



# THE APPLICATION OF CONDITIONAL RELEASE IN KOSOVO:

Findings and Recommendations

# APLIKIMI I LIRIMIT ME KUSHT NË KOSOVË:

Gjetjet dhe Rekomandimet

# PRIMENA USLOVNOG OTPUSTA NA KOSOVU:

Nalazi i preporuke



May 2023  
Maj 2023  
Maj 2023. god.



European Union Rule of Law Mission in Kosovo

# **The Application of Conditional Release in Kosovo: Findings and Recommendations**

March 2022 – September 2022

May 2023

# TABLE OF CONTENTS

---

- 1. Introduction ..... 5
- 2. Methodology ..... 6
- 3. International standards related to conditional release ..... 8
- 4. Findings ..... 10
- 5. Concluding remarks ..... 17

## LIST OF ABBREVIATIONS

<b>CC</b>	Correctional Centre
<b>CMU</b>	EULEX Case Monitoring Unit
<b>CRP</b>	Conditional Release Panel
<b>CU</b>	EULEX Correctional Unit
<b>DC</b>	Detention Centre
<b>FCC</b>	Female Correctional centre
<b>HSP</b>	High Security Prison
<b>JCC</b>	Juvenile Correctional Centre
<b>KCS</b>	Kosovo Correctional Service
<b>KJC</b>	Kosovo Judicial Council
<b>KPS</b>	Kosovo Probation Service
<b>LECS</b>	Law on Execution of Criminal Sanctions
<b>LEPS</b>	Law on Execution of Penal Sanctions
<b>MIA</b>	Ministry of Internal Affairs



# 1. INTRODUCTION

Since 2008, EULEX has been assisting the Kosovo Correctional Service (KCS) in ensuring effective, sustainable, multi-ethnic, and accountable prison services throughout Kosovo. EULEX supports the KCS in developing a consolidated and professional senior management team and sustainable capacities to safeguard the human rights of prisoners and promote their reintegration into society.

The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, also known as the Nelson Mandela Rules, state that the main purpose of a sentence of imprisonment is to protect society from crime and to reduce recidivism, and that these goals can be achieved if the period of imprisonment is used to prepare, as far as possible, the reintegration of convicted persons into society through fair and respectful treatment during the imprisonment time.<sup>1</sup> Modern legal systems are therefore built upon the idea that the objective of the execution of penal sanctions is not (or at least not exclusively) to punish the convicted person, but rather to promote his or her social rehabilitation and a law-abiding life after the release.

Thus, legislation in many countries provides for measures to enable the safe, gradual return of prisoners to their respective communities, ranging from participation in education and work activities (including outside of the prison facilities) to conditional or early release.

In its Recommendation (2003)22, the Council of Europe Committee of Ministers describes conditional release as “... *one of the most effective and constructive means of preventing reoffending and promoting resettlement, providing the prisoner with planned, assisted and supervised reintegration into the community*”.<sup>2</sup> Thus, conditional release aims to protect society while promoting a safe, gradual, and supervised return of the convict to the community before the prison term ends.

Repeated allegations by prisoners in Kosovo of mismanagement, preferential treatment and corruption in the conditional release process prompted the Mission’s Correctional Unit (CU) to examine the matter more closely. Past research conducted by the Mission on the specific situation of women and girls in the Kosovo correctional system showed that despite their mostly low risk level of reoffending, female prisoners were rarely granted conditional release.

This report aims at providing a preliminary assessment of the state of play regarding the implementation of conditional release in Kosovo, considering international standards as well as the local legal framework. After describing the methodology used, the report provides an overview of the relevant international standards and obligations. The report subsequently assesses the legal framework in Kosovo and its application and ends with a set of specific recommendations.

---

1 UN General Assembly, United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), Rule 4/1, 8 January 2016, A/RES/70/175, <https://www.refworld.org/docid/5698a3a44.html> (accessed 3 March 2023).

2 Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2003)22 of the Committee of Ministers to Member States on Conditional Release (parole), 24 September 2003, Rec(2003)22, <https://rm.coe.int/16800ccb5d> (accessed 2 March 2023).

## 2. METHODOLOGY

EULEX collected data and conducted monitoring visits to six KCS facilities from March to September 2022. The CU selected facilities with a high number of annual conditional release applications i.e. the Dubravë/Dubrava Correctional Centre (CC) and the Smrekovnicë/Smrekovnica CC, and those with minority offender groups, i.e., mixed-community prison population, female prisoners, juvenile prisoners, and high-risk prisoners [Lipjan/Lipljan Juvenile Correctional Centre (JCC), Lipjan/Lipljan Female Correctional Centre (FCC), Mitrovica Detention Centre (DC), and the Podujevë/Podujevo High-Security Prison (HSP)].

During the initial visits, EULEX interviewed staff involved in the process, mainly social workers and legal officers, in order to obtain a general overview of the status of the conditional release process. In addition, the CU requested the facilities to provide the number of applications from 2021 and their outcome. The total number of applications for that year amounted to 705, out of which 207 were granted, and 454 were denied (table 1).

Table 1. Conditional release applications and decisions in 2021

Facility	Total number of applications	Conditional release granted	Conditional release denied
Dubravë/Dubrava CC	436 (100%)	131 (30%)	305 (70%)
Smrekovnicë/Smrekovnica CC	188 (100%)	59 (31,3%)	129 (68,7%)
Podujevë/Podujevo HSP	25 (100%)	0	25 (100%)
Mitrovica DC	26 (100%)	9 (34,6%)	17 (65,4%)
Lipjan/Lipljan FCC	25 (100%)	8 (32%)	17 (68%)
Lipjan/Lipljan JCC	5 (100%)	0	5 (100%)
Total	705 (100%)	207 (29,3%)	498 (70,7%)

The example of the Lipjan/Lipljan FCC and JCC will illustrate the data of the table further:

Out of the 25 applications at the FCC, eight were approved. The two applications which were approved at the first request concerned prisoners who had committed offences of theft and light bodily injuries. Both had short sentences of one year or less. The remaining six applications were approved only after four to six requests. These concerned prisoners who had committed serious offences such as aggravated murder, human trafficking, harassment, and fraud.

One of the reasons given for the 17 rejections was that the ‘remaining length of sentence [was] too long’. All other cases, despite positive assessments by the prison staff, were rejected by the Conditional Release Panel (CRP) with the justification that the ‘necessary level of re-socialisation has not been reached’. The legitimacy or lack thereof in these justifications will be explained in the following chapters.

Following the initial conditional release-related visits to the KCS facilities, EULEX requested randomly selected case files including declined and approved cases. In total, the Mission examined 22 individual cases (table 2).

Table 2. Individually monitored cases by facility

Facility	Cases monitored	Conditional release approved	Conditional release denied	1 <sup>st</sup> time applicant	Two or more applications
Dubravë/Dubrava CC	2	2	0	0	2
Smrekovnicë/ Smrekovnica CC	4	4	0	0	4
Podujevë/Podujevo HSP	3	0	3	1	2
Mitrovica DC	3	2	1	0	3
Lipjan/Lipljan FCC	6	5	1	1	5
Lipjan/Lipljan JCC	4	0	4	0	4
Total	22	13	9	2	20

In examining these cases, the following criteria were identified for the comparison of applications:

- Background information of each candidate (gender, verdict, length of sentence, length of remaining sentence if conditional release granted).
- Number of applications of each candidate.
- Number of applications before conditional release was granted.
- Quality of applications based on the conditional release file submission criteria as stipulated in the Kosovo Judicial Council's (KJC) Regulation<sup>3</sup>.
- Reasons for rejection of applications.
- Reasons for approval of applications.

Based on these criteria, EULEX experts compared applications which were rejected against those which were approved to identify the causes for the different decisions rendered by the CRP. In cases of prisoners applying several times before being granted conditional release, the experts compared the last successful application with the previous one in order to find the differences between the applications which possibly made the panel decide differently.

<sup>3</sup> Kosovo Judicial Council, Regulation for Organisation and Function of the Conditional Release Panel, Article 18, File submission to the Office of the Conditional Release Panel, No. 01/39, 22 February 2013, [https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/82171\\_Rregullorja\\_nr\\_39\\_mbi\\_Organizimin\\_dhe\\_Funksionimin\\_e\\_Panelit\\_me\\_Lirmi\\_me\\_Kusht.pdf](https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/82171_Rregullorja_nr_39_mbi_Organizimin_dhe_Funksionimin_e_Panelit_me_Lirmi_me_Kusht.pdf). (accessed 3 March 2023).



---

## 3. INTERNATIONAL STANDARDS RELATED TO CONDITIONAL RELEASE

Conditional release is regulated differently in various countries, but where it is used, it is designed to achieve a public/social aim (reducing the costs of custodial measures to society and limiting overcrowding in prisons) and an individual aim simultaneously (reintegration into society of an individual who is ready to do so earlier than at the end of his/her sentence).

There are no binding international treaties that explicitly refer to the application of conditional release. However, several international and European non-binding human rights instruments set important principles for the correct application of conditional release and also some best practices. These include UN instruments such as the Nelson Mandela Rules, the Tokyo Rules<sup>4</sup>, the Bangkok Rules<sup>5</sup> and the Beijing Rules,<sup>6</sup> and Council of Europe instruments such as the European Prison Rules<sup>7</sup> and the Committee of Ministers Recommendation no. (2003)22<sup>8</sup>.

The above-mentioned instruments apply to all prisoners, with the exception of the Beijing Rules, which are specifically designed for juveniles, and the Bangkok Rules, which focus on female offenders and prisoners.

Some of the key principles and rules enshrined in these instruments concerning conditional release are:

- ✓ Right to information: prisoners should be informed about the possibility of early release, eligibility criteria, etc.
- ✓ Availability: conditional release should be available to all prisoners, including those serving life sentences.
- ✓ Gender perspective: decisions regarding conditional release shall favourably take into account any caretaking responsibilities of women prisoners, as well as their specific social reintegration needs.
- ✓ Supervision: it should not be entrusted merely to the police; it should be combined with social aid.
- ✓ Timing: conditional release should be granted as soon as possible.
- ✓ Juveniles: conditional release should be used 'to the greatest possible extent' and 'granted at the earliest possible time'.

---

4 UN General Assembly, United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures (The Tokyo Rules), 2 April 1991, A/RES/45/110, <https://www.refworld.org/docid/3b00f22117.html> (accessed 3 March 2023).

5 UN General Assembly, United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules), 6 October 2010, A/C.3/65/L.5, <https://www.refworld.org/docid/4dcbb0ae2.html> (accessed 3 March 2023).

6 UN General Assembly, United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules), 29 November 1985, A/RES/40/33, <https://www.refworld.org/docid/3b00f2203c.html> (accessed 3 March 2023).

7 Council of Europe, European Prison Rules, June 2006, <https://rm.coe.int/european-prison-rules-978-92-871-5982-3/16806ab9ae> (accessed 3 March 2023).

8 Council of Europe, Recommendation Rec(2003)22, <https://rm.coe.int/16800ccb5d> (accessed 2 March 2023).

---

The Council of Europe Committee of Ministers Recommendation no. (2003)22 (hereafter the Recommendation) sets forth the conditions and criteria for conditional release. It stipulates that the minimum period that prisoners have to serve before becoming eligible for conditional release should be established by law. As soon as this minimum period is over, the relevant authorities should initiate the necessary procedure for conditional release. The criteria that prisoners have to fulfil in order to be eligible should be clear and explicit but also ‘realistic in the sense that they should take into account the prisoners’ personalities and social and economic circumstances as well as the availability of resettlement programmes’<sup>9</sup>. Neither the lack of possibilities for work upon release nor the absence of regular accommodation should constitute a ground for refusing or postponing conditional release. The Recommendation further states that ‘it should be incumbent on the authorities to show that a prisoner has not fulfilled the criteria’ (burden of proof)<sup>10</sup>. Lastly, a prisoner should have the right to re-apply for conditional release in case of rejection.

The Recommendation also suggests procedural safeguards including the prisoner’s right to be heard in person, to be assisted according to the law and to have adequate access to his/her file. Decisions by the relevant authority should state the underlying reasons for approval or rejection of conditional release in writing. Moreover, complaint procedures should be established by law concerning the procedure, reasoning and implementation of conditional release.

Nelson Mandela Rule 87 sets down that a pre-release regime or a release on trial should always be envisaged in order to ensure the prisoner’s gradual return to life in society. Bangkok Rule 63 requires that the specific characteristics and needs of women offenders and prisoners should be taken into account<sup>11</sup>. Furthermore, while the Tokyo Rules prescribe that non-custodial measures should be applied at the earliest possible stage<sup>12</sup>, the Beijing rules insist that conditional release should be used as often and as early as possible for juvenile prisoners<sup>13</sup>.

European Prison Rule 30 underlines the importance of keeping prisoners and their families informed of their rights and duties in a language which they can understand as well as of the progress of their case<sup>14</sup>. The prison administration should therefore keep a file on these matters for prisoners to consult. Special considerations will apply to prisoners who become terminally ill, and a decision may have to be made as to whether such prisoners should be released *early* from their sentences<sup>15</sup>.

---

9 Council of Europe, Recommendation Rec(2003)22.

10 Ibid.

11 UN General Assembly, The Bangkok Rules, page 19.

12 UN General Assembly, The Tokyo Rules, page 4.

13 UN General Assembly, The Beijing Rules, page 16.

14 Council of Europe, European Prison Rules, page 16.

15 Ibid, page 68.

---

## 4. FINDINGS

### 4.1 Legal Framework

Two legal instruments regulate conditional release in Kosovo: The Law on the Execution of Criminal Sanctions<sup>16</sup> (LECS) and the KJC 'Regulation for Organisation and Functioning of the Conditional Release Panel' (hereafter the Regulation).<sup>17</sup>

Both recognise that the purpose of the execution of criminal sanctions is the rehabilitation and resocialisation of convicted persons. In line with the Nelson Mandela Rules, they promote a gradual return to society for convicted persons by introducing the right to request to be conditionally released before the end of their serving time.

#### *Eligibility criteria*<sup>18</sup>

The eligibility requirements for conditional release are the same for men and women. Eligibility criteria for juveniles include the possibility of release after serving one third of the sentence, regardless of its length. This derives from the principle set by the Beijing Rules, that in the case of juveniles, deprivation of liberty should be limited to the shortest possible period and conditional release should be used to the greatest extent possible and be granted as early as possible.

Adults who have been convicted to more than five years in prison should serve two thirds of their sentence, while those convicted to imprisonment of up to five years should serve half of their sentence. Persons who have been sentenced to lifelong imprisonment must serve at least 30 years to qualify for conditional release according to the Criminal Code.

The eligibility criteria set by the law in Kosovo generally comply with international standards, including by foreseeing the possibility of conditional release for persons sentenced to life imprisonment, as required by the Nelson Mandela Rules. The stipulation by the Committee of Ministers Recommendation no. (2003)22 that the criteria for conditional release should take into account the prisoners' personalities and social and economic circumstances as well as the availability of resettlement programmes is reflected in the Kosovo legislation. However, the Regulation does not include provisions that favourably take into account any women prisoners' caretaking responsibilities or their specific social reintegration needs.

Moreover, Kosovo legislation related to conditional release does not specifically mention the special treatment juvenile prisoners should receive as required in the Beijing Rules (see above).

---

16 Assembly of Kosovo, Law on the Execution of Criminal Sanctions, Law No. 08/L-132, 14 July 2022, <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=61303> (accessed 3 March 2023).

