

Tijela državne uprave u sustavu izvršenja kazne zatvora

Boris Ljubanović*

UDK 343.181

351.746

Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)

Primljeno 4. 9. 2006.

Prihvaćeno 27. 11. 2006.

Nakon uvodnog izlaganja o razlozima zbog kojih se u Hrvatskoj, prije njezina osamostaljenja, nije posebno isticalo pitanje određivanja nadležnosti tijela državne uprave u sustavu izvršenja kazne zatvora te razvoja ideje o sudjelovanju pored upravnih i sudbenih tijela u tome sustavu, autor upućuje na prava i položaj zatvorenika prema međunarodnom pravu, a zatim prikazuje dva osnovna modela izvršavanja kaznenih sankcija – upravni i upravno-sudbeni model. Govori o reformi izvršavanja zatvorske kazne u Hrvatskoj kojom je prihvaćen upravno-sudbeni model. Na temelju istraživanja o usklađenosti hrvatskoga prava o izvršenju kazne zatvora s međunarodnim standardima glede prava i položaja zatvorenika, općim prilikama u kojima djeluje naš zatvorski sustav kao i praksi sudske zaštite prava zatvorenika putem suca izvršenja, autor analizira i ocjenjuje hrvatski reformski zahvat i nudi prijedloge *de lege ferenda*.

Ključne riječi: zatvorenik, kaznionica, zatvor, upravna tijela, sudbena tijela, sudac izvršenja, kaznene sankcije, kazna zatvora

* Dr. sc. Boris Ljubanović, viši asistent na Katedri za upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University in Osijek, Croatia)

I. Uvod

U Hrvatskoj se, dok je bila u sastavu socijalističke Jugoslavije, nije posebno isticao problem određivanja nadležnosti tijela državne uprave u sustavu izvršavanja kazne zatvora, i to zbog dva zanimljiva razloga.

Prvi razlog bio je taj što se u to vrijeme nije nametalo pitanje raspodjele poslova izvršavanja kazni i drugih pravnih mjera između dviju (od ukupno triju) funkcija (vlasti) države, tj. između izvršno-upravne funkcije i sudbene funkcije. Smatralo se, naime, a tako je bilo određeno i zakonom, da državni poslovi koji se odnose na izvršavanje kaznenih sankcija, a poglavito na izvršavanje najvažnije i najosjetljivije sankcije kazne zatvora, pripadaju gotovo u cijelosti u nadležnost izvršno-upravne funkcije, i to resoru pravosuđa. Ideje o značajnijoj ulozi sudbene vlasti u izvršavanju zatvorske kazne nisu u to doba u Hrvatskoj nailazile na plodno tlo.

Drugi razlog sastojao se u tome što hrvatska pravna teorija, a slijedom toga i hrvatska zakonodavna vlast, u razdoblju o kojem govorimo nije bila opterećena problemom utvrđivanja mogućih novih poslova koje bi se moralo obavljati u postupku izvršavanja kazne zatvora. To, opet, zbog toga što su međunarodni dokumenti koji utvrđuju položaj i specifična prava zatvorenika te mehanizme zaštite tih prava, kao i obveze koje za pojedine zemlje proizlaze iz tih dokumenata, u nas bili *terra incognita*.

No, kratko vrijeme nakon osamostaljenja Republike Hrvatske naši su pravni pisci, pod utjecajem nekih stranih autora i zakonskih rješenja u nekim drugim državama, a osobito u Francuskoj i Njemačkoj, počeli upozoravati na potrebu tzv. judicijalizacije izvršavanja kazne zatvora, tj. uvođenja uz upravnu i sudbenu nadležnost u postupku izvršavanja te kazne. Navodili su da međunarodni standardi koji se tiču zatvorenika, njihov međunarodnim pravom predviđen položaj te njihova opća ljudska i specifična prava zahtijevaju da se zakonskim propisima iznova utvrde poslovi državnih tijela u stadiju izvršavanja zatvorske kazne, kao i da se iznađu pouzdaniji načini ostvarivanja i zaštite tih standarda od onih koje mogu pružiti upravna tijela.¹

¹ Usp. o tome osobito u radovima Gorana Tomaševića, *Reforma izvršnog kaznenog prava i sudski nadzor nad izvršenjem kazne zatvora – put prema zaštiti osuđenika*, HLJKPP, br. 1/94., str. 179 i d., te *Prijedog novog sustava izvršenja zatvorskih kazni u Republici Hrvatskoj*, HLJKPP, br. 1/98., str. 3 i d. (zajedno s M. Josipović).

Iz rečenog proizlaze dvije važne okolnosti. Prva je postojanje problema određivanja nadležnosti upravnih tijela u izvršavanju kaznenih sankcija. Potisnut u prijašnjem društvenom poretku u duboku pozadinu, taj je problem u samostalnoj Republici Hrvatskoj izašao na površinu i postao iznimno aktualan. Druga je okolnost da se problemi propisivanja nadležnosti upravnih tijela u postupku izvršavanja kaznenih sankcija zapravo svode na navedene probleme u postupku izvršavanja najteže sankcije – kazne zatvora.

Shvaćanje prema kojem bi u postupku izvršavanja kazne zatvora administrativnim tijelima trebala konkurirati sudbena tijela veoma je staro. Poznata tzv. pozitivistička ili talijanska škola u središte pozornosti kaznenog prava stavljala je počinitelja kaznenog djela, njegovu opasnost te različite mjere koje su po svom sadržaju i trajanju terapijskog karaktera s ciljem otklanjanja opasnosti. Upravo to su razlozi zbog kojih je Enrico Ferri, jedan od glavnih protagonista spomenute škole (glavno djelo *Sociologia criminale*, 1884.) smatrao da izvršavanje mjera socijalne zaštite treba biti nastavak sudbene aktivnosti. Isticao je da će se kroz angažiranje suda u tijeku izvršavanja tih mjera uspješnije ostvarivati njihova funkcija – neutralizacija i izlječenje počinitelja kaznenih djela.² Prema postavkama tzv. nove društvene obrane, koje je pokretač Marc Ancel (pisac knjige *La defense sociale nouvelle*, 1954.), počinitelj kaznenog djela nije podvrgnut kaznenom suđenju radi ispaštanja, osvete ili retribucije i na taj način postizanja više ili manje apsolutne pravde. Stoga težište valja staviti na učinkovitu zaštitu društva od kriminaliteta, i to znanstvenim istraživanjem ličnosti počinitelja kaznenog djela, proučavanjem uvjeta u kojima je djelo počinjeno, određivanjem najbolje metode postupanja s počiniteljem, a sve to radi ostvarivanja njegove resocijalizacije. Sukladno navedenom, nova društvena obrana postavlja zahtjev za promatranjem počinitelja u svim fazama postupka te se protivi »proizvoljnoj podjeli« na fazu suđenja i fazu izvršenja. Te faze treba shvatiti kao »prisno povezane« sa značajnim ovlastima sudbenog tijela u fazi izvršenja kaznenih sankcija. Stoga Ancel podržava »zakonodavne pokrete« koji ostvaruju ta nastojanja nove društvene obrane (sudac izvršenja kazni u Francuskoj, »zatvorski sud« u Finskoj itd.).³

² Usp. Ferri, Enrico, *La Sociologie Criminelle*, Paris, 1905., str. 565.

³ O tome pobliže Ancel, Marc, *Nova društvena obrana, Pokret humanističke kriminalne politike*, Beograd, 1963., str. 62, 70. i 76.

II. Zatvorenici u međunarodnom pravu

Zatvorenici su posebna kategorija ljudi koji se nalaze u vlasti državnih represivnih tijela, bez uvida javnosti u rad tih tijela. U takvim su okolnostima lako moguća gruba kršenja općih ljudskih prava koja, kao takva, pripadaju i zatvorenicima. Stoga su, tijekom vremena, isticani novi, napredni, humani i civilizirani zahtjevi za postupanje sa zatvorenicima i upravljanje zatvorskim sustavima. To su razlozi zbog kojih se i međunarodno pravo danas bavi izvršavanjem kaznenih sankcija, pravima zatvorenika i zaštitom tih prava. Postavljanjem općih pravila u pogledu postupka prema zatvorenicima i nadzora ostvarivanja tih pravila, međunarodno pravo nastoji ne samo spriječiti nečovječno i ponižavajuće ponašanje državne vlasti prema osobama kojima je oduzeta sloboda nego i ostvariti postulate koji su u duhu napretka izvršavanja zatvorske kazne.

Prava zatvorenika proistječu, neposredno ili posredno, iz mnogobrojnih međunarodnih dokumenata, i to kako iz onih univerzalnih, tj. dokumenata Ujedinjenih naroda, tako i iz dokumenata Vijeća Europe. Među univerzalnim dokumentima treba istaknuti, dakako uz Opću deklaraciju o pravima čovjeka iz 1848., Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. te Konvenciju protiv torture i drugih načina okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja iz 1984. Odredbe tih akata koje se, izravno ili neizravno, odnose i na prava te uopće položaj zatvorenika imaju važnost i moraju se uzeti u obzir pri rješavanju pitanja nadležnosti državnih tijela u postupku izvršavanja kazne zatvora.

No za rješavanje tog pitanja u Hrvatskoj, kao članici Vijeća Europe (od 1996.), najveći utjecaj imaju dva dokumenta toga vijeća, i to Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (*Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms*) iz 1950., s protokolima br. 4., 6., 7., 11. i 13., te Europska zatvorska pravila (*European Prison Rules*) iz 1987.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao najvažniji dokument Vijeća Europe, iz dva je razloga relevantna za odnos i postupanje državnih vlasti prema zatvorenicima.

Prvi je što Konvencija utvrđuje ljudska prava koja se, kao sveopće vrijednosti, imaju priznati i svakom zatvoreniku, kao npr. zabrana podvr-

gavanja mučenju i nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni, zabrana držanja u ropstvu ili ropstvu sličnom odnosu, pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja, pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi, pravo na ostvarivanje prava i sloboda priznatih Konvencijom bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi (spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, nacionalnost ili druga okolnost).

Drugi je razlog postojanje mehanizma zaštite konvencijskih prava, što podrazumijeva i zaštitu prava zatvorenika. U tom pogledu veliku važnost ima Protokol br. 11. uz Konvenciju, koji je potpisan 1994. u Strasbourgu. Tim je protokolom izmijenjen nadzorni mehanizam primjene konvencijskih odredbi, osobito zamjenom dotadašnjih Europske komisije i Suda za ljudska prava novoustanovljenim Europskim sudom za ljudska prava (*European Court of Human Rights*), kao jedinim i stalnim nadzornim tijelom isključivo sudbenoga karaktera. Postupak pred Europskim sudom, osim u slučaju »prijateljskog rješenja« spora, završava presudom koja mora biti obrazložena. No tom se presudom ne može izravno ukinuti pravomoćna odluka domaćeg tijela ili neka zakonska odredba za koje je Europski sud utvrdio da su suprotni Konvenciji i/ili dodatnom protokolu. Država koja je prekršila konvencijsku odredbu dužna je spriječiti ponavljanje istih takvih ili sličnih povreda (često izmjenama zakona), a zatim i popraviti posljedice te povrede (najčešće novčanom naknadom). Nadzor nad izvršavanjem presuda obavlja Odbor ministara, kao političko tijelo Vijeća Europe. Ako država na koju se presuda odnosi u nekom razumnom roku ne izvrši presudu, Odbor ministara poduzima politički pritisak kako bi se presuda izvršila. To je moguće jer su, prema Konvenciji, države potpisnice obvezne podvrgnuti se konačnoj presudi Europskog suda u svakom sporu u kojem su stranke. Pri svemu tome važno je napomenuti da postupak pred Europskim sudom može pokrenuti, podnošenjem zahtjeva, bilo koja fizička osoba, pa dakle i zatvorenik, nevladina organizacija ili skupina pojedinaca, i to protiv države potpisnice za koju tvrde da je povrijedila njihova prava priznata Konvencijom i/ili dodatnim protokolom (tzv. pojedinačni zahtjevi). Međutim, Europskom sudu može se obratiti i država potpisnica sa zahtjevom protiv druge države potpisnice za koju drži da krši ljudska prava zajamčena Konvencijom i/ili dodatnim protokolima (tzv. međudržavni sporovi).

