

*Dr Zoran M. STEVANOVIĆ,
Institut za kriminološka i sociološka
istraživanja, Beograd*

*Pregledni članak
UDK: 343.24(497.11); 364-781.9:343.22
Primljeno: 21. novembar 2012. god.*

OSTVARIVANJE IDEJE O IZGRADNJI PROBACIJSKOG SISTEMA U SRBIJI

Povećanje stope kriminaliteta, a posebno stope recidivizma, s jedne strane, i pooštavanje kaznene politike kao reakcija na visok stepen kriminalizacije društva, s druge strane, dovelo je do prenatrpanosti zatvora kako u svetu, tako i u Srbiji. Prenatrpanost zatvora i neefikasnost kazne lišenja slobode u prevenciji kriminala podstaklo je mnoge zemlje u iznalaženju drugih vidova sankcija i mehanizama u borbi protiv kriminala. Tako su u kaznene sisteme uvedene alternativne krivične sankcije ili sankcije i mere u zajednici, kao i organizacija službi za sprovođenje-realizaciju takvih aktivnosti. Probacioni sistemi danas postoje u većini evropskih zemalja nezavisno od zakonodavnih okvira koji su različiti, ali su ove službe približno istovetne po sadržaju aktivnosti, načinu organizacije i vrsti programa koje primenjuju. Razvoj probacionih sistema zahteva vreme, jer je to proces koji se izgrađuje u datom zakonodavnom sistemu jedne zemlje, uz uvažavanje posebnosti i realnih mogućnosti (kadrovskih, organizacionih, materijalnih i dr.).

Uvođenjem alternativnih krivičnih sankcija u zakonodavstvo, kao i sve učestalija primena istih, učinjeni su značajni koraci u pravcu izgradnje probacionog sistema u Srbiji. Srbija je na početku izgradnje probacionog sistema i potrebno je vreme i znanje, ali i politička volja da se sistem postavi i profunkcioniše u punoj meri.

Ključne reči: probacioni sistem, alternativne sankcije, sankcije u zajednici, organizacija probacije, probacioni službenici, rad u javnom interesu, elektronski nadzor.

1. Uvod

Prevenција kriminaliteta je stalan izazov društva, pravnog sistema, njenih naučnika, praktičara, političara, a pre svega državnih organa nadležnih za zaštitu bezbednosti pojedinca i društva. Poseban izazov je sprovođenje specijalne prevencije, tj. prevencije recidiva učinioca inkriminiranih dela, kao i aktivnosti na izradi programa i istraživanja koja su u funkciji prevencije kriminaliteta. Prevencija recidivizma nadilazi uske okvire kaznene politike i predstavlja deo šire socijalne, obrazovne, zdravstvene i ekonomske politike, s obzirom na to da nužno obuhvata pitanja radnog osposobljavanja, zapošljavanja, stanovanja, tretmana različitih zavisnika, brige za mentalno zdravlje i drugo.

Stepen prisustva recidivizma u vršenju krivičnih dela i ispoljavanju socijalno-devijantnih oblika ponašanja nužno nameće pitanje efekata ranije izrečenih sankcija, posebno kada je u pitanju kazna zatvora. Osnovno pitanje koje se nameće, kada je u pitanju kazna zatvora, je: *da li i kako kazna zatvora ostvaruje svrhu kažnjavanja?* Ako posmatramo kaznu zatvora, kao najtežu kaznu, i njenu efikasnost preko recidivizma osuđenika, može se zaključiti da je efikasnost kazne zatvora sporna. Naime, stopa recidivizma osuđeničke populacije se kreće, kako u Srbiji, tako i u Evropi, i preko 60%. Dakle, individualna prevencija je pokazala skromne rezultate – kod više od polovine zatvorenika nije imala efekte. Kada govorimo o vidovima efikasnosti individualne prevencije, možemo da zaključimo da kazna zatvora delimično onemogućava prestupnika da ponovo vrši krivična dela – u najvećem broju slučajeva najveći procenat onemogućavanja je u periodu dok se osuđenik nalazi u zatvoru. Kada je reč o resocijalizaciji, čiji je cilj menjanje onih osuđenikovih navika i vrednosti za koje se smatra da su ga naveli na izvršenje krivičnog dela i u njegovom osposobljavanju za društveno prihvatljiv način života, stanje je u najmanju ruku nejasno. Naime, poslednjih decenija se odustalo od koncepta resocijalizacije (rehabilitacije) i tretmana, jer nisu dali očekivane rezultate, tako da se stvorio vakum koji, po pravilu, ceo koncept kažnjavanja pomera u polje retributivnog pristupa kažnjavanju, na šta ukazuje savremena kaznena politika. Kritičari koncepta resocijalizacije ističu da resocijalizacija, ne samo da predstavlja nerealan i neostvarljiv cilj, nego predstavlja pretnju principima osuđeničkih prava i humanog postupanja i za posledicu može imati štetan uticaj na formiranje prosocijalne ličnosti¹.

Skromni efekti kazne zatvora na prevenciju kriminaliteta podstakli su na iznalaženje nekih drugih opcija kažnjavanja koje prepoznajemo u pojmu alternativnih sankcija (sankcija u zajednici). Alternativne sankcije možemo da definišemo kao opciju kažnjavanja koja se nalazi na kontinuumu između tradicionalne probacije i tradicionalnog kažnjavanja (prema: Junger-Tas, 1994). Često se za njih koriste

1 Stevanović, Z.(2012), Efekti kazne zatvora u prevenciji kriminala, Delikti, kazna i mogućnosti socijalne profilakse, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, str. 205.

i sledeći termini: alternativa zatvaranju, vaninstitucionalne mere, programi u zajednici, a ponekad se vezuju uz šire penalne strategije koje se nazivaju: odvracanje ili preusmjeravanje (*diversion*), deinstitucionalizacija, dekarceracija ili penalni redukcionizam (Nellis, 2001).

