



P.Z. br. 240

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

KLASA: 022-03/25-12/82
URBROJ: 50301-04/12-26-8

Zagreb, 30. travnja 2026.



Hs**NP*730-01/25-01/1*50-26-4**Hs

REPUBLIKA HRVATSKA
65- HRVATSKI SABOR
ZAGREB

Dok. broj: 0 6 -05- 2026	
730-01/25-01/1	65
50-26-4	-

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

PREDMET: Prijedlog zakona o izmjeni i dopunama Zakona o izvršavanju sankcija izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje (predlagatelj: Klub zastupnika SDP-a u Hrvatskome saboru) – mišljenje Vlade

Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, KLASA: 730-01/25-01/1, URBROJ: 65-25-3, od 17. prosinca 2025.

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 123/20. i 86/23. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske), Vlada Republike Hrvatske o Prijedlogu zakona o izmjeni i dopunama Zakona o izvršavanju sankcija izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje (predlagatelj: Klub zastupnika SDP-a u Hrvatskom saboru) daje sljedeće

MIŠLJENJE

Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati Prijedlog zakona o izmjeni i dopunama Zakona o izvršavanju sankcija izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona), koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnio Klub zastupnika SDP-a u Hrvatskome saboru, aktom od 15. prosinca 2025., iz sljedećih razloga:

U odnosu na članak 1. Prijedloga zakona i njime predloženu izmjenu članka 7. Zakona o izvršavanju sankcija izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje („Narodne novine“, broj 133/12.; u daljnjem tekstu: Zakon o izvršavanju sankcija), kojom bi se propisao obvezni sadržaj pojedinačnog programa postupanja i rok za njegovu izradu i evaluaciju, ukazujemo kako je člankom 13. Zakona o izvršavanju sankcija već propisano da pojedinačni program postupanja u pravilu zajednički izrađuju, preispituju i nadopunjuju odgojitelj, stručni radnik Hrvatskog zavoda za socijalni rad, stručni suradnik nadležnog suda za mladež, maloljetnik, roditelji ili skrbnik i druge osobe koje mogu pridonijeti u izvršavanju odgojne mjere. Pojedinačni program postupanja izrađuje se na osnovi: analize osobnosti i ponašanja maloljetnika, uvida u obiteljsku situaciju i odnose, uvida u tijek školovanja i odnose prema školskim obvezama, uvida u način provođenja slobodnog vremena, životne vještine, interese i navike maloljetnika, posebne potrebe maloljetnika te druge okolnosti koje

mogu bitno utjecati na razvoj osobne odgovornosti i prosocijalnog ponašanja. Pojedinačni program postupanja sadrži: prikaz utvrđenih problema i potreba maloljetnika, ciljeve, područja djelovanja, metode i postupke, posebne programe tretmana, procjenu rizika ponašanja, izvršitelje zadaća, rokove u kojima će se planirano izvršiti, a dostavlja se sudu za mladež koji nadzire izvršavanje odgojne mjere. Osobe koje su ga izradile dužne su pratiti provedbu pojedinačnog programa i redovito, a najmanje jednom u tri mjeseca, utvrđivati uspješnost tretmana te, prema potrebi, izvršiti promjene ili nadopune u skladu s potrebama maloljetnika i svrhom izvršavanja odgojne mjere. Sastavni dio pojedinačnog programa postupanja je i program pomoći obitelji, ponajprije roditeljima ili skrbniku, koji se provodi tijekom trajanja odgojne mjere.

Osim što je izrada pojedinačnog programa postupanja i njegove sastavnice za osobu kojoj je izrečena sankcija na odgovarajući način predviđena važećim odredbama Zakona o izvršavanju sankcija, također ne smatra se oportunističkim propisivanje jednakih obveznih tretmanskih modula za sve maloljetne počinitelje. Ovo iz razloga jer se rizični čimbenici u odnosu na pojedine počinitelje razlikuju te se postojeće zakonodavno rješenje iz članka 13. Zakona o izvršavanju sankcija, koje upućuje na osobnost i obiteljske prilike maloljetne osobe pri izradi pojedinačnog programa postupanja, smatra primjerenijim.