Pored izloženoga međunarodnog zaštitnog mehanizma Konvencija predviđa i unutarnju pravnu zaštitu, jer propisuje da svatko čija su kon-

vencijska prava i slobode povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelima, pa i onda kad su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu. I ta je odredba važna za temu o kojoj raspravljamo jer govori o zaštiti (koju mogu ostvarivati i zatvorenici) podnošenjem pravnih sredstava pred domaćim državnim tijelima, što znači da to mogu biti upravna, ali i sudbena tijela.

S aspekta ukupnih problema određivanja nadležnosti državnih tijela u izvršavanju kazne zatvora, tj. problema utvrđivanja kruga poslova koje bi u današnje vrijeme bila dužna obavljati tijela državne vlasti u postupku izvršavanja zatvorske kazne te problema razgraničenja obavljanja tih poslova između izvršno-upravne i sudbene državne vlasti, najveću važnost u odnosu na sve međunarodne pravne akte imaju Europska zatvorska pravila. Pravila su zapravo međunarodni standardi izvršavanja kazne zatvora, a imaju ih primjenjivati prije svega zatvorske uprave jer im je svrha poboljšanje sveukupnih uvjeta života u zatvorima, podizanje razine postojećih standarda te ostvarivanje kvalitetnijeg upravljanja i tretmana prema zatvorenicima.

Pravila sadržavaju, prije svega, određena načela ili opća pravila izvršenja kazne zatvora, koja imaju za praksu veliku važnost jer »služe kao kriteriji za odlučivanje o pravu« te »vrijede za sve sporne slučajeve bez izuzetka ...«⁴ To su sljedeća načela ili opća pravila: 1. zabrana diskriminacije u postupanju sa zatvorenicima po bilo kojoj osnovi, 2. postupanje prema zatvorenicima na način kojim se ne ugrožava njihovo zdravlje i samopoštovanje, a razvija osjećaj odgovornosti i potiču sposobnosti za uključivanje u život nakon izlaska iz zatvora, 3. redovito obavljanje nadzora nad zatvorskim ustanovama i službama od strane kvalificiranih i iskusnih inspektora koje postavljaju nadležne vlasti, i to u pogledu primjene zakona i drugih propisa i zahtjeva koje postavljaju sama Pravila, 4. zaštita osobnih prava zatvorenika provođenjem nadzora, u skladu s nacionalnim propisima, od strane sudbenih vlasti ili drugih pravnih tijela ovlaštenih za posjetu zatvorenicima, a koja nisu u sastavu zatvorske uprave, 5. dostupnost Pravila zatvorenicima i osoblju, prevedenih na službeni jezik odnosne države.

Rečeno je da Europska zatvorska pravila imaju veliku važnost za rješavanje pitanja sveukupne nadležnosti državne vlasti u izvršavanju kazne

⁴ Duško Vrbanić, *Država i pravo*, Golden marketing, Zagreb, 2003., str. 405, 406.

zatvora. To je zbog toga što ona predviđaju ukupnost različitih poslova i radnji koje se imaju obavljati tijekom izvršavanja zatvorske kazne te na taj način utvrđuju kvalitativnu razinu života u zatvorima. Riječ je o poslovima i radnjama sudionika u izvršavanju kazne zatvora, a ponajviše zatvorske uprave, koje se odnose na: prihvata i klasifikaciju zatvorenika, uvjete života u zatvorskoj ustanovi, održavanje discipline, ograničenje kretanja zatvorenika, ostvarivanje prava i dužnosti zatvorenika, njihove kontakte s vanjskim svijetom, zadovoljavanje vjerskih i duhovnih potreba zatvorenika, tretman prema zatvorenicima koji posebno uključuje i njihov rad, obrazovanje i tjelesni odgoj.

Pri tom svemu Pravila postavljaju visoke zahtjeve tijelu državne uprave nadležnom za izvršavanje kazne zatvora glede zatvorskog osoblja, tretmana prema zatvorenicima i uvjeta života u zatvoru. U pogledu službenika i namještenika zatvora stavlja se naglasak na strogu selekciju prigodom njihova primanja na rad prema profesionalnim sposobnostima, poštenju, humanosti i prilagodljivosti specifičnim poslovima zatvorske ustanove, zatim na stjecanje novih znanja neprekidnom obukom te na angažiranje dovoljnog broja specijalista kao što su psihijatri, psiholozi, socijalni radnici, nastavnici i instruktori, i to kroz stalno ili povremeno zaposlenje. Što se tiče tretmana zatvorenika, njegovo suvremeno shvaćanje (tretman mora biti dobrovoljan, zatvorenik mora aktivno sudjelovati u njegovu ostvarivanju, tretman treba temeljiti na kontaktima zatvorenika s obitelji, drugim ljudima i javnim službama i dr.) i ostvarivanje njegova cilja (uspješno uključivanje zatvorenika u društveni život nakon izlaska iz zatvora) nameću velike zahtjeve upravi zatvorske ustanove i kontrolnim tijelima »jer su takvi moderni pristupi i načini održivi jedino u dobro vođenim i pravilno kontroliranim ustanovama«. S obzirom na uvjete života u zatvoru, ističe se važnost da se osiguraju takvi koji su u skladu s ljudskim dostojanstvom i uobičajenim društvenim normama.

Ali, za rješenje problema nadležnosti tijela državne uprave u izvršavanju kazne zatvora nije dostatno proučiti međunarodne pravne akte koji se bave pravima i uopće položajem zatvorenika, već je potrebno razmotriti i razgranatu pravnu praksu prijašnje Europske komisije i Suda za ljudska prava te osobito sadašnjeg Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu. Ta je praksa tumačenjem (interpretacijom) teksta Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda dala određena pravila koja po načelu presedana utječu na zakonodavstvo i

sudsku praksu pojedinih europskih država glede prava i položaja zatvorenika. Na taj se način ostvaruje harmonizacija europskog zatvorskog prava i sprječavaju sporovi pred Europskim sudom za ljudska prava zbog istih ili sličnih povreda prava zatvorenika.

U literaturi se iznosi da su najveći broj zahtjeva prijašnjoj Europskoj komisiji i Sudu za ljudska prava te sadašnjem Europskom sudu za ljudska prava podnijeli upravo zatvorenici.⁵ No prema saznanjima do kojih smo došli koristeći se odgovarajućim bazama podataka, veći broj tih zahtjeva ne odnosi se na izdržavanje kazne zatvora po pravomoćnoj presudi, nego na uhićenje i pritvor tijekom kaznenog postupka.

S obzirom na to da u hrvatskom zatvorskom sustavu ne postoji odgovarajuća zdravstvena zaštita zatvorenika zbog nedostatka liječnika i ostalog medicinskog osoblja, što je posljedica nedostatka financijskih sredstava, niskih plaća i teških uvjeta rada⁶, navodimo ovdje slučaj *Hurtado protiv Švicarske* iz 1995. U tom je slučaju Europska komisija ocijenila da je prekršena odredba čl. 3. Konvencije (koja glasi: »Nitko se ne smije podvrgnuti mučenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni.«), jer je dotičnom, nakon prijeloma rebra, uskraćeno pružanje liječničke pomoći, što je protumačeno kao »nečovječan i ponižavajući postupak«. Nedostatak liječnika u zatvoru može biti uzrok nepostojanja medicinske dokumentacije kao ključnog dokaza u zaštiti prava zatvorenika. Tako je u slučaju *Labita protiv Italije* iz 2000. podnositelj zahtjeva tvrdio da je u zatvoru Pianosa bio zlostavljan od zatvorskih čuvara koji su ga šamarali i pritom mu izbili umjetni zub te razbili naočale. Sud je međutim ocijenio da u tom slučaju nije dokazano kršenje odredbe čl. 3. Konvencije jer nema odgovarajuće liječničke dokumentacije.

Rezultati našeg proučavanja prakse Europske komisije i Suda za ljudska prava te današnjeg Europskog suda za ljudska prava pokazuju da su zatvorenici podnosili zahtjeve i zbog povrede konvencijskih odredbi kojima se jamči pravo na poštovanje privatnoga i obiteljskog života, doma i dopisivanja (čl. 8. Konvencije) pravo na slobodu izražavanja koje

⁵ Usp. Turković, Ksenija, *Osvrt na Europska zatvorska pravila u svjetlu garancije ljudskih prava*, HLJKPP, br. 2/96., str. 905.

⁶ V. Izvješće o stanju i radu kaznonica, zatvora i odgojnih zavoda za 2003. i 2004. godinu od 10. veljače 2005., koje je Vlada Republike Hrvatske dostavila Hrvatskom saboru, str. 6.

obuhvaća i slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija (čl. 10. Konvencije) te pravo na brak (čl. 12. Konvencije). Zanimljivo je, međutim, da nismo naišli ni na jedan zahtjev zatvorenika zbog povrede odredbe kojom se jamči pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom (čl. 13. Konvencije).

III. Upravni model izvršavanja kaznenih sankcija

Poredbena razmatranja uređenja izvršavanja kazni i drugih kaznenih sankcija u različitim europskim državama pokazuju da danas postoje dva osnovna modela tog izvršavanja, i to, kako smo ih nazvali, upravni model i upravno-sudbeni model.

Upravnim modelom nazivamo onaj koji se odlikuje time što su gotovo svi poslovi izvršavanja kaznenih sankcija dani u nadležnost izvršno-upravnih tijela. Taj je model postojao u Hrvatskoj do stupanja na snagu važećeg hrvatskog Zakona o izvršavanju kazne zatvora iz 1999., a danas je prihvaćen npr. u Federaciji Bosne i Hercegovine te u Republici Sloveniji.

Upravno-sudbenim označujemo onaj model po kojem su poslovi izvršavanja kaznenih sankcija raspodijeljeni između izvršno-upravnih i sudbenih tijela. Taj model danas postoji npr. u Njemačkoj, Francuskoj, Mađarskoj (u kojoj važne ovlasti ima i državno odvjetništvo), ali i u Hrvatskoj.

Izraziti predstavnici upravnog modela izvršavanja kaznenih sankcija, kao što je već rečeno, naši su susjedi Federacija Bosne i Hercegovine te, što za nas može biti veoma poučno, Republika Slovenija.

