|  |  |
| --- | --- |
| IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA | |
| PREDLAGAČ PROPISA | **Ministarstvo pravde** |
| NAZIV PROPISA | **Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti** |
| 1. Definisanje 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)? | |
| Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti uređuje se izvršenje kazne zatvora, kazne dugotrajnog zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, prava i obaveze zatvorenika, službenički odnosi, odnosno prava, obaveze i ovlašćenja zaposlenih u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, kao i druga pitanja od značaja za izvršenje krivičnih sankcija.  Donošenje Zakona proizilazi iz potrebe usklađivanja sa Zakonom o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Crne Gore, ali i potrebe da, nakon što je Ustavni sud Crne Gore ukinuo odredbu člana 121 stav 2 važećeg Zakona (odluka U-I br. 2/20 objavljena u "Službenom listu CG", br. 11/2024 od 14.02.2024. godine) bude drugačije propisan sadržaj izvještaja koji se od strane Uprave za izvršenje krivičnih sankcija dostavlja sudu u postupku odlučivanja o molbi za uslovni otpust.  Razlog za donošenje ovog Zakona proizilazi nadalje iz potrebe za modernizacijom sistema izvršenja krivičnih sankcija koji će biti baziran na najvišim međunarodnim standardima poštovanja ljudskih prava lica lišenih slobode. Praktična primjena važećeg Zakona ukazala je na potrebu izmjene postojećih zakonskih rješenja u cilju stvaranja uslova za efikasnije vršenje poslova iz nadležnosti Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, jačanje institucionalnih kapaciteta Uprave, resocijalizaciju pritvorenih lica i osuđenika, jačanje prevencije i zaštite od zlostavljanja i poštovanja ljudskih prava i u krajnjem smanjenja stope povratništva.  Novi zakon teži integraciji osuđenika u društvo kroz rehabilitaciju i edukaciju osuđenih lica, pa u tom pravcu Zakonom se uvode specijalizovani programi tretmana i programa pripremanja zatvorenika za otpust, kao i otvaranje mogućnosti da se podzakonskim propisom detaljno uredi utvrđivanje i sprovođenje programa tretmana i reintegracije zatvorenika, vrste klasifikacionih grupa i bliži kriterijumi za razvrstavanje zatvorenika u odgovarajuću klasifikacionu grupu, kao i druga pitanja od značaja za klasifikaciju i reklasifikaciju zatvorenika i program tretmana. Takođe, u istom pravcu prepoznata je i potreba za propisivanjem mogućnosti brisanja disciplinskih mjera zatvorenicima koji su pokazali napredak u svom ponašanju i odnosu prema pravilima ponašanja u Upravi  Nadalje, potreba donošenja Zakona zasniva se i na prepoznavanju značaja dodatnog osiguravanja prava zatvorenika, kroz uvođenje novina u vezi s pravom na rad i naknadom za rad za vrijeme izdržavanja kazne zatvora ili kazne dugotrajnog zatvora, ali i kroz propisivanje mogućnosti korišćenja telefona o trošku Uprave u situacijama kada zatvorenik nema mogućnosti da snosi troškove telefoniranja, a sa ciljem omogućavanja održavanja socijalnih kontakata, kao elementa od izuzetne važnosti za emocionalni i socijalni oporavak zatvorenika.  U dijelu službeničkih odnosa, a iz prepoznate potrebe za stvaranjem sigurnijeg, efikasnijeg i humanijeg zatvorskog sistema, Zakonom se uvode dodatni uslovi za zasnivanje radnog odnosa u Upravi, a cijeneći povećanu složenost zatvorskog sistema, uvode se nova zvanja zaposlenih, čime će se omogućiti modernizacija, unapređenje profesionalnosti i povećanje efikasnosti, kao i bolje usmjeravanje stručnosti i specijalizacije među zaposlenima u Upravi.  Razvoj i zadržavanje kvalifikovanog kadra u zatvorskom sistemu, posebno u kontekstu visokih zahtjeva i stresa s kojima se zaposleni suočavaju, zahtijeva primjenu stimulativnih i podržavajućih mjera, pa u tom smislu zakon uvodi nove i posebne slučajeve osposobljavanja i zasnivanja radnog odnosa u Upravi.  