

IRMA KOVČO VUKADIN*, SNJEŽANA MALOIĆ**, SAŠA RAJIĆ***

Policija i probacija – novi partneri u zaštiti zajednice?

Sažetak

Prevenција i suzbijanje kriminaliteta zahtjevne su i odgovorne zadaće kaznenopravnih sustava koji se, manje ili više uspješno, bore sa sve zahtjevnijim oblicima kriminaliteta u mnogim zemljama. Postrožavanje kaznenih politika u pravilu dovodi do prenapučenih zatvora i velikih troškova izdržavanja zatvorskih kazni, a bez dokazane učinkovitosti u smanjenju povratništva i kriminala općenito. Upravo stoga, u kaznenoj se politici na europskoj i svjetskoj razini veliki značaj pridaje nadzoru i rehabilitaciji počinitelja kaznenih djela u zajednici, uz izricanje sankcija i mjera koje potom provode probacijske službe u suradnji s drugim društvenim subjektima. Države s dugom tradicijom probacije ukazuju na važnost suradnje probacije i policije te zatvorskog sustava, a što se potkrepljuje i programima koji se u tom smislu provode i dovode do dobrih rezultata. S obzirom na relativno nedavno uspostavljen probacijski sustav u našoj državi, ovaj je rad usmjeren na upoznavanje policijske stručne javnosti s ovim sustavom, uz promišljanje potencijalnih područja suradnje policije i probacije u što boljoj zaštiti zajednice.

Ključne riječi: probacija, policija, prevencija, kriminalitet, alternativne sankcije.

UVOD

Aktualni kaznenopravni sustavi u velikom broju država su u posljednjih nekoliko desetljeća suočeni s brojnim izazovima u području učinkovitog izvršavanja kaznenopravnih sankcija. U kriminološkoj i penološkoj literaturi se vrlo često govori o krizi institucionalnih mjera i sankcija koja se manifestira kroz niz negativnih čimbenika. Prvi od njih je predugo

* prof. dr. sc. Irma Kovčo Vukadin, Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, pročelnica Odsjeka za kriminologiju.

** Snježana Maloić, načelnica odjela Središnjeg ureda Uprave za probaciju i podršku žrtvama i svjedocima Ministarstva pravosuđa.

*** Saša Rajić, pomoćnik upraviteljice Kaznionice u Lipovici – Popovači, Uprava za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa (u vremenu pisanja rada ravnatelj Uprave za probaciju i podršku žrtvama i svjedocima Ministarstva pravosuđa).

trajanje kaznenog postupka što ima negativne posljedice kako za počinitelja, žrtvu, tako i za cijelo društvo u smislu percepcije učinkovitosti kaznenopravnog sustava i pravde (u Hrvatskoj je, prema Kovčo Vukadin, 2011., prosječno trajanje kaznenog postupka u razdoblju od 1998. do 2008. godine u 89,1% slučajeva godina dana i više). Kao značajan sadržaj krize navodi se prenapučenost postojećih zatvorskih kapaciteta koja je, u mnogim zemljama, rezultat postrožavanja politike kažnjavanja (bez obzira na njenu znanstveno nedokazanu učinkovitost) koja dovodi do češćeg izricanja bezuvjetnih kazni zatvora s dužim trajanjem (prema godišnjem izvješću Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav iz 2011. godine u Hrvatskoj ima otprilike 30% više zatvorenika nego mjesta u postojećim institucijama što Hrvatsku smještava u skupinu zemalja s visokom prenapučenošću). Takva situacija – koju ne prati proporcionalno povećanje broja osoblja, znatno otežava organizaciju svakodnevnih aktivnosti, kako zatvorenika, tako i osoblja te predstavlja i sigurnosne probleme.

Osim navedenih, javljaju se i financijski problemi uzrokovani troškovima zahtjeva za naknadu štete prema tužbama zatvorenika Europskom sudu za ljudska prava radi neadekvatnih uvjeta smještaja (više u Šego, 2009).

Na prenapučenost zatvorskih kapaciteta utječe i relativno veliki broj pritvorenika (u Hrvatskoj pritvorenici čine otprilike 30% zatvorske populacije). U razdoblju po otpustu zatvorenika po izdržanoj kazni zatvora, kao problem često se ističe neadekvatan ili nepostojeći postpenalni prihvat i podrška u zajednici (nemogućnost zaposlenja, povratak u isti "milje", niska razina obrazovanja, loši uvjeti stanovanja, upitni odnosi s članovima obitelji) što za značajan broj zatvorenika djeluje kao visoki rizični čimbenik za ponovno činj enje kaznenih djela i posljedično, povratak u penalnu instituciju (Axford, Ruddell, 2010). Kriminalni povrat, tj. recidiv se uobičajeno i promatra kao posredan indikator (ne) učinkovitosti penalnog tretmana, tj. (ne)mogućnosti ostvarenja specijalno preventivne svrhe kazne zatvora – da se počinitelj kaznenog djela u budućnosti ponaša na socijalno prihvatljiv (ne delinkventan) način.

Sve navedeno je rezultiralo u promišljanju o uvođenju sankcija kojima se ne bi osuđene osobe institucionaliziralo, već bi se sankcija realizirala u zajednici (što posljedično znači bez financijskih troškova zatvaranja i cijelog niza negativnih posljedica zatvaranja i za počinitelja i za njegovu obitelj). To je dovelo do razvoja tzv. alternativnih sankcija, tj. sankcija koje predstavljaju alternativu kazni zatvora. Radi postavljanja određenih standarda u tom području, 1990. godine su usvojena Standardna minimalna pravila za izvaninstitucionalne sankcije UN-a (tzv. Tokijska pravila), a 1992. godine su donesena Europska pravila o sankcijama i mjerama koje se provode u zajednici (Rec. No., R(92) 16) u kojima ih se definira kao sankcije i mjere koje ostavljaju počinitelja u zajednici, a koje uključuju neko ograničenje njegove slobode putem nalaganja određenih uvjeta i/ili obveza, a koje provodi zakonski ovlašteno tijelo. Podrazumijevaju bilo koje sankcije koje izriče sud/sudac ili mjere koje se poduzimaju prije ili umjesto odluke ili sankcije, kao i načine primjene sankcije zatvaranja ili izvaninstitucionalne sankcije.

Može se primijetiti različito nazivlje – izvaninstitucionalne sankcije, tj. alternativne sankcije i sankcije i mjere koje se provode u zajednici. Durnescu (2009) navodi kako termin "alternativa zatvaranju" spada u UN "jezik", dok termin "sankcije i mjere koje se provode u zajednici" spada u leksik Vijeća Europe. Također, u opisivanju postojanja organizacijskog

sustava za implementaciju takvih mjera i sankcija spominje se termin "probacijski sustav" koji treba razlikovati od termina probacija. Probacija "je supervizija počinitelja u uvjetima slobode koju provodi određeni službenik suda (nekada nazvan probacijski službenik ili službenik sankcija u zajednici – *community corrections office*). Danas se smatra kao 'alternativa zatvoru', premda se povijesno gledano, smatrala 'alternativom kažnjavanju'" (McLaughlin, Muncie, 2003:223-224). Stevens (2006:91) navodi kako je probacija "opcija sankcioniranja gdje se počinitelja ne zatvara već ga se nadzire u zajednici" i "sankcija koju sud izriče osuđenom počinitelju, tražeći od njega da zadovolji određene uvjete nadzora u zajednici". Cartledge i suradnici (1981) navode kako je probacija metoda kažnjavanja sa sociopedagoškom osnovom koju karakterizira kombinacija nadzora i pomoći, a primjenjuje se prema počiniteljima odabranima prema njihovoj kriminalnoj osobnosti, vrsti delikta i njihovoj prijemčivosti (receptivnosti) u odnosu na sustav čiji je cilj davanje mogućnosti počinitelju da promijeni svoj pristup životu u društvu i da izabere mjesto u socijalnom okruženju bez rizika od ponovnog kršenja društvenih normi.

U anglosaksonskom području probacija predstavlja jednu kaznenopravnu sankciju. Probacijski sustav, u smislu kako ga se danas koristi u europskom prostoru, obuhvaća sustav izvršavanja svih (različitih) probacijskih aktivnosti u području kaznenog pravosuđa (predistražni postupak, istražni postupak, odlučivanje o sankciji, postsankcijski period). On predstavlja nacionalna organizacijska rješenja uspostave, strukture i funkcioniranja službi koje provode probacijske poslove određene nacionalnim zakonodavstvom. Hamai i suradnici (1995) dali su određene kriterije za procjenjivanje postojanja probacijskog sustava u određenoj državi:

- posebna organizacija (administracija probacijskog sustava treba biti samostalna u okviru kaznenopravnog sustava)
- sudska funkcija (probacija treba imati sudsku funkciju u kaznenopravnom sustavu i određivanje probacije osobi mora biti rezultat sudske odluke)
- zakonsko ovlaštenje (probacija treba biti zasnovana na zakonskom ovlaštenju)
- nadzor (probacija treba implicirati da počinitelj dobiva nadzor – uvjetni otpust bez nadzora ne spada u ovu definiciju)
- u zajednici (probacija ne treba samo kontrolirati počinitelja već mu i pomoći da se prilagodi u zajednici).

Kalmthout i Durnescu (2009), sumirajući podatke o postojećim probacijskim sustavima u Europi, navode kako većina **osnovnih ciljeva** (*mission statements*) probacijskih sustava reflektira tradicionalni *ethos* probacije: zaštita javnosti učinkovitom primjenom mjera i sankcija koje se provode u zajednici. Bit probacijskog rada u Europi je zaštita javnosti i promocija socijalnog uključivanja počinitelja. Neke službe idu i dalje i uključuju i žrtve kao korisnike probacijske službe (Austrija, Bugarska, Katalonija, Rumunjska, Škotska). U nekim zemljama je probacijska služba inkorporirana u paradigmatu restorativne pravde (Češka, Mađarska, Slovačka), ne samo pružanjem usluga žrtvama već i pomoći u rješavanju konflikta između žrtve i počinitelja.

