

*Марина Брашован Делић**
Студент докторских студија
Правни факултет Универзитета у Београду
ORCID: 0000-0003-0458-8713

ПРОБЛЕМИ КОД ИЗВРШЕЊА КАЗНЕ ЗАТВОРА У КУЋНИМ УСЛОВИМА**

САЖЕТАК: У Републици Србији, од свих алтернативних кривичних санкција судови су, поред условне осуде, најчешће изрицали казну затвора у кућним условима. Поред прегледа легислативе која регулише предметну област, аутор у раду указује на проблеме са којима се судови и повереници сусрећу у пракси приликом извршења казне затвора у кућним условима.

Неадекватна примена прописа који уређују извршење казне кућног затвора, уз техничке и кадровске недостатке са којима се Повереничка служба у оквиру Управе за извршење кривичних санкција у Републици Србији суочава, може водити њеној делимичној или привременој немогућности извршења.

Користећи се доступним статистичким подацима о изреченим кривичним санкцијама, испитивањем мишљења судија и ставова повереника, евалуацијом података из других истраживања у овој области, аутор је покушао да одговори на питање да ли се и на који начин постојећи проблеми извршења казне кућног затвора у Србији могу превазићи. Отклањање формалних и техничких недостатака у извршењу требало би да покаже у којој мери се изрицањем кућног затвора остварују циљеви генералне и специјалне превенције, имајући у виду да, у одре-

* marinabrasovan@yahoo.com

** Рад је примљен 29. 9. 2020, измењена верзија рада достављена је 6. 11. 2020, рад је прихваћен за објављивање 9. 11. 2020. године.

ђеним ситуацијама у пракси, изречена казна кућног затвора остаје нереализована.

Кључне речи: кућни затвор, начин извршења казне затвора, алтернативне санкције, повереник за извршење

УВОД

У Републици Србији једна од алтернативних санкција које се најчешће изричу су условна осуда и казна затвора у кућним условима. У пракси је уочено да се приликом извршења казне затвора у кућним условима јављају одређене потешкоће које, у већој или мањој мери, могу отежати или потпуно осујетити извршење казне коју је изрекао суд. Ти проблеми се начелно могу поделити у две групе. Прву, у коју спадају ограничења у законским прописима, и другу, ограничења која се јављају у раду судова и повереника који су надлежни за извршење ове кривичне санкције.

Нејасноће и честа промена законских прописа у овој области стварају недоумице у тумачењу законских одредби, које судови у пракси различито решавају. Прегледом прописа који уређују област извршења казне затвора у кућним условима, аутор је покушао да укаже на могући извор проблема и последице, које честе промене законских одредби узрокују у области извршења. За ефикасну примену правних норми одговорне су судије. Испитивањем ставова судија Вишег суда у Панчеву, Основног суда у Панчеву и Основног суда у Вршцу, добијен је одговор на питање, који начин извршења казне затвора у кућним условима је са становишта прописа који уређују ову област, најадекватнији.

За упознавање са техничким проблемима од важности је било прибавити и мишљење повереника Управе за извршење кривичних санкција. Применом метода средњег обима (интервјуа), са Повереником са територије Вишег суда у Панчеву (Јужнобанатски округ), добијени су подаци који непосредно указују на лошу праксу, да приликом изрицања кућног затвора, судови не проверавају испуњеност техничких услова за извршење казне. Применом метода евалуације, добијени подаци упоређени су са званичним подацима истраживања које је имало за циљ испитивање ставова повереника на територији Јужне, Источне и Западне Србије. Свеобухватни закључак, на основу мишљења испитаних повереника, јесте да је једна од главних препрека успешној реализацији кућног затвора, недостатак техничких услова за извршење, чију испуњеност судије не проверавају када изричу ову кривичну санкцију.

КРАТКОТРАЈНЕ КАЗНЕ ЗАТВОРА

У теорији је уврежен став да краткотрајне казне затвора делују психолошки као „шок-казне“.¹ Исто је показала и пракса. У установама у којима се издржавају дуже затворске казне не може се организовати процес ресоцијализације када су упитању кратке казне, јер је у њима немогуће спроводити индивидуалне третмане који одговарају личности извршиоца, а који би се засновали на њиховом претходном изучавању.²

Негативни ефекти краткотрајних казни затвора, отклањају се применом алтернативних мера (супституција казне): условног отпуста, условне осуде, судске опомене, рада у јавном интересу, одузимања возачке дозволе и паралелним мерама као што су: кућни затвор, електронски надзор, накнада штете, полудневно затварање, интензивни надзор и друге мере.³

Предност казне кућног затвора истиче се и у теорији. Овај тип кривичне санкције је изузетно повољан и по осуђеног, који трпи далеко нижи степен депривације, него да је у одговарајућој затворској установи, мање је стигматизован, мање губи друштвене контакте, а нарочито је за осуђеног добро што није лишен породичних контаката, није изложен тзв. криминалној инфекцији која је могућа у затворским установама, као и разним другим уобичајеним и прилично бројним негативним консеквенцама боравка у затвору.⁴

Прегледом статистичких података у Републици Србији за период од 2015. до 2019. године,⁵ може се закључити да је укупан број изречених казни затвора у кућним условима у односу на укупан број изречених казни затвора из године у годину све већи. То показује да су и домаћи судови следили општи тренд изрицања већег броја алтернативних кривичних санкција.

Тако, у 2015. години је на целој територији Републике Србије изречено 8.820 казни затвора, 19.290 условних осуда са запређеном казном

¹ Лазаревић, Д. (1974). *Краткотрајне казне затвора*. Београд, 78.

² Милутиновић, М. (1992). *Пенологија*. Београд, 156.

³ Јовашевић, Д. (2016). Кућни затвор у праву Републике Србије, законодавство, теорија и пракса. *Кривичне и прекршајне санкције и мере, изрицање, извршење и услови отпуста*, (ед. Стевановић И., Батричевић А.). Институт за криминологију и социологију истраживања, Београд, 155–156.

⁴ Шкулић, М. (2014). Алтернативне кривичне санкције. *Казнена политика као инструмент државне политике на криминалијет* (ед. Бејатовић, С., Веселиновић, Д.). Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Бања Лука, 251.

⁵ *Билтен пунoletних учинилаца кривичних дела 2019*. Републички завод за статистику, Београд, преузето 17. 4. 2021. са <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20205665.pdf>, 67.

затвора и 1.134 казни затвора у кућним условима. Овај тренд настављен је и у 2016. години, када је изречено 9.419 казни затвора, 17.541 условних осуда и 1.858 казни затвора у кућним условима. У 2017. години је изречено нешто мање казни затвора (8.220), условних осуда са запрећеним казнама затвора (17.948), док је повећан број изречених казни затвора у кућним условима у односу на претходну годину и износи 2.122. Судови су и у наредним годинама следили тренд повећања броја изречених казни затвора у кућним условима, па је током 2018. године изречено 2.205 казни затвора у кућним условима у односу према 7.408 изречених казни затвора и 16.880 условних осуда. У 2019. години, подаци показује блажи пад укупно изречених казни у односу на претходну годину и то: 6.772 казне затвора, 16.093 условних осуда са запрећеном казном затвора и 2.092 казне затвора у кућним условима. Дакле, објављени подаци казне политике у Републици Србији за пунолетне учиниоце кривичних дела показују да је и последњих година у порасту примена алтернативних кривичних санкција, посебно казна затвора у кућним условима.⁶

Истраживање које је спроведено на подручју Западне, Источне и Јужне Србије, потврђује да од свих изречених алтернативних кривичних санкција, кућни затвор доминира у односу на остале санкције и мере. У десет повереничких служби извршено је 260 казни затвора са електронским надзором у 2016. Само за првих шест месеци 2018. године извршено је 186 казни, док је кућног затвора, без електронског, извршавано 266 у 2016, а само у првих шест месеци 2018. извршена је 241 казна.⁷ Аутори истраживања указују да статистички подаци нису стопроцентно прецизни јер неки судови не воде прецизне и детаљне евиденције, како се види у одговорима које су судови доставили. На основу тога може се свакако изразити сумња у податке који се достављају и Републичком заводу за статистику на годишњем нивоу и касније користе у научноистраживачке сврхе.⁸ Без обзира на могуће статистичке грешке у евиденцијама судова, обрађени подаци показују тренд пораста изречених и извршених казни кућног затвора, са или без примене електронског надзора.

⁶ *Билтен пунолетних учинилаца кривичних дела 2019*. Републички завод за статистику, Београд, преузето 17. 4. 2021. са <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20205665.pdf>, 67.

⁷ Спасојевић, А. (2018). *Подрица примени алтернативних санкција и мера у Републици Србији*. Мрежа одбора за људска права у Републици Србији, Ниш, 89.

⁸ *Ibid.*

ПРАВНИ ОКВИР КУЋНОГ ЗАТВОРА

Сада важећи Кривични законик⁹ са последњим изменама и допунама из 2019. године (КЗ) и Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера¹⁰ из 2014. године са изменама из 2018. године (ЗИВСМ), уређују област извршења казне кућног затвора.

Поред кривичних санкција (казне затвора, новчане казне, казне рада у јавном интересу, одузимања возачке дозволе), које су своје место нашле у засебним члановима КЗ, чини се да законодавац није имао намеру да казну кућног затвора предвиди као засебну казну. То је учињено не из убеђења да се та казна битно не разликује од казне затвора, већ због законодавне технике.¹¹ Како се не би интервенисало код бројних одредаба у КЗ, јер би се код низа појединачних одредаба морало, поред затвора, унети и кућни затвор, покушано је да се тај проблем избегне.¹² Међутим, кућни затвор није предвиђен ни у засебном члану Законика, већ у оквиру казне затвора.¹³ Аргументација за одвајање кућног затвора у посебан члан Законика заснива се не само на посебним правилима за њено извршење, него и на чињеници да се таквим решењем чак и симболично јасно указује на потребу коришћења затварања у пенитенцијарним условима као *ultima ratio*.¹⁴

Законодавац предвиђа могућност изрицања казне затвора у кућним условима, као модалитет извршења казне затвора. Кућни затвор није самостална кривична санкција, већ могућност коју осуђени има у ситуацији када је изречена казна затвора у трајању до једне године, да исту издржава у просторијама у којима станује.¹⁵

У широј јавности, кућни притвор се поистовећује са кућним затвором. Иако имају исту форму и начин спровођења, обе мере се извршавају у кућним условима, са или без примене електронског надзора, али имају различиту сврху.¹⁶ Кућни притвор је кривичнопроцесни институт, а кућни

⁹ Службени гласник РС, 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19.

¹⁰ Службени гласник РС, 55/14, 87/18.

¹¹ Стојановић, З. (2018). *Коментар Кривичног законика*. Београд: ЈП Службени гласник, 237.

¹² *Ibid.*

¹³ V.: чл. 45. ст. 5. КЗ

¹⁴ Игњатовић, Б. (2018). *Право извршења кривичних санкција*, 6. издање. Београд, 128.

¹⁵ V.: чл. 45. ст. 5. КЗ.

¹⁶ Илић, А. (2012). Кућни затвор: Самостална кривична санкција или нови модел извршења затворске казне. *Актуелна питања кривичног законодавства (нормативни и практични аспекти)*, XLIX Саветовање Српског удружења за кривичноправну теорију и праксу, 450.

затвор институт пре свега права извршења кривичних санкција и самим тим су разлози због којих се одређују различити.¹⁷

Увођење кућног затвора у наш правни систем

Кривичним закоником из 2009. године ишло се корак даље у развоју алтернативних санкција и мера, увођењем потпуно новог облика извршења казне затвора, тзв. *кућног затвора*. На тај начин поред казни, рада у јавном интересу и одузимања возачке дозволе, започет је тренд изналажења алтернатива постојећој краткотрајној казни затвора.