Naime, člankom 1. Prijedloga zakona, umjesto individualiziranog pristupa utemeljenog na procjeni potreba, predložene izmjene u stavku 2. uvode univerzalne obveze tretmana koje ne uzimaju u obzir stvarne okolnosti i potrebe pojedinog maloljetnika. Takav pristup doveo bi do situacija u kojima se primjerice maloljetnicima bez nasilnog ponašanja, problema ovisnosti ili roditeljske uloge nameću tretmani nasilja, ovisnosti i roditeljskih kompetencija. Time se gubi odgojna/rehabilitacijska/resocijalizacijska svrha odgojnih mjera, a stručni rad svodi se na formalno izvršavanje propisanih mjera, bez realnog učinka na prevenciju ponavljanja kaznenih djela. S druge strane, izbacivanje obveze omogućavanja pohađanja redovitih školskih programa, propisane važećim člankom 7. stavkom 2. Zakona o izvršavanju sankcija, predstavlja ozbiljan korak unatrag, jer je obrazovanje ključno za razvoj kompetencija i stvaranje realnih šansi maloljetnika za stabilan i društveno uključen život, neovisno o uzrocima kriminalnog ponašanja i vrsti počinjenih kaznenih djela.

Dodatni problem predstavljali bi nerealno kratki rokovi za donošenje i evaluaciju programa postupanja predloženi u članku 1. Prijedloga zakona kojim se mijenja članak 7. stavak 3. Zakona o izvršavanju sankcija. Uvođenje rokova kao mehanizma osiguranja pravovremenosti i odgovornosti u postupanju u skladu je s profesionalnim standardima rada, ali ti rokovi moraju biti realni i usklađeni s razvojnim i individualnim potrebama maloljetnika. Kvalitetan program postupanja mora se temeljiti na sveobuhvatnoj procjeni rizika, potreba i snaga, koja uključuje interdisciplinarnu dijagnostiku (najmanje psiholog, socijalni pedagog i socijalni radnik), uz uključivanje maloljetnika kao aktivnog dionika, što nužno zahtijeva vrijeme. Nadalje, intervencije usmjerene na stvaranje stvarnih i održivih pozitivnih promjena ne mogu dati očekivane učinke u roku od 30 dana, kako je predviđeno prijedlogom. Takav vremenski okvir nije dostatan za provedbu smislenih intervencija, niti omogućuje njihovu objektivnu evaluaciju, čime se dovodi u pitanje kvaliteta i svrhovitost samog programa postupanja.

Zaključno, predložene izmjene članka 7. Zakona o izvršavanju sankcija pokazuju ozbiljno odstupanje od temeljnih načela rada s maloljetnicima u sukobu sa zakonom te vode prema formalizaciji sustava i smanjenju profesionalne autonomije stručnjaka, uz zanemarivanje najboljeg interesa djeteta. Sustav izvršavanja sankcija može ispuniti svoju

svrhu jedino ako se temelji na individualnoj procjeni i ciljanim intervencijama, a ne na unaprijed zadanim, univerzalnim rješenjima.

U odnosu na članak 2. Prijedloga zakona kojim se predlaže novi članak 7.a Zakona o izvršavanju sankcija, a kojim se predlaže propisati međuresorska koordinacija tijekom izvršavanja odgojnih mjera između tijela nadležnih za pravosuđe, unutarnje poslove, socijalnu skrb i obrazovanje, uz određivanje koordinatora slučaja iz Hrvatskog zavoda za socijalni rad za svakog maloljetnika, ukazujemo kako je međusektorska suradnja u postupku izvršavanja maloljetničkih sankcija već previđena važećim zakonskim okvirom. Tako, sukladno članku 96. Zakona o sudovima za mladež („Narodne novine“, br. 84/11., 143/12., 148/13., 56/15. i 126/19., u daljnjem tekstu: ZSM), nadzor nad izvršenjem odgojnih mjera obavlja sud za mladež koji je u prvom stupnju izrekao mjeru te je dužan voditi posebnu evidenciju za svakog maloljetnika kojem je izrekao odgojnu mjeru. Ravnatelj ustanove i upravitelj odgojnog zavoda u kojem se izvršava zavodska odgojna mjera će svaka tri mjeseca dostaviti sudu koji je izrekao odgojnu mjeru i nadležnom državnom odvjetniku izvješće o ponašanju maloljetnika i o uspjehu primjene mjere (članak 97. stavak 1. ZSM-a), a Hrvatski zavod za socijalni rad dostavit će svaka tri mjeseca izvješće o tijeku izvršenja ostalih odgojnih mjera sudu koji je izrekao mjeru i nadležnom državnom odvjetniku. Sudac za mladež može uvijek od Hrvatskog zavoda za socijalni rad ili stručnog suradnika zahtijevati izvješće o izvršenju odgojnih mjera (članak 98. ZSM-a).