U odnosu na **populaciju**, Kalmthout i Durnescu (2009) navode kako većina probacijskih službi u Europi radi s počiniteljima manje ozbiljnih (ne nasilnih) delikata koji nisu ranije osuđivani. Izuzetak od navedenog predstavljaju Engleska i Wales te Nizozemska, gdje probacijske službe sve više rade s visokorizičnim/opasnim počiniteljima radi sma-

njenja broja zatvorenika. U smislu aktivnosti koje provode probacijske službe u Europi, navode se sljedeće:

- procjene važne za donošenje odluka (u istrazi, kod donošenja odluke o sankciji, tijekom izvršenja sankcije, kod uvjetnog otpusta)
- sudjelovanje u medijacijskim postupcima (kod odlučivanja o progonu)
- sudjelovanje i nadzor sankcija koje se provode u zajednici
- uvjetni otpust
- postupci pomilovanja
- rad sa žrtvama.

Pregled **načela rada** probacijskih službi u različitim europskim državama omogućava uočavanje zajedničkih načela (Kalmthout i Durnescu, 2009):

- poštovanje klijenta, njegova dostojanstva, integriteta i privatnosti
- poštenje, otvorenost i odgovornost, te poštovanje autonomnosti klijenta
- dobrovoljnost (počinitelj mora pristati na sankciju u zajednici)
- realizam (u postavljanju ciljeva u odnosu na aktualnu situaciju)
- legalnost (postupanje sukladno s pozitivnim pravnim propisima)
- načelo minimalne intervencije
- načelo pravovremene intervencije
- načelo kontinuiteta intervencija
- spremnost na suradnju s drugim organizacijama
- transparentnost
- motivacija (treba osigurati aktivno sudjelovanje klijenta/počinitelja u popravljanju učinaka delikta).

U organizacijskom smislu probacijski sustavi su u europskom prostoru državna tijela unutar (najčešće) ministarstva pravosuđa. Djelatnici probacijskih sustava, probacijski službenici su skoro isključivo javni (državni) službenici¹. U zemljama u kojima probacijska služba provodi značajne aktivnosti tijekom izvršavanja kazne zatvora, postoji posebna kategorija probacijskog osoblja koju čine socijalni radnici s posebnim statusom. U smislu obrazovanja se obično pretpostavlja preddiplomska razina ili druga diploma iz područja socijalnog rada ili srodnih područja – socijalne pedagogije, psihologije, prava, teologije i slično.

S obzirom na to da je u Hrvatskoj uspostavljen probacijski sustav, cilj ovog rada je upoznavanje policijske stručne javnosti sa sustavom probacije u Hrvatskoj, nadležnostima i zadaćama probacijskih službenika i područjima moguće suradnje u boljoj zaštiti zajednice.

1. PROBACIJSKI SUSTAVI I POLICIJA

Budući da probacijski sustav predstavlja novi ustrojstveni i sadržajni oblik u kaznenom pravosuđu, postavlja se logično pitanje odnosa tog novog sustava s postojećim, tradicionalnim službama i tijelima prevencije, detekcije i sankcioniranja kriminaliteta, odnosno tretmana počinitelja kaznenih djela. U ovom radu nas posebno zanima odnos probacije

¹ Definiranje državnih odnosno javnih službenika je različito u različitim državama pa se negdje pojavljuju kao javni, a negdje kao državni službenici, ovisno o generalnom ustroju.

i policije. U tom smislu čini se logičnim osvrnuti se na vrstu i kvalitetu tog odnosa u zemljama s duljom tradicijom postojanja i funkcioniranja probacijskog sustava.

Osnovna logika suradnje policije i probacije leži u zajedničkoj filozofiji obiju službi – prevenciji kriminaliteta (Nash, 1999a), odnosno sigurnosti građana. Ključni element učinkovitog policijskog rada je upravo prevencija kriminaliteta koja se često u suvremenoj stručnoj literaturi navodi pod sloganom "*služiti i štiti*". Naravno, policijske službe u različitim državama variraju (međunarodno gledano, ali gledano i u odnosu na jednu državu u različitim vremenskim razdobljima ili različitim regijama) u odnosu na pozornost koja se pridaje prevenciji, tj. detekciji kriminaliteta (a koja se može posredno procjenjivati s obzirom na sredstva, financijske resurse i ljudske potencijale te programe koji se ulažu u prevenciju, odnosno detekciju).

Premda se radi o istoj filozofiji u podlozi policije i probacije, ipak postoje razlike u odnosu na način realizacije te filozofije (vizije). Dok se policija bavi prevencijom i (češće) detekcijom kriminaliteta, tj. počinitelja kaznenih djela, probacija se više bavi specijalnom prevencijom, odnosno mjerama i intervencijama kojima se nastoji osigurati da počinitelj u budućnosti više ne čini kaznena djela. Gledano iz prizme svakodnevnih aktivnosti policijskih, odnosno probacijskih službenika mogla bi se pojaviti prividna suprotstavljenost tih aktivnosti – policija ih hvata (počinitelje kaznenih djela), a probacija im pomaže. Također se može primijetiti razlika u temeljnom stavu u postupanju – policija sumnja, a probacija vjeruje (osnovno polazište kriminalističkog istraživanja je sumnja radi utvrđivanja istine, a osnovno polazište probacijskih aktivnosti je pitanje povjerenja između osobe prema kojoj se postupa i probacijskog službenika), tj. policijskoj orijentaciji na kontrolu i nadzor i probacijskoj orijentaciji na skrb. No, intencija je i dalje ista – prevencija kriminaliteta i sigurnost građana.

Učinkovito suočavanje s bilo kojim društvenim problemom danas podrazumijeva interdiscipliniranost ili međuresorsku suradnju jer se parcijalnim pristupom problem ne može obuhvatiti u njegovoj kompleksnosti što posljedično dovodi do stvaranja percepcije neučinkovitosti pojedine službe (institucije) i konačno društva u cjelini u zaštiti građana. Dakle, cilj suradnje ovakvih službi je doprinos rješavanju problema ulaganjem svojih specifičnih znanja i vještina, a ne pokušaj "konvertiranja" jedne službe u drugu, tj. namećanja nekih specifičnih vrijednosti. No, to nije jednostavno postići. Govoreći o suradnji policije i probacije u Velikoj Britaniji, Nash (1999a) navodi kako te dvije službe nisu bile poznate kao "savezničke" službe zbog temeljnih sukoba kultura tih službi, posebice na operativnoj razini (na razini službenika koji realiziraju temeljne policijske, odnosno probacijske aktivnosti). Međutim, javna politika zaštite zajednice je to promijenila. Jednom kad je postavljena kao temeljni organizacijski zadatak svake pojedine službe, zahtijevalo se zajedničko načelo upravljanja, što je dobro došlo i jednoj i drugoj službi – policiji stoga što ju se optuživalo da nije sposobna riješiti probleme kriminaliteta, a probaciji radi prevelikog "tretmanskog" pristupa (pa je onda to zajedništvo značilo i dijeljenje odgovornosti).

U britanskoj literaturi se često Morganovo izvješće iz 1991. godine navodi kao početak aktivnosti u pravcu razvoja multiagencijskog pristupa sigurnosti zajednice (Nash, 1999a, Mawby i sur., 2007). Od tog vremena je proveden cijeli niz projekata radi uspostavljanja ili poboljšanja postojeće suradnje policije i probacije u prevenciji kriminaliteta ili kontrole sasvim specifičnih vrsta delikata. Godine 2001. zakonski su utvrđeni

partnerski sporazumi između policije i probacije, a kasnije i zatvora a radi procjene, kontrole i nadzora visokorizičnih počinitelja (*Multi Agency Public Protection Partnership Arrangements* – MAPPA). Godine 2002. Vlada je uvela nacionalnu Inicijativu suzbijanja uličnog kriminaliteta (radi povećanog broja razbojništava u razdobljima kada je većina drugih kaznenih djela bila u padu) koja se provodila u 10 područja u kojima je realizirano 83% svih razbojništava koja su se dogodila u 2001. godini. Unutar te inicijative realizirani su različiti projekti na multiagencijskoj osnovi (više o evaluaciji jednog od takvih projekata u Mawby i sur., 2007). Nadalje, 2004. godine je Vlada donijela PPO strategiju (*Prolific and other Priority Offender Strategy*), kao zajedničku strategiju policije, probacije i zatvorskog sustava koja je usmjerena prema povratnicima i drugim prioritetnim počiniteljima kaznenih djela, polazeći od premise da je relativno mali broj počinitelja odgovoran za relativno veliki broj kaznenih djela i kako resursi trebaju biti usmjereni na intenzivni nadzor ove skupine počinitelja (više o evaluaciji ove strategije u Mawby i Worrall, 2004).

Ovaj multiagencijski pristup je doveo do brojnih rasprava o očuvanju "identiteta" pojedinih službi, pa je Nash (1999b) taj pravac "fuzioniranja" službi predstavio u kovanici nove vrste službenika – **polibacijskog službenika** (**poli** – cija + **pro** – **bacija**) čiji je glavni cilj bio (unutar politike zaštite zajednice) procjena i upravljanje rizikom. I za policiju i za probaciju je ovaj novi cilj značio pomicanje iz njihovih tradicionalnih uloga. Nash (2008), razmatrajući ideju polibacije, u jednom novijem radu navodi kako je polibacija jedna ideja, mišljenje kako politika može utjecati na rad pojedine službe i na svojevrsnu promjenu svrhe sankcioniranja počinitelja kaznenih djela (zamjenjujući rehabilitacijsku doktrinu s konceptom rizičnosti).