Uvođenje staža osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem za sve zaposlene u zatvorskom sistemu, kao i povoljniji uslovi za odlazak u penziju, omogućiće zaposlenima da ranije ostvaruju prava na penziju i druge oblike socijalne zaštite, ali će s druge strane, kao stimulativne mjere, biti korisni za zadržavanje iskusnog kadra koji je već akumulirao specifična znanja i vještine  Zakon na drugačiji način tretira i disciplinsku odgovornost zaposlenih u Upravi za težu povredu službene dužnosti, pa se u tom smislu uvode pored postojećih, nove teže povrede službene dužnosti i nove disciplinske mjere, a takođe se propisuje da disciplinski postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti zaposlenog u Upravi za učinjenu težu povredu službene dužnosti vodi i predlaže odluku Disciplinska komisija, koju imenuje starješina Uprave.  Donošenje Zakona se temelji i na potrebi propisivanja novih ovlašćenja za službenike obezbjeđenja u vršenju poslova obezbjeđenja, zaštite objekata i imovine Uprave, pri čemu su neka od njih samo dobila zakonski oblik, dok su faktički i ranije bila u primjeni. Takođe, Zakonom se realizuje potreba za omogućavanjem veće sigurnosti, odgovornosti i transparentnosti u procesu izvršenja krivičnih sankcija, kroz propisivanje snimanja radnji službenika obezbjeđenja Uprave.  Prepoznata je i potreba za detaljnijim uređenjem postupka izvršenja kazne zatvora koja se izvršava u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, kao i postupka izvršenja mjera bezbjednosti zabrana približavanja i udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje, te uvođenje stručnog nadzora nad izvršenjem navedenih krivičnih sankcija, na koji način se pruža dodatna zaštita u ostvarivanju prava osuđenih lica tokom postupka izvršenja.  Po prvi put se uvodi i licenciranje nevladinih organizacija koje žele da u okviru svoje djelatnosti pružaju usluge zatvorenicima, čime će se dodatno garantovati da ta organizacija ispunjava osnovne profesionalne standarde, da posjeduje odgovarajuće stručno znanje u oblastima rehabilitacije i resocijalizacije, kao i zaštite ljudskih prava i da je u krajnjem sposobna da doprinese efikasnosti penološkog sistema. | |
| 2. Ciljevi   * Koji ciljevi se postižu predloženim propisom? * Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo. | |
| Glavni ciljevi donošenja ovog Zakona su stvaranje uslova za efikasnije vršenje poslova iz nadležnosti Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, jačanje institucionalnih kapaciteta Uprave, resocijalizaciju pritvorenih lica i osuđenika, jačanje prevencije i zaštite od zlostavljanja i poštovanja ljudskih prava i u krajnjem smanjenja stope povratništva  U Srednjoročnom programu rada Vlade Crne Gore 2024-2027, sadržano je da sistem izvršenja krivičnih sankcija u Crnoj Gori predstavlja složenu mrežu nezavisnih, ali istovremeno i međusobno zavisnih insitutucija, te da kao sistem, različite institucije zajednički rade u cilju: jačanja postojećeg zakonodavnog okvira; jačanja mehanizma za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava lica lišenih slobode; poboljšanja uslova u zatvorima; smanjenja zatvorske populacije; reforme obrazovanja i resocijalizaciju zatvorenika/ca sa mogućnostima za rad i zapošljavanje; promovisanja sistema izvršenja krivičnih sankcija; poboljšanja uslova rada za zaposlene u sistemu izvršenja krivičnih sankcija; poboljšanja upravljanja ljudskim resursima i obuke zaposlenih u cjelokupnom sistemu.  Donošenja Zakona je u skladu i sa utvrđenim aktivnostima iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije za izvršenje krivičnih sankcija, koji je prateći dio Strategije za izvršenje krivičnih sankcija 2023-2026, a kao aktivnost koju treba preduzeti u cilju izgradnje funkcionalnijeg i održivog sistema izvršenja 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? | |
| Donošenje novog Zakona jedini je prepoznati način koji će omogućiti stvaranje neophodnih uslova za ispunjenje postavljenih ciljeva, unapređenje pojedinih zakonskih rješenja i rješavanje uočenih nedostataka u praktičnoj primjeni važećeg Zakona.  Donošenje novog Zakona, umjesto Zakona o izmjenama i dopunama važećeg Zakona, u skladu je sa Pravno-tehničkim pravilima za izradu propisa (“Službeni list CG“, 2/2010), kojim je određeno da je, ako se više od polovine članova osnovnog propisa mijenja, odnosno dopunjava, potrebno pristupiti donošenju novog propisa.  Bez donošenja ovog Zakona, a u odsustvu drugih opcija, ne bi se mogli prevazići nedostaci primijećeni u praktičnoj primjeni važećeg Zakona, kao ni bitnije uticati na smanjenje mogućnosti recidivizma kroz usmjeravanje na resocijalizaciju i reintegraciju osuđenih lica, a time i na stvaranje pravednijeg i inkluzivnijeg društva. | |