Нове одредбе створиле су више дилема у судској пракси. Њима се нису прописивале неке посебне околности или критеријуми који би били смерница суду за избор казне кућног затвора.¹⁸ У почетку је било нејасно да ли суд казну кућног затвора одређује истовремено са одлуком суда о казни приликом пресуђења, или накнадно након правноснажности пресуде.¹⁹ Изменама ЗИКС из 2011. године отклоњена је дилема у погледу функционалне надлежности суда. Одређено је да се након правноснажности пресуде, пре него што осуђени ступи на издржавање казне, као и у току издржавања казне затвора, по предлогу странака, осуђеном може одредити да казну издржава без напуштања просторија у којима станује. Судска пракса је подржала идеју да председник суда преузме важну функцију у погледу извршења казне затвора,²⁰ с обзиром да је према садашњим законским решењима то једино било логично.

У теорији овакав начин извршења кућног затвора није прихваћен. Супротно свим процесним начелима и правилима, председнику суда су дата сувише широка овлашћења да се меша у поступак одлучивања о већ правноснажно и коначно изреченој казни. Заобилажењем судећег већа које изриче казну, другостепеног кривичног већа које казну може преиначити, председник суда је добио овлашћење да у посебном поступку

¹⁷ Илић, А. (2012). Кућни затвор: Самостална кривична санкција или нови модел извршења затворске казне, *Актуелна питања кривичног законодавства (нормативни и практични аспекти)*, XLIX Саветовање Српског удружења за кривичноправну теорију и праксу, 450.

¹⁸ Стојановић, З., Коларић, Д. (2015). У сусрет Закону о изменама и допунама Кривичног законика, *Сувројственавање савременим облицима криминалијетета – анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 1–17.

¹⁹ Стојановић, З. (2012). *Коментар кривичног законика*. Београд: ЈП Службени гласник, 215.

²⁰ Став кривичног одељења Врховног касационог суда од 28. 11. 2011. године. *Билтен Врховног касационог суда Републике Србије*. Београд: Intermex, бр. 1/15.

поново испитује олакшавајуће и отежавајуће околности за одмеравање казне. Поред ових околности, председник суда је водио један посебан поступак испитивања техничких услова односно могућности да осуђени казну издржава без напуштања просторија у којима станује. У пракси је то подразумевало прибављање извештаја Управе за извршење кривичних санкција о техничким условима за извршење казне у кућним условима, расположивости електронске опреме за праћење, добијање података од Телекома Србије да у стану где би осуђени издржавао казну постоји телефонски прикључак који нема „двојника“, као и сагласност лица уколико стан или простор где би осуђени издржавао казну није на његово име.

Иако је ово процесноправно решење данас с правом оспорено, будући да председник суда није овлашћен да процењује олакшавајуће и отежавајуће околности, у пракси је испитивање техничких услова, непосредно пре ступања на издржавање казне, од пресудног значаја.

Од момента пресуђења, па до момента ступања на издржавање казне, може проћи доста дуг временски период. Није искључено да се у међувремену промене околности које су од одлучујућег значаја за одређивање казне кућног затвора. Промена или недостатак техничких услова, који су неопходни за извршење кућног затвора, доводи у питање могућност извршења казне и ствара ризик од наступања апсолутне застарелости њеног извршења. Кривични законик Републике Србије (КЗ), у глави Х, одређује рокове апсолутне и релативне застарелости извршења казне. За кратке казне затвора, у које спадају и казне до шест месеци,²¹ релативна застара казне затвора наступа по протеку рока од две године, односно апсолутна за време које је два пута дуже.²² Чини се да је рок од четири године довољан да се једна пресуда спроведе у живот. Међутим, у пракси се као разлози који најчешће доводе до застарелости извршења казне затвора у кућним условима истичу: неодазивање осуђеног да ступи на извршење казне, осуђени се налази на издржавању друге казне у заводу и осуђени има изречене три или четири казне затвора у трајању до једне године.²³ До наведених ситуација може доћи када судови пре одређивања казне

²¹ Стојановић, З. (2012). *Коментар кривичног законика*. Београд: ЈП Службени гласник, 5.

²² Кривични законик Републике Србије (КЗ), *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005. – испр., 107/2005. – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016. и 35/2019, 4.

²³ Интервју са Повереником Управе за извршење кривичних санкција, задужен за територију надлежности Вишег суда у Панчеву, реализован кроз анонимни упитник који је путем Управе за извршење кривичних санкција достављен Поверенику у Панчеву дана 6. 6. 2019. Циљ упитника је био да се испита став и мишљење повереника о питањима који се тичу обављања послова из надлежности. Повереник је по занимању специјални педагог и на овим пословима ради већ шест година.

кућног затвора не проверавају све околности које су од пресудног значаја и за њено извршење. Дакле, окривљени који казну затвора већ издржава у заводу, због протекла времена за које се налази на издржавању казне затвора, може наступити апсолутна застарелост извршења казне кућног затвора, с обзиром да се углавном ради о краткотрајним казнама. Чак и примена одредби о спајању казни, онемогућила би да се казна затвора реализује у кућним условима. У једном основном суду је у периоду од 1. 1. 2014. до 31. 12. 2014. године утврђена апсолутна застарелост извршења кривичних санкција у 136 предмета тог суда.²⁴ Иако се податак односи на све врсте кривичних санкција, које су пар година уназад чекале на извршење, показатељ је да је застарелост извршења казни озбиљан проблем судова када се не поступа у складу са начелима хитности и ефикасности.

Закон о изменама и допунама Кривичног законика из 2012. године

Иако не на први изглед, промена у Кривичном законнику и доношење новог Закона о извршењу ванзаводских санкција и мера у пракси је продубила проблеме који су се јавили од почетка примене казне затвора у кућним условима. ЗИД КЗ из 2012. године одређује да, ако учиниоцу кривичног дела изрекне казну до једне године, суд може истовремено одредити да ће се она извршити тако што ће је осуђени издржавати у просторијама у којима станује.²⁵

Наизглед је претходни проблем момента у ком се врши замена казне затвора у кућни затвор превазиђен. Отклоњена су питања око кршења начела процесног и материјалног права у погледу овлашћења и функционалног облика суда који учествује у доношењу одлуке. Овлашћење за изрицање казне затвора у кућним условима пренето је са председника суда на судију који поступа у предмету. Казна затвора у кућним условима изриче се уз одлуку о казни. У изреци пресуде се одмерава казна и одређује се начин извршења у кућним условима, као и место где ће се казна извршити.

Законом је постављено и ограничење да се за кривична дела против брака и породице, казна затвора у кућним условима не може одредити оном окривљеном који живи у истом породичном домаћинству са оштећеним (чл. 45. ст. 5. КЗ). Са становишта природе и логике ствари, постављање услова у погледу забране да окривљени издржава казну у

²⁴ Податак добијен на основу одговора Основног суда у Панчеву Су II 17а-12/19, на захтев за приступ информацијама од јавног значаја од 23. 5. 2019.

²⁵ Чл. 45. ст. 5. КЗ.

истом простору са оштећеним је оправдано. Према подацима које су представили повереници и представници центара за социјални рад, у пракси је примећено одређивање извршења казне затвора у просторијама у којима осуђени станује и у случајевима када по КЗ то није дозвољено, и то код осуде за кривично дело насиље у породици, а на штету лица које станује у истом породичном домаћинству са осуђеним.²⁶

Иако у литератури нема конкретних података, што би било занимљиво видети, да ли је у предметном случају дошло до извршења овако изречене казне или је санкција остала само на папиру, у пракси се могу срести и друге сличне ситуације када казну није могуће извршити.

Једном правноснажном пресудом окривљени је осуђен на казну затвора у трајању од три месеца, која ће се извршити у просторијама у којима станује, истовремено је изречена и мера безбедности обавезног лечења наркомана у трајању до три године у затвореним условима, уз такође меру забране приближавања и комуницирања са оштећеном.²⁷ Изречена казна делује нелогично, јер ако је намера суда била да осуђени издржава казну код куће, изрицање мере безбедности у затвореним условима, која се извршава пре казне и у Специјалној затворској болници, говори да је одлука суда делимично неизвршива. Осуђени прво ступа на извршење мере безбедности.²⁸ Тек након што истекне време одређено за лечење, осуђени може започети издржавање казне затвора у кућним условима. Време које је проведено на лечењу урачунава се у казну затвора.²⁹ Ако би се претпоставило да осуђени на лечењу проведе пуне три године колико закон дозвољава, казна затвора у кућним условима би фактички била урачуната и извршена у пренитенцијарним условима. Изречена казна кућног затвора остаје само могућност и нада окривљеном у моменту објављивања пресуде.

Закон о ванзаводским санкцијама и мерама из 2014. године

Од 1. септембра 2014. године када је почела примена новог Закона о извршењу ванзаводских санкција и мера, на један нов начин је уређена материја извршење казне затвора у кућним условима, одредбама чланова

²⁶ Петровић, М. Н., Јовановић, С. (2015). *Прејоруке за унапређење примене алтернативних кривичних санкција и мера рехабилитивне правде у Србији*. Београд: Центар за демократију, 41.

²⁷ Списи Основног суда у Панчеву ИК. бр. 51/19. и пресуда Основног суда у Панчеву К. бр. 846/2018. од 6. 2. 2018. године.

²⁸ V.: чл. 207. ЗИКС.

²⁹ V.: чл. 84. КЗ.

од 20. до 33. у оквиру главе четврте која носи назив „Извршење ванзаводских санкција и мера које је одредио суд“. Овим Законом се први пут користи термин „Кућни затвор“, иако је то супротно материјално-правним одредбама КЗ, који још увек говори о „Извршењу казне затвора у просторијама у којима осуђени станује“.³⁰

Кућни затвор суд може одредити да се извршава са или без електронског надзора.³¹ Правноснажну одлуку којом је одређена казна затвора и да ће исту осуђени издржавати без напуштања просторија у којима станује, суд доставља повереничкој служби у оквиру Управе за извршење кривичних санкција.³² Положај повереничке службе, организација и овлашћења која она има у поступку извршења, надзора и контроле у спровођењу алтернативних кривичних санкција, одређена је одредбама ЗИКС и ЗИВСМ. Повереничка служба се оснива за подручје територијалне надлежности једног или више виших судова, а у оквири повереничке службе послове извршења обавља државни службеник, повереник.

У пракси, иако је повереничка служба образована за територију Вишег суда у Панчеву, чије се седиште налази у Панчеву, Основни суд у Панчеву, Основни суд у Вршцу и Виши суд у Панчеву, правноснажне одлуке о извршењу казне кућног затвора, достављају преко Управе за извршење кривичних санкција, која има седиште у Београду, надлежном поверенику у Панчеву. Значајно краће времена за достављање је потребно ако би се правноснажна одлука доставила директно Поверенику у Панчеву. Међутим, организација је таква да се сва писмена намењена повереницима шаљу преко Управе у Београду, због чега се губи драгоцено време које је неопходно за благовремено предузимање радњи извршења казне.³³

Додатни проблем јесте што Управа за извршење кривичних санкција тек по протеклу одређеног рока, а тај рок може бити годину и годину и по дана, први пут доставља правноснажну и извршну пресуду надлежном поверенику на извршење.³⁴

³⁰ Ђорђевић, Ђ. (2015). Казна кућног затвора као алтернативна кривична санкција, *Сујројстџављање савременим облицима криминалијетета – анализа сџања, евројски сџандард и мере за унајређење*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 105.

³¹ Види чл. 20. Закона о извршењу ванзаводских санкција и мера, *Службени гласник РС*, бр. 55/2014. и 87/2018.

³² V.: чл. 21. ЗИВСМ.

³³ Интервју са Повереником..., фуснота 23, стр. 196 овог рада.

³⁴ Подаци добијени из интервјуа са вишим судијским сарадником Основног суда у Панчеву, Ј. А., који обавља послове извршења кривичних санкција уназад три године. Усмени разговор са унапред припремљеним питањима је обављен 27. 5. 2019. у просторијама Вишег суда у Панчеву.