Američki sustav se organizacijski razlikuje od europskih modela – razlikuju se *probation system* (probacijski sustav) i *parole system* (sustav uvjetnog otpusta), a nekada ih zajedno nalazimo pod pojmom *community corrections* (mjere i sankcije koje se provode u zajednici). Condon (2003) navodi kako se iz pregleda literature može zaključiti da je početkom devedesetih godina prošlog stoljeća suradnja između službi za provođenje zakona i službi koje provode sankcije u zajednici poprimila formalnije oblike. Promišljanje te suradnje i evaluacija provedenih programa i projekata suradnje su razvidni iz cijelog niza radova objavljenih na tu temu (Murphy, Lutze, 2009; Kim i sur., 2007; Kim i sur., 2010). Rezultati tih studija upućuju na to da suradnja između policije i probacije poboljšava komunikaciju između ovih službi, nadzor nad počiniteljem je učinkovitiji te se povećava međusobno poštovanje tih službi. Osim toga, policijski i probacijski službenici imaju veće razumijevanje za ulogu i odgovornosti druge službe, a prema nekim studijama, čak i počinitelji pokazuju pozitivniji stav prema policiji (Snook i Easterwood, 2009).

Kao jedan od primjera dobre suradnje može se navesti suradnja između probacijskih službenika i službenika policije u zajednici koja je realizirana u državi Ohio (okrug Richland) u području nadzora počinitelja po otpustu iz zatvora (detaljnije u Leitenberger i sur., 2003). U tom okrugu je formirano vijeće za sankcije i mjere u zajednici kojeg čine građani i predstavnici suda, policije, lokalne samouprave, socijalnih službi i službi za potporu žrtvama koje je analiziralo aktualne metode nadzora i tretmana počinitelja u tom okrugu kako bi odredilo koji je najsigurniji i najučinkovitiji način nadzora počinitelja u zajednici. Iz tog razloga je inicirana suradnja okružnog ureda za probaciju odraslih osoba, ureda šerifa i odjela policije te regionalnih ureda za probaciju radi ojačavanja svake

pojedine službe kroz zajednički rad u povećanju zaštite javnosti. Suradnja je realizirana kroz program intenzivnog nadzora (*intensive supervision program*) u kojem je primjenjivan elektronički nadzor počinitelja što je omogućavalo svakom policijskom službeniku (s odgovarajućom opremom) da prati, tj. nadzire počinitelja. Program je koristio pristup fleksibilnog sustava sankcija (smanjenje ili povećanje kontrole, ovisno o ponašanju počinitelja). Nadalje, donesen je sustav supervizijskih standarda koji je bio poznat svim službenicima, a koji je podrazumijevao sljedeće obveze za počinitelja: mora tražiti i održati zaposlenje, poštovati vremenska ograničenja koja su mu postavljena (*curfew*), nadoknaditi štetu žrtvi, podvrgnuti se periodičnoj provjeri na opojna sredstva, pridržavati se terapijskih obveza, izbjegavati barove i lokacije trgovanja drogom, izbjegavati bande i druženje s članovima kriminalnih udruženja. Poznavanjem ovih standarda, policijski službenici su bili upoznati s obvezama počinitelja i mogli su nadzirati njihovo poštovanje, a probacijski službenici su mogli bolje nadzirati počinitelja u području njegova prebivanja i imali su prilike upoznati susjedstvo. Policijski i probacijski službenici su se redovito sastajali radi razmjene informacija što je značilo kvalitetniji nadzor nad počiniteljem i posljedično, manju stopu kriminaliteta.

Postoji cijeli niz drugih programa suradnog odnosa policije i probacije koji su razvijeni devedesetih godina u Americi: Inicijativa protiv nasilja u Minneapolisu, Jedinica protiv bandi u Vancouveru, Projekt jedan glas u New Havenu, Pametni partneri u Redmondu, Tim za pronalaženje bjegunaca u San Franciscu, Partnerstvo za smanjenje nasilja u Indianapolisu i drugi (Parent i Snyder, 1999; Griffin i sur., 2004). Kanadska iskustva također pokazuju uspješnost suradnje policije i probacije u programu boljeg nadzora visokorizičnih počinitelja u zajednici (Axford, Ruddell, 2010).

Zaključno bi se u ovome dijelu moglo reći kako pitanje suradnje policije i probacije nameće cijeli niz pitanja na strateškoj, taktičkoj i operativnoj razini, no kako postoje brojni primjeri dobre suradnje koji ulijevaju optimizam i koji mogu poslužiti kao vrijedna osnova u promišljanju i osmišljavanju programa suradnje u konkretnoj lokalnoj zajednici.

2. RAZVOJ PROBACIJSKOG SUSTAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ²

2.1. Početak izvršavanja alternativnih sankcija

Izvršavanje prvih probacijskih sankcija i mjera u zajednici u Republici Hrvatskoj možemo pratiti od 2001. godine, od kada se započelo s izvršavanjem tzv. alternativnih kaznenopravnih sankcija. Naime, Kazneni zakon koji je stupio na snagu 1. siječnja 1998. godine predviđao je mogućnost izricanja uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom (koja je postojala i ranije, ali se nije provodila), a prvi put je omogućio zamjenu izrečene kazne zatvora do 6 mjeseci radom za opće dobro na slobodi. Nakon donošenja Zakona o izvršavanju zaštitnog nadzora i rada za opće dobro na slobodi 1999. godine i provedbenih propisa³ 2001. godine, prvi zaštitni nadzor uz uvjetnu osudu počeo se izvršavati u stude-

² Podaci odgovaraju stanju iz siječnja 2013. godine.

³ Pravilnik o načinu rada i odgovornosti, izobrazbi i evidenciji povjerenika i pomoćnika povjerenika, izboru pomoćnika povjerenika, matici i osobniku osuđenika (NN 43/01.), Pravilnik o mjerilima za utvrđivanje naknade određenim povjerenicima i pomoćnicima povjerenika na izvršavanju kazneno-

nom 2001. godine, a prvi rad za opće dobro na slobodi 2002. godine (Rajić i sur., 2005). Izvršavanje ovih sankcija bilo je u nadležnosti Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa, u okviru kojeg je ustrojen Odjel izvršavanja zaštitnog nadzora i rada za opće dobro. Odjel je razvijao i koordinirao obavljanje ovih poslova na području cijele države, dok su poslove izvršavanja ovih sankcija "na terenu" obavljali posebni povjerenici, visokoobrazovani stručnjaci uglavnom socijalne pedagogije i socijalnog rada, zaposlenici Ministarstva pravosuđa i Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, koji su poslove izvršavanja ovih kaznenopravnih sankcija obavljali honorarno uza svoj redovni posao (više u: Kokić Puce, Kovčo Vukadin, 2006).

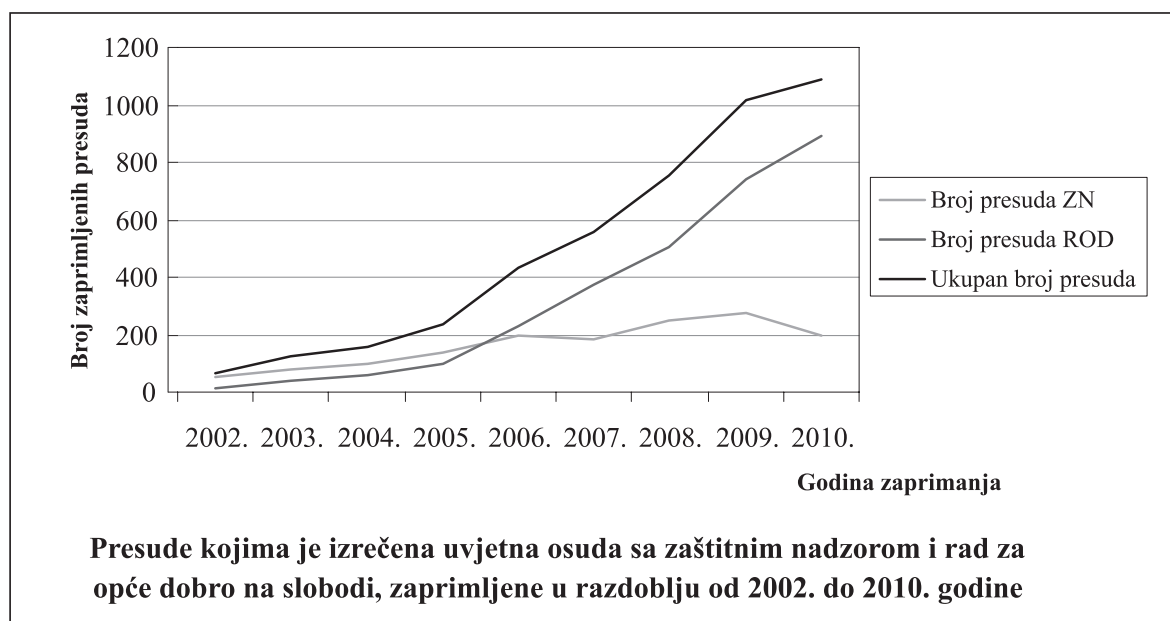
Zaštitni nadzor uz uvjetnu osudu izriče se najčešće za kaznena djela protiv braka, obitelji i mladeži, u pravilu u odnosu na članak 213. KZ-a – zapuštanje i zlostavljanje djeteta, najčešće zajedno sa člankom 215.a KZ-a – nasilje u obitelji; potom za kaznena djela protiv imovine (najčešće kaznena djela krađe) te kaznena djela zlouporabe opojnih droga. Uz zaštitni nadzor često se izriču i obvezno psihijatrijsko liječenje, obvezno liječenje od ovisnosti (droga, alkohol, kocka) te obveza raspolaganja svojim dohodcima u skladu s potrebama osoba koje je po zakonu dužan uzdržavati (u pravilu to je roditelj koji je u obvezi uzdržavati dijete). Rad za opće dobro na slobodi uglavnom se izriče za kaznena djela zlouporabe droga, kao i za kažnjiva ponašanja protiv javnog reda, opće sigurnosti ljudi i imovine i sigurnosti prometa, te vjerodostojnosti isprava. Izvršava se u komunalnim poduzećima, domovima za starije i nemoćne osobe, centrima za rehabilitaciju, u pučkoj kuhinji, bolnicama, nevladinim udrugama i drugim pravnim osobama čija je djelatnost humanitarna, ekološka, komunalna, odnosno od koristi za društvenu zajednicu. Rad za opće dobro je besplatan i ne služi postizanju dobiti.