Alternativne sankcije mogu da poprime razne oblike i mogu se primenjivati u predkrivičnom postupku, u fazama sudjenja i izricanja kazne ili posle izricanja kazne. Alternativne sankcije uključuju kazne u javnom interesu koje prekršiocyte proglašavaju odgovornima za njihove postupke, a mogu uključivati i novčane kazne, vreme proveravanja i širok spektar predužbenih, predžalbenih i posležalbenih alternativa zatvoru.

Evropska unija je još 1986. godine dala izveštaj u kome se navode mere koje su alternativa kazni zatvora, a koje se primenjuju u zemljama članicama. Tako postoje *modifikovane institucionalne sankcije* u koje spadaju: poluzatvaranje, upućivanje na posao, zatvaranje vikendom, kućni pritvor, izdržavanje kazne u drugoj instituciji (bolnica, centar za odvikavanje od zavisnosti). Druga grupa alternativnih sankcija su *vaninstitucionalne sankcije* u koje spadaju: novčane kazne, sankcije koje ograničavaju ili oduzimaju neka prava (oduzimanje vozačke dozvole, konfiskacija, restitucija, zabrana obavljanja poziva), vaspitne mere, moralne sankcije (sudska opomena, posebne obaveze), supervizija. Posebnu grupu alternativnih sankcija čine: *mere probacije*, kao i *neplaćeni rad u zajednici*. U mere koje se odnose na odlaganje izvršenja kazne spadaju: odlaganje izvršenja institucionalne kazne, odlaganje izricanja presude i neizricanje sankcije. Često se u pojedinim zemljama koriste alternativne sankcije kao što su: *medijacija*, tj. pomirenje žrtve i učinioaca dela, često praćena restitucijom, zatim, *restitucija ili kompenzacija* – koja se ispoljava kroz plaćanje štete, popravljjanje uništenog objekta, rad za žrtvu kao popravljjanje. Postoje i drugi modaliteti alternativnih sankcija kao što su: dnevne novčane kazne, rad u zajednici (neplaćeni rad u zajednici kao reparacija žrtvi ili zajednici, izražava se u satima rada u određenom razdoblju), upućivanje u dnevne centre i povećanja supervizije, elektronski nadzor (elektronska narukvica ili telefonski pozivi), intenzivni programi supervizije, vojnički kampovi (*boot camps*): dizajnirani za mlade punoletne prvoosudene učinioce krivičnih dela – „šok-terapija” sa vojničkim strogim režimom.²

Zemlje Evropske unije, takođe, imaju problem sa prenatrpanošću zatvora što donosi ozbiljne probleme po pitanju ljudskih prava zatvorenika, organizacije izvršenja kazne, očuvanju bezbednosti i sl. Penalni populizam utiče na izricanje kazne lišenja slobode i u slučajevima kada za to nema razloga, jer se u takvom ambijentu često zaboravlja da je kazna zatvora krajnja mera, a ne prioritet, u izricanju krivičnih sankcija. Kazna zatvora se, uglavnom, izriče za učinioce teških

2 Stevanović, Z., Igrački, J. (2011), Efekti kazne zatvora i institucionalnog tretmana u prevenciji kriminaliteta, Pravna riječ, br. 2, Udruženje pravnika Republike Srpske, Banja Luka, str. 321.

krivičnih dela, za recidiviste i za one počinioce krivičnih dela koji moraju biti izolovani iz društva jer predstavljaju opasnost za zajednicu. Samo mali broj zemalja uspeva da odoli penalnom populizmu, odnosno da sačuva imunitet u odnosu na njega. Pratt (2007), navodi da mali broj zemalja, u svojoj politici kažnjavanja, odoleva penalnom populizmu i on posebno navodi Kanadu, Nemačku i Finsku.

Vaninstitucionalne sankcije pokazale su se znatno efikasnijim od institucionalnih (i nezanemarivo jeftinijim), jer bolje reintegrišu prestupnika u društvo, više su izdiferencirane pa se njima bolje zahvataju specifične potrebe i kriminogena područja prestupnika, čuvaju povezanost s porodicom i socijalnim okruženjem i ne donose različite posledice zatvaranja. Sve su to razlozi koji su uticali na razvijanje ideje o primeni široke lepeze krivičnih sankcija koje se sprovode u zajednici. Države Europe danas raspolažu brojnim sankcijama i merama koje su usmerene na „rasterećenje” krivičnih procesa i zatvorskih sistema, s jedne strane, i bolju reintegraciju učinioca krivičnih dela, s druge strane. Takva orijentacija u politici kažnjavanja dovela je do potrebe za formiranje i razvoj posebnih organizacionih institucija u smislu sprovođenja sankcija i mera u zajednici. Tako je nastao termin „probacija“ koji označava jednu sankciju (superviziju i kontrolu osobe s uslovnom kaznom zatvora) i postepeno je „prerasla” svoje prvo značenje i danas predstavlja sve probacijske aktivnosti u različitim stadijima kaznenog postupka i izvršenju sankcija.

2. Probacija – pojam, razvoj i sadržaj aktivnosti

Termin „probacija“ ima različita značenja u zavisnosti od konteksta u kome se koristi. Prema kriminološkom rečniku (McLaughlin, Muncie, 2003:223-224), „probacija je supervizija osuđenika na uslovnoj slobodi koju sprovodi određeni službenik – probacijski službenik suda ili službenik sankcija u zajednici (community corrections officer)”. Danas se smatra kao „alternativa zatvoru”, premda se, istorijski gledano, smatrala „alternativom kažnjavanju”. Probacija je u anglosaksonskom i našem pravu postupak nadzora nad ponašanjem osoba koje su u riziku nakon izricanja neke kaznene mere ili izlaska iz institucije zatvorenog tipa. Posebno se praktikuje u radu sa maloletnim delinkventima koji realizuju centri za socijalni rad u saradnji sa drugim relevantnim institucijama, ili sa porodicom ukoliko je ona u stanju da se u ovaj proces uključi.

