

PRILOG 4. OBRAZAC ISKAZA O PROCJENI UČINAKA PROPISA

PRILOG 4.:			
OBRAZAC ISKAZA O PROCJENI UČINAKA PROPISA			
1.	OPĆE INFORMACIJE		
1.1.	Stručni nositelj:	Ministarstvo zdravstva	
1.2.	Naziv propisa:	Prijedlog zakona o tretmanu i smještaju osoba po punom izvršenju kazne zatvora	
1.3.	Program rada Vlade Republike Hrvatske, akt strateškog planiranja ili reformska mjera:	Da/Ne: NE	
1.4.	Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije	Da/Ne: NE	Naziv pravne stečevine: /
2.	UTVRĐIVANJE PROBLEMA		
2.1.	Osobe koje su izdržale kaznu zatvora i to za kaznena djela protiv života, tijela, osobnih sloboda ili spolnog integriteta druge osobe i kod kojih prevladavaju nasilna obilježja ličnosti zbog kojih je vrlo vjerojatno da će ponovno počiniti kazneno djelo danas se po isteku kazne zatvora puštaju na slobodu jer ne postoji zakonska osnova za njihovo daljnje zadržavanje, neovisno o procijenjenom stupnju opasnosti. Prema ovom zakonskom rješenju, tretman i smještaj osoba koje su izdržale kaznu zatvora i kod kojih postoji opasnost od počinjenja novog kaznenog djela ne predstavlja kaznu za prošlo djelo, za koje je kazna već izdržana, nego otklanja buduću opasnost i tu opasnost smanjuje tretmanom. Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 85/10. - pročišćeni tekst i 5/14. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) jamči čovjekovu slobodu koja se smije oduzeti ili ograničiti samo kada je to određeno zakonom, o čemu odlučuje sud. Takva ograničenja mogu se provesti samo radi zaštite slobode i prava drugih ljudi te pravnog poretka, javnog morala i zdravlja, pri čemu svako ograničenje mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. Obveza države da štiti život i tjelesni integritet građana proizlazi i iz članka 2. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija). Europski sud za ljudska prava u predmetu Branko Tomašić i drugi protiv Hrvatske (15. siječnja 2009.) jasno je utvrdio pozitivnu obvezu države da poduzme sve razumne mjere za zaštitu života građana kada vlasti znaju ili bi trebale znati za stvaran i neposredan rizik od teškog nasilja od strane određene osobe. Nečinjenje u takvim slučajevima predstavlja povredu članka 2. Konvencije. Članak 5. Konvencije taksativno navodi dopuštene osnove oduzimanja slobode. U tom smislu Konvencija poznaje oduzimanje slobode osobi „neuravnoteženog uma“ pri čemu razlog za lišenje slobode nije počinjeno djelo, nego duševno stanje osobe i potreba kontrole opasnosti koja iz njega proizlazi.		