17 Kosovo Judicial Council, Regulation for Organisation and Function of the Conditional Release Panel, 22 February 2013.

18 Conditional Release in the Criminal Code of the Republic of Kosovo, Code No. 06/L-074, 14 January 2019, Article 90, <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/A5713395-507E-4538-BED6-2FA2510F3FCD.pdf> (Accessed 20 January 2023) and in Juvenile Justice Code, Code No. 06/L-006, 18 October 2018, Article 36, <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=18019> (accessed on 20 December 2022).

---

### *Right to information*

The above-mentioned right to information is explicitly stated in the Regulation which stipulates that at any time after the start of the execution of the sentence, the convicted person has the right to request information on the rights, conditions and procedures related to conditional release from the correctional institution (Article 15). Moreover, the article states that ‘60 days before an admissible request can be addressed to the Panel, the Director of the Correctional Institution will give the convicted person a written notification advising him or her that he or she is eligible for conditional release and if he or she enters a request for conditional release, this will be reviewed by the Panel.’

### *Initiation of the procedure*

The procedure for conditional release is initiated upon the request submitted by the prisoner (or his/her lawyer or the director of the correctional institution) to the Panel through the correctional facility in which he/she serves the sentence. The request can be accompanied by a written statement outlining the prisoner’s views about his or her criminal offence, the positive way in which prison has changed him or her and his or her plans for the future.<sup>19</sup>

Upon submission of the request, the director of the correctional facility requests the Kosovo Probation Service (KPS) to visit the prisoner and to sign an agreement for supervision after conditional release. Upon submission of the request, the director sends a copy of the personal file of the convicted person to the CRP accompanied by a report<sup>20</sup> prepared by a professional team of the correctional facility.

### *Composition of the Conditional Release Panel*

The former Law on Execution of Penal Sanctions (LEPS)<sup>21</sup> stipulated that the CRP should be composed of three members: one judge from the Supreme Court, one judge from the Court of Appeals and one judge from the Basic Court in Pristina. The new Law on The Execution of Criminal Sanctions<sup>22</sup> (LECS) foresees the replacement of the judge from the Basic Court with an official from the Ministry of Justice.<sup>23</sup>

---

19 Ibid, Article 17.

20 The report includes information on the type of criminal offense committed; the attitude towards the criminal offense; the victim and the victim’s family; previously committed crimes; his/her family circumstances and social past; physical and psychological condition, including risk assessment whenever deemed necessary by a psychiatrist, or psychologist; behaviour in the correctional facility and the success achieved in avoiding the factors of the criminal offense; plans after release; support that may be provided after release; and any circumstance indicating that he will not commit a new criminal offense.

21 Law No. 05/L-129 on Amending and Supplementing the Law No. 04/L-149 on the Execution of Penal Sanctions, No. 15, 11 May 2017, <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/2A05EAD6-2F58-40E7-8635-06ACA106323B.pdf>. (accessed 3 March 2023).

22 Assembly of Kosovo, Law on the Execution of Criminal Sanctions, Law No. 08/L-132, No. 21, 10 August 2022, <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/09E32514-A9C8-40D2-BCFB-835704F8398A.pdf>. (accessed 3 March 2023).

23 Amended Article 122, paragraph 2 of the LEPS and Article 117, paragraph 1 of the LECS.

---

### *Decision-making process on conditional release*

The CRP can either grant or reject the request for conditional release. In case it deems that additional information is needed to take a decision, the ruling can be postponed by 30 days.

If the CRP rejects the request, both the Regulation and the LEPS ruled that the decisions of the Panel were final and could not be appealed. This, however, changed in the LECS: not only can the decision be appealed, but the Panel must also justify the rejection: 'When the conditional release is refused, the decision of the Conditional Release Panel shall contain the reasoning of the refusal.' (Article 117/7). 'The party dissatisfied with the decision of the Conditional Release Panel has the right to appeal against the decisions directly to the Supreme Court of Kosovo, within fifteen (15) days from the date of receipt of the decision.' (Article 117/8).

The Supreme Court will then confirm or change the decision of the CRP or return it for reconsideration. However, paragraph 16 of the same article stipulates that "[t]he provisions of this Article shall not apply to cases when the Conditional Release Panel postpones the case for reconsideration from six (6) months onwards<sup>24</sup>". This leads to the conclusion that the right to appeal is granted only to those whose application is rejected and for whom CRP decided that the date for reconsideration is between three to six months, but not when the postponements is of six to 12 months.

The Regulation further elaborates the process for a reconsideration. Article 34 stipulates that once the date for reconsideration is set by the CRP, the director automatically sends back the case file to the CRP. An updated report by the professional prison team is also sent to the CRP. If conditional release is rejected, the ruling includes the date on which the CRP may review the convicted person's request. The date for review may not be shorter than three months and not longer than 12 months<sup>25</sup>. This may result in staff redrafting applications several times a year for the same offender, which is very time-consuming and labour-intensive. It is even more misspent time if the offender was considered to meet the criteria for conditional release in the previous request. While the Council of Europe Recommendation Rec(2003)22 stipulates that prisoners have the right to reapply for conditional release as soon as their situation has changed to their advantage in a substantial manner, this right is not reflected in the Kosovo legal framework.

It is noteworthy that the Regulation, contrary to international standards, explicitly denies the prisoners the right to access their own case files<sup>26</sup>, while the LECS does not cover this right at all. This is in direct violation of the Kosovo Law on the Protection of Personal Data<sup>27</sup> which defines every person's right to access personal information (Articles 12-14). The denial of access also prevents prisoners from being able to verify the accuracy of the information in their personal case files. This in turn negatively affects the transparency of the conditional release request and decision-making process.

---

24 The CRP assesses the information related to the fulfilment of the criteria provided in article 14 of the KJC regulation, respectively if the purpose of the punishment, resocialisation and reintegration of the convicted person can be achieved as required by article 38 of the CC and Articles 5 and 6 of the LECS, and decides to approve or not the request for conditional release, and in case of rejection based on such assessment also decides on the date for reconsideration.

25 Law on the Execution of Criminal Sanctions, Law No. 08/L-132, Article 118, paragraph 4.

26 Ibid, Article 18, paragraph 5.

27 Assembly of Kosovo, Law on Protection of Personal Data, , Law No. 06/L-082, 30 January 2019, Articles 12-14, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18616> (accessed 14 March 2023).

## 4.2 Legal framework in practice

Out of the 22 examined cases by EULEX, 13 applications for conditional release were approved, while nine were rejected by the CRP. Two prisoners were first-time applicants, while the rest had filed two or more applications. Nineteen applications were sent to the CRP with positive remarks and recommendations for conditional release by prison staff. Three applications were sent with an unfavourable opinion from the prison staff<sup>28</sup>. Of all monitored case files, only two applications were approved with their first application, while the rest were approved after several applications (table 3).

In regard to the treatment of juveniles, the CRP did not appear to apply the more favourable approach required by the Beijing Rules as EULEX found that none of the juveniles from the Lipjan/Lipljan Juvenile Correctional Centre was granted conditional release even after several applications. This finding was concerning as international research indicates that incarceration of juveniles is not an effective option for preventing recidivism<sup>29</sup>. On the contrary, prolonged incarceration may result in increased criminal behaviour post-release.

Table 3. Approved conditional release applications

Conditional release approved	1 <sup>st</sup> time application	2-3 times	4-6 times
Dubravë/Dubrava CC	0	2	0
Smrekovnicë/ Smrekovnica CC	0	3	1
Podujevë/Podujevo HSP	0	0	0
Mitrovica DC	0	2	0
Lipjan/Lipljan FCC	2	3	0
Lipjan/Lipljan JCC	0	0	0
Total	2	10	1

More detailed info on the CRP decisions will be explained in the following paragraph.

## 4.3 CRP decisions

As mentioned above, out of the 22 examined cases by EULEX, 13 applications for conditional release were (eventually) approved, while nine were rejected by the CRP. Out of the 22 monitored cases, 19 were sent to the CRP with positive assessments by the facility, including positive statements from security staff. The 19 prisoners had been assessed as having generally good prospects for re-socialisation. They had good relations with their families, expressed remorse for the crime, had reconciled with the

<sup>28</sup> Kosovo Judicial Council in its Regulation for Organisation and Function of the Conditional Release Panel in Article 18. stipulates that assessments should be made by social workers, medical staff, prison psychologists, correctional staff and the director of the institution.

<sup>29</sup> According to the Centre on Juvenile & Criminal Justice, '[a] March 2011 study through the federal Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention (OJJDP) concludes that long-term juvenile incarceration does not decrease reoffending and may actually increase recidivism rates for lower-level youth offenders: <https://www.cjcj.org/news/blog/study-long-term-juvenile-incarceration-fails-to-decrease-reoffending-rates> (accessed 14 March 2023).

---

victim's families and had participated in rehabilitation programmes, while some had even engaged in educational or civil work. Several prisoners had been on home leave without problems. Others had no disciplinary violations on their records and were described as 'model prisoners' by the KCS staff. In a nutshell, the majority of files monitored fulfilled the criteria for conditional release required by the Regulation (Article 14). Nevertheless, only two cases were successful applicants for conditional release upon their first application. Even more remarkable was that all the files with a positive decision had received their approval for conditional release on their second or third request, even though the prisoners' situation had not changed for better or for worse between the requests.

The justifications for all the negative decisions for all the applications monitored were based on the same articles within the applicable legislation, indicating a pattern of not taking into account the individual assessment of each prisoner's eligibility criteria. These justifications included articles from the Regulation dealing with 'The seriousness of the crime' and 'The existence of danger for the general public' or in general that 'The purpose of the sentence has not been met yet'. Negative decisions also used articles from the Kosovo Criminal Code and from the LEPS, which state *inter alia*, that the purpose of punishment is to prevent recidivism, a sentence which seemed out of place from the applications monitored considering that the institutions had assessed the prisoners (19/22 cases) to be eligible for conditional release, thus not in danger of recidivism.

This assessment is further strengthened by the fact that although positive assessments were acknowledged in the reasonings, these did not seem to have any influence on the CRP decisions. One example was the regular mention of the remaining sentence length. This is an inadmissible reason, as the application would not have been forwarded in the first place to the CRP if the remaining sentence length had been too long. Another common reason for a refusal was the claim that the purpose of the sentence had not been reached, without any guidance as to how this purpose was to be achieved. Of particular concern was the observation that women and juveniles were refused conditional release despite the KCS assessments that clearly indicated suitability for conditional release.

According to KCS staff, these continued refusals which do not reflect KCS' assessments and do not include thorough and transparent justifications are frustrating and demotivating for both prisoners and staff. Worse still, in some cases the CRP claimed that a denial was entirely based on negative assessment of a single KCS staff member, leading to tensions between prisoners and KCS staff. It needs to be mentioned that while prisoners do not have the right to read the assessments made about them, they do have access to CRP's decisions.

When conditional release was granted, the actual release date was always within a few working days from receiving the decision. Based on interviews with both KCS and KPS staff, this left too little time to prepare the prisoner's release, especially after a longer incarceration time, prisoners and officials need time to organise post incarceration matters including employment, income, and support mechanisms depending on the needs of the individual. Apart from the difficulties KCS had in organising meetings with other officials, prisoners had little time to adjust to the idea of life outside prison. Research suggests that adjusting back to society after an incarceration can be a challenge, especially for long term prisoners<sup>30</sup>, therefore sufficient amount of time, a month as an example, should be allowed for both the prisoners and officials to ensure a smooth transition time.

---

30 Hulley, S., Crewe, B., & Wright, S. (2016). *Re-examining the problems of long-term imprisonment*. British Journal of Criminology, 56(4), 769-792.

---

The Mission also learned that applications for conditional release requested in Serbian were answered in Albanian by the CRP. This not only creates problems for the KCS staff and the prisoners, but also violates the Law on the Use of Languages<sup>31</sup>, which prescribes the use of all official languages of Kosovo within institutions.

#### **4.4 KCS conditional release requests and file storage**

Conditional release case files submissions only partially met the standards set out in the Regulation: applications and statements were written in detail by the facilities' staff, prisoners' statements were included in the file, security statements were provided by the prison security officers and prisoners' personal plans for both conditional release and post-release were included in the application.<sup>32</sup> However, statements from the prison medical staff as well as statements from the prison directors were often not included in the file. Moreover, some of the files did not contain all CRP's decisions and/or all prisoners' applications. Lastly, files were not all stored in one location and some of the files existed only in electronic while others were available only in hard copy versions.

---

31 Assembly of Kosovo, Law on the Use of Languages, Article 1, Law No. 02/L-37, 27 July 2006, <https://www.refworld.org/docid/4ae96d832.html> (accessed 3 March 2023).

32 Kosovo Judicial Council, Regulation for Organisation and Function of the Conditional Release Panel, Article 18, [https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/82171\\_Rregullorja\\_nr\\_39\\_mbi\\_Organizimin\\_dhe\\_Funksionimin\\_e\\_Panelit\\_me\\_Lirmi\\_me\\_Kusht.pdf](https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/82171_Rregullorja_nr_39_mbi_Organizimin_dhe_Funksionimin_e_Panelit_me_Lirmi_me_Kusht.pdf). (accessed 10 March 2023)



---

## Recommendations:

- Any response from the CRP, whether positive or negative, should include a clear justification which should be based on each applicant's individual assessment and evaluation rather than merely on sub-laws. In addition, decisions should include recommendations for which measures prisoners might take to become eligible for conditional release. As an example, positive decisions by the CRP were clear and transparent and included all aspects of the assessment of a prisoner by the KCS. This good practice should also be used in negative decisions.
- In case of a positive decision by the CRP, prisoners and KCS and KPS officials should be given a minimum of 30 days to conclude all necessary preparations for the upcoming release and to have sufficient time for information exchange between relevant counterparts.
- The stipulation of the Beijing Rules to allow for the conditional release of juvenile offenders as soon as possible to minimise the negative effects of incarceration and the risk of recidivism should be embedded in the relevant Kosovo legislation.
- The CRP should comply with the Bangkok Rules, i.e., favourably take into account any caretaking responsibilities of women prisoners, as well as their specific social reintegration needs.
- The purpose of conditional release should be given greater consideration by the CRP when deciding on conditional release, especially for long-term prisoners and juveniles.
- For the sake of transparency and the right to information, prisoners should be allowed to read the application assessments drafted by the facilities' staff before they are sent to the CRP.
- The CRP decisions should be written in the same language as the applications in compliance with the Law on the Use of Languages.
- The envisaged update of the Kosovo Judicial Council's Regulation for Organisation and Functioning of the Conditional Release Panel should include the evaluation of prisoners' sentence plans as one criterion for conditional release.
- KCS should strive to fulfil the standards set out in KJC 'Regulation for Organisation and Functioning of the Conditional Release Panel' when submitting a conditional release file to the CRP.
- KCS facilities should strive for proper management of conditional release files to ensure adequate standards of record keeping and access to comprehensive information throughout the process.

---

## 5. CONCLUDING REMARKS

Correctional systems and judicial policies should focus on resettlement early in the sentence plans of prisoners to increase the likelihood of community reintegration. A positive resettlement is likely to reduce reoffending, serving those leaving custody and the wider community alike. International human rights instruments clearly recognize the importance of conditional release as an effective and constructive means of preventing reoffending and promoting resettlement. Kosovo legislation endorses this conviction in principle but this does not translate into a correct and proper use of this tool in practice, with serious deficiencies in its application, especially when it comes to juveniles and women.

Although eligibility criteria set by the law in Kosovo generally comply with international standards, requests for conditional release are often refused or only granted after several applications despite positive assessments by the prison staff. Reasonings by the Conditional Release Panel are mostly based on the wording of sub-laws rather than individual assessments of prisoners. The entire decision-making process lacks transparency, enhanced by the denial of prisoners to access their own case files.

