

dr. sc. Anna-Maria Getoš Kalac*

dr. sc. Reana Bezić**

Petra Šprem, mag. iur.***

„RUŽNO PAČE“ HRVATSKOGA KAZNENOG PRAVOSUĐA – ZATVORSKI SUSTAV U SVJETLU DOMAĆIH I EUROPSKIH TRENDOVA¹

Znanstvena i stručna rasprava o strateški osmišljenom i na empirijskim podacima utemeljenom upravljanju hrvatskim zatvorskim sustavom zapravo i ne postoji. Povremeno nailazimo na javnu raspravu o situaciji u hrvatskim zatvorima, no ona je uglavnom reakcija na medijski eksploatirane tragične događaje (npr. smrt pritvorenog generala 2011. u Zatvoru u Osijeku) ili navodne skandale (npr. fotografije osuđenika koji u Zatvoru u Valturi vježba golf 2013.). Na posljedično medijsko i javno zgražanje uglavnom slijede štura očitovanja nadležnih institucija, čime se okončava daljnja rasprava jednog u biti potpuno neshvaćena dubljeg problema. Radom autori žele potaknuti otpočinjanje znanstvene i stručne rasprave o hrvatskome zatvorskom sustavu na konceptualnoj, strateškoj i empirijski utemeljenoj razini vodeći računa o hrvatskim specifičnostima u kontekstu europskih zatvorskih trendova. Specijalna prevencija kažnjivih ponašanja pojedinaca njihovom resocijalizacijom u zatvorskim sustavima bitan je doseg kaznenopravne tekovine zapadnih društava. Premda se penalna politika može okarakterizirati kao stalna potraga za novim najboljim rješenjima, zatvorski sustavi imaju važnu ulogu u ostvarivanju svrhe kažnjavanja. No, upitno je ostvaruje li zatvorski sustav svoju svrhu, odnosno je li on svrhovit i u normativnom i u praktičnom pogledu. Odgovor na postavljeno pitanje može biti utemeljen jedino na empirijskim podacima i evaluacijskim analizama te

* Dr. sc. Anna-Maria Getoš Kalac, izvanredna profesorica na Katedri za kazneno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Associate Professor, Chair of Criminal Law, Faculty of Law, University of Zagreb): agetos@pravo.hr

ORCID ID: orcid.org/0000-0002-0016-764X

** Dr. sc. Reana Bezić, asistentica na Katedri za kazneno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Assistant, Chair of Criminal Law, Faculty of Law, University of Zagreb): rbezić@pravo.hr

ORCID ID: orcid.org/0000-0002-1299-0860

*** Petra Šprem, mag. iur., asistentica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (Assistant, Faculty of Law, University of Zagreb): psprem@pravo.hr

ORCID ID: orcid.org/0000-0003-4396-6887

¹ Proširena verzija ovog rada dostupna je na poveznici: <https://www.bib.irb.hr/1131554>. Istraživanje za ovu publikaciju provedeno je u okviru projekta HRZZ-a naziva „Projekt razvoja karijera mladih istraživača – izobrazba novih doktora znanosti” (ESF DOK-2018-01-6494) koji sufinancira Europski socijalni fond (ESF).

pretpostavlja konceptualnu i metodološku razradu jasnih pokazatelja 'svrhovitosti zatvorskog sustava'. Takva vrsta odgovora, a za kojim tragaju autori u radu, ima dvostruku funkciju. Osim što služi evaluaciji aktualnog stanja, može bitno i važnije, stvara polazišno uporište za strateško osmišljavanje budućnosti hrvatskoga zatvorskog sustava.

Ključne riječi: kaznionice, zatvorski sustav, zatvorska populacija, penologija, strategija zatvorskog sustava.

*Kaže se da nitko istinski ne poznaje naciju sve dok nije boravio u njenom zatvoru. Naciju ne treba suditi po tome kako postupa sa svojim građanima koji se nalaze na vrhu, već sa onima koji su na dnu.
N. Mandela: Dug put do slobode, 1994.*

1. UVOD S OSVRTOM NA PENOLOŠKU TERMINOLOGIJU I METODOLOŠKE IZAZOVE

Pravo kažnjavanja jedino je područje u kojem država ima apsolutni monopol nad „legitimnom povredom ljudskih prava“.² No, iz samog ovlaštenja kažnjavanja ujedno proizlazi i zrcalna obveza odnosno dužnost države da svrhovito osmisli i osigura kažnjavanje prekršitelja pravnih normi u skladu s penološkim standardima, ponajprije minimalnim standardima zatvorskog sustava zajamčenima Europskim zatvorskim pravilima (dalje u tekstu: EZP).³ Oduzimanje slobode danas je u Hrvatskoj dominantna vrsta kazne, čime zatvorski sustav postaje institucijska okosnica ostvarivanja svrhe kažnjavanja. Premda je svrha izvršavanja zatvorske kazne u Hrvatskoj jasno definirana na normativnoj razini⁴, definiranje „učinkovitosti“ zatvorskog sustava je „siva zona“. Temu zatvorskog sustava, odnosno njegove učinkovitosti, premda iznimno važnu u kaznenopravnoj politici, moguće je označiti kao „ružno pače“ kaznenopravnog područja u kojem entuzijazma i volje da se sustavno pristupi toj temi – kronično nedostaje. O nedostatku jasne i koherentne strategije svjedoče i podatci izneseni u ovom radu.

Glavne karakteristike zatvorskog sustava, ali i zatvorske populacije, uvelike su obilježene socioekonomskim kontekstom određene države. Stoga valja uvodno kratko upozoriti na nekoliko penološki relevantnih socioekonomskih pokazatelja. Hrvat-

² Harding 2012, 131.

³ Vijeće Europe 2006.

⁴ I to čl. 3. Zakona o izvršavanju kazne zatvora: „Glavna svrha izvršavanja kazne zatvora jest, [... pojedinačno] osposobljavanje za život na slobodi u skladu sa zakonom i društvenim pravilima, čime se pridonosi zaštiti društvene zajednice.“

ska je relativno mala zemlja⁵ iznimno loših ekonomskih pokazatelja u usporedbi s drugim zemljama članicama Europske unije (dalje u tekstu: EU(27)).⁶ Suočeni smo i s brojnim političkim, ekonomskim i društvenim izazovima koji usporavaju gospodarski rast kao što su korupcija⁷, zastarjeli obrazovni sustav⁸, birokratizacija, visoka porezna opterećenja⁹ kao i rastuća emigracija¹⁰, pri čemu iseljeni stanovnici u prosjeku imaju 20 – 39 godina¹¹, dakle riječ je o radno, ali i kriminalno najaktivnijem dijelu stanovništva.¹² Uz to, Hrvatska bilježi još jedan negativan trend, a to je kontinuirano starenje stanovništva.¹³ Faktori poput BDP-a, razine zaposlenosti, dobne strukture i općeg prosperiteta određene zemlje odražavaju se i na penalne ustanove (financijski aspekt), ali i na strukturu zatvorenika, odnosno karakteristike zatvorske populacije (sociodemografski aspekt). Premda se u ekonomiji često govori o tome da učinkovitost državnih institucija može imati bitan utjecaj na nacionalno bogatstvo, neizbježno je i da je smjer često obratan.¹⁴ Ulaganja u institucije dobrim su dijelom financijske naravi te se može opravdano pretpostaviti da bogatije zemlje jednostavno ulažu veće apsolutne iznose u vlastite institucije nego one siromašnije. Taj aspekt osobito je važan kada govorimo o uvjetima i svrhovitosti zatvorskog sustava s obzirom na to da ulaganja u tom području, barem donedavno, nisu bila profitabilna¹⁵

⁵ Kurečić 2012, 100.

⁶ Prema globalnom indeksu konkurentnosti 2019., Hrvatska se nalazi na 63. mjestu od ukupno 141 ekonomije svijeta, a ako promatramo samo EU(27), Hrvatska je na zadnjem mjestu. Schwab 2019, xiii. U 2019. Hrvatska je imala jednu od najnižih stopa zaposlenosti među EU(27), pri čemu manju stopu imaju jedino Italija i Grčka. Eurostat 2020a. Situacija nije bolja ni kada pogledamo bruto domaći proizvod po glavi stanovnika (dalje u tekstu: BDP) prema paritetu kupovne moći koji je u 2019. iznosio 65, čime se Hrvatska smjestila na predzadnje mjesto (ispred Bugarske). Eurostat 2020b.

⁷ Prema indeksu percepcije korupcije u javnom sektoru, pri čemu se upotrebljava ljestvica od 100 (bez korupcije) do 0 (visoka korumpiranost), 2019. u Hrvatskoj je indeks iznosio 47, dok je prosjek EU(27) 63 boda. Transparency International 2019.

⁸ Hrvatska ima jedan od najlošijih obrazovnih sustava u Europi, što pokazuju i rezultati na PISA testovima. OECD 2018.

⁹ Eurostat 2018, dostupno na https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tax_revenue_statistics (23. 1. 2021.).

¹⁰ Prema podatcima Državnog zavoda za statistiku, 2019. u inozemstvo se odselilo 40.148 osoba, dok je u šest godina (2013. – 2019.) taj broj iznosio oko 230.000 osoba, odnosno 6 % ukupne populacije u Hrvatskoj. Dostupno na www.dzs.hr (12. 1. 2021.).

¹¹ Državni zavod za statistiku (2019). Migracija stanovništva Republike Hrvatske, dostupno na https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2019/07-01-02_01_2019.htm (26. 2. 2021.).