	Europski sud za ljudska prava u predmetu <i>Ilseher protiv Njemačke</i> (Veliko vijeće, 2018.) presudio je da naknadno određeni sigurnosni smještaj osuđenog počinitelja, utemeljen na psihijatrijskoj procjeni trajne opasnosti, nije ocijenjen povredom ni članka 5. stavka 1. niti članka 7. Konvencije. Sud u bitnom navodi da je takva mjera određena zbog duševnog poremećaja osobe i radi njegova zbrinjavanja te provedena u prikladnom terapijskom okruženju, pa se više ne može smatrati kaznom. U trenutku kada narav i svrha mjere postanu terapijske, ona prestaje biti kazna. Važeće hrvatsko zakonodavstvo ne poznaje takav institut. Osobe s visokim rizikom od ponovnog počinjenja teških nasilnih ili spolnih kaznenih djela nakon punog izvršenja kazne zatvora puštaju se na slobodu bez ikakve mogućnosti daljnjeg tretmana i kontrole, unatoč utvrđenoj opasnosti i obvezi države da zaštiti potencijalne žrtve. Stoga postoji potreba za uspostavom posebne, sui generis mjere tretmana i smještaja koja nije kazna za prošlo djelo (za koje je kazna već izdržana), nego otklanja buduću opasnost i smanjuje je individualnim terapijskim tretmanom u prikladnom terapijskom okruženju odvojenom od zatvorskog sustava.
2.2.	Izvor podataka:
	Službene evidencije i izvješća tijela javne vlasti Ministarstvo pravosuđa, pravosuđa i digitalne transformacije (MPUDT): Ključni su godišnji podaci i statistike <i>Uprave za zatvorski sustav i probaciju</i> o broju otpusta s punog izvršenja kazne, profilu zatvorenika (duljina kazne, vrsta kaznenog djela) te stopama povrata (recidivizma). Sektor za probaciju: Podaci o izvršenju zaštitnog nadzora nakon otpuštanja, procjenama kriminogenog rizika te potrebama za postpenalnim prihvatom. Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike: Evidencije Hrvatskog zavoda za socijalni rad o naknadama, privremenom smještaju, stambenom zbrinjavanju i integraciji bivših zatvorenika koji nemaju podršku obitelji. Ministarstvo unutarnjih poslova (MUP): Sigurnosni pokazatelji i statistika ponovnog počinjenja kaznenih djela (nasilnički kriminal, seksualni delikti) odmah po izlasku na slobodu.
3.	UTVRĐIVANJE POSEBNOG CILJA
3.1.	Opis posebnog cilja
	Predloženi pravni i institucionalni sustav, uz puno poštivanje konvencijskih standarda, ali i ispunjenje pozitivne obveze države da zaštiti živote osoba pod svojom jurisdikcijom, ima za cilj štiti društvo od najopasnijih počinitelja kaznenih djela. Ovim Zakonom planira se postići smanjenje vjerojatnosti ponavljanja kaznenog djela protiv života, tijela, osobnih sloboda ili spolnog integriteta druge osobe, omogućavanje strukturirane rehabilitacije i socijalne reintegracije, osiguranje da mjere propisane ovim Zakonom imaju preventivni, a ne represivni karakter te da su sve mjere i postupanja usklađena načelom razmjernosti, a sve radi ravnoteže između javne sigurnosti i individualne slobode.
3.2.	Opis svrhe propisa
	Ovim zakonskim prijedlogom uređuju se tretman i smještaja osoba koje su u potpunosti izdržale kaznu zatvora u trajanju od najmanje deset godina za kazneno djelo protiv života, tijela, osobnih sloboda ili spolnog integriteta druge osobe, ako sud utvrdi da kod te osobe prevladavaju nasilna obilježja ličnosti zbog kojih je vrlo vjerojatno da će ponovno počiniti

kazneno djelo kojim se ugrožava život, tijelo ili osobne slobode i spolni integritet druge osobe.

Materijalne pretpostavke za određivanje navedene mjere moraju biti kumulativno ispunjene:

- potpuno izdržana kazna zatvora u trajanju od najmanje deset godina za teška kaznenjena djela kojim se ugrožava život, tijelo ili osobne slobode i spolni integritet druge osobe

- osuđeniku nije bio odobren uvjetni otpust

- izvršena je sudska procjena (nakon dva neovisna psihijatrijsko-psihologijska vještačenja, izvješća kaznenog tijela, ureda za probaciju, tijela nadležnog za socijalni rad i drugih dokaza) da kod osobe prevladavaju nasilna obilježja ličnosti koja čine vrlo vjerojatnim ponovno počinjenje sličnog kaznenog djela.

Odluku o određivanju tretmana i smještaja donosi sud u izvanparničnom postupku, na prijedlog posebnog povjerenstva koje imenuje Hrvatski sabor, a koje se sastoji od stručnjaka na području pravosuđa, socijalne skrbi, zdravstva i unutarnjih poslova. Na takvu odluku osoba ima pravo žalbe Vrhovnom sudu Republike Hrvatske.

U postupku određivanja tretmana i smještaja provodi se vještačenje i to dva neovisna psihijatrijsko-psihologijska vještačenja, pribavljaju se izvješća kaznenog tijela, ureda za probaciju, izvješće nadležnog tijela za socijalni rad, saslušanja osobe za koju se provodi postupak određivanja tretmana i smještaja te se mogu izvoditi i drugi dokazi.

