

PRAVNO UREĐENJE I PRIMJENA RADA ZA OPĆE DOBRO NAKON REFORME MATERIJALNOG I IZVRŠNOG PRAVA ALTERNATIVNIH SANKCIJA

Prof. dr. sc. Anita Kurtović Mišić *
Dr. sc. Antonija Krstulović Dragičević **

UDK: 343.244(497.5)
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: listopad 2014.

Rad za opće dobro općeprihvaćena je alternativna sankcija koja omogućava realizaciju svih svrha kažnjavanja s naglašenom reparatornom i reintegracijskom funkcijom. Istodobno riječ je o zahtjevnoj sankciji koja zahtijeva znatan angažman probacijske službe u organizaciji izvršenja kao i u nadzoru nad njegovom provedbom, koju stoga treba izricati racionalno. Autorice u radu prikazuju najznačajnije novine u materijalnim i izvršnim propisima koji reguliraju rad za opće dobro i njihov utjecaj na primjenu spomenute alternativne sankcije. Unatoč zakonskoj mogućnosti da se radom za opće dobro zamjenjuje i novčana kazna, autorice upozoravaju na intenciju zakonodavca da se njime ponajprije zamjenjuju kazne zatvora do godine dana, koje bi pak trebale biti iznimka s obzirom na široke mogućnosti izricanja novčane kazne i njezino isticanje kao stožerne kaznenopravne sankcije.

Ključne riječi: rad za opće dobro, alternativne sankcije, probacija

1. UVOD: O RAZLIČITIM ZNAČENJIMA POJMA ALTERNATIVNIH SANKCIJA

Iako se “alternativne mjere i sankcije” ili “alternativne opcije” spominju u svim suvremenim kaznenim zakonodavstvima, teorijskim razmatranjima i već

* Prof. dr. sc. Anita Kurtović Mišić, profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Domovinskog rata 8, Split

** Dr. sc. Antonija Krstulović Dragičević, viša asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Domovinskog rata 8, Split

se duže primjenjuju u praksi zemalja angloameričkog i kontinentalnoeuropskog pravnog kruga, još nema općeprihvaćene definicije koja određuje njihov pojam i prirodu.¹

Razilaženje u mišljenjima o pojmu i vrstama alternativnih mjera i sankcija dodatno povećava i raznolikost njihova pojmovnog određenja od strane međunarodnih tijela, odnosno međunarodnih i regionalnih dokumenata.²

¹ Šeparović alternativnim mjerama, sankcijama ili kaznama smatra sve one mjere kojima se postupa prema delinkventu tako da ga se ne upućuje u zatvor. Možda je ovo prilično široko i na prvi pogled neprecizno poimanje ove vrste sankcija, ali je u svakom slučaju sveobuhvatno i veoma primjenljivo na ovakve vidove sankcija. Šeparović, Z., *Kazneno izvršno pravo i uvod u penologiju*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 152 – 153. Klein definira alternativnu sankciju kao kaznu kojom se izbjegava zatvaranje počinitelja, a kojom se može ostvariti svrha zastrašivanja, rehabilitacije, retribucije i pravde. Tako se pod alternativnim kažnjavanjem podrazumijevaju različiti postupci i mjere kojima se izbjegava vođenje kaznenog postupka i/ili kažnjavanje za počinjeno kazneno djelo, ili se umjesto kazne zatvora počinitelj djela obvezuje da nešto učini ili ne učini, uključuje u neki socijalno-pedagoški ili ambulantni tretman ili se djelomično zatvara. Žakman-Ban, V.; Šućur, Z., *Zaštitni nadzor uz uvjetnu osudu i rad za opće dobro na slobodi – zakonske i provedbene implikacije*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 6, br. 2, 1999., str. 639. Vranj razlikuje alternativne mjere i alternativne sankcije. Spomenuta autorica alternativne mjere definira kao mjere koje se poduzimaju u cilju rješavanja kaznenopravnog spora na način da se spor riješi prije pokretanja kaznenog postupka, tijekom kaznenog postupka, ali bez izricanja kaznenopravne sankcije ili pak nakon provedenog i pravomoćno okončanog kaznenog postupka u postupku izvršenja sankcije. Alternativne sankcije izriču se nakon provedenog kaznenog postupka kojima se mijenja kazna zatvora ili se izriče sankcija koja nije direktna zamjena kazni zatvora, ali se njezinim izricanjem okončava kazneni postupak. Vranj, V., *Alternativne mjere i sankcije u krivičnom zakonodavstvu i praksi u Bosni i Hercegovini*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2009., str. 76 – 80.

² Problemi primjene sankcija retributivnog karaktera, osobito kazne zatvora, prepoznati su još 60-ih godina prošlog stoljeća. Potreba za rješavanjem nastalih problema i primjena restorativne pravde, a s tim u vezi i propisivanje alternativnih mjera i sankcija, aktualizirani su Rezolucijom Ujedinjenih naroda (UN) o uvjetnoj osudi, probaciji i drugim alternativama zatvoru iz 1965. Aktivnosti UN-a u ovom području nastavljene su donošenjem Standardnih minimalnih pravila UN-a za izvaninstitucionalne sankcije (Tokijska pravila) iz 1990. godine, usvojena Rezolucijom Generalne skupštine UN-a 45/10. Tokijska pravila ujedno su i najznačajniji međunarodni izvor iz tog područja. Isto tako, Vijeće Europe (VE) duže se bavilo mogućim rješenjima problema nastalih primjenom kazne zatvora. Tako je Vijeće Europe donijelo niz dokumenata koji na neposredan ili posredan način pokušavaju naći najadekvatnije rješenje (s ciljem smanjenja stope kriminaliteta) problema prenapučenosti penalnih ustanova, kao jednim od najaktualnijih problema krajem prošlog i početkom ovog stoljeća i rješenja niza drugih propratnih posljedica

U definiranju pojma alternativnih sankcija i mjera ponajprije valja poći od značenja riječi “alternativno” u kontekstu kaznenopravnih sankcija. Pođemo li od stajališta da je kazna zatvora glavna kaznenopravna sankcija, alternativne bi sankcije i mjere bile sve one kojima se postupa prema delinkventu tako da ga se ne upućuje u penalnu ustanovu. Iako na prvi pogled izgleda krajnje proturječno promovirati izbjegavanje izricanja ili izvršenja kazne zatvora cijelim spektrom alternativa, a istodobno kaznu zatvora smatrati glavnom kaznom, nesporno je da se većina do sada poznatih alternativnih sankcija temelji upravo na kazni lišenja slobode. Iako im je glavni cilj suziti opseg primjene kazne lišenja slobode, alternativne sankcije ne mogu se zamisliti, niti mogu funkcionirati ako iza njih ne bi stajala kazna lišenja slobode kao “osigurač” kojim se daje do znanja osuđeniku što ga čeka ne ispuni li zahtjeve koji su pred njega stavljeni izricanjem alternativne sankcije.

Drugo moguće značenje izraza “alternativno” u okviru kaznenog prava u širem smislu koristi se za sve pravne oblike i postupke kojima se izbjegava kažnjavanje, odnosno načine kojima se tradicionalni preventivno-rehabilitacijsko-retributivni način reagiranja na kriminal zamjenjuje restorativnim pristupom.

Sljedeće pitanje u svezi s pojmom alternativnih sankcija i mjera jest pitanje kriterija diferencijacije sankcija i mjera – što je to alternativna sankcija, a što alternativna mjera?

U odgovoru na to pitanje treba poći od definicije pojma kaznenopravne sankcije, koje su također različite s obzirom na to da moderni kazneni zakonici i teoretičari kaznenog prava ne ograničavaju pojam sankcije nekom krutom definicijom.³

Prema tradicionalnom, užem shvaćanju u kaznenopravne sankcije koje se mogu primijeniti prema punoljetnim počiniteljima pripadaju kazne i sigurnosne mjere, pa bi sukladno tome alternativne sankcije bile one koje se izriču nakon provedenog kaznenog postupka kojima se zamjenjuje kazna zatvora ili novčana kazna (npr. rad za opće dobro) ili se izriče sankcija koja nije direktna

zatvaranja. Alternativne mjere i sankcije kao osnovni objekt interesa VE-a posebnim su predmetom nekoliko dokumenata: Preporuke Rec (92) 16 o europskim pravilima o sankcijama i mjerama koje se provode u zajednici, Preporuke Rec (2000) 22 o poboljšanju primjene europskih pravila o sankcijama i mjerama koje se provode u zajednici, najnovije Preporuke Rec (2010) 01 o europskim probacijskim pravilima te Preporuke Rec (99) 22 o prenapučenosti i inflaciji zatvorske populacije.

³ Iz navedenog je razloga iz novog hrvatskog Kaznenog zakona izbačena odredba o vrstama kaznenopravnih sankcija.

zamjena kazni, ali se njezinim izricanjem okončava kazneni postupak (npr. oslobođenje od kazne).

Prema novijim, sve šire prihvaćenim stajalištima pojam kaznenopravne sankcije obuhvaća sve kazne, kaznene mjere i obveze koje nadležno tijelo (policija, tužiteljstvo, sud, tijelo koje odlučuje o uvjetnom otpustu itd.) može izreći počinitelju u predraspravnoj fazi suđenja i izvršenja. Prema ovom konceptu nema razlike između pojma alternativne mjere i sankcije jer su obje kategorije obuhvaćene pojmom kaznenopravne sankcije u širem smislu.

U ovom se radu pojam “sankcija” koristi u tradicionalnom, užem značenju, a pojam “alternativno” u smislu zamjene, odnosno odustanka od izvršenja izrečene kazne. Slijedom navedenog, pojam alternativnih sankcija u ovom radu obuhvaća dvije zamjenske kazne – rad za opće dobro (čl. 55. KZ-a) i uvjetnu osudu u svim zakonskim modifikacijama (čl. 56. – 58. KZ-a). Kućni zatvor (čl. 44. st. 4.) s polazišta užeg pojma kaznenopravne sankcije ne možemo smatrati alternativnom sankcijom, nego posebnim načinom izvršenja kazne zatvora, odnosno alternativom institucionalnom lišenju slobode.⁴

2. INTENCIJE ZAKONODAVNE REFORME U PODRUČJU ALTERNATIVNIH SANKCIJA I STATISTIČKI POKAZATELJI NJEZINE NUŽNOSTI

Rad za opće dobro (dalje u tekstu: ROD) u hrvatskom materijalnom kaznenom zakonodavstvu zamjenska je kazna, odnosno jedna od “alternativnih sankcija” koju hrvatsko kazнено zakonodavstvo, kao i većina suvremenih kaznenih zakona, predviđa u svojem katalogu sankcija. S obzirom na to da je spomenuta sankcija dio sustava kaznenopravnih sankcija, cjelovitu raspravu o načinu njegove primjene nije moguće provesti izolirano od sustava kao cjeline, odnosno ostalih sankcija. Stoga ćemo raspravu o radu za opće dobro započeti prikazom podataka o njegovoj primjeni u komparaciji s ostalim alternativnim sankcijama, kao i podacima o primjeni glavnih kazni koje se radom za opće dobro mogu zamijeniti.

⁴ Osim navedenih alternativnih sankcija hrvatsko kazнено zakonodavstvo poznaje i niz alternativnih mjera kojima se izbjegava izricanje kazne, odnosno vođenje kaznenog postupka (uvjetna odgoda kaznenog progona iz čl. 206.d ZKP-a), institucionalno lišenje slobode tijekom kaznenog postupka (istražni zatvor u domu čl. 119. – 121. ZKP-a), modifikacije izrečene kazne zatvora tijekom njezina izvršenja (uvjetni otpust čl. 59. – 61. KZ-a i čl. 157. – 164. ZIKZ-a i prekid izdržavanja kazne zatvora čl. 155. – 156. ZIKZ-a), niz pogodnosti tijekom izdržavanja kazne zatvora predviđenih ZIKZ-om te pomilovanje.

Jedan od temeljnih ciljeva opsežne zakonodavne reforme materijalnog i izvršnog kaznenog prava odnosio se upravo na alternativne sankcije, odnosno "jačanje uloge i širenje mogućnosti izricanja alternativnih sankcija".⁵ Spomenuti cilj trebao bi se realizirati širenjem mogućnosti primjene rada za opće dobro, širenjem kataloga posebnih obveza i mogućnošću njihova izricanja i izvan uvjetne osude te povećanjem broja alternativnih sankcija. Intencija zakonodavne reforme bila je i "zauzdavanje" prekomjerne primjene uvjetne osude, posebice u slučajevima u kojima se ona primjenjuje bez dodatnih uvjeta, odnosno obveza i nadzora. Uvjetna odgoda izvršenja izrečene kazne zatvora već je desetljećima "prvi izbor" hrvatske sudske politike kažnjavanja, što dokazuju podaci prema kojima je ona krajem osamdesetih godina primjenjivana u oko 50 % svih osuda, dok je 2012. godine primijenjena u 75,3 % slučajeva od broja ukupno izrečenih kazni u RH. Novčana kazna uvjetuje se iznimno rijetko – u posljednjih desetak godina prosječno 0,5 % slučajeva, a bilo je i prijedloga da se i ukine mogućnost njezina uvjetovanja. Ovakva praksa izricanja uvjetne osude u najvećem broju slučajeva suprotna je svim svrhama kažnjavanja jer ne otklanja opasnost ponovnog počinjenja kaznenog djela, niti se ostvaruje svrha kažnjavanja jer osuđenici i opća javnost uvjetnu osudu doživljavaju gotovo jednako kao oslobađajuću presudu s obzirom na to da se u najvećem broju slučajeva izriče bez određivanja ikakvih posebnih obveza.