¹² Opširnije v. Ulmer, Steffensmeier 2014.

¹³ Tako je 2019. 20,6 % ukupne populacije EU(27) imalo 65 i više godina. Prema udjelu osoba starijih od 65 godina, Hrvatska se smjestila među prvih 7 država. Eurostat 2020c.

¹⁴ Kenworthy 2010, 400.

¹⁵ Prenapučenost zatvora i jačanje utjecaja neoliberalizma dovodi do privatizacije zatvora u nekim zemljama. Time zatvorski sustav dolazi u fokus određenih interesnih skupina, ali i političara. Kim 2019.

ni politički oportuna.¹⁶ S druge strane, životni standard građana i socioekonomske okolnosti u kojima žive¹⁷ zajedno s brojnim drugim čimbenicima doprinose kažnjivom ponašanju¹⁸, stoga utječu na strukturu kažnjivog ponašanja, a posljedično i na broj i strukturu zatvorenika.

Što se tiče uvodnih terminoloških pojašnjenja, kada govorimo o „politici kažnjavanja“, mislimo na određivanje raspona i vrsta sankcija predviđenih zakonom, kao i na samu selekciju sankcioniranih, odnosno kažnjivih ponašanja. Izraz „praksa kažnjavanja“ odnosi se pak na stvarno izrečene sankcije, odnosno dosuđene kazne u kaznenom i prekršajnom postupku. Relativno je česta percepcija da u Hrvatskoj ta dva procesa često nisu harmonična, da praksa kažnjavanja ne prati zamisli i intencije zakonodavca u dovoljnoj mjeri¹⁹, što potvrđuju i podatci u nastavku. U tom smislu, kada pratimo trendove broja osuđenika i/ili zatvorenika u duljem razdoblju, oni reflektiraju i određene promjene u politici i praksi kažnjavanja. U Hrvatskoj su takve promjene na štetu pravne sigurnosti češće negoli bi to trebale biti. U ovom se radu izrazima „zatvor“ i „zatvorski sustav“ koristi na način da, osim ako nije eksplicitno navedeno drukčije, obuhvaćaju i zatvore i kaznionice, ali i odgojne zavode za maloljetnike.

Kada govorimo o zatvorskoj populaciji, treba napomenuti da kategorija „zatvoreniči“ u Hrvatskoj obuhvaća mnogo širi pojam nego što se na prvi pogled čini. U ovom radu pojam „zatvorenik“ obuhvaća sve punoljetne osuđene osobe koje izdržavaju kaznu zatvora i dugotrajnog zatvora, ali i maloljetne osobe koje izdržavaju kaznu maloljetničkog zatvora i one kojima je izrečena odgojna mjera odgojnog zavoda, zatim osobe kojima je izrečena mjera osiguranja prisutnosti okrivljenika (istražni zatvor ili pritvor; pritvoreniči), osobe osuđene na zatvorsku kaznu u prekršajnom postupku (prekršajni osuđenici) te osobe kojima je novčana kazna zamijenjena kaznom zatvora (supletorni zatvor).

¹⁶ Za javnost, ali i sudionike javne vlasti, osobito u siromašnijim zemljama, dobro opremljene škole, vrtići i bolnice prioritet su nad poboljšanjem uvjeta u marginalnim institucijama poput zatvora. *Alford* 2000, 127.

¹⁷ No, istraživanja pokazuju da je nejednakost raspodjele bogatstva i dohotka u društvu mnogo važniji rizični faktor kriminala od pukog BDP-a neke zemlje. Stoga će zemlje velikih društvenih nejednakosti biti ranjivije u pitanju kriminala, dok će zemlje s manjim društvenim nejednakostima, čak i siromašne, biti manje podložne kriminalu (više o povezanosti kriminala sa ekonomskim faktorima v. *Becker* 1968.; *Ehrlich* 1973.; *Chiu, Madden* 1998.; *Fajnzylber, Lederman, Loayza* 2002.; *Demombynes, Özler* 2005.)

¹⁸ *Derenčinović, Getoš* 2008, 183.

¹⁹ Prema *Horvatiću* (2004, 431), sudovi u pravilu, i u pretežnom broju presuda, izriču kazne koje su po mjeri bliže posebnom minimumu nego posebnom maksimumu, odnosno najčešće su u donjoj trećini propisanog raspona. Percepcija „blagog“ kažnjavanja odnosi se ne samo na visinu kazne nego i na izbor vrste sankcija koje sudovima stoje na raspolaganju (čestim izricanjem uvjetne osude, v. poglavlje 3.1. ovog rada).

U odnosu na korištene podatke valja spomenuti i neke metodološke izazove koji otežavaju empirijsko praćenje i analizu zatvorske populacije. Međunarodni i domaći pokazatelji veličine određene zatvorske populacije bilježe dvije različite vrste pokazatelja. Jedna se odnosi na podatak o broju osoba koje se nalaze u zatvoru na određeni dan (tzv. *stock data*, dalje u tekstu: *stock* podatci), dok se drugi podatak odnosi na ukupan broj osoba koje su prošle kroz zatvorski sustav (ušle/izišle) unutar jedne godine (tzv. *flow data*, dalje u tekstu: *flow* podatci).²⁰ Razlika u veličini zatvorske populacije, ali i karakteristikama zatvorenika, varira ovisno o vrsti podataka koji se upotrebljavaju. Tako će, primjerice, *stock* podatci imati velik udio onih koji su osuđeni na duge zatvorske kazne za teška kaznena djela, dok će *flow* podatci uhvatiti veći udio osoba koje su osuđene na blaže kazne.²¹ Osim toga, odabir datuma na koji će sustav bilježiti broj zatvorenika kroz *stock* podatke nije sasvim nevažan. Dok europske zemlje za datum uzimaju uglavnom siječanj²², Hrvatska svoje *stock* podatke bilježi 31. prosinca (istim datumom koriste se i Češka i Poljska). Nedostatak odabranog datuma leži u činjenici da je 31. prosinca Stara godina te da mnogi zatvorenici, prema Zakonu o izvršavanju kazne zatvora (dalje u tekstu: ZIKZ)²³, imaju pogodnost poput izlaska u mjesto prebivališta/boravišta / drugo mjesto ili radi posjeta članovima obitelji za vrijeme blagdana (čl. 130., st. 2., toč. 7. ZIKZ-a), a ako dan otpuštanja zatvorenika pada na blagdan, zatvorenika će se otpustiti dan prije (čl. 166., st. 2. ZIKZ-a). Sve navedene okolnosti mogu odabirom dana prije blagdana za dan bilježenja umjetno umanjiti broj zatvorenika. Osim što takva hrvatska praksa bilježenja *stock* podataka 31. prosinca jasno odudara od prakse u većini EU(27) država, zorno upućuje i na fundamentalno nepoznavanje svrhe prikupljanja samih podataka „računovodstvenim“ (a ne penološkim) pristupom praćenju zatvorske populacije.

Što se tiče podataka o zatvorskom sustavu u Hrvatskoj, izvori su vrlo ograničeni. Glavni su izvor podataka godišnja izvješća o stanju i radu kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda Uprave za zatvorski sustav (dalje u tekstu: izvješća Uprave). Javna objava izvješća Uprave u pravilu traje dulje negoli objava statistika o kriminalu Državnog zavoda za statistiku (dalje u tekstu: DZS) jer se prije njihova publiciranja čeka da ih prihvati Hrvatski sabor. Načelno nema zapreke da se ti statistički pokazatelji, koji ne ovise o odluci Hrvatskog sabora, ne objave u tekućoj godini za prethodnu godinu (po uzoru na, primjerice, službene statistike Ministarstva unutarnjih poslova). Premda se izvješća Uprave izrađuju svake godine prije ljeta za prethodnu godinu, katkad treba čak i jedna ili dvije dodatne godine prije nego što ih se iznese pred Hr-

²⁰ Aebi, Delgrande 2010, 8.

²¹ Oliver 2016, dostupno na <https://www.ssc.wisc.edu/soc/racepoliticsjustice/2016/12/23/understanding-stocks-and-flows-in-imprisonment-data/> (26. 11. 2020.).

²² 31. siječnja (Belgija, Danska, Italija itd.), 4. veljače (Turska), 1. listopada (Švedska) ili pak 1. siječnja (Armenija, Estonija, Litva, Latvija i Portugal). Aebi, Tiago 2020.

²³ ZIKZ 1999.

vatski sabor, odobri i na kraju konačno stavi na raspolaganje javnosti.²⁴ Bez kritičkog osvrta i konstruktivne političke i znanstveno-stručne rasprave statistički pokazatelji kao i izvješća Uprave ostaju forma bez sadržaja. Koristan su izvor i podatci DZS-a, ali i godišnja izvješća pučke pravobraniteljice (dalje u tekstu: izvješća pravobraniteljice). Premda fokusirana na zaštitu ljudskih prava, izvješća pravobraniteljice izvrstan su korektiv službene zatvorske statistike jer daju životniju sliku zatvorskog sustava, osobito u sferi uvjeta života u zatvorima te prava zatvorenika. Za međunarodne podatke u radu su korištene penalne statistike Vijeća Europe – tzv. SPACE izvješća (dalje u tekstu: SPACE²⁵) te podatci *World Prison Brief Data – Europe, Institute for Crime & Justice Policy Research*²⁶.