Za potrebe tretmana i smještaja tih osoba osniva se posebna ustanova. Na taj način smještaj je fizički i sadržajno odvojen od zatvorskoga sustava, s osiguranim individualnim terapijskim tretmanom i stručnim timom koji će ga provoditi.

Trajanje tretmana i smještaja vezano je uz postojanje opasnosti, i uz obvezno redovito (jednom u 18 mjeseci) sudsko preispitivanje potrebe za daljnjim tretmanom i smještajem.

Osoba kojoj je određen tretman i smještaj ima pravo na odvjetnika, na pravnu pomoć, na uvid u individualni plan tretmana, na poštovanje svog dostojanstva, na podnošenje pritužbi. Tretman i smještaj u smislu ovoga zakonskog prijedloga je posebna mjera sui generis, odvojena od kazne i ne predstavlja dodatno kažnjavanje.

Navedena mjera koja je predmet uređenja ovoga zakonskog prijedloga po svojoj je prirodi zaštitna i terapijska mjera utemeljena na trenutnoj procjeni opasnosti i osobnih obilježja osobe u trenutku donošenja odluke, a ne na kažnjavanju za već izdržano djelo. Europski sud za ljudska prava u predmetu Inseher protiv Njemačke prihvatio je da takva naknadno određena mjera, koja se temelji na duševnom poremećaju (ili ekvivalentnim nasilnim obilježjima ličnosti) i trajnoj opasnosti te se provodi u terapijskom okruženju s ciljem smanjenja rizika i rehabilitacije, nije povreda zabrane retroaktivne primjene kazne (članak 7. Konvencije) niti prava na slobodu (članak 5. Konvencije), jer njezina narav i svrha nisu kaznene. Pritom nije od odlučujućeg značenja naziv same mjere kao ni naziv ustanove u kojoj se mjera provodi, nego njen sadržaj i usmjerenost na terapijski individualni tretman. Mjera traje samo dok postoje razlozi zbog kojih je određena i podložna je redovitom sudskom nadzoru, čime se osigurava njezina razmjernost i privremenost.

Donošenjem ovoga zakona uspostavio bi se dosad nepostojeći pravni mehanizam za postupanje s osobama koje i nakon izdržane kazne predstavljaju visok rizik za sigurnost građana. Time bi se ojačala zaštita građana te povjerenje javnosti u sposobnost sustava da odgovori na najteže slučajeve.