Despite the recent update of the Kosovo legislation, some aspects regarding conditional release as recommended in international human rights instruments are still missing. However, in general the judiciary recognises the benefits of conditional release and now needs to be encouraged to promote its use and make it accessible to all eligible candidates in practice.





Misioni i Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Kosovë

# **Aplikimi i lirit me kusht në Kosovë: Gjetjet dhe Rekomandimet**

Mars 2022 – Shtator 2022

Maj 2023

# TABELA E PËRMBAJTJES

---

1. Hyrje.....	23
2. Metodologjia.....	24
3. Standardet ndërkombëtare lidhur me lirim me kusht.....	26
4. Gjetjet.....	28
5. Shënime përmbyllëse.....	35

## LISTA E SHKURTESAVE

<b>QK</b>	Qendra Korrektuese
<b>NJMR</b>	Njësia e EULEX-it për Monitorimin e Rasteve
<b>PLK</b>	Paneli për Lirim me Kusht
<b>NJK</b>	Njësia Korrektuese e EULEX-it
<b>QP</b>	Qendra e Paraburgimit
<b>QKF</b>	Qendra Korrektuese për Femra
<b>BSL</b>	Burgu i Sigurisë së Lartë
<b>QKM</b>	Qendra Korrektuese për të Mitur
<b>SHKK</b>	Shërbimi Korrektues i Kosovës
<b>KGJK</b>	Këshilli Gjyqësor i Kosovës
<b>SHSK</b>	Shërbimi Sprovues i Kosovës
<b>LESP</b>	Ligji për Ekzekutimin e Sanksioneve Penale
<b>MPB</b>	Ministria e Punëve të Brendshme



# 1. HYRJJE

Që nga viti 2008, EULEX-i ka ndihmuar Shërbimin Korrektues të Kosovës (SHKK) për të siguruar shërbime efektive, të qëndrueshme, shumë-etnike dhe llogaridhënese të burgjeve në tërë Kosovën. EULEX-i mbështetë SHKK-në për zhvillimin e një ekipi të konsoliduar dhe profesional të menaxhmentit të lartë dhe për zhvillimin e kapaciteteve të qëndrueshme për respektimin e të drejtave të njeriut të të burgosurve dhe për promovimin e ri-integritit të tyre në shoqëri.

Rregullat standarde minimale të Kombeve të Bashkuara për trajtimin e të burgosurve, të njohura edhe si “Rregullat Nelson Mandela”, thonë se qëllimi kryesor i dënimit me burgim është mbrojtja e shoqërisë nga krimi dhe zvogëlimi i recidivizmit, dhe se këto qëllime mund të arrihen nëse periudha e burgimit shfrytëzohet për ta përgatitur, për aq sa është e mundur, ri-integritin e personave të dënuar në shoqëri përmes trajtimit të drejtë dhe me respekt gjatë kohës së burgimit<sup>1</sup>. Prandaj, sistemet juridike bashkëkohore janë të ndërtuara mbi idenë se qëllimi i ekzekutimit të sanksioneve penale nuk është (ose të paktën nuk është ekskluzivisht) ndëshkimi i personit të dënuar, por është promovimi i rehabilitimit social të tij/saj dhe i jetesës me respekt për ligjin pas lirimit.

Kështu, legjislacioni në shumë vende parasheh masa për të mundësuar kthimin e sigurt dhe gradual të burgosurve në komunitetet e tyre përkatëse, duke filluar nga pjesëmarrja në aktivitete arsimore dhe të punës (përfshirë jashtë ambienteve të burgut) deri te lirimi me kusht ose lirimi i mëhershëm.

Në Rekomandimin e tij (2003)22, Komiteti i Ministrave i Këshillit të Evropës e përshkruan lirimin me kusht si “... një nga mjetet më efektive dhe konstruktive për parandalimin e përsëritjes së veprës dhe promovimin e ri-sistemimit, duke i ofruar të burgosurit një ri-integrit të planifikuar, të ndihmuar dhe të mbikëqyrur në komunitet”<sup>2</sup>. Kështu, lirimi me kusht synon ta mbrojë shoqërinë duke promovuar një kthim të sigurt, gradual dhe të mbikëqyrur të dënuarit në komunitet para përfundimit të dënimit.

Ankesat e përsëritura nga të burgosurit në Kosovë për keqmenaxhim, trajtim preferencial dhe korrupsion në procesin e lirimit me kusht kanë bërë që Njësia Korrektuese e Misionit (NJK) ta shqyrtojë këtë çështje më nga afër. Hulumtimet e kaluara të kryera nga Misioni mbi situatën specifike të grave dhe vajzave në sistemin korrektues të Kosovës treguan se pavarësisht nga niveli i tyre kryesisht i ulët i rrezikut për përsëritje të veprës penale, të burgosurave rrallë u është dhënë lirimi me kusht.

Ky raport synon të ofrojë një vlerësim paraprak të gjendjes aktuale sa i përket zbatimit të lirimit me kusht në Kosovë, duke marrë parasysh standardet ndërkombëtare si dhe kornizën ligjore vendore. Pas përshkrimit të metodologjisë së përdorur, ky raport ofron një pasqyrë të standardeve dhe detyrimeve ndërkombëtare përkatëse. Raporti vazhdon me një vlerësim të kornizës ligjore në Kosovë dhe të zbatimit të saj dhe përfundon me një listë të rekomandimeve specifike.

1 Asambleja e Përgjithshme e OKB-së, Rregullat Standarde Minimale të Kombeve të Bashkuara për trajtimin e të burgosurve (Rregullat Nelson Mandela), Rregulla 4/1, 8 janar 2016, A/RES/70/175, <https://www.refworld.org/docid/5698a3a44.html> (qasur më 3 mars 2023).

2 Këshilli i Evropës: Komiteti i Ministrave, Rekomandimi Rec(2003)22 i Komitetit të Ministrave për Shtetet Anëtare për Lirimin me Kusht (lirimi me kusht), 24 shtator 2003, Rec(2003)22, <https://rm.coe.int/16800ccb5d> (qasur më 2 mars 2023).



## 2. METODOLOGJIA

Gjatë periudhës mars – shtator 2022, EULEX-i ka mbledhur të dhëna dhe ka kryer vizita monitoruese në gjashtë institucione të SHKK-së. NJK-ja ka zgjedhur institucionet që kanë numër të madh të kërkesave vjetore për lirim me kusht, siç janë QK Dubravë, QK Smrekovicë, si dhe institucionet që kanë grupe që përbëhen prej kryerësve që janë në numër të vogël, grupe këto të përbëra prej të burgosurve nga komunitete të ndryshme, grave të burgosura, të burgosur të mitur dhe të burgosur me rrezikshmëri të lartë [Qendra Korrektuese për të Mitur në Lipjan (QKM), Qendra Korrektuese për Femra në Lipjan (QKF), Qendra e Paraburgimit në Mitrovicë (QP) dhe Burgu i Sigurisë së Lartë në Podujevë (BSL)].

Gjatë vizitave fillestare, EULEX-i zhvilloi intervista me stafin e përfshirë në këtë proces, kryesisht punëtorë socialë dhe zyrtarë ligjorë, në mënyrë që të kishte një pasqyrë të gjithmbarshme të gjendjes së përgjithshme të procesit të lirimit me kusht. Gjithashtu, NJK-ja kërkoi nga këto institucione që ta ofronin numrin e kërkesave të vitit 2021 si dhe rezultatit e tyre. Numri i përgjithshëm i kërkesave për atë vit ishte 705, 207 prej të cilave ishin aprovuar, kurse 454 ishin refuzuar (tabela 1).

Tabela 1. Kërkesat dhe vendimet për lirim me kusht në vitin 2021

Institucioni	Numri i përgjithshëm i kërkesave	Lirimi me kusht i aprovuar	Lirimi me kusht i refuzuar
QK Dubravë	436 (100%)	131 (30%)	305 (70%)
QK Smrekovicë	188 (100%)	59 (31,3%)	129 (68,7%)
BSL Podujevë	25 (100%)	0	25 (100%)
QP Mitrovicë	26 (100%)	9 (34,6%)	17 (65,4%)
QKF Lipjan	25 (100%)	8 (32%)	17 (68%)
QKM Lipjan	5 (100%)	0	5 (100%)
Gjithsej	705 (100%)	207 (29,3%)	498 (70,7%)

Shembulli i QKF-së dhe QKM-së në Lipjan i ilustron më tej të dhënat e tabelës:

Prej 25 kërkesave në QKF, janë aprovuar tetë. Dy kërkesat të cilat janë aprovuar me parashtrimin e parë kishin të bënin me të burgosur të cilët kishin kryer vepra të vjedhjes dhe lëndimeve trupore të lehta. Të dyja rastet kishin dënime të shkurta prej një viti ose më pak. Gjashtë kërkesat tjera janë aprovuar vetëm pas parashtrimit të kërkesave për herë të katërt deri në të gjashtë. Këto kishin të bënin me të burgosur që kishin kryer vepra të rënda si vrasje e rëndë, trafikim të njerëzve, ngacmim dhe mashtrim.

Një nga arsyet e dhëna për 17 refuzimet ishte se ‘pjesa e mbetur e dënimit [ishte] shumë e gjatë’. Të gjitha rastet e tjera, përkundër vlerësimeve pozitive nga stafi i burgut, janë refuzuar nga Paneli për Lirim me Kusht (PLK) me arsyetimin se ‘niveli i nevojshëm i risocializimit nuk është arritur’. Legjitimiteti ose mungesa e tij në këto arsyetime do të shpjegohet në kapitujt në vijim.

Pas vizitave fillestare në lidhje me lirim me kusht në institucionet e SHKK-së, EULEX-i kërkoi dosje të rasteve të përzgjedhura në mënyrë rastësore duke përfshirë raste të refuzuara dhe të aprovuara. Në total, Misioni i shqyrtoi 22 raste individuale (tabela 2).

Tabela 2. Rastet e monitoruara individualisht sipas institucionit

Institucioni	Rastet e monitoruara	Lirimi me kusht i aprovuar	Lirimi me kusht i refuzuar	Kërkesa e parë	Kërkesa e dytë apo pas disa herë
QK Dubravë	2	2	0	0	2
QK Smrekovicë	4	4	0	0	4
BSL Podujevë	3	0	3	1	2
QP Mitrovicë	3	2	1	0	3
QKF Lipjan	6	5	1	1	5
QKM Lipjan	4	0	4	0	4
Gjithsej	22	13	9	2	20

Gjatë shqyrtimit të këtyre rasteve, u identifikuan kriteret e mëposhtme për krahasimin e kërkesave:

- Informacioni i historikut për secilin parashtrues të kërkesës (gjinia, vendimi përfundimtar i gjykatës, kohëzgjatja e dënimit, kohëzgjatja e mbetur e dënimit nëse aprovohet lirimi me kusht).
- Numri i kërkesave të secilit parashtrues të kërkesës.
- Numri i kërkesave para aprovimit të lirimimit me kusht.
- Cilësia e kërkesave bazuar në kriteret e parashtrimit të dosjes për lirim me kusht, siç përcaktohet në Rregulloren e Këshillit Gjyqësor të Kosovës (KGJK)<sup>3</sup>.
- Arsytet e refuzimit të kërkesave.
- Arsytet e aprovimit të kërkesave.

Bazuar në këto kriteret, ekspertët e EULEX-it i krahasuan kërkesat të cilat ishin refuzuar me ato të aprovuara për t'i identifikuar shkaqet për vendimet e ndryshme të nxjerra nga Paneli për Lirim me Kusht (PLK). Në rastet e të burgosurve që parashtronin disa herë kërkesa para se t'u aprovohej lirimi me kusht, ekspertët krahasuan kërkesën e fundit të suksesshme me atë të mëparshmen për të gjetur dallimet midis kërkesave të cilat ndoshta e kishin shtyrë panelin të vendoste ndryshe.

<sup>3</sup> Këshilli Gjyqësor i Kosovës, Rregullorja për Organizimin dhe Funkcionimin e Panelit për Lirim me Kusht, neni 18, Parashtrimi i dosjes në Zyrën e Panelit për Lirim me Kusht, Nr. 01/39, 22 shkurt 2013, [https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/82171\\_Rregullorja\\_nr\\_39\\_mbi\\_Organizimin\\_dhe\\_Funksionimin\\_e\\_Panelit\\_me\\_Lirimi\\_me\\_Kusht.pdf](https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/82171_Rregullorja_nr_39_mbi_Organizimin_dhe_Funksionimin_e_Panelit_me_Lirimi_me_Kusht.pdf). (qasur më 3 mars 2023).

### 3. STANDARDET NDËRKOMBËTARE LIDHUR ME LIRIMIN ME KUSHT

Lirimi me kusht rregullohet në mënyra të ndryshme në vende të ndryshme, por aty ku përdoret, ai është krijuar për të arritur një qëllim publik/social (zvogëlimin e kostos së masave të mbajtjes nëpër burgje për shoqërinë, dhe kufizimin e mbipopullimit nëpër burgje), dhe njëkohësisht edhe një qëllim individual (ri-integrimin në shoqëri të një individi që është i gatshëm për një ri-integrim të tillë para përfundimit të dënimit të tij/saj).

Në përgjithësi nuk ekzistojnë traktate ndërkombëtare detyruese që i referohen shprehimisht aplikimit të lirit me kusht. Megjithatë, disa instrumente ndërkombëtare dhe evropiane jodetyruese për të drejtat e njeriut përcaktojnë parime të rëndësishme për zbatimin e drejtë të lirit me kusht si dhe disa praktika të mira. Këtu përfshihen instrumentet e OKB-së si Rregullat Nelson Mandela, Rregullat e Tokios<sup>4</sup>, Rregullat e Bangkokut<sup>5</sup> dhe Rregullat e Pekinit<sup>6</sup>, si dhe instrumentet e Këshillit të Evropës si Rregullat Evropiane të Burgjeve<sup>7</sup> dhe Rekomandimi i Komitetit të Ministrave nr. (2003)22<sup>8</sup>.

Instrumentet e sipërpërmendura vlejné për të gjithë të burgosurit, me përjashtim të Rregullave të Pekinit, të cilat janë krijuar posaçërisht për të miturit, dhe Rregullave të Bangkokut, të cilat fokusohen tek kryerëset dhe të burgosurat femra.

Disa nga parimet dhe rregullat kryesore të parapara në këto instrumente në lidhje me lirim me kusht janë:

- ✓ E drejta për informim: të burgosurit duhet të informohen për mundësinë e lirit me kusht, kriteret për lirim me kusht, etj.
- ✓ Disponueshmëria: lirimi me kusht duhet të jetë i disponueshëm për të gjithë të burgosurit, përfshirë për ata që vuajnë dënim të përjetshëm.
- ✓ Perspektiva gjinore: vendimet në lidhje me lirim me kusht duhet të marrin parasysh në mënyrë të favorshme përgjegjësitë e grave të burgosura për përkujdesje, si dhe nevojat e tyre specifike për ri-integrim social.
- ✓ Mbikëqyrja: nuk duhet t'i besohet vetëm policisë; duhet të kombinohet me ndihmën sociale.
- ✓ Koha: lirimi me kusht duhet të jepet sa më parë që të jetë e mundur.
- ✓ Të miturit: lirimi me kusht duhet të përdoret 'në masën më të madhe të mundshme' dhe 'të aprovohet sa më herët që është e mundur'.

4 Asambleja e Përgjithshme e OKB-së, Rregullat Standarde Minimale të Kombeve të Bashkuara për Masat e mos burgimit (Rregullat e Tokios), 2 prill 1991, A/RES/45/110, <https://www.refworld.org/docid/3b00f22117.html> (qasur 3 mars 2023).