Hamai i saradnici (1995) objavili su značajnu publikaciju *Probacija u svetu*, u kojoj konstatuju nepostojanje jasne definicije probacije u različitim kaznenopravnim sistemima i uzimaju radnu definiciju prema kojoj je probacijski sistem onaj sistem koji zadovoljava sledeće kriterije:

- *Da je posebna organizacija* (administracija probacijskog sistema treba da bude samostalna u okviru kaznenopravnog sistema),

- *Da je sudska funkcija* (probacija treba da ima sudsku funkciju u kaznenopravnom sistemu, a određivanje probacije prestupniku mora biti rezultat sudske odluke),
- *Da ima zakonsku osnovu* (probacija treba da bude zasnovana na zakonskoj osnovi),
- *Da ima funkciju supervizije* (probacija nad osuđenikom ima ulogu supervizije),
- *Da se ostvaruje u zajednici* (probacija ne treba samo da kontroliše prestupnika, već mu i treba pomoći da se prilagodi u zajednici).

Stevens (2006:91) probaciju definiše kao „opciju sankcionisanja gde se učinilac dela ne zatvara, već se nadzire u zajednici” i kao “sankciju koju sud izriče osuđenom prestupniku, tražeći od njega da zadovolji određene uslove supervizije u zajednici”. Probacija je koncipirana kao sankcija kojom se zamenjuje kazna zatvora i ona danas predstavlja širok spektar sankcija i mera koje se sprovode u zajednici³. Dakle, termin probacija i probacijski sistem u evropskom kontekstu ima jasno definisano značenje. U anglosaksonskom području za taj se pojam češće koristi „community corrections“, a u kontekstu evropskog okruženja značajno je navesti postojanje Evropske organizacije za probaciju koja kao svoj cilj navodi „promociju socijalnog uključivanja prestupnika kroz sankcije i mere u zajednici, poput probacije, rada u zajednici, medijacije i mirenja⁴. Definisanje pojma sankcija i mera u zajednici (community sanctions and measures) najpotpunije je dato u Evropskim pravilima o sankcijama i merama u zajednici (Rec.(92)16:“ gde se...termin ‘sankcije i mere u zajednici’ odnose na sankcije i mere koje ostavljaju prestupnika u zajednici i uključuju neko ograničenje njegove slobode kroz nalaganje uslova i/ili obaveza, a koje sprovode za to zakonski određene institucije.

Prva ideja o probaciji javila se još 1841. godine u Sjedinjenim Američkim Državama, u državi Masačuset, u Bostonu, a vezuje se za bostonskog obučara Johna Augustusa koji je na sudu jamčio za jednog čoveka koji je bio optužen zbog pijanstva. Sud tu ideju prihvata i nakon određenog roka Augustus se, zajedno sa prestupnikom, pojavljuje na sudu gde obavestava sud da je pomogao prestupniku da više ne pije i da on radi, te predviđena zatvorska kazna nije imala za potrebu da se izvršava, jer je cilj postignut. Prvi zakonski akt koji je regulisao probaciju donet je u Engleskoj i Velsu 1907. godine, i predstavljao je ozakonjenje postojeće prakse koja je postojala već tridesetak godina, u okviru koje su verske zajednice pomagale prestupnicima koji su imali problem sa alkoholom. Početkom XX veka i Nemačka

3 Community sanctions and measures – prevodimo kao sankcije i mere koje se sprovode u zajednici (bez obzira na svojevrsnu jezičnu „nespretnost” s obzirom na to da se i kazna zatvora sprovodi u zajednici, doduše specifično strukturiranoj. Naglasak je, zapravo, na tzv. izvaninstitucionalnim sankcijama koje su se razvile kao alternativa kazni zatvora).

4 I., Kovčo Vukadin, S., Rajić, M., Balenović (2009), Uspostava probacijskog sustava – novi izazov za Hrvatsku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 16, broj 2, str. 711-751.

primenjuje neke od oblika probacije nad zatvorenicima, a nosioce tih aktivnosti nalazimo u privatnom sektoru, zapravo u okviru hrišćanske humanitarne pomoći koja je svoje aktivnosti usredsredila na pomoć zatvorenicima. Pojam probacije u Švajcarskoj se koristi od 1990. godine, iako prve začetke, u smislu pomaganja uslovno otpuštenim zatvorenicima nalazimo već od početka XIX veka, kada su to činile humanitarne organizacije na privatnoj inicijativi. Od 1918. godine nadzor na osuđenima u Švedskoj obavljali su policajci, sveštenici, sudski procenitelji i pojedinci iz lokalne uprave. Od sredine XX veka izvršavanje probacijskih poslova, čak i kada se nastavlja izvršavanje od strane različitih udruženja, sve više obavlja ju profesionalni probacijski službenici i sve je češće u nadležnosti državnih struktura. Prvi profesionalni probacijski službenici u Švedskoj počeli su sa radom 1942. godine, u Njemačkoj početkom 1954. godine, a tri godine kasnije osnovana je radna grupa za probacijsku službu i u Austriji, nakon čega je ubrzo započelo s radom i udruženje za probaciju i socijalni rad. Probacija u Francuskoj je počela da se koristi 1958. godine u formi uslovne kazne s probacijom.⁵ Profesionalni probacijski službenici u Poljskoj postoje od 1965. godine, a deset godina kasnije mere u zajednici počele su da se primjenjuju i u Italiji, kada su za izvršavanje tih mera osnovani specijalni centri pod nazivom Probacijski centri za odrasle. Iste godine probacija je službeno osnovana i u Mađarskoj kao sastavni deo pravosuđa, a probacijski službenici za odrasle izveštavali su regionalne sudove. U Čehoslovačkoj su, između 1970-1980 godine, formirani odbori-timovi pri lokalnoj zajednici uz nadzor od strane ministarstva za socijalnu politiku sa zadatkom da se socijalno obezbede otpušteni zatvorenici koji nisu imali rešene egzistencijalne uslove. Češka je 1996. godine uvela probacijske službenike pri svakom sudu s ciljem pružanja pomoći i praćenje otpuštenih zatvorenika. Razvojem ove ideje i ostvarenim efektima u primeni vanzatorskih sankcija i mera, podstaklo je izmenu zakonodavstva i uvođenje različitih modaliteta kontrole prestupnika van zatvorskih uslova. Kritike efekata kazne zatvora naročito su intenzivirane u drugoj polovini XX veka (Martinson, 1974; Cavadino i Dignan, 1997), što su u znatnoj meri uticale na intenzivno traženje alternative kazni zatvora.