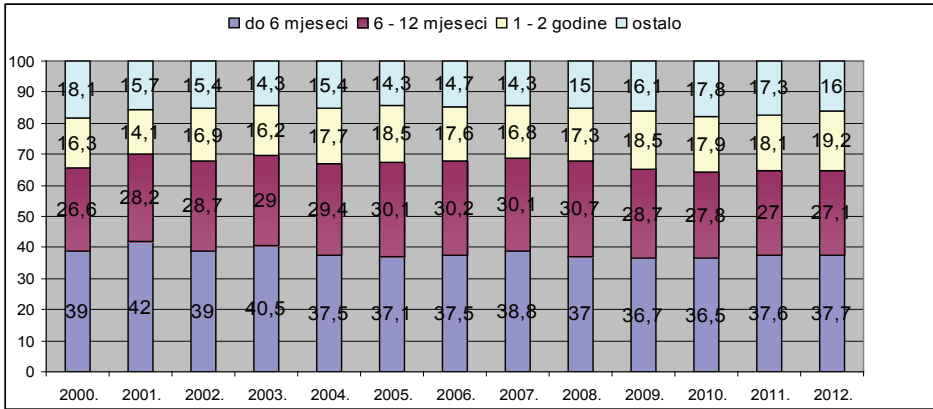
Osim prekomjernog izricanja uvjetovanih kazni zatvora, sljedeći problem na koji se fokusirala posljednja zakonodavna reforma jest iznimno visok udio kratkotrajnih bezuvjetnih zatvorskih kazni, prekomjerno izricanje kojih se htjelo ograničiti izmjenama kod novčane kazne i formalnim naglašavanjem iznimnosti izricanja zatvorske kazne do šest mjeseci.

Da je riječ o doista visokom postotku, vidljivo je iz donjeg grafikona koji prikazuje podatke o udjelu triju potkategorija izrečenih bezuvjetnih kazni zatvora do dvije godine u ukupnom broju izrečenih zatvorskih kazni u dvanaestogodišnjem razdoblju.⁶

⁵ Smjernice za izradu Nacrta prijedloga Kaznenog zakona, citirano prema: Turković, K.; Novoselec, P.; Grozdanić, V.; Kurtović Mišić, A. i dr., *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 3.

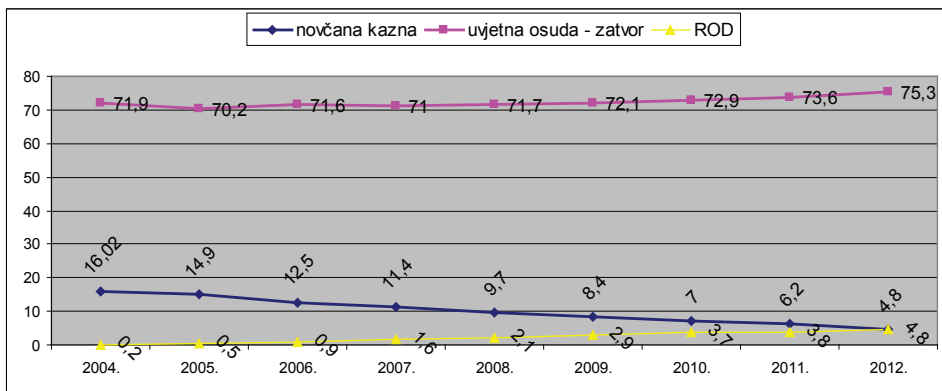
⁶ U komparativnom prikazu podataka predočenih na grafikonima u ovom dijelu rada korišteni su Statistički ljetopisi Državnog zavoda za statistiku (za podatke o kaznama i uvjetnoj osudi) i Izvješća o radu probacijske službe, odnosno ranije Uprave za probaciju i podršku žrtvama i svjedocima (podaci o alternativnim sankcijama).

Grafikon 1: Kretanje udjela bezuvjetnih kazni zatvora do dvije godine u ukupnom broju izrečenih zatvorskih kazni u razdoblju od 2000. do 2012.



Iz predočenih podataka vidimo da kazne zatvora do godine dana u ukupnom broju bezuvjetnih kazni zatvora participiraju s gotovo 70 %, a ako im se pridodaju i bezuvjetne kazne od jedne do dvije godine, taj se postotak penje na više od 80 % i konstantan je tijekom čitavog promatranog razdoblja. Kada podatke o broju bezuvjetnih kazni zatvora do jedne odnosno dvije godine povežemo s podacima o broju izrečenih uvjetnih osuda, onda jasno proizlazi da u strukturi hrvatskog kriminaliteta dominiraju lakša kaznena djela, za koja je u najvećem broju slučajeva bilo moguće izreći novčanu kaznu. Međutim, opće poznato je da je primjena novčane kazne zanemariva. Postotne udjele novčane kazne i trend njezine primjene u desetogodišnjem razdoblju u komparaciji s uvjetnom osudom i radom za opće dobro prikazujemo donjim grafikonom.

Grafikon 2: Postotak novčane kazne, uvjetne osude i rada za opće dobro u ukupnom broju izrečenih kazni u razdoblju od 2004. do 2012.



Gornjim smo grafikonima htjeli još jednom i grafički upozoriti na razmjere općepoznatoga – uvjetnom se osudom u najvećem broju slučajeva ne supstituira izrečena kazna čije se izvršenje njome odlaže (zatvorska), nego ona koja se u najvećem broju slučajeva mogla i trebala izreći, a to je novčana kazna. Nadalje, gornji podaci upućuju na činjenicu da raniji pokušaji “zauzdavanja” masovnog izricanja uvjetne osude formalnim ograničavanjem njezine primjene (npr. nakon novele 2006. kojom je isključena mogućnost izricanja uvjetne osude za kaznena djela s propisanom kaznom težom od pet do deset godina zatvora ako je kazna ublažena sudskim ublažavanjem) – nisu urodili plodom.

Osim s aspekta svrhe kažnjavanja, o čemu smo već govorili, opisana praksa je neprihvatljiva i s ekonomskog gledišta – umjesto da država izricanjem novčane kazne gdje god može barem djelomično kompenzira trošak vođenja kaznenog postupka, angažiranje cjelokupne kaznenoprocenjske “mašinerije” rezultira prijetnjom izvršenja izrečene zatvorske kazne do kojega gotovo nikada neće doći, ili dodatnim troškovima u slučaju kratkotrajnog zatvaranja osuđenika.

Stoga reformsku sintagmu “jačanja uloge alternativnih sankcija” ne treba interpretirati kao poticaj nametanja posebnih obveza i nadzora uz i dalje masovnu primjenu uvjetovanih kazni zatvora. Također, reformski cilj širenja područja primjene rada za opće dobro treba razumijevati kao poticaj na zamjenu u prvom redu kratkotrajnih kazni zatvora čije je izricanje doista opravdano s aspekta svrhe kažnjavanja. Rad za opće dobro nije zamjenska sankcija za uvjetnu osudu, nego su obje sankcije zamjena za kazne, a kazne treba izricati također u duhu ne samo zadnje, nego svih reformi kaznenog zakonodavstva novijeg vremena – novčana kazna uvijek kada je s obzirom na zakonske uvjete moguće i s aspekta svrhe kažnjavanja opravdano. Zakonodavac je i u zadnjoj reformi na nekoliko mjesta izričito dao primat novčanoj kazni spram svih drugih vidova kaznenopravne reakcije: u redoslijedu navođenja kazni u čl. 40. st. 1., omogućavanjem njezina izricanja uvijek kada je za kazneno djelo propisana kazna do tri godine zatvora (čl. 40. st. 4.), normiranju pretpostavki izricanja novčane kazne ispred kazne zatvora, u načinima izvršenja neplaćene novčane kazne (čl. 43.), iznimnosti izricanja kazne zatvora gdje novčanu kaznu navodi kao prvu opciju zamjene ispred rada za opće dobro i uvjetne osude (čl. 45. st. 1.) itd.

3. RAD ZA OPĆE DOBRO

3.1. Pojam, ciljevi i pravna priroda rada za opće dobro

Obavljanje rada za opće dobro (rada u korist zajednice, društveno korisnog rada, radne kazne, kazne služenja u zajednici – kako bi u prijevodu glasili nazivi ove sankcije pronađeni u proučenoj literaturi) kao jedan od simboličnih oblika “popravljanja” štete pričinjene društvu počinjenjem kaznenog djela razvio se iz ideja koja su se pojavile 60-ih godina 20. stoljeća i bile vezane za unapređivanje sistema kažnjavanja i predstavlja danas široko prihvaćenu sankciju u svjetskim i europskim zakonodavstvima.⁷

Koncept rada za opće dobro zasniva se na kombinaciji ciljeva kažnjavanja (oduzimanje slobodnog vremena počinitelju), reparacije (počinitelj mora nadoknaditi štetu koju je počinio), rehabilitacije (posao može počinitelju osigurati stjecanje novih vještina ili mu omogućiti nove kontakte s građanima koji poštuju zakon i koji organiziraju i nadgledaju rad koji se obavlja u zajednici) i reintegracije (zajednica zna za kaznu ili vidi osuđenog, ali za počinitelja postoji šansa da vrati vlastiti ugled).

Uključuje obvezu osuđenika, a u nekim državama i osumnjičenika, da odradi određeni broj sati besplatnog društveno korisnog rada u zamjenu za potpuni ili djelomični odustanak države od primjene neke druge kaznenopravne sankcije.

Prvi organizirani program služenja u zajednici u SAD-u organiziran je 1966. godine u Okrugu Alameda u Kaliforniji. Obuhvatio je siromašne žene koje su počinile prometne prekršaje, a nisu mogle platiti novčane kazne, zbog čega im je prijetila zatvorska kazna. Program je privukao široku pozornost i otvorio je put razvijanju stotina drugih programa služenja u zajednici širom SAD-a. Osim vrlo malog broja iznimaka na kaznu služenja u zajednici gledalo se kao na moguću kaznu u slučajevima lakših kaznenih djela ili je pak izricana kao jedan od uvjeta prilikom izricanja uvjetne osude.⁸

U Engleskoj i Walesu brige vezane uz socijalnu i ekonomsku cijenu zatvorske kazne i dileme u pogledu njezine efikasnosti 1966. godine dovele su

⁷ Ova je mjera još 1972. godine bila propisana britanskim *Criminal Justice Actom*, krajem sedamdesetih i tokom osamdesetih prihvaćena je, osim u Velikoj Britaniji i Republici Irskoj, i u kontinentalnoj i sjevernoj Europi: u Belgiji, Francuskoj, Luksemburgu, Nizozemskoj, Italiji, Njemačkoj, Švicarskoj, Španjolskoj, Portugalu, Danskoj, Norveškoj, Finskoj i Cipru. Također, poznaju je i nova kaznena zakonodavstva bivših istočnoeuropskih država (Poljska, Češka, Mađarska, Letonija itd.) i nekadašnjih država s područja SFRJ (Slovenija, Makedonija, Federacija BiH, Srbija).

⁸ Tonry, M., *Parochialism in U.S. Sentencing Policy*, Crime and Delinquency, vol. 48, 1999., str. 56 – 57.

do osnivanja Savjetodavnog vijeća za kaznenopravne sankcije. Vijeće je 1970. godine podnijelo izvješće (Watsonovo izvješće) i među ostalim preporučilo uvođenje naloga za služenje u zajednici (*community order*). Vlada je na to odgovorila 1972. godine predlaganjem Kaznenog zakona, koji je 1973. godine zamijenjen Zakonom o ovlastima kaznenih sudova. Zakon je predvidio nalog za služenje u zajednici kao posebnu sankciju. On je omogućavao sudu da na bazi posebnog ispitivanja socijalne situacije osudi počinitelja starog najmanje 17 godina kojem se sudi za djelo za koje se ne može izreći kazna zatvora na rad u zajednici bez nadoknade u periodu ne kraćem od 40 i ne dužem od 240 sati. Međutim, sud je ovu kaznu mogao izreći jedino uz suglasnost počinitelja. Za izvršenje spomenute sankcije bila je nadležna služba za uvjetno kažnjavanje, ali nadzor nad samim obavljanjem rada osiguravao je onaj u čiju korist se rad obavljao. Engleski model kasnije je poslužio kao uzor za velik broj europskih i zemalja Commonwealtha.

Pravna priroda rada za opće dobro u suvremenim kaznenim pravosuđima je heterogena jer se on pojavljuje kao:

- samostalna, glavna kazna
- sankcija kojom se zamjenjuje samo novčana kazna (*ab initio* ili kao način izbjegavanja supletornog zatvora), samo kazna zatvora, ili se ROD-om mogu zamijeniti obje vrste kazni
- dopunska sankcija, mjera odnosno uvjet uz uvjetni otpust, sankciju probacije, uvjetni odustanak od kaznenog progona, uvjetni odustanak od izricanja ili izvršenja izrečene kazne zatvora.

Američki sudovi za odrasle počinitelje, osim malobrojnih iznimaka, smatraju da spomenuta sankcija nije dovoljno stroga te da kao takva nije adekvatni supstitut kazni zatvora. To ima za posljedicu da sudovi rad za opće dobro odraslim počiniteljima izriču samo za vrlo laka djela, pri čemu ona služi kao zamjena za novčanu kaznu ili kao jedan od uvjeta kod uvjetnog kažnjavanja.⁹

U Kanadi rad za opće dobro nije zamjena za zatvorsku kaznu, nego se u većini slučajeva izriče kao poseban uvjet uz uvjetnu osudu.

U Škotskoj ROD zamjenjuje kratkotrajne kazne zatvora, primjenjuje se prema počiniteljima starijima od 16 godina, kod svih kaznenih djela, osim onih za koja je u zakonu propisana fiksna kazna.

⁹ Tonry, *ibid.*, ovu promjenu pripisuje činjenici da su u SAD-u desničarski političari "usvojili kontrolu kriminala i nepopustljivost kao politički simbol svoje povećane brige za blagostanje građana".

