

## OBRAZAC

## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo pravde

NAZIV PROPISA

Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera  
bezbjednosti

## 1. Definisane problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Osnovni razlog za donošenje Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, proizilazi iz potrebe za modernizacijom sistema izvršenja krivičnih sankcija i inkorporiranjem savremenih rješenja međunarodnog prava u ovaj sistem. Zakon o izvršenju krivičnih sankcija čiji je osnovni tekst donijet 1994. godine, a koji je pretrpio niz izmjena i dopuna, sadrži brojna rješenja koja je trebalo izmijeniti i unaprijediti u cilju stvaranja modernog zakonskog teksta koji korespondira sa rješenjima savremenih evropskih država. Kao što je napomenuto, postojeći Zakon pretrpio je niz izmjena i dopuna, kao i stavljanja van snage pojedinih poglavlja, te je i iz tog razloga bilo efikasnije pristupiti izradi novog modernog zakona. Akcionim planom za poglavlje 23 predviđeno je donošenje novog Zakona koji će na sveobuhvatan način regulisati izvršenje kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti isključujući odredbe koje se odnose na alternativne sankcije i mjere.

## 2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Osnovni cilj koji se postiže donošenjem ovog Zakona je modernizacija sistema izvršenja kazni zatvora kroz uvođenje savremenih mehanizama izvršenja kazni zatvora koji korespondiraju sa evropskim standardima i praksom u ovoj oblasti. Kroz pojedine, novo-uvodne institute, istovremeno se postiže veći stepen humanizacije izvršenja kazni zatvora, povećanje radnog angažovanja zatvorenika, kao i smanjenje budžetskih izdataka u vidu naknada za rad zatvorenika i kroz izdržavanje kazni zatvora u prostorijama za stanovanje. Ovim zakonskim tekstom stvorene su normative pretpostavke za formiranje tzv. otvorenog odjeljenja zatvora, u kojem će kaznu izdržavati pojedine kategorije zatvorenika. Takođe, kroz ovaj zakonski tekst stvoriće se uslovi za postizanjem većeg stepena resocijalizacije i reintegracije zatvorenika u društvo ali i veći nivo zaštite prava zatvorenika tokom izdržavanja kazne. Dio koji se odnosi na zaštitu prava zatvorenika tokom izdržavanja kazne biće naročito osnažen kroz dvostепенost odlučivanja po pritužbi odnosno žalbi zatvorenika. Stavljajući akcenat na poštovanje ljudskih prava zatvorenika i humanizaciju izvršenja kazni zatvora kroz ovaj predlog Zakona po prvi put se u sistem izvršenja krivičnih sankcija Crne Gore uvodi izvršavanje kazne zatvora u prostorijama za stanovanje. Takođe, ovim predlogom Zakona uređena su i pitanja zasnivanja radnog odnosa, kao i prava i dužnosti službenika obezbjeđenja Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija.

### 3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Važećim Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija ne mogu se ispuniti ciljevi izvršenja kazni zatvora posebno iz razloga što navedeni zakonski propis ne korespondira sa savremenim evropskim standardima i ne može odgovoriti obavezama i konkretnim mjerama predviđenim u Akcionom planu za poglavlje 23 koje se odnose na zatvorski sistem ali postoji i priličan broj neusaglašenosti sa pozitivno-pravnim propisima domaćeg zakonodavstva. Upravo stoga je i Akcionim planom za poglavlje 23 u vidu konkretne mjere unijeta obaveza donošenja Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti. Ova obaveza je prepoznata i od strane eksperata SR Njemačke i Kraljevine Holandije koji su bili angažovani na realizaciji IPA Twinning projekta Podrška reformi zatvorskog sistema Crne Gore, koji je realizovan u periodu 01.01.2012. – 01.06.2014. godine. Za napomenuti je i to da je jedna od tri komponente navedenog projekta bila posvećena kreiranju dva nova zakona u sistemu izvršenja krivičnih sankcija i to: Zakona o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu (usvojen 16.07.2015.godine) i Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti.

### 4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti ima tu specifičnost jer se u potpunosti primjenjuje na zatvorsku populaciju, ali će određena rješenja ovog zakona imati direktan uticaj i na budžet jer će se pojedini izdaci (koji se sada izdvajaju) a koji se odnose na izvršenje kazni zatvora smanjiti, dok će s druge strane pojedini budžetski izdaci biti povećani radi kvalitetne implementacije ovog zakona. Međutim, trenutna finansijska ulaganja u pojedine segmente izvršenja kazni zatvora na duži rok će stvoriti budžetske uštede i to naročito kroz stvaranje uslova za izvršavanje kazne zatvora u prostorijama za stanovanje i uspostavljenje otvorenog odjeljenja kao organizacione jedinice Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija. Izgradnjom prostorije za porodične posjete koja je takođe predviđena ovim zakonom umnogome će poboljšati tretman zatvorenika a samim tim i rezultati na polju resocijalizacije i readaptacije zatvorenika. S toga, izvjesno je da će određena finansijska ulaganja u pojedine segmente izvršenja kazni zatvora imati dugoročne, (pozitivne) multiplikativne efekte što je i jedan od glavnih ciljeva svakog zatvorskog sistema.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistići finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

- Za implementaciju Zakona potrebna su dodatna finansijska sredstva u dijelu nabavke specifične opreme i izgradnje odnosno adaptacije pojedinih prostornih kapaciteta u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija.