Prema Zakonu o izvršenju kaznenih sankcija Federacije Bosne i Hercegovine iz 1998.,⁷ poslovi izvršavanja kazni i drugih kaznenih sankcija u nadležnosti su Federalnog ministarstva pravde, federalnog ministra pravde i rukovoditelja kazneno-popravne ustanove. Nadležnost sudbenih tijela svodi se na rješavanje molbi za odgađanje izvršavanja kazne zatvora, na odlučivanje o prekidu izvršavanja kazne zatvora, na donošenje odluke o prestanku mjere sigurnosti obveznog psihijatrijskog liječe-

⁷ V. Službene novine Federacije BiH 44/98.

nja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi kao i nadzor u pogledu zakonitog i pravilnog postupanja prema osobama kojima je izrečena ta mjera te na nadzor zakonitog izvršavanja odgojnih mjera izrečenih maloljetnim počiniteljima kaznenih djela. Pravo o kojem govorimo ne poznaje sudsku zaštitu prava zatvorenika. Zbog povrede svojih prava zatvorenik ima pravo žalbe isključivo izvršno-upravnim tijelima – Federalnom ministarstvu pravde odnosno odgovarajućem tijelu uprave kantona (županije).

I po slovenskom Zakonu o izvršavanju kaznenih sankcija iz 2000.⁸ poslovi izvršavanja kazni i drugih kaznenih sankcija povjereni su izvršno-upravnoj vlasti, i to Ministarstvu pravosuđa, ministru pravosuđa, Upravi za izvršavanje kaznenih sankcija i direktoru Uprave te upravitelju zavoda za izvršavanje kazne zatvora. Sudovi, prema tome zakonu, imaju malu ulogu u izvršavanju kaznenih sankcija. Dano im je u nadležnost ne više nego pozivanje osuđenika na izdržavanje kazne zatvora, odlučivanje o odgodi izdržavanja te kazne iz razloga predviđenih zakonom, započinjanje postupka izvršavanja novčane kazne odnosno mjere oduzimanja imovinske koristi te određivanje zdravstvene ustanove u kojoj će se izvršavati tzv. medicinske sigurnosne mjere. Pritom je važno napomenuti da zakon o kojemu je riječ ne propisuje sudsku zaštitu prava zatvorenika putem specijaliziranih sudaca izvršenja, što znači da se Slovenija, danas članica Europske unije, nije pridružila zemljama koje su judicijalizirale izvršavanje kazne zatvora. Nadzor nad postupanjem sa zatvorenicima radi zaštite njihovih prava povjeren je direktoru Uprave za izvršavanje kaznenih sankcija, kojem zatvorenik ima pravo pritužbe u slučaju kršenja njegovih prava i drugih nepravilnosti, ministru pravosuđa, koji odlučuje o pritužbi zatvorenika protiv rješenja o izricanju stegovne kazne u stegovnom postupku, te Ministarstvu pravosuđa, koje odlučuje o žalbama protiv odluka Uprave za izvršavanje kaznenih sankcija donesenih u prvom stupnju, pri čemu važe pravila upravnog postupka, te o pritužbama zatvorenika koji i nakon pritužbe direktoru Uprave smatraju da im nije pružena potrebna zaštita. Zakon, doduše, propisuje da nadzor nad zakonitim postupanjem prema zatvorenicima obavlja i predsjednik okružnog suda na području kojeg se nalazi zavod za izdržavanje kazne zatvora ili odjeljak toga zavoda. No budući da spomenuti predsjednik nema nikakvih ovlasti u obavljanju toga nadzora, ta zakonska odredba samo je mrtvo slovo na papiru.

⁸ V. Uradni list Republike Slovenije 22/00.

IV. Upravno-sudbeni model izvršavanja kaznenih sankcija

Taj je model nametnula osobito njemačka i francuska doktrina, zakonodavstvo i praksa.

Što se tiče Njemačke, tamošnja doktrina, u postupku izvršavanja kaznenih sankcija (*Vollstreckungsverfahren*), razlikuje postupak upućivanja osuđenika i nadzor nad izvršavanjem kaznene sankcije i postizanjem njezina cilja (*Strafvollstreckung*) od samog pojedinačnog i neposrednog fizičkog izvršavanja kazne i druge mjere (*Strafvollzug*).

Prvonavedeni postupak (*Strafvollstreckung*) uključuje i nadzor nad ostvarivanjem i zaštitom prava osuđenika te donošenje naknadnih odluka kojima se omogućuju različiti modaliteti (načini) izvršavanja, ovisno o osobinama, ponašanju i vladanju osuđenika, a sve radi ostvarivanja svrhe kaznenih sankcija. Potonje odluke tretiraju se kao »sudbena stvar«, s tim da sudbena tijela, smatra se, pružaju veće garancije za zaštitu prava osuđenika. Iz tih razloga, u rečenom postupku (*Strafvollstreckung*) sudbenim tijelima, kaže se, treba dati određene ovlasti, koje su istodobno njihovo pravo i dužnost.⁹

U skladu s izloženim, njemačko pravo, u postupku neposrednoga fizičkog izvršavanja kaznenih sankcija (*Strafvollzug*), daje mnogobrojne ovlasti upravnim tijelima (Zemaljskoj pravosudnoj upravi, a osobito upravitelju zatvorske ustanove), što se označuje kao *Strafvollzugsrechts*, a u postupku nadzora i zaštite prava osuđenika koji obuhvaća i nadzor nad postizanjem svrhe kaznenih sankcija (*Strafvollstreckung*) predviđa značajne ovlasti sudbenih tijela, za što se upotrebljava naziv *Strafvollstreckungsrechts*.

U svezi s potonjim, njemački Zakon o ustrojstvu sudova iz 1975. (*Gerichtsverfassungsgesetz – GVG*) predvidio je osnivanje vijeća za izvršenje kazni (*Strafvollstreckungskammern*) pri zemaljskim sudovima (*Landgerichte*) na području kojih se nalaze ustanove u kojima se izvršavaju kazne zatvora ili mjere sigurnosti vezane za lišenje slobode ili druga tijela za izvršavanje.¹⁰ Vijeće za izvršenje kazni, koje njemački autori nazivaju

⁹ Usp. Claus Roxin, *Strafverfahrensrecht*, Verlag C. H. Beck München, 1995., str. 5, 430.

¹⁰ Usp. §78a. i 78b. GVG-a.

»izvršni sud« (*Vollstreckungsgericht*), sastavljeno je od trojice sudaca, a odlučuje o tzv. zahtjevu za donošenje sudske odluke (*Antrag auf gerichtliche Entscheidung*). Prema njemačkom Zakonu o izvršenju kazni iz 1976. (*Strafvollzugsgesetz – StVollzG*), spomenuti zahtjev osuđenik može podnijeti protiv mjere koja je prema njemu poduzeta u postupku izvršavanja kazne ili zbog toga što je poduzimanje mjere odbijeno ili propušteno, a time je povrijeđeno neko osuđenikovo pravo. Pokrajine, međutim, mogu predvidjeti da se zahtjev za donošenje sudske odluke može podnijeti samo ako je prethodno proveden upravni postupak. To se obrazlaže činjenicom da je mjera koju je poduzela odnosno odbila ili propustila poduzeti ustanova za izvršenje kazne zapravo upravni akt (*Verwaltungsakt*) s područja prava o izvršenju kazni.¹¹ Sudionici u postupku u povodu zahtjeva jesu ustanova za izvršenje kazne koja je poduzela mjeru ili ju je odbila ili propustila poduzeti i podnositelj zahtjeva. U povodu zahtjeva za donošenje sudske odluke vijeće može: ukinuti mjeru; opozvati izvršenje mjere ako je ona već izvršena; samo konstatirati da je mjera protupravna; utvrditi obvezu poduzimanja mjere. Treba napomenuti da u praksi, u većini slučajeva, odluku u povodu zahtjeva donosi sudac pojedinac kojeg njemački pravni pisci nazivaju »izvršni sudac« (*Vollstreckungsrichter*). Protiv odluke vijeća dopuštena je »pravna žalba« (*Rechtsbeschwerde*), i to samo zbog povrede prava, o kojoj odlučuje kazneno vijeće višeg zemaljskog suda (*Oberlandesgerichte*) na području kojeg vijeće za izvršenje kazni ima sjedište.¹²

Pored navedenog, vijeće za izvršenje kazni ovlašteno je donositi naknadne odluke kojima se omogućuju modaliteti izvršavanja kaznenih sankcija, koji pridonose ostvarivanju svrha sankcija (npr. odluka o opozivu uvjetne osude zbog nepridržavanja naloženih obveza, odluka o uvjetnoj odgodi ostatka kazne zatvora uz zaštitni nadzor i dr.).¹³

Francuska također poznaje, pored izvršno-upravne, zamjetljivu sudbenu nadležnost u postupku izvršavanja kazni. No tu sudbenu nadležnost, najvećim dijelom, čini ovlast donošenja raznih odluka kojima se određuju oblici (načini, modaliteti) izvršavanja kazni ovisno o okolnos-

¹¹ Usp. Solbach, Günter – Hofmann, Hans Joachim, Einführung in das Strafvollzugsrecht, Carl Heymanns Verlag KG Köln, Berlin, Bonn, München, 1982., str. 168.

¹² Usp. §110., §115. st. 1. i 3.–5., § 116.–119. StVollzG-a te § 78b st. 1. t. 2. GVG-a.

¹³ V. § 462a. i §463. njemačkog Zakona o kaznenom postupku iz 1987. (Strafprozessordnung – StPo).

tima konkretnog slučaja. Francuska doktrina navodi kako je sucu najbolje poznato kakve rezultate očekuje od kazne koju je izrekao, kako je prirodno da onaj (sudac) koji je dao dijagnozu prati liječenje te kako je izvršavanje kazne veoma složeno zbog odabira upravo onoga modaliteta izvršavanja u pojedinom slučaju koji će dovesti do ostvarivanja svrhe kazne.¹⁴

Sukladno navedenom, već je francuski Zakon o kaznenom postupku (Code de procédure pénale – CPP) iz 1958. ustanovio suca za izvršenje kazni (*juge de l'application des peines*) koji za svakog osuđenika određuje način izvršenja kazne ovisno o njegovim svojstvima, u što spada režim poluslobode, dopuštenje za izlazak, skraćenje kazne, dopuštenje rada izvan zatvorske ustanove, uvjetni otpust te podvrgavanje elektroničkom nadzoru.¹⁵ Poslije su ovlasti suca za izvršenje kazni značajno proširene (zakonima iz 1970., 1972., 1975. i 2000.). Tako je spomenuti sudac postao ovlašten odrediti dodatne obveze u slučaju uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom, odlučiti o uvjetnom otpustu zatvorenika kojima je izrečena kazna zatvora do deset godina, a preostalo im je izdržati još manje od tri godine zatvora, odlučiti o privremenoj odgodi izvršavanja kazne zatvora u trajanju do tri mjeseca i dr. Zanimljivo je da su spomenute odluke suca za izvršenje kazni tretirane prvotno kao »mjere pravosudne uprave« protiv kojih nije moguće izjaviti žalbu. Tek ih je Zakon iz 2000. svrstao među klasične sudačke odluke, koje se donose nakon kontradiktorne rasprave s pravom osuđenika na odvjetnika te protiv kojih se može izjaviti žalba nadležnom sudištu. No neke se odluke suca za izvršenja kazni i dalje smatraju pravosudno upravnim odlukama (npr. odluka o skraćanju kazne).