Ova nastojanja na međunarodnom nivou su rezultirala donošenjem osnovnih međunarodnih instrumenata od strane UN – Standardi minimalnih pravila za vaninstitucionalne sankcije.⁶ U ovim, tzv. Tokijskim pravilima izvršenja vanzatorskih sankcija preporučeno je veće uključivanje zajednice u upravljanje kaznenim pravosuđem, posebno u realizaciji tretmana, kao i razvoj osećaja odgovornosti prema društvu kod prestupnika. Jedno od značajnijih načela je i nastojanje

5 U okviru ministarstva pravosuđa postojao je odbor za probaciju, pomoć i za nadzor nad uslovno otpuštenim zatvorenicima.

6 United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules), United Nations, General Assembly, 1990, A/RES/45/110

uspostavljanja ravnoteže između prava osuđenika, prava žrtava i društvene brige za javnu bezbednost i prevenciju kriminaliteta. Takođe, pravila naglašavaju nužnost povezivanja između institucija nadležnih za izvršenje vanzatrovskih sankcija, drugih grana pravosudnog sistema, agencija socijalnog razvoja i socijalne zaštite, uključujući i državne i nevladine organizacije, na područjima kao što su zdravlje, stanovanje, obrazovanje i rad, kao i masovni mediji.

U procesu razvoja i oživotvorenja probacijske ideje, 1992. godine je Veće ministara Evropske unije donelo Preporuku o Evropskim pravilima o sankcijama i merama u zajednici⁷. U cilju daljeg ohrabrenja u izricanju ovih sankcija i njihove što veće efikasnosti, 2000. godine doneta je i Preporuka o poboljšanju primene Evropskih pravila o sankcijama i merama u zajednici⁸, a 2010. godine Veće ministara donosi i Preporuku o Evropskim probacijskim pravilima⁹. U Preporukama o Evropskim probacijskim pravilima, pored sankcija i mera u zajednici, govori se i o širem obimu obavljanja probacijskih poslova gde su obuhvaćeni i probacijski izveštaji pre i u toku suđenja, kao i o ostalim savetodavnim izveštajima, supervizijskim merama pre, za vreme i posle suđenja, rad sa učiniocima prestupa, elektronskom nadzoru, pripremi i nadzoru uslovnog otpusta, pospenalnom prihvatu i sl. Takođe, Preporukom je istaknuta i važnost partnerstva probacijskih agencija s javnim i privatnim organizacijama i lokalnim zajednicama, a sve u cilju socijalne integracije prestupnika.

Analizirajući organizaciju i sadržaj aktivnosti probacijskog sistema u zemljama Evrope, može se uočiti da su evropski probacijski sistemi različito organizovani i u nadležnosti su različitih resora. U najvećem broju država probacija je u nadležnosti ministarstava pravosuđa. Tako je u Engleskoj Nacionalna probacijska služba osnovana 2000. godine i u nadležnosti je ministarstva pravosuđa, u Češkoj je osnovana 2001. godine, u Mađarskoj 2003., Bugarskoj 2005. Francuska probaciona služba je u sastavu zatvorskog sistema, u Poljskoj ova služba je pri sudovima, u Italiji za probaciju su nadležni lokalna odeljenja za izvršenje sankcija u zajednici. Posebno je interesantna organizacija probacijske službe u Austriji, koja je u sastavu ministarstva pravosuđa, međutim ti se poslovi neposredno izvršavaju u okviru privatnog sektora. Struktura službe je u Austriji reorganizovana 2001. godine, nakon što su uključene i žrtve te od tada udruženje nosi nazive *NEUSTART* – probacija, medijacija, socijalni rad. Udruženje je neprofitno i ima ugovor s federalnim ministarstvom pravosuđa za obavljanje ovih poslova.¹⁰ Interesantna je organizacija probacione službe i u Holandiji, gde na

7 Recommendation No. R (1992)16 of the Committee of Ministers to Member States on the European Rules on Community Sanctions and Measures.

8 Recommendation No. R (2000)22 of the Committee of Ministers to Member States on Improving the Implementation of the European Rules on Community Sanctions and Measures.

9 Recommendation CM/Rec (2010)1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules.

10 Ova služba u Austriji ima 14 agencija, 600 zaposlenih i 780 volontera.

teritoriji Holandije funkcionišu tri organizacije. *Salvation Army*¹¹ uglavnom se bavi učiniocima krivičnih dela koji su beskućnici. *Salvation Rehabilitation of Addicted Offenders* bavi se prvenstveno zavisnicima od alkohola i droge i *Reclassering Nederland* je najveća probacijska organizacija koja nema posebnu kategoriju prestupnika, osim što se u nju uvek upućuju učinioci koji imaju psihijatrijske problemime. Sve tri organizacije finansiraju se iz državnog budžeta – ministarstva pravosuđa. Kao jednu od zanimljivih zemalja iz Evropske unije može se smatrati Slovenija koja nema razvijenu samostalnu probacijsku službu. Određene probacijske poslove i mere obavljaju državni tužilac, medijatori i zatvorski sistem, dok većinu probacijskih aktivnosti obavljaju centri za socijalnu rad kontrolisani od strane ministarstva rada, porodice i socijalne zaštite. Nemačka ima federalnu strukturu i ne postoji jedinstven koncept probacijske organizacije – država donosi zakone i operativna uputstva, a federalne države biraju različite koncepte. U nekim državama službenici se nalaze pri regionalnim sudovima ili pri državnim tužilaštvima ili oboje, dok treći koncept potiče da socijalne službe odgovaraju direktno ministarstvu pravosuđa – dakle, nisu integrisani ni u sud, ni u državno tužilaštvo. Njemačka zapravo, osim u međunarodnoj komunikaciji, uobičajeno i ne koristi termin probacija već se govori o socijalnim uslugama u pravosudnom sistemu. Švicarska, kao još jedna federalna država, ima 26 kantona i svaki je kanton slobodan u izboru strukture i organizacije koja će obavljati probacijske poslove. U većini kantona te su organizacije integrisane u pravosudni sistem, a u ostalim kantonima inkorporirane su u sistem socijalnog rada. Neki kantoni ovlastili su privatne fondacije ili neprofitne organizacije za obavljanje ovih poslova.