На основу интервјуа са судијским сарадником Основног суда у Панчеву, који ради материју извршења кривичних санкција, сагледани су проблеми са којима се у пракси Основни суд у Панчеву суочава у овој области:

„У пракси се сматра да је један од проблема што повереници нису дипломирани правници и нису упознати од стране Управе да постоји и рок релативне застарелости извршења казне, што је потенцијална опасност од наступања релативне застаре извршења казне у оним предметима где се благовремено не предузимају радње. Такође, чињеница је да у Републици Србији постоји мали број повереника. Примера ради, Повереник надлежан за Виши суд у Панчеву, надлежан је за целу територију Јужнобанатског округа, што је велики посао за једно лице. Посебно када су и техничке могућности Повереника проблем, јер нема путничко возило којим би обилазила и покрила на терену целу територију надлежности.“³⁵

Започињање извршења казне затвора у кућним условима

Предуслов да се започне са издржавањем казне у кућним условима, јесте да се осуђено лице налази у стану који је одређен као место где борави током спровођења кућног затвора и где су испуњени сви претходни технички услови за извршење. Правилником о начину извршења ванзаводских санкција и мера и организацији и раду Повереника³⁶, прописана је процедура извршења, а прецизиран је и хитан рок о активирању опреме за електронски надзор, односно отпочињање издржавања казне.

Чињеница је да од момента када се објави првостепена пресуда, до момента када се пресуда достави на извршење, најпре судији односно референту за извршење кривичних санкција, па потом преко Управе надлежном Поверенику, прође одређени временски период, за који, у битној мери могу да се промене околности које су постојале у моменту одређивања кућног затвора. Ако су у једном моменту били испуњени сви технички услови за извршење, у другом моменту, услед одређених разлога, непостојање тражених услова може угрозити или потпуно онемогућити извршење казне.

Може се оправдано поставити питање да ли судови у сваком случају приликом изрицања казне испитују постојање техничких услова за

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Чл. 7. Правилника о начину извршења ванзаводских санкција и мера и организацији и раду повереника, *Службени гласник РС*, бр. 30/15.

извршење казне затвора у кућним условима. Кроз интервју са Повереником Управе за извршење кривичних санкција добијен је одговор на питање: „Да ли суд тражи Извештај од повереничке службе пре изрицања пресуде у циљу боље процене о примењивости санкције/мере“, одговор повереника је: „Не, никада.“³⁷ Ово показује да је један од проблема казне кућног затвора што суд, иако по закону има овлашћења, не проверава да ли су испуњени сви технички услови да се казна изврши на начин који је у пресуди одређен.

Промењене околности

Промењене околности могу настати под утицајем више фактора. Услед више силе, када је због природних догађаја место одређено за издржавање казне престало да постоји, нпр. услед земљотреса или поплава уништена кућа или стан, услед смрти власника стана, отпадне претходно дата сагласност да се казна извршава у стану умрлог. То могу бити и правне сметње, нпр. поступци реституције претходних година довели су до враћање раније одузете имовине и промене власника непокретности или поступци експропријације непокретности.³⁸

За разлику од немогућности извршења које не потичу од стране осуђеног лица, у пракси су најчешћи случајеви где услед последица злонамерног понашања осуђеног, не долази до започињања извршења казне кућног затвора.³⁹ Циљ осуђеног је да због протека времена не дође до започињања извршења казне.

Правилник ближе одређује шта се сматра просторијама у којима осуђени станује.⁴⁰ Ако окривљени није власник куће или стана, прибавиће сагласност власника куће или стана у којем ће се казна извршавати. Могуће је претпоставити, а у пракси није ретко, да због протека времена од момента пресуђења до момента извршења, намерно или без кривице власника непокретности који је дао сагласност за извршење казне, дође до отуђења непокретности. Повереник о томе обавештава суд, који би требало да има правни механизам да реши спорну ситуацију.

Суд нема законских овлашћења да новонасталу ситуацији измени. Закони који уређују област извршења кривичних санкција, не дају

³⁷ Интервју са Повереником..., фуснота 23, стр. 196 овог рада.

³⁸ *Билџен Вишег суда у Београду* 89/2018. година, Београд: Intermex, 156–173.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ V.: чл. 5. Правилника о начину извршења ванзаводских санкција и мера и организацији и раду повереника, *Службени Гласник РС*, бр. 30/15, 10.

одговор на ово питање. Уколико окривљени није претходно ступио на издржавање казне кућног затвора, иста не може бити замењена казном затвора која се издржава у Заводу за извршење казне затвора.

КЗ је јасан и одређује под којим условима може доћи до замене, да је осуђени започео са издржавањем казне и да је самовољно напустио просторије у којима станује.⁴¹

Све остале ситуације, када осуђени није ни започео са издржавањем казне, без обзира на разлоге, остају ван домашаја ових одредби. Спорна ситуација се не може решити ни применом општих одредби процесног закона. Законик о кривичном поступку⁴² (ЗКП) експлицитно набраја под којим условима се може изменити правноснажна судска одлука. Захтев за понављање поступка се може поднети само у корист окривљеног, па се зато казна кућног затвора не може преиначити у казну затвора. Захтев за заштиту законитости дозвољено је поднети због повреде закона односно одредаба поступка који је претходио доношењу правноснажне судске одлуке, али када је казна затвора у кућним условима изречена у складу са одредбама закона, накнадна немогућност извршења казне не може бити предмет захтева за заштиту законитости.

Поједини судови су наведени проблем покушали да реше применом аналогије у тумачењу одредбе 278. ЗКП, која одређује услове у којима судија може донети посебно решење када се појави сумња у дозвољеност извршења.⁴³ Тако, Основни суд у Нишу је решењем СУ IX 124/14 од 17. 11. 2014. обуставио поступак извршења казне затвора забраном напуштања просторија у којима осуђени станује и одредио да осуђени казну издржи у казнено-поправном заводу.⁴⁴ Разлог за обуставу извршења казне је био то што осуђени није поштовао договор са повереником и није био у својим просторијама ради монтирања уређаја за електронско праћење. Међутим, примена одредбе 278. ЗКП није адекватна, јер цитирано правило децидно одређује ситуације у којима може доћи до измене правноснажне одлуке о казни, а једно од предвиђених решења није и замена кућног затвора у казну затвора, нити се може подвести под ову правну норму.

⁴¹ V: чл. 45. ст. 4. КЗ.

⁴² *Службени гласник РС*, бр.72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19.

⁴³ Чл. 278. ст. 1. ЗКП: „Ако се појави сумња о дозвољености извршења судске одлуке или о рачунању казне, или ако се у правноснажној пресуди или решењу које одговара пресуди није одлучено о урачунавању притвора или раније издржане казне, или урачунавање није правилно извршено, о томе ће одлучити посебним решењем суд који је судио у првом степену. Жалба не задржава извршење решења, осим ако суд није другачије одредио.”

⁴⁴ Решење Основног суда у Нишу СУ IX 124/14 од 17. 11. 2014, *Билтен Вишег суда у Нишу*, 33/15, Београд: Intermex.

Измене и допуне Закона о извршењу кривичних санкција из 2019.

Новим измена и допунама ЗИКС, усвојеним 24. априла 2019. године, поново је, на другачији начин у односу на раније измене прописа, решено питање функционалне надлежности за извршење казне затвора у просторијама у којима осуђени станује. Сада важеће решење уводи нова овлашћења судији за извршење кривичних санкција, да након правноснажности пресуде одлучује о молби осуђеног да изречену казну затвора до једне године издржава у просторијама у којима станује.⁴⁵

На тај начин се у наш систем извршења кривичних санкција, поред постојећег, уводи још један начин одређивања казне затвора у кућним условима. Последње измене и допуне КЗ не прате ЗИД ЗИКС, те је за сада нејасно да ли је законодавац имао интенцију да се примењују два начина одређивања казне затвора у кућним условима.

Први је онај који се и до сада примењивао и где је материјално-правни основ у чл. 45. ст. 3. КЗ. ЗИВСМ техничке природе и уређује спровођење извршења казне кућног затвора. Поред постојећег, судови ће сада примењивати и начин замене казне затвора по молби осуђеног након правноснажности пресуде, а до ступања на извршење казне затвора по ЗИКС. По много чему нови начин извршења подсећа на некадашњи првобитни систем замене казне затвора, једина разлика је у погледу лица који о томе одлучује. Последњим решењем је то судија за извршење кривичних санкција. У погледу другостепене надлежности одлучивања о жалби, претходним решењем је то био другостепени суд, сада је то ванрасправно веће истог суда.

Судија за извршење кривичних санкција водиће рачуна да ли се променом начина извршења казне затвора остварује сврха кажњавања.⁴⁶ У ту сврху, судија за извршење ће водити рачуна о постојању техничких могућности за извршење и другим околностима од значаја за извршење.⁴⁷ Усвојеним решењима наше законодавство остаје на старом колосеку остављајући судији на оцену да ли ће од околности конкретног случаја замена казне затвора остварити сврху кажњавања.

⁴⁵ Чл. 41а. Закона о извршењу кривичних санкција (2019): „Након правноснажности пресуде, до ступања на извршење казне затвора, осуђени може поднети молбу да изречену казну затвора до једне године извршава у просторијама у којима станује. О молби из ст. 1. овог члана одлучује судија за извршење суда који је донео првостепену пресуду, односно уколико је пресуду донео основни суд, одлуку доноси судија за извршење непосредно вишег суда.”

⁴⁶ V.: чл. 41а ст. 4. ЗИД ЗИКС.

⁴⁷ V.: чл. 41а ст. 6. ЗИД ЗИКС.

Широко дата овлашћења поново могу наићи на замерку тзв. „дво-струког вредновања“. Заменом казне затвора по молби осуђеног, поново ће се испитивати све оне околности које су већ биле узете у обзир приликом одмеравања казне.

Ипак, предност решења јесте да између времена одлучивања о замени казне затвора до времена када се приступи спровођењу казне, не може проћи дуг временски период, самим тим је већа вероватноћа да ће се замењена казна затвора фактички и извршити. Закон је одредио и кратак рок од три дана за жалбу на решење судије за извршење, док ванрасправно веће истог суда доноси одлуку у складу са процесним одредбама ЗКП (уобичајени рок у пракси је најдуже 30 дана).

Тиме је створен простор да се отклоне пропусти који су уочени у пракси, да због протеча времена и промењених околности, дође или до застарелости извршења казне, или до фактичке немогућности њеног извршења. Остаје да се види да ли ће судови уједначити судску праксу у овој области.

Ваља указати и на још један недостатак новог решења. Без адекватних измена у КЗ, које ће пратити прихваћено решење из ЗИКС, постојаће реална опасност да се поступак извршења казне води истовремено пред два суда. Пред основним судом, по одредбама КЗ водиће се поступак извршења казне затвора која је одређена правноснажном пресудом. Истовремено пред судијом за извршење вишег суда, водиће се поступак по молби осуђеног за замену казне затвора у казну кућног затвора. Као резултат тога може доћи до злоупотреба одредби о одлагању извршења казне сходно чл. 59. ЗИКС, где би осуђени као разлог да се извршење казне одложи, наводио поступак који је по молби осуђеног за замену казне, у току. Проблем не би постојао да одредба чл. 59. ЗИКС познаје као разлог за одлагање извршења казне затвора поступак који је у току, у супротном, поново је створена правна празнина са којом ће судови морати да поступају по најбољем знању.