Francuska teorija posebno ističe da je zakonodavnom reformom iz 2000. kazneni postupak proširen i na izvršenje kazne, da je na taj način »pravo ušlo u zatvore« te da je tako ostvarena zamisao o osuđeniku – građaninu koji ima ista prava kao i svaki drugi građanin, uz ograničenja koja proizlaze iz osuđujuće sudske presude.¹⁶

Ovlasti upravnih tijela u postupku izvršavanja kaznenih sankcija određene su dekretima, a osobito Dekretom iz 2000. To su poslovi koje i u

¹⁴ Usp. Stefani – Lavasseur – Bouloc, *Droit pénal général*, Dalloz, Paris, str. 490, 491.

¹⁵ Usp. čl. 722. CPP-a.

¹⁶ Usp. Lecointe, Virginie, *La juridictionnalisation de l'exécution des peines*, Lille, 2002., str. 87, 88.

poredbenom zakonodavstvu redovito obavljaju tijela državne uprave, s time da je i nadzor zakonitosti i pravilnosti izvršavanja kaznenih sankcija povjeren tim tijelima.

U Mađarskoj je izvršavanje kaznenih sankcija normirano mnogim pravnim aktima, među kojima su najvažniji Uredba sa zakonskom snagom o izvršenju kaznenih sankcija i mjera iz 1979., s mnogim izmjenama i dopunama (tzv. Bv. Kodex), Zakon o Upravi za izvršenje kaznenih sankcija i mjera iz 1995., Kazneni zakon iz 1978., s brojnim kasnijim izmjenama i dopunama, te Zakon o državnom odvjetništvu iz 1972., također s brojnim izmjenama i dopunama. Prema mađarskom pravu poslovi izvršavanja kazni i drugih kaznenih sankcija raspodijeljeni su između izvršno-upravnih tijela, sudbenih tijela i državnog odvjetništva kao pravosudnog tijela u širem smislu. Pritom najbrojnije ovlasti pripadaju upravnim tijelima, i to Upravi za izvršenje kaznenih sankcija, ravnatelju te Uprave i upravitelju kaznionice.¹⁷ No i sudbena vlast putem suca izvršenja županijskog suda ima važne ovlasti (npr. odlučuje o izmjeni uvjeta izvršavanja kazne lišenja slobode, o uvjetnom otpustu zatvorenika te o opozivu uvjetnog otpusta i dr.).¹⁸ Ono po čemu je mađarsko pravo specifično jesu dužnosti i prava državnog odvjetništva u izvršavanju kaznenih sankcija. Prema mađarskom Ustavu nadzor zakonitosti izvršenja kaznenih sankcija obavlja državno odvjetništvo (§ 51.). Identičnu odredbu sadržava i mađarski Zakon o državnom odvjetništvu u § 1. Razrađujući tu dužnost državnog odvjetništva potonji Zakon propisuje da državno odvjetništvo nadzire primjenu odredbi zakona koji uređuju izvršenje kaznenih sankcija, a osobito način postupanja prema zatvorenicima, ostvarivanje prava i dužnosti zatvorenika, zakonitost lišenja slobode i puštanja iz zatvorske ustanove, izricanje disciplinskih mjera, zapošljavanje zatvorenika i naknade za njihov rad, obavljanje društveno korisnog rada, prisilno liječenje zatvorenika te premještanje zatvorenika iz jedne u drugu ustanovu za izvršenje sankcija. Državno odvjetništvo nadzire uvjetno otpuštene osuđenike, uvidom u spise, prikupljanjem podataka od ustanove koja pomaže uvjetno otpuštenom osuđeniku i nadzire ga te saslušanjem toga osuđenika, njegovih ukućana i zaposlenika u sredini u kojoj radi. Ako utvrdi da je osuđenik

¹⁷ V. §7. st. 2., §8. st. 1., §20., §22. st. 1. i 3., §28. st. 5., §30. st. 2., §33. st. 1., §36. st. 1.–5., §37., 42. i 44. Bv. Kodeksa te §47. st. 6., §48. i 50.–52. Naloga o lišenju slobode i pritvoru iz 1966. (tzv. Bv. Pravilnik).

¹⁸ V. §7.–16. Bv. Kodeksa.

izigrao povjerenje i ne ispunjava obveze koje su mu određene u okviru pomoći i nadzora ili čini nova kaznena djela, državno odvjetništvo pokreće postupak opoziva uvjetnog otpusta, o čemu odlučuje sudac izvršenja.

Posebne dužnosti i prava ima državno odvjetništvo u slučaju određenih iznimnih događaja u zatvorskoj ustanovi (npr. teža ozljeda ili smrt zatvorenika, pobuna, napad radi bijega, uporaba vatrenog oružja, ometanje reda). O tom događaju uprava zatvora mora odmah izvijestiti državno odvjetništvo, koje je dužno doći na mjesto događaja i ispitati sve relevantne okolnosti i zapisnički ih konstatirati. Ako su za to ispunjeni zakonski uvjeti, državno odvjetništvo pokreće odgovarajući postupak (kazneni, prekršajni, disciplinski, za naknadu štete). U slučaju sumnjive smrti, državno odvjetništvo nalaže obdukciju.

U ostvarivanju funkcije zaštite prava zatvorenika i nadzora zakonitosti postupka izvršenja kazne i drugih mjera, državno je odvjetništvo obvezno barem dva puta mjesečno provjeriti način postupanja prema zatvorenicima i stanje stvari u zatvorskoj ustanovi, prije svega obilaskom zatvorske ustanove, razgovorom sa zatvorenicima te primanjem i razmatranjem njihovih usmenih i pisanih pritužbi. Ako utvrdi kršenje prava zatvorenika ili uopće nezakonito postupanje, državno odvjetništvo nalaže upravitelju zatvorske ustanove poduzimanje potrebnih mjera radi otklanjanja nezakonitosti i nepravilnosti. Upravitelj je dužan postupiti prema dobivenom nalogu te državno odvjetništvo izvijestiti o učinjenom u roku od osam dana. Državno odvjetništvo može zahtijevati i od drugih nadležnih službi (osobito nadzornih) i tijela poduzimanje odgovarajućih mjera. Ako zaposlenik zatvorske ustanove ili druga osoba počini kažnjivo djelo, državno odvjetništvo pokreće kazneni ili neki drugi postupak (prekršajni, disciplinski). Postupak za naknadu štete državno odvjetništvo pokreće ako je kršenjem zakona nastala znatna materijalna šteta na državnom vlasništvu.¹⁹

Državno odvjetništvo sudjeluje i u postupku pred sucem izvršenja, ali ne samo kad sudac izvršenja održava ročište nego i kad ispituje osuđenika izvan ročišta.²⁰

¹⁹ Usp. § 11., 12. i 12 A. mađarskog Zakona o državnom odvjetništvu

²⁰ U Mađarskoj sudac izvršenja i državni odvjetnik zajedno ispituju od 4.000 do 5.000 osuđenika. Usp. György, Vókó, *A magyar büntetés-végrehajtási jog*, Budapest – Pécs, 2001., str. 237.

V. Reforma izvršavanja kazne zatvora u Hrvatskoj

Ubrzo nakon osamostaljenja Republike Hrvatske, naša je pravna teorija počela upozoravati na nužnost judicijalizacije izvršavanja kazne zatvora, tj. propisivanja nadležnosti sudbenih tijela, a ne samo upravnih, u postupku izvršavanja te kazne. Pritom se navodilo da svrha postupka prema počinitelju kaznenog djela nije isključivo njegovo kažnjavanje, nego i resocijalizacija, tj. osposobljavanje za život na slobodi. Izricanje kazne samo je etapa, a ne krajnji cilj postupka, te stoga sudac mora imati aktivnu ulogu ne samo u postupku kojemu je cilj da se krivi počinitelj kazni, tj. u kaznenom postupku, nego i u postupku kojemu je glavna svrha prilagodavanje počinitelja društvenim zahtjevima i normama te njegovo vraćanje u društvo, tj. u postupku izvršavanja kazne zatvora. Iznosilo se da sud u vrijeme izricanja i objave osuđujuće presude ne može znati koji bi način postupanja prema osuđeniku mogao dati najbolje rezultate u smislu resocijalizacije. Stoga treba ovlastiti suca da nakon određenog vremena ocjenjuje tretman koji se provodi prema osuđeniku te eventualno odluči o njegovim promjenama, tj. o ublažavanju tretmana, opozivu ublažavanja, izvanrednim dopustima, uvjetnom otpustu i drugim mogućnostima predviđenim zakonom.²¹

I dalje, naglašavalo se da suvremeni međunarodnopravni i ustavni propisi nalažu poštovanje temeljnih prava zatvorenika, čovječno postupanje prema zatvorenicima i uvažavanje njihova ljudskog dostojanstva. Tako visoko postavljeni zahtjevi, isticalo se, govore u prilog određivanja sudskog nadzora postupanja, primijenjenih mjera i donesenih odluka glede zatvorenika od strane upravnih tijela. Navodilo se da legalitet tijekom izvršavanja kaznenih sankcija, a poglavito kazna zatvora koja znači znatno ograničenje ljudskih prava i sloboda, zahtijeva veća jamstva od onih koja mogu pružiti administrativna tijela. Takva jamstva može pružiti upravo samostalna i neovisna sudbena vlast koju obavljaju sudovi.²²

²¹ Usp. u radovima Gorana Tomaševića, Sud izvršenja krivičnih sankcija, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 1993., str. 475 i d., i Uloga suca u postupku izvršenja zatvorske kazne, HLJKPP, br. 2/96., str. 835, 836.

²² Usp. Marija Josipović, Goran Tomašević, Dražen Tripalo, Nova uloga suca u izvršavanju kazne zatvora, HLJKPP, br. 2/01., str. 96.

Pod utjecajem izloženih shvaćanja hrvatski je Zakon o izvršavanju kazne zatvora (dalje: ZIKZ)²³ iz 1999. prihvatio novu osobu u izvršavanju zatvorske kazne – suca izvršenja koji, kroz poslove svoga djelokruga, štiti prava zatvorenika, nadzire zakonitost u postupku izvršavanja kazne zatvora te osigurava ravnopravnost i jednakost zatvorenika pred zakonom (čl. 42. st. 1.). Spomenuti zakon posebno uređuje pitanje osnivanja suca izvršenja, njegove stvarne i mjesne nadležnosti te postupak pred sucem izvršenja. Glede stvarne nadležnosti suca izvršenja, Zakon predviđa poslove iz njegove prvostupanjske nadležnosti, zatim poslove koji spadaju u njegovu drugostupanjsku nadležnost, poslove koje ima u povodu pritužbi zatvorenika te ostale njegove poslove.²⁴

No najbrojniji su poslovi i radnje izvršavanja kazne zatvora i prema novom hrvatskom ZIKZ-u povjereni tijelima državne uprave, i to Upravi za zatvorski sustav koja djeluje u sastavu ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa,²⁵ ravnatelju Uprave,²⁶ državnim službenicima Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav koji obavljaju neposredan inspekcijski i upravni nadzor nad zakonitošću rada kaznionica i zatvora²⁷ te upraviteljima kaznionica i zatvora.²⁸

Uz navedeno, ZIKZ je iznova propisao sveukupne poslove i radnje koje nadležna državna tijela imaju pravo i dužnost obavljati u postupku izvršavanja kazne zatvora, posebno s obzirom na međunarodne standarde koji se tiču zatvorenika, njihov međunarodnim pravnim aktima priznat položaj te utvrđena njihova opća ljudska prava i specifična prava.

²³ Zakon o izvršavanju kazne zatvora (pročišćeni tekst), NN 190/03.