Što se tiče sadržaja aktivnosti koje probacioni sistemi u pojedinim državama imaju, može se uočiti postojanje razlika kako u obavljanju poslova, tako i u fazama postupanja sa prestupnicima. Van Kalmthout (2005) navodi sledeće probacijske aktivnosti:

- dostavljanje visokokvalitetnih informacija i procene s ciljem pomoći u donošenju sankcije i drugih odluka;
- razvoj, organizacija i supervizija sankcija i mera u zajednici i osiguranje njihove efikasne primene;
- pružanje praktične, finansijske, socijalne i psihološke pomoći zasnovane na metodama socijalnog rada u bilo kojoj fazi aktivnosti.
- kontakt s pravosudnim sistemom;
- promovisanje, omogućavanje i olakšavanje razvoja mehanizma za odvracanje (diversion) optužene osobe od progona;
- kontrola i supervizija prestupnika kojem je izrečena probacijska supervizija;

11 Međunarodna verska (protestantska) organizacija, osnovana u 19. veku u Engleskoj, pomaže zavisnike od alkohola i droge i bavi se različitim socijalnim aktivnostima, organizuje domove za beskućnike, narodne kuhinje i sl.

- naglašavanje klijentove lične odgovornosti za rešavanje njegovih problema;
- prevencija recidiva u najširem smislu, razvijajući samopouzdanje i samodisciplinu, kao i ojačavanje sposobnosti samokontrole u socijalnom kontekstu;
- doprinos bezbednosti društva stimulisanjem prestupnika da postane prosocijalni građanin efikasnom kontrolom i nadzorom prestupnika u cilju smanjenja recidiva i razvijanjem onih veština koje pridonose pozitivnom životnom stilu i socijalnoj integraciji-reintegraciji;
- identifikovanje i razvijanje ličnih kvaliteta prestupnika i socijalnih resursa za podržavanje uspešne integracije i vođenje prosocijalnog življenja kroz uspostavljanje pozitivne životne strategije;
- pružanje podrške pritvorenicima i pružanje pomoći u pripremi za otpuštanje;
- pružanje pospenalne pomoći zatvorenicima otpuštenim iz zatvora;
- koordiniranje rada s centrima za socijalnu rehabilitaciju osuđenika;
- uključivanje lokalne zajednice, vladinih i nevladinih organizacija u planiranje i sprovođenje probacijskih projekata;
- pružanje pomoći osuđeničkoj porodici u cilju održavanja i poboljšanja porodičnih odnosa i eliminisanje poteškoća koje otežavaju socijalnu integraciju;
- organizovanje i posredovanje između prestupnika i žrtve (medijacija);
- zaštita zajednice efikasnim razrešavanjem konflikata i smanjenjem rizika povezanih s kaznenim postupkom.

Kada se radi o izveštaj o prestupniku i okolnostima u kojima živi, jedan broj država taj izveštaj koriste u fazi pre suđenja (Švedska, Francuska, Holandija, Nemačka...), a Engleska i Vels, Nemačka, Švajcarska, Bugarska, Španija, Francuska i dr. zemlje izveštaj koriste u fazi suđenja i primeni sankcije ili u obe faze. Očito da postoji velika raznolikost u pogledu vrsta vaninstitucionalnih sankcija, njihovim modalitetima i sadržaju aktivnosti. U pojedinim državama obavljaju se i sljedeći probacijski poslovi: nadzor-pomoć pritvorenicima, nadzor kod uslovnog odustajanja od kaznenog progona, nadzor-pomoć kod uslovnog puštanja iz pritvora, medijacija i pružanje pomoći žrtvi, pomoć-podrška zatvorenicima, pomoć nakon izdržane zatvorske kazne, organizacija postpenalnog prihvata, supervizija poluslobode-poluzatvaranja, pomoć-podrška osobama u kućnom zatvoru, elektronski nadzor, učestvovanje u postupcima amnestije ili pomilovanja itd¹². Kada se radi o nadležnosti probacijskih službi prema maloletnicima većina zemalja ima drukčije postupanje prema maloletnicima tako da unutar probacijske službe postoje ili posebna odeljenja (Irska, Italija) ili postoji specijalizirano osoblje koje se bavi probacijskim poslovima vezani za maloletnike.

12 I., Kovčo Vukadin, S., Rajić, M., Balenović, Uspostava probacijskog sustava – novi izazov za Hrvatsku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 16, broj 2/2009, str. 711-751.

U smislu osnovnih ciljeva (mission statement) može se zaključiti da sve zemlje ističu zaštitu javnosti, procenu rizika, efikasnost izvršenje sankcija, smanjenje recidiva. U nekim zemljama i rad sa žrtvama krivičnih dela ulazi u nadležnost rada probacijskih službi (Austrija, Bugarska, Španija – Katalonija...).