За потребе овог рада спроведена је анкета међу судијама кривичних одељења и Вишег суда у Панчеву, Основног суда у Панчеву и Вршцу, ради испитивања става поводом предложених законских решења у вези са начином извршења казне затвора у кућним условима. Резултати спроведене анкете показују да су судије Вишег суда у Панчеву уједначеног става у погледу функционалне надлежности за замену казне затвора у казну затвора у кућним условима (три судије су подржале досадашње законско решење да кућни затвор одређује судија у моменту изрицања казне, док је исти број судија подржало последње законско решење да о замени казне одлучује судија за извршење кривичних санкција). За разлику од Вишег суда, судије Основног суда у Панчеву су се у претежном броју 5:2 изјасниле у корист постојећег законског решења, где судија у моменту изрицања

казне затвора одређује да ће се иста издржати у кућним условима. Слична је ситуација и са судијама Основног суда у Вршцу, које су се изјасниле у већини 3:1 за функционалну надлежност поступајућег судије да приликом одмеравања казне одређује и начин извршења у кућним условима. Укупно гледано, изражени ставови судија, иако на ограниченом узорку, показују да је, према мишљењу већине испитаних, са становишта општих принципа кривичног права најадекватније правно решење да се о кућном затвору одлучује приликом изрицања казне у самој пресуди.⁴⁸

ПРОБЛЕМИ ИЗВРШЕЊА КУЋНОГ ЗАТВОРА ИЗ УГЛА ПОВЕРЕНИКА

О проблемима са којима се Повереник сусреће у пракси приликом извршења казне затвора, може се издвојити следеће: 1. управа не располаже са довољним бројем уређаја за електронско праћење; 2. разлози који отежавају рад Повереника и контролисање кућног затвора са или без примене електронског надзора огледају се у непостојању техничких могућности (лице нема фиксни телефон, Повереник нема слободно возило за теренску проверу, нема расположиво гориво за возило) и велики број активних осуђеника без примене електронског надзора; 3. суд не проверава техничке могућности пре изрицања казне (постојање телефона, струје, стана/куће); 4. изрицање повратницима казне кућног затвора, лицима која су била у свим затворима у Србији; 5. изрицање казне у кућним условима, лицима која се већ налазе на издржавању друге казне затвора у заводу; 6. изрицање три или више пута казне кућног затвора истом осуђеном, па се електронска опрема код једног осуђеног налази две, три године, а код кућног притвора и дуже.⁴⁹

⁴⁸ Анкета је била анонимна, спроведена је 19. 7. 2019. међу судијама кривичних одељења Вишег суда у Панчеву (6 судија), Основног суда у Панчеву (7 судија) и Основног суда у Вршцу (4 судије). Постављено је питање: „По Вашем мишљењу које је од доле понуђених законских решења о извршењу казне затвора у кућним условима, најадекватније?” Мишљење се изражавало заокруживањем испред понуђеног одговора и додавањем у празно поље. Понуђени одговори обухватили су три законска решења којима је регулисано питање надлежности и начина одређивања казне затвора у кућним условима. Прво питање односи се на законско решење да председник суда одлучује о молби осуђеног за замену казне затвора у казну у кућним условима. Друго питање односи се на сада важећу одредбу Кривичног законика да судија у моменту одређивања казне у пресуди одређује и начин извршења. Треће питање односи се на ново решење ЗИД ЗИКС да је за одређивање начина извршења, након правноснажности пресуде, надлежан судија за извршење кривичних санкција.

⁴⁹ *Ibid.*

О отежаном спровођењу алтернативних кривичних санкција, па и казне затвора, Повереник обавештава Управу за извршење кривичних санкција. У циљу превазилажења проблема, Управа је: утврдила радне циљеве ради побољшања ефикасности у извршењу; увела електронске базе матичних књига за све судске предмете и усвојена је Измена и допуна ЗИКС да уколико се осуђени не појави на првом разговору, суд издаје наредбу за принудно довођење.⁵⁰

Ради унапређења и ефикаснијег извршења алтернативних санкција, према мишљењу Повереника, неопходно је унапредити кадровске капацитете, успоставити сарадњу суда и повереничке службе пре изрицања пресуде у смислу тражења извештаја о могућностима извршења казне и створити боље техничке услове за извршење санкција (пријем поште, службена возила, референте).⁵¹

Истраживање ставова и мишљења повереника запослених у 10 канцеларија повереничких служби (Ниш, Неготин, Зајечар, Пирот, Врање, Лесковац, Нови Пазар, Прокупље, Краљево и Ваљево), издвојило је закључак о две врсте проблема са којима се повереници сусрећу приликом извршења алтернативних санкција и мера: 1. законски проблеми (нејасна и непрецизна регулатива) и технички недостаци повереничке службе.⁵² Од 18 повереника половина њих (9) сматра да судови изричу неадекватну санкцију према осуђеном лицу. Изричу се санкције вишеструким повратницима или електронски надзор код зависника од дрога, или онима који немају техничке услове за спровођење санкције, као што су бескућници. Суд не проверава техничке услове за извршење санкције пре изрицања пресуде иако за то има законску могућност бар кад је у питању кућни затвор. Као најчешћу алтернативну санкцију или меру која се изриче сви повереници истичу казну затвора у просторијама у којима осуђени станује / кућни затвор (100 %). На основу своје оквирне процене са лицама која су извршавала неку алтернативну санкцију или меру, повереници су истакли да су исти били повратници у 20–60 % случајева (50 % испитаника). Упоређујући ставове повереника који су били обухваћени овим истраживањем и података које је аутор добила од повереника у Панчеву, може се констатовати да се ставови око кључних питања поклапају.⁵³

Када је у питању контролисање кућног притвора без електронског надзора, сви повереници као отежавајуће елементе учевају: непостојање

⁵⁰ Интервју са Повереником..., фуснота 23, стр. 196 овог рада, 6.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Спасојевић, А. (2018). *Подрика примени алтернативних санкција и мера у Републици Србији*. Мрежа одбора за људска права у Републици Србији, Ниш, 4.

⁵³ „Непостојање техничких услова за извршење, изрицање казне кућног затвора повратницима, судови никада не траже извештај о испуњености техничких услова.”

техничких услова за спровођење мере – окривљени нема фиксни телефон (67%), немогућност чешћег обиласка / теренских посета због техничких услова – недостатак службеног возила, превелик обим посла и недостатак времена од стране повереника или удаљеност окривљеног лица (78%). Четири повереника су мишљења да је физички немогуће контролисти 24 сата да ли је лице у кући или не. Поред тога, неки као отежавајуће околности виде личне особине окривљеног – ментални статус, зависност од дрога или непостојање подршке од стране породице окривљеног која би помагала у контроли мере.

На основу обрађених података у истраживању, закључак је да неуједначена судска пракса (исте ситуације се решавају различитим правним решењима у зависности од судије), нејасни и непрецизни критеријуми на основу којих суд може изрећи одређену санкцију (не само формални услов), неусклађеност правне регулативе (закони и подзаконски акти), недовољно и неадекватно искоришћавање већ постојећих прописаних одредби, доводе једним делом до проблема у извршењу алтернативних санкција и мера, преваходно кућног затвора.⁵⁴ Други проблеми односе се на непостојање адекватних техничких услова на које је у овом раду већ указано.

ЗАКЉУЧАК

Казна затвора у кућним условима је несумњиво једна од алтернативних санкција која представља адекватну замену за краткотрајне казне лишења слободе.

Идеју да се кућним затвором може адекватно одговорити на одређене облике криминалитета, прихватила је и Република Србија. У периоду од 2014. године до данас, законски прописи који уређују поступак изрицања кућног затвора су три пута мењани, иако је у суштини остала иста санкција. У сваком од модалитета који су закони регулисали, осуђени је казну до једне године издржавао у свом стану или код куће. Међутим, промене правних норми које су ову материју поделиле на три закона (КЗ, ЗИКС и ЗИВСМ), нејасноће у погледу надлежности и овлашћења судије који изриче казну с једне, до непримењивања прописа у њиховој свеобухватности (судије не проверавају испуњеност свих услова за извршење) с друге стране, у пракси доводи до озбиљне опасности да казна затвора у кућним условима застари и не буде извршена. То је посебно случај када

⁵⁴ Спасојевић, А. (2018). *Подршка њ примени алтернативних санкција и мера у Републици Србији*. Мрежа одбора за људска права у Републици Србији, Ниш, 4.

се, због дужег протеча времена од одређивања казне до њеног спровођења, околности промене. Било да промена околности наступи као сплет животних догађаја, или пак као последица злонамерног поступања осуђеног, наши прописи би морали да регулишу дату ситуацију с аспекта општих норми материјалног и процесног права, тако да се правна празнина не попуњава неједнаким поступањем судова.

Из статистичких података се закључује да је удео изречених казни затвора у кућним условима у односу на казну затвора велики, што показује тежњу судија ка примени алтернативних видова кажњавања, али из доступних података се не види који од укупног броја изречених казни затвора у кућним условима фактички бива извршен, а колики број њих застари. Прикупљање података о фактичком извршењу казне могло би помоћи сагледавању ефеката који се овом санкцијом у пракси постижу.

Нема дилеме да извесни проблеми у извршењу кућног затвора постоје. Резултати других истраживања који су упоређени са резултатима испитивања повереника, указују на правноформалне и техничке недостатке у пракси. Неуједначена судска пракса, неусклађеност законске регулативе, недовољно коришћење постојећих прописа, само су један аспект узрока проблема на које је указано. Други се односе на техничке услове које повереници немају у оној мери у којој је то неопходно за успешно и ефикасно извршење ванзаводских мера.

Последње измене законских прописа из 2019. године доносе новине у начину и надлежности за одређивање кућног затвора. Судији за извршење кривичних санкција проширена су овлашћења. Иако се са становишта процесних постулата могу наћи замерке овом решењу, донекле је превазиђено питање дугог протеча времена одлучивања о замени казне затвора до времена када се приступи спровођењу казне. Тим је већа вероватноћа да ће се замењена казна затвора фактички и извршити и избећи опасност апсолутне застаре казне. Међутим, и даље остају технички проблеми који се односе на организацију службе повереника, повећање кадровског и организационог капацитета. Остаје да се види да ли ће се у оквиру криминалне политике предузети одређене мере како би се уочени проблеми у пракси превазишли.

ЛИТЕРАТУРА

- Ђорђевић, Ђ. (2015). Казна кућног затвора као алтернативна кривична санкција. *Сувојскавања савременим облицима криминалишета – анализа сшања, евројски сшандарди и мере за унајређење*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 105.

- Игњатовић, Ђ. (2018). *Право извршења кривичних санкција*, (6. издање). Београд, 128.
- Илић, А. (2012). Кућни затвор: самостална кривична санкција или нови модел извршења затворске казне. *Актуелна питања кривичног законодавства (нормативни и практични аспекти)*, XLIX Саветовање Српског удружења за кривичноправну теорију и праксу, 450.
- Јовашевић, Д. (2016). Кућни затвор у праву Републике Србије, законодавство, теорија и пракса. *Кривичне и прекршајне санкције и мере, изрицање, извршење и условни отпуст*, (ед. Стевановић, И., Батричевић, А.), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 155–156.
- Лазаревић, Д. (1974). *Крайкоптрајне казне затвора*, Београд, 78.
- Милутиновић, М. (1992). *Пенологија*, Београд, 156.
- Петровић, М. Н., Јовановић С. (2015). *Прејоруже за унапређење примене алтернативних кривичних санкција и мера ресторативне правде у Србији*, Центар за демократију, Београд, 41.
- Спасојевић, А. (2018). *Поддршка примени алтернативних санкција и мера у Републици Србији*, Мрежа одбора за људска права у Републици Србији, Ниш, 89.
- Стојановић, З. (2018). *Коментар Кривичног законика*, ЈП Службени гласник, Београд, 237.
- Стојановић, З. (2012). *Коментар Кривичног законика*, ЈП Службени гласник, Београд, 215.
- Стојановић, З., Коларић, Д. (2015). У сусрет Закону о изменама и допунама Кривичног законика, *Сувојсћавање савременим облицима криминалијета – анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 1–17.
- Шкулић, М. (2014). Алтернативне кривичне санкције, *Казнена политика као инструмент државне политике на криминалијети* (ед. Бејатовић, С., Веселиновић, Д.), Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Бања Лука, 251.