U prvom redu, u cilju uspostavljanja otvorenog odjeljenja u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija potrebno je obezbijediti prostorne kapacitete za smještaj osuđenih lica na način koji će biti propisan i razrađen podzakonskim aktima koji su predviđeni predlogom ovog Zakona. Dakle, u pitanju je izdvajanje finansijskih sredstava koje će na dugi rok stvoriti određene budžetske uštede. Važno je napomenuti da je primjena odredaba koje se odnose na uspostavljanje otvorenog odjeljenja u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija odložena za godinu dana nakon stupanja na snagu ovog Zakona. Iznos sredstava potrebnih za uspostavljanje otvorenog odjeljenja ne možemo trenutno predvidjeti s obzirom da još uvijek nije urađen projekat.

Implementacija odredaba ovog Zakona koje se odnose na izvršavanje kazne zatvora u

prostorijama za stanovanje zahtijeva budžetska sredstva za nabavku/zakup opreme. Iznos sredstava koji je planiran u budžetu za 2015. godinu, za zakup navedene opreme iznosi 250 000,00 €. Takođe, bliži način sprovođenja kazne zatvora koja se izvršava u prostorijama za stanovanje biće uređen pozakonskim aktom - pravilnikom, za čije donošenje nijesu potrebna dodatna finansijska sredstva.

U cilju primjene zakonskih odredaba koje se odnose na porodične posjete smatramo da je potrebno izgraditi građevinski objekat površine 60 m<sup>2</sup> sa jednim nivoom spratnosti, podijeljenim sa dva jednaka stana, koji bi obuhvatili po dvije prostorije sa kupatilom i sa urađenom vodovodno-kanalizacionom i elektro-instalacijom, kao i instaliranim grijanjem i klimom, opremljen potrebnim enterijerom predviđenim za ove namjene. Procijenjena vrijednost radova i opreme objekta iznosi do 30 000, 00 €. Navedeni iznos sredstava nije predviđen za ovu budžetsku godinu. Treba istaći da je, predlogom Zakona predviđeno da je primjena čl.72 koji se odnosi na porodične prostorije odložena na period od godinu dana od dana stupanja na snagu Zakona.

#### 6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako

(javne ili ciljane konsultacije).

- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

Tokom izrade nacrtu Zakona korišćena je ekspertska podrška kroz IPA Twinning projekat „Podrška reformi zatvorskog sistema Crne Gore“, koji je implementiran u periodu 01.01.2012. - 01.06.2014. godine, od strane SR Njemačke i Kraljevine Holandandije. Tokom izrade nacrtu i predloga Zakona konsultovani su predstavnici Sudske vlasti, kao i predstavnik Vrhovnog državnog tužilaštva. U izradi nacrtu i predloga Zakona učestvovali su predstavnici Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, advokatske komore i predstavnici NVO sektora. Takođe, Ministarstvo pravde je objavilo javni poziv za učešće u izradi ovog propisa svim zainteresovanim stranama. Najveći broj sugestija na predlog nacrtu Zakona upućen je od strane predstavnika Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija od čega je više od polovine prihvaćeno i inkorporirano u teks predloga Zakona. Pozitivno mišljenje na predlog Zakona dao je Sekretarijat za zakonodavstvo. U okviru TAIEX misije u periodu od 09.02.2015. – 13.02.2015. godine, obavljene su neposredne konsultacije sa ekspertima Evropske Komisije koji su kroz rad sa predstavnicima Ministarstva pravde i Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija radili na dodatnom usaglašavanju pojedinih odredaba Prijedloga Zakona sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Nakon pomenute misije eksperti su dali pozitivno mišljenje na Prijedlog Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti (ID JHA IND/EXP 58696 14.02.2015.)

#### 7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?



- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Glavni indikatori za ispunjenje navedenih ciljeva su usvajanje Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, veći stepen poštovanja ljudskih prava i sloboda zatvorenika, usklađivanje Zakona sa Evropskim zatvorskim pravilima i standardima Komiteta za sprječavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, veći stepen resocijalizacije i reintegracije zatvorenika, smanjenje stope povratništva kao i smanjenje troškova izvršenja kazni zatvora. Za monitoringa i evaluaciju primjene propisa zaduženo je Ministarstvo pravde.

Podgorica, 20.02.2015. god.



Starješina

Duško Marković

*(Handwritten signature)*