Također, policija na temelju važećih zakonskih i podzakonskih propisa, primjerice Obiteljskog zakona („Narodne novine“, br. 103/15., 98/19., 47/20., 49/23. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 156/23.), ZSM-a i Protokola o postupanju u slučaju nasilja među djecom i mladima, razmjenjuje informacije s nadležnim područnim uredima Hrvatskog zavoda za socijalni rad, a sa školama dodatno razmjenjuje informacije u okviru sigurnosne prosudbe za provedbu mjera opreza.

Kada je riječ o odgojno-obrazovnom sustavu, napominjemo kako su obveze postupanja dionika u sustavu, među ostalim u slučajevima nasilnog ponašanja učenika propisane Pravilnikom o načinu postupanja odgojno-obrazovnih radnika školskih ustanova u poduzimanju mjera zaštite prava učenika te prijave svakog kršenja tih prava nadležnim tijelima („Narodne novine“, broj 132/13.).

Dodatno, razmjenu podataka između institucija „u realnom vremenu“, putem informacijskog sustava, kako se predlaže u stavku 3. predloženog članka 7.a, držimo nedorečenom i nepreciznom, budući da ista ne precizira svrhovite, razmjerne i nužne informacije, koje bi bile predmetom razmjene, uz puno uvažavanje zaštite osobnih podataka i najboljeg interesa maloljetnika. U nastavku, Prijedlog ne razjašnjava niti tko bi bio odgovoran za uspostavu, održavanje i upravljanje sustavom, osobito imajući u vidu da se odgojne mjere izvršavaju u okviru dvaju različitih sustava – socijalne skrbi i pravosuđa.

U odnosu na članak 3. Prijedloga zakona, kojim se predlaže obveza izvještavanja suda, Hrvatskog zavoda za socijalni rad, policije i žrtve o otpustu maloljetnika iz ustanove koja izvršava mjeru, najmanje sedam dana prije otpusta, ako je u postupku protiv maloljetnika određena mjera zaštite žrtve ili njezine obitelji, isti se ukazuje nejasnim te neusklađenim s načelom određenosti pravne norme, jer nije razvidno na koju se vrstu mjere odnosi. Naime, maloljetniku se mogu izreći posebne obveze sukladno ZSM-u, kao i sigurnosne mjere prema Kaznenom zakonu („Narodne novine“, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15. – ispravak, 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22., 114/23., 36/24. i 136/25.), pod

uvjetima propisanim ZSM-om. Međutim, ni među posebnim obvezama ni među sigurnosnim mjerama ne postoji obveza/mjera definirana kao „mjera zaštite žrtve ili njezine obitelji“, zbog čega nije jasno koji se pravni institut predloženom odredbom želi urediti.

U odnosu na članak 4. Prijedloga zakona kojim se, u odnosu na odgojnu mjeru upućivanja u disciplinski centar, predlaže propisati obvezu ustanove koja je provodi da mjesečno dostavlja sudu za mladež i Hrvatskom zavodu za socijalni rad izvješće o provođenju pojedinačnog programa i postignutim rezultatima, ukazujemo kako se ova odgojna mjera provodi u sustavu socijalne skrbi, a člankom 98. ZSM-a propisana je obveza Hrvatskog zavoda za socijalni rad da periodično, svaka tri mjeseca, dostavi izvješće o tijeku izvršenja odgojnih mjera (uključujući i odgojne mjere upućivanja u disciplinski centar) sudu koji je mjeru izrekao i nadležnom državnom odvjetniku. Istom odredbom propisano je da sud za mladež, čija je zadaća nadzirati izvršenje odgojnih mjera, može uvijek od Hrvatskog zavoda za socijalni rad ili stručnog suradnika zahtijevati izvješće o izvršenju odgojnih mjera.

U odnosu na članak 5. Prijedloga zakona, povezujući ga s člankom 4. Prijedloga zakona, naglašavamo kako može doći do nejasnoće o tome izrađuje li se izvješće o provođenju pojedinačnog programa i postignutim rezultatima (izvješće o postignućima) kao mjesečno izvješće ili kao izvješće nakon izvršenja mjere, osobito kada je riječ o izrečenoj odgojnoj mjeri upućivanja u disciplinski centar u kraćem trajanju.