Документи

Билтен јунолејних учинилаца кривичних дела 2019. Републички завод за статистику, Београд, преузето 17. 4. 2021. са <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20205665.pdf>

Судска пракса

Став кривичног одељења Врховног касационог суда од 28. 11. 2011. године, *Билтен Врховног касационог суда Републике Србије*, Intermex, Београд, бр. 1/15.

Списи Основног суда у Панчеву ИК. бр. 51/19.

Пресуда Основног суда у Панчеву К. бр. 846/2018. од 6. 2. 2018. године.

Билтен Вишег суда у Београду, 89/2018, Intermex, Београд, 156–173.

Билтен Вишег суда у Нишу, 33/2015, Intermex, Београд преузето 3. 6. 2019. са <http://www.propisi online.com/Practice/Decision/45520>

Закони

Кривични законик Републике Србије (КЗ), *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005. – испр., 107/2005. – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016. и 35/2019.

Закон о извршењу кривичних санкција (ЗИКС), *Службени гласник РС*, бр. 55/2014. и 35/2019.

Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера (ЗИВСМ), *Службени гласник РС*, бр. 55/2014. и 87/2018.

Законик о кривичном поступку (ЗКП), *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014. и 35/2019.

*Marina Brašovan Delić**

Ph.D. Student

Faculty of Law, University of Belgrade

ORCID: 0000-0003-0458-8713

PROBLEMS WITH THE EXECUTION OF HOUSE ARREST**

ABSTRACT: In the Republic of Serbia, out of all alternative sanctions, the courts have most often issued house arrest, in addition to a suspended sentence. Besides a review of the legislation governing the subject matter, the author attempts to point out the problems that the courts and trust agents encounter in practice when executing the sanction of house arrest.

Inadequate application of the regulations governing the execution of house arrest, along with technical and personnel shortcomings faced by the Trust Agency of the Administration for the Execution of Penitentiary Sanctions in the Republic of Serbia, may lead to a partial or temporary inability to execute the sentence.

By using the available statistics on imposed criminal sanctions, examining the opinions of the judges and the views of the trust agents, and evaluating data from other research conducted in this area, the author attempts to answer the question of whether and how the existing problems with house arrest in Serbia could be overcome. Eliminating the formal and technical deficiencies in the

* marinabrasovan@yahoo.com

** The paper was received on September 29, 2020, a revised version was delivered on November 6, 2020, and accepted for publishing on November 9, 2020. The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik* of the Bar Association of Vojvodina.

execution should demonstrate the extent to which the imposition of house arrest achieves the aims of general and special preventive measures, while bearing in mind that, in certain situations in practice, the sentence of house arrest remains unexecuted.

Keywords: house arrest, the manner of executing an imprisonment sentence, alternative sanctions, trust agent for execution

INTRODUCTION

In the Republic of Serbia, two of the most common alternative sanctions are a suspended sentence and house arrest. In practice, it has been observed that certain difficulties arise during the execution of the house arrest sentence, which can, to a lesser or greater degree, make executing the court-imposed sentence difficult or even impossible. These problems can primarily be divided into two categories. The first one includes the limitations of legal regulations; the second one includes limitations that arise in the operations of the courts and the trust agents authorized to execute these criminal sanctions.

The vagueness of and common changes to the legal regulations in this field cause ambiguity in interpreting the legal provisions, which are handled differently by the courts in practice. By an overview of the provisions which regulate the execution of the sanction of house arrest, this paper will attempt to demonstrate the possible source of the problem and the consequences of frequent changes to the legal regulations in the field of executing sanctions. Judges are responsible for the efficient application of legal norms. By examining the opinions of the judges of the Higher Court in Pančevo, the Basic Court in Pančevo, and the Basic Court in Vršac, we have found an answer to the question of which manner of executing house arrest is the most adequate, from the perspective of the provisions regulating this field.

To familiarize ourselves with the practical problems, it was important to obtain the opinions of the trust agents from the Administration for the Execution of Penitentiary Sanctions. Via an interview with the trust agent from the territory of the Higher Court in Pančevo (the South Banat District), information was obtained that directly indicates poor practices – during the ruling on house arrest, the courts do not examine the fulfilment of the technical conditions necessary for executing the sanction. Applying the evaluation method, the obtained data was compared with the official data of the research which had the purpose of examining the opinions of the trust agents on the territories of South, East, and West Serbia. The overall conclusion, based on the opinions of the participating trust agents, is that one of the main obstacles in

successfully implementing house arrest is a lack of technical conditions necessary for its execution, and the fulfilment of which is not examined by the judges when issuing these sanctions.

SHORT-TERM PRISON SENTENCES

In legal theory, the position that short-term prison sentences act as psychological “shock-sentences” is deeply rooted.¹ The same has been demonstrated in practice. In institutions used for housing prisoners serving long sentences, the process of re-socialization cannot be organized in regards to prisoners serving short-term sentences, as, in them, it is impossible to conduct individual treatments that fit the personality traits of the prisoners and which would be based on prior analysis.²

The negative effects of short-term prison sentences are annulled by applying alternative sanctions (sentence substitution): release on parole, suspended sentence, judicial admonition, community service, revoking the driver’s licence; and other parallel measures, such as: house arrest, electronic surveillance, damage compensation, work release programmes, intensive surveillance, and other measures.³

The advantages of the sanction of house arrest are stressed in legal theory. This type of criminal sanction is very advantageous to the prisoner, who has much fewer rights taken away than if they were to serve the sentence in an appropriate penal institution, they are less stigmatized, lose fewer social relations, and it is especially beneficial that they are not deprived of familial contact; they are not exposed to the so-called criminal infection which is possible in penal institutions, as well as to other common and quite numerous negative consequences of a stay in prison.⁴

An examination of the statistical data for the Republic of Serbia in the period from 2015 to 2019,⁵ leads to the conclusion that the share of the

¹ Lazarević, D. (1974). *Kratkotrajne kazne zatvora*. Belgrade, 78.

² Milutinović, M. (1992): *Penologija*. Belgrade, 156.

³ Jovašević, D. (2016). Kućni zatvor u pravu Republike Srbije, zakonodavstvo, teorija i praksa, *Krivične i prekršajne sankcije i mere, izricanje, izvršenje i uslovni otpust*, (ed. Stevanović I., Batričević A.). Belgrade: Institute of Criminological and Sociological Research, 155–156.

⁴ Škulić, M. (2014). Alternativne krivične sankcije, *Kaznena politika kao instrument državne politike na kriminalitet* (ed. Bejatović, S., Veselinović, D.). Banja Luka: Serbian Association for Criminal Law and Practice, 251.

⁵ *Bilten punoletnih učinilaca krivičnih dela 2019*. Belgrade: Statistical Office of the Republic of Serbia, 2020, 67, retrieved on: 17/04/2021, from <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20205665.pdf>.

sanction of house arrest regarding the total number of imprisonment sanctions is rising. This demonstrates that the domestic courts have followed the trend of imposing alternative sanctions.

Thus, in the Republic of Serbia in 2015, 8 820 prison sentences and 19 290 suspended imprisonment sentences were issued, while house arrest was issued in 1134 of cases. This trend continued into 2016, wherein a total of 9 419 prison sentences and 17 541 suspended imprisonment sentences were issued, and house arrest was issued 1 858 times. In 2017, somewhat fewer prison sentences were issued, at 8 220, and 17 948 suspended imprisonment sentences, while the number of house arrests ordered increased to 2 122. In the following years the trend continued, so in 2018, 2205 house arrests were ordered, with 7408 prison sentences and 16 880 suspended imprisonment sentences. For 2019, the data shows a slight decrease in sentences issued in relation to the previous year: 6 772 prison sentences, 16 093 suspended imprisonment sentences, and 2092 house arrest sentences. Thus, the published data relating to the penal politics in the Republic of Serbia for adult criminal offenders shows that the implementation of alternative criminal sanctions, especially house arrest, is on the rise in recent years.⁶

The research conducted on the territory of West, East, and South Serbia confirms that out of all the imposed alternative sanctions, house arrest is the prevailing method. Within ten Trust Agencies, 260 house arrest sentences with electronic surveillance were served in 2016. In the first six months of 2018, 186 such sentences were served, while 266 sentences of house arrest without electronic surveillance were served in 2016, and in the first six months of 2018, 241 sentences were served.⁷ The authors of the research stress that the data is not 100% precise, as some of the responses of the courts do not contain detailed and precise statistics. Consequently, the data delivered to the Statistical Office of the Republic of Serbia at an annual level and later used for research purposes can certainly be brought into question.⁸ However, regardless of the possible mistakes in the courts' statistics, the data analysed demonstrated an upward trend of imposed and served house arrests, with or without electronic surveillance.

⁶ *Bilten punoletnih učinilaca krivičnih dela 2019*. Belgrade: Statistical Office of the Republic of Serbia, 2020, 67, retrieved on: 17/04/2021, from <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20205665.pdf>.

⁷ Spasojević, A. (2018): *Podrška primeni alternativnih sankcija i mera u Republici Srbiji*. Niš: Network of the Committees for Human Rights in Serbia, 89.

⁸ *Ibid.*

THE LEGAL FRAMEWORK FOR THE SANCTION OF HOUSE ARREST

The current Criminal Code (hereinafter: CC),⁹ with the latest amendments and additions from 2019, and the Law on the Execution of Non-custodial Sanctions and Measures (hereinafter: LENS),¹⁰ with amendments from 2018, regulate the execution of a house arrest.

Besides criminal sanctions (imprisonment, fee, community service, revoking the driver's licence), which have their own statutes within the CC, it appears that the legislators did not intend for the sanction of house arrest to be prescribed as a distinct sanction in its own right. This was not done out of a belief that house arrest is not significantly different than a prison sentence, but due to legislative techniques.¹¹ In order to avoid amending many statutes of the CC, as a whole host of statutes would necessitate adding house arrest in addition to a prison sentence, it was attempted for the problem to be circumvented.¹² However, house arrest is not proscribed in a separate article of the CC, but within the sanction of imprisonment.¹³ The argument for house arrest to be separated into its own article within the CC is not only based on the special rules for its execution, but also on the fact that such a solution would indicate the need for, if only symbolically, imprisonment in penitentiary institutions to be the *ultima ratio*.¹⁴

The law prescribes the possibility of imposing house arrest as a mode of executing the sanction of imprisonment. House arrest is not an independent criminal sanction, but an option provided to the convicted person when the length of imprisonment would be up to one year to serve the sentence in the premises where they reside.¹⁵

In the wider public, house arrest and house detention during criminal proceedings are synonymous. Even though both have the same form and means of execution, and both measures are executed in the convicted person's

⁹ *Official Gazette of the RS* 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19.

¹⁰ *Official Gazette of the RS* 55/14, 87/18.

¹¹ Stojanović, Z. (2018). *Komentar Krivičnog zakonika*. Belgrade: Public Company Službeni glasnik, 237.

¹² *Ibid.*

¹³ See: art. 45, para. 5 of the CC.

¹⁴ Ignjatović, Đ. (2018). *Pravo izvršenja krivičnih sankcija* (6. izdanje). Belgrade, 128

¹⁵ See: art. 45, para. 5 of the CC.

premises with or without electronic surveillance, they have different purposes.¹⁶ House detention is a procedural institute and house arrest is, primarily, an institute for the execution of criminal sanctions, which makes the reasons for ordering them different.¹⁷

Implementing house arrest into the Serbian legal system

The Criminal Code from 2009 took a step forward in developing alternative sanctions and measures by introducing a new manner of serving the sanction of imprisonment, the so-called “house arrest”. Besides fees, community service, and the revocation of the driver’s licence, this started the trend of finding alternative solutions to short-term prison sentences.

