

NOVI PRISTUP RADU S PRIJESTUPNICIMA U ENGLESKOJ I WALESU

Brian Stout

De Montfort University
Leicester

SAŽETAK

Služba za probaciju u Engleskoj i Walesu prolazi kroz jednu od najradikalnijih reorganizacija u svojoj povijesti. Predlaže se uvođenje rukovođenja prijestupnicima od početka do kraja kazne, i dopuštanje privatnim i volonterskim tijelima da se natječu za pružanje probacijskih usluga. Vlada tvrdi da će te reforme smanjiti recidivizam i riješiti neke od nedostataka postojećeg režima probacije. Protivnici promjena tvrde da će promjene izazvati uništenje službe za probaciju, godinu dana prije no što napuni stotinu godina, 2007. Ovaj članak opisuje te promjene, navodi argumente za i protiv njih, i daje na uvid trenutnu situaciju povezanu s procesima u polovini 2006 godine.

Ključne riječi: menadžment osuđenika, probacija

Carterovo izvješće i vladin prijedlog

Začetak procesa promjene bilo je izvješće «Upravljanje prijestupnicima, smanjivanje kriminala» (Carter, 2003, od sada u tekstu Carterovo izvješće) koje je napisao Patrick Carter na zahtjev premijera. Izvješće je identificiralo probleme koji nastaju zato što se zatvorske kazne i probacija koriste prečesto s osobama koje prvi puta počine krivično djelo, i zato što su loše naciljane i sadrže previše regionalnih varijacija. Carter je predložio da se rješenje za to može pronaći u novom načinu upravljanja prijestupnicima koji će smanjiti kriminal i zadržati povjerenje javnosti. Taj je novi pristup sugerirao da bi sudstvo trebalo preuzeti novu ulogu, i da bi kazne trebale biti ciljane i rigorozne. Ovaj članak bavi se jednom trećinom Carterovih prijedloga – prijedlogom da se primijeni novi pristup na upravljanje prijestupnicima.

Carter je sugerirao da se Zatvorska služba i Služba za probaciju restrukturira u jednu službu, Nacionalnu službu za upravljanje prijestupnicima. U toj službi, regionalni menadžeri za prijestupnike radili bi i u zatvorima i u sustavu probacije i financirali ispunjavanje specifičnih ugovora. Sustav bi se usredotočio na upravljanje prijestupnicima

od početka do kraja njihove kazne, i postojala bi jasna granica između nadgledanja prijestupnika i kažnjavanja i intervencije.

Ubrzo nakon Carterovog izvješća, vlada je izdala rad «Smanjivanje kriminala – mijenjanje života» u siječnju 2004. Ovim su radom prihvaćene Carterove preporuke i ocrtno je formiranje novog tijela, NOMS-a, koje bi spojilo zatvorske službe i službe za probaciju i osiguralo upravljanje prijestupnicima od početka do kraja. Ideja je da nacionalni menadžer za prijestupnike bude podređen Izvršnom direktoru NOMS-a, a pod sobom ima deset regionalnih menadžera za prijestupnike (ROM). Ovi regionalni menadžeri bit će odgovorni za odabir zatvora i nadzora u zajednici putem ugovora s pružateljima usluga iz javnog, volonterskog i privatnog sektora.

Pored odgovora na Carterovo izvješće, državni prijedlozi osmišljeni su tako da pospješe okvir izvršenja kazne koji je stvoren Zakonom o kaznenom pravu iz 2003.

Neke kazne propisane ovim Zakonom zahtijevaju mnogo veću suradnju između zatvora i probacije. Primjerice, «zatvaranje minus» omogućava prijestupniku da dobije kaznu unutar zajednice, uz mogućnost brzog zatvaranja ukoliko odbije

poslušnost; «zatvaranje plus» sastoji se od kratke zatvorske kazne, nakon koje slijedi razdoblje nadzora u zajednici; «zatvaranje u međurazdoblju» omogućit će nekim prijestupnicima da provedu dio tjedna u zatvoru, a dio u zajednici. Zakon o kaznenom pravu iz 2003. također je stvorio novu generičku kaznu u zajednici koja sudovima pruža maksimalnu fleksibilnost za prilagođavanje intervencija specifičnim okolnostima pojedinog prijestupnika. Stav je vlade da će reforme NOMS-a omogućiti vrlo učinkovitu implementaciju ovog novog režima kažnjavanja. Povrh svega, vlada je predložila da novi sustav bude popraćen provjeravanjem porasta broja zatvorenika. Procijenila je da će promjene u praksi osuđivanja rezultirati time da će zatvorska populacija u 2009. biti 80.000 osoba, umjesto očekivanih 93.000.

Dvije najznačajnije promjene koje NOMS unosi u Službu za probaciju povezane su s konceptima upravljanja od početka do kraja i konkurentnosti:

Upravljanje od početka do kraja: predlaže se da jedna osoba bude odgovorna za svakog prijestupnika od trenutka ulaska u kazneno pravni sustav do trenutka izlaska iz njega, bez obzira na to služi li kaznu u zatvoru, u zajednici, ili oboje.