5 Asambleja e Përgjithshme e OKB-së, Rregullat e Kombeve të Bashkuara për trajtimin e grave të burgosura dhe masat e mos burgimit për gratë që kryejnë vepra (Rregullat e Bangkokut), 6 tetor 2010, A/C.3/65/L.5, <https://www.refworld.org/docid/4dcb0ae2.html> (qasur më 3 mars 2023).

6 Asambleja e Përgjithshme e OKB-së, Rregullat Standarde Minimale të Kombeve të Bashkuara për Administrimin e Drejtësisë për të Miturit (Rregullat e Pekinit), 29 nëntor 1985, A/RES/40/33, <https://www.refworld.org/docid/3b00f2203c.html> (qasur më 3 mars 2023).

7 Këshilli i Evropës, Rregullat Evropiane të Burgjeve, qershor 2006, <https://rm.coe.int/european-prison-rules-978-92-871-5982-3/16806ab9ae> (qasur më 3 mars 2023).

8 Këshilli i Evropës, Rekomandimi Rec. (2003)22, <https://rm.coe.int/16800ccb5d> (qasur më 2 mars 2023).

Rekomandimi i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës nr. (2003)22 (në tekstin e mëtejme Rekomandimi) i parashtron kushtet dhe kriteret për lirim me kusht. Ai përcakton se periudha minimale që duhet ta mbajnë të burgosurit përpara se të kualifikohen për lirim me kusht duhet të përcaktohet me ligj. Sapo të përfundojë kjo periudhë minimale, autoritetet përkatëse duhet të nisin procedurën e nevojshme për lirim me kusht. Kriteret që duhet t'i plotësojnë të burgosurit për t'u kualifikuar duhet të jenë të qarta dhe të sakta, por edhe 'realiste në kuptimin që ato duhet të marrin parasysh personalitetin e të burgosurve dhe rrethanat sociale dhe ekonomike si dhe disponueshmërinë e programeve të ri-sistemimit'<sup>9</sup>. As mungesa e mundësive për punë pas liritimit e as mungesa e akomodimit të rregullt nuk duhet të përbëjnë arsye për refuzimin ose shtyrjen e liritimit me kusht. Rekomandimi më tej thekson se 'është detyrë e autoriteteve që të tregojnë se një i burgosur nuk i ka përmbushur kriteret' (barra e provës)<sup>10</sup>. Së fundi, një i burgosur duhet të ketë të drejtën që përsëri të parashtrojë kërkesë për lirim me kusht në rast refuzimi.

Rekomandimi po ashtu parashih edhe garanci procedurale duke përfshirë të drejtën e të burgosurit që të dëgjohet personalisht, që të ndihmohet sipas ligjit dhe që të ketë qasje adekuate në dosjen e tij/saj. Vendimet e autoritetit përkatës duhet t'i paraqesin në formë të shkruar arsyet themelore për aprovimin ose refuzimin e liritimit me kusht. Për më tepër, në lidhje me procedurën, arsyetimin dhe zbatimin e liritimit me kusht duhet të përcaktohen procedurat e ankimit me ligj.

Rregulli 87 Nelson Mandela përcakton se gjithmonë duhet të parashihet një regjim i para-liritimit ose një lirim të mbikëqyrur në mënyrë që të sigurohet kthimi gradual i të burgosurit në jetën në shoqëri. Rregulli 63 i Bangkokut përcakton që duhet të merren parasysh karakteristikat dhe nevojat specifike të grave kryerëse të veprave dhe atyre të burgosura<sup>11</sup>. Për më tepër, ndërsa Rregullat e Tokios përshkruajnë që masat e mos-burgimit duhet të zbatohen në fazën më të hershme të mundshme<sup>12</sup>, Rregullat e Pekinit këmbëngulin që lirim me kusht duhet të përdoret sa më shpesh dhe sa më herët që të jetë e mundur për të burgosurit e mitur<sup>13</sup>.

Rregulli 30 i Burgjeve Evropiane e nënvizon rëndësinë e informimit të të burgosurve dhe familjeve të tyre për të drejtat dhe detyrat e tyre në gjuhën që ata e kuptojnë si dhe për ecurinë e rastit të tyre<sup>14</sup>. Prandaj, administrata e burgut duhet ta mbajë një dosje për këto çështje ashtu që të burgosurit të mund ta konsultojnë. Shqyrtime të veçanta zbatohen për të burgosurit që sëmuren me sëmundje të pashërueshme dhe për këta të burgosur mund të ketë nevojë që të merret një vendim nëse ata duhen liruar *para kohe* nga dënimi<sup>15</sup>.

9 Këshilli i Evropës, Rekomandimi Rec(2003)22.

10 Po aty.

11 Asambleja e Përgjithshme e OKB-së, Rregullat e Bangkokut, faqe 19.

12 Asambleja e Përgjithshme e OKB-së, Rregullat e Tokios, faqe 4.

13 Asambleja e Përgjithshme e OKB-së, Rregullat e Pekinit, faqe 16.

14 Këshilli i Evropës, Rregullat Evropiane të Burgjeve, faqe 16.

15 Po aty, faqe 68.

## 4. GJETJET

### 4.1 Korniza ligjore

Dy instrumentet ligjore që rregullojnë lirimin me kusht në Kosovë janë Ligji për Ekzekutimin e Sanksioneve Penale<sup>16</sup> (LESP) dhe Rregullorja e KGJK-së për Organizimin dhe Funkcionimin e Panelit për Lirim me Kusht (në tekstin e mëtejme Rregullorja)<sup>17</sup>.

Të dyja këto instrumente e pranojnë se qëllimi i ekzekutimit të sanksioneve penale është rehabilitimi dhe risocializimi i personave të dënuar. Në përputhje me Rregullat Nelson Mandela, ato e promovojnë një kthim gradual të personave të dënuar në shoqëri duke e paraparë të drejtën për kërkimin e lirit me kusht para përfundimit të dënimit të shqiptuar.

#### *Kriteret për lirim me kusht<sup>18</sup>*

Kriteret për lirim me kusht janë të njëjta për burra dhe për gra. Kriteret për të miturit përfshijnë mundësinë e lirit pas mbajtjes së një të tretës së dënimit, pavarësisht kohëzgjatjes së dënimit. Kjo rrjedh nga parimi i vendosur nga Rregullat e Pekinit, që në rastin e të miturve, privimi nga liria duhet të jetë sa më i shkurtë që është e mundur dhe se lirim me kusht duhet të përdoret në masën më të madhe të mundshme dhe të jepet sa më herët që është e duhur.

Të rriturit që janë dënuar me më shumë se pesë vjet burgim duhet të mbajnë dy të tretat e dënimit, ndërsa ata që janë dënuar me burgim deri në pesë vjet duhet të mbajnë gjysmën e dënimit. Personat që janë dënuar me burgim të përjetshëm duhet të vuajnë të paktën 30 vjet për t'u kualifikuar për lirim me kusht sipas Kodit Penal.

Kriteret për lirim me kusht të përcaktuara nga ligji në Kosovë në përgjithësi janë në përputhje me standardet ndërkombëtare, duke përfshirë edhe mundësinë e lirit me kusht për personat e dënuar me burgim të përjetshëm, siç kërkohet nga Rregullat Nelson Mandela. Përcaktimi i Rekomandimit nr. (2003)22 të Komitetit të Ministrave që kriteret për lirim me kusht duhet të marrin parasysh personalitetin dhe rrethanat sociale dhe ekonomike të burgosurve, si dhe disponueshmërinë e programeve të ri-sistemimit është i pasqyruar në legjislacionin e Kosovës. Megjithatë, Rregullorja nuk përfshinë dispozita që në mënyrë të favorshme marrin parasysh përgjegjësitë e grave të burgosura për përkujdesje apo nevojat e tyre specifike për ri-integrim social.

Për më tepër, legjislacioni i Kosovës për lirim me kusht nuk përmend në mënyrë specifike trajtimin e veçantë që duhet të kenë të burgosurit e mitur siç kërkohet në Rregullat e Pekinit (shih më lart).

16 Kuvendi i Kosovës, Ligji për Ekzekutimin e Sanksioneve Penale, Ligji Nr. 08/L-132, 14 korrik 2022, <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=61303> (qasur më 3 mars 2023).

17 Këshilli Gjyqësor i Kosovës, Rregullorja për Organizimin dhe Funkcionimin e Panelit për Lirim me Kusht, 22 shkurt 2013.

18 Lirimi me kusht në Kodin Penal të Kosovës, Kodi nr. 06/L-074, 14 janar 2019, neni 90, <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/A5713395-507E-4538-BED6-2FA2510F3FCD.pdf> (qasur më 20 janar 2023) dhe në Kodin e Drejtësisë për të Miturit, Kodi Nr. 06/L-006, 18 tetor 2018, Neni 36, <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=18019> (qasur më 20 dhjetor 2022).

## *E drejta për informim*

E drejta për informim është e theksuar shprehimisht në Rregulloren që përcakton se personi dënuar ka të drejtë që kurdo pas fillimit të ekzekutimit të dënimit të kërkojë informacion nga institucioni korrektues për të drejtat, kushtet dhe procedurat që lidhen me lirim me kusht (neni 15). Për më tepër, në nen ceket se ‘60 ditë përpara se një kërkesë e pranueshme të mund t’i drejtohet Panelit, Drejtori i institucionit korrektues do t’i japë të dënuarit një njoftim me shkrim me këshillën se ai ose ajo ka të drejtë të kërkojë lirim me kusht dhe se nëse ai ose ajo parashtron kërkesë për lirim me kusht, kërkesa do të shqyrtohet nga Paneli.’

## *Fillimi i procedurës*

Procedura për lirim me kusht fillon me parashtrimin e kërkesës nga i burgosuri (apo avokati i tij/saj ose drejtori i institucionit korrektues) pranë Panelit përmes institucionit korrektues në të cilin i burgosuri mban dënimin. Kërkesa mund të shoqërohet me një deklaratë me shkrim ku përshkruhen pikëpamjet e të burgosurit për veprën e tij/saj penale, mënyrën pozitive në të cilën burgu e ka ndryshuar atë dhe planet e tij/saj për të ardhmen<sup>19</sup>.

Pas parashtrimit të kërkesës, drejtori i institucionit korrektues kërkon nga Shërbimi Sprovues i Kosovës (SHSK) që ta vizitojë të burgosurin dhe të nënshkruajë marrëveshje për mbikëqyrje pas lirimimit me kusht. Pas parashtrimit të kërkesës, drejtori i dërgon PLK-së një kopje të dosjes personale të personit të dënuar dhe një raport<sup>20</sup> të përgatitur nga një ekip profesional i institucionit korrektues.

## *Përbërja e Panelit për Lirim me Kusht*

Ligji i mëparshëm për Ekzekutimin e Sanksioneve Penale (LESP)<sup>21</sup> përcaktonte që PLK-ja duhet të përbëhej nga tre anëtarë: një gjyqtar nga Gjykata Supreme, një gjyqtar nga Gjykata e Apelit dhe një gjyqtar nga Gjykata Themelore në Prishtinë. Ligji i ri për Ekzekutimin e Sanksioneve Penale<sup>22</sup> (LESP) parasheh zëvendësimin e gjyqtarit të Gjykatës Themelore me një zyrtar të Ministrisë së Drejtësisë<sup>23</sup>.

19 Po aty, neni 17.

20 Raporti përmban informata për llojin e veprës penale të kryer; qëndrimin ndaj veprës penale, viktimës dhe familjes së viktimës; krimet e kryera më parë; rrethanat familjare të tij/saj dhe e kaluara sociale; gjendjen fizike dhe psikologjike, duke përfshirë vlerësimin e rrezikut sa herë që konsiderohet e nevojshme nga një psikiatër ose psikolog; sjelljen në institucionin korrektues dhe suksesin e arritur në shmangien e faktorëve të veprës penale; planet pas lirimimit; mbështetjen që mund të ofrohet pas lirimimit; dhe çdo rrethanë që tregon se ai nuk do të kryejë vepër penale të re.

21 Ligji Nr. 05/L-129 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit Nr. 04/L-149 për Ekzekutimin e Sanksioneve Penale, Nr. 15, 11 maj 2017, <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/2A05EAD6-2F58-40E7-8635-06ACA106323B.pdf>. (qasur më 3 mars 2023).

22 Kuvendi i Kosovës, Ligji për Ekzekutimin e Sanksioneve Penale, Ligji Nr. 08/L-132, Nr. 21, 10 gusht 2022, <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/09E32514-A9C8-40D2-BCFB-835704F8398A.pdf>. (qasur më 3 mars 2023).

23 Neni i ndryshuar 122, paragrafi 2 i LESP-së dhe neni 117, paragrafi 1 i LESP-së.

## *Procesi i vendimmarrjes për lirim me kusht*

PLK-ja mund ta aprovoj ose refuzoj kërkesën për lirim me kusht. Në rast se Paneli vlerëson se nevojiten informacione shtesë për marrjen e vendimit, vendimi mund të shtyhet për 30 ditë.

Nëse PLK-ja e refuzon kërkesën, si Rregullorja ashtu edhe LESP kanë përcaktuar se vendimet e Panelit janë përfundimtare dhe nuk mund të ankimohen. Megjithatë, kjo ndryshoi në Ligjin e ri për Ekzekutimin e Sanksioneve Penale: vendimi mund të ankimohet si dhe Paneli duhet të arsyetojë refuzimin: ‘Kur lirim me kusht refuzohet, vendimi i Panelit për Lirim me Kusht duhet të përmbajë arsyetimin e refuzimit’ (neni 117/7). ‘Pala e pakënaqur me vendimin e Panelit për Lirim me Kusht ka të drejtë të ankohet ndaj vendimeve drejtpërdrejt në Gjykatën Supreme të Kosovës, brenda pesëmbëdhjetë (15) ditëve nga dita e pranimit të vendimit’ (neni 117/8).

Gjykata Supreme më pas do ta vërtetojë ose ndryshojë vendimin e PLK-së ose ta kthejë atë për rishqyrtim. Megjithatë, paragrafi 16 i të njëjtit nen përcakton se ‘Dispozitat e këtij neni nuk vlejné për rastet kur Paneli për Lirim me Kusht e shtynë rastin për rishqyrtim nga gjashtë (6) muaj e tutje<sup>24</sup>. Kjo çon në përfundimin se e drejta e ankesës u jepet vetëm atyre të cilëve u refuzohet kërkesa dhe për të cilët PLK-ja ka vendosur se data e rishqyrtimit të jetë nga tre deri në gjashtë muaj, por jo kur shtyrja është nga gjashtë deri në 12 muaj.

Rregullorja e shtjellon më tej procesin për rishqyrtim. Neni 34 përcakton se pasi të caktohet data e rishqyrtimit nga PLK-ja, drejtori automatikisht ia dërgon prapë dosjen e lëndës PLK-së. Gjithashtu, PLK-së i dërgohet edhe një raport i përditësuar nga ekipi profesional i burgjeve. Nëse lirim me kusht refuzohet, vendimi përmban datën kur PLK-ja mund të shqyrtojë kërkesën e personit të dënuar. Data e shqyrtimit nuk mund të jetë më e shkurtë se tre muaj dhe më e gjatë se dymbëdhjetë muaj<sup>25</sup>. Kjo mund të rezultojë në ripërpilimin e kërkesave nga stafi disa herë në vit për të njëjtin të burgosur, gjë që kërkon shumë kohë dhe punë intensive. Koha shpenzohet edhe më pa nevojë kur i burgosuri konsiderohet se i ka plotësuar kriteret për lirim me kusht në kërkesën paraprake.