U Finskoj je rad za opće dobro zamjena za izrečenu kratkotrajnu kaznu zatvora (do osam mjeseci), a može biti izrečen i kao dopunska kazna uz uvjetnu osudu.¹⁰ Sud svoju odluku, među ostalim, bazira i na izvješću probacijske službe o životnim prilikama počinitelja i njegovoj motiviranosti za obavljanje rada. Spomenuto je izvješće obavezan zatražiti državni odvjetnik kada je očekivana kazna u konkretnom slučaju bezuvjetno lišenje slobode kraće od osam mjeseci.

U Francuskoj se rad za opće dobro može izreći kao glavna kazna ili uz uvjetnu suspenziju izvršenja kazne zatvora.

Rad za opće dobro u Španjolskoj može se izreći kao glavna kazna ili kao zamjena za kaznu zatvora ili neplaćenu novčanu kaznu, a može se primijeniti i kao poseban uvjet uz suspenziju izvršenja kazne.

Grupe počinitelja kaznenih djela kojima je ova vrsta sankcije namijenjena razlikuju se od zemlje do zemlje, a te su razlike u direktnoj vezi s položajem koji rad za opće dobro ima u sustavu alternativnih sankcija i mjera u konkretnoj državi. U Španjolskoj i Češkoj može se izreći za kaznena djela za koja je propisana kazna do pet godina zatvora, u Danskoj može se primijeniti kao zamjena za izrečenu kaznu zatvora u trajanju do 18 mjeseci, a u Finskoj je zamjena za izrečenu kaznu zatvora do osam mjeseci.

Najčešće je ipak riječ o počiniteljima lakših kaznenih djela (imovinskih i prometnih), uz iznimku određenih država (npr. Nizozemska i Engleska¹¹) u kojima se ta sankcija primjenjuje i prema visokorizičnim skupinama počinitelja.¹²

¹⁰ Lindenberg, H., *Finland*, u: Van Kalmthout, A.; Durnescu, I., *Probation in Europe*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2008., Ch. 22, str. 319 – 348.

¹¹ 1990. godine više od 37.000 počinitelja dobilo je nalog za rad za opće dobro, od kojih je osam posto bilo izrečeno počiniteljima teških kaznenih djela. U istraživanju koje je proveo Pease (1985.) rad za opće dobro izricao se primarno kao sankcija za djela počinjena protiv imovine (65 %) i prometne prekršaje (27 %), pri čemu je jedna trećina od onih koji obavljaju rad za opće dobro već bila prethodno pritvarana (centri za prihvata i pritvaranje, opća ili maloljetnička skrb). Prosječno trajanje naloga rada za opće dobro bilo je 140 sati. Većina radova u sklopu rada za opće dobro odnosila se na radove održavanja, popravka i ličenja. Pease, K., *Community service orders*, u: Tonry, M.; Morris, N. (ur.), *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, University of Chicago Press, Chicago, 1985.; Skinns, C. D., *Community service practice*, *British Journal of Criminology*, vol. 30, br. 1, 1990., str. 65 – 80.

¹² U državama u kojima se ROD-om zamjenjuju isključivo kazne zatvora istraživači su različitim metodama mjerili opseg do kojeg primjena rada za opće dobro doista predstavlja supstituciju za zatvorsku kaznu i na temelju rezultata zaključili su da je u 45 – 55 % slučajeva rad za opće dobro izrečen počiniteljima koji ne bi bili osuđeni na zatvorsku kaznu. Drugim riječima, u otprilike polovini slučajeva u kojima je izrečen nije ispunio svoju funkciju supstituta zatvorske kazne. Pease K.; Billingham,

Organizacija i nadzor nad izvršavanjem rada za opće dobro mogu biti uređeni tako da je obavljaju državni službenici, probacijska služba, upravna tijela ili tijela socijalne skrbi na nivou lokalne samouprave.

3.2. Mjesto rada za opće dobro u hrvatskom kaznenom sustavu i pretpostavke njegova izricanja

Rad za opće dobro u hrvatskom se kaznenom zakonodavstvu pojavljuje u nekoliko oblika:

- alternativna odnosno zamjenska sankcija kojom se *ab initio* zamjenjuje izrečena novčana kazna ili kazna zatvora do godine dana (čl. 55. KZ-a)
- alternativa, odnosno način izbjegavanja supletornog zatvora (čl. 43. st. 2. KZ-a)
- posebna obveza koju u postupku uvjetnog odustanka državnog odvjetnika od kaznenog progona temeljem načela oportuniteta može rješenjem odrediti državni odvjetnik (čl. 206.d st. 1. toč. 4. ZKP-a).

Kao alternativna sankcija rad za opće dobro u hrvatski je pravni sustav uveden Kaznenim zakonom iz 1997. kao zamjena za izrečenu kaznu zatvora i unatoč prijedlozima dijela teoretičara i komparativnim rješenjima da rad za opće dobro u Kaznenom zakonu iz 2011. bude propisan kao samostalna kaznenopravna sankcija, zadržao je pravnu prirodu zamjenske sankcije.

Pretpostavke primjene ROD-a propisane su Kaznenim zakonom (čl. 55.), dok je njegovo izvršenje uređeno Zakonom o probaciji (Narodne novine, br. 143/2012) (dalje u tekstu: ZOP) i Pravilnikom o načinu obavljanja probacijskih poslova (Narodne novine, br. 29/2013) (dalje u tekstu: PONOPP).

S obzirom na vrstu i visinu kazne izrečene u konkretnom slučaju i uvjeta njezine zamjene radom za opće dobro u Hrvatskoj, razlikujemo dvije situacije:

1. ako je počinitelju izrečena kazna zatvora u trajanju do šest mjeseci, sud je mora zamijeniti radom za opće dobro, osim ako se time ne bi mogla ostvariti svrha kažnjavanja

2. ako je počinitelju izrečena kazna zatvora u trajanju od šest mjeseci do jedne godine, ili novčana kazna u bilo kojem iznosu, sud je može zamijeniti radom za opće dobro.

Iako se ROD-om mogu zamijeniti obje kazne, smatramo da njime treba zamjenjivati ponajprije kaznu zatvora, što uostalom proizlazi iz redoslijeda navo-

đenja kazni u čl. 40. st. 6., u kojem zakonodavac definirajući pravnu prirodu ROD-a navodi da se izriče kao “zamjena za kaznu zatvora ili novčanu kaznu”. Novčanu bi kaznu ROD-om bilo opravdano zamijeniti samo u situacijama kada je s aspekta svrhe kažnjavanja primjereno izreći novčanu kaznu, ali bi njezino izvršenje počinitelja i o njemu financijski ovisne osobe dovelo u iznimno tešku situaciju, ili je riječ o kaznenom djelu za koje je propisana samo novčana kazna.

Za razliku od nekih stranih zakonodavstava; npr. belgijskog koje izrijeckom isključuje mogućnost izricanja ROD-a za kaznena djela ubojstva, otmice, silovanja i seksualnih delikata izvršenih prema maloljetnicima, slovenskog, koji ROD isključuje kod spolnih delikata, španjolskog, koje mogućnost izricanja ROD-a vezuje uz propisanu kaznu do pet godina – hrvatski zakonodavac ne ograničava primjenu ROD-a s obzirom na vrstu kaznenog djela, pa je njegovo izricanje moguće i kod teških kaznenih djela i kaznenih djela iz nadležnosti USKOK-a. Analizom propisanih kazni u posebnoj dijelu KZ-a i njihovim povezivanjem s odredbom o razlozima i granicama ublažavanja kazne možemo zaključiti da je izricanje ROD-a (uz primjenu propisa o ublažavanju kazne) moguće kod 96,3 % kaznenih djela iz posebnog dijela KZ-a.¹³ Uzmemo li u obzir i granicu ublažavanja kod sporazumnog ublažavanja kazne (čl. 48. st. 3. KZ-a), možemo zaključiti da se u slučaju sporazumnog ublažavanja izrečena kazna ROD-om može zamijeniti kod svih kaznenih djela za koja je kao najmanja mjera propisana kazna u trajanju od pet godina.

Osim uvjeta visine izrečene kazne, prema hrvatskom kaznenom zakonodavstvu, formalni uvjet za primjenu ROD-a je i pristanak osuđenika jer je stavkom 4. čl. 55. KZ-a propisano da je izvršenje rada za opće dobro moguće samo ako je osuđenik na njega pristao.

Kaznenim zakonom iz 2011. razriješeno je pitanje trenutka iskazivanja pristanka osuđenika na način da je st. 5. čl. 55. propisano da počinitelj pristanak

¹³ Isključena su sljedeća kaznena djela, odnosno njihovi oblici kod kojih se ni uz primjenu propisa o ublažavanju ne može izreći ROD: genocid (čl. 88. st. 1. i 2.), zločin agresije (čl. 89. st. 1.), zločin protiv čovječnosti (čl. 90.), ratni zločin (čl. 91. st. 1. i 3.), terorizam (čl. 97. st. 3. i 4.), ubojstvo (čl. 110.), teško ubojstvo (čl. 111.), teška kaznena djela protiv spolne slobode (čl. 154. st. 3.), teška kaznena djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta (čl. 166. st. 2. i 3.), napad na zrakoplov, brod ili nepokretnu platformu (čl. 223. st. 6.), razbojništvo (čl. 230. st. 3.), počinjenje kaznenog djela u sastavu zločinačkog udruženja (čl. 329. st. 1. točke 5. i 6.), veleizdaja (čl. 340.), priznavanje okupacije i kapitulacije (čl. 341.), najteži oblici kaznenih djela protiv RH (čl. 351. st. 1. i 2.), ubojstvo osobe pod međunarodnom zaštitom (čl. 352.), otmica osobe pod međunarodnom zaštitom (čl. 353. st. 2.), prijelaz i predaja neprijatelju (čl. 372. st. 1.).

na rad za opće dobro daje službi za probaciju prije samog početka njegova izvršenja, a ne više sudu. Time je otklonjen prigovor koji se upućivao ranijem zakonskom rješenju da se upitom suca za pristanak narušava presumpcija nedužnosti okrivljenika. Osim toga, počinitelju se daje prilika da izrazi pristanak ili odbijanje konkretnog rada koji mu se nudi. Osuđenik svoj pristanak u pisanom obliku daje probacijskom službeniku prije samog početka njegova izvršenja.

Uz određene iznimke (Engleska i Wales, Nizozemska, Njemačka, Kanada) rad za opće dobro primjenjuje se uz pristanak počinitelja i u poredbenom pravu (Škotska, Finska, Francuska). U slučajevima kada se primjenjuje bez počiniteljeva pristanka, naziva se još i "obvezni rad" (*compulsory work*).

Osim spomenutih uvjeta, u nekim se državama, npr. Irskoj, Grčkoj, Malti, Rumunjskoj, Sloveniji, Škotskoj, Mađarskoj, Finskoj, Velikoj Britaniji, Kanadi, kao formalna pretpostavka primjene ROD-a traži i procjena osuđenikove podobnosti, odnosno psihofizičke sposobnosti za obavljanje rada za opće dobro.

Mogućnost utvrđivanja procjene osuđenikove sposobnosti predviđena je i hrvatskim zakonodavstvom i to u čl. 15. st. 2. Zakona o probaciji u kojem stoji da sud može zatražiti izvješće od probacijskog ureda prilikom odlučivanja o izboru vrste i mjere kaznenopravne sankcije, ali sudovi u praksi vrlo rijetko traže takva izvješća; prema podacima Uprave za kazneno pravo i probaciju u 2013. zaprimljena su samo dva zahtjeva, koliko ih je zaprimljeno i tijekom osam mjeseci 2014. godine.

Neka zakonodavstva ograničavaju izricanje ROD-a ranije osuđivanim, odnosno počiniteljima koji su osuđivani za određenu vrstu ili težinu kaznenog djela (Danska, Grčka, Španjolska, Italija). U Španjolskoj zamjena nije dopuštena ako je počinitelj u razdoblju unatrag pet godina bio osuđen za tri i više kaznenih djela iz iste glave Kaznenog zakona.

Ako je počinitelj osuđen zbog obiteljskog nasilja, zatvorska kazna može se zamijeniti jedino radom za opće dobro, uz koji sud mora odrediti obvezu sudjelovanja u posebnim edukacijskim programima i psihološki tretman. Uz navedeno, sud može izreći jednu ili više posebnih obveza, čije kršenje može dovesti do izvršenja kazne zatvora, a vrijeme proteklo na izvršenju alternativne sankcije uračunava se kaznu koja se ima izvršiti.

Hrvatsko zakonodavstvo ne ograničava primjenu ROD-a na primodelinkvente, a prema podacima Sektora za probaciju u 42 % predmeta rada za opće dobro koji su se izvršavali na dan 4. veljače 2014. osuđenici su bili ranije osuđivani, od čega njih 26 % tri i više puta, a 16 % s jednom do dvije ranije presude, a 2012. godine probacijska je služba zaprimila dva predmeta u kojima su počinitelji prethodno kažnjavani 32 puta za različita kaznena djela.

Dijelu osuđenika već je ranije izrican ROD koji nisu izvršili, pa je istodobno u tijeku nekoliko postupaka zamjene neizvršenog ROD-a u prvobitno izrečenu kaznu zatvora.¹⁴

Stoga bi od izricanja ROD-a trebalo isključiti barem one osuđenike kojima je već izricana spomenuta sankcija, ali je nisu u cijelosti izvršili, pod uvjetom da je do neuspjeha sankcije došlo skrivljeno, odnosno zbog okolnosti koje su bile pod kontrolom osuđenika. Navedeno je ograničenje načelno sadržano u odredbi čl. 41. o svrsi kažnjavanja u koju je kao zamjena za kaznu svakako uklopljen i rad za opće dobro, a na svrhu kažnjavanja izriekom se poziva i odredba st. 1. čl. 55. Naime, izricanje alternative kazni počinitelju koji je već jednom "izigrao" sustav nije opravdano s aspekta ni jedne od svrha kažnjavanja.

