

Dr. sc. Marissabell Škorić*
Zdenka Kokić Puce**

NOVA ULOGA RADA ZA OPĆE DOBRO NA SLOBODI

Sve ozbiljnije dvojbe u opravdanost kazne lišenja slobode rezultirale su uvođenjem tzv. alternativnih načina izvršenja kazne zatvora. Kada se tome pridoda i pretrpanost zatvorskih kapaciteta kao jedan od gorućih problema kaznenog sustava gotovo svih zemalja svijeta, pitanje alternativnih sankcija postaje sve aktualnije. Među novim načinima izvršenja kazne posebno mjesto pripada radu za opće dobro na slobodi kao najprihvaćenijoj i najrasprostranjenijoj novoj alternativnoj sankciji. Rad za opće dobro naišao je na široku primjenu u praksi europskih zemalja. Njegova popularnost, a moglo bi se reći i opća prihvatljivost, rezultat je nastojanja za redukcijom kratkotrajnih zatvorskih kažnjavanja zbog poznatih prigovora upućenih tim kaznama.

U radu se analizira rad za opće dobro, njegove prednosti i nedostaci te se daje poseban osvrt na praksu i zakonodavstvo Republike Hrvatske.

Zaključno autorice daju prijedloge za izmjenu postojeće zakonske regulative sa svrhom osiguravanja uvjeta za širu primjenu rada za opće dobro na slobodi i njegovu veću zastupljenost u praksi.

1. UVOD

Porast broja zatvorske populacije i pretrpanost zatvora karakterizira gotovo sve države svijeta, uključujući i našu zemlju.¹ Kako porast zatvorske popula-

* Dr. sc. Marissabell Škorić, viša asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci

** Zdenka Kokić Puce, dipl. iur., načelnica Odjela za izvršavanje uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom i rada za opće dobro na slobodi u Ministarstvu pravosuđa, Središnji ured Uprave za zatvorski sustav

¹ Prema posljednjim podacima o svjetskoj zatvorskoj populaciji iz prosinca 2008., kojima je obuhvaćeno 218 država, više od 9,8 milijuna ljudi u zatvorima je diljem svijeta. Gotovo polovina ih je u SAD-u (2,29 mil.), Rusiji (0,98 mil.) i Kini (1,57 mil.). U odnosu na listopad 2007. zatvorska populacija povećala se oko 6%. Walmsley, Roy, World Prison Population List, eight edition, International Centre of Prison Studies, King's College, London, 2009. U Republici Hrvatskoj od

cije nije bio praćen odgovarajućim povećanjem smještajnih kapaciteta, doveo je do prenapučenosti kaznionica i zatvora, a posljedica toga sve su češći prigovori o nehumanim uvjetima života zatvorenika. Ujedno, takvo stanje nameće važno pitanje o učinkovitosti zatvorskih kazni koje su izložene sve brojnijim kritikama.² Posebno su kritici izložene kratkotrajne kazne lišenja slobode³ protiv kojih se navode mnogobrojni argumenti: stigmatiziraju osuđenu osobu i time štetno djeluju na njezin društveni status, a vrlo često uzrokuju prekid radnog odnosa i raspad obitelji, stimuliraju povratak dovodeći u kontakt primarne i profesionalne delinkvente, ne ostvaruju generalnu prevenciju jer zbog kratkoće ne djeluju zastrašujuće, niti specijalnu jer u kratkom vremenu nije moguće organizirati postupak resocijalizacije. Kad se tome pridodaju i visoki troškovi koji prate zatvorski sustav, postaje jasno zašto se kao učinkovit način reakcije na kriminalitet pokušavaju pronaći nova, alternativna rješenja različita od tradicionalnog zatvorskog sustava.

U posljednjih nekoliko desetljeća na međunarodnoj i europskoj razini odvijaju se značajne aktivnosti radi razvoja i implementacije alternativnih sankcija.⁴ Kao rezultat rada Ujedinjenih naroda 1990. godine usvojeni su *Standardi minimalnih pravila za nezatvorske mjere* (tzv. Tokijska pravila)

2004. godine pa zaključno s 31. prosinca 2008. zabilježen je porast zatvorske populacije 56,8%. Tako su 2004. bila 3.022 zatvorenika, 2005. godine 3.485, 2006. godine 3.833, 2007. godine 4.290 i 2008. u zatvoru je bilo 4.739 osoba. Zastupljenost pritvorenika u zatvoreničkoj populaciji kreće se oko 30%. Valja naglasiti da je ukupni smještajni kapacitet u kaznionicama i zatvorima u RH za 3.351 zatvorenika. Informacija o aktualnom stanju u zatvorskom sustavu i akcijski plan za unapređenje zatvorskog sustava, Ministarstvo pravosuđa, Zagreb, 2009.

² Na problem nedostatka zatvorskih kapaciteta RH je upozorila i Europska komisija. U Izvješću o napretku ističe prigovor nedostatka zatvorskog osoblja i prostora te pretrpanosti zatvorskih kapaciteta za 20%. Croatia 2007 Progress Report, Commission of the European Communities, str. 51-52.

³ Kratkotrajnim kaznama zatvora u većini europskih država smatraju se kazne do šest mjeseci zatvora.

⁴ Iako su pojmom alternativnih sankcija obuhvaćene vrlo različite mjere i sankcije, njihova je zajednička karakteristika da počinitelju kaznenog djela ne oduzimaju slobodu, tj. da kao posljedicu nemaju izdržavanje kazne u zatvoru. U tom smislu alternativne bi sankcije, pored tradicionalnih sankcija kao što su novčana kazna i mjere upozorenja, činile i nove sankcije koje su se u zakonodavstvima pojedinih država počele javljati početkom sedamdesetih godina prošlog stoljeća. Do danas se izradila vrlo raznolika paleta nezatvorskih sankcija i mjere kao što su, primjerice, kućni zatvor (*house arrest*) kojim se omogućuje zatvoreniku da izdržava kratku kaznu zatvora kod kuće; elektronički nadzor (*electronic monitoring*) koji se sastoji u korištenju tehničkim sredstvima (kompjutori, telefonske linije, emitiranje signala) za stalni nadzor nad kretanjem osuđenika odnosno stalnu kontrolu njegove prisutnosti u kući kao modernije varijante kućnog zatvora; kompenzacija žrtvi; pohađanje terapijskih tečajeva (posebice za počinitelje seksualnih delikata); društveno korisni rad (*community service*) koji se sastoji u oduzimanju dijela slobodnog vremena osuđeniku kako bi u korist zajednice obavio neplaćeni rad u određenom broju sati, prema sudskoj odluci.

kojima su uspostavljeni standardi za razvoj i primjenu alternativnih sankcija na međunarodnoj razini.⁵ Od država stranaka traži se da unutar svoga pravnog sustava razvijaju primjenu nezatvorskkih mjera i na taj način utječu na smanjenje broja kazni zatvora. Na europskoj razini, rasprave o nedjelotvornosti kazne zatvora i potrebe da se ona zamijeni novim mjerama ponovo su se aktualizirale početkom 1990-ih godina prošlog stoljeća.⁶ Kao rezultat, 1992. godine usvojena su *Europska pravila o sankcijama i mjerama koje se provode u zajednici*.⁷ U godinama koje su slijedile analizirala se primjena tih pravila u državama članicama Vijeća Europe kojima je poslan upitnik s pitanjima u vezi s primjenom usvojenih Pravila. Prikupljeni rezultati pokazali su da su glavni problemi u primjeni alternativnih sankcija njihova neprihvaćenost u široj zajednici koja traži strože kažnjavanje (što se periodično aktualizira i u RH) te općenite poteškoće u području donošenja odgovarajućeg implementacijskog zakonodavstva koje je nužno za provedbu tih mjera. Dodatni su se problemi javljali u samoj praksi budući da suci i državni odvjetnici nisu bili dovoljno otvoreni prema alternativnim sankcijama pa su se one rijetko izricale. S obzirom na niz problema s kojima su se države suočavale prilikom primjene alternativnih sankcija, može se primijetiti da je uvođenje i unapređenje alternativnih sankcija vrlo kompleksan proces koji zahtijeva političku volju i stručno i znanstveno strateško planiranje implementacije takvih sankcija.⁸ Na temelju novih spoznaja do kojih se došlo Odbor ministara usvojio je 2000. godine novu Preporuku o unapređenju implementacije Europskih pravila o sankcijama i mjerama koje se provode u zajednici.⁹ U Preporuci se daju različite smjernice koje se odnose na zakonodavstvo, sudsku praksu kažnjavanja i druga područja, s ciljem da se postigne što je moguće šira i učinkovitija primjena sankcija i mjera u zajednici.

⁵ United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules), United Nations, General Assembly, A/RES/45/110, 14 December 1990.

⁶ U okviru Odbora ministara Vijeća Europe još je 1965. godine usvojena *Rezolucija o uvjetnoj osudi, probaciji i drugim alternativama kazni zatvora* (Resolution (65) 1 on Suspended Sentence, Probation and other Alternatives to Imprisonment). Nakon usvajanja te rezolucije u državama članicama provedeno je istraživanje o primjeni i razvoju postojećih alternativnih sankcija (kao što je novčana kazna) te istraživanje o različitim novim alternativama kazni zatvora (primjerice rad za opće dobro) i njihovim prednostima. Ubrzo je uslijedilo usvajanje nove *Rezolucije o alternativnim mjerama kazni zatvora* (Resolution (76) 10 on certain Alternative Penal Measures to Imprisonment).