Përderisa Rekomandimi i Këshillit të Evropës Rec(2003)22 përcakton se të burgosurit kanë të drejtë të ri-parashtrajnë kërkesë për lirim me kusht sapo gjendja e tyre të ndryshojë në mënyrë thelbësore në favor të tyre, kjo e drejtë nuk pasqyrohet në kornizën ligjore të Kosovës.

Vlen të përmendet se Rregullorja, në kundërshtim me standardet ndërkombëtare, në mënyrë shprehimore ua mohon të burgosurve të drejtën për qasje në dosjet e veta<sup>26</sup>, ndërkohë që LESP nuk e parasheh fare këtë të drejtë. Kjo është në kundërshtim të drejtpërdrejtë me Ligjin e Kosovës për Mbrojtjen e të Dhënave Personale<sup>27</sup>, i cili e përcakton të drejtën e çdo personi për qasje në informata personale (nenet 12-14). Mohimi i qasjes gjithashtu ua pamundëson të burgosurve verifikimin e saktësisë së informacionit në dosjet personale të tyre. Kjo nga ana tjetër ndikon negativisht në transparencën e kërkesës për lirim me kusht dhe në procesin e vendimmarrjes.

24 PLK i vlerëson informatat lidhur me përmbushjen e kriterëve të parapara në nenin 14 të Rregullores së KGJK-së, përkatësisht nëse qëllimi i dënimit, risocializimit dhe ri-integritimit të personit të dënuar mund të arrihet siç kërkohet me nenin 38 të KP dhe nenet 5 dhe 6 të LESP-së, dhe vendos aprovimin ose jo të kërkesës për lirim me kusht, kurse në rast refuzimi në bazë të një vlerësimi të tillë e vendos edhe datën e rishqyrtimit.

25 Ligji për Ekzekutimin e Sanksioneve Penale, Ligji Nr. 08/L-132, neni 118, paragrafi 4.

26 Po aty, neni 18, paragrafi 5.

27 Kuvendi i Kosovës, Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Ligji Nr. 06/L-082, 30 janar 2019, nenet 12–14, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18616> (qasur më 14 mars 2023).

## 4.2 Korniza ligjore në praktikë

Nga 22 raste të shqyrtuara nga EULEX-i, 13 kërkesa për lirim me kusht ishin të aprovuara nga PLK-ja, ndërsa nëntë të refuzuara. Dy të burgosur kishin parashtruar kërkesë për herë të parë, ndërsa pjesa tjetër kishin bërë kërkesa dy ose më shumë herë. Në PLK janë dërguar nëntëmbëdhjetë kërkesa me vlerësime dhe rekomandime pozitive për lirim me kusht nga stafi i burgjeve. Tri kërkesa janë dërguar me opinion jo të favorshëm nga stafi i burgjeve<sup>28</sup>. Nga të gjitha dosjet e lëndëve të monitoruara, vetëm dy kërkesa ishin të aprovuara që në parashtrimin e parë të tyre, ndërsa pjesa tjetër ishin aprovuar pas parashtrimit të kërkesave për disa herë me radhë (tabela 3).

Në lidhje me trajtimin e të miturve, PLK-ja nuk duket se e ka aplikuar qasjen më të favorshme që kërkohet nga Rregullat e Pekinit ku EULEX-i konstatoi se asnjërit prej të miturve nga Qendra Korrektuese për të Mitur në Lipjan nuk i ishte aprovuar lirimi me kusht edhe pas një sërë kërkesash të parashtruara. Kjo gjetje ishte shqetësuese pasi kërkimet ndërkombëtare tregojnë se burgimi i të miturve nuk është një opsion efektiv për parandalimin e recidivizmit<sup>29</sup>. Përkundrazi, burgimi i zgjatur mund të rezultojë në rritjen e sjelljes kriminale pas lirimimit.

Tabela 3. Kërkesat e aprovuara për lirim me kusht

Lirimi me kusht i aprovuar	Kërkesa për herë të parë	2-3 herë	4-6 herë
QK Dubravë	0	2	0
QK Smrekovicë	0	3	1
BSL Podujevë	0	0	0
QP Mitrovicë	0	2	0
QKF Lipjan	2	3	0
QKM Lipjan	0	0	0
Gjithsej	2	10	1

Informata më të hollësishme për vendimet e PLK-së do të jepen dhe sqarohen në paragrafin vijues.

## 4.3 Vendimet e PLK-së

Siç u përmend më sipër, nga 22 raste të shqyrtuara nga EULEX-i, 13 kërkesa për lirim me kusht ishin aprovuar (përfundimisht), ndërsa nëntë ishin refuzuar nga PLK-ja. Nga 22 rastet e monitoruara, 19 ishin dërguar në PLK me vlerësime pozitive nga institucioni, përfshirë deklaratat pozitive nga stafi i sigurisë. 19 të burgosurit ishin vlerësuar si me mundësi përgjithësisht të mira për risocializim. Ata kishin marrëdhënie të mira me familjet e tyre, kanë shprehur pendim për veprën, ishin pajtuar me familjet e viktimave dhe kishin marrë pjesë në programe rehabilitimi, ndërsa disa ishin marrë

28 Këshilli Gjyqësor i Kosovës në Rregulloren për Organizimin dhe Funksionimin e Panelit për Lirim me Kusht në nenin 18. përcakton se vlerësimet duhet të bëhen nga punonjësit socialë, personeli mjekësor, psikologët e burgjeve, stafi korrektues dhe drejtori i institucionit.

29 Sipas Qendrës për të Miturit dhe Drejtësinë Penale, '[një] studim nga marsi 2011 nëpërmjet Zyrës Federale të Drejtësisë për të Miturit dhe Parandalimit të Delikuencës (OJJDP) arrin në përfundimin se burgimi afatgjatë i të miturve nuk e ulë përsëritjen e veprës penale dhe në fakt mund të rrisë normat e recidivizmit për autorët e rinj të nivelit më të ulët', <https://www.cjc.org/news/blog/study-long-term-juvenile-incarceration-fails-to-decrease-reoffending-rates> (qasur më 14 mars 2023).



---

edhe me punë edukative apo të ndërtimitarisë. Disa të burgosur kanë shkuar në pushim në shtëpi pa ndonjë problem. Të tjerët nuk kishin shkelje disiplinore në të dhënat e tyre dhe u përshkruan si 'të burgosur shembull' nga stafi i SHKK-së. Me pak fjalë, shumica e dosjeve të monitoruara i plotësonin kriteret për lirim me kusht që kërkohej nga Rregullorja (neni 14). Megjithatë, vetëm dy raste ishin të parashtruesve të suksesshëm që iu ishin aprovuar kërkesat për lirim me kusht me kërkesën e parë. Edhe më e theksueshme ishte se të gjitha dosjet me vendim pozitiv kishin marrë aprovimin e tyre për lirim me kusht pas kërkesës së dytë ose të tretë, edhe pse gjendja e të burgosurve nuk kishte ndryshuar as për mirë as për keq ndërmjet kërkesave.

Arsyetimet për të gjitha vendimet negative për të gjitha kërkesat e monitoruara bazoheshin në të njëjtat nene brenda legjislacionit në fuqi, duke treguar një model të mos marrjes parasysh të vlerësimit individual të kriterëve të përshtatshmërisë së secilit të burgosur. Këto arsytetime përfshinin nenet nga Rregullorja që kishin të bënin me «Peshën e veprës» dhe «Ekzistimin e rrezikut për publikun e gjerë» ose në përgjithësi se «Nuk është arritur ende qëllimi i dënimit». Në vendimet negative janë përdorur edhe nenet e Kodit Penal të Kosovës dhe të LESP-së, të cilat *ndër të tjera* theksojnë se qëllimi i dënimit është parandalimi i recidivizmit, formulim ky i cili dukej i pavend nga kërkesat e monitoruara duke pasur parasysh se institucionet i kishin vlerësuar të burgosurit (19/22 raste) se kualifikohen për lirim me kusht, pra nuk rrezikoheshin nga recidivizmi.

Ky vlerësim përforcohet edhe më tej nga fakti se, edhe pse vlerësimet pozitive janë përmendur në arsytetime, ato nuk duket se kanë pasur ndonjë ndikim në vendimet e PLK-së. Një shembull i kësaj ishte se rregullisht përmendej pjesa e mbetur e dënimit. Kjo është një arsye e papranueshme, pasi kërkesa në radhë të parë nuk do të ishte përcjellë në PLK nëse pjesa e mbetur e dënimit do të ishte shumë e gjatë. Një arsye tjetër e zakonshme për refuzim ishte pretendimi se nuk ishte arritur qëllimi i dënimit, pa ndonjë udhëzim se si do të arrihej ai qëllim. Shqetësim i veçantë paraqitet nga konstatimi se grave dhe të miturve u refuzohej lirimi me kusht përkundër vlerësimeve të SHKK-së të cilat tregonin qartë përshtatshmërinë për lirim me kusht.

Sipas stafit të SHKK-së, këto refuzime të vazhdueshme të cilat nuk i pasqyrojnë vlerësimet e SHKK-së dhe që nuk përfshijnë arsytetime të plota dhe transparente janë frustruese dhe demotivuese si për të burgosurit ashtu edhe për stafin. Çka është edhe më keq, në disa raste PLK-ja pohoi se refuzimi ishte tërësisht i bazuar në vlerësimin negativ nga vetëm një pjesëtar i stafit të SHKK-së, duke shkaktuar kështu tensione ndërmjet të burgosurve dhe stafit të SHKK-së. Duhet të theksohet se, ndonëse të burgosurit nuk kanë të drejtë t'i lexojnë vlerësimet e bëra për ta, ata kanë qasje në vendimet e PLK-së.

Në rastet kur lirimi me kusht është aprovuar, data aktuale e lirimit ishte gjithmonë brenda disa ditëve të punës nga pranimi i vendimit. Bazuar në intervistat me stafin e SHKK-së dhe të SHSK-së, kjo ka lënë shumë pak kohë për përgatitjen e lirimit të burgosurve, meqë sidomos pas një kohe më të gjatë të burgimit, të burgosurve dhe zyrtarëve u duhet kohë për t'i organizuar aspektet e pas-burgimit ku përfshihen punësimi, të ardhurat dhe mekanizmat mbështetës varësisht prej nevojave të individit. Përveç vështirësive të SHKK-së për organizimin e takimeve me zyrtarët tjerë, të burgosurit kanë pak kohë për t'u përshtatur me idenë e jetës jashtë burgut. Hulumtimet tregojnë se përshtatja me shoqërinë pas burgimit mund të jetë sfidë, veçanërisht për të burgosurit që kanë qëndruar në burg për kohë të gjatë<sup>30</sup>, prandaj si të burgosurve ashtu edhe zyrtarëve duhet t'u jepet një kohë e mjaftueshme, për shembull një muaj, për të siguruar një periudhë të qetë tranzicioni.

---

30 Hulley, S., Crewe, B., & Wright, S. (2016). *Rishqyrtimi i problemeve të burgimit afatgjatë*. Gazeta Britanike e Kriminologjisë, 56 (4), 769-792.

---

Misioni gjithashtu mësoi se kërkesave për lirim me kusht të parashtruara në serbisht, PLK-ja u ishte përgjigjur në gjuhën shqipe. Kjo jo vetëm që krijon probleme për stafin e SHKK-së dhe të burgosurit, por edhe e shkel Ligjin për Përdorimin e Gjuhëve<sup>31</sup>, i cili parasheh përdorimin e të gjitha gjuhëve zyrtare të Kosovës brenda institucioneve.

#### 4.4 Kërkesat për lirim me kusht dhe ruajtja e dosjeve nga SHKK-ja

Parashtrimi i dosjeve të lëndëve për lirim me kusht i plotësonte vetëm pjesërisht standardet e përcaktuara në Rregullore: kërkesat dhe deklaratat kanë qenë të shkruara në detaje nga stafi i institucionit, deklaratat e të burgosurve kanë qenë të përfshira në dosje, deklaratat e sigurisë janë dhënë nga zyrtarët e sigurisë së burgut, si dhe planet personale të burgosurve si për lirim me kusht ashtu edhe për periudhën pas lirimit kanë qenë të përfshira në dosje<sup>32</sup>. Megjithatë, deklaratat e personelit mjekësor të burgjeve si dhe deklaratat e drejtorëve të burgjeve shpesh nuk kanë qenë të përfshira në dosje. Për më tepër, disa nga dosjet nuk i përmbanin të gjitha vendimet e PLK-së dhe/ose të gjitha kërkesat e të burgosurve. Dhe e fundit, jo të gjitha dosjet kanë qenë të ruajtura në një vend dhe disa dosje ekzistonin vetëm në formë elektronike, kurse të tjera ishin të disponueshme vetëm në kopje fizike.

---

31 Kuvendi i Kosovës, Ligji për Përdorimin e Gjuhëve, Neni 1, Ligji Nr. 02/L-37, 27 korrik 2006, <https://www.refworld.org/docid/4ae96d832.html> (qasur më 3 mars 2023).

32 Këshilli Gjyqësor i Kosovës, Rregullorja për Organizimin dhe Funkcionimin e Panelit për Lirim me Kusht, neni 18, [https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/82171\\_Rregullorja\\_nr\\_39\\_mbi\\_Organizimin\\_dhe\\_Funksionimin\\_e\\_Panelitme\\_pdf](https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/82171_Rregullorja_nr_39_mbi_Organizimin_dhe_Funksionimin_e_Panelitme_pdf). (qasur më 10 mars 2023)

## Rekomandime:

- Çdo përgjigje nga PLK-ja, qoftë pozitive apo negative, duhet të përmbajë një arsyetim të qartë i cili duhet të bazohet në vlerësimin individual të secilit parashtrues të kërkesës e jo të bazohet thjesht në aktet nënligjore. Përveç kësaj, vendimet duhet të përfshijnë rekomandime se çfarë masa mund t'i marrin të burgosurit për t'u kualifikuar për lirim me kusht. Si shembull, vendimet pozitive të PLK-së ishin të qarta dhe transparente dhe i përmbanin të gjitha aspektet e vlerësimit të një të burgosuri nga ana e SHKK-së. Kjo praktikë e mirë duhet të përdoret edhe në vendimet me përgjigje negative.
- Në rastet kur kemi një vendim me përgjigje pozitive nga PLK-ja, të burgosurve dhe zyrtarëve të SHKK-së dhe SHSK-së duhet t'u jepen së paku 30 ditë kohë për t'i kryer të gjitha përgatitjet e nevojshme për lirim që pritet të bëhet dhe për të pasur kohë të mjaftueshme për shkëmbimin e informatave ndërmjet homologëve përkatës.
- Përcaktimi i Rregullave të Pekinit për t'ua lejuar të miturive lirim me kusht sa më parë që të jetë e mundur për t'i minimizuar efektet negative të burgosjes dhe rrezikun e recidivizmit duhet të përfshihet në legjislacionin përkatës të Kosovës.
- PLK-ja duhet të veprojë në përputhje me Rregullat e Bangkok-ut, pra ta marrë parasysh në mënyrë të favorshme çdo përgjegjësi të grave të burgosura për perkujdesje, si dhe nevojat e tyre specifike për ri-integrim social.
- Qëllimit të lirim me kusht duhet kushtuar më shumë vëmendje nga PLK-ja kur vendoset për lirim me kusht, veçanërisht për të burgosurit afatgjatë dhe të miturit.
- Për hir të transparencës dhe të drejtës për informim, të burgosurit duhet të lejohen që t'i lexojnë vlerësimet e kërkesave të përpiluara nga stafi i institucionit përpara se ato të dërgohen në PLK.
- Vendimet e PLK-së duhet të shkruhen në gjuhën që është përdorur edhe në kërkesë, në përputhje me Ligjin për Përdorimin e Gjuhëve.
- Përditësimi i paraparë i Rregullores së Këshillit Gjyqësor të Kosovës për Organizimin dhe Funksionimin e Panelit për Lirim me Kusht duhet ta përfshijë vlerësimin e planeve të dënimit të burgosurve si një kriter për lirim me kusht.
- SHKK-ja duhet të angazhohet për përmbushjen e standardeve të përcaktuara në Rregulloren e KGJK-së për Organizimin dhe Funksionimin e Panelit për Lirim me Kusht me rastin e dorëzimit të dosjes për lirim me kusht në PLK.
- Institucionet e SHKK-së duhet të angazhohen për menaxhimin e duhur të dosjeve për lirim me kusht për të siguruar standarde adekuate të mbajtjes së regjistrave dhe qasje në informacione gjithëpërfshirëse përgjatë gjithë procesit.

