

**ZAPISNIK**  
**sa 32. sjednice Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore,**  
**održane 27. februara 2019. godine**

Sjednica je počela u 14 sati i 40 minuta.

Sjednici je predsjedavao dr Halil Duković, predsjednik Odbora.

Sjednici su prisustvovali sljedeći članovi Odbora: Mirsad Murić, Momčilo Martinović, mr Mihailo Anđušić, dr Nedžad Drešević i poslanica mr Branka Tanasijević, zamjena člana Odbora dr Suada Numanovića, u skladu sa članom 65 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

Sjednici nijesu prisustvovali članovi Odbora dr Budimir Aleksić i dr Ljiljana Đurašković.

Sjednici je u skladu sa članom 67 stav 1 Poslovnika Skupštine Crne Gore prisustvovala Nataša Radonjić, generalna direktorica Direktorata za izvršenje krivičnih sankcija u Ministarstvu pravde.

Sjednici je u skladu sa članom 67 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore prisustvovao Milan Radović, programski direktor u NVO „Građanska alijansa“.

Sjednicu su pratili predstavnici medija.

\*\*\*\*\*

Za sjednicu je utvrđen sljedeći

**D N E V N I R E D:**

- 1. PREDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O IZVRŠENJU USLOVNE OSUDE I KAZNE RADA U JAVNOM INTERESU;**
- 2. TEKUĆA PITANJA.**

\*\*\*\*\*

**PRVA TAČKA- PREDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O IZVRŠENJU USLOVNE OSUDE I KAZNE RADA U JAVNOM INTERESU**

Generalna direktorica Direktorata za izvršenje krivičnih sankcija u Ministarstvu pravde Nataša Radonjić je upoznala članove Odbora sa ključnim odredbama Predloga zakona navodeći da će se predloženim rješenjima stvoriti povoljniji ambijent za veću primjenu alternativnih sankcija. Saopštila je da zakon treba izmijeniti zbog izmjene Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti iz 2015. godine, kojim je definisana promjena nadležnosti za odlučivanje o uslovnom otpustu. Prateći dosadašnju praksu izvršenja kazne rada u javnom interesu i evropski standard u ovoj oblasti s aspekta Evropskog probacionog pravila ukazala se potreba da se zakonom stvori mogućnost da sud u ranoj fazi zatraži mišljenje Direkcije za uslovnu slobodu o tome koliko je određeno lice, po procjeni svih rizika, podobno da uđe u sistem alternativnog kažnjavanja.

Posebno je naglasila da se broj sudskih odluka kojima su izrečene alternativne kazne konstantno povećavao - od dvije u 2014. godini na 59 kazni u 2015, 207 u 2016, 212 u 2017. i 234 kazne rada u javnom interesu u 2018. godini. Sve ovo je rezultat zajedničkog rada Ministarstva pravde i sudova u pogledu stvaranja mogućnosti za izvršenje ove kazne. Od

27. decembra 2017. godine u primjeni je i alternativna sankcija utvrđena Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti – kazna zatvora koja se izdržava u prostorijama za stanovanje. Do sada je uspješno završeno 158 ovih kazni.

Na osnovu analize dostupnih podataka, izvršenje alternativne kazne bilo je neuspješno u manje od 5% slučajeva u kojima je alternativna kazna pretvorena u zatvorsku. Takođe, brojni su benefiti primjene ovog Zakona koji se generalno tiču socijalnog aspekta izvršenja alternativne kazne, pozitivnog subjektivnog osjećaja izvršilaca, kao i društveno korisnog rada.

Ukazala je na odličnu saradnju sa međunarodnim partnerima, prvenstveno Vladom Holandije koja dugi niz godina podržava određene bilateralne projekte u sistemu probacije. Zaključila je da postoji tijesna saradnja sa NVO sektorom koja će ove godine biti realizovana i kroz konkretne projekte.

U raspravi su učestvovali poslanici: mr Branka Tanasijević, mr Mihailo Anđušić, Momčilo Martinović i Mirsad Murić, programski direktor NVO „Građanska alijansa“ Milan Radović i predjednik Odbora dr Halil Duković.