The new provisions caused dilemmas in judicial praxis. They did not prescribe special circumstances or criteria which the courts could use as guidelines to impose house arrest.¹⁸ Initially, it was unclear whether house arrest was to be ordered by the courts simultaneously with the imposition of the sentence during the judgement or after the final judgement of the court.¹⁹ Amendments to the Law on the Execution of Criminal Sanctions (hereinafter: LECS) from 2011, removed the dilemma regarding the functional competency of the court. It was determined that after the final judgement had been made and before the convicted person begins serving their sentence as well as during the time while they are serving a prison sentence, on a recommendation by the relevant parties, the convicted person can be ordered to serve the sentence without leaving their residence. Court praxis supported the idea that the president of the court should assume an important function regarding the execution of the imprisonment sentence,²⁰ as it was the only logical answer given the legal solutions in force at that time.

¹⁶ Ilić, A. (2012). Kućni zatvor: Samostalna krivična sankcija ili novi model izvršenja zatvorske kazne. *Aktuelna pitanja krivičnog zakonodavstva (normativni i praktični aspekti)*, XLIX Council of the Serbian Association for Criminal Law and Practice, 450.

¹⁷ Ilić, A. (2012). Kućni zatvor: Samostalna krivična sankcija ili novi model izvršenja zatvorske kazne. *Aktuelna pitanja krivičnog zakonodavstva (normativni i praktični aspekti)*, XLIX Council of the Serbian Association for Criminal Law and Practice, 450.

¹⁸ Stojanović, Z., Kolarić, D. (2015). U susret Zakonu o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika. *Suprotstavljanje savremenim oblicima kriminaliteta – analiza stanja, evropski standardi i mere za unapređenje*. Belgrade: The Academy of Criminalistic and Police Studies, 1–17.

¹⁹ Stojanović, Z. (2012). *Komentar krivičnog zakonika*. Belgrade: Public Company Službeni glasnik, 215.

²⁰ Opinion of the criminal department of the Supreme Court of Cassation, from November 28, 2011. *Newsletter of the Supreme Court of Cassation of the Republic of Serbia*. Belgrade, issue 1/15.

This manner of executing house arrest was not accepted in legal theory. Against all procedural principles and rules, the president of the court was given sweeping authorizations to interfere in the process of deciding on the already final and imposed sanction. By circumventing the court panel that imposes sanctions and the second instance panel that can overturn the ruling, the president of the court was authorized to re-examine the mitigating and aggravating circumstances relevant for determining the sanction, in a special procedure. Apart from this, the president of the court ran a special procedure for assessing the technical conditions, that is, the viability of the convicted person serving the sentence in their residence. In practice, this necessitated obtaining reports from the Administration for the Execution of Penitentiary Sanctions on the technical conditions required for the sentence to be served in the convicted person's residence, the availability of electronic surveillance equipment, and obtaining confirmation from the Serbian telecommunications operator that the premises where the sentence was to be served contains a functioning landline telephone connection, as well as consent from the owner if the convicted person was not the owner of the premises.

Even though this procedural-legal solution has been justifiably overturned by now, as the president of the court has no authorization to assess the mitigating and aggravating circumstances, examining the technical conditions immediately before the sentence is to be served is of crucial importance in practice.

A rather long amount of time can pass from the moment the judgement is made to the moment that the sanctions are executed. A possible change in the circumstances crucial to imposing house arrest cannot be excluded. A change to or a lack of the technical conditions necessary for the execution of house arrest brings into question the possibility to execute the sanction and creates a risk of an absolute expiry to the statute of limitations. In Chapter 10, the Criminal Code of the Republic of Serbia prescribes time frames for the absolute and relative expiry to the statute of limitations for executing sanctions. For short-term imprisonment, which includes sentences of up to six months,²¹ the relative limitation is two years, and the absolute limitation is double that time.²² It would seem that four years is enough to enforce a judgment. However, in practice, the most common reasons that lead to the expiration of the statute of limitations for house arrest are: the convicted person not answering

²¹ Stojanović, Z. (2012). *Komentar Krivičnog zakonika*. Belgrade: Public Company Službeni glasnik, 5.

²² Criminal Code of the Republic of Serbia (CC), Official Gazette of the RS, no. 85/2005, 88/2005 – amd., 107/2005 – amd., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 and 35/2019, 4.

the summons to serve the sentence, the convicted person is serving another sentence in a penitentiary institution, and the convicted person has three or four convictions with sentences of imprisonment of up to one year.²³ Such situations occur when the courts do not assess all of the conditions necessary for executing house arrest before issuing the ruling. Thus, for a convicted person already serving a sentence in a penitentiary institution, the absolute limit of the statute of limitations may expire due to the passage of time during which they serve the prior sentence, as they are often short-term sentences. Even applying provisions on the joinder of sentences would not enable the execution of house arrest. In one basic court, in the period from January 1, 2014, to December 31, 2014, the absolute expiration of the statute of limitations was determined to have happened in 136 cases.²⁴ Even though that data point references all types of criminal sanctions which had already been awaiting on execution several years prior, it is an indicator that the expiration of the statute of limitations for executing criminal sanctions is a serious problem with the courts, when they do not act in accordance with the principle of expediency and efficiency.

Law on amendments and additions to the Criminal Code from 2012

Even if it does not appear so at first glance, changes to the Criminal Code and passing the new Law on the Execution of Non-custodial Sanctions and Measures, in practice entrenched the issues which arose when house arrest was starting to be implemented. The amendments and additions to the CC from 2012 prescribe that if a criminal offender is sentenced to up to one year, the court can simultaneously order for the sanctions to be executed within the convicted person's premises.²⁵

Seemingly, the previous issue of the moment wherein a sentence in a prison institution is substituted with house arrest was overcome. Questions regarding breaches of the principles of procedural and substantive law in

²³ Interview with the trust agent of the Administration for the Execution of Penitentiary Sanctions, in charge of the territorial jurisdiction of the Higher Court in Pančevo, conducted via an anonymous questionnaire delivered to the trust agent through the Administration for the Execution of Penitentiary Sanctions, on June 6, 2019. The aim of the questionnaire was to examine the opinions and beliefs of the trust agent, regarding assignments relating to their field of work. By trade, the trust agent is a specialist guidance counsellor and has been working as a trust agent for six years.

²⁴ The information was obtained from the response of the Basic Court in Pančevo Su II 17a-12/19, via the access to information of public importance request, on May 23, 2019.

²⁵ Art. 45, para. 5 of the CC.

relation to the authorization and functional format of the court making the decision were resolved. The authorization to order house arrest was taken from the president of the court and given to the judge presiding over the case. House arrest is imposed simultaneously with the ruling on the sentence. The verdict determines the sentence and the manner of executing house arrest, as well as the premises where the sentence will be executed.

The Law also prescribed a restriction for criminal offences against the marriage and family, in the manner that a person convicted of such crimes cannot be ordered to house arrest if they live with the victims in the same household (Article 45, paragraph 5 of the CC). Regarding the nature of things and applying general logic, the restrictions set upon the convicted person to not be able to serve the sentence in the same household where the victim lives are justifiable. According to the data presented by trustees and representative of social services, it was observed that in practice house arrest was order even in situations wherein it is not permitted according to the CC, i.e. for person's convicted of offences against the marriage and family and who do live in the same household as the victims.²⁶

Even though there is no concrete data whether in the abovementioned cases the sanctions were executed or not, which would be interesting to know, similar situations where the sanction cannot be executed are encountered in practice.

In one case, by a final judgement the defendant was sentenced to three months of house arrest and simultaneously ordered to compulsory drug addiction treatment of up to three years in a closed-type institution, with the added security measure of prohibiting communication and contact with the victim.²⁷ The ordered sanction is illogical, as if the intent of the court was for the convicted person to be in house arrest, ordering the security measure of drug addiction treatment, which is executed before the sentence and in a special penitentiary hospital, makes the court decision partially unable to be executed. Security measures are executed before criminal sanctions.²⁸ The convicted person can be in house arrest only after the ordered time period for the treatment has passed. The time spent in treatment is credited against the imprisonment sentence.²⁹ Presuming that the convicted person were to spend the maximum

²⁶ Petrović, M. N., Jovanović, S. (2015). *Preporuke za unapređenje primene alternativnih krivičnih sankcija i mera restorativne pravde u Srbiji*. Belgrade: Centre for Democracy, 41.

²⁷ Documents of the Basic Court in Pančevo IK. br. 51/19 and judgement of the Basic Court in Pančevo K. no. 846/2018 on February 6, 2018.

²⁸ See: art. 207 of the LECS.

²⁹ See: art. 84 of the CC.

three years in treatment as permitted by law, the time spent in treatment would be counted against house arrest and the sentence would have been served in penitentiary conditions. The sanction of house arrest remains only a possibility and a wish of the convicted person during the pronouncement of the judgement.

The Law on Non-custodial Sanctions and Measures from 2014

From September 1, 2014, when the new Law on the Execution of Non-custodial Sanctions and Measures was implemented, executing the sanction of house arrest was regulated in a new manner by the provisions of articles 20 to 33 of chapter 4, named “Executing non-custodial sanctions and measures ordered by the court”. In this law, the term “house arrest” was used for the first time, even though it went against the legal provisions of the Criminal Code, which still prescribed: “Executing the sanction of imprisonment in the convicted person’s premises.”³⁰

A court can impose house arrest with or without electronic surveillance.³¹ The final judgement which orders imprisonment and orders that the sanction will be served by the convicted person without leaving their residence is to be delivered to the trust agency of the Administration for the Executing of Penitentiary Sanctions.³² The status of the trust agency, its organization, and authorization regarding the execution, supervision, and control in implementing alternative criminal sanctions is proscribed by the Law on the Execution of Criminal Sanctions and the Law on the Execution of Non-custodial Sanctions and Measures. A Trust Agency is established for the territorial jurisdiction of one or more higher courts, and the executions are conducted by a state official, the trust agent.

In practice, even though the Trust Agency was formed for the territory belonging to the Higher Court in Pančevo, whose seat is in Pančevo, the Basic Court in Pančevo, the Basic Court in Vršac, and the Higher Court in Pančevo deliver their judgements on house arrest to the competent trust agent in Pančevo through the Administration for the Execution of Penitentiary Sanctions, which has a seat in Belgrade. The delivery time would be significantly shortened if

³⁰ Đorđević, Đ. (2015). *Kazna kućnog zatvora kao alternativna krivična sankcija, Suprotstavljanje savremenim oblicima kriminaliteta- analiza stanja, evropski standard i mere za unapređenje*. Belgrade: The Academy of Criminalistic and Police Studies, 105.

³¹ See: art. 20 of the Law on the Execution of Non-custodial Sanctions and Measures, *Official Gazette of the RS*, no. 55/2014 and 87/2018.

³² See: art. 21 of LENS.M.

the final judgement was delivered directly to the trust agent in Pančevo. However, the organization is such that all communications intended for trust agents are delivered through the Administration in Belgrade, which wastes precious time necessary for a timely execution of the sanctions imposed.³³

An additional issue is that the Administration for the Execution of Penitentiary Sanctions delivers the final judgement to the competent trust agent for execution only after a certain period of time has passed, which can be up to a year and a half.³⁴

Based on an interview with the judicial associate of the Basic Court in Pančevo, who deals with cases regarding the execution of criminal sanctions, certain problems that this court deals with in practice were observed: “In practice, it is believed that one of the problems is that the trust agents are not law graduates and are not informed by the Administration that a relative statute of limitations for the execution of sanctions exists, which causes a potential risk of the relative statute of limitations expiring in cases where the actions were not performed in a timely manner. Also, it is a fact that there is a small number of trust agents in the Republic of Serbia. For example, the trust agent responsible for the Higher Court in Pančevo is responsible for the entire territory of the South Banat District, which is a lot of work for one person. Especially so when the practical capabilities of the trust agent are a problem, as she doesn’t have a passenger vehicle she could use to inspect and cover her entire territorial jurisdiction in the field.”³⁵

Commencing the execution of house arrest

The precondition for commencing the execution of the sanction of house arrest is for the convicted person to be located within the residence designated as the premises where the sanction will be executed and where the technical preconditions are met. The Regulations on the manner of execution of non-custodial sanctions and measures and the organization and duties of trust agents³⁶, prescribes the procedure for executing sanctions, and it also

³³ Interview with the trust agent..., f.n. 23, p. 218 of this paper.