⁷ Recommendation No. R (1992) 16 of the Committee of Ministers to Member States on the European Rules on Community Sanctions and Measures, 19 October 1992.

⁸ Kokić Puce, Zdenka; Kovčo Vukadin, Irma, Izvršavanje alternativnih sankcija u Republici Hrvatskoj, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 13, 2/2006., str. 748.

⁹ Recommendation No. R(2000) 22 of the Committee of Ministers to Member States on Improving the Implementation of the European Rules on Community Sanctions and Measures, 29 November 2000.

Usvojene rezolucije na međunarodnoj i europskoj razini početkom 1990-ih bile su poticaj nizu europskih država da reformiraju svoje kaznenopravne sustave, posebice u dijelu koji se odnosi na kaznenopravne sankcije.

2. RAD ZA OPĆE DOBRO NA SLOBODI – ČL. 54. KAZNENOG ZAKONA

Prva značajna reforma hrvatskog kaznenog zakonodavstva, ona iz 1997., rezultirala je usvajanjem novog zakonodavstva koje se u bitnome razlikovalo od dotadašnjeg, od bivše države preuzetog zakonodavstva.¹⁰ Novo hrvatsko zakonodavstvo temeljilo se na ograničenju kaznenopravne represije, afirmaciji novčane kazne, proklamiranju načela individualizacije i alternativnih sankcija kao zamjene za kaznu zatvora, sve u skladu sa suvremenim europskim i svjetskim trendovima. U tom smislu među značajnim je novinama uvođenje, prvi put, rada za opće dobro na slobodi u hrvatski pravni sustav kao alternative kazne zatvora.^{11, 12}

U članku 54. Kaznenog zakona propisani su uvjeti za izricanje rada za opće dobro na slobodi, njegovo trajanje te mogućnost da pod određenim pretpostavkama bude zamijenjen kaznom zatvora.

¹⁰ Prije donošenja novog hrvatskog kaznenog zakonodavstva 1997. godine u RH primjenjivali su se Osnovni krivični zakon Republike Hrvatske (Narodne novine, pročišćeni tekst, 31/93., 39/93., 108/95., 16/96., 28/96.) i Krivični zakon Republike Hrvatske (Narodne novine, pročišćeni tekst 32/93., 38/93., 16/96., 28/96.). U navedenim zakonima, pored tradicionalnih alternativnih sankcija, bila je propisana i mogućnost izricanja uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom, no ona nije nikada zaživjela u praksi.

¹¹ Ideja o radu za opće dobro pojavila se krajem 60-ih godina prošlog stoljeća u Engleskoj, a 1972. usvojena je legislativa koja je omogućivala da sudovi osuđenoj osobi izreknu rad za opće dobro. Ubrzo nakon toga, rad za opće dobro kao alternativa zatvorskim kaznama javio se u SAD-u i Kanadi. Početkom osamdesetih godina prošlog stoljeća rad za opće dobro uveden je u nizu europskih država, u Nizozemskoj 1981., Danskoj 1982., Francuskoj 1983. itd. Greene Dana, Community Service, Encyclopedia of Crime and Punishment, David Levinson (ed.), volume I, SAGE, 2002., str. 278; Junger-Tas, Josine, Alternatives to Prison Sentence, Experiences and Developments, Kugler Publications Amsterdam, New York 1994., str. 1-10.

¹² Od ove godine rad za opće dobro moguće je izreći i u prekršajnom postupku. Naime, novi Prekršajni zakon, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2008., predvidio je donošenje posebnog zakona o izvršavanju alternativnih sankcija, pa je tako u srpnju ove, 2009. godine stupio na snagu Zakon o izvršavanju rada za opće dobro na slobodi i uvjetne osude u prekršajnom postupku. Prema odredbama toga zakona, rad za opće dobro, kao nova alternativna sankcija koju prekršajni sud po diskrecijskoj ocjeni izriče kao zamjenu za neplaćenu novčanu kaznu, izvršavat će prekršajni sudovi u pravnim osobama u lokalnoj zajednici. Primjena u praksi tek predstoji i opravdano je nadati se dobroj budućnosti rada za opće dobro na slobodi i u prekršajnom zakonodavstvu.

2.1. Uvjeti za izricanje rada za opće dobro na slobodi

Sukladno odredbi čl. 54. st. 1. i 2., uvjeti za izricanje rada za opće dobro na slobodi jesu da sud u konkretnom predmetu odmjeri i izrekne kaznu zatvora u trajanju do šest mjeseci te uz pristanak osuđenika donese odluku o zamjeni kazne zatvora radom za opće dobro na slobodi.¹³ Da bi mogao zamijeniti kaznu zatvora radom za opće dobro, sud mora prethodno ocijeniti da, s obzirom na sve okolnosti odlučne za izbor vrste i mjere kazne, za ostvarenje svrhe kažnjavanja nije potrebno izvršenje kazne zatvora, ali da za ostvarenje opće svrhe kaznenopravnih sankcija nije dovoljno primijeniti mjere upozorenja.

Kao što je prethodno rečeno, samo izrečene kazne zatvora u trajanju do šest mjeseci mogu biti zamijenjene radom za opće dobro na slobodi. Ovdje valja imati na umu da je rad za opće dobro rezultat reforme hrvatskog kaznenog zakonodavstva iz 1997. Među njezinim je glavnim obilježjima bilo ograničenje kaznenopravne represije i proklamiranje alternativnih sankcija kao zamjena za kaznu zatvora. U tom smislu kod znatnog broja kaznenih djela smanjeni su posebni minimumi i maksimumi kazne zatvora, što je sučima pružalo široke mogućnosti izricanja rada za opće dobro kao zamjene za zatvorsku kaznu. Međutim, kasnije izmjene Kaznenog zakona započete 2004. godine bile su usmjerene pooštrenju kaznenopravne represije.¹⁴ U tom smislu ograničene su dotadašnje mogućnosti ublažavanja kazne, ukinuta je mogućnost izricanja novčane kazne za niz kaznenih djela te su povišeni minimumi i maksimumi kazne zatvora. Na taj su način u praksi znatno sužene mogućnosti izricanja rada za opće dobro. S obzirom na to valjalo bi razmotriti prijedlog da se prošire mogućnosti izricanja rada za opće dobro na slobodi tako da se propiše kako se radom za opće dobro mogu zamijeniti izrečene kazne zatvora u trajanju do godine dana.¹⁵ Pojedine europske države propisuju

¹³ U stavku 6. propisana je mogućnost zamjene kazne zatvora u rad osuđenika za opće dobro na slobodi i u slučaju zamjene novčane kazne u kaznu zatvora po čl. 52. st. 3. kada ta kazna zatvora nije dulja od šest mjeseci. Praksa pokazuje sve češći trend da se osuđenici kojima je izrečen rad za opće dobro na slobodi kao zamjena za izrečenu novčanu kaznu, koja je zbog neplaćanja zamijenjena kaznom zatvora, a potom radom za opće dobro, a koji svoju obvezu izvršavaju neuredno, odlučuju za plaćanje novčane kazne nakon što budu suočeni sa zahtjevom za sudsko preispitivanje rada za opće dobro na slobodi te mogućnošću da on ponovo bude zamijenjen bezuvjetnom kaznom zatvora. To je i direktna korist za državni proračun, ali i postizanje specijalne svrhe izrečene kaznenopravne sankcije.

¹⁴ Više o tome Grozdanić, Velinka; Škorić, Marissabell, Izmjene Kaznenog zakona – od znatnog ublažavanja do znatnog pooštrenja kaznenopravne represije, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 27., 2/2006., str. 821-848.

¹⁵ Prijedlog u tom smjeru nalazimo i u članku: Damjanović, Ivan; Babić, Vesna; Kokić-Puce, Zdenka, Izvršavanje alternativnih sankcija i prijedlog ustrojavanja probacijske službe

mogućnost da se i zatvorske kazne dulje od 6 mjeseci zamijene radom za opće dobro. Tako, primjerice, u Finskoj se radom za opće dobro mogu zamijeniti kazne zatvora do 8 mjeseci, dok je u Sloveniji rad za opće dobro na slobodi predviđen kao zamjena za izrečenu kaznu zatvora do 2 godine.¹⁶

Bez obzira na prethodno navedene ograničene mogućnosti izricanja rada za opće dobro na slobodi, trebalo bi očekivati da će mogućnost njegova izricanja u praksi smanjiti broj izrečenih bezuvjetnih kratkotrajnih kazni zatvora. Međutim, domaća iskustva ne govore tome u prilog. Naime, broj bezuvjetnih kratkotrajnih kazni zatvora proteklih godina u stalnom je porastu.¹⁷ Razloge za to mogli smo pronaći u nedostatku provedbenih propisa za provođenje alternativnih sankcija. Naime, Zakon o izvršavanju zaštitnog nadzora i rada za opće dobro na slobodi donesen je 30. studenoga 1999.,¹⁸ a provedbeni propisi za primjenu Zakona tek 2001. godine, nakon čega su se stekle i formalne pretpostavke za izvršavanje rada za opće dobro.¹⁹ No nakon toga, unatoč usvojenoj regulativi, trend porasta kratkotrajnih kazni zatvora se nastavio. Uzroke tome dijelom možemo pronaći u prethodno navedenoj reformi hrvatskog kaznenog zakonodavstva započetoj 2004., dijelom u okolnosti da praktičari nisu dovoljno upoznati s postojanjem provedbenih propisa i načinom na koji se oni provode²⁰ pa rad za opće dobro na slobodi kao kaznenopravnu mjeru još uvijek nisu prepoznali i prihvatili svi sudovi u RH. Imajući u vidu štetne posljedice kratkotrajnih zatvorskih kazni, valjalo bi razmotriti prijedlog da se, po uzoru na pojedina strana zakonodavstva, u Kazneni zakon unese odredba kojom bi

u Republici Hrvatskoj, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva – 2008., Inženjerski biro, Zagreb, 2008., str. 282-321.