3.3.	Razmotrena druga moguća normativna i nenormativna rješenja	
	S obzirom da se radi o sadržaju koji se uređuje zakonom, nenormativno rješenje nije primjenjivo nego je potrebno pristupiti donošenju ovoga Zakona o tretmanu i smještaju osoba po punom izvršenju kazne zatvora.	
3.4.	Izvor podataka:	
	-	
4.	UTVRĐIVANJE UČINAKA I ADRESATA	
4.1.	Posebni cilj: Osobe s visokim rizikom od ponovnog počinjenja kaznenog djela protiv života, tijela, osobnih sloboda ili spolnog integriteta druge osobe nakon punog izvršenja kazne zatvora puštaju se na slobodu bez ikakve mogućnosti daljnjeg tretmana i kontrole, unatoč utvrđenoj opasnosti i obvezi države da zaštiti potencijalne žrtve. Stoga postoji potreba za uspostavom posebne, sui generis mjere tretmana i smještaja koja nije kazna za prošlo djelo (za koje je kazna već izdržana), nego otklanja buduću opasnost i smanjuje je individualnim terapijskim tretmanom u prikladnom terapijskom okruženju odvojenom od zatvorskog sustava. Ovim se Zakonom uspostavlja specijalizirana javna ustanova mješovite zdravstveno-sigurnosne prirode koja predstavlja operativni nositelj provedbe ovoga Zakona. Cilj je stvoriti institucionalni okvir koji nije klasična kaznionica, integrirati zdravstveni i sigurnosni aspekt, osigurati profesionalizaciju tretmana, centralizirati upravljanje rizičnim slučajevima te omogućiti državnu kontrolu nad visokorizičnim korisnicima.	
4.1.1.	Učinci na gospodarstvo:	Adresati:
	Nisu utvrđeni učinci na gospodarstvo.	Nisu utvrđeni adresati.
4.1.2.	Učinci na održivi razvoj:	Adresati:
	Nisu utvrđeni učinci na održivi razvoj.	Nisu utvrđeni adresati.
4.1.3.	Učinci na socijalnu skrb:	Adresati:
	Nisu utvrđeni učinci na socijalnu skrb.	Nisu utvrđeni adresati.
4.1.4.	Učinci na zaštitu ljudskih prava:	Adresati:
	Zaštita života građana u situacijama kada postoji stvaran i neposredan rizik od teškog nasilja od strane određene osobe. Mjera tretmana i smještaja koja nije kazna za prošlo djelo (za koje je kazna već izdržana), nego otklanja buduću opasnost i smanjuje je individualnim terapijskim tretmanom u prikladnom terapijskom okruženju odvojenom od zatvorskog sustava.	Građani Republike Hrvatske. Osobe s visokim rizikom od ponovnog počinjenja kaznenog djela protiv života, tijela, osobnih sloboda ili spolnog integriteta druge osobe nakon punog izvršenja kazne zatvora.
4.1.5.	Učinci na druga područja:	Adresati:
	Nisu utvrđeni učinci na druga područja.	Nisu utvrđeni adresati.
5.	ANALIZA UTVRĐENIH UČINAKA I ADRESATA	
5.1.	Analiza učinaka i adresata u području gospodarstva:	
	Nisu utvrđeni učinci niti adresati u području gospodarstva.	
5.2.	Analiza učinaka i adresata u području održivog razvoja:	
	Nisu utvrđeni učinci niti adresati u području održivog razvoja.	
5.3.	Analiza učinaka i adresata u području socijalne skrbi:	

	Nisu utvrđeni učinci niti adresati u području socijalne skrbi.	
5.4.	Analiza učinaka i adresata u području zaštite ljudskih prava:	
	Donošenjem ovoga zakona uspostavio bi se dosad nepostojeći pravni mehanizam za postupanje s osobama koje i nakon izdržane kazne predstavljaju visok rizik za sigurnost građana. Time bi se ojačala zaštita građana te povjerenje javnosti u sposobnost sustava da odgovori na najteže slučajeve. Navedena mjera koja je predmet uređenja ovoga zakonskog prijedloga po svojoj je prirodi zaštitna i terapijska mjera utemeljena na trenutnoj procjeni opasnosti i osobnih obilježja osobe u trenutku donošenja odluke, a ne na kažnjavanju za već izdržano djelo. Europski sud za ljudska prava u predmetu Ilseher protiv Njemačke prihvatio je da takva naknadno određena mjera, koja se temelji na duševnom poremećaju (ili ekvivalentnim nasilnim obilježjima ličnosti) i trajnoj opasnosti te se provodi u terapijskom okruženju s ciljem smanjenja rizika i rehabilitacije, nije povreda zabrane retroaktivne primjene kazne (članak 7. Konvencije) niti prava na slobodu (članak 5. Konvencije), jer njezina narav i svrha nisu kaznene. Pritom nije od odlučujućeg značenja naziv same mjere kao ni naziv ustanove u kojoj se mjera provodi, nego njen sadržaj i usmjerenost na terapijski individualni tretman. Mjera traje samo dok postoje razlozi zbog kojih je određena i podložna je redovitom sudskom nadzoru, čime se osigurava njezina razmjernost i privremenost. Mjera uređena ovim zakonskim prijedlogom opravdana je, razumna i nužna za postizanje zaštite svih građana od vrlo velike i konkretne opasnosti za ponovnim počinjenjem kaznenog djela kojim se ugrožava život, tijelo ili osobne slobode i spolni integritet druge osobe. Svrha ovoga Zakona je provedba tretmana osoba radi otklanjanja velike vjerojatnosti za počinjenje težeg kaznenog djela protiv života, tijela, osobnih sloboda ili spolnog integriteta druge osobe i omogućavanja njihove postupne rehabilitacije i pripreme za povratak u zajednicu kao i zaštita života i sigurnosti građana.	
5.5.	Analiza učinaka i adresata u drugim područjima:	
	Nisu utvrđeni učinci niti adresati u drugim područjima.	
5.6.	Izvor podataka:	
	-	
6.	SAVJETOVANJE I KONZULTACIJE	
6.1.	Savjetovanje: Savjetovanje se provodi u trajanju u pravilu u roku od 30 dana putem središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću (e-Savjetovanja) objavom nacrt prijedloga zakona i Obrasca iskaza o procjeni učinaka propisa, kao dva odvojena savjetovanja.	
6.2.	Konzultacije: Istovremeno s provedbom postupka savjetovanja, Obrazac iskaza dostavlja se na mišljenje nadležnim tijelima i Uredu za zakonodavstvo.	
7.	ZAKLJUČAK	
7.1.	Pozitivni učinci: 1. uspostava do dosad nepostojećeg pravnog mehanizma za postupanje s osobama koje i nakon izdržane kazne predstavljaju visok rizik za sigurnost građana 2. provedba tretmana osoba radi otklanjanja velike vjerojatnosti za počinjenje težeg kaznenog djela protiv života, tijela, osobnih sloboda ili spolnog integriteta druge osobe i omogućavanja	Negativni učinci: Ne očekuju se negativni učinci.