³⁴ Information obtained via an interview with the senior judicial associate of the Basic Court in Pančevo, J. A., who has been dealing in the execution of criminal sanctions for three years. The verbal interview with pre-prepared questions was conducted on May 27, 2019, in the premises of the Higher Court in Pančevo.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Art. 7 of the Regulations on the manner of execution of non-custodial sanctions and measures and the organization and duties of trust agents, *Official Gazette of the RS*, no. 30/15.

prescribes a precise time-frame for the activation of electronic surveillance, that is, the commencement of the sentence.

From the moment a first instance final judgement is given, to the moment that the judgement is delivered for execution, first to the judge, that is, the referent for executing criminal sanctions, then through the Administration to the competent trust agent, a certain period of time passes, during which the circumstances that existed when house arrest was imposed could change significantly. Regardless if all of the technical conditions necessary for the execution of the sanction were met at one point, due to changing circumstances the necessary conditions could be lacking at another point in time, jeopardizing the execution of the sanction or making it unfeasible.

It could justifiably be brought into question whether the courts assess the technical conditions necessary for executing house arrest in each individual case. The interview with the trust agent of the Administration for the Execution of Penitentiary Sanctions answered the following question: “Does the court, before imposing a sentence, request a report from the Trust Agency in order to better assess the applicability of the sanction/measure?”, the trust agent’s response was: “No, never.”³⁷ This indicates that one of the issues with house arrest is that the courts, even though they are legally authorized to do so, do not examine whether all of the technical conditions necessary to execute the sanction in accordance with the judgement are fulfilled.

Changing circumstances

Circumstances can change due to the influence of multiple factors. Due to force majeure, when a natural event causes the location designated as the premises for house arrest to cease to exist, i.e. an earthquake or flood destroys the apartment or house; due to the passing of the owner of the residence the previously given consent for house arrest to be executed in the premises ceases to be valid. Circumstances can also change due to legal interference, i.e. in the previous years, restitution processes restored property taken away in the past and caused a subsequent change in ownership, or processes of expropriation.³⁸

Unlike the inability to execute house arrest due to circumstances not created by the convicted person, it has been shown in practice that the most common causes for house arrest not being able to commence are malicious

³⁷ Interview with the trust agent..., f.n. 23, p. 218 of this paper.

³⁸ Newsletter of the Higher Court in Belgrade 89/2018. Belgrade: Intermex, 156–173.

actions by the convicted person.³⁹ The aim of the convicted persons is for the sanction of house arrest not to be able to commence due to the passage of time.

The Regulations more precisely define what is considered the premises where the convicted person resides.⁴⁰ In case the convicted person is not the owner of the house or apartment, they are to acquire consent from the owner of the house or apartment where house arrest is to be executed. It can be assumed, and is not rare to encounter in practice, that due to the passage of time from the moment of the judgement being issued to the moment that the sanctions are to be executed, alienation of property happens. In such a situation, the trust agent notifies the court, which should have a legal mechanism able to resolve the issue at hand.

The court does not have legal authorization to make changes to the newly formed state of affairs. The laws which regulate the execution of criminal sanctions do not provide a solution for this issue. If the convicted person had not previously commenced serving their house arrest sentence, house arrest cannot be substituted with a prison sentence.

The Criminal Code clearly defines the conditions under which such a substitution can happen – that the convicted person has commenced serving the sentence and that they have arbitrarily left the residence.⁴¹

All other situations wherein the convicted person has not commenced with serving the sentence, regardless of the reasons, are not regulated by these provisions. The issue at hand also cannot be resolved by applying the general provisions of the Criminal Procedure Code (hereinafter: CPC). The CPC⁴² explicitly lists the conditions under which a final court judgement can be changed. A request to re-open criminal proceedings can only be submitted for the benefit of the convicted person, so the sanction of house arrest cannot be overturned into a prison sentence. A request for the protection of legality can be submitted due to a violation of the law, that is, a violation of the provisions of the procedure which preceded the issuance of the final judgement, but when house arrest is ordered in compliance with the legal provisions, the subsequent inability to execute the sanction cannot be grounds for submitting a request for the protection of legality.

Certain courts attempted to resolve the issue by drawing a parallel with the interpretation of article 278 of the CPC, which prescribes the conditions under which a judge can issue a special ruling if there is doubt regarding the

³⁹ Newsletter of the Higher Court in Belgrade 89/2018. Belgrade: Intermex, 156–173.

⁴⁰ See: art. 5 of the Regulations, *op. cit.* 10.

⁴¹ See: art. 45 of the CC.

⁴² *Official Gazette of the RS* no. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19.

permissibility of the execution.⁴³ So, the Basic Court in Niš had, by ruling no. SU IX 124/14 from November 17, 2014, halted the execution of imprisonment within the residence of the convicted person and ordered for the convicted person to serve the sentence in a penitentiary institution.⁴⁴ The reason for the court stopping the execution of the sentence was that the convicted person did not honour their agreement with the trust agent and was not to be found within their residence for the installation of electronic surveillance equipment. However, the application of article 278 of the CPC is not adequate, as the referenced rule specifically determines situations wherein changes to the final judgement regarding the sentence can be made, and one of the prescribed solutions is not substituting house arrest for prison, nor can it be subsumed under this legal norm.

Amendments and additions to the Law on the Execution of Criminal Sanctions

New amendments and additions to the LECS from April 24, 2019, once again in a manner different than the prior amendments to the regulations solved the issue of the functional jurisdiction regarding the execution of imprisonment in the convicted person's residence. The solution in force introduces new authorizations given to the judge for the execution of criminal sanctions, so that after a final judgement, the judge can decide on the appeal of the convicted person to serve a sentence of imprisonment of up to one year in the premises where they reside.⁴⁵

This introduced into the Serbian system for executing criminal sanctions, besides the existing one, a new means of ordering imprisonment in the

⁴³ Art. 278, para. 1 of the CPC: If doubt appears about the permissibility of the enforcement of a court decision or the calculation of a penalty, or if no decision was made in a final judgment or ruling corresponding to a judgment on counting detention or penalty already served towards a penalty, or the calculation was not performed correctly, the court which adjudicated in the first instance shall decide thereon in a special ruling. An appeal shall not stay the execution of the ruling, unless otherwise specified by the court.

⁴⁴ Ruling of the Basic Court in Niš SU IX 124/14, on November 17, 2014, *Newsletter of the Basic Court in Niš* 33/15, Intermex, Belgrade.

⁴⁵ Art. 41 of the amendments and additions to the LECS: "After a final judgement, up until imprisonment commences, the convicted person may appeal against the imposed imprisonment sentence of up to one year, that is to be served in their premises. The appeal referred to in paragraph 1 of this Article is to be decided on by the judge for the execution of the court issuing the first instance judgement, or if the judgement was issued by a basic court, it is to be decided on by the judge for the execution of the immediately superior higher court."

convicted person's residence. The latest amendments and additions to the CC are not harmonized with the amendments and additions to the LECS, so it is as of yet unclear whether the intention was for two methods of imposing house arrest to exist.

The first method is the one that was applied up until now and which has its legal grounds in art. 45, para. 3 of the CC. The LENS is of a technical nature and regulates how the execution of house arrest is to be conducted. Besides the first method, from now on, the courts will likely start applying the second method – substituting a prison sentence due to an appeal of the convicted person after the final judgement is given, and before the imprisonment sentence commences, in compliance with the LECS. The new method has a lot of similarities with the prior, original system of substituting a prison sentence. The only difference being the persons that make the decision. In accordance with the new solution, it is the judge for the execution of criminal sanctions. Regarding the second instance competence to decide on the appeal, previously it was the second instance court, and now it is the extra-procedural panel of the same court.

The judge for the execution of criminal sanctions will oversee whether the change in the manner of executing the sanction of imprisonment still achieves the initial purpose of the punishment.⁴⁶ For that purpose, the judge for the execution will consider the existence of the technical means necessary for the execution and any other circumstances relevant to the execution.⁴⁷ By adopting these solutions, the Serbian legislature is again on the old path where a judge has the authority to decide, depending on the circumstances of the specific case, whether the substitution of a prison sentence for house arrest will achieve the purpose of the punishment.

Providing such sweeping authorization can again encounter the critique of, so-called, “double evaluation”. By substituting a prison sentence due to an appeal, all of the circumstances evaluated during the initial sentencing will again be assessed.

Still, the advantage of the solution is that the length of time between deciding on the substitution of the prison sentence to the moment that the sentence is to be executed cannot be long, which will increase the possibility of the sentence being executed in practice. The law also prescribes a short, three-day timeframe for an appeal against the ruling of the judge for the execution, while the extra-procedural court panel makes a judgement in accordance with the procedural provisions of the CPC (in practice, it is usually done within 30 days).

⁴⁶ See: art. 41a, para. 4 of the amendments and additions to the LECS.

⁴⁷ See: art. 41a, para. 6 of the amendments and additions to the LECS.

This makes it possible to remove the lapses observed in practice; that due to the passage of time or a change in the circumstances the statute of limiting expires or the sanction cannot be executed. It remains to be seen whether the courts will conform their practices in this area.

An additional limitation of the new solution should be pointed out. Without adequate amendments to the CC that will conform to the accepted solution from the LECS, there is a real possibility for the proceeding for executing the sanction to be performed concurrently before two courts. In accordance with the provisions of the CC, the proceeding for the execution of the sanction of imprisonment ordered by a final judgement will be performed before a basic court. Simultaneously, the proceeding based on the appeal of the convicted person for substituting a prison sentence for house arrest will be performed before the higher court judge for the execution of criminal sanctions. As a result, the provisions on postponing the execution of sanctions, in accordance with art. 59 of the LECS, could be misused, wherein the convicted person would declare that the reason for postponing the execution is the on-going procedure regarding the appeal to substitute a prison sentence for house arrest. This issue would not exist if a provision of art. 59 of the LECS recognized on-going proceedings as grounds for postponing; otherwise, a legal vacuum is again created that the courts will have to deal with to the best of their abilities.