Nakon prve tri godine, s prvim pozitivnim rezultatima izvršavanja ovih sankcija, sudovi diljem Hrvatske sve su izraženije prepoznavali primjenjivost i korist ovih sankcija, a to je i rezultiralo kontinuiranim porastom njihova izricanja, naročito rada za opće dobro na slobodi.

Kaznenopravna sankcija	Godina zaprimanja predmeta								
	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Uvjetna osuda sa zaštitnim nadzorom	52	81	97	135	200	185	246	273	199
Rad za opće dobro na slobodi	16	41	59	99	230	373	507	744	892
Ukupno	68	122	156	234	430	558	753	1 017	1 091

Tablica 1: Presude kojima je izrečen zaštitni nadzor uz uvjetnu osudu i rad za opće dobro na slobodi zaprimljene u razdoblju od 2002. do 2010. godine

pravnih sankcija uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom i rada za opće dobro na slobodi (NN 43/01., 97/04.), Pravilnik o vrstama i uvjetima rada za opće dobro na slobodi (NN 43/01.).



Grafikon 1: Izricanja uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom i rad za opće dobro na slobodi u razdoblju od 2002. do 2010. godine

Od 2002. do 2010. godine sudovi su u kaznenim postupcima izrekli ukupno 2 961 presudu rada za opće dobro i 1 468 presuda zaštitnog nadzora uz uvjetnu osudu. Unatoč primjetnom porastu izricanja, evidentno je da se kaznenopravne sankcije u zajednici kod nas još uvijek ograničeno izriču, kao što je to uostalom situacija i u Europi (Durnescu, 2009), za što može biti više razloga – poteškoće izvršavanja većeg broj sankcija, ograničeno poznavanje ovih sankcija od strane državnih odvjetnika i sudaca, nedovoljno informacija i ambivalentan stav zajednice u cjelini prema izricanju sankcija u zajednici.

2.2. Aktualna zakonodavna osnova

U prosincu 2009. godine donesen je Zakon o probaciji (NN 153/09.)⁴, kojim je stvorena zakonska osnova za uključivanje probacije u sve stadije kaznenog postupka i izvršavanja sankcija. Tijekom 2010. godine stupili su na snagu i svi Zakonom o probaciji propisani provedbeni propisi: Pravilnik o načinu obavljanja probacijskih poslova (NN 78/10.), Pravilnik o matici i osobniku osoba uključenih u probaciju (NN 78/10.), Pravilnik o izobrazbi službenika probacije (NN 78/10.), Pravilnik o službenoj iskaznici službenika probacije (NN 72/10., 83/10.), Pravilnik o načinu provedbe inspeksijskog nadzora nad radom ureda za probaciju (NN 83/10.), te Pravilnik o zaštiti i korištenju arhivskog i registraturnog gradiva Uprave za probaciju i podršku žrtvama i svjedocima ministarstva pravosuđa (NN 83/10.). S danom 1. siječnja 2013. godine na snagu je stupio novi Kazneni zakon (NN 125/11., 144/12.), zbog čega je bilo nužno donošenje i novog Zakona o probaciji (NN 143/12.) koji je također na snagu stupio 1. siječnja 2013. godine. U roku od tri mjeseca od stupanja ovog Zakona na snagu, ministar pravosuđa obvezan

⁴Stupanjem na snagu Zakona o probaciji prestaje vrijediti Zakon o izvršavanju zaštitnog nadzora i rada za opće dobro na slobodi.

je donijeti novi Pravilnik o načinu obavljanja probacijskih poslova, do kada su na snazi postojeći provedbeni propisi (pravilnici).

Za potrebe ovog rada naznačit ćemo samo najvažnije novine koje za probacijsku službu od 1. siječnja 2013. godine donose novi Kazneni zakon i Zakon o probaciji. Novim zakonskim odredbama otvorena je mogućnost zamjene radom za opće dobro na slobodi kazni zatvora u trajanju do jedne godine, dok je ta mogućnost ranije bila do šest mjeseci kazne zatvora. Kazne zatvora u trajanju do šest mjeseci sada se zamjenjuju radom za opće dobro u svim slučajevima, osim iznimno, kada je sudac obavezan izričito obrazložiti zašto se radom za opće dobro ne bi mogla ostvariti svrha kažnjavanja. Navedeno pretpostavlja da će se u budućnosti češće izricati rad za opće dobro, što u tom slučaju znači i veći opseg posla za probacijsku službu. Nadalje, sada se prvi put u Hrvatskoj uvodi sigurnosna mjera zaštitnog nadzora po punom izvršenju kazne zatvora, čije je izvršavanje stavljeno u nadležnost probacijske službe. Dok je prema prijašnjem Zakonu o probaciji probacijska služba bila nadležna za sudjelovanje u organiziranju pomoći i podrške žrtvi, oštećeniku, obitelji žrtve i obitelji počinitelja, prema novom Zakonu o probaciji, probacijska služba radi sa žrtvama kaznenih djela samo u okviru obavljanja probacijskih poslova vezanih uz počinitelja kaznenog djela.

2.3. Organizacijska struktura

Uprava za probaciju osnovana je Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa u rujnu 2009. godine, kao upravna organizacija u sastavu Ministarstva pravosuđa. U okviru provođenja sveobuhvatne reforme pravosuđa u ožujku 2010. godine donesena je nova Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa kojom je za obavljanje ovih poslova ustrojena Uprava za probaciju i podršku žrtvama i svjedocima. Nakon posljednje reforme Ministarstva pravosuđa, od ožujka 2012. godine probacijski poslovi obavljaju se u okviru Uprave za kazneno pravo i probaciju, u okviru Sektora za probaciju.

Središnji ured, smješten u Zagrebu, koordinira, prati i unaprjeđuje rad probacijskih ureda te provodi upravni i inspekcijski nadzor. Podijeljen je na četiri odjela: Odjel za zaštitni nadzor i rad za opće dobro na slobodi, Odjel za probacijske poslove tijekom izvršavanja kazne zatvora i uvjetnog otpusta, Odjel za probacijske poslove tijekom kaznenog postupka i Odjel za elektronički nadzor.

Probacijski uredi neposredno obavljaju probacijske poslove propisane Zakonom o probaciji. Na području Hrvatske propisano je dvanaest probacijskih ureda.

Tijekom 2011. i 2012. godine s radom su započeli svi probacijski uredi, osim Probacijskog ureda u Dubrovniku, za koji se očekuje da će s radom započeti do kraja siječnja 2013. godine. Kao problem možemo istaknuti činjenicu da su pojedini probacijski uredi nadležni za više županija i "pokrivaju" zaista velika područja, te će biti nužno otvaranje ispostava, kako bi se smanjila udaljenost između probacijskog službenika i osuđenika i lokalne zajednice u kojoj živi, povećala kvaliteta rada i smanjili troškovi izvršavanja.

PROBACIJSKI UREDI	PODRUČJE
Probacijski ured Bjelovar	Bjelovarsko-bilogorska županija, Koprivničko-križevačka županija i Virovitičko-podravska županija
Probacijski ured Dubrovnik	Dubrovačko-neretvanska županija
Probacijski ured Osijek	Osječko-baranjska županija i Vukovarsko-srijemska županija
Probacijski ured Požega	Požeško-slavonska županija i Brodsko-posavska županija
Probacijski ured Pula	Istarska županija
Probacijski ured Rijeka	Primorsko-goranska županija i Ličko-senjska županija
Probacijski ured Sisak	Sisačko-moslavačka županija
Probacijski ured Split	Splitsko-dalmatinska županija
Probacijski ured Varaždin	Varaždinska županija, Međimurska županija i Krapinsko-zagorska županija
Probacijski ured Zadar	Zadarska županija i Šibensko-kninska županija
Probacijski ured Zagreb I	Grad Zagreb
Probacijski ured Zagreb II	Zagrebačka županija i Karlovačka županija

Tablica 2: Područna nadležnost probacijskih ureda

Probacijske poslove u probacijskim uredima obavljaju državni službenici tj. probacijski službenici, visokoobrazovani stručnjaci u području socijalne pedagogije, socijalnog rada, psihologije, pravnih znanosti, a iznimno i drugih društvenih i humanističkih znanosti. U probacijskim uredima aktualno radi 59 službenika, što je nedovoljno za obavljanje svih zakonskim odredbama propisanih poslova te se planira zapošljavanje novih službenika. U procesu ustrojavanja probacijske službe glavni je problem, naročito vezano uz razvoj infrastrukture i zapošljavanje službenika, manjak sredstava državnog proračuna uslijed višegodišnje gospodarske krize, a što značajno inhibira sve predviđene aktivnosti i početak izvršavanja probacijskih poslova u punom opsegu.

2.4. Probacijski poslovi

Prema članku 2. stavku 1. Zakona o probaciji (NN 143/12.), probacijski poslovi se obavljaju radi zaštite društvene zajednice od počinitelja kaznenog djela te njegove resocijalizacije i reintegracije u zajednicu utjecanjem na rizične čimbenike koji su povezani s činjenjem kaznenih djela, a od posebnog su interesa za Republiku Hrvatsku. Sukladno sa člankom 10. Zakona, probacijski poslovi su:

1. nadzor izvršavanja obveza prema rješenju državnog odvjetnika kada odlučuje o kaznenom progonu prema načelu svrhovitosti,
2. izrada izvješća na traženje državnog odvjetnika,
3. izrada izvješća za određivanja mjera osiguranja prisutnosti okrivljenika i mjera opreza te za izbor vrste i mjere kaznenopravne sankcije,
4. izvršavanje zaštitnog nadzora izrečenog uz uvjetnu osudu, uz rad za opće dobro, uz uvjetni otpust i po punom izvršenju kazne zatvora,
5. pribavljanje pristanka na zamjenu kazne zatvora radom za opće dobro te organiziranje i nadziranje izvršavanja rada za opće dobro,
6. izrada izvješća zatvoru, odnosno kaznionici kada za to postoji potreba,

7. izrada izvješća sudu u postupku odlučivanja o prekidu izvršavanja kazne te uvjetnom otpustu,
8. nadzor uvjetno otpuštenog osuđenika,
9. organiziranje i nadziranje izvršavanja posebnih obveza iz Kaznenog zakona i obveza iz Zakona o kaznenom postupku.