	njihove postupne rehabilitacije i pripreme za povratak u zajednicu kao i zaštita života i sigurnosti građana.	
7.2.	Zaključak o učincima koji će proisteći iz provedbe: Ovim Zakonom uspostavlja se preventivno-rehabilitacijski sustav upravljanja visokim rizikom recidiva kod osoba koje su izdržale kaznu dugotrajnog zatvora, kaznu zatvora ili kaznu maloljetničkog zatvora u trajanju od najmanje deset godina za najteža kaznena djela, uz istodobno osiguranje zaštite temeljnih prava i dostojanstva tih osoba. Cilj navedenoga Zakona je smanjenje vjerojatnosti ponavljanja, kaznenog djela protiv života, tijela, osobnih sloboda ili spolnog integriteta druge osobe, omogućavanje strukturirane rehabilitacije i socijalne reintegracije, osiguranje da mjere propisane ovim Zakonom imaju preventivni, a ne represivni karakter te da su sve mjere i postupanja usklađena načelom razmjernosti, a sve radi ravnoteže između javne sigurnosti i individualne slobode. Ujedno se ovim Zakonom uspostavlja posebna javna ustanova za tretman i smještaj čiji je cilj stvoriti institucionalni okvir za osiguranje odgovarajućeg individualnog tretmana svakoj pojedinoj osobi kojoj će sud odrediti tretman i smještaj. Na taj način smještaj je fizički i sadržajno odvojen od zatvorskoga sustava, s osiguranim individualnim terapijskim tretmanom i stručnim timom koji će ga provoditi. Trajanje tretmana i smještaja vezano je uz postojanje opasnosti, i uz obvezno redovito (jednom u 18 mjeseci) sudsko preispitivanje potrebe za daljnjim tretmanom i smještajem. Osoba kojoj je određen tretman i smještaj ima pravo na odvjetnika, na pravnu pomoć, na uvid u individualni plan tretmana, na poštovanje svog dostojanstva, na podnošenje pritužbi. Tretman i smještaj u smislu ovoga zakonskog prijedloga je posebna mjera <i>sui generis</i>, odvojena od kazne i ne predstavlja dodatno kažnjavanje. Navedena mjera koja je predmet uređenja ovoga zakonskog prijedloga po svojoj je prirodi zaštitna i terapijska mjera utemeljena na trenutnoj procjeni opasnosti i osobnih obilježja osobe u trenutku donošenja odluke, a ne na kažnjavanju za već izdržano djelo.	
8.	PRILOZI	
8.1	Dokumenti u prilogu:	
	-	
9.	OVJERA ČELNIKA STRUČNOG NOSITELJA	
	Potpis: MINISTRICA doc. dr. sc. Irena Hrستیć, dr. med. Datum: 28. srpnja 2026.	