Kada govorimo o troškovima zatvorskog sustava, važno je razlikovati ukupne (*total cost*) i direktne troškove (*direct costs*). Ukupni troškovi ukupan su dnevni iznos koji se ulaže u zatvorski sustav po jednom zatvoreniku (što uključuje, primjerice, plaće i doprinose na plaću zaposlenika u sustavu, njihove naknade za prijevoz²⁷, održavanje zgrada, uredski materijal, službenu radnu odjeću, ali i režije, prehranu zatvorenika i sl.), dok su direktni troškovi po zatvoreniku dnevni trošak koji je namijenjen isključivo za zatvorenike (njihova prehrana, liječenje i lijekovi, naknada za rad, smještaj i režije).

2. OBILJEŽJA ZATVORSKOG SUSTAVA U HRVATSKOJ I EU(27)

Neke su od odrednica koje mogu upozoriti na (ne)svrhovitost zatvorskog sustava sljedeće: broj zatvora i njihova prostorna raspoređenost, smještajni kapacitet u odnosu na broj zatvorenika, racionalno upravljanje materijalnim i ljudskim resursima, tretmanski aspekti, sigurnost u zatvoru i humanost uvjeta izdržavanja zatvorske kazne. U nedostatku strategije zatvorskog sustava kojom bi jasno bili definirani ciljevi koji se pred sustav stavljaju te pokazatelji kojima se prati njihovo ostvarivanje, autori će se navedenim odrednicama koristiti kao indikatorima (ne)svrhovitosti hrvatskoga zatvorskog sustava, uzimajući u obzir i trendove u kretanju kriminala i praksu kažnjavanja, ali i europski kontekst.

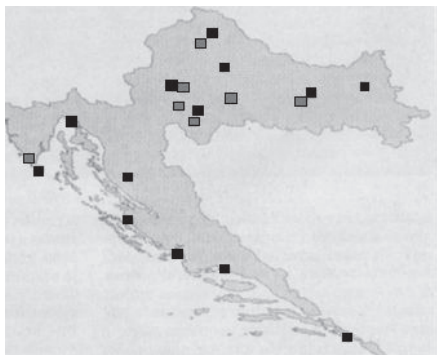
²⁴ Primjerice, Odbor za pravosuđe Hrvatskoga sabora tek je 31. 1. 2018. razmotrio Izvješće Uprave za 2016. koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavila Vlada Republike Hrvatske 21. 12. 2017. Dosad nijedno izvješće nije bilo odbijeno, što svakako pokazuje da je saborsko prihvaćanje izvješća Uprave puki formalizam.

²⁵ Vijeće Europe (2020), *SPACE I godišnja izvješća*; dostupno na: <https://wp.unil.ch/space/space-i/annual-reports/> (12. 1. 2021.).

²⁶ Institute for Crime & Justice Policy Research (2020). *Prison studies*; dostupno na <https://www.prison-studies.org/> (12. 1. 2021.).

²⁷ Prema Izvješću Uprave (2020, 52), samo je prošle godine (2019.) utrošeno više od 15 milijuna kuna u naknadu za prijevoz zaposlenika, dok je s druge strane na stručno usavršavanje potrošeno svega 77 tisuća kuna.

2.1. Zatvorska infrastruktura



Slika 1.

Izvor: *Obzor*, Večernji list 23.7.2011, str. 32-36,

■ Kaznionice ■ Zatvori

Hrvatski zatvorski sustav čini 6 kaznionica, 14 zatvora, 2 odgojna zavoda, 2 centra (Centar za dijagnostiku i Centar za izobrazbu) te Zatvorska bolnica.²⁸ Bez obzira na broj, zbog specifična geografskog oblika Hrvatske, izazovno je centralizirati pravosudna tijela i umanjiti njihov broj a da kompletne regije ne ostanu odsječene. Kako je prikazano na Slici 1., dok su zatvori raspoređeni ravnomjerno i uglavnom prate sjedišta županijskih sudova²⁹, kaznionice nemaju tako uravnoteženu geografsku distribuciju, što neizbježno dovodi do prečesta „raseljavanja“ zatvorenika daleko

izvan njihova uobičajenog mjesta boravka s posljedičnim otežavanjem i gubitkom obiteljskih i socijalnih veza. Tako cijela jadranska obala nema nijednu kaznionicu. Ne razaznaje se nikakav kriterij koji bi pojasnio takvu geografsku distribuciju zatvora niti se takva distribucija čini strateški promišljenom. Zanimljivo, 2011., pod pritiskom pregovora za pristupanje Europskoj uniji i zatvaranje po mnogima najzahtjevnijeg, 23. poglavlja – „Pravosuđe i temeljna prava“, dogovorena je izgradnja šibenske kaznionice radi usklađivanja s europskim zatvorskim standardima, međutim ona još nije izgrađena.³⁰

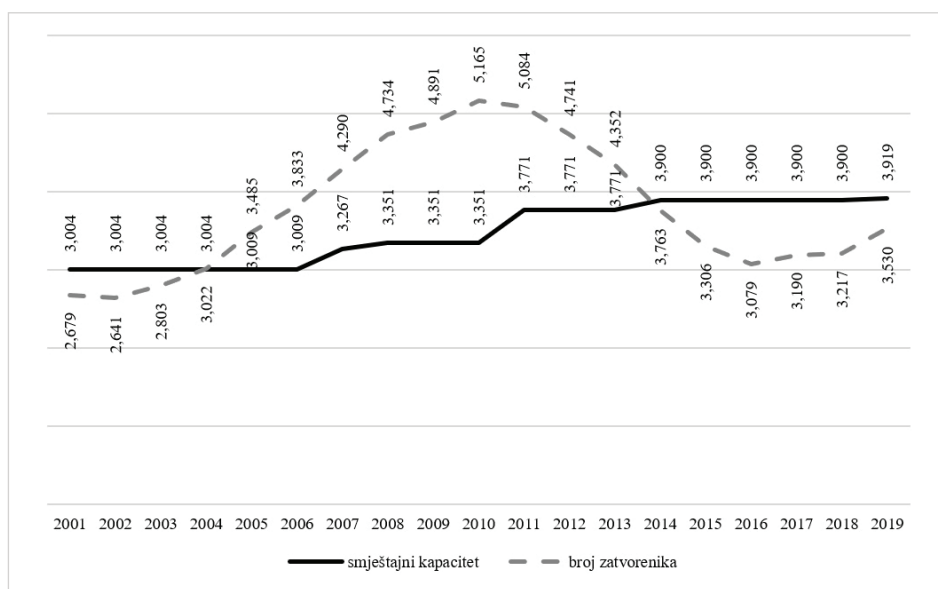
Važan je pokazatelj svrhovitosti zatvorskog sustava i broj smještajnih mjesta u odnosu na broj zatvorenika, kroz što je moguće detektirati adekvatnu opterećenost zatvorskih kapaciteta u kontekstu minimalnih standarda iz EZP-a. Od 2005. do 2013. Hrvatska je bila suočena s prenapučenosti, odnosno imali smo veći broj zatvorenika nego smještajnih kapaciteta. Od 2013. kada je Hrvatska postala članica EU(27) pa do 2019. broj zatvorenika smanjio se čak do te razine da su smještajni kapaciteti ostali nepopunjeni (v. Grafikon 1.).

²⁸ *Ministarstvo pravosuđa* 2020. v. opširnije <https://mpu.gov.hr/pristup-informacijama-6341/ostale-informacije/zatvorski-sustav/tijela-zatvorskog-sustava-15275/15275> (12. 12. 2020.).

²⁹ Jedina su sjedišta županijskih sudova u kojima nema zatvora Slavonski Brod, Velika Gorica i Vukovar, dok se zatvori nalaze u Gospiću i Požezi, gradovima bez županijskog suda.

³⁰ Za izgradnju šibenske kaznionice pola iznosa izdvojila je Hrvatska, dok je pola kreditirala Razvojna banka Vijeća Europe. V. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/Arhiva/60%20-%202015b.pdf>. (12. 12. 2020.).

Grafikon 1. Ukupni smještajni kapacitet i broj zatvorenika u zatvorskom sustavu 2001. – 2009. – stock podatci³¹

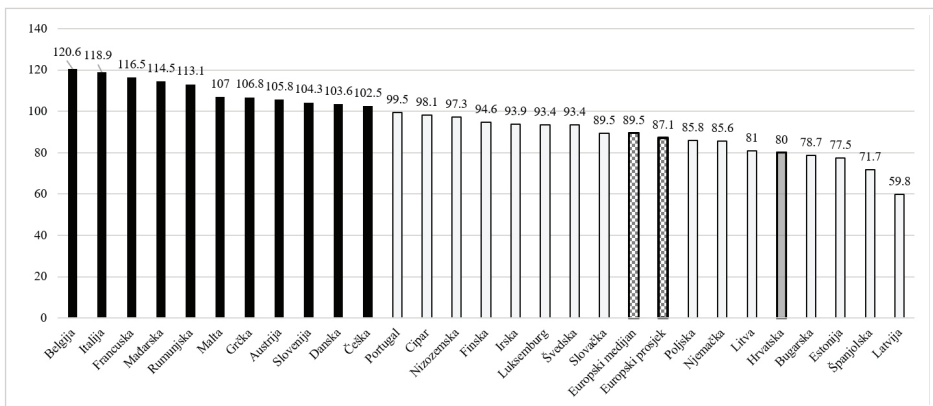


Valja imati na umu da se ti brojevi (Grafikon 1.) zbirno odnose na otvorene, poluotvorene i zatvorene zatvore te *stock* podatke. Naime, slika je znatno drukčija kada promatramo smještajni kapacitet prema vrsti zatvorske ustanove i tamošnjem broju zatvorenika. Dana 31. 12. 2018. (*stock* podatci) popunjenost zatvora/kaznionica u zatvorenim uvjetima iznosila je čak 101,97 %, u poluotvorenim uvjetima 50,34 %, a u otvorenim uvjetima samo 31,93 %.³² Iz toga proizlazi da naizgled pohvalna situacija smještajne prekapacitiranosti zapravo samo reflektira suboptimalno opterećenje (polu)otvorenih ustanova, dok su zatvorene zatvorske ustanove smještajno potkapacitirane – navedeno bi zasigurno bilo još i dramatičnije izraženo ako bi isti pokazatelji bili dostupni kao *flow* podatci. Postavlja se pitanje zašto upravo ti *flow* podatci nisu javno dostupni iako su, penološki gledano, puno relevantniji od iznesenih *stock* podataka.