¹⁶ Mohell, Ulla, Lappi-Seppälä, Laitinen Jouko, Kinnunen, Aarne, The System of Sanctions in Finland, Adult Corrections: International Systems and Perspectives, John A. Winterdyk (ed.), Criminal Justice Press, 2004., str. 107; čl. 86. Kazenskog zakonika, Uradni list Republike Slovenije, 55/2008.

¹⁷ Tako su 2005. izrečene 1.154 bezuvjetne kratkotrajne kazne zatvora, 2006. izrečeno ih je 1.405, a 2007. broj izrečenih bezuvjetnih kratkotrajnih kazni zatvora popeo se na 1.626. U odnosu na izrečene bezuvjetne kazne zatvora, broj kratkotrajnih zatvorskih kazni u stalnom je porastu. Tako je 2005. godine iznosio 37,1%, 2006. godine 37,5%, 2007. godine 38,8%. Državni zavod za statistiku, Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2005., 2006., 2007., 2008.

¹⁸ Narodne novine, 128/09.

¹⁹ Pravilnik o načinu rada i odgovornosti, izobrazbi i evidenciji povjerenika i pomoćnika povjerenika, izboru pomoćnika povjerenika, matici i osobniku osuđenika, Narodne novine, 43/01., Pravilnik o mjerilima za utvrđivanje naknade određenim povjerenicima i pomoćnicima povjerenika na izvršavanju kaznenopravnih sankcija uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom i rada za opće dobro na slobodi, Narodne novine 43/01., 97/04., Pravilnik o vrsti i uvjetima rada za opće dobro na slobodi, Narodne novine, 43/01.

²⁰ Bumči, Koraljka; Tomašić, Tomislav, Rad za opće dobro i uvjetna osuda sa zaštitnim nadzorom te njihova primjena u praksi, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 13., 1/2006., str. 259.

se ostavila mogućnost izricanja kratkotrajnih zatvorskih kazni, ali bi se ona dodatno ograničila.²¹

U praksi se kao sporno pitanje pojavilo pitanje trenutka kada osuđenik daje svoj pristanak da se zatvorska kazna zamijeni radom za opće dobro. Naime, zakonodavac u st. 1. navodi: *Kad sud odmjeri i izrekne kaznu zatvora u trajanju do šest mjeseci, može istodobno odlučiti da se ta kazna s pristankom osuđenika zamjenjuje radom za opće dobro na slobodi.* Tako formulirana odredba implicira da je sud izrekao presudu u kojoj je kaznu zatvora zamijenio radom za opće dobro, a nakon što je ona postala pravomoćna, osuđenik daje svoj pristanak na rad za opće dobro. Ta je odredba izazvala niz polemika u sudskoj praksi, no u konačnici su kao rješenja prevagnula ona po kojima ili predsjednik sudskog vijeća postavlja okrivljeniku hipotetično pitanje o tome je li suglasan da kazna zatvora bude zamijenjena radom za opće dobro na slobodi ili okrivljenik u svojoj obrani ili završnim riječima sam iskazuje svoj pristanak.²² Prema tome, pristanak okrivljenika ne može se presumirati, već je nužno da okrivljenik, prije nego što sud izrekne rad za opće dobro, pristanak dade izričito.²³ Iako je sudska praksa na zadovoljavajući način riješila problem trenutka davanja pristanka na rad za opće dobro, valjalo bi razmotriti mogućnost da se u budućim izmjenama Kaznenog zakona ta odredba razjasni i otklone sve nedoumice o tome kada se pristanak daje. Pri tome se ne smije izgubiti iz vida da – prema praksi Vrhovnog suda RH – okrivljenik može u povodu redovnog ili izvanrednog pravnog lijeka tražiti da mu izrečena kazna zatvora bude zamijenjena radom za opće dobro na slobodi, što znači da svoj pristanak može dati i po okončanju prvostupanjskog postupka, odnosno i nakon što presuda kojom mu je izrečena zatvorska kazna postane pravomoćna.²⁴

2.2. Trajanje rada za opće dobro na slobodi i rok za njegovo izvršenje

Sukladno čl. 54. st. 3., rad za opće dobro na slobodi određuje se u trajanju koje je u razmjeru s izrečenom kaznom od najmanje deset do najviše šezdeset radnih dana. Kako zakonodavac nije odredio omjer između duljine izrečene

²¹ Prema čl. 41. švicarskog Kaznenog zakona, kaznu zatvora do šest mjeseci sud može izreći samo ako nisu ispunjene pretpostavke za izricanje uvjetne osude i ako se može očekivati da se novčana kazna ili rad za opće dobro na slobodi neće moći izvršiti. Slične odredbe sadržane su i u § 47. njemačkog i § 37. austrijskog Kaznenog zakona.

²² Detaljno o tome vidi Bumči, Tomašić, op. cit., str. 242-244.

²³ Francuski KZ propisuje da se rad za opće dobro ne može nametnuti okrivljeniku koji ga je dobio ili koji nije prisutan na raspravi. Prije donošenja presude, sudac mora obavijestiti okrivljenika o njegovu pravu da odbije izvršiti rad za opće dobro i zabilježiti njegov odgovor (čl. 131-8 st. 2.).

²⁴ Vidi VSRH, Kž-175/02-6 i VSRH, Kr-160/05-3.

kazne zatvora i broja radnih dana za provođenje rada za opće dobro kao zamjene izrečene kazne, ova odredba različito se tumači. Tako pojedini autori zastupaju stajalište da sud nije matematički vezan duljinom izrečene kazne zatvora pa ako izrekne jedan mjesec zatvora, ne mora ga zamijeniti s deset radnih dana, već ima određenu slobodu u određivanju trajanja, s tim da mora voditi računa o duljini izrečenog zatvora i mogućnostima počinitelja s obzirom na njegove osobne prilike i zaposlenje.²⁵ Drugi autori, pak, zastupaju stajalište da sud prilikom odmjeravanja trajanja rada za opće dobro mora voditi računa o izrečenoj kazni zatvora koju zamjenjuje. Kako se radom za opće dobro na slobodi mogu zamijeniti kazne zatvora od 30 dana do šest mjeseci, može se pretpostaviti da će sud koji okrivljeniku izrekne minimalnu kaznu zatvora tu kaznu zamijeniti radom za opće dobro na slobodi u trajanju od 10 radnih dana, a ako izrekne kaznu zatvora od šest mjeseci, nju će zamijenit radom za opće dobro na slobodi u trajanju od 60 radnih dana.²⁶ Iako je potonje tumačenje puno određenije, čime pridonosi većoj pravnoj sigurnosti građana, u sudskoj praksi uočava se različito odmjeravanje broja radnih dana prema zamijenjenoj kazni zatvora.²⁷

Za razliku od našeg Kaznenog zakona, većina stranih zakonodavstava trajanje rada za opće dobro propisuje u satima držeći takav način preciznijim. Tako, u Francuskoj rad za opće dobro na slobodi može trajati maksimalno 210 radnih sati,²⁸ u Nizozemskoj do 240 sati,²⁹ u Belgiji od 20 do maksimalno 300 sati,³⁰ Norveškoj od 30 do 420 sati,³¹ u Sloveniji iznosi od 80 do 480 sati,³² a u Švicarskoj 720.³³ S obzirom na to da kazneno pravo po svojoj prirodi traži

²⁵ Bumči, Tomašić, op. cit., str. 247., Novoselec, Petar, Opći dio kaznenog prava, Zagreb, 2007., str. 352.

²⁶ V. Horvatić, Željko, Novo hrvatsko kazneno pravo, Zagreb, 1997., str. 258; Pavišić, Berislav, Grozdanić, Velinka, Veić, Petar, Komentar Kaznenog zakona, Zagreb, 2007., str. 220; Bačić, Franjo, Pavlović Šime, Komentar Kaznenog zakona, Organizator, Zagreb, 2004., str. 304.

²⁷ Obrazloženje za različito odmjeravanje broja radnih dana kojima se zamjenjuje kazna zatvora temelji se na tumačenju odredbe čl. 54. tako da ta odredba daje na dispoziciju svakom pojedinom sucu da u skladu s osobnim prilikama pojedinog okrivljenika odredi drugačiji razmjer između izrečene kazne zatvora i njezine zamjene radom za opće dobro ostvarujući na taj način individualizaciju svake pojedine izrečene kazne. Vidi Bumči, Tomašić, op. cit., str. 246.

²⁸ Čl.131.-8. Kaznenog zakona, dostupan na <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT 000006070719&dateTexte=20090401>.