Poslanica mr Branka Tanasijević smatra da je predloženo rješenje dobro. Izjavila je da se u javnosti često vrši etiketiranje i stigmatiziranje zatvorskih osuđenika i da se pojedinac koji je osuđen zatvorskom kaznom rehabilituje u momentu kada izdrži kaznu. Resocijalizacija i ponovno vraćanje u društvo je jako otežano u našoj sredini. Osuđenici su i sami često pogođeni izvršavanjem zatvorske kazne, a naročito ako su krivično djelo počinili iz nehata. Takve osobe nose sopstveni psihološki teret krivice, a uporedo sa tim moraju da dijele zatvorski prostor sa osobama koje imaju jako lošu profilaciju, čime su dovedeni u situaciju da se socijalizaciju sa nemoralnim ljudima i prihvataju loša načela i ponašanje. Interesantno je da za razliku od moralnih, nemoralni izvršiocri krivičnih djela ne moraju da se posebno adaptiraju na zatvorsku sredinu. Kada se počinilac krivičnog djela koji je moralna osoba adaptira na zatvorsku sredinu, kasnije će imati problem readaptacije na zdravu sredinu zbog čega ovaj sociološki fenomen treba izbjeći gdje god je to moguće. Poslanica Tanasijević preporučuje što veću primjenu principa alternativnog kažnjavanja, bilo da je to uslovna sloboda ili rad u javnom interesu prilikom čijeg obavljanja se osuđeniku pruža mogućnost da se osjeća korisnim za društvenu zajednicu. Uvjerena je da to može uticati na pozitivan razvoj profila njegove ličnosti i na bolji proces rehabilitacije. Komentarišući podatak da 5% osuđenika nije bilo uspješno prilikom odsluživanja alternativne kazne, poslanica Tanasijević je saopštila da postoje određeni pojedinci koji se jednostavno ne mogu prilagoditi izvršenju alternativne kazne, te se moraju podvrgnuti izvršenju zatvorskih kazni. Ukazala je na obrazac ponašanja kod zatvorskog osuđenika koji noseći stigmu bivšeg zatvorenika ne može da se uključi u zdravu sredinu, te ponovo vrši određeno krivično djelo kako bi se vratio u sredinu na koju je navikao. Interesovalo je koliko je povratnika među izvršiocima alternativne i zatvorske kazne navodeći da taj odnos može poslužiti kao dokaz da su alternativne mjere kažnjavanja u poređenju sa zatvorskim pravi izbor.

Poslanik mr Mihailo Anđušić je istakao važnost kontrolne i nadzorne uloge Odbora za ljudska prava i slobode koji je u prethodnom periodu nizom aktivnosti, među kojima su i posjete ZIKS-u i pritvorskim jedinicama, pratio ostvarivanje prava lica lišenih slobode. Smatra da je Odbor doprinio unapređenju stanja u ovoj oblasti i da te aktivnosti treba nastaviti u narednom periodu kako bi se doprinijelo daljem poboljšanju stanja koje se prepoznaje i u izvještajima Evropske komisije.

Član Odbora Momčilo Martinović je uputio pohvale za organizaciju sjednica Odbora za ljudska prava i slobode u proširenom sastavu na kojima se mogu čuti stavovi i preporuke drugih subjekata, prvenstveno nevladinog sektora. Ukazao je na važnost razmjene različitih mišljenja, jer se na taj način može doći do optimalnih rješenja. Ohrabrujućim ocjenjuje podatak da se broj alternativnih sankcija povećava iz godine u godinu. Smatra da bi bilo interesantno čuti iskustva osoba koje su uspješno realizovale alternativne kazne. Činjenica da 5% alternativno osuđenih

pojedinaца nijesu uspjeli da realizuju uslovnu kaznu znači da je čak 95% lica ispoštovalo svoje obaveze, čime možemo biti zadovoljni.

Poslanik Mirsad Murić je pozdravio prisutni rast primjene alternativnih sankcija. Polazeći od toga koliko jedna osoba koja služi zatvorsku kaznu košta državu, smatra da bi još više trebalo primjenjivati alternativne sankcije kako bi se doprinijelo smanjenju troškova i prenatrpanosti zatvora. Interesovalo ga je da li se alternativno kažnjavanje može primijeniti u slučaju zatvorskih osuđenika manjeg rizika i da li procenat pretvaranja alternativne kazne u zatvorsku usled neizvršavanja obaveza raste ili stagnira.

Programski direktor NVO „Građanska alijansa“ Milan Radović je saglasan sa članovima Odbora za ljudska prava i slobode da i dalje treba raditi na povećanju broja alternativnih sankcija. Takođe, preporučio je da se poveća broj službenika probacione službe u Ministarstvu pravde i da se, u cilju efikasnijeg i neposrednijeg bavljenja ovom problematikom, otvore nove probacione kancelarije na sjeveru i jugu države.

Predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode dr Halil Duković je saopštio da je Sekretarijat Odbora evidentirao određeni broj pravno-tehničkih grešaka i, s tim u vezi, Odbor je predložio dva Amandmana na čl. 1 i 9 Predloga zakona. Predsjednik Odbora je pozvao predstavnicu predlagača da se u završnoj riječi izjasni o dva Amandmana Odbora i određenim pravno-tehničkim korekcijama.

Predstavnica predlagača zakona, generalna direktorica Direktorata za izvršenje krivičnih sankcija u Ministarstvu pravde Nataša Radonjić je izrazila zadovoljstvo interesovanjem članova Odbora za ovu problematiku. Saopštila je da se tek nakon tri godine može uraditi kvalitetnija analiza o primjeni alternativnih sankcija i njihovom uticaju na kratke zatvorske kazne do šest mjeseci. Cilj primjene alternativnih sankcija je da se doprinese smanjenju kapaciteta Zatvora za kratke kazne, što doprinosi budžetskim uštedama, uz napomenu da je njihova primjena posebno važna sa sociološkog aspekta kako ova lica ne bi imala prekid društvenog života. Jedna od prednosti alternativnog načina kažnjavanja ogleda se u manjoj potrebi resocijalizacije i reintegracije izvršilaca alternativne kazne u odnosu na lica koja su u zatvoru. Osoba koja izvršava uslovnu kaznu nije prinuđena da se socijalizuje u zatvorskoj sredini koja može biti izuzetno štetna po ličnost osuđenika. Kada je riječ o saradnji sa pravnim licima kod kojih se izvršava kazna rada u javnom interesu, saopštila je da su zaključeni sporazumi o saradnji sa svim opštinama, brojnim opštinskim preduzećima, bolnicama, zdravstvenim ustanovama i školama. Takođe, prošle godine je upućena inicijativa za saradnju sa NVO sektorom kako bi se omogućilo izvršenje uslovne kazne i u tim organizacijama.

U Ministarstvu pravde već godinu dana postoji mogućnost izvršenja kazne rada u javnom interesu, gdje određena lica izdržavaju kaznu radom u arhivi. Ministarstvo javne uprave je krajem prošle godine slijedilo ovu praksu. Postoje još tri pozitivna primjera - Regionalni vodovod i lokalni vodovodi u Nikšiću i Danilovgradu gdje su uslovno otpuštena osuđena lica radila kvalitetno, a nakon izvršenja kazne i zaposlena, na koji način se stvaraju pozitivne slike i primjeri o izvršiocima kazni. Prošle godine sud je dao uslovni otpust u 251 slučaju. Iako postoji zakonska mogućnost da se kroz uslovni otpust odobri neka od posebnih obaveza, u praksi se to ne primjenjuje. Pomenula je prošlogodišnju inicijativu i sastanke sa predsjednicima svih sudova i predsjednicom Vrhovnog suda radi razmatranja mogućnosti da se osuđenim licima koja se uslovno otpuste nametne neka posebna obaveza kako bi Direkcija za uslovnu slobodu imala više prostora da se ta posebna obaveza prati, zajedno sa kvalitetom reintegracije i rehabilitacije osuđenika.

Generalna direktorica Direktorata za izvršenje krivičnih sankcija je saopštila da je potreba povećanja broja službenika probacione službe u Ministarstvu pravde prepoznata i radiće na njenom rješavanju. Najavila je da će ove godine otvoriti probacionu kancelariju u Bijelom Polju koja će doprinijeti decentralizovanom pristupu praćenja izvršenja alternativnih kazni. Podatak od 5% neuspješno izvršenih uslovnih kazni ne znači da nekom drugom osudom ista lica neće uredno izvršiti ovaj vid obaveze. Izjavila je da u našoj praksi postoji zastupljenost

formalističkog pristupa u tumačenju da li je u pitanju penološki ili kriminološki povratnik. Obično se lice koje je ranije izdržavalo kaznu zatvora odmah posmatra kao penološki povratnik, što mu onemogućava da uđe u sistem alternativnog sankcionisanja. Ako je određeni pojedinac prethodno dobio zatvorsku kaznu, ne znači da automatski opet treba biti osuđen zatvorskom kaznom.

Predstavnica predlagača je zahvalila na kvalitetnoj analizi Predloga zakona i prihvatila dva Amandmana Odbora koji, u skladu sa članom 150 stav 3 Poslovnika Skupštine, postaju sastavni dio Predloga zakona. Takođe, prihvatila je predložene pravno-tehničke korekcije.

Odbor je jednoglasno (sa šest glasova “za”) podržao Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu i predložio Skupštini da ga usvoji, sa dva Amandmana Odbora sa kojima se saglasila predstavnica predlagača.