Ako pogledamo Grafikon 2., prema napučenosti zatvora (broj zatvorenika na 100 zatvorskih mjesta), Hrvatska je prema prošlogodišnjim podacima na 5. mjestu, što znači da samo četiri zemlje članice EU(27) imaju manji broj zatvorenika na 100 zatvorskih mjesta, a to su Latvija, Španjolska, Estonija i Bugarska. Najnapučeniji zatvori nalaze se u Belgiji, Italiji, Francuskoj, Mađarskoj i Rumunjskoj.

³¹ Podatci prikupljeni iz izvješća Uprave za zatvorski sustav 2001 – 2020.

³² Uprava za zatvorski sustav 2020, 10.

Grafikon 2. Prikaz broja zatvorenika na 100 zatvorskih mjesta 2019. u zemljama EU(27) – stock podatci³³

Cijeneći iznesene pokazatelje u kontekstu analizirane svrhovitosti zatvorskog sustava, nailazimo na pomalo paradoksalnu situaciju. S jedne se strane čini da imamo i previše „slobodnih mjesta“ u zatvorima, što nas svrstava među „bolje“ države u EU(27) usporedbi, dok s druge strane u zatvorenim ustanovama nailazimo na smještajnu potkapacitiranost. Bez *flow* podataka koji se odnose na smještajne kapacitete i njihovu iskorištenost te diferencijaciju prema vrstama ustanova, nemoguće je razaznati je li riječ o povoljnom ili nepovoljnom pokazatelju. Naime, iskazanih 101,97 % opterećenja u zatvorenim uvjetima gotovo bi sigurno bilo znatno više ako bi se upotrebljavali *flow* podatci, a imajući u vidu visok udio pritvorenika među zatvorenicima i njihovo kraće zadržavanje u zatvorenim uvjetima te učestalost izricanja kratkotrajnih zatvorskih kazni (v. poglavlje 3. ovog rada).

2.2. Financijski pokazatelji svrhovitosti zatvorskog sustava

Osim geografske i kapacitativne infrastrukture zatvorskog sustava, jedan su od važnih pokazatelja svrhovitosti zatvorskog sustava proračunska izdvajanja za njega. Troškovi zatvorskog sustava povremena su tema u političkom i javnom diskursu, a glavno je i, nažalost, potpuno promašeno pitanje koje se pritom postavlja: koliko nas koštaju kriminalci u zatvorima?³⁴ Dvije vrijednosti koje se najčešće upotrebljavaju

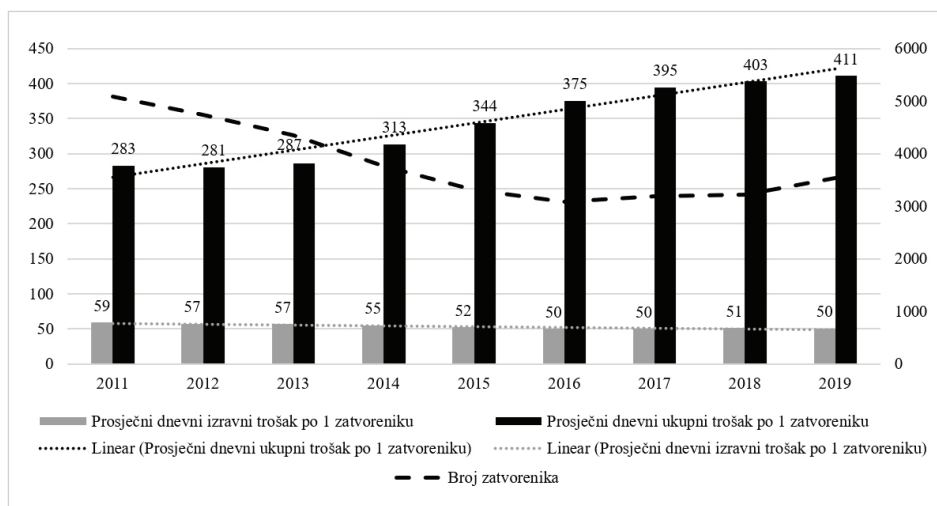
³³ Aebi, Tiago 2020, 72.

³⁴ Promašena su stoga razmišljanja da troškovi služe za „osiguranje lijepog života kriminalcima“ i da je riječ o nepotrebnom trošku za ljude „s margine“ jer prema Bierie (2011, 338.) fokusirana i dobro promišljena ulaganja u zatvorski sustav itekako utječu i na stopu kriminala u određenim društvima. Averzija prema ulaganjima u zatvorski sustav dodatno je podcrтана i činjenicom da počinitelji kaznenih djela i prije zatvaranja nerijetko samo parcijalno i marginalno sudjeluju u ekonomskom, socijalnom, političkom i kulturnom životu zajednice (Maloić, Rajić 2012, 45). Stoga javnost nerijetko smatra

kada se raspravlja o troškovima zatvora jesu *ukupni* troškovi i *izravni* troškovi po zatvoreniku (v. poglavlje 1. ovog rada). No, pomalo paradoksalno, dok ukupni dnevni trošak po zatvoreniku (*total costs*) kontinuirano raste, i to za oko 30 % u posljednjih devet godina i unatoč smanjenju broja zatvorenika, izravni dnevni troškovi (*direct costs*) po zatvoreniku kontinuirano se smanjuju, i to s 59 kn u 2011. na 50 kn u 2019. (v. Grafikon 3.). Tako su proračunska izdvajanja za služenje zatvorske kazne u 2019. dnevno iznosila ukupno 410,91 kn, od kojih je na izravni trošak zatvorenika (njihovu prehranu, liječenje i lijekove, naknadu za rad, smještaj i režije) izdvojeno svega 50,42 kn, odnosno 12 %, dok autori procjenjuju da je taj trošak bio još i manji te nije prešao čak ni 45 kn.³⁵

Grafikon 3. prikazuje da u Hrvatskoj postoji povećanje ukupnoga dnevnog troška po zatvoreniku (*total costs*) iako njihov broj opada. Dok je jedan zatvorenik 2011. koštao 283,16 kn, 2019. takav je trošak iznosio 410,91 kn, što je povećanje od oko 45 %. Uočavamo da ukupni dnevni trošak po zatvoreniku raste neovisno o broju zatvorenika, štoviše i unatoč kretanju broja zatvorenika.

Grafikon 3. Prikaz prosječnog ukupnog i direktnog dnevnog troška po jednom zatvoreniku u kunama u svjetlu kretanja broja zatvorenika 2011. – 2019.³⁶



da su ulaganja „u zatvorenike“ nerazmjerna u odnosu na druge društvene skupine: <https://www.blokirani.hr/i-opet-u-najavi-pomoci-siromasnima-opet-se-krije-neki-skriveni-cilj/> (2. 11. 2020.).

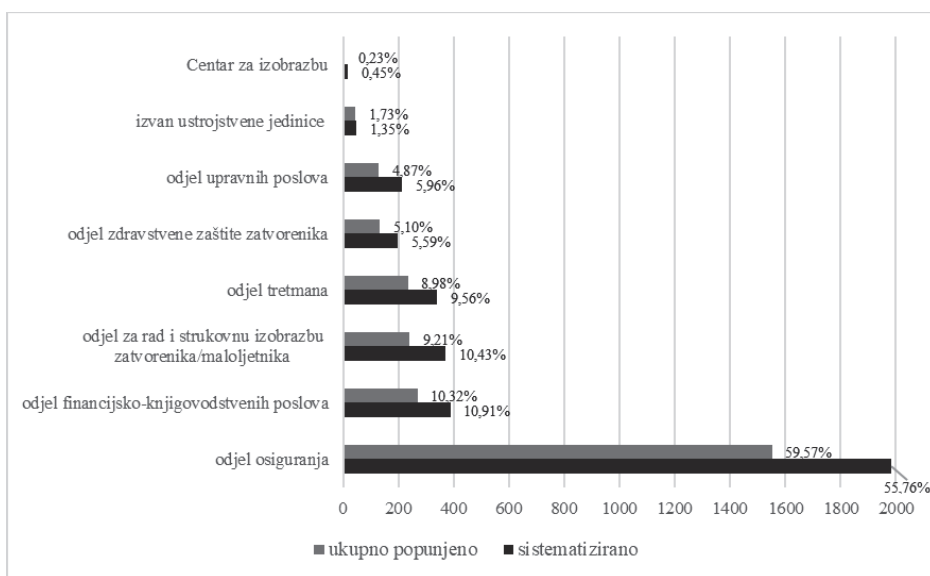
³⁵ Tako na prehranu i smještaj zatvorenika otpada 40 kn, dok ostalo ide na liječenje, naknadu za rad, higijenske potrepštine i sl. (*Uprava za zatvorski sustav* 2020, 54). Upitna je smislenost ubrajanja troška naknade za rad u izravne troškove zatvorenika kada očito nije riječ o pasivnom trošku, već o monetarnoj valorizaciji rada zatvorenika, a tim se radom ujedno ostvaruju i prihodi, odnosno smanjuju se troškovi (npr. uzgoj voća i povrća, rad u kantini i sl.). Slično je i s troškovima liječenja s obzirom na javni zdravstveni sustav i osiguranu besplatnu primarnu zdravstvenu zaštitu u Hrvatskoj. Uvažavajući navedeno, realno direktni dnevni trošak po zatvoreniku u 2019. nije iznosio čak ni 45 kn.