| 4. Analiza uticaja   * Na koga će i kako će najvjerovatnije 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. | |
| Nova zakonska rješenja imaće značajan direktan uticaj na zatvorenike i zaposlene u Upravi, a indirektno na društvo, kao i na pravosudni sistem u celini.  Pozitivni uticaji za zatvorenike ogledaju se u poboljšanju uslova života u zatvoru, povećanju mogućnosti za uspješnu reintegraciju, kao i mogućnost da kroz kvalitetnu rehabilitaciju realizuju raniji povratak u zajednicu. Postavljanjem rehabilitacije i reintegracije kao prioriteta, postoji mogućnost smanjenja broja zatvorenika koji se vraćaju u kriminal, čime bi se povećala bezbjednost u društvu.  Za zaposlene u Upravi, nova zakonska rješenja svakako predstavljaju poboljšanje radnih uslova, veći stepen motivacije, bolji radni učinak, poboljšanje njihove profesionalnosti, spremnosti i posvećenosti poslu koji obavljaju. Takođe nova zakonska rješenja predstavljaće i podsticaj za zapošljavanje novog kadra u zatvorskom sistemu, na upražnjenim radnim mjestima, a koji kadar je do sada bilo vrlo teško obezbijediti, što će u bitnom uticati i na unapređenje prava lica lišenih slobode.  Efikasna primjena novih zakonskih rešenja može smanjiti pritisak na pravosudni sistem i smanjiti troškove koji nastaju zbog visokog broja zatvorenika.  Ono što se eventualno može javiti kao negativna pojava jeste postojanje u praksi nedovoljno resursa za sprovođenje postupka rehabilitacije, izražen kroz ograničene resurse za pružanje obrazovanja ili mentalne podrške, što može umanjiti efekte zakona.  Indirektno, novim zakonskim rješenjima može se podstaći društvo na razmišljanje o reformama u pravdi i humanijem pristupu kažnjavanju, što može dovesti do većeg društvenog angažovanja u vezi sa pitanjima reforme pravosudnog sistema.  Donošenjem Zakona omogućiće se i efikasniji pravni okvir za izvršenje krivičnih sankcija koje se njime uređuju.  Donošenjem Zakona neće se stvoriti troškovi građanima i privredi.  Donošenjem ovog Zakona ne utiče se na stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju.  Donošenjem Zakona neće se stvoriti administrativna opterećenja i biznis barijere. | |
| 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 obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskanu godinu? * Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze? * Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore? * Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja 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 ovog zakona iz budžeta Crne Gore nije potrebno obezbjeđivati dodatna sredstva za 2025. godinu.  Implementacijom ovog Zakona ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.  Usvajanjem Zakona predviđeno je donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze u iznosu koji do donošenja tih akata nije moguće prezicno utvrditi.  Implementacijom ovog Zakona neće se ostvariti prihod za budžet Crne Gore.  Zakon još nije dostavljan na mišljenje Ministarstvu finansija, iz kojeg razloga ne postoje sugestije Ministarstva finansija na inicijativu za donošenje predloga Zakona.  Implementacijom ovog Zakona ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze. | |
| 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. | |
| Prilikom donošenja ovog Zakona nije korišćena eksterna ekspertska podrška. | |
| 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? | |
| Nema potencijalnih prepreka za implementaciju Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti.  Mjere koje će biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi, prije svega se ogledaju u promociji novih rješenja iz zakonskog teksta.  Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva jeste veći stepen resocijalizacije i reintegracije zatvorenika, izražen kroz smanjenje stope povratništva.  Za monitoring propisa je nadležno Ministarstvo pravde. | |
|  | |

Podgorica, 02. april 2025. godine

MINISTAR,

**mr Bojan Božović**