Konkurentnost: vlada namjerava ohrabriti privatni i volonterski sektor da se natječu za upravljanje većim brojem zatvora, i da se natječu za upravljanje prijestupnicima u zajednici. Namjera je da se ohrabri partnerstvo između javnog i privatnog sektora i volonterskih tijela, od kojih svatko posjeduje specifične prednosti.

Vlada je predvidjela da se te promjene uvedu brzo, uz potpuno regionalizirane službe uvedene unutar pet godina, i pozvala je javnost da odgovori na njezine prijedloge.

Reakcije na prijedloge

Reakcije na prijedloge vlade bile su izrazito negativne. U raspravi Gornjeg doma koja se vodila o NOMS-u, bivši glavni inspektor za zatvore, lord Ramsbotham, izjavio je da je od 750 odgovora na prijedlog samo njih 10 bilo pozitivno prema vladinom prijedlogu. Protivljenje je izraženo i u Gornjem i u Donjem domu, od strane akademskih komentatora i organizacija za penalnu reformu. Najsnažnije protivljenje došlo je od Nacionalne udruge službenika za probaciju – Sindikata i Profesionalne udruge za sudsko i probacijsko osoblje (NAPO). NAPO je poveo kampanju protiv uvođenja NOMS-a, i najprije ćemo opisati njegov

odgovor, a nakon toga i komentare drugih zainteresiranih komentatora.

NAPO tvrdi da je Nacionalna služba za probaciju bila uspješna, i da organizacija dobro ispunjava svoje ciljeve. Izražava zabrinutost da vlada planira veliku reorganizaciju u trenutku kad je postignuto tako mnogo. Najviše prigovara uvođenju konkurencije u probacijsku službu. Tvrdi da vlada nije objasnila kako će uvođenje konkurencije dovesti do redukcije stope recidivizma, i da će konkurencija ugroziti trenutne dobre odnose između raznih organizacija u kazneno pravnom sustavu. Nadalje, tvrdi da je upitno da li je konkurencija bila učinkovita u zatvorima, i da bi uvođenje tržišnog sustava u službu probacije potkopalo veze između probacije i zajednice. NAPO je svoje argumente sažeo u zaključku diskusije (2005:25):

“Model konkurentnosti kakav bi se primijenio na Službu za probaciju, a kakav je opisan u prijedlozima savjetnika, propast će bez da ispuni ijedan od svojih ciljeva.”

Udruga odbora za probaciju (PBA) izrazila se opreznije od NAPO-a (PBA, 2005), ali također je izrazila zabrinutost zbog uvođenja tržišnog principa u službu probacije. PBA je naglasila da je imperativ da buduća služba za probaciju sačuva vezu sa zajednicom i lokalni ugled.

Druge reakcije na prijedlog uključuju mišljenje Povjerenstva za zatvorske reforme (2005.). Ova organizacija ne protivi se vladinom prijedlogu tako snažno kao NAPO, i prihvaća da uvođenje privatnih i volonterskih organizacija može donijeti određene koristi. Međutim, PRT preporuča da se zadrži Odbor za probacije, i da značajno jezgro Službe za probaciju ostane u javnom sektoru. U posebnom članku, zamjenik direktora PRT-a izražava zabrinutost da bi stvaranje NOMS-a moglo dovesti do gubitka veze sa zajednicom i smanjenja kazni u zajednici. (Dobson, 2004). Faulkner (2005) tvrdi da je pri uvođenju NOMS-a potrebno bolje promisliti o pitanju ugleda. Rungay (2005) izražava zabrinutost da će promjene dovesti do toga da se služba za probaciju promijeni do neprepoznatljivosti, do toga da se izgube vještine i stručnost, a kao rezultat svega toga, i do porasta u broju zatvorskih kazni.

Možda najviše iznenađuje kritika vladinog prijedloga od strane Martina Nareya. On je bio prvi direktor NOMS-a, ali zatim je dao otkaz i preuzeo mjesto glavnog direktora dobrotvorne organizacije za djecu Barnardo's. U intervjuu za magazin

(Jerrom, 2006) Narey podržava veći dio onoga što je vlada isplanirala i snažno brani koncept upravljanja od početka do kraja:

“Nisam nimalo sumnjao da je povjeravanje cjelokupne odgovornosti za prijestupnika jednom menadžeru koji bi ga vodio od početka do kraja ključ za smanjivanje kriminala».

Upravljanje od početka do kraja podržava najveći dio sudionika u konzultacijama, uključujući i NAPO i Povjerenstvo za zatvorske reforme. Međutim Narey tvrdi da je početna koncepcija NOMS-a bila takva da će se početi provoditi zajedno sa smanjivanjem zatvorske populacije. Narey tvrdi da NOMS ne može uspjeti ako se broj zatvorenika ne stabilizira na razini s kojom je moguće upravljati.

Događaji u 2006

Planovi za uvođenje NOMS-a nastavljeni su u 2006., dok vlada nastavlja s provođenjem svojih prijedloga. Opisat ćemo ove najnovije prijedloge, ali prije toga, potrebno je shvatiti kontekst kazneno pravnog sustava koji se mijenja, i sve veće javno nezadovoljstvo zapaženim nedostacima službe za probaciju.