³⁶ Podatci prikupljeni iz izvješća *Uprave* 2011 – 2020.

Izneseni podatci upućuju na razmjerno velika izdvajanja za održavanje zatvorskog sustava u cjelini uz istodobno vrlo skromna izdvajanja za samu zatvorsku populaciju. Tako je prošle godine u zatvorski sustav ukupno uloženo približno 530 milijuna kuna, pri čemu najveći udio troška otpada na plaće i doprinose zaposlenika u sustavu (čak 74 %).³⁷ To otvara pitanje financijskog i strateškog planiranja u sferi zatvorskog sustava te pitanje adekvatnosti aktualnih rješenja, koja se ne čine prilagođena broju i trendu kretanja korisnika tog sustava. No, prije donošenja zaključka o tom pitanju potrebno je analizirati vrstu ukupnih troškova zatvorskog sustava, odnosno provjeriti nije li pritom možebitno riječ o kontinuiranom povećanju unapređenja kvalitete izdržavanja kazne zatvora (npr. ulaganja u tretman i uvjete).

2.3. Kadrovski pokazatelji svrhovitosti zatvorskog sustava

Grafikon 4. Prikaz broja sistematiziranih i popunjenih radnih mjesta u zatvorskom sustavu po odjelima u 2019.³⁸



Analizirajući kadrovske kapacitete zatvorskog sustava u Hrvatskoj, uočava se kroničan nedostatak osoblja u svim poslovnim sektorima (v. Grafikon 4.). No, komparirajući podatke o sistematiziranim (planiranim) i popunjenim radnim mjestima, vidimo

³⁷ Podatci jasno pokazuju da prikaz troškova zatvorskog sustava, koristeći se prosječnim dnevnim troškovima po zatvoreniku (ako gledamo ukupne troškove – *total costs*), može navesti na pogrešan dojam jer sugerira da se ti troškovi pripisuju zatvorenicima (da nas zatvorenici skuplje „koštaju“) iako su ti troškovi, prije svega, posljedica povećanja ukupnih troškova zatvorskog sustava, pri čemu najveći dio troškova otpada na plaće i doprinose zaposlenika zatvorske uprave.

³⁸ Uprava za zatvorski sustav 2020, 47.

da je očigledan prioritet politike zapošljavanja zatvorske uprave osiguravanje sigurnosti zatvora. Naime, u tom je sektoru nedostatak osoblja najmanji (22 %), dok je najveći nedostatak osoblja u odjelu za rad i izobrazbu zatvorenika (35 %) te odjelu zdravstvene zaštite zatvorenika (33 %).³⁹

Jesu li takvi podatci odraz suboptimalne strategije i politike zapošljavanja u zatvorskom sustavu⁴⁰ ili su pak posljedica poteškoća privlačenja stručnjaka iz deficitarnih sektora, teško je sa sigurnošću utvrditi. No, svakako je indikativno što odjel tretmana, koji bi uz odjel osiguranja trebao biti ključan odjel zatvorskog sustava, ima manji broj zaposlenih od odjela financijsko-knjigovodstvenih poslova. Jedan je od glavnih ciljeva kažnjavanja, pa tako i služenja zatvora, upravo resocijalizacija počinitelja, a uspješna resocijalizacija nije moguća bez adekvatnih, individualiziranih tretmana počinitelja. Postavlja se pitanje može li zatvor u kojem tretmanski segment ne funkcionira ili suboptimalno funkcionira ispuniti svoju svrhu. I Europski sud za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP) u više je navrata naglasio važnost adekvatne provedbe terapije i tretmana počinitelja u zatvorskim sustavima Europe.⁴¹ Istraživanje provedeno 2014. u Hrvatskoj pokazuje da i sami zatvorenici uviđaju važnost, korisnost i potrebu za suradnjom s pedagogom, psihologom i socijalnim radnikom u kaznenoj ustanovi.⁴² Kao važni elementi učinkovitosti reintegracije zatvorenika u „život na slobodi“ potvrđeni su klasifikacija i postojanje tretmanskih programa.⁴³ Osim toga, i EZP propisuje obvezu uključivanja dovoljna broja psihijataru, psihologa, socijalnih radnika, učitelja i drugih specijalista u zatvorski sustav.⁴⁴ Čini se da i hrvatski zatvorski sustav pati od tipične boljke hrvatske javne uprave, a to je nerazmjerna količina zaposlenih u administraciji i naglasak na birokratizaciji⁴⁵, pritom ispuštajući iz vida da upravo optimalan broj zaposlenika u svim sektorima omogućuje optimalno funkcioniranje sustava.⁴⁶

³⁹ *Uprava za zatvorski sustav 2014 – 2020.*

⁴⁰ Ne treba zaboraviti da je ključna osoba zatvorskog sustava – upravitelj – politički imenovana (ime-nuje ga Vlada na četiri godine na prijedlog ministra pravosuđa), što nije neuobičajena praksa (političko imenovanje upravitelja provodi se, primjerice, i u Njemačkoj, Engleskoj, SAD-u itd.). No, u većini drugih država imenovanje nije moguće za osobe koje nemaju odgovarajući stručni profil te radno iskustvo u penološko-kriminološkom sektoru. Medijsko izvještavanje o aferama u vezi s imenovanjima u tom području državne uprave pokazuje da su brojna, v. Ivanka Toma (9. 6. 2008.): Agronom postao šef zatvora!?, dostupno na <https://www.jutarnji.hr/naslovnica/agronom-postao-sef-zatvora-3939582> (12. 1. 2020.); Damir Petranović (23. 10. 2018.): Vrh zatvorskog sustava na platnom spisku Nogometnog saveza, dostupno na <https://www.nacional.hr/vrh-zatvorskog-sustava-na-platnom-spisku-nogometnog-saveza/> (12. 1. 2020.).

⁴¹ V. npr. *Khoroshenko protiv Rusije* 2015.

⁴² *Kranjčević* 2014, 56.

⁴³ V. *Damjanović, Šarić, Mikšaj-Todorović* 2000; *Durnescu* 2011.

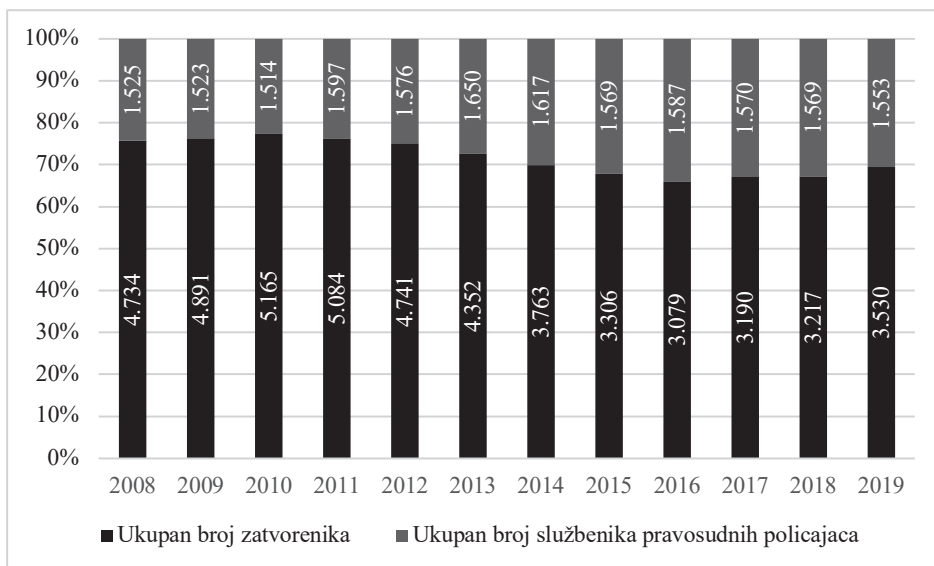
⁴⁴ *Vijeće Europe* 2006, 32.

⁴⁵ *Izvjeshće pučke pravobraniteljice* (2020) za prošlu godinu dodatno je naglasilo i preveliko administrativno opterećenje zaposlenika.

⁴⁶ Također, Europski odbor za sprečavanje mučenja (CPT) u izvješću iz 2017. Hrvatskoj je preporučio popunjavanje nepopunjenih, a sistematiziranih radnih mjesta u kaznenim tijelima, dostupno na <https://rm.coe.int/16808e2a0e> (38) (12. 12. 2021.).