---

## 5. SHËNIME PËRMBYLLËSE

Sistemet korrektuese dhe politikat gjyqësore duhet të përqendrohen në ri-sistemimin e të burgosurve qysh në fillim të planeve të dënimit të burgosurve për mundësi të shtuar të ri-integritit në komunitet. Një ri-sistemim pozitiv ka të ngjarë t'i zvogëlojë përsëritjet e veprave, gjë që i shërben atyre që dalin nga burgimi si dhe komunitetit të gjerë. Instrumentet ndërkombëtare të drejtave të njeriut e njohin qartë rëndësinë e lirit me kusht si një mjet efektiv dhe konstruktiv për parandalimin e përsëritjes së veprës dhe për nxitjen e ri-sistemimit. Legjislacioni i Kosovës e miraton këtë bindje në parim, por kjo nuk shndërrohet në përdorim të drejtë dhe të duhur të këtij mjeti në praktikë, me mangësi serioze në zbatimin e tij, në veçanti kur bëhet fjalë për të miturit dhe gratë.

Edhe pse kriteret e kualifikimit për lirim me kusht që janë të përcaktuara me ligj në Kosovë në përgjithësi janë në përputhje me standardet ndërkombëtare, kërkesat për lirim me kusht shpesh refuzohen ose aprovohen vetëm pasi ato të jenë parashtruar për disa herë me radhë, pavarësisht vlerësimeve pozitive nga stafi i burgjeve. Arsyetimet e Panelit për Lirim me Kusht bazohen kryesisht në formulimin e akteve nënligjore dhe jo në vlerësimet individuale të burgosurve. I gjithë procesi i vendimmarrjes ka mungesë të transparencës, që shtohet më tej nga mohimi i qasjes së të burgosurve në dosjet e tyre.

Përkundër përditësimit të fundit të legjislacionit të Kosovës, disa aspekte në lidhje me lirim me kusht siç edhe rekomandohet në instrumentet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, ende mungojnë. Megjithatë, në përgjithësi gjyqësori i njeh përfitimet e lirit me kusht dhe tani është koha që ai të inkurajohet që ta promovojë përdorimin e lirit me kusht dhe ta bëjë atë të qasshëm në praktikë për të gjithë ata që i plotësojnë kushtet.





Misija Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu

# **Primena uslovnog otpusta na Kosovu: Nalazi i preporuke**

Mart 2022 – Septembar 2022.

Maj 2023. god.

---

# SADRŽAJ

---

1. Uvod.....	41
2. Metodologija.....	42
3. Međunarodni standardi koji se odnose na uslovni otpust.....	44
4. Nalazi.....	46
5. Zaključne napomene.....	53

---

## SPISAK SKRAĆENICA

---

<b>KC</b>	Korektivni centar
<b>JNP</b>	EULEX-ova Jedinica za nadgledanje predmeta
<b>KUO</b>	Komisija za uslovni otpust
<b>KJ</b>	EULEX-ova Korektivna jedinica
<b>PC</b>	Pritvorski centar
<b>KCŽ</b>	Korektivni centar za žene
<b>ZVB</b>	Zatvor visoke bezbednosti
<b>KCM</b>	Korektivni centar za maloletnike
<b>KSK</b>	Korektivna služba Kosova
<b>SSK</b>	Sudski savet Kosova
<b>PSK</b>	Probaciona služba Kosova
<b>ZIKS</b>	Zakon o izvršenju krivičnih sankcija
<b>ZIKS</b>	Zakon o izvršenju kaznenih sankcija
<b>MUP</b>	Ministarstvo unutrašnjih poslova

---





---

# 1. UVOD

Od 2008. godine EULEX pomaže Korektivnoj Službi Kosova (KSK) da obezbedi da zatvorske službe širom Kosova budu efikasne, održive, multietničke i odgovorne. EULEX podržava KSK u razvoju konsolidovanog i profesionalnog tima višeg rukovodstva i održivih kapaciteta za zaštitu ljudskih prava zatvorenika i promovisanje njihove reintegracije u društvo.

U Standardnim minimalnim pravilima Ujedinjenih nacija za postupanje sa zatvorenicima, poznatim i kao pravila Nelsona Mandele, navodi se da je glavna svrha kazne zatvora da zaštiti društvo od kriminala i da smanji recidivizam, te da se ovi ciljevi mogu postići ako se zatvorski period iskoristi za pripremu, koliko je to moguće, reintegracije osuđenih lica u društvo kroz pravično i uvažavajuće postupanje tokom izdržavanja kazne zatvora.<sup>1</sup> Stoga su moderni pravni sistemi izgrađeni na ideji da cilj izvršenja krivičnih sankcija nije (ili barem nije isključivo) da se osuđeno lice kazni, već da se promoviše njegova ili njena socijalna rehabilitacija i život u skladu sa zakonom nakon puštanja na slobodu.

Stoga, zakonodavstvo mnogih zemalja predviđa mere koje omogućavaju siguran, postepen povratak zatvorenika u njihove zajednice, od učešća u obrazovnim i radnim aktivnostima (uključujući i van zatvorskih ustanova) do uslovnog ili prevremenog puštanja na slobodu.

U svojoj Preporuci (2003)<sup>22</sup>, Komitet ministara Saveta Evrope opisuje uslovni otpust kao „...jedno od najdelotvornijih i najkonstruktivnijih mera za sprečavanje ponavljanja krivičnog dela i promovisanje povratka, pružajući zatvoreniku planiranu, potpomognutu i nadgledanu reintegraciju u zajednicu“.<sup>2</sup> Dakle, uslovni otpust ima za cilj da zaštiti društvo, istovremeno promovišući siguran, postepen i nadgledan povratak osuđenika u zajednicu pre isteka zatvorske kazne.

Ponovljene tvrdnje zatvorenika na Kosovu o lošem upravljanju, preferencijalnom tretmanu i korupciji u procesu uslovnog otpusta navele su Korektivnu jedinicu Misije (KJ) da detaljnije ispita ovo pitanje. Prethodno istraživanje koje je Misija sproveda o specifičnoj situaciji žena i devojaka u korektivnom sistemu Kosova pokazalo je da je, uprkos njihovom uglavnom niskom nivou rizika od ponavljanja prestupa, zatvorenicama retko odobran uslovni otpust.

Ovaj izveštaj ima za cilj da pruži preliminarnu ocenu situacije sprovođenja uslovnog otpusta na Kosovu, uzimajući u obzir međunarodne standarde kao i lokalni pravni okvir. Nakon opisa korišćene metodologije, izveštaj daje pregled relevantnih međunarodnih standarda i obaveza. Izveštaj zatim ocenjuje pravni okvir na Kosovu i njegovu primenu i završava se nizom konkretnih preporuka.

---

<sup>1</sup> Generalna skupština UN, Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za postupanje sa zatvorenicima (Pravila Nelsona Mandele), Pravilo 4/1, 8. januar 2016, A/RES/70/175, <https://www.refworld.org/docid/5698a3a44.html> (pristup 3. marta 2023.).

<sup>2</sup> Savet Evrope: Komitet ministara, Preporuka (2003)<sup>22</sup> Komiteta ministara državama članicama o uslovnom otpustu, 24. septembar 2003, Preporuka (2003)<sup>22</sup>, <https://rm.coe.int/16800ccb5d> (pristup 2. marta 2023.).

## 2. METODOLOGIJA

EULEX je u periodu od marta do septembra 2022. godine prikupio podatke i obavio posete nadgledanja u šest ustanova KSK. Korektivna jedinica je odabrala ustanove u kojima se godišnje podnosi veliki broj molbi za uslovni otpust, tj. Korektivni centar (KC) Dubrava, Korektivni centar (KC) Smrekovnica i ustanove u kojima su smeštene manje grupe prestupnika, tj. zatvorenici iz različitih zajednica, zatvorenice, maloletne zatvorenice i zatvorenici visokog rizika [Korektivni centar za maloletnike Lipljan (KCM), Korektivni centar za žene Lipljan (KCŽ), Pritvorski centar u Mitrovici (PC) i Zatvor visoke bezbednosti u Podujevu (ZVB)].

Tokom prvih poseta, EULEX je intervjuisao osoblje angažovano u ovaj proces, uglavnom socijalne radnike i pravne službenike, kako bi dobio opšti pregled stanja procesa uslovnog otpusta. Pored toga, KJ je zatražila od ustanova da pruže na uvid broj molbi podnesenih tokom 2021. godine i njihov ishod. Ukupan broj molbi za tu godinu iznosio je 705, od čega je 207 molbi odobreno, a 454 odbijeno (Tabela 1).

Tabela 1. Molbe za uslovni otpust i odluke za 2021. godinu

Ustanova	Ukupan broj molbi	Uslovni otpust odobren	Uslovni otpust odbijen
KC Dubrava	436 (100%)	131 (30%)	305 (70%)
KC Smrekovnica	188 (100%)	59 (31,3%)	129 (68,7%)
ZVB u Podujevu	25 (100%)	0	25 (100%)
PC Mitrovica	26 (100%)	9 (34,6%)	17 (65,4%)
KCŽ Lipljan	25 (100%)	8 (32%)	17 (68%)
KCM Lipljan	5 (100%)	0	5 (100%)
Ukupno	705 (100%)	207 (29,3%)	495 (70,7%)

Podatke iz ove tabele ilustrovaćemo dalje na primeru KCŽ Lipljan i KCM Lipljan:

Od 25 molbi u KCŽ, osam je odobreno. Dve molbe koje su odobrene nakon prvog podnošenja podnele su zatvorenice koje su počinile krivična dela krađe i lakše telesne povrede. U oba slučaja radilo se o kraćim kaznama, od godinu dana ili manje. Preostalih šest molbi odobreno je tek nakon podnošenja četiri do šest puta. Ovde je reč o zatvorenicama koje su počinile teška krivična dela poput teškog ubistva, trgovine ljudima, uznemiravanja i prevare.

Jedno od obrazloženja za odbijenih 17 molbi bilo je to što je „preostala dužina kazne [bila] preduga“. U svim ostalim slučajevima Komisija za uslovni otpust (KUO) je, uprkos pozitivnim ocenama zatvorskog osoblja, odbacila molbu uz obrazloženje da „nije postignut dovoljan nivo resocijalizacije“. Legitimnost ili nedostatak istog u tim obrazloženjima biće objašnjen u narednim poglavljima.

Nakon prvih poseta ustanovama KSK u vezi sa uslovnim otpustom, EULEX je zatražio nasumično odabrane dosjee predmeta, uključujući odbijene i odobrene slučajeve. Misija je ispitala ukupno 22 pojedinačna slučaja (Tabela 2).

Tabela 2. Pojedinačno praćeni predmeti po ustanovama

Ustanova	Praćeni predmeti	Odobren uslovni otpust	Odbijen uslovni otpust	Molba podnesena po prvi put	Molba podnesena dva ili više puta
KC Dubrava	2	2	0	0	2
KC Smrekovnica	4	4	0	0	4
ZVB u Podujevu	3	0	3	1	2
PC Mitrovica	3	2	1	0	3
KCŽ Lipljan	6	5	1	1	5
KCM Lipljan JCC	4	0	4	0	4
Ukupno	22	13	9	2	20

Pregledom ovih predmeta identifikovani su sledeći kriterijumi za poređenje molbi:

- Osnovne informacije o svakom kandidatu (pol, presuda, dužina kazne, dužina preostale kazne u slučaju da se odobri uslovni otpust).
- Broj podnesenih molbi za svakog kandidata.
- Broj podnesenih molbi pre odobrenja uslovnog otpusta.
- Kvalitet molbe na osnovu kriterijuma za podnošenje dosijea za uslovni otpust kako je predviđeno Uredbom Sudskog saveta Kosova (SSK)<sup>3</sup>.
- Razlozi za odbijanje molbe.
- Razlozi za odobrenje molbe.

Na osnovu tih kriterijuma, eksperti EULEX-a su uporedili molbe koje su odbijene sa onima koje su odobrene, kako bi identifikovali uzroke različitih odluka koje je donela Komisija za uslovni otpust (KUO). U slučajevima kada je zatvorenicima odobren uslovni otpust tek nakon što su više puta podneli molbu, stručnjaci su uporedili poslednju molbu koja je odobrena sa prethodnom molbom, kako bi pronašli razlike između molbi zbog kojih je Komisija mogla da odluči drugačije.

<sup>3</sup> Sudski savet Kosova, Uredba o organizaciji i funkcionisanju Komisije za uslovni otpust, član 18, podnošenje dosijea Kancelariji komisije za uslovni otpust, br. 01/39, 22. februar 2013, [https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/82171\\_Rregullorja\\_nr\\_39\\_mbi\\_Organizimin\\_dhe\\_Funksionimin\\_e\\_Panelit\\_me\\_Lirmi\\_me\\_Kusht.pdf](https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/82171_Rregullorja_nr_39_mbi_Organizimin_dhe_Funksionimin_e_Panelit_me_Lirmi_me_Kusht.pdf). (pristup 3. marta 2023.).

### 3. MEĐUNARODNI STANDARDI KOJI SE ODOSE NA USLOVNI OTPUST

Uslovni otpust je različito regulisan u različitim zemljama, ali tamo gde se primenjuje, osmišljen je da istovremeno služi javnoj/društvenoj svrsi (da se smanje troškovi mera lišavanja slobode za društvo i ograniči prenatrpanost zatvora) i pojedinačnom cilju (da se pojedinac koji je spreman da to učini pre isticanja svoje kazne reintegriše u društvo).

Ne postoje obavezujući međunarodni sporazumi koji se izričito pozivaju na primenu uslovnog otpusta. Međutim, nekoliko međunarodnih i evropskih pravno neobavezujućih instrumenata o ljudskim pravima postavljaju važne principe za ispravnu primenu uslovnog otpusta, kao i neke najbolje prakse. Među njima su instrumenti UN poput Pravila Nelsona Mandele, Tokijska pravila<sup>4</sup>, Bankoška pravila<sup>5</sup> i Pekinška pravila<sup>6</sup>, kao i instrumenti Saveta Evrope poput Evropskih zatvorskih pravila<sup>7</sup> i Preporuke Komitet ministara br. (2003)22<sup>8</sup>.

Gore pomenuti instrumenti važe za sve zatvorenike, izuzev Pekinških pravila, koja su posebno izrađena za maloletnike, i Bankoških pravila koja su usmerena na prestupnice i zatvorenice.