Sukladno s važećim zakonskim odredbama, probacijska služba u suradnji s državnim odvjetnikom obavlja niz poslova već tijekom početka kaznenog postupka. Probacijski ured dostavlja izvješće državnom odvjetniku s relevantnim i pouzdanim informacijama potrebnima za procjenu rizika kod odlučivanja o uvjetnom odbacivanju kaznene prijave i odustajanju od kaznenog progona ili kod određivanja mjera opreza (npr. pritvor). Nadalje, nadzire izvršavanje mjera/obveza određenih od strane državnog odvjetnika i u najkraćem mogućem roku izvještava u slučaju njihovog neizvršavanja. U stadiju suđenja, po nalogu suca probacijska služba obavlja niz poslova vezanih uz osiguravanje dostupnosti optuženika i izricanje presude. Dostavlja izvješća vezano uz određivanje/produljivanje pritvora te izvješća vezano uz donošenje presude, a koja sadrže procjenu rizika i okvirnu preporuku sankcije (sankcije i mjere u zajednici ili izdvajanje iz zajednice). U stadiju izvršavanja presude, probacijska služba surađuje sa sudom koji je izrekao i/ili nadzire izvršavanje sankcije, zatvorskim sustavom, te sućem izvršenja. Probacija neposredno izvršava uvjetnu osudu sa zaštitnim nadzorom i rad za opće dobro na slobodi, dostavlja izvješća kaznionici/zatvoru vezano uz pogodnosti izlazaka i odobravanje uvjetnog otpusta i nadzire uvjetni otpust.

Glavne zadaće probacijske službe jesu:

1. procjena rizika i potreba počinitelja i upravljanje rizikom
2. osiguravanje pravovremenih, relevantnih i provjerenih informacija sucima, državnim odvjetnicima i kaznionicama odnosno zatvorima kod donošenja različitih odluka vezano uz počinitelja kaznenog djela
3. brza reakcija u slučaju nepridržavanja obvezi/zabrana i neprimjerenog ponašanja počinitelja kaznenog djela
4. usmjeravanje i podrška počinitelju u socijalnoj integraciji
5. suradnja sa službom socijalne skrbi i drugim službama i organizacijama u zajednici, u svrhu povezivanja počinitelja s resursima u zajednici sukladno s njegovim poteškoćama i potrebama
6. suradnja s policijom,

a **glavne** su **svrhe** obavljanja ovih zadaća:

- I. smanjenje recidivizma i kriminala u zajednici
- II. zaštita prava žrtava i povećanje sigurnosti zajednice.

Nakon otvaranja probacijskih ureda, probacijska služba nastavila je obavljati poslove izvršavanja rada za opće dobro na slobodi i poslove izvršavanja uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom, a koje su ranije obavljali već spomenuti povjerenici. Međutim, novootvoreni probacijski uredi našli su se u situaciji preuzimanja zaista velikog broja zaostalih predmeta, tako da su u prvoj fazi svojeg rada mogli izvršavati samo zaštitni nadzor i rad za opće dobro na slobodi. Naime, stavljanjem izvan snage ranije spomenutog Zakona o izvršavanju zaštitnog nadzora i rada za opće dobro na slobodi i stupanjem na snagu prvog Zakona o probaciji u prosincu 2009. godine, za izvršavanje ovih poslova više nije bilo moguće

imenovati povjerenike. S druge strane, probacijski uredi su, uslijed poteškoća u pronalaganju i adaptaciji prostora i duljine trajanja natječaja za prijam probacijskih službenika, s radom započeli tek u lipnju 2011. godine, što znači da se godinu i šest mjeseci zapravo nije moglo postupati po novim zaprimljenim presudama. Sada su sve ove presude stavljene u rad (osim presuda za koje je nadležan Probacijski ured u Dubrovniku). Aktualno probacijska služba izvršava 439 presuda zaštitnog nadzora i 1 633 presude rada za opće dobro na slobodi. Rad za opće dobro na slobodi na području Republike Hrvatske moguće je realizirati u 377 pravnih osoba.

Od lipnja 2012. godine probacijska služba obavlja posao obavješćivanja žrtve ili oštećenika ili njihove obitelji o otpustu zatvorenika koji izdržava kaznu zatvora zbog kaznenog djela protiv spolne slobode i spolnog ćudoređa, protiv života i tijela ili kaznenog djela s elementima nasilja. U obavljanju ovog posla probacijska služba, koja ipak ponajprije radi s počiniteljima kaznenih djela, nailazi na niz poteškoća. Naime, žrtve kaznenog djela obavijest dobivenu od probacijskog službenika o izlasku počinitelja kaznenog djela na slobodu, često shvaćaju kao upozorenje da se počinitelja trebaju bojati. Traže dodatne informacije o počinitelju kojima probacija ili ne raspolaže (ako počinitelj nije uključen u probaciju) ili se postavlja pitanje koje informacije o počinitelju probacijska služba uopće smije posredovati žrtvi, s obzirom na to da ne postoje zakonske norme kojima bi to bilo propisano. Nadalje, žrtve od probacijskih službenika često traže podršku i pomoć, a za što probacijska služba nema dovoljno kapaciteta ili probacijski službenici nisu adekvatno educirani. Očekuje se da će, po završenom postupku primopredaje, ove poslove od 1. veljače 2013. godine preuzeti Samostalni sektor za podršku žrtvama i svjedocima Ministarstva pravosuđa. Na taj će se način ujedno ionako ograničeni kapaciteti probacijske službe "osloboditi" za rad s počiniteljima kaznenih djela i za obavljanje drugih probacijskih poslova. Aktualno probacijska služba u postupku obavješćavanja radi s 83 žrtve (na dan 15. siječnja 2013. godine).

Od svibnja 2012. godine probacijska služba je započela s nadzorom uvjetno otpuštenih osuđenika – u prvoj fazi, tj. do kraja 2012. godine nadzor se obavljao samo temeljem rješenja o uvjetnom otpustu u kojima je bila izričito utvrđena obveza javljanja probacijskom uredu. Od 1. siječnja 2013. godine, temeljem članka 29. Zakona o probaciji (NN 143/12.), započelo se s nadzorom svih uvjetno otpuštenih zatvorenika, te se do kraja godine očekuje preuzimanje oko 2 000 novih predmeta nadzora uvjetnog otpusta.⁵ Aktualno se u okviru uvjetnog otpusta nadzire 22 osuđenika. Od kolovoza 2012. godine probacijska služba je započela s dostavom izvješća sucima izvršenja kod odlučivanja o odgodi ili prekidu izvršavanja kazne zatvora – trenutačno je u izradi 13 takvih izvješća. U drugoj polovici 2012. godine započelo se i s nadzorom izvršavanja obveza prema rješenju državnog odvjetnika kada odlučuje o kaznenom progonu prema načelu svrhovitosti (aktualno se nadzire 9 takvih obveza), a od početka 2013. godine i s nadzorom provođenja obveza i mjera naloženih zatvoreniku u rješenju o korištenju pogodnosti izvan kaznionice (trenutačno se nadzire 1 obveza). Opseg ovih poslova nije moguće predvidjeti, s obzirom da će ovisiti o broju obveza koje će biti određene od strane državnog odvjetnika i kaznionice, odnosno zatvora. Tijekom 2013. godine planira se početak obavljanja i drugih zakonom propisanih probacijskih poslova.

⁵ Iz Izvješća o radu kaznionica i zatvora za 2010. i 2011. godinu Ministarstva pravosuđa, vidljivo je da je 2010. godine uvjetno otpušteno 1 818 zatvorenika, a 2011. godine 2 339 zatvorenika.

Unatoč velikom interesu javnosti, planirano uvođenje elektroničkog nadzora zasad je odgođeno uslijed recesije i nedostatka sredstava u državnom proračunu, a sredstva za eventualni pilot-projekt pokušat će se ostvariti apliciranjem za europske projekte.

2.5. Projekti razvoja probacije

Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske je, u suradnji s probacijskom službom Velike Britanije, tijekom 2007. godine realiziralo EU Twinning light project *Support to the Development of a Probation System in Croatia* (Podrška razvoju probacijskog sustava u Hrvatskoj), (u okviru CARDS-a 2004. godine). Glavni rezultat ovog sedmomjesečnog projekta bila je strategija ustrojavanja probacijske službe u Hrvatskoj za razdoblje od 2008. godine do 2012. godine. Ova Strategija je kao dva osnovna cilja definirala razvoj profesionalne probacijske prakse i izgradnju profesionalne probacijske organizacije. Prema Strategiji, misija probacije je suradnja sa zajednicom kako bi se zaštitila javnost i smanjio rizik od povratništva kroz resocijalizaciju i reintegraciju počinitelja kaznenog djela u društvo, te kako bi se osiguralo poštovanje prava i potreba žrtava.

Vezano uz ovaj projekt, od travnja 2008. godine do ožujka 2010. godine britanska Vlada financirala je SPF projekt Tranzicijska podrška razvoju probacijskog sustava u Hrvatskoj, u svrhu daljnjeg stvaranja preduvjeta za razvoj probacije u Hrvatskoj. U okviru ovog projekta realizirani su seminari na svim županijskim sudovima, tijekom kojih su britanski suci našim sucima prenijeli svoja iskustva s probacijom, te dva pilot-projekta od kojih se prvi odnosio na "pilotiranje" probacijskih poslova vezano uz odobravanje i nadzor uvjetnog otpusta, dok je drugi bio fokusiran na "pilotiranje" probacijskih poslova vezano uz određivanje i produljivanje pritvora. U okviru projekta započelo se i s razvojem novog instrumenta standardizirane procjene rizika i potreba počinitelja kaznenog djela.