Dok je u Hrvatskoj postotak onih koji rade evaluacije i tretmane (najvećim dijelom psiholozi) 0,6 % od ukupnoga zatvorskog osoblja, u Estoniji je taj postotak čak 30 %.⁴⁷ Zanimljivo je spomenuti da upravo Estonija ima jednu od najnižih stopa recidivizma u Europi (16 %) ⁴⁸, što se može povezati (između ostaloga) i s učinkovitim tretmanima koji se provode u estonskim zatvorima.⁴⁹

Grafikon 5. Prikaz omjera i broja pravosudnih policajaca u odnosu na broj zatvorenika 2008. – 2019.⁵⁰



Omjer broja službenika pravosudnih policajaca (zatvorskih čuvara) u Hrvatskoj naspram broja zatvorenika na godišnjoj razini prikazan je u Grafikonu 5. Godine 2019. omjer broja zatvorenika na jednog je pravosudnog policajca u Hrvatskoj iznosio 2,1, dok je, usporedbe radi, u Austriji isti omjer bio 2,4, a u Njemačkoj 1,7.⁵¹ Premda omjer ukupnog broja zatvorenika na ukupan broj zaposlenih (1,2)⁵² pokazuje da Hrvatska ima zadovoljavajući broj zaposlenih s obzirom na broj zatvorenika, izazov očigledno leži u njihovu adekvatnom raspoređivanju i sistematizaciji radnih mjesta više nego u pukom broju zaposlenih. U domaćem kontekstu valja imati na umu i različite tipove zatvora, gdje zatvoreni tipovi svakako zahtijevaju pojačan angažman pravosudnih

⁴⁷ Aebi, Tiago 2020.

⁴⁸ Uz ostale skandinavske zemlje, Norvešku i Dansku, Yukhnenko, Sridhar, Fazel 2019, 4.

⁴⁹ Kako tretmani zatvorenika utječu na stopu recidivizma, v. Cannon, Olver, Mallion, James 2019.

⁵⁰ Uprava za zatvorski sustav 2009 – 2020.

⁵¹ Europski je medijan 1,6. Aebi, Tiago 2020, 3, 85.

⁵² Aebi, Tiago 2020, 85.

policajaca. Posebno je važno ne smetnuti s uma geografsku distribuciju samih zatvora te visok udio pritvorenika u zatvorskoj populaciji, čije „prepraćivanje“ na sudske rasprave enormno crpi ljudske kapacitete. Bez detaljnih podataka o broju i vrsti zaposlenika koji su prosječno raspoređeni po pojedinim zatvorima i na koje točno poslove, nemoguće je ocijeniti svrhovitost zatvorskog sustava kroz pokazatelj ljudskih kapaciteta.

3. OBILJEŽJA ZATVORSKE POPULACIJE U HRVATSKOJ I EU(27)

Svakoj analizi zatvorskog sustava mora prethoditi analiza trendova i strukture kriminala, ali i prakse kažnjavanja sudova, što će direktno formirati obilježja zatvorske populacije (njihovu brojnost i „vrstu“ ovisno o visini kazne na koju su osuđeni ili pak vrstu kaznenog djela). Također, svaka strategija racionalnog upravljanja i kreiranja svrhovita zatvorskog sustava mora biti prilagođena sociodemografskim pokazateljima zatvorske populacije te logikom stvari mora ujedno anticipirati buduće trendove i strukturu kriminala kao i praksu kažnjavanja. Zaključno, na samu kvalitetu zatvorskog sustava svakako utječu životni uvjeti u zatvoru koji su često i predmetom zaštite na ESLJP-u.

3.1. Zatvorska populacija u svjetlu trendova i strukture kriminala

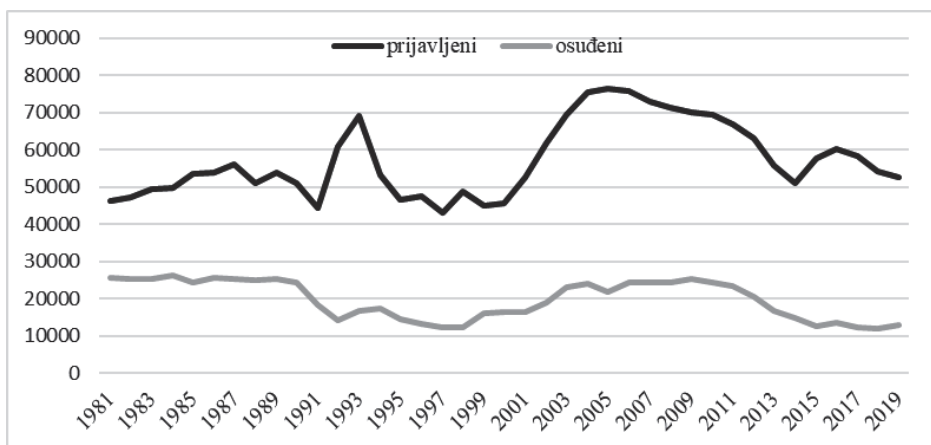
U posljednjih 10-ak godina hrvatski kaznenopravni sustav suočio se s nekoliko korjenitih reformi na području kaznenoga materijalnog i procesnog prava.⁵³ Detaljnija analiza navedenih izmjena premašuje opseg ovog rada, međutim valja imati na umu da se zatvorska statistika u smislu analize i prikaza njezine populacije mora promatrati u svjetlu spomenutih izmjena.

Prvi je važan pokazatelj trenda kretanja kriminala broj prijavljenih i osuđenih punoljetnih počinitelja kaznenih djela. Na Grafikonu 6. vidi se da je poslijeratno razdoblje u Hrvatskoj bilo obilježeno većim brojem prijavi, pa je neko vrijeme taj broj padao (tzv. *wartime-drop*⁵⁴), a 2001. – 2005. opet imamo povećanje. Autori smatraju da bi taj porast trebalo tumačiti ponajprije kao rezultat normativnih, a ne isključivo fenomenoloških promjena (pad broja osoba prijavljenih zbog kaznenih djela u 2013. i 2014. povezan je s donošenjem KZ-a 2011 i dekriminalizacijom kaznenog djela posjedovanja droge bez namjere njezina stavljanja u promet).

⁵³ Pojedine zakonodavne intervencije motivirane su blažom politikom kažnjavanja (npr. posjedovanje droge za osobnu uporabu od 1. 1. 2013. više nije kazneno djelo, opširnije v. *Derenčinović, Getoš, 2020*), dok se na određenim područjima istodobno zaoštravala represija (npr. spolni odnošaj bez pristanka koji je izmjenama zakona iz 2019. potpao pod temeljni oblik silovanja).

⁵⁴ *Getoš Kalac, Bezić 2017, 249.*

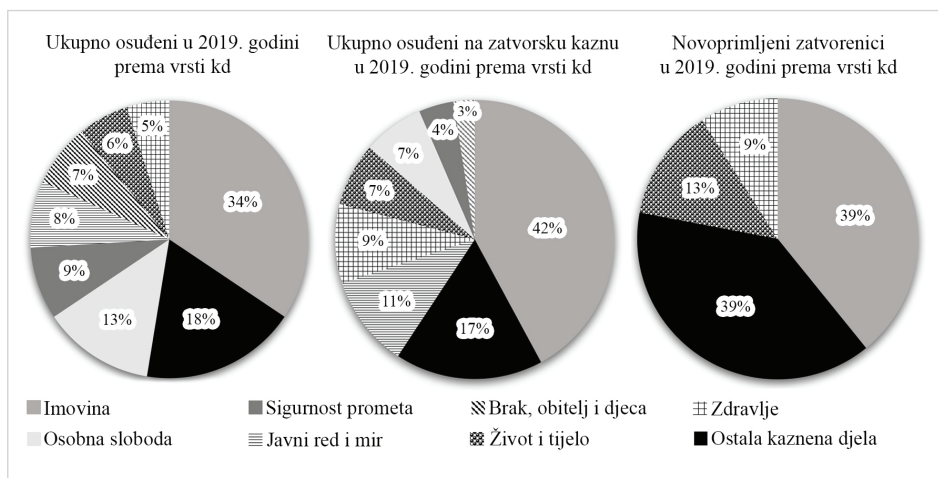
Grafikon 6. Broj prijavljenih i osuđenih punoljetnih počinitelja za sva kaznena djela 1981. – 2019.⁵⁵



Promatrajući pak strukturu kaznenih djela među osuđenima, osuđenima na zatvorsku kaznu i novoprimitljenim zatvorenicima u 2019. (v. Grafikon 8.), vidljivo je da su sve tri strukture slične, pri čemu se najveći dio odnosi na počinitelje imovinskih delikata, ipak uz jednu iznimku. Naime, počinitelji kaznenih djela protiv zdravlja, a kako je prikazano na Grafikonu 8., zauzimaju zadnje mjesto u strukturi osuđenih, dok u strukturi osuđenih na zatvorsku kaznu i novoprimitljenih u zatvorski sustav ti osuđenici zauzimaju visoko 3. mjesto (ne uzimajući u obzir kategoriju „ostala kaznena djela“). Navedeno pokazuje da, premda u ukupnom kriminalitetu na ta kaznena djela ne otpada velik postotak, počinitelji tih kaznenih djela u većem postotku (gotovo dvostruko) od ostalih kategorija bivaju osuđeni upravo na zatvorske kazne te slijedom toga čine čak treću najbrojniju skupinu zatvorenika.

⁵⁵ Državni zavod za statistiku 1981 – 2020.