Kriterij zamjene kazne zatvora radom za opće dobro precizno je određen st. 2. čl. 55. KZ-a, pa tako dva sata rada za opće dobro zamjenjuju jedan dan zatvora, odnosno jedan dnevni iznos novčane kazne. S obzirom na visinu izrečenih kazni koje se mogu zamijeniti ROD-om i kriterij zamjene možemo zaključiti da je maksimalno trajanje ROD-a 720 sati, premda smo analizom ROD-a za 2013. godinu naišli na podatak da su u određenom broju slučajeva (1%) osuđenici odradili 730 sati rada.

¹⁴ U literaturi su pronađeni i rezultati dvaju istraživanja koja su komparirala stopu recidivizma počinitelja kojima je izrečen rad za opće dobro sa skupinom osuđenih na kaznu zatvora ili neku drugu alternativnu sankciju – razlika dobivene stope recidivizma nije bila statistički relevantna. Feeley, Berk i Campbell proveli su istraživanje koje je obuhvatilo sve presude Federalnog suda u Sjevernom okrugu Kalifornije donesene od siječnja 1984. do lipnja 1988. godine. Povrat počinitelja koji su kažnjeni ovom sankcijom nije bio veći nego u slučajevima u kojima je izrečena zatvorska kazna ili stroži uvjeti kod uvjetne osude. Feeley, M. M.; Berk, R.; Campbell, A., *Between two Extremes: an Examination of the Efficiency and Effectiveness of Community Service Orders and their Implications for the U.S. Sentencing Guidelines*, South California Law Review, vol. 66, 1992.-1993., str. 155 – 156; Junger-Tas, J., *Alternatives to prison sentences: experiences and developments*, RDC Ministry of Justice, Kugler, The Hague, Amsterdam, New York, 1994. U nešto starijoj studiji o recidivizmu, Pease *et al.* (*op. cit.* u bilj. 12) uspoređuju skupinu osuđenih počinitelja koji su obavljali rad za opće dobro sa skupinom koja je ili osuđena na zatvor ili neku drugu alternativnu sankciju. Tijekom perioda praćenja od jedne godine 44,2 % onih s nalogom za rad za opće dobro i 33,3 % usporedive skupine ponovno su počinili kazneno djelo. Međutim, kada se u obzir uzme starosna razlika između ove dvije skupine (oni s nalogom za društveni rad bili su mlađi), razlika dobivene stope recidivizma nije više bila statistički tako relevantna. Zapravo i nije bilo neke razlike u težini počinjenih djela između dviju uspoređenih skupina. Statistika Home Officea iz 1983. izvješćuje da 36 % onih s nalogom za društveni rad biva ponovno osuđeno unutar jedne godine. Unutar razdoblja od dvije godine taj postotak raste na cijelih 51 %, a u tri godine na 59 %. Junger-Tas, *ibid.*, str. 28.

Rad se mora izvršiti u roku od jednog mjeseca do dvije godine od početka izvršavanja, a konkretan rok u kojem se rad za opće dobro mora izvršiti i sadržaj rada za opće dobro određuje nadležno tijelo za probaciju.

Broj sati rada za opće dobro, kao i vrijeme na koje se rad može izvršiti, u porredbenom pravu znatno varira i ovisi o njegovoj pravnoj prirodi, vrsti kažnjive radnje za koju je izrečen, odnosno tijelu koje je ROD izreklo.

Izmjenama kanadskog kaznenog zakonodavstva iz 1995. godine uvedene su posebne odredbe koje se odnose na rad za opće dobro daju ovlaštenja sudu da u presudu kojom se izriče uvjetna osuda uvrsti uvjete i poslove koje počinitelj "obavlja u trajanju do 240 sati služenja u zajednici, tijekom vremenskog perioda koji ne smije biti duži od 18 mjeseci".¹⁵ Prosječna dužina trajanja kazni društvenog rada iznosi 49 – 60 sati.

U Škotskoj se trajanje rada može kretati u rasponu 80 – 240 sati (u sumarnom postupku), do maksimalno 300 sati (redovni postupak). Rad se mora izvršiti u roku od 12 mjeseci.

Prema finskom pravu rad za opće dobro može trajati od 20 do 200 sati, a ako je određen uz uvjetnu osudu, maksimalno do 90 sati. U Danskoj, gdje se ROD može primijeniti kao zamjena za izrečenu kaznu zatvora u do 18 mjeseci, trajanje rada iznosi od 30 do 240 sati. Francusko pravo trajanje rada povezuje uz vrstu kažnjive radnje, odnosno tijelo koje ga izriče; prekršajni sud (*police court*) može izreći ROD u trajanju 20 – 120 sati, a kazneni sud (*criminal court*) 40 – 240 sati. Rad se mora izvršiti u periodu određenom sudskom odlukom unutar roka od 18 mjeseci. U Španjolskoj jedan dan rada za opće dobro zamjenjuje jedan dan zatvora, a kad se radom za opće dobro zamjenjuje neplaćena novčana kazna, jedan dan rada za opće dobro zamjenjuje dva dnevna dohotka. U Letoniji je rad za opće dobro zamjena za kaznu zatvora kod lakših kaznenih djela, može trajati 40 – 280 sati, a izvršiti se mora tijekom 5 – 10 mjeseci. Ako počinitelj radi ili se obrazuje, dnevno trajanje rada ograničeno je na 2 – 4 sata, a obavlja se izvan radnog vremena, odnosno vremena koje osuđenik provodi na obveznom školovanju. Za slučaj kršenja obveza predviđenih ovom sankcijom, ROD se zamjenjuje prvobitno određenom kaznom zatvora tako što se dva sata rada zamjenjuju jednim danom zatvora.

Uz rad za opće dobro mogu se izreći i posebne obveze iz čl. 62. KZ-a i/ili zaštitni nadzor iz čl. 64. KZ-a. Nepoštovanje posebnih obveza i zaštitnog nad-

¹⁵ Odjeljak 732.1 (3) (f) Kaznenog zakona Kanade, R. S. C. 1985., c. 46 izmijenjen 2002.

zora može rezultirati opozivom rada za opće dobro, odnosno izvršenjem prvotno izrečene kazne. Tijekom 2013. godine probacijski su uredi zaprimili šest predmeta ROD-a sa zaštitnim nadzorom i pet ROD-a uz posebne obveze¹⁶, a tijekom 2014. (do 8. rujna) jedan predmet rada za opće dobro uz nadzor i 10 predmeta rada za opće dobro uz posebne obveze.

3.3. Postupanje u slučaju neizvršavanja ROD-a

Do neuspjeha u izvršenju rada za opće dobro može doći iz nekoliko razloga:

- 1) osuđeniku se nije mogao uručiti poziv za izvršavanje sankcije, ili se nije javio probacijskom službeniku u roku od osam dana od dana za koji je pozvan, ili osuđenik nije dao pristanak na izvršenje ROD-a
- 2) osuđenik nije u cijelosti ili djelomično izvršio rad za opće dobro
- 3) osuđenik ne izvršava, odnosno ne poštuje posebne obveze i zaštitni nadzor određen uz rad za opće dobro.

U sva tri slučaja ako je rad za opće dobro izrečen u zamjenu za kaznu zatvora probacijski ured će navedenu obavijest dostaviti nadležnom sucu izvršenja (kod kojeg se već nalazi pravomoćna i izvršna presuda s nalogom za izvršenje kazne) radi daljnjeg postupanja, a u slučaju rada za opće dobro izrečenog u zamjenu za novčanu kaznu, probacijski ured će obavijestiti sud presuđenja.

U slučaju neizvršenja rada za opće dobro, kao i posebnih obveza i zaštitnog nadzora ako je određen uz ROD, KZ pravi razliku između skrivljenog kršenja uvjeta i situacije u kojoj je do kršenja došlo zbog okolnosti koje nisu pod osuđenikovom kontrolom.

U slučaju skrivljenog neizvršenja rada za opće dobro (u cijelosti ili djelomično) neizvršeni dio zamjenjuje se prvotno izrečenom kaznom po istom ključu kojim se novčana kazna odnosno kazna zatvora pretvara u rad za opće dobro, a ako ROD nije izvršen bez krivnje počinitelja, probacijski službenik produžiti će rok za njegovo izvršenje.

Skrivljeno kršenje posebnih obveza također rezultira izvršenjem prvotno izrečene kazne, dok u slučaju opravdano neizvršavanje obveza ili izbjegava-

¹⁶ Počiniteljima su bile određene sljedeće obveze: ispunjavanje obveze uzdržavanja (1), liječenje zdravstvenih smetnji koje mogu potencijalno djelovati na počinjenje novog kaznenog djela (1), liječenje ovisnosti o alkoholu u zdravstvenoj ustanovi ili terapijskoj zajednici (1), napuštanje doma na određeno vrijeme (1) i zabranu približavanja žrtvi (1). Izvor: Izvješće o radu probacijske službe za 2013. godinu, dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2014/178%20sjednica%20Vlade//178%20-%2023.pdf>.

nje zaštitnog nadzora sud može zamijeniti izrečene obveze, produljiti rok za njihovo izvršenje ili ih ukinuti, odnosno odrediti zaštitni nadzor ili produljiti njihovo trajanje.

Odredbama o opozivu rada za opće dobro nije precizirano na kome je teret dokaza da je do kršenja uopće došlo i je li ono bilo skrivljeno. S obzirom na to da je izricanje alternativne sankcije izraz volje za humanijim tretmanom počinitelja kaznenih djela, sama činjenica da su osuđeniku izrečene ukazuje na sklonost tijela kaznenog postupka da postupa u njegovu korist, smatramo da bi teret dokaza na ročištima za opoziv trebao biti na osuđeniku. Osim toga, sve se one provode pod nadzorom specijalizirane, neovisne i stručne službe, kojoj je zakonom omogućena fleksibilnost u procjeni hoće li neko kršenje obveza uopće prijaviti nadležnom tijelu. Kada se sve rečeno uzme u obzir, nije vjerojatno da će do ročišta za opoziv uopće doći, ako za to ne postoji valjani razlog, pa bi stoga osuđenik trebao dokazivati da stvari ne stoje onako kako ih je u svojem izvješću prikazao probacijski službenik.

Iskustva probacijske službe pokazuju da sudovi često daju “drugu šansu” osuđeniku koji je prekršio uvjete ROD-a. Dok podaci za 2012. pokazuju da je u RH navedene godine ROD zamijenjen zatvorom u 8,2 % slučajeva, u Škotskoj je to 11 %, a u Engleskoj 18,8 %.¹⁷ Podatke o uspješnosti i razloge neuspješnog okončanja prikazujemo i komentiramo u dijelu članka o primjeni rada za opće dobro.

U Engleskoj je većina neuspjelih naloga za društveni rad posljedica nedolaska na radno mjesto, a ne lošeg radnog učinka. Zanimljivo je da bez obzira na veliki broj neopravdanih izostanaka ti izostanci obično ne dovode do pokretanja postupka opoziva alternativne sankcije i izricanja kazne zatvora.¹⁸ Ponovno izvođenje pred sud u Engleskoj je samo krajnja mjera, što je vidljivo i iz činjenice da se oko polovice zamjena za zatvorsku kaznu počiniteljima kojima je izvorno naložen rad za opće dobro izriče radi ponovnog počinjenja kaznenog djela.¹⁹

¹⁷ Melvor, G., *Community service work placements*, The Howard Journal of Criminal Justice, vol. 30, br. 1, 1991., str. 19 – 29.

¹⁸ Ovo je vezano uz činjenicu da probacijski službenici često uzimaju u obzir i osobne okolnosti počinitelja – na primjer, konflikte u obitelji, depresiju i probleme na poslu, pa stoga često zažmire na jedno oko kod izostanka iz navedenih razloga. Pease, K., *op. cit.* u bilj. 11.

¹⁹ Vass, A. A., *Law enforcement in community service: probation, defence and prosecution*, Probation Journal, vol. 27, br. 4, 1980., str. 114 – 117.

Istraživanja su također pokazala da obavljanje rada u grupi s drugim počiniteljima češće dovodi do neuspjeha u izvršenju ove sankcije (14,4 %) od slučajeva koji se upućuju samostalno na izvršenje rada za opće dobro (6,1 %).²⁰

Iz literature o komparativnim iskustvima primjene rada za opće dobro možemo zaključiti da su tri čimbenika osobito značajna za zadovoljavajuću implementaciju alternativnih sankcija.

Prvo, uvjeti povrede sankcije ne smiju biti postavljeni prestrogo jer ako su uvjeti sankcije pretjerano strogi, tada rad za opće dobro više neće predstavljati nikakvu alternativu zatvoru, što na kraju može dovesti do povećanja broja zatvorskih kazni.²¹

Drugo, probacijski službenik mora imati diskrecijske ovlasti u procjeni do koje mjere kršenje sankcije treba tolerirati, a kada pokrenuti pravne mehanizme za njezin opoziv. Upravo probacijski službenici moraju naći kompromis između prekrute primjene procedura u slučaju povrede uvjeta i preslobodnog stava prema alternativnim kaznama. Također postoji opasnost da će osuđenici radije odabrati odsluženje tradicionalne/pasivne zatvorske kazne nego puno zahtjevnije alternativne sankcije.²² Jedno od rješenja koje je predloženo za ovu

²⁰ Ipak, detaljnija je studija upozorila na to da je ovo stanje posljedica činjenica što je prva skupina imala više iskustva s probacijom od one druge. Slično je i kod počinitelja koji su raspoređeni unutar skupine, pri čemu je stopa neopravdanog dolaska na rad bila češća (54 – 30 %).