²⁹ Bone, M. M., Imposed versus Undergone Punishment in the Netherlands, EJCL, 2002., Vol.6.4, str. 479.

³⁰ Čl. 37ter belgijskog Kaznenog zakona.

³¹ Section 28a., The General Civil Penal Code, Norwegian Ministry of Justice, Legislation Department, 2006. dostupan na <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19020522-010-eng.pdf>.

³² Čl. 86. Kazenskog zakonika, Uradni list Republike Slovenije, 55/2008.

³³ Čl. 37. Kaznenog zakona, na talijanskom jeziku dostupan na http://www.admin.ch/ch/i/rs/311_0/index.html.

što je moguće veći stupanj određenosti, valjalo bi razmotriti mogućnost da hrvatski zakonodavac trajanje rada za opće dobro propiše u satima.

Prema aktualnom rješenju rad za opće dobro mora se izvršiti u roku od jednog mjeseca do jedne godine.^{34,35} Prilikom odmjeravanja roka za izvršenje rada za opće dobro sud treba voditi računa i o mogućnostima svakog pojedinog počinitelja kaznenog djela s obzirom na njegove osobne prilike i zaposlenje. Dnevno trajanje rada za opće dobro dogovara poslodavac s povjerenikom i osuđenikom u svakom pojedinom slučaju, ovisno o redovnim dnevnim obvezama koje osuđenik inače ima u profesionalnom i obiteljskom životu.

2.3. Zamjena rada za opće dobro na slobodi kaznom zatvora

Ako u predviđenom roku osuđenik ne izvrši u cijelosti ili djelomično rad za opće dobro, u zamjenu za neizvršeni rad sud će izreći kaznu zatvora. Iako zakonodavac nije precizirao na koji će se način neizvršeni rad za opće dobro transformirati u zatvorsku kaznu, može se pretpostaviti da će se to učiniti prema istoj formuli kojom se kazna zatvora pretvara u rad za opće dobro na slobodi. Primjerice, ako osoba kojoj je izrečena kazna zatvora u trajanju od 5 mjeseci koja je zamijenjena radom za opće dobro u trajanju od 50 radnih dana odradi 40 radnih dana, preostalih 10 neodrađenih pretvorit će se u kaznu zatvora od 30 dana.³⁶ Na taj je način jasno i nedvojbeno određena mjera zamjene neizvršenog rada za opće dobro u supletorni zatvor.³⁷

³⁴ Prema švicarskom KZ, rad za opće dobro mora se izvršiti u roku od dvije godine (čl. 38.), a prema francuskom KZ taj rok iznosi 18 mjeseci (čl. 131-22).

³⁵ Vezano uz rok u kojem se mora izvršiti rad za opće dobro u praksi su se pojavila dva problema. Prvi problem javlja se kod kraćeg određivanja roka izvršenja. Da bi se taj problem izbjegao, predlaže se da sud odredi maksimalan rok za izvršenje rada za opće dobro kad god je to moguće. Drugi je problem kada počinje teći rok za izvršenje. Iako Zakon to nije izričito propisao, pretpostaviti je da taj rok teče od izvršnosti presude. Detaljno o tome Bumči, Tomašić, op. cit., str. 247.

³⁶ Pojedini strani zakoni izričito propisuju način na koji se neizvršeni rad pretvara u zatvorsku kaznu. Primjerice, čl. 39. švicarskog KZ propisuje da će se četiri sata rada za opće dobro zamijeniti za jedan dnevni dohodak ili za jedan dan kazne zatvora.

³⁷ Kalmthout upozorava da pravni propisi moraju odrediti jasnu i racionalnu mjeru zamjene između rada za opće dobro na jednoj strani i supletornog zatvora na drugoj strani, čime će se spriječiti mogućnost kalkuliranja osuđenika. Primjerice, ako se kazna zatvora od jedne godine zamijeni radom za opće dobro u trajanju od 240 sati, a ako se u isto vrijeme taj rad, ako propadne, zamjenjuje zatvorom u omjeru za svaka dva neodrađena sata jedan dan zatvora, to bi značilo da bi se jedna godina zatvora koja je zamijenjena sa 240 sati rada u slučaju njegova neizvršenja pretvorila u samo 120 dana zatvora. Kalmthout van, Anton, Dva lica alternativnih kaznenih sankcija: iskustva zapadnoeuropskih zemalja, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 3., 1/1996., str. 220-221.

Ovdje valja upozoriti da i Tokijska pravila (14.3.) i Europska pravila o sankcijama i mjerama koje se provode u zajednici (pravilo 86.) izričito odbacuju ideju da odluka o opozivu rada za opće dobro mora nužno dovesti do izricanja zatvorske kazne.³⁸ Unatoč takvoj preporuci, u većini zakonodavstava neizvršeni rad za opće dobro transformira se u kaznu zatvora, a pojedina zakonodavstva idu i korak dalje te za kršenje obveze rada za opće dobro propisuju zasebne kazne zatvora. Tako, primjerice, francuski Kazneni zakon (čl. 434-42) neizvršavanje rada za opće dobro predviđa kao posebno kazneno djelo za koje je propisana kazna zatvora do dvije godine i novčana kazna od 30.000 eura.

3. IZVRŠAVANJE RADA ZA OPĆE DOBRO NA SLOBODI

Izvršavanje kaznenopravne sankcije rada za opće dobro na slobodi propisano je Zakonom o izvršavanju zaštitnog nadzora i rada za opće dobro na slobodi koji se primjenjuje zajedno s relevantnim provedbenim propisima.

Izvršavanje rada za opće dobro u nadležnosti je Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa (u daljnjem tekstu: Središnji ured). Središnjem je uredu izvršavanje alternativnih sankcija donijelo potpuno nove obveze i potrebu organizacije jedinstvenog modela i specifične stručne mreže suradnika-povjerenika i pravnih osoba koja treba funkcionirati na području cijele Republike Hrvatske. Također je bilo nužno ostvariti kvalitetnu suradnju s općinskim sudovima koji, kao stvarno i mjesno nadležni, provode sudski nadzor izvršavanja alternativnih sankcija te na taj način sukreirati praksu u ovom važnom segmentu kaznenog izvršnog prava, radi ujednačenog postupanja u izricanju i izvršavanju alternativnih sankcija na području cijele države.³⁹ Sud tijekom izvršavanja rada za opće dobro na slobodi treba biti stručna podrška povjereniku i autoritet osuđeniku te, sukladno Zakonu o izvršavanju

³⁸ Pojedina zakonodavstva propisuju mogućnost da se neizvršeni rad za opće dobro zamijeni novčanom kaznom, primjerice čl. 39. st. 2. i 3. švicarskog KZ. Valja naglasiti da taj zakon propisuje i mogućnost da se novčana kazna do 180 dnevnih dohodaka zamijeni radom za opće dobro. Pri razmatranju pitanja treba li takvu mogućnost predvidjeti i u našem KZ, valja imati na umu probleme koji su se javili u praksi prilikom odmjeravanja novčane kazne (v. Grozdanić, Velinka, Kazne – nova rješenja u Kaznenom zakonu i njihova provedba u sudskoj praksi, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 7., 2/2000., str. 338-339), zatim slabu ekonomsku moć stanovništva (siromaštvo, nezaposlenost) koja zasigurno ne pogoduje novčanom kažnjavanju te činjenicu da bi zamjena rada za opće dobro novčanom kaznom zacijelo dodatno opteretila suce.

³⁹ Izvršavanje nadzire sud nadležan po mjestu prebivališta odnosno boravišta osuđenika putem programa i izvješća povjerenika koja dostavlja sudu nakon izvršene jedne trećine izvršenog rada, a po potrebi putem kontrolnih ročišta, sukladno Zakonu o izvršavanju zaštitnog nadzora i rada za opće dobro na slobodi i provedbenim propisima.

zaštitnog nadzora i rada za opće dobro na slobodi, žurno reagirati u slučaju kad je tijekom trajanja nadzora predloženo preispitivanje rada za opće dobro. Ako sud koji nadzire izvršavanje alternativnih sankcija zaduži sudske savjetnike ili/i stručne suradnike za praćenje izvršavanja predmeta rada za opće dobro, što se pokazalo dobrom praksom, organizacija prvih susreta na sudu i održavanje kontrolnih ročišta ne bi trebali biti problem ni opterećenje sucima. Naprotiv, može im omogućiti kvalitetnije stjecanja uvida u ispravnost i svrhovitost vlastite kaznene politike, ujednačavanje kriterija pri izricanju alternativnih sankcija te ostvarenje specijalne i generalne prevencije.⁴⁰

3.1. Pregled broja zaprimljenih presuda u kojima je izrečen rad za opće dobro na slobodi u razdoblju od 2002. do 1. listopada 2009.

U odnosu prema početnoj godini izvršavanja rada za opće dobro na slobodi, broj predmeta rada za opće dobro zaprimljenih na izvršavanje u Središnjem ured progresivno raste.⁴¹

Tablica 1.

Zaprimljene presude u kojima je izrečen rad za opće dobro od 2002. do 1. listopada 2009.