Neki od ključnih principa i pravila sadržanih u ovim instrumentima u vezi sa uslovnim puštanjem na slobodu su sledeća:

- ✓ Pravo na informisanje: zatvorenici treba da budu obavešteni o mogućnosti ranog puštanja na slobodu, kriterijumima koje treba ispuniti, itd.
- ✓ Dostupnost: uslovni otpust treba da bude dostupan svim zatvorenicama, uključujući i one koji izdržavaju kaznu doživotnog zatvora.
- ✓ Rodna perspektiva: odluke koje se tiču uslovnog puštanja na slobodu treba da povoljno uzmu u obzir starateljske obaveze zatvorenica, kao i njihove specifične potrebe za društvenu reintegraciju.
- ✓ Nadzor: ne treba ga poveriti samo policiji; treba ga kombinovati sa socijalnom službom.
- ✓ Vreme: uslovni otpust treba da bude odobren što je pre moguće.
- ✓ Maloletnici: uslovni otpust treba koristiti 'u najvećoj mogućoj meri' i 'odobriti ga što je ranije moguće'.

4 Generalna skupština UN, Standardna minimalna pravila UN za mere alternativne institucionalnom tretmanu (Tokijska pravila), 2. april 1991, A/RES/45/110, <https://www.refworld.org/docid/3b00f22117.html> (pristup 3. marta 2023.).

5 Generalna skupština UN, Pravila UN za postupanje sa zatvorenicama i van-zatvorske mere za žene koje su počinile krivična dela (Bankoška pravila), 6. oktobar 2010, A/C.3/65/Z.5, <https://www.refworld.org/docid/4dcbb0ae2.html> (pristup 3. marta 2023.).

6 Generalna skupština UN, Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za maloletničko pravosuđe (Pekinška pravila), 29. novembar 1985, A/RES/40/33, <https://www.refworld.org/docid/3b00f2203c.html> (pristup 3. marta 2023.).

7 Savet Evrope, Evropska zatvorska pravila, jun 2006, <https://rm.coe.int/european-prison-rules-978-92-871-5982-3/16806ab9ae> (pristup 3. marta 2023.).

8 Savet Evrope, Preporuka (2003)22, <https://rm.coe.int/16800ccb5d> (pristup 2. marta 2023.).

---

Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope br. (2003)22 (u daljem tekstu Preporuka) postavlja uslove i kriterijume za uslovni otpust. Ona predviđa da se zakonom utvrđuje minimalni period koji zatvorenici moraju da odsluže pre nego što steknu pravo na uslovni otpust. Odmah po isteku tog minimalnog perioda, nadležni organi treba da pokrenu postupak za uslovni otpust. Kriterijumi koje zatvorenici treba da ispune da bi imali pravo na uslovni otpust moraju biti jasni i izričiti, ali i 'realistični u smislu da treba da uzmu u obzir ličnost i društvene i ekonomske okolnosti zatvorenika, kao i dostupnost programa za povratak'<sup>9</sup>. Ni nedostatak mogućnosti za rad po otpustu, ni odsustvo stalnog smeštaja ne bi trebalo da predstavljaju osnov za odbijanje ili odlaganje uslovnog otpusta. U Preporuci se dalje navodi da 'treba da bude obaveza vlasti da pokažu da zatvorenik nije ispunio kriterijume' (teret dokazivanja)<sup>10</sup>. Na kraju, u slučaju odbijanja, zatvorenik treba da ima pravo da ponovo podnese molbu za uslovni otpust.

Preporuka takođe predlaže proceduralne garancije, uključujući pravo zatvorenika da bude saslušan lično, da mu se pruži pomoć u skladu sa zakonom i da ima adekvatan pristup svom dosijeu. U odlukama relevantnog organa treba da se navedu osnovni razlozi za odobrenje ili odbijanje uslovnog otpusta u pisanoj formi. Štaviše, zakonom treba da budu predviđene žalbene procedure u vezi sa postupkom, obrazloženjem i sprovođenjem uslovnog otpusta.

Pravilom Nelsona Mandele br. 87 propisano je da uvek treba predvideti pripremni režim za uslovni otpust ili uslovni otpust, kako bi se osigurao postepeni povratak zatvorenika u život u društvu. Pravilo 63. iz Bankoških pravila zahteva da se uzmu u obzir specifične karakteristike i potrebe prestupnica i zatvorenica<sup>11</sup>. Osim toga, dok Tokijska pravila propisuju da van-zatvorske mere treba primeniti u najranijoj mogućoj fazi<sup>12</sup>, Pekinška pravila insistiraju da se uslovni otpust treba koristiti što češće i što je ranije moguće za maloletne zatvorenike<sup>13</sup>.

Evropsko zatvorsko pravilo br. 30 ističe važnost informisanja zatvorenika i njihovih porodica o njihovim pravima i obavezama, kao i o napretku u njihovom predmetu, na jeziku koji razumeju<sup>14</sup>. Stoga bi zatvorska uprava trebalo da vodi dosije o ovim pitanjima, kako bi zatvorenici mogli da ih konsultuju. Posebni uslovi se primenjuju na zatvorenike obolele od neizlečivih bolesti i možda je potrebno doneti odluku da li takve zatvorenike treba *prevremeno* osloboditi kazne<sup>15</sup>.

---

9 Savet Evrope, Preporuka (2003)22.

10 Ibid.

11 Generalna skupština UN, Bankoška pravila, str. 19.

12 Generalna skupština UN, Tokijska pravila, str. 4.

13 Generalna skupština UN, Pekinška pravila, str. 16.

14 Savet Evrope, Evropska zatvorska pravila, str. 16.

15 Ibid, str. 68.

## 4. NALAZI

### 4.1 Pravni okvir

Dva pravna instrumenta regulišu uslovni otpust na Kosovu: Zakon o izvršenju krivičnih sankcija<sup>16</sup> (ZIKS) i ‘Uredba SSK o organizaciji i funkcionisanju Komisije za uslovni otpust’ (u daljem tekstu Uredba).<sup>17</sup>

I jednim i drugim priznaje se da je svrha izvršenja krivičnih sankcija rehabilitacija i resocijalizacija osuđenih lica. U skladu sa pravilima Nelsona Mandele, oni promovišu postepen povratak osuđenih lica u društvo, uvođenjem prava na uslovno puštanje na slobodu pre isteka trajanja kazne.

#### *Kriterijumi za pravo na uslovni otpust<sup>18</sup>*

Kriterijumi za pravo na uslovni otpust su isti za muškarce i za žene. Kriterijumi za pravo na uslovni otpust za maloletnike uključuju mogućnost puštanja na slobodu nakon izdržane trećine kazne, bez obzira na njenu dužinu. Ovo proizilazi iz principa postavljenog u Pekinškim pravilima, da u slučaju maloletnika lišavanje slobode treba da bude ograničeno na najkraći mogući period i da uslovni otpust treba primeniti u najvećoj mogućoj meri i odobriti ga što je pre moguće.

Punoletna lica osuđena na kaznu zatvora u trajanju od više od pet godina treba da izdrže dve trećine kazne, a osuđena na kaznu zatvora u trajanju do pet godina polovinu kazne. Lica koja su osuđena na doživotni zatvor, prema Krivičnom zakoniku moraju odslužiti najmanje 30 godina da bi se kvalifikovala za uslovni otpust.

Kriterijumi za pravo na uslovni otpust postavljeni zakonom na Kosovu generalno su u skladu sa međunarodnim standardima, uključujući predviđanje mogućnosti uslovnog puštanja na slobodu za osobe osuđene na doživotni zatvor, kako se zahteva Pravilima Nelsona Mandele. Odredba Preporuke Komiteta ministara br. (2003)22 da kriterijumi za uslovni otpust treba da uzmu u obzir ličnost i društvene i ekonomske prilike zatvorenika, kao i dostupnost programa za povratak, odražena je u kosovskom zakonodavstvu. Međutim, Uredba ne uključuje odredbe koje povoljno uzimaju u obzir bilo kakve starateljske obaveze zatvorenica ili njihove specifične potrebe za društvenu reintegraciju.

Štaviše, u kosovskom zakonodavstvu koje se odnosi na uslovni otpust ne pominje se izričito da u skladu sa Pekinškim pravilima maloletni zatvorenici treba da imaju poseban tretman (vidi gore).

<sup>16</sup> Skupština Kosova, Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, Zakon br. 08/Z-132, 14. jul 2022, <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=61303> (pristup 3. marta 2023.).

<sup>17</sup> Sudski savet Kosova, Uredba SSK o organizaciji i funkcionisanju Komisije za uslovni otpust, 22. februar 2013.

<sup>18</sup> Uslovni otpust u Krivičnom zakoniku Kosova, Zakonik br. 06/Z-074, 14. januar 2019, član 90, <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/A5713395-507E-4538-BED6-2FA2510F3FCD.pdf> (pristup 20. januara 2023.) i u Zakonu pravde o maloletnicima, Zakon br. 06/Z-006, 18. oktobar 2018, član 36, <https://gzk.rks-gov.net/ActDocument-Detail.aspx?ActID=18019> (pristup 20. decembra 2022.).

---

### *Pravo na informisanje*

Gore navedeno pravo na informisanje izričito je navedeno u Uredbi kojom je propisano da u bilo koje vreme nakon početka izvršenja kazne osuđeno lice ima pravo da od korektivne ustanove zahteva obaveštenja o pravima, uslovima i postupcima u vezi sa uslovnim otpustom (član 15). Štaviše, u ovom članu se navodi da '60 dana pre nego što se Komisiji može podneti prihvatljiva molba, direktor Korektivne ustanove daje osuđenom licu pismeno obaveštenje u kojem ga obaveštava da ima pravo da podnese molbu za uslovni otpust i da će, ako je podnese, ista biti razmotrena od strane Komisije.'

### *Pokretanje postupka*

Postupak za uslovni otpust pokreće se kada osuđeno lice (ili njegov/njen advokat ili direktor korektivne ustanove) podnese molbu Komisiji preko korektivne ustanove u kojoj izdržava kaznu. Uz molbu se može priložiti pismena izjava u kojoj se iznose stavovi osuđenika o njegovom/njenom krivičnom delu, pozitivan način na koji ga/ju je zatvor promenio i njegovi/njeni planovi za budućnost.<sup>19</sup>

Po podnošenju molbe, direktor korektivne ustanove zahteva od Probacione službe Kosova (PKS) da poseti zatvorenika i da potpiše ugovor o nadzoru nakon uslovnog otpusta. Po podnošenju molbe, direktor podnosi Komisiji za uslovni otpust kopiju ličnog dosijea osuđenog lica uz izveštaj<sup>20</sup> koji je izradio stručni tim korektivne ustanove.

### *Sastav Komisije za uslovni otpust*

Prethodnim Zakonom o izvršenju kaznenih sankcija (ZIKS)<sup>21</sup> bilo je propisano da sastav KUO čine tri člana: jedan sudija iz Vrhovnog suda, jedan sudija iz Apelacionog suda i jedan sudija iz Osnovnog suda u Prištini. Novim Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija<sup>22</sup> (ZIKS) predviđa se zamena sudije iz Osnovnog suda u Prištini jednim službenikom iz Ministarstva pravde.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Ibid, član 17.

<sup>20</sup> Izveštaj sadrži informacije o vrsti izvršenog krivičnog dela; stavu prema krivičnom delu, žrtvi i porodici žrtve; ranije počinjenim krivičnim delima; njegovim/njenim porodičnim prilikama i društvenoj prošlosti; fizičkom i psihičko stanju, uključujući procenu rizika kad god to psihijatar ili psiholog smatra neophodnim; ponašanju u korektivnoj ustanovi i postignutom uspehu u izbegavanju faktora krivičnog dela; planovima nakon puštanja na slobodu; podršci koja se može pružiti nakon puštanja na slobodu; i svakoj okolnost koja ukazuje da neće izvršiti novo krivično delo.

<sup>21</sup> Zakon br. 05/Z-129 o izmenama i dopunama Zakona br. 04/Z-149 o izvršenju kaznenih sankcija, br. 15, 11. maj 2017, <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/2A05EAD6-2F58-40E7-8635-06ACA106323B.pdf>. (pristup 3. marta 2023.).

<sup>22</sup> Skupština Kosova, Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, Zakon br. 08/Z-132, br. 21, 10. avgust 2022, <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/09E32514-A9C8-40D2-BCFB-835704F8398A.pdf>. (pristup 3. marta 2023.).

<sup>23</sup> Izmenjeni član 122, stav 2 Zakona o izvršenju kaznenih sankcija i član 117, stav 1 Zakona o izvršenju krivičnih sankcija.



### *Proces donošenja odluke po molbi za uslovni otpust*

KUO može ili odobriti ili odbiti molbu za uslovni otpust. U slučaju da smatra da su za donošenje odluke potrebne dodatne informacije, odluka se može odložiti na 30 dana.

I Uredbom i Zakonom o izvršenju kaznenih sankcija bilo je propisano da su, u slučajevima kada je KUO odbila molbu, odluke Komisije bile konačne i da se na njih nije mogla uložiti žalba. Ovo je, međutim, izmenjeno Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija: ne samo da se na odluku može uložiti žalba, već i Komisija mora da obrazloži odbijanje: 'Kada se odbije molba za uslovni otpust, odluka Komisije za uslovni otpust sadrži obrazloženje za odbijanje molbe.' (Član 117/7). 'Stranka koja je nezadovoljna odlukom Komisije za uslovni otpust ima pravo da podnese žalbu na odluku direktno Vrhovnom sudu Kosova, u roku od petnaest (15) dana od dana prijema odluke.' (Član 117/8).

Vrhovni sud, zatim, potvrđuje ili menja odluku KUO ili je vraća na ponovno razmatranje. Međutim, stav 16. istog člana predviđa da se „[odredbe] ovog člana ne primenjuju na slučajeve kada Komisija za uslovni otpust odloži predmet za ponovno razmatranje na šest (6) meseci i nadalje<sup>24</sup>”. Ovo navodi na zaključak da se pravo na žalbu daje samo onima čija je molba odbijena i za koje je KUO odlučila da je rok za ponovno razmatranje između tri do šest meseci, ali ne i kada se ono odloži na šest do 12 meseci.

Uredbom se dalje precizira postupak ponovnog razmatranja molbe. Član 34. predviđa da nakon što KUO odredi datum za ponovno razmatranje, direktor automatski vraća dosije Komisiji za uslovni otpust. Ažurirani izveštaj profesionalnog zatvorskog tima se takođe podnosi KUO. Ako se molba za uslovni otpust odbije, odluka sadrži datum kada KUO može ponovo razmotriti molbu osuđenog lica. Rok za ponovno razmatranje ne može biti kraći od tri meseca, niti duži od 12 mesec<sup>25</sup>. Ovo može dovesti do toga da osoblje ponovo sastavlja molbe nekoliko puta godišnje za istog prestupnika, što iziskuje mnogo vremena i intenzivnog rada. A pogotovu se može smatrati trošenjem vremena ako je za prethodne molbe bilo ocenjeno da prestupnik ispunjava kriterijume za uslovni otpust.

Iako Preporuka Saveta Evrope (2003)<sup>22</sup> predviđa da zatvorenici imaju pravo da ponovo podnesu molbu za uslovni otpust čim se njihova situacija suštinski promeni u njihovu korist, ovo pravo se ne odražava u kosovskom zakonskom okviru.

Vredi napomenuti da Uredba, suprotno međunarodnim standardima, izričito uskraćuje osuđenima pravo na uvid u svoj dosije<sup>26</sup>, i da to pravo zapravo uopšte nije pokriveno Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija. To predstavlja direktno kršenje kosovskog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti<sup>27</sup> kojim se utvrđuje pravo svake osobe na pristup ličnim podacima (članovi 12-14). Uskraćivanje pristupa takođe sprečava zatvorenike da provere tačnost informacija u ličnim dosijeima. Ovo zauzvrat negativno utiče na transparentnost postupka podnošenja molbe za uslovni otpust i odlučivanja po molbi.