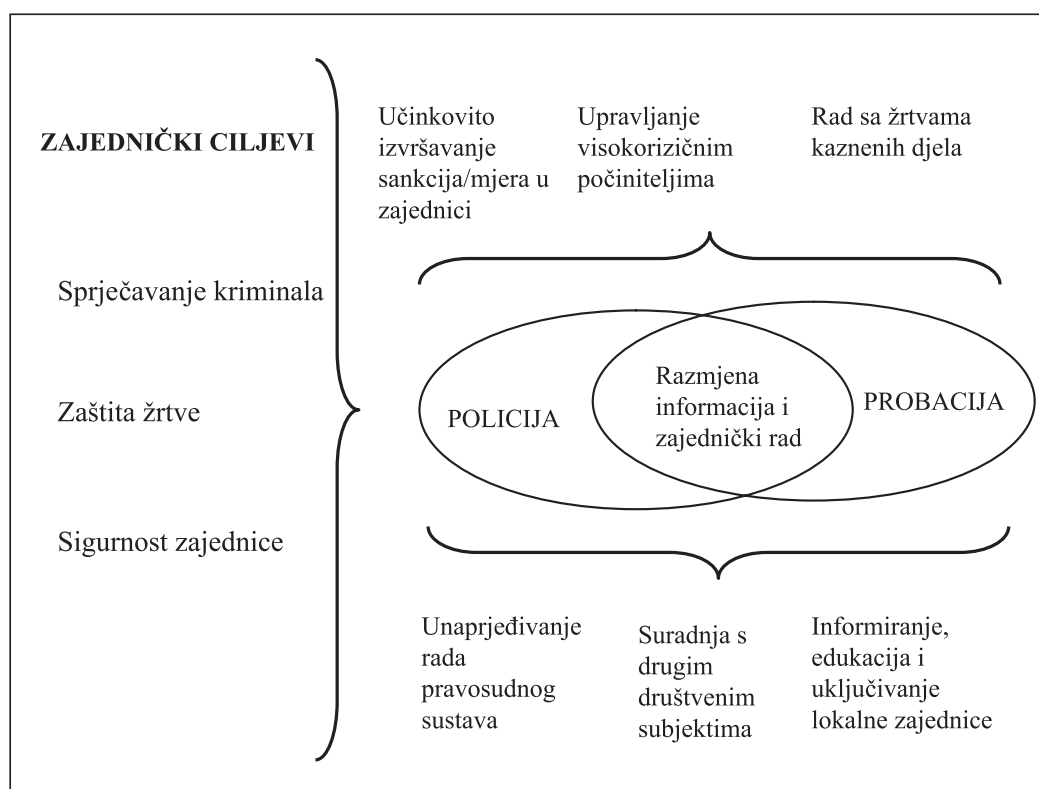
Od 9. lipnja 2011. godine provodi se Projekt Razvoj probacijskog sustava u Republici Hrvatskoj u okviru programa IPA 2008, a koji uključuje Ugovor o nabavi, Ugovor o tehničkoj pomoći i Twinning ugovor. Iz sredstava ovog Projekta namještajem i informatičkom opremom opremljeni su svi probacijski uredi. Osigurana su sredstva za izgradnju informacijskog sustava za probacijsku službu, a projekt informatizacije provodio se od kraja kolovoza 2011. godine do kraja ožujka 2012. godine. Specifična je svrha projekta bila razvoj i implementacija odgovarajuće informatičke podrške probacijskom sustavu u obliku nacionalnog probacijskog registra za korištenje unutar probacijske službe i odgovarajućeg središnjeg aplikacijskog sustava u svrhu pružanja potpore poslovnim procesima. Cijeli je probacijski informacijski sustav (PIS) izgrađen s velikim naglaskom na otvorenosti za daljnje nadogradnje i integracije s drugim sustavima.

Kao partner u provođenju Twinning projekta odabran je konzorcij Ujedinjenog Kraljevstva i Republike Češke, a planirani završetak projekta je ožujak 2013. godine. Tijekom 2011. godine unaprijeđen je instrument procjene rizika i kriminogenih potreba počinitelja (sada Sustav procjene počinitelja – SPP) i provedena je edukacija svih probacijskih službenika za primjenu instrumenta i pisanje izvješća vezanih za probacijske poslove. Tijekom 2012. godine za sve probacijske službenike realizirani su seminari o upravljanju slučajem (*case management*), motiviranju počinitelja kaznenih djela na promjenu, nadzoru počinitelja i dokumentiranju poslova, identificiranju i odgovoru na kriminogene potrebe počinitelja te o radu s visokorizičnim počiniteljima. Provedena je i izobrazba rukovodećih

službenika vezano uz Europski okvir za kvalitetno upravljanje (*European Framework for Quality Management – EFQM*), u svrhu stvaranja upravljačkog okvira s identificiranim ključnim identifikatorima provedbe i metodama praćenja, u skladu s EFQM standardima. Nadalje, u rujnu i listopadu 2012. godine održano je više regionalnih seminara za općinske suce i državne odvjetnike, kako bi ih se upoznao s konceptom probacije i razvojem probacijske službe u Hrvatskoj. Aktualno se privodi kraju revizija postojeće petogodišnje Strategije ustrojavanja probacijske službe (od 2008. do 2012. godine) uz istodobnu izradu nove trogodišnje Strategije razvoja probacijske službe (od 2013. do 2015. godine), uz osmišljavanje Strategije upravljanja ljudskim resursima i Komunikacijske strategije probacijske službe (uključujući internu i eksternu komunikaciju).

3. POTENCIJALNE KORISTI PARTNERSTVA POLICIJE I PROBACIJE

Potreba suradnje različitih državnih tijela i službi u zaštiti javnosti je odavno poznati i provjereni imperativ. Vezano uz javnu sigurnost i kriminalitet u lokalnoj zajednici i u domeni vezanoj uz postupanje s osuđenima u zajednici već je naznačena u domaćoj stručnoj literaturi (npr. Novoselović, 2006). Jasno je da se tek zajedničkim, koordiniranim djelovanjem svih službi u području kaznenog pravosuđa mogu postići ciljevi prevencije kriminaliteta.



Grafikon 2: Model potencijalnih područja suradnje policije i probacije

Detektiranje, preveniranje i reduciranje kriminala u zajednici složen je i sveobuhvatan posao, kao i osmišljavanje programa nadzora i rehabilitacije počinitelja kaznenih djela u zajednici. Upravo stoga se razvoj partnerskog odnosa s policijom od samog početka funkcioniranja probacije u Hrvatskoj čini iznimno važnim. Mogućnost suradnje zakonskim propisima načelno je otvorena u dva članka – člankom 8. Zakona o policijskim

poslovima i ovlastima i člankom 4. Zakona o probaciji. Sprječavanje kriminala, zaštita žrtve i sigurnost zajednice tri su cilja zajednička i policiji i probaciji, a što samo po sebi otvara prostor suradnje i zajedničkog rada. Suradnja je potrebna na različitim razinama – na razini ministarstava, na razini regija pa sve do izravne suradnje policijskog službenika i probacijskog službenika "na terenu". Policija i probacijska služba "na prvoj su liniji obrane" od kriminala u zajednici i očekivano je da će biti smatrane i najodgovornijima za sigurnost zajednice. Zajedničkim radom kroz kvalitetnu komunikaciju, dijeljenje vlastitih resursa i potencijala, timsko rukovođenje i planske, zajednički koordinirane aktivnosti, mogu doprinijeti obostranoj dobrobiti, većoj učinkovitosti svojega rada, boljoj percepciji tog rada u javnosti, reduciranju kriminala i većoj sigurnosti zajednice.

3.1. Razmjena informacija/podataka vezano uz počinitelje kaznenih djela

Policijska raspolaže nizom informacija vrlo korisnih za probaciju, kao što su na primjer kriminalna povijest osobe, podaci o boravištu/prebivalištu, prijave/privođenja tijekom probacije i slično, bez kojih probacijska služba teško može napraviti dobru procjenu rizika vezano uz konkretnog počinitelja kaznenog djela, a samim time teško može i predložiti prikladnu sankciju i kvalitetno ju izvršiti.

S druge strane, već tijekom provođenja pilot-projekta uključivanja probacijske službe vezano uz pritvorsku fazu kaznenog postupka, bilo je evidentno da probacijski službenici mogu doći do informacija koje su bile nedostupne policije. Naime, sud je od probacijskih službenika između ostalog zatražio i postupanje u predmetima u kojima je prijatila mogućnost određivanja pritvora ili je pritvor već bio određen i za osobom raspisana potraga, s obzirom na to da je osoba uslijed nepoznatog boravišta bila nedostupna sudu, a policijske provjere na terenu nisu dale rezultate. Prva iskustva pokazala su da probacijski službenici ponekad lakše dolaze do informacija o boravištu tražene osobe pa čak uspijevaju i ostvariti kontakt i uvjeriti osobu da dođe na sud, što se tumači većom spremnošću susjeda, rodbine ili prijatelja da takve informacije daju osobi koja nije u policijskoj odori. Iz navedenog primjera, kao i temeljem dosadašnjih iskustava probacijske službe u obavljanju drugih poslova, može se konstatirati da probacija raspolaže informacijama o počiniteljima kaznenih djela koje mogu biti od koristi policiji tijekom provođenja kriminalističkih istraživanja ali i obavljanja drugih poslova.