²⁴ Odredbe o sucu izvršenja ZIKZ sadržava u glavi VII. Sudac izvršenja, čl. 41.–47., te u mnogim drugim svojim člancima.

²⁵ Usp. čl. 15. st. 2. i 4., čl. 18. st. 1.–3., čl. 49. st. 2., čl. 73. st. 1., čl. 81. st. 1., čl. 91. st. 2.–4., čl. 106. st. 3., čl. 121. st. 3.–6. te čl. 151. st. 1. ZIKZ-a.

²⁶ Usp. čl. 20. st. 6. i 7., čl. 26. st. 2.–4., 6. i 7., čl. 36. st. 1., čl. 133. st. 2., čl. 152. st. 4. i čl. 154. st. 3. ZIKZ-a.

²⁷ Usp. čl. 18. st. 4., čl. 28. st. 1. i 2., čl. 29. st. 1. i čl. 30. ZIKZ-a.

²⁸ Usp. čl. 15. st. 2. i 4., čl. 24. st. 1. i 2., čl. 26. st. 1. i 7., čl. 36. st. 1., čl. 38. st. 2., čl. 117. st. 4., čl. 118., čl. 121. st. 2., čl. 124. st. 3., čl. 126. st. 5., čl. 127. st. 4., čl. 128., čl. 132. st. 1.–3., čl. 136. st. 1., čl. 142. st. 6., čl. 148. st. 3., čl. 152. st. 4., čl. 153., čl. 158. st. 1. i čl. 159. st. 5. ZIKZ-a.

VI. Ocjena hrvatskog reformskog zahvata i prijedlozi *de lege ferenda*

(1) Može se općenito reći da hrvatski ZIKZ ostvaruje suvremene ideje o upravljanju zatvorskim ustanovama, postupanju sa zatvorenicima i zaštiti njihovih prava. On slijedi međunarodne standarde glede položaja, prava i dužnosti zatvorenika te svojim rješenjima nastoji smanjiti negativan utjecaj zatvorske sredine na zatvorsku populaciju. Tako već u svojim osnovnim odredbama ZIKZ određuje da je glavna svrha izvršavanja kazne zatvora, uz čovječno postupanje i poštovanje dostojanstva zatvorenika, njihovo osposobljavanje za život na slobodi u skladu sa zakonom i društvenim pravilima. Propisuje da zatvorenik uživa zaštitu temeljnih prava utvrđenih Ustavom RH, međunarodnim ugovorima i zakonom te da se u svojim temeljnim pravima može ograničiti samo u granicama nužnim za ostvarenje svrhe izvršavanja kazne i u postupku koji je propisan zakonom, kao i ako je to prijeko potrebno radi zaštite reda i sigurnosti kaznionice ili zatvora i samih zatvorenika. Prihvaća načelo razmjernosti po kojem ograničenja temeljnih prava zatvorenika moraju biti razmjerna razlozima zbog kojih se primjenjuju. ZIKZ postavlja i načelo poštovanja ljudskog dostojanstva zatvorenika, koje zabranjuje i čini kažnjivim postupke kojima se zatvorenik podvrgava bilo kakvu obliku mučenja, zlostavljanja ili ponižavanja te liječničkim ili znanstvenim pokusima, a zatim i postupke koji su nerazmjerni održavanju reda i stege u kaznionicama i zatvorima ili su nezakoniti pa mogu proizvesti trpljenje ili neprimjereno ograničenje temeljnih prava zatvorenika. Pored toga ZIKZ sadržava načelo zabrane diskriminacije zatvorenika s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, imovinu, rođenje, naobrazbu, društveni položaj ili druge osobine.

Na taj je način, što treba posebno istaknuti, ostvareno suglasje ZIKZ-a s iznimno važnom Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, odnosno s onim odredbama te Konvencije koje imaju važnost za izvršavanje kaznenih sankcija.

Međutim, razmatranje pojedinačnih poslova koji su po hrvatskom ZIKZ-u dani u nadležnost izvršno-upravnih tijela te njihova usporedba s poslovima izvršavanja kazne zatvora koje, kao opće standarde, pred-

vidaju Europska zatvorska pravila, dovelo nas je do spoznaje o potrebi određenih dopuna ZIKZ-a, i to kako slijedi.

a) U čl. 23. koji normira unutarnji ustroj kaznionica i zatvora iza st. 5. treba dodati novi st. 6. koji glasi: »Uprava kaznionice odnosno zatvora dužna je definirati oblike ustroja i upravljanja koji će olakšati komunikaciju između različitih kategorija osoba unutar ustanove, u svrhu ostvarivanja suradnje između različitih odjela i službi, osobito u pogledu tretmana i resocijalizacije zatvorenika.«

Riječ je o zahtjevu koji je u skladu s čl. 59. Europskih zatvorskih pravila.

b) U odredbi čl. 26. koja se odnosi na primanje zaposlenika kaznionice odnosno zatvora treba unijeti novi st. 2. koji glasi: »Kod prijma novih zaposlenika i rasporeda na radna mjesta ili pri rasporedu zaposlenika na određeni položaj ili radno mjesto posebno se uzima u obzir njihova stručnost, poštenje, humanost i osobna prilagodljivost odnosnoj vrsti posla.«

Taj zahtjev proizlazi iz čl. 54. st. 1. Europskih zatvorskih pravila. Objašnjava se važnom ulogom koju u ostvarivanju uspješnog tretmana i uopće rada zatvorske ustanove imaju njezini zaposlenici. Suvremeni, liberalniji zatvorski sustav koji omogućuje zatvorenicima više doticaja s vanjskim svijetom, postavlja zatvorskome osoblju sve složenije zahtjeve. Traži se timski rad te stručno, efikasno i kreativno obavljanje poslova.

c) Među odredbe koje uređuju postupak primanja zatvorenika u kaznionicu ili zatvor, i to iza čl. 57. treba dodati novi čl. 57.a koji glasi: »Postupanje službene osobe prigodom prijma zatvorenika mora biti humano, pravedno, uz uvažavanje ljudskog dostojanstva, pri čemu treba pomoći zatvoreniku u rješavanju njegovih hitnih osobnih problema.« Ispred tako formuliranog novog čl. 57.a dolazi tekst: »Postupanje kod prijma«.

Tu odredbu diktira čl. 9. Europskih zatvorskih pravila. Objašnjava se stanjem velikog straha i tjeskobe zatvorenika pri dolasku u kaznionicu ili zatvor, koji su često potencirani problemima vezanim uz njihovu obitelj i posao, koje bi zatvorenici htjeli što prije riješiti. S ciljem humanije procedure i uspješnijeg upravljanja kaznionicom i zatvorom potrebna je pomoć službenog osoblja u rješavanju tih problema.

d) U čl. 66. potrebno je propisati obvezu uprave kaznionice i zatvora da zatvorenicima osigura dostupnost, pored već predviđenih ZIKZ-a i kućnog reda, i Europskih zatvorskih pravila.

Ta je obveza predviđena u čl. 6. st. 2. Europskih zatvorskih pravila.

No zatvorenicima bi morala biti dostupna i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, zbog mogućnosti pokretanja spora pred Europskim sudom za ljudska prava u slučajevima kršenja njihovih prava.

e) U čl. 80. koji regulira zapošljavanje zatvorenika iza st. 2. treba doći novi st. 3. koji glasi:

»Uprava kaznionice odnosno zatvora treba osigurati zaposlenje zatvorenicima u prostorijama, radionicama i gospodarstvima kaznionice ili zatvora, ili na temelju ugovora s privatnim poduzetnicima u kaznionici i zatvoru ili izvan njih, odnosno mora organizirati koristan rad ili, ako je to prikladnije, neke druge svrhovite aktivnosti kako bi zatvorenici bili aktivno zaposleni uobičajeno radno vrijeme.«

Navedene dužnosti upravnih tijela utvrđene su u čl. 71. st. 3. i čl. 73. Europskih zatvorskih pravila. Svrha im je osiguranje rada zatvorenika koji ima iznimno važnu ulogu u postupku njihove resocijalizacije.

Takoder u čl. 80. iza postojećeg st. 6. treba dodati novi st. 7., s ovim tekstom:

»Zatvorska uprava osigurat će mjere zaštite sigurnosti i zdravlja zatvorenika na radu suglasno važećim općim propisima.«

Ta je obveza suglasna zahtjevu iz čl. 74. st. 1. Europskih zatvorskih pravila.

f) U čl. 91., koji se odnosi na organiziranje izobrazbe zatvorenika, iza st. 2. treba dodati st. 3., koji glasi:

»Izobrazba se organizira na način koji je u skladu s nacionalnim obrazovnim sustavom kako bi se mogla nastaviti nakon izlaska zatvorenika na slobodu.«

Ova odredba slijedi iz čl. 81. Europskih zatvorskih pravila.

g) U čl. 97. postojeći tekst treba zamijeniti novim koji glasi:

»(1) Uprava kaznionice odnosno zatvora ustrojiti će knjižnicu koja, gdje god je to moguće, surađuje s javnom knjižnicom.

(2) Knjižnica će biti opskrbljena dostatnim brojem stručne i zabavne literature.«

Postojeći čl. 97. ZIKZ-a ostavlja mogućnost da kaznionica odnosno zatvor nema svoju knjižnicu, što nije u suglasnosti s čl. 82. Europskih

zatvorskih pravila. Suvremeni zahtjevi edukacije zatvorenika, navodi se u objašnjenjima uz čl. 82., nameću potrebu formiranja zatvorskih knjižnica te poticanja zatvorenika da se koriste knjižnicama i imaju knjige u sobama i spavaonicama. Kako bi se zatvorenicima omogućila uporaba što većeg broja knjiga, nužna je suradnja s vanjskim knjižnicama.

h) U čl. 99. koji se odnosi na tjelovježbu zatvorenika postojećem tekstu treba dodati novi stavak koji glasi:

»Posebno treba osigurati, pod liječničkim nadzorom, korekcijski tjelesni odgoj i terapiju zatvorenika kojima je to potrebno.«

Ta odredba proizlazi iz čl. 85. Europskih zatvorskih pravila.

i) Odredbe koje se tiču zdravstvene zaštite zatvorenika sadržane u čl. 103.–106. potrebno je na odgovarajućim mjestima dopuniti ovim tekstom:

»Svaka kaznionica odnosno zatvor mora imati barem jednog liječnika opće prakse.«

Tu obvezu postavlja čl. 26. st. 1. Europskih zatvorskih pravila.

»(1) Liječnik će izvjestiti upravitelja kaznionice odnosno zatvora o slučajevima u kojima na tjelesno ili duševno zdravlje zatvorenika negativno utječe, ili bi mogao utjecati, neprekidan boravak u kaznionici ili zatvoru ili neki drugi zatvorski uvjet.

(2) Liječnik će redovito nadzirati i izvješćivati upravitelja kaznionice odnosno zatvora o količini, kakvoći, načinu pripremanja i serviranju hrane i vode, o higijeni i čistoći, o provođenju zdravstvenih mjera, grijanju, rasvjeti i ventilaciji kaznionice odnosno zatvora te o prikladnosti i čistoći odjeće i krevetnine zatvorenika.