Nakon rasprave, Odbor je na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, podnio Skupštini

## **IZVJEŠTAJ O RAZMATRANJU PREDLOGA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O IZVRŠENJU USLOVNE OSUDE I KAZNE RADA U JAVNOM INTERESU**

Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, kao matični odbor, na 32. sjednici, održanoj 27. februara 2019. godine razmotrio je PREDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O IZVRŠENJU USLOVNE OSUDE I KAZNE RADA U JAVNOM INTERESU, koji je podnijela Vlada Crne Gore.

Predstavnica predlagača, generalna direktorica Direktorata za izvršenje krivičnih sankcija u Ministarstvu pravde **je saopštila:**

- broj sudskih odluka kojima su izrečene alternativne kazne konstantno se povećava - od dvije u 2014. godini na 59 kazni u 2015, 207 u 2016, 212 u 2017. i 234 kazne rada u javnom interesu u 2018. godini, što je rezultat zajedničkog rada Ministarstva pravde i sudova u pogledu stvaranja mogućnosti za izvršenje ove kazne;
- od 27. decembra 2017. u primjeni je i alternativna sankcija utvrđena Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti – kazna zatvora koja se izdržava u prostorijama za stanovanje i do sada je uspješno završeno 158 ovih kazni;
- izvršenje alternativne kazne bilo je neuspješno u manje od 5% slučajeva u kojima je alternativna kazna zbog nepoštovanja obaveza pretvorena u zatvorsku;
- brojni su benefiti primjene ovog Zakona koji se tiču socijalnog aspekta izvršenja alternativne kazne, pozitivnog subjektivnog osjećaja izvršilaca, kao i društveno korisnog rada;
- Zakon treba izmijeniti zbog izmjene Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti iz 2015. godine, kojim je definisana promjena nadležnosti za odlučivanje o uslovnom otpustu;
- prateći dosadašnju praksu izvršenja kazne rada u javnom interesu i evropski standard u ovoj oblasti s aspekta Evropskog probacionog pravila ukazala se potreba da se zakonom stvori mogućnost da sud u ranoj fazi zatraži mišljenje Direkcije za uslovnu slobodu o tome koliko je određeno lice, po procjeni svih rizika, podobno da uđe u sistem alternativnog kažnjavanja, i
- predloženim rješenjima stvoriće se povoljniji ambijent za veću primjenu alternativnih sankcija.

Poslanici su jednoglasni u ocjeni da su alternativne sankcije dobro rješenje, jer lišenje slobode i boravak u zatvoru najčešće dovodi do stigmatiziranja i etiketiranja tih lica. Resocijalizacija i ponovno vraćanje u društvenu sredinu je otežana s obzirom da lica koja su boravila u zatvoru nose teret stigme.

Naglašena je važnost kontrolne i nadzorne uloge Odbora za ljudska prava i slobode koji je u prethodnom periodu nizom aktivnosti, među kojima su i posjete ZIKS-u i pritvorskim jedinicama, pratio ostvarivanje prava lica lišenih slobode, čime je Odbor doprinio unapređenju stanja u ovoj oblasti zbog čega slične aktivnosti treba nastaviti radi daljeg poboljšanja stanja koje je prepoznato i u izvještajima Evropske komisije.

**Pitanja članova Odbora i predstavnika NVO koji je učestvovao na sjednici Odbora odnosila su se na:**

- uporedne statističke podatke o broju povratnika koji su kažnjeni alternativnom kaznom i broju lica lišenih slobode,
- važnost resocijalizacije i reintegracije izvršilaca kazne,
- odnos lica koja izvršavaju uslovnu osudu i kaznu rada u javnom interesu prema subjektima u kojima izvršavaju kaznu,
- efikasnost izvršenja alternativnih sankcija,
- mogućnost smanjenja zatvorske populacije i troškova zatvorskih ustanova primjenom alternativnih sankcija i
- potrebu povećanja broja službenika probacione službe u Ministarstvu pravde i otvaranje novih probacionih kancelarija na sjeveru i jugu države.