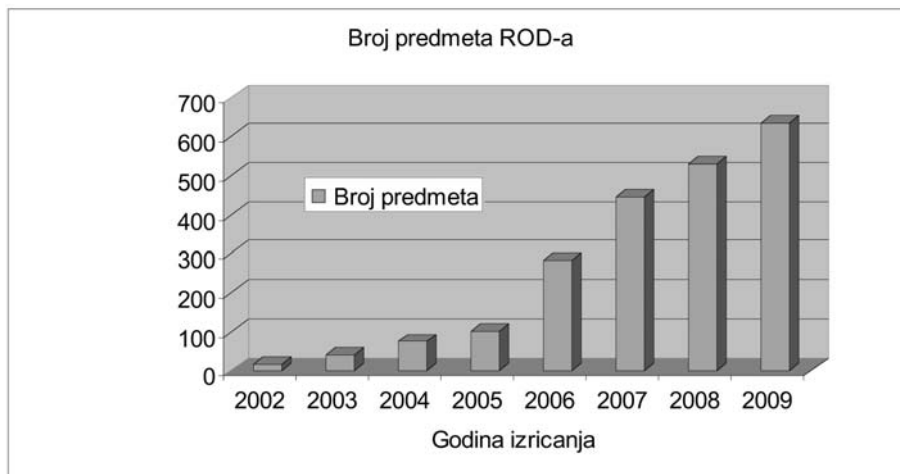
Redni broj	Godina zaprimanja	ROD
1.	2002.	16
2.	2003.	41
3.	2004.	75
4.	2005.	100
5.	2006.	284
6.	2007.	446
7.	2008.	530
8.	2009.	636
Ukupno		2.128

⁴⁰ Damjanović, Babić, Kokić-Puce, op. cit.

⁴¹ Od 2002. godine kad se počelo s provedbom alternativnih sankcija (uvjetne osuda sa zaštitnim nadzorom i rad za opće dobro na slobodi) pa do kraja 2008. godine doneseno je ukupno 2.549 presuda u kojima je izrečena jedna od navedenih alternativnih sankcija. Od tog broja presuda, u njih 1.492 ili 58,5% izrečena je kaznenopravna sankcija rad za opće dobro na slobodi.

Grafikon 1.

Zaprimljeni predmeti u kojima je izrečena sankcija rada
za opće dobro od 2002. do 1. listopada 2009.



Iz tablice 1 i pripadajućeg grafikona vidi se da od početka izricanja alternativnih sankcija osjetno raste broj izrečenih presuda s radom za opće dobro. Velik porast izricanja alternativnih sankcija prati i njihovo pravovremeno izvršavanje koje provodi, nadzire i unapređuje Odjel za izvršavanje alternativnih sankcija Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav. Odjel je na dan 1. listopada 2009. bio odgovoran za provedbu 647 predmeta u kojima je izrečena sankcija rad za opće dobro na slobodi.⁴²

3.2. Kaznena djela za koja se u praksi izriče rad za opće dobro na slobodi i obilježja osuđenika kojima se izriče

Rad za opće dobro na slobodi može se izreći za svako kazneno djelo, pod uvjetom da je sud u konkretnom slučaju izrekao kaznu zatvora u trajanju do šest mjeseci. Za razliku od našeg Kaznenog zakona, pojedina strana zakonodavstva izričito isključuju mogućnost zamjena kazne zatvora radom za opće dobro na slobodi u slučaju počinjenja određenih kaznenih djela, bez obzira na to što je udovoljeno uvjetu visine izrečene zatvorske kazne. Tako, primjerice, slovenski Kazneni zakon izričito propisuje da se radom za opće dobro ne

⁴² Uz rad za opće dobro, Središnji ured usmjerava, koordinira i nadzire provedbu gotovo jednakog broja predmeta u kojima je izrečena uvjetna osuda sa zaštitnim nadzorom.

može zamijeniti kazna zatvora koja je okrivljeniku bila izrečena zbog kaznenog djela protiv spolnih sloboda.⁴³

Prema podacima iz središnje evidencije koju vodi Središnji ured, rad za opće dobro u najvećem postotku izriče se za kaznena djela:

- zlouporabe opojnih droga (čl. 173. st. 1. i 2.),
- krađe (čl. 216. st. 1. i 2.),
- teške krađe (čl. 217. st. 1.),
- razbojništva (čl. 218. st. 1.),
- prijevare (čl. 224. st.1.),
- nasilničkog ponašanja (čl. 331. st. 1.),
- teške tjelesne ozljede (čl. 99. st. 1),
- nedozvoljenog držanja oružja i eksplozivnih tvari (čl. 335/1),
- izazivanja prometne nesreće (čl. 272.),
- krivtvočenja isprava (čl. 311.).⁴⁴

Obilježja osuđenika na rad za opće dobro na slobodi su sljedeća: u 90% slučajeva osuđenici su osobe muškog spola, u gotovo svim slučajevima riječ je o osobama do 40 godina (njih 60% u dobi je između 22 i 30 godina, a 36% između 31 i 40 godina), pretežito je riječ o samcima (63%), sa srednjom stručnom spremom (njih 77%), o nezaposlenima (56%) i bez djece (63%). U 79% slučajeva riječ je osobama koje prije nisu bile osuđivane.

3.3. Pregled sudova koji najčešće izriču rad za opće dobro na slobodi

I nakon sedam godina od stvaranja zakonskih pretpostavki za izricanje, rad za opće dobro izriču samo neki općinski sudovi od njih 114 (točnije 65 općinskih sudova) te samo 16 od 21 županijskog suda.

S obzirom na to da Središnji ured vodi zajedničku statistiku o izrečenim presudama s radom za opće dobro i zaštitnim nadzorom, u tablici 2 popis je sudova koji su u razdoblju od 2002. do travnja 2009. izrekli najviše presuda u kojima su izrečene navedene alternativne sankcije.

⁴³ Čl. 86. slovenskog Kaznenog zakona.

⁴⁴ Novela Kaznenog zakona iz 2006. godine, donesena pod utjecajem javnosti i političara te pod pritiskom zahtjeva za strožim kažnjavanjem zbog porasta određenih kaznenih djela koja naročito uznemiruju javnost i ugrožavaju zakonom zaštićena dobra (pedofilija, zlouporaba opojnih droga, organizirani kriminal, prometne nesreće i sl.) postrojila je mogućnost sudskog ublažavanja kazne, povisila minimum kazne za neka kaznena djela, pa je od 1. listopada 2006. moguće analizirati eventualne "negativne" posljedice nemogućnosti izricanja alternativnih sankcija počiniteljima gorenavedenih kaznenih djela u budućnosti te eventualnog smanjenja broja izrečenih alternativnih sankcija.

Tablica 2.

Sudovi koji su izrekli najviše presuda s alternativnim sankcijama

Naziv suda	Broj predmeta
Općinski sud u Bujama	10
Općinski sud u Osijeku	37
Općinski sud u Požegi	37
Općinski sud u Puli	13
Općinski sud u Rijeci	99
Općinski sud u Sisku	43
Općinski sud u Splitu	33
Općinski sud u Šibeniku	16
Općinski sud u Valpovu	11
Općinski sud u Varaždinu	16
Općinski sud u Velikoj Gorici	73
Općinski sud u Vinkovcima	10
Općinski sud u Virovitici	11
Općinski sud u Vukovaru	29
Općinski sud u Zagrebu	281
Općinski sud u Županji	21
Županijski sud u Zagrebu	21
Ukupno	761

Iz podataka iz tablice 2 vidi se da je najveći broj presuda u kojima je kazna zatvora zamijenjena radom za opće dobro ili izrečen zaštitni nadzor izrekao Općinski kazneni sud u Zagrebu, potom slijede općinski sudovi u Rijeci, Velikoj Gorici te sudovi u Sisku, Požegi i Osijeku.⁴⁵

⁴⁵ Prema podacima Središnjeg ureda, do travnja 2009. velik broj općinskih sudova, točnije njih 48, nije izrekao nijednu alternativnu sankciju (primjerice općinski sudovi u Čakovcu, Daruvaru, Hrvatskoj Kostajnici, Imotskom, Kninu, Križevcima, Kutini, Labinu, Makarskoj, Malom Lošinj, Našicama, Novoj Gradiški, Pagu, Pazinu, Sinju, Starom Gradu, Supetru, Trogiru, Zaboku te pripadajuće stalne službe tih sudova).