²¹ Ilustraciju rečenog predstavlja razvoj engleskih smjernica za rad za opće dobro. Nacionalni standardi za naloge rada za opće dobro iz 1988. uvedeni su dijelom da bi sudstvo steklo više povjerenja u tu sankciju. Prva verzija ovih direktiva kaže da se sankcija prekida odmah nakon dva neopravdana izostanka. Jedino obrazloženje izostanka koje se prihvaćalo bilo je zdravstveni razlozi, hitan slučaj kod kuće ili zahtjevi od strane agencije za zapošljavanje. Kasnije su te odredbe učinjene fleksibilnijima i dodani su i “razlozi izvan utjecaja počinitelja”. Isto tako, svaki je pojedinačni slučaj trebalo provjeriti od strane probacijskog službenika zajedno s davanjem ocjene progressa sankcije i postojanja bilo kakvih iznimnih okolnosti. Prekid društvenog rada stoga se više nije događao automatizmom, što je vratilo važnost ulozi probacijskog službenika.

²² Na temelju stvarnog slučaja/predmeta Eadie i Willis (1989.) ilustrirali su svojstva prosječnog počinitelja kojem se izriče nalog za društveni rad: skromni stambeni uvjeti, nestabilni odnosi sa ženom i/ili djecom, loše zdravlje i stalni posjeti obiteljskom liječniku i/ili bolnici. Stil života prosječnog počinitelja obilježen je neredom, kaosom i nedostatkom discipline. Njegov društveni život često uključuje prekomjernu konzumaciju alkohola i posljedično konflikte pod utjecajem pića koji mogu rezultirati njegovim izbacivanjem iz kućanstva, ozljedama i (privremenom) nesposobnosti za rad. Nepredvidivost ponašanja kod ovakvih počinitelja znači da uspješno odrađivanje sankcije predstavlja i te kako težak cilj, ne samo za počinitelja,

dilemu je primjena odgovarajućih disciplinskih mjera, na primjer određivanje dodatnog broja sati društvenog rada ili plaćanja dodatne novčane kazne bez prekida alternativne sankcije.

Treće, uvjeti implementacije sankcije²³ i procedura kod povrede uvjeta moraju biti jasni i prihvaćeni od strane počinitelja kao primjereni.

3.4. Pravni okvir izvršenja rada za opće dobro

Stupanjem na snagu Zakona o probaciji i Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o ustrojstvu Ministarstva pravosuđa izvršenje rada za opće dobro, kao i svih ostalih alternativnih sankcija i mjera, u nadležnosti je probacijske službe.²⁴

Važeći pravni propisi kojima je regulirano izvršenje ROD-a su Zakon o probaciji (čl. 21. – 26.) i Pravilnik o načinu obavljanja probacijskih poslova (čl. 11. – 16.).²⁵

nego i za probacijskog službenika od kojeg se zahtijeva stalno vođenje i nadzor nad takvim sudionicima. Junger-Tas, J., *op. cit.* u bilj. 14, str. 28.

²³ McIvor je u svojem istraživanju primjene rada za opće dobro u Škotskoj došao do zaključaka da sljedeći faktori osobito pozitivno djeluju na motivaciju i radni učinak osuđenika: učestali kontakti s poslodavcem za kojeg su obavljali rad, osjećaj da je ono što rade doista korisno za društvo, zanimljivo i ugodno radno okruženje. McIvor, G., *op. cit.* u bilj. 17.

²⁴ Do stupanja na snagu Zakona o probaciji izvršavanje rada za opće dobro na slobodi bilo je propisano Zakonom o izvršavanju zaštitnog nadzora i rada za opće dobro (Narodne novine, br. 128/1999, stupio na snagu 8. prosinca 1999., a primjenjivao se od 8. ožujka 2000.) i Pravilnikom o vrsti i uvjetima rada za opće dobro na slobodi (Narodne novine, br. 43/2001, stupio na snagu 19. svibnja 2001.). Na temelju navedenih propisa izvršavanje rada za opće dobro na slobodi (kao i zaštitnog nadzora) bili su u nadležnosti Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav (Odjela za izvršavanje alternativnih sankcija). Sukladno ranije važećim propisima cijelu provedbu rada za opće dobro na slobodi vodio je povjerenik zadužen za konkretan predmet. Povjerenik je istodobno mogao izvršavati tri rada za opće dobro, što je omogućavalo kvalitetan nadzor i izvršavanje toga rada. Da bi se rad za opće dobro mogao početi izvršavati, bilo je nužno organizirati mrežu povjerenika i pravnih osoba na cijelom području Republike Hrvatske. O kvaliteti stvorenog modela najbolje govori činjenica da je, prema podacima iz listopada 2009., u gotovo 98 % slučajeva rad za opće dobro uspješno proveden.

²⁵ Osim navedenih propisa, za područje alternativnih sankcija i mjera relevantni su i Zakon o izvršenju kazne zatvora (Narodne novine, br. 128/1999, 55/2000, 59/2000, 129/2000, 59/2001, 67/2001, 11/2002, 190/2003, 76/2007, 27/2008, 83/2009, 18/2011, 48/2011, 125/2011, 56/2013 i 150/2013) i Zakon o kaznenom postupku (Narodne novine, br. 152/2008, 76/2009, 80/2011, 121/2011, 91/2012, 143/2012,

Zakonske odredbe o obavljanju rada za opće dobro određenog sudskom odlukom u zamjenu za novčanu kaznu ili kaznu zatvora smisleno se primjenjuju i na ROD koji državni odvjetnik može naložiti počinitelju kaznenog djela u okviru uvjetnog odustanka od kaznenog progona.

Nakon što primi pravomoćnu i izvršnu presudu kojom je kazna zatvora ili novčana kazna zamijenjena radom za opće dobro, probacijski ured nadležan prema mjestu prebivališta, odnosno boravišta osuđenika poziva osuđenika radi davanja pristanka za rad za opće dobro.²⁶

Ako osuđenik pristane na rad za opće dobro, probacijski službenik kontaktira najprimjereniju raspoloživu ustanovu ili pravnu osobu²⁷ te dogovara početak i dinamiku rada, uzimajući u obzir osuđenikove sposobnosti i mogućnosti kao što su zdravstveno stanje, stručna sprema, zaposlenje, radno iskustvo i sl. Probacijski ured donosi rješenje kojim se određuje mjesto rada, početak rada za opće dobro i dinamika izvršavanja rada, koje se dostavlja osobi uključenoj

56/2013 i 145/2013). Praksa probacijske službe temelji se, osim na relevantnim hrvatskim propisima i strateškim dokumentima, i na preporukama Vijeća Europe koje se odnose na izvršavanje sankcija i mjera u zajednici: Rec(92)16E 19 October 1992 on the European rules on community sanctions and measures, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=615689>; Recommendation CM/Rec (2010) 1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1575813>; Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije (Narodne novine, br. 91/2010, 81/2013 i 124/2013); Okvirna odluka Vijeća 2008/947/PUP o primjeni načela uzajamnog priznavanja presuda i uvjetnih odluka s ciljem nadzora uvjetnih mjera i sankcija.

²⁶ Ako je rad za opće dobro zamjena za kaznu zatvora, sud će svoju presudu dostaviti i nadležnom sudu izvršenja s nalogom za izvršenje kazne zatvora. Naime, nalog za izvršavanje kazne zatvora može dati samo sud, a ne i tijelo koje provodi probacijske poslove. Za postupanje po nalogu suda za izvršenje kazne zatvora nadležan je sudac izvršenja prema prebivalištu/boravištu osuđenika zbog čega je određeno da će i njemu biti dostavljena pravomoćna i izvršna presuda prvostupanskog suda, s nalogom. Riječ je, dakle, o kazni zatvora koju osuđenik može izbjeći tako da iskoristi šansu koju mu je dao sud i izvrši rad za opće dobro. U tom slučaju sudac izvršenja neće aktivirati nalog za izvršenje kazne zatvora, nego će nakon zaprimljene obavijesti probacijske službe o uspješno izvršenom radu za opće dobro predmet okončati i arhivirati.

²⁷ Uz suglasnost Središnjeg ureda za probaciju pojedini probacijski ured može sklopiti ugovor s ustanovama i drugim pravnim osobama za izvršavanje rada za opće dobro. Kriteriji za odabir pravnih osoba i tijela javne vlasti i zaključivanje ugovora jesu da moraju svojom djelatnosti obuhvaćati poslove humanitarnog, ekološkog i komunalnog značenja kao i druge poslove od opće nacionalnog interesa i interesa za lokalnu zajednicu.

u probaciju i ustanovi ili pravnoj osobi odnosno tijelu javne vlasti u kojem će se izvršavati sankcija.

Na kraju 2013. godine probacijska služba imala je sklopljene ugovore za izvršavanje ROD-a sa 728 pravnih osoba.

Izbor adekvatne pravne osobe jedan je od glavnih problema s kojim se probacijski službenici susreću u praksi. Kod velikog broja osoba koje treba uputiti na ROD riječ je o ovisnicima recidivistima u počinjenju imovinskih kaznenih djela u zdravstveno vrlo lošem stanju (tromboza, hepatitis) zbog kojeg nisu u mogućnosti izvršavati fizički zahtjevne poslove ili čak ni one koji zahtijevaju minimalan fizički napor te su pravne osobe sklone postavljanju različitih uvjeta da bi ih uopće primile.

O upućivanju osuđenika na rad probacijski ured dužan je obavijestiti sud, odnosno državnog odvjetnika. Ovo je bitan trenutak u izvršavanju rada za opće dobro jer se od tada prati ponašanje osuđenika, odnosno njegov odnos prema obvezi, o čemu ovise daljnje odluke suda/državnog odvjetnika.

Ako je uz rad za opće dobro izrečen zaštitni nadzor ili posebna obveza iz čl. 62. KZ-a, najkasnije u roku od 30 dana od davanja pristanka probacijski službenik izraditi će prijedlog pojedinačnog programa postupanja ovoga pravilnika i dostaviti ga nadležnom sudu.

Probacijski ured obavezan je obavijestiti nadležna tijela²⁸ da je rad za opće dobro izvršen. Radi osiguranja kvalitetnog praćenja izvršenja rada za opće dobro koji traje dulje vrijeme (više od 400 sati) određeno je da će probacijski ured dostaviti izvještaj o izvršavanju tog rada i nakon što je odrađena polovina rada.

Ako probacijski ured od ustanove u kojoj se izvršava ROD bude obaviješten (u pisanoj formi) da osoba uključena u probaciju iz bilo kojeg razloga ne obavlja rad za opće dobro, probacijski ured će pozvati osobu uključenu u probaciju, utvrditi razloge neobavljanja rada te upozoriti na posljedice neizvršavanja sudske presude odnosno preuzete obveze.

O učinjenom probacijski će ured sastaviti službenu zabilješku, a po potrebi izvijestiti nadležni sud odnosno državnog odvjetnika i predložiti preispitivanje izvršavanja izrečene sankcije odnosno mjere.

Kada nadležni sud, odnosno državni odvjetnik primi izvješće o neizvršavanju rada za opće dobro, sudac izvršenja pokrenut će postupak izvršavanja

²⁸ Suca izvršenja, kada je riječ o zamjeni zatvorske kazne, prvostupanjski sud, kada je riječ o zamjeni novčane kazne ili državnog odvjetnika, kada je ROD određen u okviru posebnih obveza uz uvjetni odustanak od kaznenog progona.

kazne zatvora (ako je ROD-om bila zamijenjena kazna zatvora), prvostupajski sud zamijenit će novčanu kaznu kaznom zatvora (ako je ROD-om bila zamijenjena novčana kazna), a državni odvjetnik donijeti odluku o nastavku kaznenog progona (ako je ROD određen kao posebna obveza uz uvjetni odustanak od kaznenog progona).

Ako je nastao jedan od razloga za prekid ili odgodu izvršenja rada za opće dobro predviđenih čl. 25. Zakona o probaciji²⁹, osoba kojoj je odlukom suda određena rad za opće dobro može podnijeti molbu za odgodu započinjanja rada za opće dobro probacijskom uredu u roku od tri dana od primitka rješenja o rasporedu na rad, a također je moguće podnijeti i molbu za prekid tijekom izvršavanja rada za opće dobro.

Na temelju molbe osobe kojoj je određen ROD probacijski ured odlučuje o odgodi ili prekidu rada za opće dobro na slobodi nakon provedenog postupka u kojem će utvrditi postojanje razloga za odgodu ili prekid.

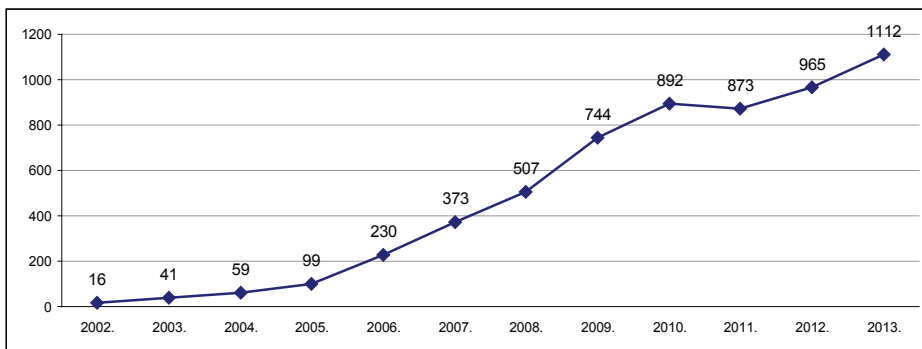
3.5. Statistički pokazatelji, iskustva i poteškoće u primjeni rada za opće dobro³⁰

Kontinuirano zalaganje na izgradnji normativnog okvira i institucionalne mreže za izvršenje alternativnih sankcija rezultiralo je konstantnim porastom broja presuda ROD-a, što je vidljivo iz grafičkog prikaza broja presuda kojima je izrečen ROD zaprimljenih na izvršenje u razdoblju od 2002. do 2013.