Grafikon 7. Vrste kaznenih djela prema učestalosti među ukupno osuđenim počiniteljima (lijevo)⁵⁶ i ukupno osuđenim počiniteljima na zatvorsku kaznu (sredina)⁵⁷ te među novoprimitljenim zatvorenicima (desno)⁵⁸ u 2019.



Struktura kaznenih djela slična je i u drugim europskim zemljama gdje na imovinski kriminal otpada najveći udio zatvorenika iako je taj udio, usporedbe radi, u Hrvatskoj s 35,5 % ipak znatno veći od europskog medijana od 23,7 %.⁵⁹

Ako pogledamo praksu kažnjavanja i vrste izrečenih kazni (v. Grafikon 9.), prva je po učestalosti kazna zatvora 6 – 12 mjeseci, pa kratkotrajna kazna do 6 mjeseci zatvora te one zajedno čine udio od oko 70 % izrečenih kazni zatvora. U kaznenopravnom su smislu kratkotrajne kazne zatvora one do 6 mjeseci i zakonodavac je propisao njihovu iznimnost u čl. 45. KZ-a 2011. Međutim, u biti, u kriminološkom smislu (i imajući na umu mogućnost uvjetnog otpusta nakon izdržane 2/3 kazne, odnosno po trenutno važećoj odredbi 1/2 izdržane kazne), kazne zatvora do jedne godine također su kratkotrajne kazne koje bi trebalo izbjegavati gdje je to, prema okolnostima slučaja, moguće.⁶⁰ Valja napomenuti da je nova politika kažnjavanja u pogledu iznimnosti kratkotrajnih zatvorskih kazni bila opravdana i smisljena jer je do te izmjene kazna zatvora do 6 mjeseci bila najučestalije izrečena (bezučjetna) kazna zatvora. Ta iz-

⁵⁶ Državni zavod za statistiku (2020), 112–137.

⁵⁷ Državni zavod za statistiku (2020), 112–137.

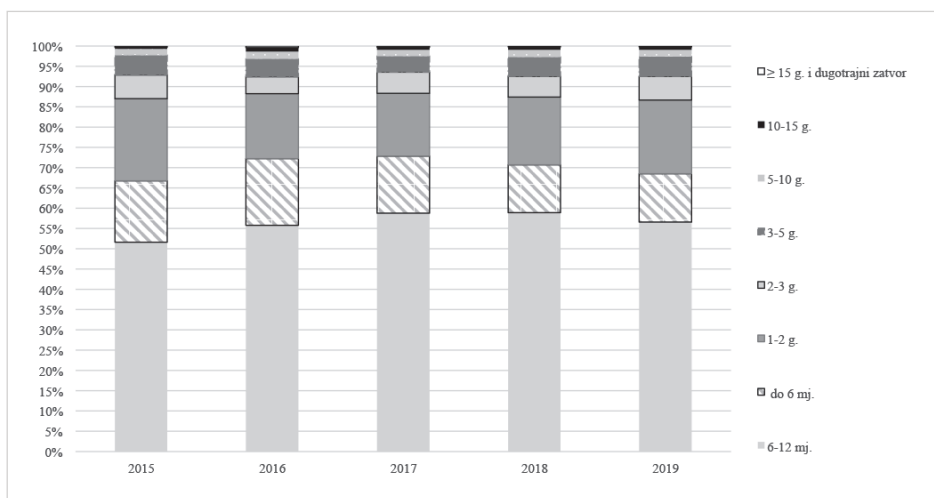
⁵⁸ Izvješće Uprave 2020, 12.

⁵⁹ Aebi, Tiago 2020, 50.

⁶⁰ Štetne posljedice kratkotrajne kazne zatvora (kao što su gubitak zaposlenja, negativan učinak na obiteljske odnose, nedostatak vremena za adekvatno penološko liječenje, stigmatizacija društva, kriminalna infekcija itd.) dobro su poznate u stručnoj literaturi, za više o štetnim posljedicama kazne zatvora i važnosti postpenalnog tretmana v. Killias, Gilliéron, Villard, Poglija 2010; Trebilcock 2011; Stewart 2008.

mjena zaista jest rezultirala padom broja punoljetnih osoba osuđenih na bezuvjetni zatvor do 6 mjeseci, ali je istodobno dovela do dramatičnog porasta broja onih osuđenih na bezuvjetni zatvor u trajanju od 6 do 12 mjeseci. To zapravo znači da su se hrvatski sudci jednostavno, umjesto da su samo u iznimnim slučajevima izricali bezuvjetne kratkotrajne kazne zatvora kraće od 6 mjeseci, odlučili za oštriju verziju izricanjem „malo manje kratkoročnih“ zatvorskih kazni u trajanju od 6 do 12 mjeseci. Iako to očito nije bila namjera hrvatskog zakonodavca, sudska praktična provedba nove kaznene politike, barem u prvih nekoliko godina, u tom smislu ne prati intenciju zakonodavca.

Grafikon 8. Struktura izrečenih kazni u Hrvatskoj 2015. – 2019.⁶¹



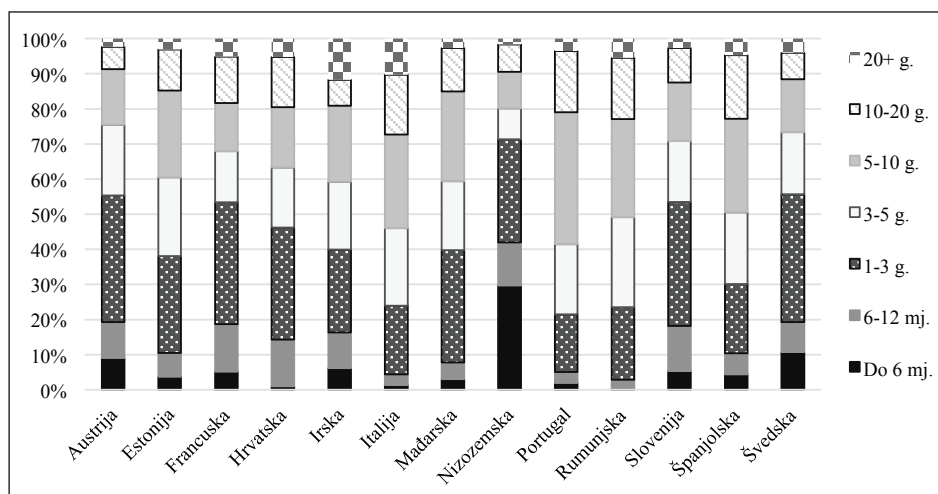
U zatvorima zemalja EU(27) postoje razlike koje se tiču strukture zatvorenika prema duljini kazne koju izdržavaju. U Grafikonu 10. korišteni su *stock* podatci iz SPACE statistike te se prikazuje udio zatvorenika u ukupnom broju zatvorenika prema duljini kazne koju izdržavaju. Potrebno je napomenuti da kategorija 20 + godina uključuje i kaznu doživotnog zatvora u zemljama koje je imaju (od prikazanih zemalja jedino Portugal i Hrvatska nemaju kaznu doživotnog zatvora). Radi preglednijeg prikaza na grafikonu nisu prikazane sve zemlje EU(27), već one koje su slične Hrvatskoj prema broju zatvorenika (npr. Irska), susjedne (npr. Slovenija), skandinavske koje imaju relativno liberalna kaznena zakonodavstva⁶² (npr. Danska), ali i zemlje na koje se Hrvatska često ugleda i koje su stare članice Europske unije (npr. Italija, Francuska, Austrija), s time da za Njemačku nije bila dostupna

⁶¹ Državni zavod za statistiku 2016 – 2020.

⁶² Lappi Seppälä 2007, 218.

ta vrsta podataka. Valja imati na umu da bi ispravna interpretacija navedenih podataka zahtijevala i širu analizu kaznenog zakonodavstva navedenih država jer o politici kažnjavanja te minimalnim i maksimalnim sankcijama propisanim normativnim okvirom pojedinih zemalja uvelike ovisi i struktura zatvorenika prema duljini kazne koju izdržavaju.⁶³

Grafikon 9. Zatvorenici prema duljini zatvorske kazne u odabranim zemljama EU(27) 2019.⁶⁴



Među zemljama EU(27) najveći broj zatvorenika izdržava zatvorsku kaznu u trajanju od 1 do 3, od 3 do 5 i od 5 do 10 godina. U tom smislu, struktura zatvorenika u Hrvatskoj ne odudara od EU(27) jer su te tri skupine najzastupljenije. Zanimljivo je da od svih odabranih zemalja Nizozemska ima najveći broj zatvorenika osuđenih na kratkotrajnu zatvorsku kaznu do 6 mjeseci, dok Irska i Italija imaju najveći broj osuđenih na dugotrajne kazne (i u njihovu slučaju – doživotni zatvor) jer više od 10 % zatvorenika u tim zemljama služi kaznu dulju od 20 godina, dok je najmanji broj takvih

⁶³ U Njemačkoj osuđenici na doživotnu kaznu zatvora moraju minimalno odslužiti 15 godina, nakon čega mogu aplicirati za prijevremeni otpust, u Danskoj je to razdoblje 12 godina, s tim da u toj zemlji osuđenici na doživotni zatvor u prosjeku izdrže 16 godina. Postojanje doživotnog zatvora u određenim zakonodavstvima može navesti na pogrešnu pomisao da takav institut automatski upozorava na strogoću u državnoj politici kažnjavanja, što ne mora biti tako. Za primjer može poslužiti Hrvatska u kojoj će, premda ne poznaje institut doživotnog zatvora, osuđenici na maksimalne kazne dugotrajnog zatvora *de facto* u zatvoru provesti minimalno 37,5 godina, dok će, primjerice, u Danskoj pojedini osuđenici na doživotni zatvor biti prijevremeno otpušteni nakon „samo“ 12 godina.