3.4. Povjerenici za izvršavanje rada za opće dobro na slobodi i pravne osobe u kojima se rad izvršava

Da bi se rad za opće dobro mogao izvršiti, nužno je postojanje organizirane mreže povjerenika i pravnih osoba na cijelom području Republike Hrvatske. Naime, presudu kojom je izrečena sankcija rada za opće dobro moguće je izvršiti samo ako na području nadležnog općinskog suda imamo povjerenika za izvršavanje rada i pravnu osobu u kojoj se rad može izvršiti.

a) Povjerenici za izvršavanje rada za opće dobro na slobodi

Izvršavanje nadzora i rada za opće dobro na slobodi provode povjerenici – službenici Uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa i Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, a imenuje ih ministar pravosuđa u svakom pojedinom predmetu. Povjerenici za rad za opće dobro su visokokvalificirane osobe, s dodatnom edukacijom i stručnim iskustvom, koje sucima mogu biti od koristi jer raspoložu različitim stručnim znanjima (psihološkim, sociološkim, pedagoškim i sličnim). Njihova pomoć od znatne je koristi sucima prilikom donošenja sudskih odluka glede alternativnih sankcija. Povjerenici su po svojim znanjima i vještinama bliži vještacima nego svjedocima, pa je obostrano uvažavanje struke i sudaca i povjerenika vrlo bitno za kvalitetno i svrhovito izvršavanje alternativnih sankcija (npr. kreiranjem posebnog poziva za povjerenika, bez upozorenja o prisilnom dovođenju i novčanoj kazni, poglavito kad povjerenik inicira kontrolno ročište i sl.). Trenutačno ima oko 380 osposobljenih povjerenika, koji se educiraju u sklopu Centra za izobrazbu unutar Uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa, što je, sukladno Zakonu, pretpostavka za obavljanje poslova povjerenika. Tijekom 2009. godine provedene su četiri edukacije (educirano je 50 novih povjerenika), a do sada je ukupno realizirano 20 temeljnih edukacija. Od 2007. godine provode se i programi dodatne izobrazbe imenovanih povjerenika, čime se pridonosi kvalitativnom ujednačavanju prakse te stvaranju svojevrstnih nacionalnih standarda u izvršavanju rada za opće dobro. Povjerenik istovremeno može izvršavati tri rada za opće dobro, što omogućuje kvalitetan nadzor i izvršavanje toga rada. Napominjemo da Zakon o izvršavanju zaštitnog nadzora i rada za opće dobro predviđa mogućnost angažiranja pomoćnika povjerenika, ali za sada u praksi to nije provedeno, jer je potrebno prethodno osmisliti način njihova rada i edukacije. To će uskoro vjerojatno biti riješeno u sklopu nove službe probacije.

b) Pravne osobe u kojima se izvršava rad za opće dobro

Središnji ured razradio je originalan model⁴⁶ kojim je stvorena mreža od 270 pravnih osoba s kojima je Ministarstvo pravosuđa sklopilo ugovor o postojanju zajedničkog interesa za izvršavanje rada za opće dobro.⁴⁷ Pravne osobe u kojima se izvršava rad za opće dobro bave se ekološkom, komunalnom, humanitarnom ili drugom društveno korisnom djelatnošću. U pravilu su to domovi za stare i nemoćne osobe, specijalne bolnice i ustanove za rehabilitaciju, komunalna poduzeća te ekološke udruge, Crveni križ i Caritas, nevladine udruge i sl.

3.5. Evaluacija dosadašnjih rezultata u provedbi rada za opće dobro na slobodi

Od 2.128 izrečenih presuda s radom za opće dobro na slobodi do zaključno 1. listopada 2009. izvršeno je njih 727. Ono što ohrabruje svakako je činjenica da je od 727 presuda u gotovo 98% slučajeva rad za opće dobro uspješno proveden. Naime, analizom podataka o opozivu presuda u kojima je izrečen rad za opće dobro na slobodi utvrđeno je da je opozvan gotovo zanemariv broj presuda, svega 2-3%, što potvrđuje prethodno iznesene teze da je riječ o efikasnoj kaznenopravnoj sankciji, koja je primjerena za određene vrste počinitelja kaznenih djela.

⁴⁶ Područje nadležnog općinskog suda pokriva se tako da Središnji ured, posredstvom povjerenika s tog područja, kontaktira prethodno direktora pravne osobe kako bi ga animirao da u općem interesu, bez stigmatizacije osuđenika, prihvati izvršavanje te alternativne sankcije, a istovremeno se, npr. iz Centra za socijalnu skrb istoga grada, educiraju povjerenici kako bi se stvorile pretpostavke za izvršavanje rada za opće dobro te stvorila potrebna mreža za izvršavanje alternativne sankcije. Po tom modelu riješen je npr. Općinski sud u Čakovcu jer je pravna osoba komunalno poduzeće iz Čakovca, a za povjerenike je educiran veći broj službenika Centra za socijalnu skrb iz Čakovca, dok su suci i državni odvjetnici s područja Općinskog suda u Čakovcu bili uključeni u edukaciju na Pravosudnoj akademiji u regionalnom centru pri Županijskom sudu u Varaždinu, na temu izricanja i izvršavanja alternativnih sankcija. Isti model primijenjen je za područje Općinskog suda u Splitu, gdje su povjerenici službenici Centra za socijalnu skrb Split te Centra za odgoj i obrazovanje "Juraj Bonačić", koji je ujedno i pravna osoba za izvršavanje rada za opće dobro, dok su suci i državni odvjetnici sa tog područja bili uključeni u edukaciju u regionalnom centru Pravosudne akademije pri Županijskom sudu u Splitu.

⁴⁷ Tim su brojem obuhvaćene i njihove mnogobrojne podružnice na području cijele RH. Primjerice, pravne osobe kao što su Hrvatski savez udruga tjelesnih invalida ili Hrvatske šume d.o.o "pokrivaju" sve županije na području RH, pa su vrlo poželjne kao partner Ministarstvu pravosuđa u izvršavanju rada za opće dobro na slobodi.

Dinamika izvršenja rada za opće dobro od početka njegove primjene do danas je različita, no trend je u svakom slučaju pozitivan i govori u korist daljnje primjene rada za opće dobro na slobodi. Trenutačno je aktivno preko 600 predmeta u kojima je izrečen rad za opće dobro na slobodi, dok preko 300 predmeta čeka početak izvršenja. Iako je brojka aktivnih predmeta i onih koji čekaju izvršenje znatna, ona nije razlog za zabrinutost. Središnji ured kreirao je model za izvršavanje rada za opće dobro na slobodi, razvio razgranatu mrežu pravnih osoba u kojima se rad za opće dobro izvršava, kontinuirano radi na provedbi edukacije povjerenike, a time su stvoreni i preduvjeti za izvršenje izrečenih presuda.

Evaluacija svih dosadašnjih rezultata, kako provedbenih tako i korisničkih, nedvojbeno pokazuje da je riječ o visokoprofesionalnom i kvalitetnom te jasno strukturiranom modelu organizacije izvršavanja, primjenom kojeg se postižu očekivani rezultati efikasnosti.

4. PREDNOSTI I NEDOSTACI RADA ZA OPĆE DOBRO NA SLOBODI

Rad za opće dobro naišao je na široku primjenu u praksi europskih zemalja, a posljednjih godina vidi se znatan porast njegove primjene i u RH. Dosadašnje iskustva u izvršavanju rada za opće dobro na slobodi pokazuju da to postaje sve bitniji i nezaobilazan segment u sustavu kaznenog prava. Prepoznate su njegove prednosti u izbjegavanju štetnih utjecaja zatvaranja (stigmatizacije, prizonizacije i njezinih posljedica). Naime, kazna zatvora ima vrlo teške posljedice za društveni, obiteljski i profesionalni status osuđenika te mu otežava povratak u normalan život nakon odsluženja kazne.⁴⁸ Rad za opće dobro, s druge strane, omogućuje prijestupnicima da kontaktiraju s građanima koji su svoje ponašanje uskladili sa zakonom. Ujedno, kroz rad za opće dobro osuđenom se daje mogućnost da na pogodan i častan način kompenzira društvu ono što je kaznenim djelom počinio. Štoviše, može se reći da je radom za opće dobro ili radom u korist zajednice osuđena osoba dobila iznimnu priliku pomagati drugima umjesto da drugi pomažu njoj, čime stječe i naklonost i povjerenje zajednice. Prednosti rada za opće dobro posebno dolaze do izražaja kod kratkotrajnih kazni zatvora. Veoma je teško u kratkom razdoblju osigurati i provesti odgovarajući tretman osuđenika, dok je istodobno izložen kriminal-

⁴⁸ Žakman-Ban, Vladimira, Šućur, Zoran, Zaštitni nadzor uz uvjetnu osudu i rad za opće dobro na slobodi – zakonske i provedbene implikacije, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 6., 2/1999., str. 640; Greene, Dana, Community Service, Encyclopedia of Crime and Punishment, David Levinson (ed.), volume I, SAGE, 2002., str. 278.

noj infekciji koja može biti okidač za ponovno činj enje kaznenih djela.⁴⁹ Za razliku od zatvorenika koji ulaskom u zatvor prekida sve sponse s institucijama vanjskog svijeta (s obitelji, susjedstvom, školom, crkvom, poduzećem), osoba koja izvršava rad za opće dobro na slobodi ostaje živjeti u svojoj obitelji i tijekom rehabilitacije stoji joj na raspolaganju sve one službe unutar zajednice čiju pomoć treba. Pored toga što se radom za opće dobro na slobodi otklanjaju loše posljedice koje su svojstvene zatvorskom kažnjavanju, daljnji argument u prilogu radu za opće dobro njegova je ekonomičnost. U odnosu prema zatvorskim kaznama, provođenje rada za opće dobro ima znatno manje troškove. Procjene govore da su troškovi alternativnih sankcija manji od troškova zatvaranja. Može se relativno precizno procijeniti koliko stoji društvo samo izgradnja i održavanje zatvorskih zgrada. Uz to, zatvorski je život skup stoga što je potrebno organizirati različite službe, kao što su: opskrba hranom, cjelodnevno čuvanje zatvorenika, zdravstvena skrb, obrazovanje itd.⁵⁰ Mnogi ističu tzv. “nevidljive” troškove zatvaranja: gubitak poreza i doprinosa socijalnog osiguranja u slučaju zatvaranja radno sposobne osobe, izostaje značajniji doprinos zatvorenika ukupnoj ekonomiji, zatvorenikova obitelj postaje ovisna o