U odnosu na članak 6. Prijedloga zakona, kojim se predlaže dopuniti članak 35. Zakona o izvršavanju sankcija, a za koji se u obrazloženju odredbe navodi kako važeće zakonsko uređenje ne propisuje ulogu i odgovornost roditelja tijekom izvršavanja odgojne mjere pojačane brige i nadzora, ukazujemo kako je člankom 37. Zakona o izvršavanju sankcija propisano da će stručni radnik Hrvatskog zavoda za socijalni rad upoznati maloljetnika i roditelje ili skrbnika sa sadržajem i načinom izvršavanja odgojne mjere pojačane brige i nadzora, njihovim dužnostima i obvezama te s početkom izvršavanja odgojne mjere. Odgojna mjera se izvršava u suradnji s roditeljima ili skrbnikom na način da se maloljetnika priprema za samostalan i odgovoran život koristeći metode i postupke socijalno-pedagoškog rada prikladne dobi i psihofizičkim sposobnostima maloljetnika te mogućnosti u lokalnoj zajednici. Također, člankom 11. ZSM-a propisano je da će sud, kad izrekne odgojnu mjeru pojačane brige i nadzora, i roditeljima ili skrbniku dati posebne upute i obvezati ih da u svemu surađuju sa stručnom osobom. Kad služba nadležna za provedbu pojačane brige i nadzora utvrdi da roditelj ili skrbnik ne postupaju po posebnoj uputi i ne surađuju sa stručnom osobom, mora o tome izvijestiti državnog odvjetnika.

Također napominjemo kako je postupanje prema roditeljima ili skrbnicima u slučaju odbijanja suradnje područje koje je uređeno važećim Obiteljskim zakonom.

Vežano uz dio članka 6. Prijedloga zakona kojim se predlaže propisati kažnjavanje roditelja ili skrbnika koji neosnovano odbija suradnju ili ometa izvršenje odgojne mjere pojačane brige i nadzora, ukazujemo kako niti iz teksta odredbe, a niti iz pripadajućeg obrazloženja nije jasna priroda postupka u kojem bi se novčanom kaznom kažnjavao takav roditelj ili skrbnik. Ako predlagatelj podrazumijeva kaznu koja bi se izricala u prekršajnom postupku, ističemo kako se Prekršajnim zakonom („Narodne novine“, br. 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., 118/18. i 114/22.) ne propisuju postupanja koja predstavljaju prekršaj niti posebni minimumi i maksimumi zapriječene kazne za pojedine prekršaje, već se prekršaji i prekršajno pravne sankcije propisuju posebnim zakonima i odlukama jedinice

lokalne i područne (regionalne) samouprave. Također, Prijedlog zakona ne određuje niti ovlaštenog tužitelja koji bi bio nadležan za podnošenje optužnog prijedloga nadležnom sudu.

U odnosu na članak 7. Prijedloga zakona, koji se također odnosi na odgojnu mjeru pojačane brige i nadzora, i koji predviđa obvezu timskog sastanka radi revizije pojedinačnog programa postupanja i prema potrebi, predlaganja sudu izmjene odgojne mjere, za slučaj kršenja obveza tijekom izvršavanja odgojne mjere ili ponovnog počinjenja nasilnog ponašanja od strane maloljetnika, ukazujemo kako ZSM u članku 14. predviđa mogućnost da sud maloljetnika koji svojom krivnjom odbija ili ometa izvršenje mjere pojačanog nadzora, uputi u disciplinski centar na neprekidni boravak u trajanju od najdulje mjesec dana. Također, člankom 18. ZSM-a propisani su uvjeti pod kojima se odgojne mjere mogu zamijeniti drugim odgojnim mjerama, kao i ograničenja takvoj zamjeni. Tako sud može tijekom izvršenja odgojne mjere istu zamijeniti mjerom kojom će se bolje postići svrha odgojnih mjera, međutim mjera pojačane brige i nadzora uz dnevni boravak u odgojnoj ustanovi ne može se obustaviti, a niti zamijeniti drugom mjerom, prije isteka roka od šest mjeseci (članak 18. stavak 2. točka 1. ZSM-a). U slučajevima kada stručni radnik Hrvatskog zavoda za socijalni rad obavijesti sud i predloži da je potrebna hitna promjena mjere zbog nesvrhovitosti njezinog daljnjeg provođenja u smislu odgojnog utjecaja, razloga ugroženosti sigurnosti maloljetnika i sredine u kojoj se mjera izvršava, sud mora u roku od 72 sata održati ročište na kojem će odlučiti o mjeri (članak 18. stavak 3. ZSM-a).

Slijedom navedenoga, Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati Prijedlog zakona o izmjeni i dopunama Zakona o izvršavanju sankcija izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje.

Za svoje predstavnike, koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila ministra pravosuđa, uprave i digitalne transformacije Damira Habijana i državne tajnike Ivana Crnčeca, Vedranu Šimundžu Nikolić, Fadilu Bahović i Sanjina Rukavinu.