Razmjena informacija kojima raspolažu policija, odnosno probacijska služba, može biti obostrano korisno – policija može pomoći probacijskoj službi davanjem informacija o osobama koje oni nadziru, dok informacije dobivene od probacijske službe mogu pomoći policiji u njihovim istraživanjima (a probacijski službenici čak ponekad mogu i potaknuti osobe na probaciji da surađuju s policijom u njihovim istraživanjima). S obzirom na sve navedeno, logično je zaključiti da bi međusobna razmjena informacija/podataka značajno pridonijela učinkovitosti rada i policije i probacijske službe u svrhu osiguravanja sigurnosti zajednice i smanjenja troškova obavljanja "duplih" poslova, a ujedno im i olakšala rad. U nekim europskim državama, primjerice u Engleskoj, policija i probacijska služba već dijele dio zajedničke informatičke baze podataka. Pozitivnim možemo istaknuti činjenicu da je probacijski informacijski sustav od srpnja 2012. godine uspješno povezan s bazom podataka policije na način koji probacijskim službenicima omogućava provjeru adrese počinitelja kaznenog djela kao i adresu drugih osoba uključenih u poslove probacije.

3.2. Učinkovito izvršavanje sankcija/mjera/obveza u zajednici

Učinkovito postupanje s počiniteljem kaznenog djela u zajednici važno je kako bi se spriječilo ponovno počinjenje kaznenog djela i nanošenje štete pojedincu ili zajednici. Osuđena osoba koja u zajednici ne poštuje uvjete po kojima joj je omogućen boravak u zajednici, izbjegava ispunjavanje zahtjeva i pridržavanje ograničenja koja su joj određena, predstavlja stalnu potencijalnu opasnost.

Za počinitelje kaznenih djela kod kojih se to ocijeni međusobno korisnim, probacijska služba može obavijestiti policiju i o uvjetima pod kojima se neka osoba nalazi na probaciji, a policija može povratno obavijestiti probaciju ukoliko ima saznanja o kršenju tih uvjeta. Policija i probacijska služba mogu zajednički pojačano nadzirati selektirane počinitelje kaznenih djela koji izvršavaju sankcije/mjere/obveze u zajednici, nalaze se na pogodnosti izlaska iz zatvora/kaznionice ili su na uvjetnom otpustu, kod povećanog rizika u određenom razdoblju ili za one za koje se vjeruje da su kriminalno aktivni.

Nadalje, prilikom kršenja uvjeta probacije, kada osoba postaje nedostupna pravosuđnom sustavu ("nestane" s poznatog mjesta boravišta) i kad ju je potrebno hitno locirati na traženje suda ili državnog odvjetnika, policija i probacijska služba mogu razmjenjivati informacije u svrhu što bržeg pronalaska osobe i smanjenja rizika od ponovnog počinjenja kaznenog djela.

Aktualno je u tijeku priprema teksta prvog protokola o suradnji između probacijske službe i policije, za koji se očekuje da će biti potpisan u prvom tromjesečju 2013. godine.

3.3. Upravljanje rizikom kod visokorizičnih počinitelja kaznenih djela

U osiguravanju zaštite zajednice poseban problem predstavljaju visokorizični počinitelji kaznenih djela, kao što su primjerice seksualni i nasilni prijestupnici, te drugi počinitelji "teških" kaznenih djela i povratnici. U upravljanju rizikom kod ovih počinitelja nužna je suradnja svih službi koje mogu pridonijeti smanjivanju rizika, a što potom podrazumijeva zajedničko, međusektorsko vođenje slučaja (*case-management*) i kontinuiranu neposrednu razmjenu informacija (naročito na lokalnoj razini). U svrhu prevencije i smanjenja rizika od kriminala počinjenog od strane povratnika, važno je staviti naglasak na proaktivno djelovanje a ne samo na reaktivno, što implicira potrebu osmišljavanja specifičnih protokola i procesa za pravodobnu međusektorsku razmjenu informacija vezano uz procjenu i upravljanje visokorizičnim počiniteljima kaznenih djela, nužno je osnivanje zajedničkih koordinacijskih tijela radi dogovora i provođenja aktivnosti, te održavanje redovitih, a po potrebi i hitnih sastanaka.

3.4. Rad sa žrtvama kaznenih djela

Iako temeljem novog Zakona o probaciji (NN 143/12.) probacijska služba više nije nadležna za pružanje pomoći i podrške žrtvi kaznenog djela, u obavljanju probacijskih poslova probacijska služba će do određene mjere i nadalje raditi sa žrtvama kaznenih djela pa time i surađivati sa svim državnim službama i organizacijama u zajednici koje će se baviti zaštitom žrtava i osiguravanjem pomoći i podrške.

U posljednje vrijeme prisutna je intencija uključivanja svih institucija kaznenopravnog sustava, zdravstva, socijalne skrbi i nevladinog sektora u cjeloviti sustav podrške žrtvama kaznenih djela u Hrvatskoj. Navedeno podrazumijeva jasno definiranje uloga, postupanja i odgovornosti svih subjekata uključenih u rad sa žrtvama kaznenih djela.

Prvi kontakt sa žrtvom nakon počinjenja kaznenog djela najčešće ostvaruje policija. Nadalje, u okviru obavljanja svojih poslova policija već kontaktira (posebice kontakt-policajci) pojedine skupine žrtava, primjerice, žrtve obiteljskog nasilja ili razbojništva, u svrhu podrške, smanjenja osjećaja straha i neformalnog nadzora, ali i pružanja informacija o mogućim oblicima pomoći. U slučaju opetovanih strahova ili poteškoća vezano uz počinitelja kaznenog djela, žrtva će se u pravilu za zaštitu obratiti policiji. Ako se žrtva obraća policiji radi poteškoća vezanih uz počinitelja kaznenog djela koji se već nalazi u probaciji, policija informaciju može proslijediti prema probacijskom uredu. S druge strane, žrtva koja se obraća probaciji s informacijama vezanima uz počinjenje novog kaznenog djela ili drugim informacijama koje bi mogle biti od koristi za policiju, može se uputiti u policijsku postaju ili se također može proslijediti informacija. Policija i probacijska služba također mogu surađivati u izradi različitih planova podrške i zaštite žrtve, kao i u realizaciji konkretnih mjera i aktivnosti u okviru zaštitnih mjera koje su stavljene u nadležnost policije (primjerice kod obiteljskog nasilja). Navedeno je važno radi stvaranja povjerenja sa svim postojećim i potencijalnim žrtvama kaznenih djela, adekvatnog procesuiranja i postupanja s počiniteljima kaznenih djela kao i radi pridobivanja i zadržavanja povjerenja svih građana u kaznenopravni sustav.

3.5. Iniciranje aktivnosti u okviru pravosudnog sustava koje će doprinijeti zaštiti zajednice

Zajedničkim kvalitetnim radom policija i probacijska služba mogu značajno pridonijeti većoj učinkovitosti kaznenopravnog sustava. Primjerice, mogu zajednički surađivati kroz izradu nacрта prijedloga izmjena postojećih ili donošenja novih zakonskih propisa, a koji zajednički rad mogu učiniti učinkovitijim i svrsishodnijim.

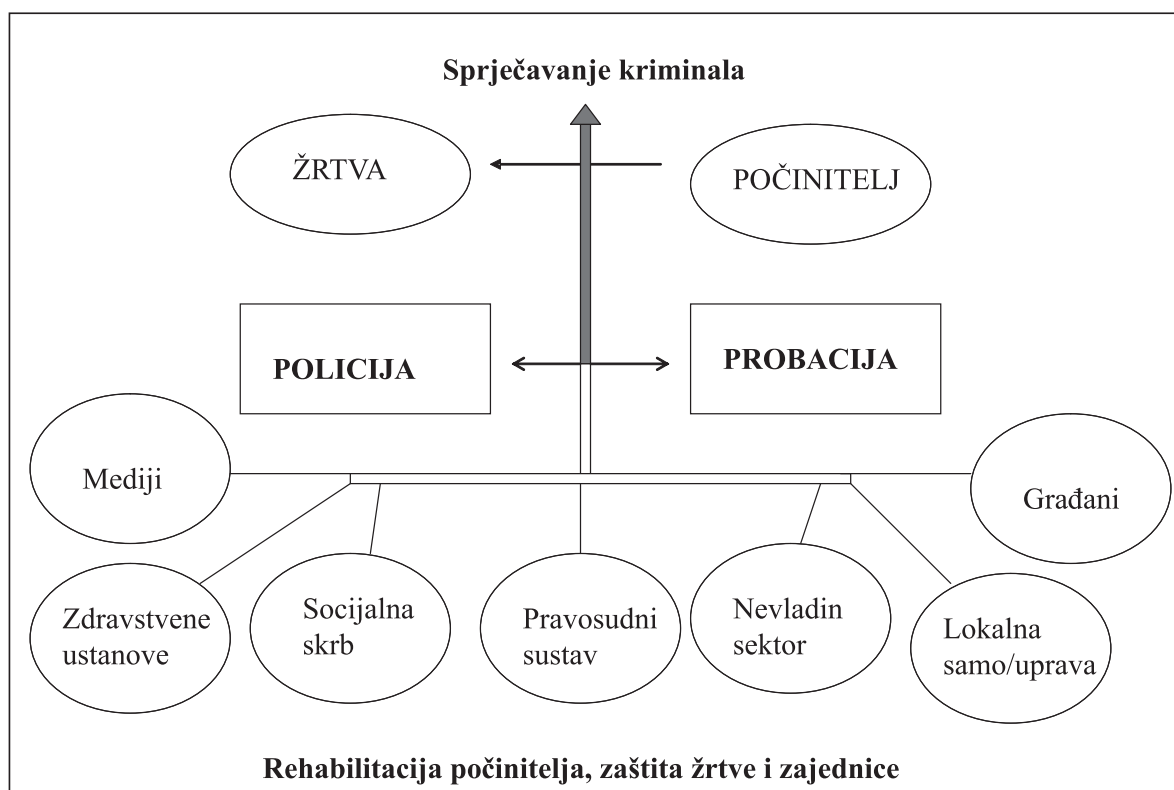
Nadalje, policija i probacijska služba mogu zajednički upućivati na to kako određena obilježja postojećeg pravosudnog sustava (primjerice relativno dugo trajanje sudskih procesa) djeluju na njihov rad. Zajednički mogu ukazivati na poteškoće u realizaciji sudskih odredbi u praksi. Primjerice, psihosocijalni tretman u zajednici koji se aktualno izriče počiniteljima kaznenih djela obiteljskog nasilja zbog izostanka provedbenih propisa najčešće nije moguće izvršavati, što često znači da je osoba ostala u zajednici, najčešće u svojoj obitelji, bez adekvatnog tretmana koji se ocjenjuje nužnim, te da i nadalje postoji stalna opasnost ponovnog počinjenja kaznenog djela.