⁴⁹ U pogledu efikasnosti rada za opće dobro i kratkotrajnih zatvorskih kazni s aspekta recidivizma postoje različiti rezultati istraživanja. Tako istraživanje provedeno u Švicarskoj (Kanton Vaud) pokazuje da alternativa zatvoru kao što je rad za opće dobro može reducirati buduće delinkventno ponašanje osuđene osobe u većoj mjeri nego zatvorska kazna. Killias, Martin, Aebi, Marcelo, Ribeaud, Denis, Does Community Service Rehabilitate better than Short-term Imprisonment?: Results of a Controlled Experiment, *The Howard Journal*, Vol. 39, 1/2000., str. 40-53. Istraživanje u Nizozemskoj pokazuje značajne razlike u korist rada za opće dobro na slobodi kod općeg recidivizma. Naime, među izvršiteljima rada za opće dobro u povratu je bilo 42%, a kod osuđenika na kaznu zatvora 54%. Tak, P.J.P., Netherlands Successfully Implements Community Service Orders, u: Tonry, M., Hatlestad, K., *Sentencing Reform in Overcrowded Times*, Oxford, 1997. Na bitno drugačiji zaključak navodi nas istraživanje provedeno u Bronxu, Mannhatnanu, Brooklynu i Queensu koje pokazuje da je u periodu od šest mjeseci nakon izdržane kratkotrajne kazne zatvora i izvršenog rada za opće dobro identičan postotak i jednih i drugih ponovo počinio kazneno djelo (između 39% i 51%, ovisno o području). Taj rezultat dovodi u pitanje uspješnost rada za opće dobro u usporedbi sa zatvorskom kaznom odnosno ideju da rad za opće dobro sprječava buduća kaznena djela efikasnije od kratkotrajnih zatvorskih kazni. McDonald, Douglas, Punishing Labor: Unpaid Community Service as a Criminal Sentence, u: Byrne, J.M., Lurigio, A.J., Petersilia, J., *Smart Sentencing – The Emergence of Intermediate Sanctions*, Newbury Park, London, New Delhi, 1992., str. 188-190.

⁵⁰ Prosječan direktan dnevni trošak (smještaj, prehrana, liječenje, izobrazba i sl.) po jednom zatvoreniku u RH iznosi 56,44 kn, što znači da je godišnji trošak za jednog zatvorenika 20.600 kn. U 2008. godini bilo je 4.739 zatvorenika, što znači da je godišnji trošak za zatvorenike u toj godini iznosio 97.626.185 kn. Za usporedbu, direktni dnevni trošak izvršavanja alternativnih sankcija za 2/3 je manji po jednom osuđeniku. Kokić-Puce, Kovčo Vukadin, op. cit., str. 763. U Brazilu, primjerice, prosječan mjesečni trošak za jednog zatvorenika je 800 dolara, dok je prosječan mjesečni trošak studenta 75 dolara na mjesec. V. *Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment*, Handbook Series, United Nations, New York, 2007., dostupno na http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/07-80478_ebook.pdf

programima socijalne države. Kapitalni troškovi alternativnih programa znatno su manji jer za njihovo provođenje nisu potrebne posebne zgrade niti skupe službe osiguranja. Izdaci za socijalne usluge su manji jer ih pružaju službe u zajednici, koje iste te usluge nude i drugim građanima. Kako prijestupnik ostaje u zajednici, "nevidljivi troškovi" ne rastu ili rastu slabijim tempom nego u slučaju zatvaranja (počinitelj može sam osigurati izdržavanje sebe i obitelji ili čak ponekad obeštetiti žrtvu).

Positivna iskustva u izvršavanju rada za opće dobro kao alternative kazni zatvora bila su poticaj pojedinim državama da rad za opće dobro propišu kao samostalnu kaznenopravnu sankciju. Tako je u Nizozemskoj rad za opće dobro na slobodi 2001. godine uveden kao samostalna kaznenopravna sankcija koja zajedno s nalogom za obuku (engl. *training order*) čini tzv. kazne zadatka (engl. *task penalty*). Maksimalno trajanje kazni zadatka iznosi 480 sati, od čega rad za opće dobro može trajati maksimalno 240 sati. Kazne zadatka moraju se izvršiti u roku od 12 mjeseci, s tim da je taj rok moguće produljiti. Ako osuđenik ne izvrši dodijeljene kazne zadatka, one će biti zamijenjene zatvorom koji može trajati od jednog dana do osam mjeseci.⁵¹ U Belgiji je rad za opće dobro kao samostalna kaznenopravna sankcija uveden 2002. godine (čl. 7. KZ), s time da su u Zakonu izričito propisana kaznena djela za koja se ne može izreći ta sankcija.⁵² Rad za opće dobro izriče se u trajanju od 20 do 300 sati i mora se izvršiti u roku od 12 mjeseci, a u slučaju neizvršenja bit će zamijenjen novčanom kaznom ili kaznom zatvora. Prilikom uvođenja rada za opće dobro kao samostalne kaznenopravne sankcije vodile su se mnogobrojne rasprave, poglavito zbog široke lepeze kaznenih djela za koja se može izreći, činjenice da je riječ o kaznenopravnoj sankciji koja se ne može nametnuti počinitelju kaznenog djela, već je on mora prihvatiti, te okolnosti da se ona može izreći i počiniteljima koji imaju kriminalnu prošlost.⁵³ Ova pitanja vezana su uz, još uvijek, dvojbenu svrhu i narav sankcija koje se izvršavaju u zajednici. Glavni prijevori vode se oko toga jesu li to punitivne mjere kojima je cilj retribucija ili je riječ o mjerama usmjerenim na rehabilitaciju i resocijalizaciju osuđenika. Zbog sumnje u njihov punitivni karakter i relativno nizak maksimum trajanja, na te se sankcije gleda kao na nešto *in favorem* počinitelju kaznenog djela. Povezano s time, kao čest prigovor ističe se da su preblage prema počiniteljima i stoga nedostatne za ostvarenje specijalne i generalne prevencije.⁵⁴

⁵¹ Više o tome na http://www.euro-justice.com/member_states/netherlands/country_report/676/, Bone, op. cit., str. 479.

⁵² Primjerice otmica, silovanje (v. čl. 37ter.).

⁵³ Cauchie, Jean-François, Kaminski, Dan, *Theoretical Problematization of Penal Innovation: The Case of Community Service in Belgium*, Champ Pénal/Penal Field, Vol. 4., 2007.

⁵⁴ Detaljno o nedostacima i kontraučincima alternativnih sankcija vidi Kalmthout van, Anton, *Community sanctions and Measures in Europe: A Promising Challenge or a Disappointing*

5. ZAKLJUČAK

Od uvođenja rada za opće dobro u hrvatsko kazneno zakonodavstvo prošlo je više do deset godina, no propisi nužni za njegovu implementaciju usvojeni su 2001. pa je njegova primjena tek u posljednjih nekoliko godina zaživjela u praksi. Iz dosadašnjeg domaćeg iskustva, ali i iz bogate prakse europskih država, u provođenju rada za opće dobro na slobodi nedvojbeno je da su prepoznate njegove prednosti. Radom za opće dobro na slobodi izbjegava se niz štetnih posljedica na život osuđenika, inače svojstvenih kazni zatvora. Nadalje, u odnosu prema kazni zatvora, provođenje rada za opće dobro ima znatno manje troškove. Iako još uvijek nemamo, zbog kratkoće primjene rada za opće dobro na slobodi, povratnu informaciju o recidivizmu osoba kojima je izrečena, strana iskustva pokazuju da se može očekivati da će rad za opće dobro u pitanju povrata polučiti ako ne bolje, onda barem jednake rezultate kao i kratkotrajne kazne zatvora. Istodobno, ne postoji nikakav rizik da će osoba koja je počinila kazneno djelo neizvršenjem rada za opće dobro izbjeći kažnjavanje. Naime, ne izvrši li osuđenik ili izvrši li samo djelomično rad za opće dobro, odlukom suda odlazi na izdržavanje zatvorske kazne u trajanju razmjernom neizvršenom radu. Nedvojbeno je da je rad za opće dobro na slobodi zbog niza svojih prednosti opravdao svoju ulogu alternativne kratkotrajnim kaznama zatvora. No, pojedine zemlje otišle su korak dalje i rad za opće dobro propisale ne kao zamjenu kazne zatvora, već kao samostalnu sankciju.