3. Izgradnja probacijskog sistema u Srbiji

Krivični zakonik, Zakon o izvršenju krivičnih sankcija i Zakon o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, koji su stupili na snagu 01.01.2006. godine, po prvi put u odnosu na sisteme sankcija, uvode i daju važno mesto vanzavodskim – tzv. alternativnim sankcija. Krivični zakonik uvodi vaninstitucionalne sankcije: kazna rada u javnom interesu, uslovna osuda i uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom. Kazna rada u javnom interesu predviđena je i u Zakonu o prekršajima. Uvođenje sistema alternativnog sankcionisanja u postojeći krivični sistem Republike Srbije u potpunosti je u skladu sa modernim evropskim trendovima u oblasti kaznene politike i potrebom uspostavljanja zajedničkih principa o kaznenoj politici među državama članicama Saveta Evrope¹³. Cilj uspostavljanja izvršenja alternativnih sankcija u okviru zajednice bazira se na vrednostima kojima se: izbegavaju negativni efekti zatvaranja kako na psihološkom, tako i na socijalnom planu (stigmatizacija, odvajanje od porodice, prekid školovanja, gubitak posla, kriminalna infekcija, psihološke tegobe, deprivacije i dr.); smanjuje zatvorska populacija što za posledicu ima manje troškove i izdvajanja društvene zajednice; društvenoj zajednici daje aktivnija uloga u krivično-pravnom sistemu; društvenoj zajednici neposredno pruža korist u vidu besplatnog rada osuđenih; efikasno i javno sprovodi reintegracija osuđenih u društvo; stvaraju uslovi za otklanjanje ili ublažavanje štete pričinjene žrtvi krivičnog dela ili njeno izmirenje sa osuđenim.

Da bi u praksi alternativne sankcije mogle da budu na adekvatan način primenjene, neophodno je da za to postoje odgovarajući organizacioni uslovi, kao i materijalni i ljudski potencijal. U trenutku donošenja novih zakona u Srbiji nije postojala posebna služba koja bi bila zadužena za praćenje izvršenja pojedinih alternativnih sankcija, čak i onih koje su od ranije kod nas poznate (na primer, uslovne osude sa zaštitnim nadzorom koja je bila predviđena zakonima još 1977. godine). Upravo zbog toga, ova sankcija nikada nije izricana u sudskoj praksi. Iskustva sa primenom alternativnih sankcija u drugim državama (prvenstveno onih koje su u

13 Ovi principi iskazani su u preporukama Saveta Evrope: P (1992) 16 Sankcije i mere koje se sprovode u zajednici, P (1997) 12 Osoblje zaduženo za sprovođenje sankcija i mera, P (1999) 22 Prenaseljenost zatvora i inflacija zatvorske populacije, P (2000) 22 Poboljšanje sprovođenja Evropskih pravila o sankcijama i merama koje se sprovode u zajednici, P (2006) 2 (revidirana) Evropska zatvorska pravila.

procesu tranzicije) pokazuju da, uprkos normativnom propisivanju, zbog stava stručne javnosti i nedostatka organizacionih preduslova, izostaje njihovo izricanje i primena. Da bi se nova zakonska rešenja o alternativnim sankcijama primenjivala u praksi na zadovoljavajući način, bilo je potrebno da se strateški planiranim i preduzetim aktivnostima stvore uslovi za sprovođenje izvršenja novog sistema sankcionisanja.

Usvajanjem novog Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, Upravi za izvršenje krivičnih sankcija stavljena je obaveza izvršenja ovih sankcija preko poverenika. Zakonodavac se rukovodio činjenicom da Uprava poseduje organizacionu strukturu koja pokriva teritoriju Republike Srbije i ima stručne kadrove koji poseduju iskustvo u izvršenju krivičnih sankcija. U cilju uspostavljanja sistema izvršenja alternativnih sankcija formirano je, u Upravi, posebno Odeljenje za tretman i alternativne sankcije.¹⁴ Sledeća faza u razvoju probacijskog sistema je kadrovsko popunjavanje – izbor poverenika koji bi bili zaduženi za sprovođenje alternativnih sankcija. U tom cilju odabrano je 15 zaposlenih u zatvorskom sistemu Srbije koji ispunjavaju sve kriterije predviđenim uslovima za izvršenja alternativnih sankcija¹⁵. Uporedo sa ovim aktivnostima Uprava je u okviru strateškog partnerstva u reformi sistema izvršenja sankcija u Republici Srbiji, sa Misijom OEBS-a u Republici Srbiji i Kancelarijom Saveta Evrope u Beogradu, donela planski dokument o implementaciji alternativnih sankcija i precizirala sve zadatke koje je u narednom periodu trebalo ostvariti. Krivičnim zakonodavstvom kreiran je normativni okvir koji je i u sledećim izmenama permanentno unapređivao segment alternativnih sankcija (vrste, modalitete izvršenja, praćenje, nadzor i evidencija realizacije sankcija), što je unapređivano i konkretizovano donošenjem podzakonskih akata¹⁶. Uporedo sa donošenjem normativnih akata o vrstama alternativnih sankcija i postupku i proceduri izvršenja, vršena je edukacija kadrova zaduženih za izvršenje vanzatvorskih sankcija¹⁷.

Pravilnici o zaštitnom nadzoru i radu u javnom interesu detaljno regulišu postupanja poverenika u praćenju izvršenja obaveza osuđenog. Ovlašćenja poverenika predviđaju uspostavljanje i održavanje kontakta sa osuđenim, uz poštovan-

14 Odeljenje, pored ostalog, organizuje i izvršava kaznu rada u javnom interesu i sprovodi uslovnu osudu sa zaštitnim nadzorom.

15 Profesionalni profil zaposlenih obuhvatao je specijalne pedagoge, pedagoge, psihologe i socijalne radnike.

16 Jedan broj podzakonskih akata, u saradnji sa OEBS-a i uz pomoć univerzitetskih profesora za krivično i izvršno pravo, doneti su 2008. godine.