²⁹ Razlozi za odgodu ili prekid ROD-a su: akutno oboljenje osuđenika, nastanak teškog invaliditeta ili značajno pogoršanje kroničnog oboljenja; smrtni slučaj člana obitelji, teška bolest, teški invaliditet ili obveza izbjavanja člana uže obitelji osuđenika, čime osuđenik postaje jedini obvezni osiguravatelj skrbi djece, bračnog ili izvanbračnog druga, roditelja, posvojitelja ili posvojenika, kojima je potrebna tuđa pomoć i njega; potreba obavljanja ili dovršenja radova izazvanih elementarnom nepogodom ili drugim izvanrednim događajem zbog čijeg bi neobavljanja nastala znatna materijalna šteta, a u užoj obitelji osuđenika nema druge radno sposobne osobe; rizična trudnoća i roditeljstvo do šest mjeseci života djeteta.

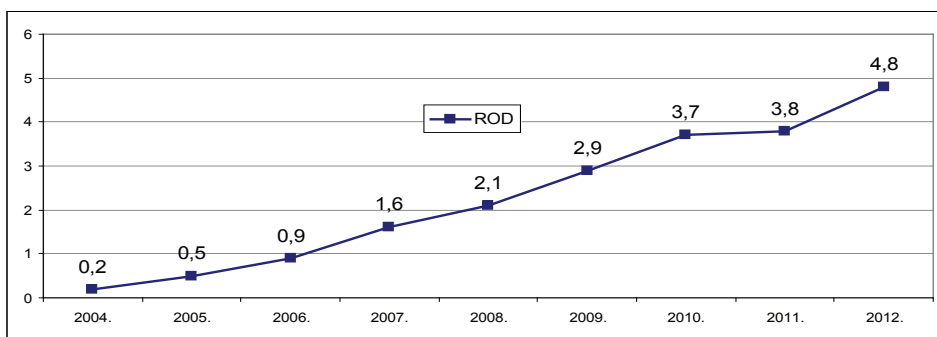
³⁰ U izradi grafikona i tablica, kao i za sve podatke koji se iznose u ovom dijelu, korišteni su sljedeći izvori: Izvješća o radu Uprave za probaciju i podršku žrtvama i svjedocima za 2010. i 2011., Izvješća o radu probacijske službe za 2012. i 2013. godinu, Mjesečna statistika Sektora za probaciju Ministarstva pravosuđa, <http://www.mprh.hr/mjesečna-statistika> (posjećeno 11. rujna 2014.); Sektor za probaciju Ministarstva pravosuđa, *Izvršavanje rada za opće dobro – iskustva/poteškoće/prijedlozi*, materijali Radne grupe za praćenje provedbe Kaznenog zakona, veljača 2014.

Grafikon 3: Broj zaprimljenih presuda rada za opće dobro u razdoblju od 2002. do 2013.



Unatoč konstantnom porastu broja presuda s izrečenim ROD-om, njegov udio u ukupnom broju izrečenih kazni je neznatan – za 2012. godinu iznosio je 4,8 % i bio identičan postotku novčane kazne u istoj godini.³¹ Međutim, za razliku od novčane kazne čija je primjena u desetogodišnjem razdoblju pala za gotovo četiri puta (od 16,4 % u 2004. na 4,8 % u 2012.), postotni udio ROD-a isto je toliko puta porastao. U najvećem broju presuda ROD-a zaprimljenih tijekom 2013. rad je određen bez posebnih obveza i zaštitnog nadzora, dok je zaštitni nadzor uz ROD izrečen u šest presuda, a uz posebne obveze u četiri presude.

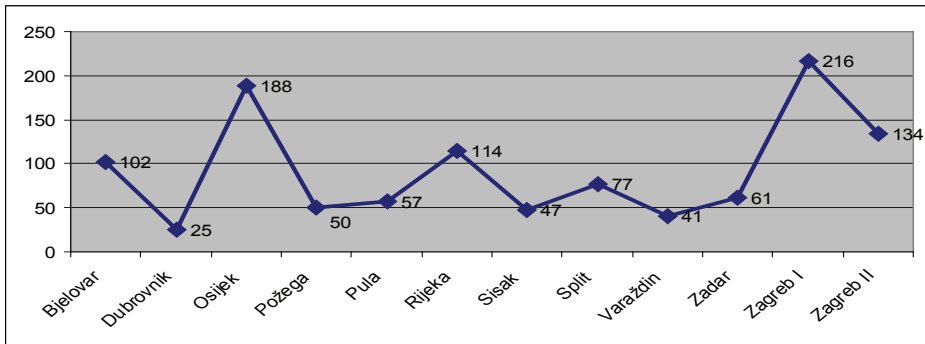
Grafikon 4: Trend kretanja udjela ROD-a u ukupnom broju izrečenih kazni u razdoblju od 2004. do 2012.



³¹ Udio ROD-a po godinama u ukupnom broju izrečenih kazni izračunan je stavljanjem u odnos podataka o broju zaprimljenih predmeta rada za opće dobro prema podacima iz godišnjih izvješća o radu probacijske službe naspram ukupnog broja zatvorskih i novčanih kazni izrečenih u promatranoj godini (sukladno podacima o osuđenim punoljetnim počiniteljima prema izrečenim sankcijama objavljenim u statističkim izvješćima Državnog zavoda za statistiku).

Pregledom broja zaprimljenih presuda ROD-a po pojedinim probacijskim uredima uočavaju se velike razlike koje dijelom proizlaze iz broja i veličine općinskih i županijskih sudova koji gravitiraju pojedinom probacijskom uredu, o učestalosti izricanja rada za opće dobro od strane sudova koji se nalaze na području mjesne nadležnosti pojedinog probacijskog ureda, kao i o duljini vremena rada pojedinih probacijskih ureda.³²

Grafikon 5: Broj zaprimljenih presuda ROD-a tijekom 2013. po pojedinim probacijskim uredima



U nastavku donosimo pregled predmeta ROD-a prema sudovima izricanja; radi lakšeg pregleda u niže navedenoj tablici prikazani su podaci samo za one sudove koji su izrekli više od 15 presuda ROD-a.

Tablica 1: Predmeti ROD-a izvršeni u 2013. prema sudovima izricanja

<i>Sud izricanja</i>	<i>Broj presuda</i>
Općinski sud u Zagrebu	191
Općinski sud u Osijeku	106
Općinski sud u Rijeci	90
Općinski sud u Splitu	47
Općinski sud u Koprivnici	42
Općinski sud u Sisku	42
Općinski sud u Puli	35
Općinski sud u Varaždinu	35

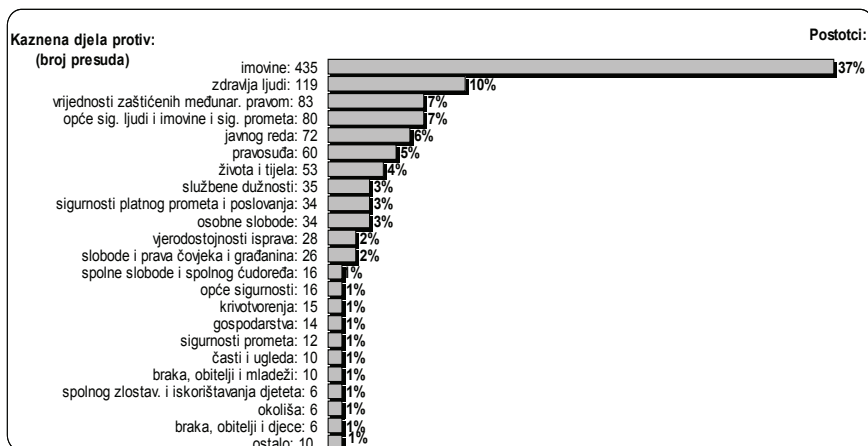
³² Iako je prvi Zakon o probaciji stupio na snagu 1. siječnja 2010. godine, a Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa (Narodne novine, br. 38/2010 i 132/2011) ustrojeno 12 probacijskih ureda, prvih devet ureda otvoreno je krajem lipnja 2011., tijekom 2012. otvorena su još dva (Varaždin i Zadar), dok je probacijski ured u Dubrovniku počeo s radom tek krajem siječnja 2013.

<i>Sud izricanja</i>	<i>Broj presuda</i>
Općinski sud u Vinkovcima	35
Općinski sud u Virovitici	35
Općinski sud u Požegi	34
Općinski sud u Šibeniku	31
Općinski sud u Ivanić-Gradu	26
Općinski sud u Zlataru	26
Općinski sud u Dubrovniku	21
Općinski sud u Kutini	19
Općinski sud u Pazinu	16
Općinski sud u Sesvetama	16
Općinski sud u Zadru	16
Županijski sud u Zagrebu	69
Županijski sud u Vukovaru	33
Županijski sud u Rijeci	26
Ostali	189
Ukupno	1180

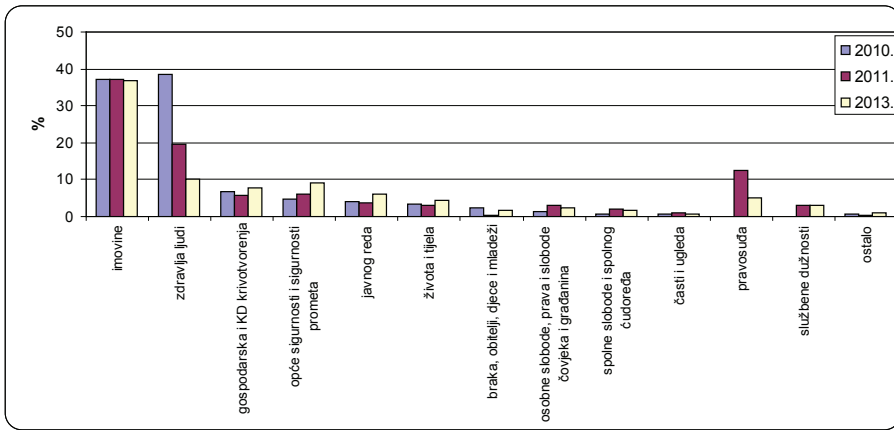
Iz prezentiranih podataka možemo zaključiti da su 84 % presuda ROD-a od ukupnog broja predmeta koje su probacijski uredi izvršili u 2013. izrekla 22 suda.

Primjenu ROD-a prema vrsti kaznenog djela tijekom 2013. zasebno i u komparaciji s njihovim udjelima tijekom 2010. i 2011. godine prikazujemo donjim grafikonima koje ćemo zajednički komentirati.

Grafikon 6: Zastupljenost grupa kaznenih djela u predmetima ROD-a zaprimljenim tijekom 2013.



Grafikon 7: Komparativni prikaz predmeta ROD-a zaprimljenih tijekom 2010., 2011. i 2013. prema kaznenim djelima iz pojedinih grupa kaznenih djela



U strukturi vrsta kaznenih djela u predmetima zaprimljenim tijekom 2013. prevladavaju kaznena djela protiv imovine (37 %) i kaznena djela protiv zdravlja ljudi, odnosno vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom koje treba promatrati kao cjelinu jer se unutar navedenih grupa ROD primjenjivao za kazneno djelo neovlaštene proizvodnje i prometa drogama (čl. 190. KZ/2011), odnosno zlorporabe opojnih droga iz čl. 173. KZ/1997.³³

Trendovi kretanja zastupljenosti navedenih grupa kaznenih djela u razdoblju od 2010. do 2013. pokazuju da je postotak kaznenih djela protiv imovine u ukupnom broju djela za koje se izriče ROD konstantan, dok se postotni udio kaznenih djela zlorporabe droga konstantno smanjuje od 38,6 % u 2010. na 10,1 % u 2013. godini.

Analizom pojedinih kaznenih djela za koja su osuđeni počinitelji koji su tijekom 2013. izvršili ROD uočili smo i teška kaznena djela, kao i “uskočke” predmete; npr. iskorištavanje djece za pornografiju, bludne radnje, otmicu, čedomorstvo, zapuštanje i zlostavljanje djeteta ili maloljetne osobe, silovanje, spolnu zlorporabu djeteta starijeg od petnaest godina, spolni odnošaj s djetetom, usmrćenje, spolni odnošaj bez pristanka, davanje mita, primanje mita.

³³ U istraživanju koje je proveo Pease (1985.) rad za opće dobro izricao se primarno kao sankcija za djela počinjena protiv imovine (65 %) i prometne prekršaje (27 %), pri čemu je jedna trećina od onih koji obavljaju rad za opće dobro već bila prethodno pritvarana (centri za prihvata i pritvaranje, opća ili maloljetnička skrb). Prosječno trajanje naloga rada za opće dobro bilo je 140 sati. Većina radova u sklopu rada za opće dobro odnosila se na radove održavanja, popravka i ličenja. Pease, K., *op. cit.* u bilj. 11.

S obzirom na široku zakonsku mogućnost primjene ROD-a i konkretne slučajeve u kojima je izrečen u povodu počinjenih kaznenih djela iz nadležnosti USKOK-a, pojavili su se zahtjevi za formalnim ograničavanjem primjene ROD-a za određena kaznena djela, kao i za "uskočke" predmete.³⁴ S navedenim prijedlozima formalnog ograničavanja ROD-a ne slažemo se zbog više razloga. Ponajprije, primjena ROD-a već je sada ograničena s obzirom na to da ROD kao zamjenska kazna potpada pod odredbu o svrsi kažnjavanja (čl. 41. KZ-a). Nadalje, u čl. 55. st. 1. ispunjenjem svrhe kažnjavanja uvjetovana je zamjena ROD-om za izrečene kazne zatvora do šest mjeseci, pa se navedeno ograničenje *a fortiori* odnosi na one teže slučajeve u kojima je izrečena kazna od šest mjeseci do godine dana. Osim toga, u općem dijelu KZ-a postoji cijeli niz instituta na temelju kojih može biti isključena protupravnost odnosno kažnjivost kod svih, pa i najtežih kaznenih djela (npr. beznačajno djelo) – ako su ispunjene pravne pretpostavke njihove primjene. Dakle, problem primjene rada za opće dobro na način koji je neprihvatljiv s aspekta svrhe kažnjavanja ne treba rješavati parcijalnim izmjenama KZ-a koje bi zasigurno dovele do nekonzistentnosti njegovih odredaba, nego ulaganjem žalbi na takve sudske odluke. Međutim, problem predstavljaju presude donesene na temelju stranačkog sporazumijevanja kod kojih je sudska kontrola olabavljena³⁵, a mogućnost ulaganja žalbe na presudu vrlo ograničena odnosno potpuno onemogućena u pogledu odluke o kaznenopravnoj sankciji (osim ako je njome prekoračena zakonska ovlast).