Ohrabruju rezultati istraživanja o izvršavanju alternativnih sankcija u RH koji u proteklom sedmogodišnjem razdoblju pokazuju bitan kvalitativan i kvantitativan pomak u izricanju i izvršavanju alternativnih sankcija i u organizaciji mreže povjerenika i pravnih osoba. Iz prikazanih statističkih podataka vidi se da je rad za opće dobro postao uistinu prava alternativa zatvorskoj kazni te da se izriče sve češće i za sve širu lepezu kaznenih djela. No, istodobno iz statističkih podataka proizlazi i potreba za daljnjom senzibilizacijom sudaca u pogledu primjene rada za opće dobro, osobito na onim sudovima koji su tu sankciju rijetko izricali. Naime, rad za opće dobro na slobodi kao kazneno-pravnu mjeru još uvijek nisu prepoznali i prihvatili svi sudovi u RH. Značajne oscilacije u primjeni te sankcije u pojedinim sudovima dijelom su uvjetovane time što svi suci ne smatraju rad za opće dobro na slobodi, samim po sebi, dovoljnim kao zamjenu za zatvorsku kaznu, a dijelom time što praktičari nisu dovoljno upoznati s postojanjem provedbenih propisa i načinom na koji se oni provode. Edukacije sudaca i državnih odvjetnika o prednostima i načinu provedbe alternativnih sankcija koje se provode posljednjih godina zasigurno pomažu da se taj problem premosti, a činjenica da je broj presuda u kojima

Utopia? u: *Crime and Criminal Justice in Europe*, Council of Europe, 2000., str. 126-132, i Kalmthout, *Dva lica alternativnih kaznenih sankcija*, str. 216-219.

su izrečeni rad za opće dobro i uvjetna osuda sa zaštitnim nadzorom u porastu, pokazuje da je to dobar put.⁵⁵ Uz to, potrebno je educirati i javnost jer je podrška javnosti nužna za prihvaćanje rada za opće dobro u zajednici.

Nema nikakve sumnje da je rad za opće dobro opravdana alternativa kratkotrajnim kaznama zatvora, no valja iskoristiti izmjene i dopune Kaznenog zakona koje su u tijeku kako bi se osigurala preciznija zakonska regulativa, a time i uvjeti za širu primjenu te sankcije. U tom smislu predlaže se:

1. proširiti mogućnost izricanja rada za opće dobro tako da se radom za opće dobro na slobodi mogu zamijeniti izrečene kazne zatvora u trajanju do godine dana, a ne kao do sata kazne zatvora do šest mjeseci;
2. zakonski ograničiti mogućnost izricanja kratkotrajnih zatvorskih kazni po uzoru na neka strana zakonodavstva;
3. u zakonskoj odredbi izričito propisati da je riječ o besplatnom radu;
4. trajanje rada za opće dobro propisati u satima, a ne kao do sada u danima;
5. propisati omjer između neizvršenih sati rada za opće dobro i broja dana supletornog zatvora tako da se propiše koliko se sati neizvršenog rada za opće dobro zamjenjuje jednim danom supletornog zatvora;
6. razmotriti mogućnost da rad za opće dobro na slobodi bude propisan kao samostalna kaznenopravna sankcija.

LITERATURA

1. Bačić, Franjo; Pavlović, Šime, *Komentar Kaznenog zakona*, Organizator, Zagreb, 2004.
2. Bone, M. M., *Imposed versus Undergone Punishment in the Netherlands*, Electronic Journal of Comparative Law, December 2002., Vol. 6.4, str 475-488.
3. Bumči, Koraljka; Tomašić, Tomislav, *Rad za opće dobro i uvjetna osuda sa zaštitnim nadzorom te njihova primjena u praksi*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 13, 1/2006., str. 237-261.
4. Cauchie, Jean-François; Kaminski, Dan, *Theoretical Problematization of Penal Innovation: The Case of Community Service in Belgium*, Champ Pénal/ Penal Field, Vol. 4., 2007.
5. Greene, Dana, *Community Service*, Encyclopedia of Crime and Punishment, David Levinson (ed.), Vol. I, SAGE, 2002.

⁵⁵ U organizaciji Pravosudne akademije održan je tijekom 2006. godine niz radionica na temu izricanja i izvršavanja alternativnih sankcija zaštitnog nadzora i rada za opće dobro, na kojima je sudjelovalo oko 150 sudaca i državnih odvjetnika koji su kroz razmjenu iskustava dali velik doprinos daljnjoj afirmaciji izricanja alternativnih sankcija u praksi te ujednačenom postupanju sudova u izricanju i izvršavanju alternativnih sankcija.

U tu je svrhu i ove godine održano nekoliko sastanaka sa sucima i državnim odvjetnicima na Općinskom sudu u Zagrebu, Županijskom i Općinskom sudu u Bjelovaru te Županijskom i Općinskom sudu u Varaždinu, a po potrebi ponovo će se organizirati niz seminara na Pravosudnoj akademiji i njezinim regionalnim centrima u Varaždinu, Osijeku, Rijeci i Splitu za općinske i županijske suce i državne odvjetnike, a na temu izricanja i izvršavanja alternativnih sankcija i promocije buduće službe probacije.

6. Damjanović, Ivan; Babić, Vesna; Kokić-Puce, Zdenka, *Izvršavanje alternativnih sankcija i prijedlog ustrojavanja probacijske službe u Republici Hrvatskoj*, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva – 2008., Inženjerski biro, Zagreb, 2008., str. 282-321.
7. Grozdanić, Velinka, *Kazne – nova rješenja u Kaznenom zakonu i njihova provedba u sudskoj praksi*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 7, 2/2000., str. 327-347.
8. Grozdanić, Velinka; Škorić, Marissabell, *Izmjene Kaznenog zakona – od znatnog ublažavanja do znatnog pooštrenja kaznenopravne represije*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 27, 2/2006., str. 821-848.
9. *Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment, Criminal Justice*, Handbook Series, United Nations, New York, 2007.
10. Horvatić, Željko, *Novo hrvatsko kazneno pravo*, Organizator, Zagreb, 1997.
11. Junger-Tas, Josine, *Alternatives to Prison Sentence, Experiences and Developments*, Kugler Publications, Amsterdam, New York, 1994.
12. Kalmthout van, Anton, *Community sanctions and Measures in Europe: A Promising Challenge or a Disappointing Utopia?* u: Crime and Criminal Justice in Europe, Council of Europe, 2000., str. 121-133.
13. Kalmthout van, Anton, *Dva lica alternativnih kaznenih sankcija: iskustva zapadnoeuropskih zemalja*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 3, 1/1996., str. 209-221.
14. Kazneni zakon Republike Hrvatske, Narodne novine, 110/97., 27/98., 50/00., 129/00., 51/01., 111/2003., 190/03., 105/04., 84/05., 71/06., 110/07., 152/08.
15. Killias, Martin; Aebi, Marcelo; Ribeaud, Denis, *Does Community Service Rehabilitate better than Short-term Imprisonment?: Results of a Controlled Experiment*, The Howard Journal, Vol. 39, 1/2000., str. 40-57.
16. Kokić Puce, Zdenka; Kovčo Vukadin, Irma, *Izvršavanje alternativnih sankcija u Republici Hrvatskoj*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 13, 2/2006., str. 745-794.
17. McDonald, Douglas, *Punishing Labor: Unpaid Community Service as a Criminal Sentence*, u: Byrne, J.M.; Lurigio, A.J.; Petersilia, J., *Smart Sentencing – The Emergence of Intermediate Sanctions*, Newbury Park, London, New Delhi, 1992., str. 182-193.
18. Mohell, Ulla; Lappi-Seppälä; Laitinen Jouko; Kinnunen, Aarne, *The System of Sanctions in Finland*, Adult Corrections: International Systems and Perspectives, John A. Winterdyk (ed.), Criminal Justice Press, 2004., str. 105-115.
19. Novoselec, Petar, *Opći dio kaznenog prava*, Pravni fakultet, Zagreb, 2007.
20. Pavišić, Berislav; Grozdanić, Velinka; Veić, Petar, *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2007.
21. Recommendation No. R(1992)16 of the Committee of Ministers to Member States on the European rules on community sanctions and measures, 19 October 1992
22. Recommendation No. R(2000)22 of the Committee of Ministers to member states on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures, 29 November 2000
23. Resolution (65) 1 on suspended sentence, probation and other alternatives to imprisonment
24. Resolution (76) 10 on certain alternative penal measures to imprisonment
25. Tak, P.J.P., *Netherlands Successfully Implements Community Service Orders*, u: Tonry, M., Hatlestad, K., *Sentencing Reform in Overcrowded Times*, Oxford, 1997.
26. United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules), United Nations, General Assembly, A/RES/45/110, 14 December 1990

27. Zakon o izvršavanju zaštitnog nadzora i rada za opće dobro na slobodi (Narodne novine, 128/99.)
28. Žakman-Ban, Vladimira; Šućur, Zoran, *Zaštitni nadzor uz uvjetnu osudu i rad za opće dobro na slobodi – zakonske i provedbene implikacije*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 6, 2/1999., str. 635-668.
29. Walmsley, Roy, *World Prison Population List*, eight edition, International Centre of Prison Studies, King's College, London, 2009.

Summary

THE NEW ROLE FOR COMMUNITY SERVICE IN CROATIA

The increasing seriousness of doubts regarding the justification of imprisonment sentences has resulted in the introduction of so-called alternative means of executing the imprisonment sentence. Coupled with the overwhelming problem of the overcrowding of correctional institutions, which is seen in the penal systems of nearly all countries in the world, alternative sanctions are becoming a burning issue. Among the newest alternative means for executing the imprisonment sentence, community service seems to be the most widespread and accepted. Community service is also widely accepted in the practice of European countries. Its popularity, or perhaps even its universal acceptance, results from efforts to reduce short-term imprisonment sentences due to the well-known objections stated against such sentences.

This paper analyses community service, its advantages and disadvantages, and offers an insight into the legislation and practices of the Republic of Croatia. In conclusion, the authors present proposals for amending the positive legislation with the aim of creating conditions for the wider use of community service and its greater share in overall penal practice.