17 Vršena je obuka poverenika, a uz pomoć Misije OEBS-a i Saveta Evrope organizovane su studijske posete kako bi se naši poverenici na licu mesta upoznali sa sistemom izvršenja alternativnih sankcija u pojedinim zemljama. Studijske posete obavljene su u Velikoj Britaniji, Francuskoj, Italiji, Holandiji kao i zemljama u okruženju, Mađarskoj, Rumuniji i Hrvatskoj koje su već počele sa primenom alternativnog kažnjavanja.

je načela čija je suština ograničenje prava osuđenog samo u meri neophodnoj za postizanje svrhe izrečene kazne. Poverenik saraduje sa nadležnim sudom, organom unutrašnjih poslova, poslodavcem i drugim ustanovama, organizacijama i udruženjima, ima pravo da traži podatke i izvrši uvid u službene evidencije i druga dokumenta od značaja za izvršenje uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, odnosno za izvršenje rada u javnom interesu. Poverenik je dužan da, po izvršenju kazne, Odeljenju za tretman i alternativne sankcije dostavi dosije izvršenja kazne, a potom Odeljenje za tretman i alternativne sankcije obaveštenje o izvršenju kazne – dostavlja sudu. Evidencija se vodi i čuva u Odeljenju za tretman i alternativne sankcije, a čine je: a) *matična knjiga* (sadrži osnovne formalne podatke o presudi, osuđenom i samoj kazni), b) *dosije koji se vodi pojedinačno za svakog osuđenog* (osim formalnih podataka, sadrži i program zaštitnog nadzora-rada, nalaz poverenika, listu praćenja izvršenja kazne i propisane izveštaje). Informacije i podaci u dosijeu moraju biti objektivni, pouzdani i utvrđeni na stručno zasnovan način. Nadzor nad izvršenjem alternativnih sankcija i radom Povereničke službe obavlja Odeljenje za nadzor pri Upravi za izvršenje zavodskih sankcija. Kontrolu nad izvršenjem svih krivičnih sankcija obavlja Komisija koju obrazuje Odbor za pravosuđe i upravu Skupštine Srbije i Zaštitnik građana.

Nivo organizacije, sadržaj rada i nadležnost poverenika su prva stepenica u formiranju probacijske službe u Srbiji. Trenutno, prema sadašnjem obimu aktivnosti povereničke službe, njeno organizaciono pripadanje Ministarstvu pravde i državne uprave, odnosno Zatvorskom sistemu, predstavlja logičan izbor. Trenutno, sedišta povereničke službe nalaze se u Beogradu, Novom Sadu, Nišu, Kragujevcu, Valjevu, Somboru i Subotici, a u narednom periodu planirano je otvaranje još sedam novih kancelarija za izvršenje alternativnih sankcija i to u: Sremskoj Mitrovici, Požarevcu, Užicu, Leskovcu, Čačku, Smederevu i Pančevu. Cilj je da se kancelarije za povereničku službu – budući poverenički centri obrazuju u onim mestima gde se nalaze sedišta zatvorskih institucija i sudova, radi efikasnijeg operativnog rada probacionih službenika. Širenje povereničkih kancelarija zavisi od obima izricanja alternativnih sankcija i potrebe za njihovo praćenje na terenu¹⁸. Svakako da je proces formiranja povereničke službe zahtevan i dugotrajan proces koji zahteva studiozan i profesionalan pristup u obrazovanju ove službe u Srbiji. Koristeći iskustva drugih zemalja sa razvijenim probacionim sistemom, realno je očekivati da se i u Srbiji ova Služba tako organizuje:

18 U Srbiji se prema 346 lica izvršava neka od alterantivnih sankcija (rad u javnom interesu, kućni zatvor sa ili bez elektronskog nadzora....). Od početka 2010, kada je stavljena prva elektronska narukvica, do danas je 520 lica bilo pod kompjuterskim monitoringom. Trenutno se u kućnom pritvoru nalazi 20 okrivljenih, kaznu kućnog zatvora s narukvicom oko noge služi 230 osuđenih, a bez narukvice njih 46. Uslovno osuđenih koji su pod nadzorom poverenika je 35, dok ostatak izvršava neki vid rada u javnom interesu.

a) da bude poseban organ, u sastavu Ministarstva pravde i državne uprave, koji će se finansirati iz državnog budžeta;

b) da ima izvestan stepen nezavisnosti u pogledu izvršenja zadataka i saradnje sa: pravosudnim organima, državnim institucijama, socijalnim, zdravstvenim, obrazovnim, privrednim i dr. subjektima;

c) da probacioni sistem bude infiltriran u lokalne, odnosno, regionalne strukture;¹⁹

d) da bude fleksibilniji u saradnji sa privatnim organizacija, uz posebnu kontrolu privatnih organizacija koje izvršavaju neku od alternativnih sankcija.

Poverenička služba će se razvijati kroz:

- Normativnu izgradnju krivičnog sistema (unapređenje zakonskih rešenja u Krivičnom zakoniku, Zakoniku o krivičnom postupku, Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnom pravnoj zaštiti maloletnika i Zakona o izvršenju krivičnih sankcija),
- Donošenje posebnog zakona o Probaciji, radu i nadležnostima povereničke službe sa pratećim podzakonskim aktima
- Unapređenje kadrovskih, organizacionih i programskih osnova

Navedene aktivnosti će omogućiti Povereničkoj službi da pruža stručnu pomoć nadležnim državnim organima i to:

a) *u pretkrivičnom postupku* – po zahtevu tužilaštva ili suda u postupku nadzora i izveštavanja o izvršenju mera ili obaveza koje je tužilac naložio osumnjičenom kao uslov od čijeg ispunjenja zavisi obustava krivičnog postupka;

b) *u krivičnom postupku* – po zahtevu suda, izrađuje tzv. izveštaj pre izricanja sankcije, koji treba da pomogne sudu da okrivljenom odredi adekvatnu krivičnu sankciju.