(3) Upravitelj je dužan razmotriti izvješće i mišljenje liječnika iz st. 1. i 2. ovoga članka te odmah poduzeti mjere da se preporuke liječnika provedu. Ako upravitelj nije nadležan za provođenje preporuka ili se s njima ne slaže, podnijet će osobno izvješće s izvješćem i mišljenjem liječnika Središnjem uredu Uprave za zatvorski sustav.«

Ponudeni tekst slijedi zahtjeve sadržane u čl. 30. st. 2. i čl. 31. Europskih zatvorskih pravila.

j) Odredbe koje uređuju doticaj zatvorenika s vanjskim svijetom, čl. 117.–127., treba dopuniti tako da iza čl. 127. novi čl. 127.a glasi:

»Uprava kaznionice odnosno zatvora omogućit će zatvorenicima redovito informiranje o novostima iz vanjskog svijeta putem novina, časopi-

sa i drugih publikacija, radio i televizijskih emisija, predavanja i sličnog načina, pod nadzorom uprave.«

Tu odredbu diktira čl. 45. Europskih zatvorskih pravila.

k) U čl. 147., koji propisuje stegovnu mjeru upućivanja u samicu, u st. 3. iza postojećeg teksta »Prije izvršavanja stegovne mjere upućivanja u samicu obvezan je liječnički pregled« umjesto točke dolazi tekst koji glasi: »te nakon pregleda pisano izvješće liječnika kojim potvrđuje da je zatvorenik sposoban podnijeti tu vrstu mjere.«

Ta dopuna proizlazi iz zahtjeva postavljenog u čl. 38. st. 1. Europskih zatvorskih pravila, a svrha joj je otklanjanje mogućeg negativnog utjecaja mjere upućivanja u samicu na duševno i tjelesno zdravlje zatvorenika.

l) Nedostatak je ZIKZ-a što ne određuje zadaće upravnih tijela glede tretmana zatvorenika sa svrhom ostvarivanja njihove resocijalizacije. To prije što se u penološkoj literaturi ističe, kao i u objašnjenjima uz Europska zatvorska pravila, da suvremena resocijalizacija postavlja velike zahtjeve baš upravi zatvorske ustanove. Ističe se da je ona ostvariva samo u uspješno vođenim i dobro nadziranim ustanovama za izvršavanje kazne zatvora, kojih je uprava osigurala odgovarajuće uvjete i organizacijske okvire za prilagodavanje zatvorenika društvenim zahtjevima i normama te vraćanje u društvo.

S obzirom na navedeno, pitanje tretmana valjalo bi normirati u zasebnoj glavi ZIKZ-a, uz uvažavanje zahtjeva koje u tom pogledu postavljaju međunarodni pravni akti, a najviše Europska zatvorska pravila, kao i suvremena kriminološka i penološka literatura. Stoga bi u formuliranju tih odredbi, pored pravnih, trebali aktivno sudjelovati i kriminološki te penološki stručnjaci.

(2) Pitanje propisivanja nadležnosti izvršno-upravnih tijela u izvršavanju kazne zatvora kao penološki najvažnije kaznene sankcije obuhvaća i rješavanje pitanja koje će poslove u postupku izvršenja zatvorske kazne obavljati izvršno-upravna tijela, a koje sudbena tijela.

Vidjeli smo da je hrvatski ZIKZ iz 1999. povjerio sudbenoj vlasti putem suca izvršenja stanovite ovlasti, ne želeći poslove izvršavanja kazne zatvora ostaviti u isključivoj domeni izvršno-upravne vlasti.

Postavlja se pitanje je li određivanje nadležnosti suca izvršenja bilo opravdano i prihvatljivo ili nije te je li potrebno izmijeniti ZIKZ glede

poslova iz djelokruga suca izvršenja, a to znači i glede poslova i zadaća iz djelokruga izvršno-upravnih tijela.

Kad razmatramo to složeno pitanje, moramo imati u vidu nekoliko relevantnih činjenica.

a) Međunarodni standardi u pogledu zatvorenika (njihov smještaj, rad, zdravstvena skrb i dr.) ne ostvaruju se zbog nepovoljnih uvjeta u kojima djeluju naše kaznionice i zatvori. Broj zatvorenika u većini kaznionica i zatvora znatno je iznad dopuštenog broja prema utvrđenim standardima (4 m² i 10 m³ prostora za svakog zatvorenika). Tako je npr. smještajni kapacitet Kaznionice u Lepoglavi, u kojoj se izdržavaju dugotrajne kazne zatvora, 523 zatvorenika, a prosječna popunjenost u 2003. i 2004. iznosila je 666 zatvorenika; smještajni kapacitet Zatvora u Splitu je 90 zatvorenika, a prosječna popunjenost u 2003. bila je 171, a u 2004. 133 zatvorenika; smještajni kapacitet Zatvora u Osijeku je 100 zatvorenika, a prosječna popunjenost u 2003. bila je 144, a u 2004. 147 zatvorenika itd. Pritom su objekti i oprema kaznionica i zatvora u lošem stanju. U Zatvoru u Zadru »sobe za smještaj zatvorenika u cjelini ne udovoljavaju zakonskim uvjetima«, objekt Zatvora u Sisku »posve je neuvjetan«, »stanje objekata Zatvorske bolnice u Zagrebu i Kaznionice u Požezi za žene je nezadovoljavajuće u pogledu instalacija (plin, voda, struja, kanalizacija), građevinskog dijela objekata (narušena statika, ispadanje građevne stolarije, stanje krovništva i kružnog zida koji se urušava«, u Zatvorskoj bolnici u Zagrebu »nedostaje odjel za izvršavanje sigurnosne mjere obveznog psihijatrijskog liječenja izrečene uz kaznu zatvora, pa se ova mjera ... izvršava (zapravo ne izvršava) u Kaznionici u Lepoglavi« itd. Nedostaje potreban namještaj, medicinska oprema, oprema za kuhinje. Od ukupno 2.833 sistematizirana radna mjesta u našem zatvorskom sustavu, krajem 2004. zbog ograničenih proračunskih financijskih sredstava bilo je nepopunjeno 467 radnih mjesta. Posebno nedostaju liječnici i ostalo medicinsko osoblje te je zbog toga zdravstvena zaštita zatvorenika nezadovoljavajuća.²⁹

b) Širenje nadležnosti sudbene vlasti putem suca izvršenja u postupku izvršavanja kazne zatvora, a samim time i sužavanje ovlasti izvršno-upravne vlasti u tome postupku, obrazlagalo se, vidjeli smo, gledištem prije svega njemačke doktrine po kojem sudovi pružaju najveće garancije

²⁹ Usp. Izvješće citirano u bilješci 6, str. 6–8.

zaštite općeljudskih i posebnih prava zatvorenika. Isticalo se da mnoga naša ustavna i zakonska rješenja pridonose samostalnom i neovisnom položaju suda u hrvatskom pravnom poretku (zabranjen je svaki oblik utjecaja na donošenje sudskih odluka, sudačka je dužnost stalna, suce imenuje i razrješava Državno sudbeno vijeće itd.). Pritom je ispuštena iz vida činjenica da se problem neovisnosti sudbene vlasti ne iscrpljuje normativnim vrijednostima i uvjetima, nego je potrebno i demokratsko i socijalno okruženje, tradicija neovisnog položaja sudova te stručni i odgovorni suci dostojni osobnog položaja (statusa) koji im je zajamčen pravnim propisima. Hrvatska je, za razliku od Njemačke, tek krenula složenim i teškim putem koji vodi do ispunjenja tih pretpostavki.

Po uzoru na njemački institut *Antrag auf gerichtliche Entscheidung* (zahtjev za donošenje sudske odluke), naši su se autori zauzimali, a ZIKZ prihvatio sudsku zaštitu zatvorenika od nezakonitih odluka upravitelja kaznionice odnosno zatvora. Pritom se nije uzelo u obzir da taj institut ni u Njemačkoj ne ostvaruje očekivane rezultate. U njemačkoj se literaturi upozorava na neučinkovitost sudske zaštite prava zatvorenika, jer je otežan njihov pristup sudu, ograničene su mogućnosti da im se pruži stručna pravna pomoć, snose rizik plaćanja troškova postupka i nužnih izdataka ako ne uspiju sa svojim zahtjevom, »izvršni sudac« nema potrebno znanje i iskustvo u području izvršenja kaznenih sankcija, a nema ni ovlasti za učinkovit utjecaj na zatvorsku upravu.³⁰ Rezultati naših istraživanja (v. dalje) potvrđuju navedene konstatacije njemačkih autora.

Međutim ono o čemu naši autori zagovaratelji judicijalizacije izvršenja kaznenih sankcija te naš zakonodavac nisu vodili računa prilikom raspodjele poslova izvršavanja kazne zatvora na izvršno-upravna tijela i sudbena tijela jest okolnost da su moguće šire ovlasti sudova u tome izvršavanju u neposrednoj vezi s ostvarivanjem načela individualizacije kaznenih sankcija. Izučavanje ideja tzv. pozitivističke ili talijanske škole, postavki tzv. nove društvene obrane, rješenja suvremenog francuskog a dijelom i njemačkog zakonodavstva (sve navedeno obradili smo u prethodnim izlaganjima) te sadržaja recentne kaznenopravne literature koji se odnose na kaznene sankcije, njihovu svrhu i individualizaciju dovodi nas do zaključka da su individualizaciju kaznenih

³⁰ Usp. Kamann, Ulrich, *Gerichtlicher Rechtsschutz im Strafvollzug*, Centaurus – Verlagsgesellschaft, Pfaffenweiler, 1991., str. 254, 333–335.

sankcija, a osobito kazne zatvora, dužni ostvarivati ne samo sudovi prilikom izbora vrste i mjere sankcije nego i nadležna tijela tijekom izvršenja. Individualizacija sankcije tijekom njezina izvršenja ostvaruje se ovisno o posebnostima ličnosti osobe prema kojoj se sankcija izvršava, s ciljem resocijalizacije konkretnog počinitelja kaznenog djela (tj. osposobljavanja za život nakon izdržane sankcije) koja podrazumijeva i specijalnopreventivnu svrhu kaznene sankcije (tj. da konkretni počinitelj ubuduće ne čini kaznena djela). Dosljedno ostvarivanje načela individualizacije kazne zatvora pretpostavlja mogućnost, kako ih francusko pravo naziva, »modaliteta izvršenja kazne zatvora«, u koje, kako smo već vidjeli prema *Code de procédure pénale*, spada režim poluslobode (*semi-liberté*), skraćenje kazne, dopuštenje za izlazak, rad izvan zatvorske ustanove, uvjetni otpust i dr.

Individualizacija kažnjavanja u izloženom smislu zadire u sferu odlučivanja o kaznenoj sankciji te je stoga stvar sudova, a ne tijela državne uprave. Zbog toga je širenje ovlasti sudbenih tijela u tome smjeru, tijekom izvršavanja zatvorske kazne, prihvatljivo. No ostvarivanje rečene individualizacije zahtijeva pobliže istraživanje ličnosti počinitelja kaznenog djela i tijekom izdržavanja kazne, uz pomoć psihologa, psihijatra, sociologa i pedagoga (što je u uvjetima našeg današnjeg zatvorskog sustava teško ostvarivo) te propisivanje ovlasti sudbenom tijelu da donosi razne odluke kojima se omogućuju modaliteti (načini, oblici) izvršenja kazne zatvora (što u nas nije učinjeno).

Smijemo ovdje reći, s obzirom na izloženo, da spomenuto prihvatljivo i poželjno širenje ovlasti sudova tijekom izvršavanja kazne zatvora nije toliko stvar naše sadašnjosti, koliko stvar cilja koji valja dostići u budućnosti.

