremnost da rado podele svoje iskustvo.

67. U svetlu dostupnih statističkih podataka, ne može se poreći da „naknada i restitucija kao glavni odgovor ili kao jedina kazna imaju daleko manju težinu od kazne zatvora, probacije i novčanih kazni u dnevnim iznosima”.⁷² S pozitivnije tačke posmatrano, još uvek ima dovoljno prostora da se poveća upotreba ovih progresivnih mera u većini, ako ne i u svim našim zemljama.

7. Zaključci

68. Obaveštenja koje sam uspela da prikupim iz javnih, zvaničnih izvora, akademskih istraživanja, priloga naših stručnjaka na sednici održanoj 11. decembra 2012. i tokom svoje posete Ujedinjenom Kraljevstvu potvrdile su da su potpisnici predloga za donošenje rezolucije, koji je osnov za moj mandat, bili sasvim u pravu: dostupne alternative kazni zatvora, koje su bile isprobane u različitim državama, i dalje se premalo koriste i stoga zaslužuju da budu promovisane u skladu s onim što sam iznela u ovom izveštaju.

69. U nacrtu rezolucije predložila sam da se sumira sadašnje stanje stvari i da se sve države članice, a naročito one koje imaju posebno visoke stope zatvorskih kazni, podstaknu da smanje stopu kazni zatvora tako što će u većoj meri koristiti alternativne sankcije.

70. U nacrtu preporuke predložila sam da Skupština pozove Komitet ministara – koji se, u stvari, do sada dobro pokazao u odnosu na promovisanje alternativa kazni zatvora – da preduzme novu, konkretnu akciju koja će za cilj imati povećanu stvarnu primenu alternativa kazni zatvora u svim državama članicama.

72 Vidi Hans-Jörg Albrecht (fusnota 14).

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.811

343.262/.278

341.231.14:343.261-052

MERE за smanjenje zatvorske populacije : primeri
dobre prakse / [urednik Jelena Radojković]. – Beograd :
Beogradski centar za ljudska prava, 2014 (Beograd : Dosije
studio). – 73 str. ; 20 cm

Tiraž 100. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-7202-150-9

a) Затвори – Организација б) Алтернативе затворским
казнама

COBISS.SR-ID 211480332