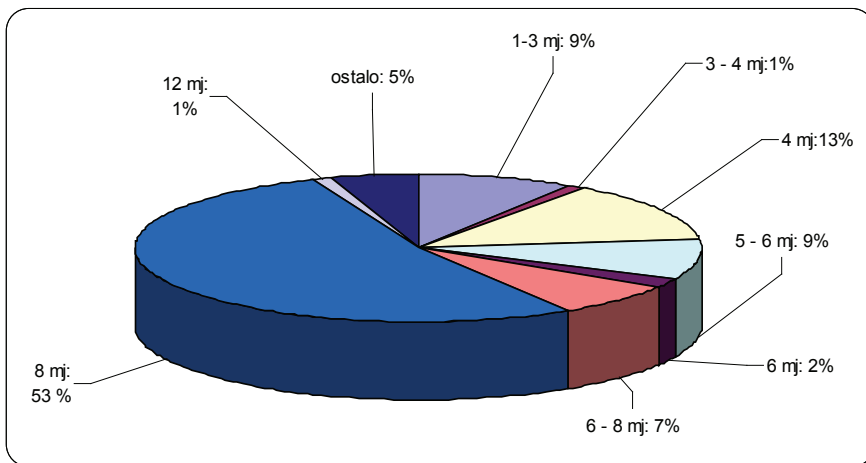
³⁴ Sektor za probaciju Ministarstva pravosuđa, *Izvršavanje rada za opće dobro – iskustva/ poteškoće/prijedlozi*, materijali Radne grupe za praćenje provedbe Kaznenog zakona, veljača 2014.

³⁵ Ako se kazneni postupak vodi za kazneno djelo za koje je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina, a optuženik se očitovao krivim u odnosu na sve točke optužbe, na kraju svojeg iskaza očitovat će se je li suglasan s predloženom vrstom i mjerom kazne, sudske opomene, uvjetne osude, djelomične uvjetne osude, posebnih obveza, zaštitnog nadzora, sigurnosne mjere te mjere oduzimanja predmeta, odnosno druge mjere propisane kaznenim zakonom čije se izricanje traži. Do ovog očitovanja optuženika državni odvjetnik može izmijeniti vrstu i mjeru kazne ili druge mjere propisane kaznenim zakonom predložene u optužnici. Ako se optuženik suglasi i s vrstom i mjerom predložene kazne i druge mjere propisane kaznenim zakonom, sud u presudi ne smije izreći drugu vrstu kazne ili druge mjere propisane kaznenim zakonom, niti veću mjeru kazne od predložene. Navedeno ograničenje se ne odnosi na mjeru oduzimanja imovinske koristi (čl. 417.a st. 6. i 7. Zakona o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 152/2008, 76/2009, 80/2011, 91/2012, 143/2012, 56/2013 i 145/2013).

Prije stupanja na snagu novog KZ-a u strukturi izrečenih kazni zamijenjenih ROD-om prevladavale su kazne u trajanju od šest mjeseci (45,95 %) te kazne u trajanju od tri (11,03 %) i četiri mjeseca (11,4 %).

Na grafikonu prikazujemo strukturu predmeta ROD-a prema visini zamijenjene kazne u predmetima izvršenim tijekom 2103.³⁶

Grafikon 8: Struktura predmeta ROD-a prema visini zamijenjene kazne u predmetima izvršenim tijekom 2103.

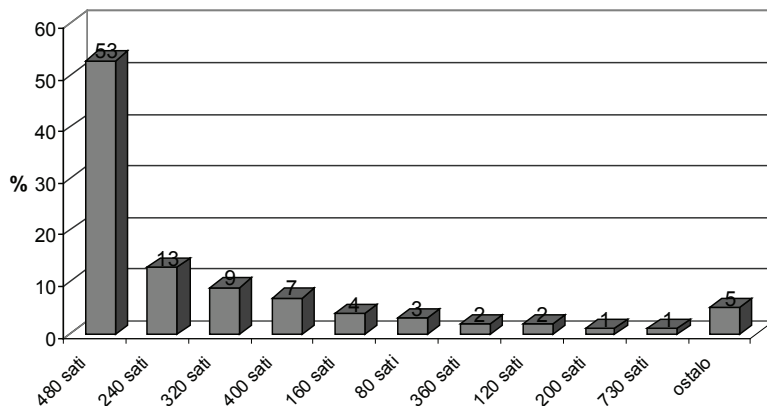


Iz grafikona je vidljivo da sudovi koriste novu zakonsku mogućnost primjene ROD-a za izrečene kazne od šest mjeseci do godine dana s obzirom na to da je udio spomenutih kazni u ukupnom broju zamjena zastupljen sa 61 %. Bilo bi zanimljivo komparirati je li navedena pojava utjecala na smanjenje broja primijenjenih uvjetnih osuda ili je dovela do daljnjeg smanjenja postotka novčane kazne, ali u trenutku pisanja ovog rada to nije bilo moguće zbog nedostatka podataka o primjeni uvjetne osude i novčane kazne u 2013. godini.

Strukturu broja sati rada za opće dobro izvršenih tijekom 2013. u RH prikazujemo donjim grafikonom.

³⁶ Do podataka o duljini izrečene kazne zamijenjene radom za opće dobro došli smo preračunavanjem podataka o broju odrađenih sati rada iz Izvješća o radu probacijske službe za 2013. na način da smo podatke o postotnom udjelu odrađenih sati rada najprije podijelili s dva (kako bismo dobili podatke o duljini izrečenih kazni u danima), a zatim smo dobiveni broj podijelili s 30 (kako bismo dane preračunali u mjesece).

Grafikon 9: Broj sati rada za opće dobro izvršenih tijekom 2013.



Iz prikaza je vidljivo da su osuđenici najčešće izvršavali ROD u trajanju od 480 sati (53 %) – što je ekvivalent kazni zatvora od osam mjeseci, zatim u trajanju 240 sati (13 %) – ekvivalent zatvoru u trajanju od četiri mjeseca, dok su u 1 % slučajeva osobe uključene u probaciju odradile 730 sati rada za opće dobro, što preračunato u mjesece prelazi opći maksimum broja radnih sati predviđen čl. 55. st. 1. i. 2. KZ-a.

Otvoreno je pitanje je li do prekoračenja općeg maksimuma sati ROD-a došlo zbog povrede kaznenog zakona od strane suda ili je takav izračun izvršio probacijski službenik. Naime, u proučenoj literaturi o iskustvima primjene ROD-a naišli smo na podatak da većina sudova samo izriče kaznu zatvora navodeći da se kazna na temelju čl. 55. st. 1. i 2. zamjenjuje ROD-om ne određujući broj sati rada, a neki sudovi na upite probacijskih ureda čak i odbijaju dostaviti izračun.³⁷ Dodatni je problem kada je osuđenik već bio u pritvoru i/ili istražnom zatvoru, pri čemu neki sudovi također ne žele dati odgovor, postoji neusklađenost u razmišljanju sudaca na koji se način oduzimaju dani lišenja slobode tijekom kaznenog postupka, a u nekim slučajevima dani pritvora nisu točno navedeni u presudi. Opisana praksa svakako je neprihvatljiva jer se probacijskom službeniku koji je nadležan za izvršenje sudske odluke ne može prepustiti donošenje odluke o kaznenopravnoj sankciji. Na prvostupanj-

³⁷ Sektor za probaciju Ministarstva pravosuđa, *Izvršavanje rada za opće dobro – iskustva/poteškoće/prijedlozi*, materijali Radne grupe za praćenje provedbe Kaznenog zakona, veljača 2014.; Izvješća o radu Uprave za probaciju i podršku žrtvama i svjedocima za 2011. godinu, dostupno na: www.iusinfo.hr/LegisRegistry/Content.aspx?SOPI=RDOCSB201D20130208NVII4122012T73680673&Doc=RDOCSB_HR.

sku presudu takvog sadržaja trebala je biti uložena žalba zbog apsolutno bitne povrede odredaba kaznenog postupka (nerazumljiva izreka presude), odnosno povrede kaznenog zakona za presude u kojima nije uračunat pritvor odnosno istražni zatvor.

U dijelu predmeta u kojima su sudovi izračunali broj sati rada uočena je neujednačena praksa sudova prilikom zamjenjivanja kazne zatvora radom za opće dobro. Naime, različiti sudovi različito zamjenjuju te dane tako da u odnosu na osuđenike i izrečenu im jednaku kaznu zatvora postoje velike nejednakosti zamjene radom za opće dobro, što doprinosi neravnopravnosti jer su neki osuđenici u odnosu na regionalnu nadležnost suda u nepovoljnijem položaju.³⁸

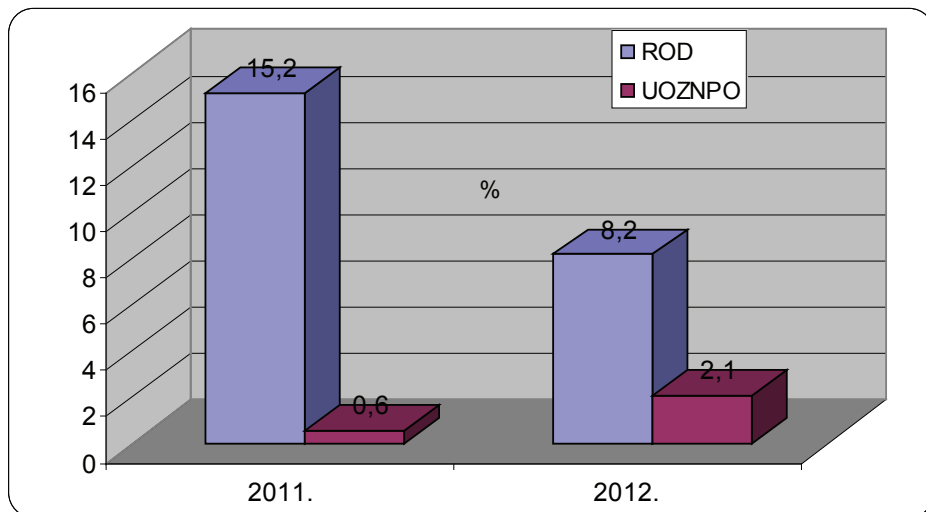
Prema podacima Sektora za probaciju tijekom 2012. godine uspješno je okončano 83 % (614) predmeta rada za opće dobro, a kao razlozi neuspjeha sankcije navode se: obustava izvršenja zbog protoka vremena u kojem se rad morao izvršiti (35 predmeta), u 58 predmeta ROD je zamijenjen prvotno izrečenom kaznom zatvora, dok je u dijelu predmeta razlog neizvršenja zastara.

U izvješću o izvršavanju ROD-a za 2013. godinu kao problemi u svezi s postupanjem nadležnih sudova po izvješćima o neizvršavanju navedena je duljina vremena od izvješća probacijskog ureda o neizvršavanju ROD-a do postupanja suda; neobavješćavanje nadležnog probacijskog ureda o zamjeni neizvršenog ROD-a za kaznu zatvora, uslijed čega ured nakon poslanog izvješća i dalje postupa po predmetu te "štetnje predmeta" odnosno neizvršavanja ROD-a i čekanja predmeta zbog neujednačenog postupanja sudova u svezi s tumačenjem riječi "sud" u st. 7. i 8. čl. 55. KZ-a. Naime, dio sudaca smatra da se ta riječ odnosi isključivo na sud koji je izrekao presudu, pa je po tom tumačenju za opoziv ROD-a uvijek nadležan sud presuđenja bez obzira na to je li njime zamijenjena zatvorska ili novčana kazna. Takva interpretacija nije točna jer i Kazneni zakon (čl. 55. st. 6.) i Zakon o probaciji (čl. 22. st. 1. i 2.) jasno razlikuju donošenje odluke o zamjeni neizvršenog ROD-a s obzirom na to je li njime zamijenjena kazna zatvora (nadležnost suca izvršenja) ili novčana kazna (nadležnost suda presuđenja).

Do zanimljivog podatka došli smo uspoređujući postotak opozvanih predmeta probacijske uvjetne osude i ROD-a, odnosno udio predmeta kod kojih je alternativna sankcija ponovno zamijenjena u kaznu u predmetima izvršenim tijekom 2011. i 2012. godine.

³⁸ Izvješća o radu Uprave za probaciju i podršku žrtvama i svjedocima za 2011. godinu, str. 37.