3.6. Poticanje drugih društvenih subjekata na veću aktivnost u zaštiti zajednice

Prevenција činjenja kaznenih djela nužno obuhvaća i socijalne i ekonomske uvjete iz kojih kriminalitet može proizaći jer je jedina dobra politika suzbijanja kriminaliteta – dobra socijalna politika. U svrhu analize i prepoznavanja rješenja uočenih problema u zajednici, te identificiranja mehanizama i resursa za izgradnju sustava učinkovite prevencije, također je moguć zajednički rad policije i probacijske službe s predstavnicima lokalne i regionalne uprave i samouprave, kao kreatorima javnih politika na svom području. Svoj doprinos u

prevenciji kriminala mogu dati i razne institucije – centri za socijalnu skrb, obiteljski centri, centri za ovisnosti itd., a prema kojima također može ići zajednička inicijativa policije i probacijske službe, u smislu veće uključenosti i koordinacije zajedničkog rada. Nadalje, zajedničko poticanje suradnje s organizacijama civilnog društva, kao što su strukovne udruge, organizacije koje se bave liječenjem ovisnosti, podrškom žrtvama i sl., može biti od koristi i za policiju i za probacijsku službu, a ujedno će doprinijeti i boljem ostvarivanju zajedničkih ciljeva. U organizacijskom smislu se mogu koristiti postojeća vijeća za prevenciju kao "prirodna" stjecišta različitih službi i stručnjaka u konkretnoj lokalnoj zajednici u definiranju i provođenju strategija za suzbijanje i prevenciju kriminaliteta na tom području.

S obzirom na to da u svojem radu i policija i probacijska služba slijede model djelovanja u zajednici, suradnja sa zajednicom, kvalitetna komunikacija i povjerenje građana od zajedničkog su interesa. Važan segment zajedničkog rada može biti podizanje svijesti građana i javnosti o važnosti i potrebi lokalne prevencije kriminaliteta informiranjem, edukacijom i uključivanjem zajednice kroz zajedničke aktivnosti policije i probacijske službe – zajedničke organizirane kampanje, promotivne akcije, fokus-grupe, okrugli stolovi itd. U svrhu bolje informiranosti zajednice i veće transparentnosti svojega rada, informacije o svojem radu policija i probacijska služba mogu zajednički posredovati i putem sredstava javnog priopćavanja. U okviru zajedničkih akcija može se također poticati i vođeni i koordinirani volonterski rad građana. Policija i probacijska služba na ove načine mogu inicirati i predvoditi angažman zajednice vezano uz bavljenje svim uvjetima koji pogoduju nastanku i razvoju kriminaliteta, uz angažiranje svih potencijala zajednice na njihovu prevladavanje.



Grafikon 3: Mreža suradnje policije i probacije

4. ZAKLJUČAK

Kriminalitet nije i ne smije biti "problem" samo jedne državne institucije ili službe – to je činjenica koja je dobro poznata svima onima koji se bave kriminalitetom u bilo kojem segmentu. Kriminalitet predstavlja trajan izazov za sva društva što rezultira iznalaženjem novih rješenja za koja se očekuje da će doprinijeti društvenim naporima u suzbijanju i preveniranju kriminaliteta. Od probacijskih sustava u svim državama koje su ga uvele očekuje se značajan doprinos prevenciji i suzbijanju kriminaliteta u smislu ojačavanja učinkovitosti postojećih službi i institucija (primjerice pomoći državnom odvjetništvu i sudovima u donošenju argumentiranih odluka), potpunije resocijalizacije počinitelja kaznenih djela, rasterećenja prenapučenih zatvorskih kapaciteta, veće zaštite društva od počinitelja čija se sankcija provodi u zajednici te pružanja podrške i pomoći žrtvama kaznenih djela. U tom kontekstu se suradnja policije i probacije nameće kao logična i prirodna, o tome svjedoči praksa mnogih zemalja (MAPPA 2009/2010; Murphy, 2008).

U Hrvatskoj je u tijeku profesionalizacija probacije i uvođenje niza novih probacijskih poslova po uzoru na praksu europskih zemalja članica Europske unije. Probacija i policija u određenoj će mjeri dijeliti odgovornost u stvaranju i održavanju sigurnosti zajednice, što je zasigurno značajan argument za početak komunikacije i planiranje suradnje.

LITERATURA

1. Axford, M., Ruddell, R. (2010). *Police-parole partnership in Canada: a review of a promising programme*. International Journal of Police Science and Management, 12(2), 274.-286.
2. Cartledge, C. G., Tak, P. J. P., Tomić-Malić, M. (1981). *Probation in Europe*. Netherlands: European Assembly for Probation and After-Care.
3. Durnescu, I. (2009). *Some Reflections on Community Sanctions and Measures in Europe*. Journal of Criminal Justice and Security, 11(4), 548.-558.
4. Griffin, M., Hepburn, J., Webb, V. (2004). *Combining Police and Probation Information Resources to Reduce Burglary: Testing a Crime Analysis Problem – Solving Approach*. Washington DC: National Institute of Justice.
5. Hamai, K., Ville, R., Harris, R., Hough, M., Zvekic, U. (Eds.) (1995). *Probation round the world. A comparative study*. London and New York: Routledge.
6. Kalmthout, A. M., Durnescu, I. (2009). *European Probation Service Systems: a comparative overview*. U: Kalmthout, A. M., Durnescu, I. (eds). Probation in Europe. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
7. Kim, B., Gerber, J., Beto, D. R. (2007). *Collaboration between Law Enforcement and Community Corrections Agencies*. Telemasp Bulletin, 14(1), 1.-11.
8. Kim, B., Gerber, J., Beto, D. R. (2010). *Listening to law enforcement officers: the promises and problems of police – adult probation partnerships*. Journal of Criminal Justice, 38(4), 625.-632.
9. Kokić Puce, Z., Kovčo Vukadin, I. (2006): *Izvršavanje alternativnih sankcija u Republici Hrvatskoj*. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 13(2), 745.-794.

10. Kovčo Vukadin, I. (2011). *Analiza dinamike i strukture kriminaliteta u Republici Hrvatskoj u razdoblju između dviju velikih reforma kaznenog zakonodavstva (1997.-2011.)*. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 18(2), 359.-416.
11. Leitenberger, D., Semenyna, P., Spelman, B. (2003). *Community corrections and community policing- a perfect match*. FBI Law Enforcement Bulletin, 72(11), 20.-23.
12. Mawby, R. C., Crawley, P., Wright, A. (2007). *Beyond "polibation" and towards "priosolibration"? Joint agency offender management in the context of the Street Crime Initiative*. International Journal of Police Science and Management, 9(2), 122.-134.
13. Mawby, R. C., Worrall, A. (2004). *"Polibation" revisited: policing, probation and prolific offender project*. International Journal of Police Science and Management, 6(2), 63.-73.
14. Murphy, D. (2008). *Police-Probation Partnerships: Managing the Risks and Maximizing Benefits*. Justice Policy Journal. 5(1), 1.-27.
15. Murphy, D., Lutze, F. (2009). *Professional identity and the sharing of coercive power*. Journal of Criminal Justice, 37(1), 65.-76.
16. Nash, M. (1999a). *Police, probation & protecting the public*. London: Blackstone Press Limited.
17. Nash, M. (1999b). *Enter the polibation officer*. International Journal of Police Science and Management, 1(4), 252.-261.
18. Nash, M. (2008). *Exit the polibation officer? Decoupling police and probation*. International Journal of Police Science and Management, 10(3), 302.-312.
19. Parent, D., Snyder, B. (1999). *Police – Corrections Partnerships*. Washington DC: National Institute of Justice.
20. Rajić, S., Maloić, S., Knotek-Iveta, Ž. (2005). *Izvršavanje uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom i rada za opće dobro na slobodi – alternativne sankcije u RH- stanje i perspektive*. Kriminologija i socijalna integracija, 13(1), 119.-132.
21. Snook, B., Eastwood, J. (2009). *Integrated police-patrol internships: The literature*. Unpublished document.
22. Šego, I. (2009). *Zaštita ljudskih prava zatvorenika*. Diplomski rad. Zagreb: Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
23. *** (2010). *Akcijski plan razvoja probacije u Republici Hrvatskoj od 2010. do 2014. godine*. Zagreb: Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske.
24. *** (2007). *Dokumentacija CARDS 2004 programa: EU Twinning Light project "Support to the Development of Probation Service in Croatia"*. Zagreb: Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Uprava za zatvorski sustav.
25. *** (2009). *MAPPA Annual Report 2009/10*. England and Wales: West Mercia Police.

Summary

Irma Kovčo Vukadin, Snježana Maloić, Saša Rajić

Police and Probation – New Partners in Community Protection?

Prevention and crime suppression are demanding and responsible tasks of criminal justice systems, that are more or less successful, struggling with a more demanding types of crime in many countries. More punitive penal policy generally leads to prison overcrowding and high costs of serving prison sentences, with no proven effectiveness in reducing recidivism and crime in general. That is the reason why the penal policy at the European and global level, attaches great importance to supervision and rehabilitation of offenders in the community, the imposition of sanctions and measures which are implemented by the probation services in cooperation with other social agencies. States with a long tradition of probation indicate the importance of cooperation between police, probation and prison system, which is supported by the programs that are implemented in this regard and lead to good results. Given the recently established probation system in our country, this paper focuses on introducing a police expert public with this system, with consideration of potential areas of cooperation between the police and probation service in better community protection.

Key words: probation, police, prevention, crime, alternative sanctions.