(3) Što se tiče rezultata naših istraživanja o praktičnoj primjeni odredbi ZIKZ-a kojima je predviđena sudska zaštita prava zatvorenika, treba napomenuti da je riječ o prvom takvom istraživanju u našoj zemlji, provedenom 2005., uz pomoć ministrice pravosuđa i ravnatelja Uprave za zatvorski sustav. Predsjednicima županijskih sudova na području kojih se nalazi kaznionica i/ili zatvor te koji zbog toga imaju suce izvršenja (takvih je županijskih sudova 14)³¹ dostavljena su putem Ministarstva pravosuđa naša pisano formulirana pitanja, na koja je uredno odgovor-

³¹ To su županijski sudovi u Bjelovaru, Dubrovniku, Gospiću, Karlovcu, Osijeku, Požezi, Puli, Rijeci, Splitu, Sisku, Šibeniku, Varaždinu, Zadru i Zagrebu.

rilo 13 županijskih sudova (odgovore nije dostavio Županijski sud u Zagrebu).³²

Rezultate istraživanja možemo sažeti ovako:

a) Županijski su sudovi ustanovili ukupno 18 sudaca izvršenja na prosječno 2.998 zatvorenika u 2004., s tim da je centar za izvršavanje kazne zatvora ustanovljen samo u županijskim sudovima u Požegi (s trojicom sudaca izvršenja) te Puli, Splitu i Varaždinu (s dvojicom sudaca izvršenja).

³² Pitanja smo formulirali ovako: 1. Koliko sudaca izvršenja ima vaš sud (čl. 41. st. 1. ZIKZ-a)? 2. Je li u vašem sudu ustanovljen centar za izvršavanje kazne zatvora (čl. 41. st. 2. i 3. ZIKZ-a)? 3. a) Navedite broj donesenih rješenja u vašem sudu o izricanju mjere osamljenja zatvorenika u 2003. (čl. 139. st. 3. ZIKZ-a), b) Navedite broj slučajeva u kojima sudac izvršenja tijekom 2003. nije prihvatio prijedlog upravitelja kaznionice za izricanje mjere osamljenja, c) Navedite broj podnesenih žalbi protiv rješenja o izricanju mjere osamljenja u 2003. (čl. 46. ZIKZ-a) te broj odluka sudskog vijeća kojima je žalba usvojena i ukinuto rješenje o izricanju osamljenja, d) Navedite broj donesenih rješenja o obustavi osamljenja u 2003. (čl. 139. st. 8. ZIKZ-a), 4. Ima li u praksi vašeg suda zatvorenik pravo žalbe sucu izvršenja protiv svake odluke upravitelja kaznionice odnosno zatvora (čl. 45. st. 1. ZIKZ-a) ili samo u slučajevima predviđenim ZIKZ-om (čl. 42. st. 2. 2. ZIKZ-a)? 5. a) Navedite ukupan broj podnesenih žalbi zatvorenika sucu izvršenja vašeg suda protiv odluka upravitelja kaznionice odnosno zatvora u 2003., b) Navedite vrste odluka upravitelja protiv kojih su zatvorenici podnijeli žalbe sucu izvršenja vašeg suda u 2003.g., kako slijedi: uskrata posjeta (čl. 118. st. 3. ZIKZ-a), uskrata dopisivanja (čl. 124. st. 3. ZIKZ-a), uskrata primitka paketa (čl. 126. st. 5. ZIKZ-a), smještaj na odjel pojačanog nadzora (čl. 137. st. 2. ZIKZ-a), oduzimanje imovinske koristi i stvari (čl. 146. st. 3. ZIKZ-a), izrečena stegovna mjera (čl. 148. st. 6. ZIKZ-a), naknada materijalne štete (čl. 150. st. 3. ZIKZ-a), ostale odluke, c) Navedite odluke suda izvršenja vašeg suda povodom žalbi zatvorenika u 2003., kako slijedi: ukupno riješeno žalbi; žalba odbačena; odluka upravitelja potvrđena; odluka upravitelja preinačena; odluka upravitelja ukinuta, d) Kako postupaju (ili će postupiti) sudac izvršenja vašeg suda u slučaju kada ustanovi da žalba zatvorenika nije podnesena protiv odluke upravitelja kaznionice odnosno zatvora, nego protiv odluke nekog drugog zaposlenika kaznionice, odnosno zatvora, a ne radi se o žalbi protiv rješenja o izrečenoj stegovnoj mjeri, e) Navedite kako se u praksi vašeg suda primjenjuju zakonske odredbe o postupku povodom žalbe protiv odluke upravitelja kaznionice odnosno zatvora (čl. 44. st. 2. i 4.–7., čl. 45. st. 2. ZIKZ-a), posebno kada je potrebno provjeriti navode žalbe glede novih činjenica i dokaza, a s obzirom na kratak rok u kojemu sudac izvršenja mora odlučiti o žalbi (najkasnije u roku od tri dana od primitka žalbe, čl. 45. st. 2. ZIKZ-a, ili čak u roku od 48 sati od primitka žalbe, čl. 148. st. 6. ZIKZ-a), 6. a) Navedite ukupan broj pritužbi zatvorenika sucu izvršenja vašeg suda na postupak i odluku zaposlenika kaznionice odnosno zatvora u 2003. (čl. 15. st. 1. i 2. ZIKZ-a), b) Na koji način sudac izvršenja štiti prava zatvorenika kada utvrdi da je pritužba osnovana? 7. Koliko su prema vašim saznanjima zatvorenici upoznati sa svojim pravima i načinima ostvarivanja tih prava propisanih ZIKZ-om (upoznati su; djelomično su upoznati; nisu upoznati)? 8. Saziva li Vrhovni sud RH najmanje jedanput godišnje sastanak sudaca izvršenja zbog ujednačavanja provedbe odredaba ZIKZ-a (čl. 41. st. 4. ZIKZ-a)? 9. Iznosite svoju ocjenu o djelotvornosti sudske zaštite prava zatvorenika putem suda izvršenja.

b) Zatvorenici podnose mali broj žalbi sucima izvršenja protiv odluka upravitelja kaznionica i zatvora. U 2003. podnijeli su ukupno 119 žalbi, i to najčešće protiv odluke o izrečenoj stegovnoj mjeri (51 žalba). Daleko najviše žalbi podneseno je sucu izvršenja Županijskog suda u Varaždinu (89 žalbi) na području kojeg je Kaznionica u Lepoglavi, a svim ostalim županijskim sudovima svega 20 žalbi, s tim da županijskim sudovima u Dubrovniku, Karlovcu, Osijeku, Rijeci, Splitu i Zadru nije podnesena nijedna žalba.

c) Zatvorenici u velikoj većini slučajeva ne uspijevaju sa svojim žalbama sucima izvršenja protiv odluka upravitelja kaznionica odnosno zatvora. U 2003. suci izvršenja su, u povodu žalbi zatvorenika, u 100 slučajeva odluke upravitelja potvrdili, u 18 slučajeva su ih ukinuli, a u 4 slučaja preinačili.

d) U povodu žalbi zatvorenika protiv odluka upravitelja kaznionica odnosno zatvora ne održavaju se ročišta pred sucem izvršenja, uz nanožnost stranaka (zatvorenik i kaznionica ili zatvor). Zatvorenici ne zahtijevaju da budu obaviješteni o ročištu pred sucem izvršenja, ni da im stručnu pomoć pruži opunomoćenik iz reda odvjetnika, što su njihova zakonska prava. Takve zahtjeve, tijekom 2003., nije postavio nijedan zatvorenik. Osnovanost žalbe sudac izvršenja utvrđuje tako da od uprave kaznionice odnosno zatvora traži pisano očitovanje o onome što se navodi u žalbi, a ovisno o tim navodima, i dostavu odgovarajućih isprava.

e) Suci izvršenja ne poštuju zakonom predviđene rokove u kojima moraju odlučiti o žalbi zatvorenika protiv odluke upravitelja kaznionice ili zatvora (najkasnije u roku tri dana od primitka žalbe odnosno u roku 48 sati od primitka žalbe protiv rješenja o izrečenoj stegovnoj mjeri), jer u tim kratkim rokovima ne mogu utvrditi osnovanost žalbe (na način naveden *supra* pod d).

f) Zbog nepreciznosti ZIKZ-a, županijski sudovi imaju različita tumačenja glede odluka upravitelja kaznionice ili zatvora protiv kojih zatvorenik ima pravo žalbe. Naime, šest županijskih sudova tumači Zakon tako da zatvorenik ima pravo žalbe sucu izvršenja samo u slučajevima predviđenim Zakonom (što proizlazi iz čl. 42. st. 2. t. 2. ZIKZ-a), a pet županijskih sudova da navedeno pravo žalbe postoji protiv svake odluke upravitelja (na što upućuje čl. 45. st. 1. ZIKZ-a). Dva županijska

suda, valjda u nedoumici, nisu odgovorila kako shvaćaju zakonski tekst o pitanju o kojem je ovdje riječ.

g) Zatvorenici se rijetko koriste pravom podnošenja pritužbe (usmene ili pisane) sucu izvršenja na postupak i odluku zaposlenika kaznionice odnosno zatvora (na koju je sudac izvršenja dužan odgovoriti u roku od 30 dana). U 2003. zatvorenici su podnijeli 61 pritužbu sucima izvršenja, i to uglavnom samo sucima izvršenja županijskih sudova u Puli (34 pritužbe) i Varaždinu (21 pritužba). Kad ustanovi da je pritužba opravdana, sudac izvršenja, pored odgovora na pritužbu zatvoreniku, dopisom upozorava upravitelja kaznionice ili zatvora na povredu prava zatvorenika, sa zahtjevom da se povreda ako je to moguće naknadno ispravi (otkloni).

h) Županijski sudovi smatraju da su zatvorenici upoznati sa svojim pravima i načinima ostvarivanja tih prava propisanih ZIKZ-om, ali ne navode na koji način zatvorenici dolaze do tih saznanja.

i) Prema ZIKZ-u, Vrhovni sud RH dužan je najmanje jedanput godišnje sazvati sastanak sudaca izvršenja zbog ujednačavanja primjene propisa koji se odnose na suce izvršenja. Šest županijskih sudova odgovorilo je da Vrhovni sud RH izvršava tu svoju dužnost i saziva rečene sastanke, a isto toliko županijskih sudova (šest) da Vrhovni sud RH takve sastanke ne saziva (!!!). Potonji odgovor dali su županijski sudovi u Požegi, Puli i Varaždinu, koji na svojem području imaju najviše zatvorenika te su stoga i najviše zainteresirani za rad sudaca izvršenja, iz čega se može zaključiti da je njihov odgovor točan. Uostalom, da Vrhovni sud RH saziva sastanke sudaca izvršenja i na taj način ujednačava primjenu propisa koji se na njih odnose, ne bi postojale već spomenute velike razlike u tumačenju zakona (v. *supra* pod f).

j) Samo su tri županijska suda zaštitu prava zatvorenika putem suca izvršenja ocijenila djelotvornom, a jedan županijski sud zadovoljavajućom. No podaci koje su nam dostavili ne daju osnovu za takav zaključak (s izuzetkom Županijskog suda u Varaždinu).