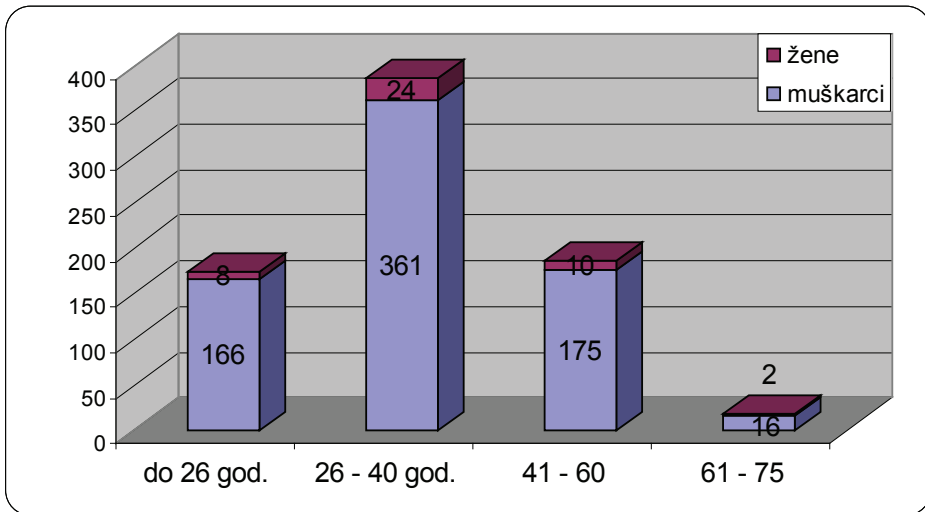
Grafikon 10: Udio predmeta kod kojih je alternativna sankcija zamijenjena kaznom u 2011. i 2012. u ukupnom broju izvršenih predmeta



Dok je tijekom 2011. godine, tijekom koje je 50,1 % alternativnih sankcija još bilo izvršeno putem povjerenika, postotak zamjene ROD-a izvorno izrečenom kaznom iznosio 15,2 % – tijekom 2012. godine postotak kaznom zamijenjenog ROD-a gotovo se prepolovio, dok se istodobno povećao postotak opozvanih probacijskih uvjetnih osuda. Spomenuta pojava možda upućuje na viši intenzitet kontrole nad izvršavanjem alternativnih sankcija od strane novoosnovane probacijske službe u odnosu na kontrolu koju su nad osuđenima provodili povjerenici. Naime, moguće je da je manji broj neuspješnih ROD-ova posljedica okolnosti da je veći broj osuđenika ozbiljno shvatio izrečenu sankciju zbog redovite kontrole urednosti njezina izvršenja, dok je s druge strane povećana kontrola nad ispunjavanjem fakultativnih uvjeta uz probacijsku uvjetnu osudu rezultirala većim brojem otkrivenih nepravilnosti te u konačnici i većim brojem opoziva.

Na kraju statističkih pokazatelja primjene rada za opće dobro donosimo pregled primjene spomenute sankcije po spolu i dobi tijekom 2011. godine.

Grafikon 11: Spol i dob osuđenika u presudama ROD-a u presudama zaprimljenim tijekom 2011. godine



Udio žena koje izvršavaju rad za opće dobro u svim iskazanim dobnim kategorijama osjetno je manji od muškaraca i u ukupnom broju presuda iznosi 5,8 %. Usporedimo li navedeni podatak s ukupnim udjelom žena u osuđeničkoj populaciji koji je za promatranu 2011. godinu iznosio 9,6 %, možemo zaključiti da se rad za opće dobro prema ženama primjenjuje za 3,8 % manje u odnosu na muškarce.

Analiza dobi osoba kojima je izrečena kaznenopravna sankcija rada za opće dobro na slobodi pokazuje da se ROD kod obaju spolova najčešće izriče dobnim skupinama od 26 do 40 godina (50,5 % od ukupnog broja osoba kojima je izrečen ROD), dok je najmanji broj presuda izrečen osobama u dobi od 61 do 75 godina (2,4 %).

S obzirom na stručnu spremu, najveći broj presuda ROD-a izrečen je osobama srednje stručne spreme i kvalificiranim radnicima (58,6 %) te niskokvalificiranim i pomoćnim radnicima (30,4 %).

4. ZAKLJUČAK

Reformirano pravo alternativnih sankcija probacijskom službeniku i sudu omogućava balansiranje u svrhu realizacije dvostrukih, međusobno suprotstavljenih ciljeva alternativnih sankcija – zaštite javnosti koja naglasak stavlja na kontrolu s jedne, kao i rehabilitacijskih ciljeva u funkciji počinitelja koji

zahtijevaju individualni pristup i elasticitet u postupanju s druge strane. Probacijskom službeniku ostavljeno je dovoljno prostora za diskrecijsku procjenu do koje mjere kršenje sankcije treba tolerirati, a kada pokrenuti pravne mehanizme za njezin opoziv, dok sud na izvješće probacijskog službenika, osim opozivom sankcije, može reagirati postavljanjem dodatnih uvjeta, odnosno dodavanjem ili pojačavanjem elemenata kontrole uz nastavak izvršenja alternativne sankcije.

Zakonske izmjene u području pravnih pretpostavki primjene rada za opće dobro, osim širenja formalne mogućnosti njegove primjene, naglasile su njegovu restorativnu i rehabilitacijsku funkciju propisivanjem mogućnosti da se uz rad za opće dobro nametnu posebne obveze i/ili zaštitni nadzor. Analizom primjene rada za opće dobro vidjeli smo da sudovi koriste nove zakonske mogućnosti zamjene izrečenih kazni težih od šest mjeseci do godine dana, nametanje dopunskih mjera (posebnih obveza i zaštitnog nadzora) uz alternativnu sankciju, kao i sve veći udio presuda rada za opće dobro u izrečenim sankcijama.

Međutim, porast broja presuda rada za opće dobro ne može nam biti (jedi-ni) indikator uspješne prakse njegove primjene. Uspješnom primjenom rada za opće dobro možemo smatrati samo one slučajeve u kojima je on primijenjen u skladu s intencijom zakonodavca, a sadržaj rada polučio konkretnu korist za zajednicu.

Sukladno intenciji zakonodavca primarna svrha alternativnih sankcija u hrvatskom kaznenom zakonodavstvu je zamjena kratkotrajnog institucionalnog lišenja slobode u situacijama kada to nije moguće izbjeći izricanjem novčane kazne, što bi s obzirom na široke mogućnosti izricanja novčane kazne trebalo biti iznimno rijetko. Iako se radom za opće dobro može zamijeniti i novčana kazna, smatramo da bi takvu mogućnost trebalo koristiti samo u situacijama kada je s aspekta svrhe kažnjavanja primjereno izreći novčanu kaznu, ali bi njezino izvršenje počinitelja i o njemu financijski ovisne osobe dovelo u iznimno tešku situaciju, ili je riječ o kaznenom djelu za koje je propisana samo novčana kazna.

Reformski cilj učestalije primjene rada za opće dobro nikako ne treba interpretirati kao poticaj na njegovu primjenu umjesto masovnog uvjetovanja zatvorske kazne kojom se neopravdano izbjegava izricanje novčane kazne u situacijama u kojima se ona mogla i trebala izreći.

Dok god sudovi iz bilo kojih razloga, osim onih koji su opravdani s aspekta svrhe kažnjavanja, budu izbjegavali volju zakonodavca da primarna kaznenopravna reakcija na kaznena djela bude novčano kažnjavanje, neće biti ispunje-

na ni svrha alternativnih sankcija. Bude li se rad za opće dobro u sudskoj praksi primjenjivao na način kako se do sada primjenjivala uvjetna osuda, dakle bude li se izricao kao supstitut zatvorske kazne koja u konkretnom slučaju nije ni trebala biti izrečena, nego je to učinjeno zbog izbjegavanja novčane kazne – rad za opće dobro pretvorit će se u rad na društvenu štetu. Umjesto racionalne kaznenopravne reakcije na počinjenje kaznenog djela, smanjenja troškova izvršenja sankcija i jačanja povjerenja građana u alternativne sankcije, doći će do daljnjeg ublažavanja sudske politike kažnjavanja, nepotrebnog opterećenja probacijske službe, jačanja nepovjerenja građana u sudove – posebice u situacijama primjene alternativnih sankcija nakon prethodne nagodbe stranaka u povodu počinjenja kaznenih djela na koja je javnost posebno osjetljiva.

Kod izricanja rada za opće dobro treba voditi računa o tome da njegovo izvršenje pred probacijsku službu stavlja brojne obveze (pozivanje i razgovor s osuđenikom, izrada plana sankcije, pronalaženje odgovarajućeg radnog mjesta i pravne osobe u kojoj bi osuđenik trebao raditi, usklađivanje radnih sati s obvezama počinitelja, nadzor nad obavljanjem rada, pisanje izvješća o tijeku izvršenja, reagiranje na neobavljanje ili neadekvatno izvršenje rada itd.). Probacijska služba je osim na izvršenju predmeta rada za opće dobro (33 % od ukupnog broja zaprimljenih predmeta u 2013.) u znatnoj mjeri angažirana i na predmetima uvjetnog otpusta (48 % zaprimljenih predmeta u 2013.) u okviru kojeg nadzire velik broj visokorizičnih osoba. S obzirom na to da je uvjetni otpust uz zaštitni nadzor važan instrument rasterećenja zatvorskih kapaciteta, što je bio jedan od glavnih ciljeva reforme alternativnih sankcija, treba voditi računa da velik broj predmeta rada za opće dobro ne dovede do neracionalnog korištenja probacijske službe kroz njezino prekomjerno angažiranje na predmetima niskorizičnih osuđenika, nauštrb onih visokorizičnih lišenih slobode koji bi bez nadzora probacijske službe bili zadržani unutar zatvorskog sustava.

Zakon o probaciji kao jedan od probacijskih poslova predviđa izradu izvješća za izbor vrste i mjere kaznenopravne sankcije, na zahtjev suda. Smatramo da bi sud ovakvo izvješće trebao zatražiti uvijek kada smatra mogućim izricanje rada za opće dobro, a zbog osobnih okolnosti počinitelja ima dvojbe oko prikladnosti njezina izricanja. Na taj bi se način otklonio jedan od glavnih problema s kojima se probacijski službenici susreću, a to je izricanje rada za opće dobro osobama koje ga zbog problema s ovisnošću ili lošeg zdravstvenog stanja ne mogu izvršiti. Izricanjem sankcije za koju se unaprijed zna da je osuđenik neće moći izvršiti zasigurno se ne ostvaruje nikakva svrha, pa tako ni svrha kažnjavanja, te stoga takvim osobama ne treba izricati ROD, nego uvjetnu

osudu uz zaštitni nadzor i odgovarajuće posebne obveze. Također smatramo da bi prilikom izbora sadržaja rada za opće dobro probacijski službenik trebao voditi računa o mogućnosti da osuđenik radom ublaži ili otkloni štetne posljedice kaznenog djela, čime bi se dodatno naglasio restorativni karakter sankcije.

Analizirajući izvješća o primjeni rada za opće dobro i konkretne probleme s kojima se probacijski službenici susreću u njihovu izvršenju, naišli smo i na prijedloge zakonodavnih promjena u svrhu pravilne i kvalitetnije primjene spomenute sankcije. O konkretnim problemima i prijedlozima njihova rješenja raspravljali smo u radu, a zaključno ponovno ističemo stav u pogledu prijedloga izmjena – probleme vezane uz nepravilnu primjenu rada za opće dobro treba rješavati korištenjem pravnih lijekova, a ne parcijalnim izmjenama sistemskih zakona koje bi zasigurno dovele do njihove nekonzistentnosti. Drugim riječima, za izbjegavanje svih problema u povodu kojih su predložene zakonske izmjene već postoje rješenja u važećem zakonodavstvu.

Reformama u području prava alternativnih sankcija i utemeljenjem specijalizirane službe za poslove njihova izvršenja stvoren je adekvatan normativni i institucionalni okvir za njihovu primjenu i učinkovito izvršenje. Međutim, pozitivne rezultate odnosno korist od alternativnih sankcija, pa tako i od rada za opće dobro, moguće je postići samo ako će svi koji sudjeluju u postupku njihova izricanja i izvršenja na pravilan način shvatiti i provoditi reformske intencije zakonodavca te odgovorno koristiti mogućnosti koje iz njih proizlaze.

Stoga bi rad za opće dobro trebalo primjenjivati kao “zamjenu za izuzetno” jer je to pravilno ne samo s pozicije svrhe kažnjavanja, nego i iz ekonomskih razloga, o kojima svakako valja voditi računa.

Summary

Anita Kurtović Mišić*
Antonija Krstulović Dragičević**

THE LEGAL REGULATION AND IMPLEMENTATION OF
COMMUNITY SERVICE AFTER THE REFORM OF SUBSTANTI-
VE AND ENFORCEMENT LAW OF ALTERNATIVE SANCTIONS

The work presents the most significant changes in substantive requirements for the implementation of community service, the legal framework for its enforcement, statistical indicators of implementation, along with an overview of and comments on the problems the probation department faces in the enforcement of community service orders. Since community service is discussed within the framework of “alternative sanctions”, in the introductory part of the paper the particular interpretations of the term in theory, national legislations, and international and regional documents are presented. After that, along with a historical comparative overview of statistical data, “neuralgic points” are identified, in particular in the court practice of sanctioning a perpetrator of criminal act, including the main reformation directives for their remedy. The central part of the paper features an insight into the novelties in substantive criminal law from the field of community service, comparing Croatian solutions with foreign legislations. This is followed by a detailed overview of enforcement provisions contained in the Probation Act and the Regulation on the enforcement of community probation duties. Finally, statistical data on the implementation of community service orders are shown in graphics, together with an analysis and comments on concrete problems in the enforcement and implementation of sanctions from practice.

Finally, the authors conclude that the existing legal and institutional framework of community service as an institution ensures effective implementation, but its success should not be measured by the number of imposed orders, but the extent to which community service presents a proper replacement for shorter imprisonment sentences, which should be a rarity considering the various options of financial fines. Ordering community service instead of imprisonment, which is in turn imposed in order to unjustifiably avoid imposing fines, will not have a beneficial but detrimental effect on the society.

Keywords: community service, alternative sanctions, probation

* Anita Kurtović Mišić, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Split, Domovinskog rata 8, Split

** Antonija Krstulović Dragičević, Ph. D., Senior Assistant, Faculty of Law, University of Split, Domovinskog rata 8, Split