24 KUO ocenjuje informacije koje se odnose na ispunjenost kriterijuma iz člana 14. Uredbe SSK, odnosno da li se može ostvariti svrha kažnjavanja, resocijalizacija i reintegracija osuđenog lica u skladu sa članom 38 KZ i članovima 5. i 6. Zakona o izvršenju krivičnih sankcija i odlučuje da se molba za uslovni otpust usvoji ili ne, a u slučaju odbijanja na osnovu takve ocene odlučuje i o datumu ponovnog razmatranja.

25 Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, Zakon br. 08/Z-132, član 118, stav 4.

26 Ibid, član 18, stav 5.

27 Skupština Kosova, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon br. 06/Z-082, 30. januar 2019, članovi 12–14, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18616> (pristup 14. marta 2023.).

## 4.2 Pravni okvir u praksi

Od 22 slučaja koje je EULEX-a pregledao, Komisija za uslovni otpust je odobrila 13 molbi za uslovni otpust i odbila devet. Dva zatvorenika su podnela molbu po prvi put, dok su ostali podneli molbu dva ili više puta. Komisiji za uslovni otpust podneseno je devetnaest molbi sa pozitivnim napomenama i preporukama za uslovni otpust od strane zatvorskog osoblja. Tri molbe su podnesene sa nepovoljnim mišljenjem zatvorskog osoblja<sup>28</sup>. Od svih praćenih dosijea, samo dve molbe su odobrene nakon prvog podnošenja, dok su ostale odobrene nakon više podnošenja (Tabela 3).

Što se tiče postupanja sa maloletnicima, izgleda da KUO nije primenila povoljniji pristup koji se zahteva Pekinškim pravilima, pošto je EULEX utvrdio da nijednom od maloletnika iz Korektivnog centra Lipljan nije odobren uslovni otpust čak i nakon što je molba podnesena više puta. Ovaj nalaz zabrinjava, jer međunarodna istraživanja pokazuju da zatvaranje maloletnika nije delotvorna opcija za sprečavanje recidivizma<sup>29</sup>. Naprotiv, produženo lišavanje slobode može dovesti do povećanog kriminalnog ponašanja nakon puštanja na slobodu.

Tabela 3. Odobrene molbe za uslovni otpust

Uslovni otpust odobren	Molba podnesena po prvi put	2-3 puta	4-6 puta
KC Dubrava	0	2	0
KC Smrekovnica	0	3	1
ZVB u Podujevu	0	0	0
PC Mitrovica	0	2	0
KCŽ Lipljan	2	3	0
KCM Lipljan	0	0	0
Ukupno	2	10	1

Detaljnije informacije o odlukama KUO biće objašnjene u sledećem delu.

## 4.3 Odluke KUO

Kao što je gore pomenuto, od 22 slučaja koje je EULEX pregledao, 13 molbi za uslovni otpust je (na kraju) odobreno, dok je KUO odbila devet. Od 22 praćena slučaja, 19 molbi je podneseno Komisiji za uslovni otpust uz pozitivne ocene ustanove, uključujući pozitivne izjave osoblja obezbeđenja. Za 19 zatvorenika bilo je ocenjeno da su imali generalno dobre izgleda za resocijalizaciju. Oni su imali dobre odnose sa svojim porodicama, izrazili su kajanje zbog počinjeno krivičnog dela, pomirili se sa porodicama žrtve i učestvovali u programima rehabilitacije, a neki su se čak bavili i obrazovnim ili

<sup>28</sup> Sudski savet Kosova u svojoj Uredbi o organizaciji i funkcionisanju Komisije za uslovni otpust u članu 18. predviđa da ocenu vrše socijalni radnici, medicinsko osoblje, zatvorski psiholozi, korektivno osoblje i direktor ustanove.

<sup>29</sup> Prema Centru za maloletničko i krivično pravosuđe ' [a] studija iz marta 2011. koju je sprovedla federalna Kancelarija za maloletničko pravosuđe i prevenciju delikvencije (KMPPD) zaključuje da dugo držanje maloletnika u zatvoru ne smanjuje ponavljanje krivičnih dela i zapravo može povećati stopu ponavljanja krivičnog dela među mlađim maloletnim prestupnicima' <https://www.cjci.org/news/blog/study-long-term-juvenile-incarceration-fails-to-decrease-reoffending-rates> (pristup 14. marta 2023.).

---

radnim aktivnostima. Nekoliko zatvorenika je bilo na kućnom odsustvu bez problema. Drugi nisu imali disciplinske prekršaje u svojoj evidenciji i osoblje KSK ih je opisalo kao „uzorne zatvorenike“. Ukratko, većina praćenih dosijea ispunila je kriterijume za uslovni otpust koji se zahtevaju Uredbom (član 14). Ipak, samo dva slučaja su bila uspešna nakon prvog podnošenja molbe za uslovni otpust. Još vrednije pomena je to što je u svim slučajevima u kojima je odluka bila pozitivna, odobrenje za uslovni otpust dato po drugom ili trećem podnošenju molbe, iako se od jednog do narednog podnošenja molbe situacija zatvorenika nije promenila ni na bolje ni na gore.

Obrazloženja za sve negativne odluke na sve molbe koje smo pregledali zasnivala su se na istim članovima iz važećeg zakonodavstva, što ukazuje na obrazac neuzimanja u obzir individualne ocene kriterijuma za pravo na uslovni otpust za svakog zatvorenika. Ta obrazloženja su sadržala članove iz Uredbe koji se odnose na 'težinu krivičnog dela' i 'postojanje opasnosti po širu javnost' ili uopšteno opravdanje da 'svrha kazne još nije ispunjena'. U negativnim odlukama korišćeni su i članovi iz Krivičnog zakonika Kosova i Zakona o izvršenju kaznenih sankcija, u kojima se, između ostalog, navodi da je svrha kažnjavanja sprečavanje recidivizma, što u slučaju ovih molbi koje smo pratili nema smisla, s obzirom na to da su institucije ocenile da dotični zatvorenici (19/22 slučaja) ispunjavaju kriterijume za uslovni otpust, te da ne postoji opasnost od ponavljanja krivičnog dela.

Ovo zapažanje dodatno potkrepljuje činjenica da pozitivne ocene, iako priznate u obrazloženjima, nisu imale nikakav uticaj na odluke KUO. Jedan primer je redovno pominjanje preostale dužine kazne. Ovo je neprihvatljiv razlog, jer da je preostala dužina kazne bila predugačka molba uopšte ne bi bila prosleđena Komisiji. Još jedan čest razlog za odbijanje molbi bila je tvrdnja da svrha kazne nije postignuta, bez davanja ikakvih uputstava o tome kako se ta svrha može postići. Posebno zabrinjava zapažanje da je ženama i maloletnicima odbijen uslovni otpust uprkos ocenama KSK koje su jasno ukazivale na svrsishodnost uslovnog otpusta.

Prema rečima osoblja KSK, ta stalna odbijanja koja ne odražavaju ocenu KSK i ne sadrže temeljna i transparentna obrazloženja su frustrirajuća i demotivisuća, kako za zatvorenike tako i za osoblje. Još gore, KUO je u nekim slučajevima tvrdila da je odbijanje molbe u potpunosti zasnovano na negativnoj oceni samo jednog člana osoblja KSK, što je dovelo do tenzija između zatvorenika i osoblja KSK. Treba napomenuti da zatvorenici nemaju pravo da čitaju ocene o njima, ali imaju pristup odlukama KUO.

U slučajevima kada je uslovni otpust bio odobren, izvršenje uslovnog puštanja na slobodu sprovedeno je uvek u roku od nekoliko radnih dana od prijema odluke. Iz razgovora sa osobljem KSK i PSK, ovo je ostavljalo premalo vremena za pripremu za otpust zatvorenika, jer naročito nakon dužeg izdržavanja kazne zatvora, zatvorenici i službenici treba da imaju dovoljno vremena da organizuju stvari koje se odnose na zapošljavanje, prihod i mehanizme podrške nakon izlaska iz zatvora, u zavisnosti od potreba pojedinca. Pored poteškoća koje je KSK imala u organizovanju sastanaka sa drugim zvaničnicima, zatvorenici imaju malo vremena da se prilagode ideji života van zatvora. Istraživanja sugerišu da prilagođavanje društvu nakon vremena provedenog u zatvoru može biti izazov, posebno za zatvorenike koji su duže vreme bili u zatvoru<sup>30</sup>, stoga bi i zatvorenicima i službenicima trebalo dati dovoljno vremena, na primer, mesec dana, kako bi osigurali nesmetanu tranziciju.

---

30 Hulley, S., Crewe, B., & Wright, S. (2016). *Preispitivanje problema izdržavanja duge kazne zatvora*. Britanski časopis o kriminologiji, 56(4), 769-792.

---

Misija je takođe saznala da je KUO na molbe za uslovni otpust na srpskom jeziku odgovarala na albanskom jeziku. Ovo ne samo da stvara probleme osoblju KSK i zatvorenicima, već i predstavlja kršenje Zakona o upotrebi jezika<sup>31</sup>, kojim je propisano da su u institucijama u upotrebi svi službeni jezici Kosova.

#### **4.4 Molbe za uslovni otpust i čuvanje dosijea u KSK**

Podnesci dosijea predmeta za uslovni otpust samo su delimično ispunjavali standarde propisane Uredbom: molbe i izjave su detaljno pisane od strane osoblja ustanove, izjave zatvorenika su uvrštene u dosije, izjave o bezbednosti date su od strane službenika obezbeđenja zatvora i lični planovi zatvorenika i za uslovni otpust i za život nakon puštanja na slobodu bili su sadržani u molbi.<sup>32</sup> Međutim, izjave medicinskog osoblja zatvora, kao i izjave direktora zatvora često nisu bile uvrštene u dosije. Štaviše, neki od dosijea nisu sadržali sve odluke KUO i/ili sve podnesene molbe zatvorenika. Na kraju, nisu su svi dosije bili čuvani na jednoj lokaciji, a neki od dosijea su postojali samo u elektronskom obliku, dok su drugi bili dostupni samo u štampanim verzijama.

---

31 Skupština Kosova, Zakon o upotrebi jezika, član 1, Zakon br. 02/Z-37, 27. jul 2006, <https://www.refworld.org/docid/4ae96d832.html> (pristup 3. marta 2023.).

32 Sudski savet Kosova, Uredba o organizaciji i funkcionisanju komisije za uslovni otpust, član 18, [https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/82171\\_Rregullorja\\_nr\\_39\\_mbi\\_Organizimin\\_dhe\\_Funksionimin\\_e\\_Panelit\\_me\\_Lirmi\\_me\\_Kusht.pdf](https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/lgs/82171_Rregullorja_nr_39_mbi_Organizimin_dhe_Funksionimin_e_Panelit_me_Lirmi_me_Kusht.pdf). (pristup 10. marta 2023.)

---

## Preporuke:

- Svaki odgovor Komisije za uslovni otpust, bio pozitivan ili negativan, treba da sadrži jasno obrazloženje koje treba da se zasniva na individualnoj proceni za svakog podnosioca molbe, a ne samo na podzakonskim aktima. Pored toga, odluke treba da sadrže preporuke o tome koje mere zatvorenici mogu da preduzmu da bi stekli pravo na uslovni otpust. Na primer, pozitivne odluke KUO bile su jasne i transparentne i obuhvatale su sve aspekte ocene zatvorenika od strane KSK. Ovu dobru praksu treba primenjivati i u slučajevima negativnih odluka.
- U slučaju da KUO donese pozitivnu odluku, zatvorenicima i službenicima KSK i PSK treba dati najmanje 30 dana, da bi mogli da završe sve neophodne pripreme za predstojeći uslovni otpust i da bi imali dovoljno vremena za razmenu informacija među relevantnim akterima.
- Zahtev iz Pekinških pravila da se maloletnim prestupnicima odobri uslovni otpust što je pre moguće, kako bi se umanjile negativne posledice izdržavanja kazne zatvora i rizik od ponavljanja krivičnog dela, treba uvesti u relevantno kosovsko zakonodavstvo.
- KUO treba da se pridržava Bankoških pravila, tj. da uzme u obzir sve starateljske obaveze zatvorenica, kao i njihove specifične potrebe za društvenu reintegraciju.
- Prilikom odlučivanja po molbama za uslovni otpust, KUO treba da posveti više pažnje svrsi uslovnog otpusta kada, naročito u slučajevima zatvorenika sa dužim zatvorskim kaznama i maloletnika.
- Radi transparentnosti i prava na informacije, zatvorenicima bi trebalo dozvoliti da pročitaju ocenu molbe koju je sačinilo osoblje ustanove pre podnošenja Komisiji za uslovni otpust
- Odluke KUO treba da budu napisane na jeziku na kojem su napisane podnesene molbe, u skladu sa Zakonom o upotrebi jezika.
- Predviđene izmene Uredbe Sudskog saveta Kosova o organizaciji i funkcionisanju Komisije za uslovni otpust treba da sadrže ocenu planova zatvorenika za izdržavanje kazne kao jedan od kriterijuma za uslovni otpust.
- Prilikom podnošenja dosijea za uslovni otpust Komisiji za uslovni otpust, KSK treba da nastoji da ispuni standarde utvrđene 'Uredbom SSK o organizaciji i funkcionisanju Komisije za uslovni otpust'.
- Ustanove KSK treba da teže pravilnom upravljanju dosijeima o uslovnom otpustu, kako bi se obezbedili adekvatni standardi vođenja evidencije i pristup sveobuhvatnim informacijama tokom celog trajanja postupka.

---

## 5. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Korektivni sistemi i pravosudne politike treba da se usredsrede na povratak već u ranim fazama planova zatvorenika za izdržavanje kazne, kako bi se povećala verovatnoća reintegracije u zajednicu. Pozitivan povratak će verovatno umanjiti ponavljanje krivičnih dela, služeći kako onima koji napuštaju zatvor, tako i široj zajednici. Međunarodni instrumenti o ljudskim pravima jasno priznaju značaj uslovnog puštanja na slobodu kao delotvorne i konstruktivne mere za sprečavanje ponavljanja krivičnog dela i promovisanje povratka. Kosovsko zakonodavstvo u principu podržava ovaj stav, ali ga ne preobraćuje u ispravnu i pravilnu upotrebu ove mere u praksi, a i onda kada se primenjuje ima velikih nedostataka posebno kada su u pitanju maloletnici i žene.

Iako su kriterijumi za uslovni otpust utvrđeni zakonom na Kosovu generalno u skladu sa međunarodnim standardima, molbe za uslovni otpust se često odbijaju ili se odobravaju tek nakon što se nekoliko puta podnesu, uprkos pozitivnim ocenama zatvorskog osoblja. Obrazloženja Komisije za uslovni otpust se uglavnom zasnivaju na tekstovima podzakonskih akata, a ne na individualnim ocenama zatvorenika. Celom procesu donošenja odluka nedostaje transparentnost, koju još više podriva činjenica da je zatvorenima uskraćen pristup njihovim sopstvenim dosijeima.

Uprkos nedavnom ažuriranju kosovskog zakonodavstva, još uvek nedostaju određeni aspekti koji se odnose na uslovni otpust, a koji se preporučuju u međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima. Međutim, generalno, pravosuđe prepoznaje prednosti uslovnog otpusta i sada ga treba ohrabriti da promoviše njegovu upotrebu i učini ga dostupnim u praksi svim kandidatima koji ispunjavaju uslove.