U izveštaju se nalaze podaci o porodičnom, zdravstvenom, obrazovnom, radnom i imovinskom statusu okrivljenog, kao i tzv. procena rizika okrivljenog, odnosno procena stepena opasnosti koji okrivljeni predstavlja za društvenu zajednicu i procena stepena opasnosti da će okrivljeni ponoviti/nastaviti sa vršenjem krivičnih dela;

c) *u skraćenom postupku i postupcima za izricanje krivičnih sankcija bez glavnog pretresa* – izradom izveštaja pre izricanja sankcije u postupcima koji se vode za lakša krivična dela i za koje je moguće izricanje alternativnih sankcija;

d) *u postupku izvršenja postojećih sankcija* – saradnjom sa službama za tretman u ustanovama za izvršenje zavodskih sankcija u primeni uslovnog otpusta, pripremi osuđenog za otpuštanje sa kazne i u postpenalnom prihvatu osuđenog;

19 Važni partneri u primeni alternativnih sankcija vezanih za javni interes jesu: opštine, lokalna policija, lokalni ogranak, tužilaštva, organizacije za brigu o mladima i socijalnu zaštitu, dobrotvorne organizacije, bolnice, domovi za stare osobe, itd.

e) u postupku izvršenja novih alternativnih sankcija i mera – nadzorom nad ispunjavanjem obaveza iz odluke suda kojom se okrivljenom/osuđenom određuje kućni pritvor, boravak u „kući na pola puta“, elektronsko praćenje i dr.

4. Zaključak

Uvođenje alternativnih sankcija u krivičnopravni sistem Republike Srbije je neophodnost u izdiferenciranoj reakciji društva na kriminalitet i stvaranju efikasnijih mehanizama u prevenciji kriminaliteta. Vaninstitucionalne sankcije pokazale su se znatno efikasnijim od institucionalnih, jer bolje reintegrišu prestupnika u društvo, više su izdiferencirane pa se njima bolje zahvataju specifične potrebe i kriminogena područja prestupnika, čuvaju povezanost s porodicom i socijalnim okruženjem i ne donose različite posledice zatvaranja. Sve su to razlozi koji su uticali na razvijanje ideje o primeni široke lepeze krivičnih sankcija koje se sprovode u zajednici. Države Europe danas raspolažu brojnim sankcijama i merama koje su usmerene na „rasterećenje” krivičnih procesa i zatvorskih sistema, s jedne strane, i bolju reintegraciju učinioca krivičnih dela, s druge strane. Takva orijentacija u politici kažnjavanja dovela je do potrebe za formiranje i razvoj posebnih organizacionih institucija u smislu sprovođenja sankcija i mera u zajednici. Tako je nastao termin „probacija“ koji označava jednu sankciju (superviziju i kontrolu osobe s uslovnom kaznom zatvora) i postepeno je „prerasla” svoje prvo značenje i danas predstavlja sve probacijske aktivnosti u različitim stadijima kaznenog postupka i izvršenju sankcija.

Rešenja u Krivičnom zakoniku i Zakonu o izvršenju krivičnih sankcija približila su naše krivično zakonodavstvo međunarodnim standardima i praktičnim rešenjima u humanizaciji sistema izvršenja krivičnih sankcija. Uvođenje vaninstitucionalnih sankcija je značajan korak u ostvarivanju tog cilja, jer alternativne sankcije omogućavaju finiju-suptilniju diferencijaciju krivične odgovornosti, ali i eliminisanje negativnih efekata koje kazna lišenja slobode ima za posledicu na ličnost prestupnika. Najbitniji naredni zadatak je da sudovi prihvate alternativne sankcije i da u njih više veruju, jer one, uz aktivno delovanje probacijske službe, mogu dati znatno veće efekte u prevenciji kriminaliteta.

Iskustva drugih država u evaluaciji efekata alternativnih sankcija mogu poslužiti u izgradnji našeg Probacionog sistema i njegovih mehanizama i programa u radu sa prestupnicima.

5. Literatura:

- Grupa autora (2009), Alternativne krivične sankcije i pojednostavljene forme postupanja, Udruženje javnih tužilaštva i zamenika javnih tužilaštva Srbije i Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Mrvić-Petrović, N.(2006), Alternativne sankcije i novo zakonodavstvo Srbije, Temida, br. 2.

- Kovčo, V., Rajić, S., Balenović, M. (2009), Uspostava probacijskog sustava – novi izazov za Hrvatsku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 16, broj 2/2009.
- Stevanović, Z.(2012), Efekti kazne zatvora u prevenciji kriminala, Delikti, kazna i mogućnosti socijalne profilakse, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd.
- Stevanović, Z., Igrački, J.(2011), Efekti kazne zatvora i institucionalnog tretmana u prevenciji kriminaliteta, Pravna riječ, br. 2, Udruženje pravnika Republike Srpske, Banja Luka.
- United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules), United Nations, General Assembly, 1990, A/RES/45/110
- Izveštaj eksperata Saveta Evrope o sistemu alternativnih sankcija i probacije u Srbiji za 2006.

Zoran M. Stevanović, PhD

Institute of Criminological and Sociological Research

NECESSITY TO INTRODUCE THE PROBATION SYSTEM IN SERBIA

The increase in the crime especially recidivism rates, on the one hand and criminal policy tightening in response to the high level kriminalisation of the society, on the other hand, has led to the prison overcrowding in the world as well as in Serbia. Prison overcrowding and penalty inefficiency of liberty deprivation has prompted many countries toward finding other forms of sanctions and mechanisms in the crime combat. Thus, there were some penalty measures introduced such as alternative criminal penalties or sanctions and measures in the community, as well as the organization of services for the implementation of such activities. Probation systems exist in most European countries, independent of the legislative frameworks that are different, but these services are nearly identical in their content activities, organization and the type of program they use. Probation systems development takes time, because it is a process that builds up in the legal system of a given country, taking into account the particularities and reality (human, organizational, material, etc..).

The introduction of alternative criminal sanctions in the legislation as well as their frequent use are significant steps towards building probation system in Serbia. Serbia is at the beginning of probation system development and it takes time and knowledge as well as political will to set it up and start running the system completely.

Keywords: *Probation system, alternative sanctions, the sanctions in the community, the organization of probation, Probation officers, community service, electronic monitorin*