For the purpose of this paper, a survey was conducted among the judges of the criminal departments of the Higher Court in Pančevo, Basic Court in Pančevo, and Basic Court in Vršac, in order to examine their positions regarding the proposed legal solutions relating to the execution of house arrest. The results show that the judges of the Higher Court in Pančevo are equally split regarding the functional jurisdiction for substituting prison for house arrest (three judges supported the current legal solution of house arrest to be ordered by the judge at the moment of sentencing, while the same number of judges supported the previous solution of a judge for the execution of criminal sanctions to decide on the substitution of the sentence). Unlike the Higher Court, the judges of Basic Court in Pančevo have in a majority (5:2) expressed support for the acting legal solution, where the judge orders house arrest at the moment of sentencing. The position of the judges of the Basic Court in Vršac is similar; a majority of them (3:1) support the functional jurisdiction of the acting judge to order house arrest while determining the punishment. In total, the positions of the judges, although the sample is limited, demonstrates that the majority opinion is that the current legal solution is the most adequate from the standpoint of the principle of criminal law for house arrest to be decided on while issuing sanctions in the judgement itself.⁴⁸

⁴⁸ The anonymous survey was conducted on July 19, 2019, among the judges of the criminal departments of Higher Court in Pančevo (6 judges), Basic Court in Pančevo (7

ISSUES WITH EXECUTING HOUSE ARREST FROM THE PERSPECTIVE OF THE TRUST AGENTS

From the multiple problems encountered by trust agents in practice while executing imprisonment, the following can be singled out: 1. The Administration does not have access to a sufficient number of electronic surveillance devices; 2. Circumstances which complicate the trust agents' assignments and oversight of house arrest, with or without electronic surveillance, are a lack of extant technical conditions (the convicted person does not have a landline connection, the trust agent has no usable vehicle for field assignments, no fuel for the vehicle) and a large number of active convicts without electronic surveillance; 3. The court does not assess the technical conditions before ordering the sentence (an existing telephone, connection to the electric grid, an apartment/house); 4. Ordering house arrest for repeat offenders, persons who served prison time in all of Serbia's prisons; 5. Ordering house arrest for persons already serving a sentence in a penitentiary institution; 6. Ordering three or more house arrest sentences to the same person, so the electronic equipment is located with the same person for two, three years, and in cases of house detention even longer.⁴⁹

Regarding the difficulties with executing alternative criminal sanctions, including imprisonment, the trust agent notifies the Administration for the Execution of Penitentiary Sanctions. With the aim of overcoming the problems, the Administration has: established work targets to increase the efficiency of execution; introduced digital data bases for registers of all court cases and adopted an amendment to the LECS, stating that if the convicted person does not present themselves at the first counselling, the court issues an order for compulsory attendance.⁵⁰

judges), and Basic Court in Vršac (4 judges). The following question was asked: In Your opinion, which of the following legal solutions on the execution of imprisonment in the convicted person's residence is the most adequate one. Their opinions were expressed by multiple-choice answers and writing in a comment. The answers provided covered the three legal solutions which regulate the jurisdiction and manner of imposing house arrest. The first question related to the legal solution prescribing that the president of the court panel decides on the appeal of the convicted person to substitute a prison sentence for house arrest. The second question related to the, currently in force, provision of the Criminal Code for the judge to impose house arrest and determine the manner of execution in the judgement. The third question related to the new solution introduced by the amendments and additions to the LECS, stating that for determining the manner of execution, after a final judgement, the judge for the execution of criminal sanctions is responsible.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Interview with the trust agent..., footnote 23, p. 218. this article, 6.

For the purpose of making more efficient and improving the execution of alternative sanctions, according to the trust agent, it is necessary to hire more personnel, establish cooperation between the courts and the Trust Agency before issuing a sentence, in the manner of requesting a report on the feasibility of executing the sanction, and creating better technical conditions for executing the sanction (mail reception, company vehicles, paralegals).⁵¹

The study of the positions and opinions of agents from 10 Trust Agencies (Niš, Negotin, Zaječar, Pirot, Vranje, Leskovac, Novi Pazar, Prokuplje, Kraljevo, and Valjevo), has allowed the separation of two categories of problems that the agent encounter when executing alternative sanctions and measures: 1. legal problems (unclear and imprecise regulations) and 2. technical deficiencies of the Trust Agencies.⁵² Out of the 18 trust agents surveyed, half of them (9) are of the opinion that the courts do not order adequate sanctions for the convicted persons. Alternative sanctions are ordered for repeat offenders or electronic surveillance for drug addicts, or for those persons where no technical conditions for executing the sanction exist, like the homeless. The courts do not assess the technical conditions necessary for executing the sanctions before giving a verdict, even though they are legally authorized to do so when it regards house arrest. All of the trust agents state that the most common alternative sanction or measure is imprisonment within the convicted person's residence/house arrest (100 % of the respondents). Based on their general assessment of the persons which were ordered to serve an alternative sanction or measure, the trust agents pointed out that they were repeat offenders in 20–60 % of cases (50 % of the respondents). Comparing the opinions of the trust agents surveyed for this research and the information obtained from the interview with the trust agent in Pančevo, it can be concluded that the opinions regarding the key issues align.⁵³

As oversight of house arrest without electronic surveillance is concerned, the trust agents list the following as aggravating factors: a deficit of technical conditions for executing the sanction – the convicted persons has no landline telephone connection (67 %), inability to regularly do rounds in the field due to a deficit of technical conditions – no company vehicle, overly heavy workload, a lack of time for the trust agents, or the distance to the convicted person (78 %). Four trust agents are of the opinion that it is physically impossible to control whether the convicted person is in their premises for 24 hours a day.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Interview with the trust agent..., f.n. 23, p. 218 of this paper..

⁵³ "Non-existence of the technical conditions necessary for the execution of house arrest for re-offenders, the court never request a report on the fulfilment of the technical conditions."

Aside from this, some of the trust agents see the personal traits of the convicted persons as aggravating factors – their mental health, drug addiction, or a lack of familial support that would help control the execution of the measures.

Based on the data processed in the research, the conclusion is that uncoordinated judicial praxis (the same situations are solved via different legal means, depending on the judge), unclear and imprecise criteria upon which the courts can order certain sanctions (not only formal conditions), non-harmonized legal regulations (laws and bylaws), and insufficient and inadequate utilization of extant provisions, in part cause issues with executing alternative criminal sanctions, primarily house arrest.⁵⁴ The other existing problems are due to a deficiency in the technical conditions, which has been pointed out previously.

CONCLUSION

Imprisonment within the convicted person's residence is certainly an alternative sanction that is an adequate substitute for a short-term prison sentence.

The Republic of Serbia has accepted the notion that house arrest is a suitable response to certain types of crime. From 2014 to the present, the legal ordinances which regulate the process of ordering house arrest have been changed three times, even though the sanction has remained fundamentally the same. In all of the modalities regulated by the laws, the convicted person was to serve a sentence of up to one year in their house or apartment. However, the changes to the legal norms which separated the subject matter into three laws (the CC, the LECS, and the LENSM), ambiguity regarding the jurisdiction and authorization of the judge issuing the sanction on the one hand and not applying the regulations in their entirety on the other (the judges do not assess all of the conditions necessary for the execution of the sanction), all lead to a serious risk of the statute of limitations for house arrest expiring and the sanction not being executed. This is especially true for cases wherein the circumstances change due to a long period of time passing between the sanction being imposed and executed. Regardless of whether the changes happen due to the normal course of life or due to malicious actions by the convicted person, the Serbian laws should regulate such situations from the aspects of the general norms of substantive and procedural law, so that the legal vacuum does not end up being filled by uncoordinated actions of the courts.

⁵⁴ Spasojević, A. (2018). *Podrška primeni alternativnih sankcija i mera u Republici Srbiji*. Niš: Network of the Committees for Human Rights in Serbia, 4.

Based on the statistical data, it can be concluded that the percentage of house arrest is high in relation to imprisonment, which demonstrates an inclination of the judges to apply alternative means of punishment; however, the available data does not show what percentage of house arrests ordered gets to be executed in practice, and for how much the statute of limitations expires. Gathering data on the factual execution of the sanction could help discern the effect this sanction has in practice.

There is no contention that certain problems with executing the sanction do exist. Comparing the results of other research with the results of the interview and survey of the trust agents, points to both legal-formalist and technical deficiencies in practice. Uneven court praxis, uncoordinated legal regulations, underutilization of extant regulations, are only some of the aspects of the cause of the identified problem. Other aspects relate to a lack of technical conditions for the trust agents to successfully and efficiently execute the non-custodial sanctions.

The latest amendments, from 2019, to the legal regulations are innovative regarding the manner and jurisdiction for ordering house arrest. The authorizations of the judge for the execution of criminal sanctions have been expanded. Even though this solution can be critiqued from the perspective of procedural postulates, it overcomes the issue of a long period of time passing between substituting a prison sentence for house arrest and its execution, to a certain degree. This increases the possibility for the substituted sanction to be practically executed, and avoid the absolute expiry of the statute of limitations. However, the practical problems, relating to the organization of the Trust Agency, a lack of personnel and organizational capacity, still remain. It remains to be seen whether, within the sphere of crime policies, certain steps will be taken to address in practice the issues identified.

BIBLIOGRAPHY

Monographs, articles, studies

- Đorđević, Đ. (2015). Kazna kućnog zatvora kao alternativna krivična sankcija, *Suprotstavljanje savremenim oblicima kriminaliteta-analiza stanja, evropski standardi i mere za unapređenje*. Belgrade: The Academy of Criminalistic and Police Studies, 105.
- Ignjatović, Đ. (2018). *Pravo izvršenja krivičnih sankcija*, (6. izdanje). Belgrade, 128.
- Ilić, A. (2012). Kućni zatvor: samostalna krivična sankcija ili novi model izvršenja zatorske kazne. *Aktuelna pitanja krivičnog zakonodavstva (normativni i praktični*

- aspekti*), XLIX Council of The Serbian Association for Criminal Law and Practice, 450.
- Jovašević, D. (2016). Kućni zatvor u pravu Republike Srbije, zakonodavstvo, teorija i praksa. *Krivične i prekršajne sankcije i mere, izricanje, izvršenje i uslovni otpust*, (ed. Stevanović I, Batričević, A.). Belgrade: Institute of Criminological and Sociological Research, 155–156.
- Lazarević, D. (1974). *Kratkotrajne kazne zatvora*. Belgrade, 78.
- Milutinović, M. (1992). *Penologija*. Belgrade, 156.
- Petrović, M. N., Jovanović, S. (2015). *Preporuke za unapređenje primene alternativnih krivičnih sankcija i mera restorativne pravde u Srbiji*. Belgrade: Centre for Democracy, 41.
- Spasojević, A. (2018). *Podrška primeni alternativnih sankcija i mera u Republici Srbiji*. Niš: Network of the Committees for Human Rights in Serbia, 89.
- Stojanović, Z. (2018). *Komentar Krivičnog zakonika*. Belgrade: Public Company Službeni glasnik, 237.
- Stojanović, Z. (2012). *Komentar Krivičnog zakonika*. Belgrade: Public Company Službeni glasnik, 215.
- Stojanović, Z., Kolarić, D. (2015). U susret Zakonu o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika. *Suprotstavljanje savremenim oblicima kriminaliteta – analiza stanja, evropski standardi i mere za unapređenje*. Belgrade: The Academy of Criminalistic and Police Studies, 1–17.
- Škulić, M. (2014). Alternativne krivične sankcije. *Kaznena politika kao instrument državne politike na kriminalitet* (ed. Bejatović, S., Veselinović, D.). Banja Luka: The Serbian Association for Criminal Law and Practice, 251.

Documents

Bilten punoletnih učinilaca krivičnih dela 2019, Statistical Office of the Republic of Serbia. Belgrade. Retrieved on: 17/04/2021, from <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20205665.pdf>.

Case Law

- Opinion of the criminal department of the Supreme Court of Cassation on 28/11/2011, Newsletter of the Supreme Court of Cassation of the Republic of Serbia, Intermex, Belgrade, issue 1/15.
- Document of the Basic Court in Pančevo IK. no. 51/19.
- Judgement of the Basic Court in Pančevo K. no. 846/2018 on 06/02/2018.
- Newsletter of the Higher Court in Belgrade 89/2018, Intermex, Belgrade, 156–173.
- Newsletter of the Higher Court in Niš 33/2015, Intermex, Belgrade. Retrieved on 03/06/2019, from <http://www.propisionline.com/Practice/Decision/45520>.

Laws

Criminal Code of the Republic of Serbia (CC), *Official Gazette of the RS*, no. 85/2005, 88/2005 – amd., 107/2005 – amd., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 and 35/2019.

Law on the Execution of Criminal Sanctions (LECS), *Official Gazette of the RS*, no. 55/2014 and 35/2019.

Law on the Execution of Non-custodial Sanctions and Measures (LENSM), *Official Gazette of the RS*, no. 55/2014 and 87/2018.

Criminal Procedure Code (CPC), *Official Gazette of the RS*, no. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 and 35/2019.