**Predstavnica predlagača zakona je odgovorila:**

- da se tek nakon tri godine može uraditi kvalitetnija analiza o primjeni alternativnih sankcija i njihovom uticaju na kratke zatvorske kazne do šest mjeseci;
- da je cilj primjene alternativnih sankcija da se doprinese smanjenju kapaciteta Zatvora za kratke kazne i budžetskim uštedama, a posebno je važan sociološki aspekt kako ova lica ne bi imala prekid društvenog života, što zahtijeva manju resocijalizaciju i reintegraciju u odnosu na lica koja su u zatvoru;
- da su zaključeni sporazumi o saradnji sa svim opštinama, brojnim opštinskim preduzećima, bolnicama, zdravstvenim ustanovama i školama radi izvršavanja kazne rada u javnom interesu, a prošle godine je upućena inicijativa za saradnju sa NVO sektorom kako bi se omogućilo izvršenje uslovne kazne i u tim organizacijama;
- u Ministarstvu pravde već godinu dana postoji mogućnost izvršenja kazne rada u javnom interesu, a tu praksu krajem prošle godine slijedilo je Ministarstvo javne uprave. U Regionalnom vodovodu i lokalnim vodovodima u Nikšiću i Danilovgradu uslovno otpuštena osuđena lica koja su kvalitetno obavljala radne zadatke nakon izvršenja kazne su zaposlena;
- da je prošle godine sud dao uslovni otpust u 251 slučaju i da postoji zakonska mogućnost da se kroz uslovni otpust odobri neka od posebnih obaveza, što se u praksi ne primjenjuje, pa je prošle godine pokrenuta inicijativa i održani su sastanci sa predsjednicima svih sudova i predsjednikom Vrhovnog suda radi razmatranja ove mogućnosti, kako bi Direkcija za uslovnu slobodu imala više prostora da se ta posebna obaveza prati, zajedno sa kvalitetom reintegracije i rehabilitacije osuđenika;
- da postoji do 5% neuspješno izvršenih uslovnih kazni, što ne znači da nekom drugom osudom ista lica neće uredno izvršiti obaveze, ali zbog naše prakse i zastupljenosti formalističkog pristupa u tumačenju da li je u pitanju penološki ili kriminološki povratnik obično se lice koje je ranije izdržavalo kaznu zatvora odmah posmatra kao penološki povratnik, što mu otežava da uđe u sistem alternativnog sankcionisanja, i
- da je potreba povećanja broja službenika probacione službe u Ministarstvu pravde prepoznata i radiće na njenom rješavanju, kao i da će ove godine otvoriti probacionu kancelariju u Bijelom Polju koja će doprinijeti decentralizovanom pristupu praćenja izvršenja alternativnih kazni.

Nakon uvodnih napomena predstavnice predlagača i rasprave, Odbor je jednoglasno (sa šest glasova “za”) **podržao** Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu i predlaže Skupštini **da ga usvoji, sa dva Amandmana koja je Odbor podnio.**

### **Amandman 1**

U članu 1 Predloga zakona u stavu 1 poslije riječi „otpuštenim” dodaje se riječ „osuđenim”.

### **Amandman 2**

U članu 9 Predloga zakona poslije stava 2 dodaje se novi stav koji glasi:

“U stavu 6 riječi: „jedinica za uslovnu slobodu” zamjenjuju se riječima: „Ministarstvo pravde”.”

**Sa Amandmanima Odbora (dva) saglasila se predstavnica predlagača**, pa isti, shodno članu 150 stav 3 Poslovnika Skupštine Crne Gore, postaju sastavni dio teksta Predloga zakona.

Takođe, Odbor je konstatovao da u Predlogu zakona postoje pravno - tehničke greške koje je potrebno korigovati.

Sa konstatacijom Odbora saglasila se predstavnica predlagača, pa na taj način, korigovane odredbe postaju sastavni dio ovog Predloga zakona.

#### **U pitanju su sljedeće pravno - tehničke korekcije:**

U članu 14 Predloga zakona kojim se mijenja član 30 važećeg zakona u stavu 2 riječ „Ministartsvo” zamjenjuje se riječju „Ministarstvo”.

U članu 15 Predloga zakona u stavu 2 riječ „Ministarstva” zamjenjuje se riječju „Ministarstvo”.

U uvodnoj rečenici člana 16 Predloga zakona poslije riječi „riječima“ dodaje se znak interpunkcije „:”.

U članu 18 Predloga zakona u stavu 2 riječ „jedinica“ zamjenjuje se riječju „jedinica”.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određen je poslanik mr Mihailo Anđušić, član Odbora.

### **DRUGA TAČKA- TEKUĆA PITANJA**

U okviru ove tačke dnevnog reda članovi Odbora nijesu imali predloge i teme o kojima bi se vodila rasprava.

Sjednica je završena u 15 sati i 10 minuta.

**ZAPISNIK SAČINILA  
SEKRETAR ODBORA**  
Slava Burić

**PREDSJEDNIK ODBORA**  
dr Halil Duković