Rad Službe za probaciju dobio je mnogo više pažnje u javnosti u 2006., zbog medijske pažnje posvećene brojnim incidentima, u kojima su prijestupnici pod probacijskim nadzorom počinili teške i nasilne zločine. Najupečatljiviji od tih incidenata bilo je umorstvo bankara Johna Moncktona u njegovom domu u Londonu, što su učinila dva osuđena prijestupnika, Damien Hanson i Elliot White, koji su ranije pušteni iz zatvora i koji su bili pod nadzorom u zajednici. Inspeksijsko izvješće o tom incidentu otkrilo je nedostatke u probacijskom nadzoru na individualnoj i organizacijskoj razini. Ubrzo nakon toga, otkriveno je da su četvorica od šest osoba osuđenih za umorstvo Mary-Ann Leneghan bili pod nadzorom službe za probaciju u trenutku umorstva. Očekuje se da će i izvješće o nadzoru Anthonyja Ricea, osuđenog seksualnog prijestupnika koji je počinio umorstvo dok je bio pod probacijskim nadzorom, otkriti pogreške i nedostatke sustava (Doward i dr., 2006.) Kumulativni učinak tih izvješća bilo je smanjivanje povjerenja javnosti u Službu za pro-

baciju, i povećanje pritiska za reforme. Ministar unutrašnjih poslova Charles Clarke povezo je uvođenje NOMS-a s potrebom za poboljšanjem postojećeg sustava, i čini se vjerojatnim da će Zakonu posvetiti mnogo veću pažnju u Parlamentu nego što bi inače posvetili.

Vlada je dala formalni odgovor na proces konzultacije u ožujku 2006. (Home Office, 2006.), prije donošenja zakona koje se očekuje u svibnju 2006. S obzirom na konkurentnost, vlada je priznala da, iako je imala podršku za uključenje drugih pružatelja usluga iz volonterskog sektora, taj prijedlog nije bio popularan. Ispitanici iz Službe za probaciju smatrali su da je uvođenje konkurencije istoznačno s privatizacijom. Mnogi djelatnici Službe za probaciju ideološki se protive uključivanju profitnih kompanija u kazneno pravni sustav, a drugi su bili zabrinuti da bi to moglo predstavljati rizik javnoj sigurnosti. Međutim, vlada nije odustala od ideje uvođenja konkurencije.

Vlada je također potvrdila svoju posvećenost upravljanju prijestupnicima od početka do kraja, s time da će jedan službenik preuzeti odgovornost za upravljanje svih uslugama koje se pružaju prijestupniku. Ovoj ideji nitko se nije ozbiljnije usprotivio. Prijedlog da se upravljanje prijestupnicima odvoji od intervencija dočekan je ambivalentnije, ali vlada ga namjerava ostvariti.

Zaključak

Iako prijedlog zakona za stvaranje NOMS-a još nije izložen Parlamentu, pa čak ni objavljen, bilo bi pogrešno pretpostaviti da proces promjene još nije počeo.

Postavljeni su viši službenici, poput nacionalnog i regionalnih menadžera za prijestupnike, a postavljanje struktura NOMS-a brzo se odvija. Unatoč izravnom protivljenju Službe za probaciju, vlada je odlučila uvesti princip konkurentnosti u probaciju. Upravljanje od početka do kraja, mnogo popularniji prijedlog, također se preferira kao budući način rada. Sljedećih osamnaest mjeseci, koje će nas uvesti u proslavu stotinu godina Službe za probaciju u 2007., čine se ključnim za utvrđivanje budućeg smjera probacije. Jasno je da će buduće promjene privlačiti visok stupanj profesionalnog protivljenja i javnog interesa.

LITERATURA

- Carter, P. (2003): *Managing Offenders, Reducing Crime: A New Approach*, Prime Minister's Strategy Unit, London.
- Dobson, G. (2004): *Get Carter*, *Probation Journal* 51, 2, 144 – 154.
- Doward, J., Townsend, M. and Hinsliff, G. (2006): 'Revealed: chaos over sex attacker freed to kill', *The Observer*, 16 April 2006: 1.
- Faulkner, D. (2005): 'Relationships, Accountability and Responsibility in the National Offender Management Service', *Public Money and Management*, October, 299 – 305.
- Home Office (2006): *Working with probation to protect the public and reduce re-offending*, London
- Home Office (2004): *Reducing Crime – Changing Lives*, London.
- Jerrom, C. (2006): 'Interview with Martin Narey', *Community Care*, 27 January. Available online at <http://www.communitycare.co.uk/Articles/2006/01/27/52580/Interview+with+Martin+Narey.html>, accessed 19 April 06.
- NAPO (2005): *Restructuring Probation – What Works?*, London.
- Prison Reform Trust (2005): *Response to Consultation: Restructuring Probation to Reduce Re-Offending*, London.
- Probation Boards Association (2005): *Statement on the Development of the National Offender Management Service*, London.
- Rumgay, J. (2005): *NOMS Bombs?*, *Howard Journal*, 44, 2, 206 – 208.