(4) Nakon što smo proučili odredbe ZIKZ-a koje se odnose na suca izvršenja, a posebno one kojima je tome sucu povjerena sudska zaštita prava zatvorenika, te nakon toga istražili i prikazali kako se ta zaštita ostvaruje u praksi, omogućeno nam je izvesti važne zaključke.

ZIKZ, u čl. 17., prihvaća načelo sudske zaštite prava zatvorenika jer propisuje: »(1) Protiv postupka i odluke kojom se zatvorenik nezakoni-

to prikraćuje ili ograničava u nekom pravu iz ovoga Zakona zatvorenik može podnijeti zahtjev za sudsku zaštitu. (2) O zahtjevu za sudsku zaštitu odlučuje sudac izvršenja.« U našoj je javnosti (znanstvenoj, stručnoj i drugoj) ta odredba ocijenjena kao vrijedno dostignuće, važan iskorak u modernizaciji našega zatvorskog prava sukladno međunarodnim zahtjevima, značajno poboljšanje položaja zatvorenika, jer zaštita prava i položaja zatvorenih osoba nije više samo stvar izvršno-upravnih tijela, nego i sudova.

No navedeno opće načelo nije na odgovarajući način provedeno u ostalim odredbama ZIKZ-a. Ono, naime, proizlazi samo iz odredbe čl. 42. st. 2. t. 2. Zakona, prema kojoj sudac izvršenja poduzima radnje i odlučuje o sudskoj zaštiti prava zatvorenika odlučivanjem o žalbi protiv odluke upravitelja kaznionice odnosno zatvora u slučajevima predviđenim ZIKZ-om. Vidjeli smo da ZIKZ predviđa samo sedam takvih slučajeva, tj. ukupno samo sedam vrsta odluka upravitelja protiv kojih zatvorenik ima pravo žalbe sucu izvršenja. Spomenuta drugostupanj-ska nadležnost suca izvršenja jedini je oblik (način) sudske zaštite prava zatvorenika predviđen ZIKZ-om, jer sudac izvršenja može svojom odlukom ukinuti ili preinačiti odluku upravitelja protiv koje je zatvorenik izjavio žalbu. Drugi načini sudskog nadzora izvršavanja kazne zatvora koje poznaje ZIKZ, a to su usmena ili pisana pritužba zatvorenika sucu izvršenja (čl. 15.) te obilazak i razgovor suca izvršenja sa zatvorenikom (čl. 47.), ne mogu se svrstati u kategoriju sudske zaštite prava zatvorenika. To zato što pri obavljanju spomenutog nadzora ZIKZ ne daje nikakve ovlasti sucu izvršenja, nego samo dužnost da odgovori na podnesenu pritužbu u roku od trideset dana, s time da ako je pritužba pisana, i odgovor mora biti pisan.

Iz rečenog slijedi da se sudska zaštita prava zatvorenika zapravo svodi samo na odlučivanje suca izvršenja o žalbama zatvorenika protiv ZIKZ-om predviđenih odluka upravitelja kaznionice odnosno zatvora. Ali i tako normativno sužena i ograničena sudska zaštita pokazuje u praksi slabe rezultate. Vidjeli smo da zatvorenici podnose mali broj žalbi, a još je daleko manji broj usvojenih žalbi i ukinutih odluka upravitelja. U pravilu izostaje neposredan kontakt između zatvorenika i suca izvršenja. Zbog lošeg imovnog stanja zatvorenici ne uzimaju odvjetnika. Suci izvršenja ne održavaju ročište u povodu žalbi i nemaju neposredan uvid u činjenične tvrdnje zatvorenika, nego posredno opet putem upravitelja (uprave) kaznionice ili zatvora (odluka kojeg se po-

bija žalbom), od kojega traže očitovanje o tim tvrdnjama. Uz to suci izvršenja bitno različito tumače zakone, jer jedni iznose da zatvorenik ima pravo žalbe sucu izvršenja protiv svake odluke upravitelja (što po njima proizlazi iz čl. 45. st. 1. ZIKZ-a), a drugi smatraju da zatvorenik ima pravo žalbe samo u slučajevima predviđenim Zakonom (na što upućuje čl. 42. st. 2. t. 2. ZIKZ-a). Tako različita shvaćanja rezultat su nepreciznih i čak proturječnih zakonskih odredbi. Takve su i odredbe prema kojima je sudac izvršenja dužan odlučiti o žalbi najkasnije u roku tri dana od primitka žalbe, a u jednom slučaju čak u roku 48 sati od primitka žalbe (čl. 45. st. 2., čl. 148. st. 6. ZIKZ), ali je ujedno pri tom odlučivanju dužan primijeniti odredbe Zakona o kaznenom postupku koje se odnose na odlučivanje o žalbi na sjednici vijeća te omogućiti strankama da se očituju o činjenicama i navodima suprotne stranke, kao i da predlože utvrđivanje novih činjenica i pribavljanje novih dokaza (čl. 44. st. 2. ZIKZ). Očito je da je riječ o dvama zahtjevima kojima se ne može istodobno udovoljiti.

Na temelju svega izloženoga možemo dati ocjenu da zamisao o sudskoj zaštiti prava zatvorenika koju je prihvatio ZIKZ nije uspjela. Nadzor i zaštitu prava i položaja zatvorenika treba povjeriti izvršno-upravnoj vlasti, što je učinila i Slovenija. Važno je pritom naglasiti da je rješenje koje predlažemo – *infra* pod (6) c) i d) – u skladu s načelom Europskih zatvorskih pravila, prema kojem zaštita osobnih prava zatvorenika može biti povjerena, nacionalnim propisom, i pravnom tijelu različitom od sudbenog tijela, ali koje nije u sastavu zatvorske uprave.

(5) Pitanje nadležnosti izvršno-upravnih tijela u izvršavanju kaznenih sankcija, a osobito kazne zatvora, te mogućeg širenja ovlasti sudbenih tijela u tome izvršavanju, treba rješavati na sustavan način, poduzimanjem aktivnosti određenim redoslijedom, i to:

a) Propisati nadležnosti izvršno-upravnih tijela prije svega u postupku izvršavanja zatvorske kazne, uz potpuno uvažavanje međunarodnih standarda glede položaja i prava zatvorenika (u tom su smislu potrebne određene izmjene i dopune ZIKZ-a, odredbe kojeg inače uglavnom slijede spomenute standarde).

b) Modernizirati i reformirati našu državnu upravu, sukladno već postavljenim zahtjevima odnosno preporukama te ustrojiti odgovarajuće obrazovanje upravnih službenika prema postulatu prihvaćenom osobi-

to u Francuskoj, koji glasi: »Da bi država imala službenike sebi dostojne, ona ih treba najprije obrazovati«. ³³

c) Bitno poboljšati uvjete u kojima djeluju naše kaznionice, zatvori i odgojne ustanove, jer su postojeće prilike (prostorne i druge), a ne loš rad upravnih tijela, ključni razlog neostvarivanja međunarodnih standarda koji se tiču zatvorenika (njihov smještaj, rad, izobrazba, zdravstvena skrb i dr.).

d) Nakon što je ostvareno navedeno *supra* pod b) i c), stvoriti i normativne pretpostavke za ostvarivanje načela individualizacije kaznenih sankcija i tijekom njihova izvršavanja, propisivanjem različitih modaliteta (načina, oblika) izvršenja, prije svega kazne zatvora, te odlučivanje o tim modalitetima, budući da ono spada u domenu izricanja kazni i drugih kaznenih sankcija, povjeriti sudbenim tijelima.

(6) Sažimljući rezultate ovoga rada, potrebno je utvrditi i prijedloge *de lege ferenda* koje bi trebalo odmah ostvariti. To su ovi prijedlozi:

a) Dopuniti odredbe ZIKZ-a glede poslova iz nadležnosti tijela državne uprave suglasno zahtjevima koje postavljaju Europska zatvorska pravila, na način na koji smo to predložili *supra* pod (1).

b) Ukinuti ili izmijeniti sve one odredbe ZIKZ-a (čl. 17., čl. 42. st. 2. t. 2., čl. 44.–46. i druge) koje se odnose na sudsku zaštitu prava zatvorenika odlučivanjem suca izvršenja o žalbi zatvorenika protiv određenih odluka upravitelja kaznionice odnosno zatvora.

c) Zaštitu prava i položaja zatvorenika povjeriti izvršno-upravnoj vlasti, koja na taj način preuzima isključivu odgovornost za ostvarivanje te zaštite, i to Središnjem uredu Uprave za zatvorski sustav (koji obavlja upravni nadzor nad radom kaznionica i zatvora), ravnatelju Uprave za zatvorski sustav te Ministarstvu pravosuđa odnosno ministru pravosuđa. Sve spomenute ovlastiti da na zahtjev zatvorenika ili po službenoj dužnosti ukinu nezakonit ili nepravilan opći ili pojedinačni akt odnosno odluku ili da sami donesu akt odnosno odluku ako neopravdano nisu doneseni.

d) Propisati pravo zatvorenika na podnošenje pritužbe ravnatelju Uprave za zatvorski sustav protiv odluke upravitelja ili ovlaštenog zaposleni-

³³ Tu je rečenicu naveo francuski ministar Michel Debré u pismu generalu de Gaulleu ujesen 1945.

ka kaznionice odnosno zatvora. Ako zatvorenik ne uspije s pritužbom, ima pravo žalbe Ministarstvu pravosuđa, o kojoj odlučuje tročlano povjerenstvo sastavljeno od kompetentnih osoba za takvo odlučivanje, a njegova predsjednika i članove imenuje Vlada RH na prijedlog ministra pravosuđa. Predsjednik i članovi povjerenstva imaju pravo posjeta i razgovora sa zatvorenicima te zahtijevati od uprave kaznionice i zatvora potrebne podatke ili na drugi način prikupiti potrebne obavijesti.

e) Dopuniti odredbe čl. 6. st. 4. i 5. ZIKZ-a o sadržaju godišnjeg izvješća Uprave za zatvorski sustav Vladi RH i Hrvatskom saboru, naime da to izvješće, pored podataka o stanju i radu kaznionica i zatvora kako je sada propisano, sadržava i podatke o ostvarivanju zaštite prava i položaja zatvorenika i provedenim postupcima glede te zaštite.

STATE ADMINISTRATIVE BODIES IN THE PENAL SYSTEM

Summary

At the moment, there are two basic models of execution of penal sanctions in the European states. According to the first, administrative model, almost all tasks of execution of penal sanctions, particularly of prison sentences, are entrusted to state administrative bodies. In the second, court model, the tasks of execution of penal sanctions are divided between state administrative bodies and courts. In the reform of 1999, Croatia adopted court model, modelled after German and French law(s). The reformed Croatian law of execution of prison sentences has adopted international standards considering prisoners' position and rights. However, certain changes and amendments of that law are necessary due to the harmonisation with the European prison rules. Nevertheless, the research of practices considering prisoners' rights protection via the judge of execution, which was introduced as a protective measure in the course of the above mentioned reform, has shown that judicialisation of prison sentence execution as provisioned by the law, has not been justified. The practice has shown that court protection of prisoners' rights has not been more efficient than the one provided by administrative bodies. The establishment of court jurisdiction in the execution of penal sanctions is a matter of future processes, where there should exist normative and other prerequisites

necessary for individualisation of the sanction (of prison sentence in particular) during its execution and according to the particularities of the person receiving the sanction.

Key words: prisoner, penitentiary, prison, administrative bodies, court bodies, judge of execution, penal sanctions, prison sentence.