⁶⁴ *Aebi, Tiago* 2020, 53. Napomena: kategorija „ostalo“ je isključena, a zemlje su poredane po abecednom redu.

osuđenika u Nizozemskoj i Austriji. Nizozemska, poznata po svome liberalnom penitencijarnom sustavu⁶⁵ koji neki autori nazivaju i najkvalitetnijim u Europi⁶⁶, odskače u odnosu na odabrane zemlje po broju zatvorenika osuđenih na kratkotrajne kazne do 6 mjeseci. Autori napominju da se podatci prikazani u grafikonima 8. i 9. odnose na istu tematiku, no zbog različitih izvora podataka i njihove metodologije nalazi se dramatično razilaze – pojednostavnjeno, iako je u Hrvatskoj oko 70 % izrečenih kazni zatvora (zanemarujući uvjetnu i novčanu kaznu) do 12 mjeseci (v. Grafikon 8.), udio zatvorenika osuđenih na istu vrstu kazne znatno je manji u zatvorskoj populaciji (v. Grafikon 9.) jer se s jedne strane upotrebljavaju *stock* podatci, dok se s druge strane osobe osuđene na duže kazne i duže zadržavaju u zatvorskoj populaciji, što povećava njihov godišnji udio.

U odnosu na stanovništvo Hrvatska ima relativno nisku stopu zatvorenika. Europski medijan (stopa zatvorenika na 100.000 stanovnika) iznosi 106,1, dok hrvatska stopa iznosi 78,9.⁶⁷ Niske stope imaju i Danska, Njemačka, Nizozemska, Slovenija i Švedska.⁶⁸ Najveću stopu zatvorenika imaju Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva i Poljska te Slovačka (v. Grafikon 11.).⁶⁹ Na prvi je pogled zanimljivo da je Hrvatska po stopi zatvorenika bliža skandinavskim zemljama i Njemačkoj nego zemljama jugoistočne Europe. Bilo bi vrlo zanimljivo vidjeti koji sve faktori utječu na to jer je riječ o državama vrlo različite pravne i političke tradicije čija se niska stopa zatvorenika teško može objasniti istim razlozima. Ali ponovno, barem što se Hrvatske tiče, obrazloženje bi moglo ležati u veliku gubitku mlade populacije jer je to populacija koja je najviše radno, ali i kriminalno aktivna.

⁶⁵ V. opširnije o nizozemskom zatvorskom sustavu u: *Kenis i dr.* 2010.

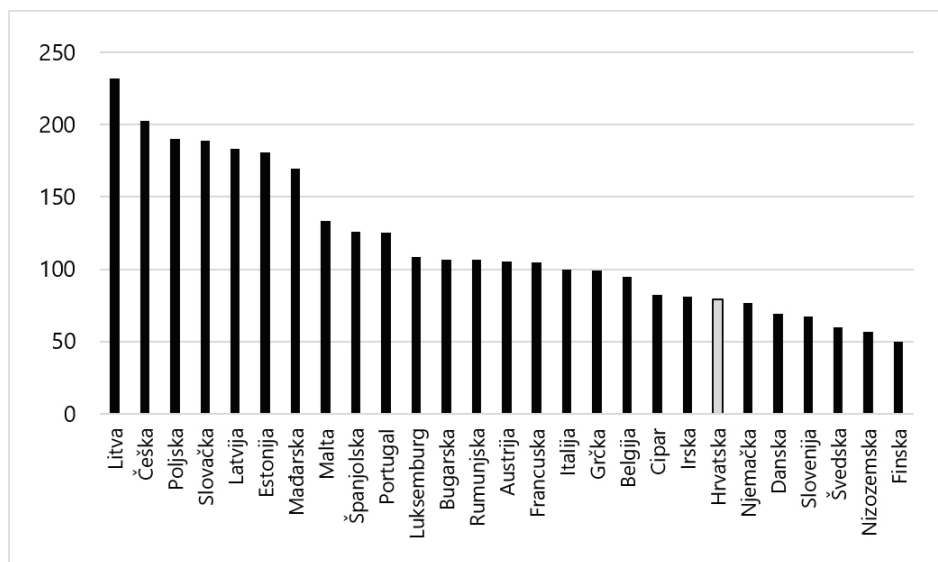
⁶⁶ *Tomičić, Horvat* 2018, 133.

⁶⁷ *Aebi, Tiago* 2020, 30.

⁶⁸ *Aebi, Tiago* 2020, 4.

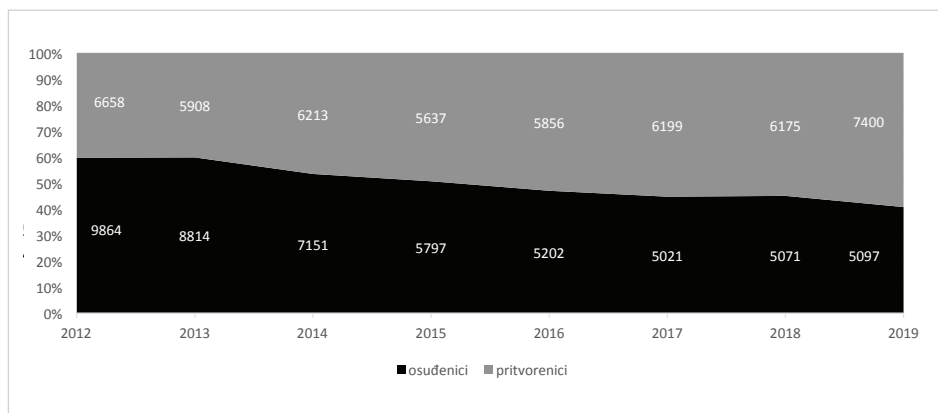
⁶⁹ *Aebi, Tiago* 2020, 4.

Grafikon 10. Stopa zatvorenika u zemljama EU(27) (broj zatvorenika na 100.000 stanovnika) u 2019.⁷⁰



Iako su analizirani pokazatelji u europskom kontekstu nadasve pozitivni, pogled na strukturu zatvorenika ovisno o tome nalaze li se na izdržavanju kazne (osuđenici) ili su pak u istražnom zatvoru / pritvoru (prিতvorenici), zabrinjava (v. Grafikon 11).

Grafikon 11. Prikaz omjera broja osuđenika u odnosu na broj pritvorenika u Hrvatskoj – flow podatci 2012. – 2019.⁷¹



⁷⁰ Aebi, Tiago 2020, 30 (total number of inmates (including pretrial detainees) using stock data).

⁷¹ Uprava za zatvorski sustav 2001 – 2019.

Od 2013. vidljiv je trend povećanja udjela pritvorenika (osoba kojima je izrečen pritvor i istražni zatvor) u odnosu na osuđenike. U grafikonu su korišteni *flow* podatci koji pokazuju broj ulaza u zatvor / izlaza iz zatvora u jednogodišnjem razdoblju, što je znatno smisleniji pokazatelj kada je riječ o pritvorenicima negoli *stock* podatci jer pritvor uglavnom traje manje od godinu dana. Osuđenici obuhvaćaju punoljetne osobe kojima je izrečena kazna zatvora u kaznenom i prekršajnom postupku te supletorni zatvor⁷², dok broj pritvorenika obuhvaća punoljetne osobe kojima je izrečen istražni zatvor i pritvor te one koje su zadržane u prekršaju. Prošle godine 40,79 % zatvorske populacije činili su osuđenici, dok je pritvorenika bilo čak 59,21 %. No, čak i ako bismo se za analizu koristili *stock* podatcima te Hrvatsku smjestili u njezin europski kontekst po udjelu pritvorenika u zatvorskoj populaciji, smjestili bismo se u prvu trećinu zemalja EU(27) s najvišim udjelom pritvorenika u ukupnom broju zatvorenika.⁷³ U analiziranom kontekstu ljudskih i infrastrukturnih kapaciteta zatvorskog sustava doista se postavlja pitanje svrhovitosti našega zatvorskog sustava koji se (sudeći prema iznesenim podatcima) dominantno bavi pritvorenicima, presumptivno nedužnim osobama, a tek u drugom redu zatvorenicima osuđenici i njihovom resocijalizacijom. To je svakako pitanje koje se ponajprije postavlja pred tijela kaznenog progona i sudovanja, a tek zatim pred zatvorski sustav koji se posljedično operativno mora nositi s visokom prevalencijom određivanja pritvora u Hrvatskoj.

3.2. Sociodemografska obilježja zatvorske populacije i život u zatvoru

U 2019. u hrvatskim zatvorima kaznu je izdržavalo 94,7 % muškaraca i 5,3 % žena.⁷⁴ Što se tiče spolne strukture zatvorenika u EU(27), Hrvatska je blizu europskog medijana koji iznosi 5,1 % žena u ukupnoj zatvorskoj populaciji.⁷⁵ Najmanju stopu žena među zemljama EU(27) u 2019. imale su Bugarska (3 %) i Francuska (3,6 %), dok najveću imaju Češka (7,6 %), Mađarska (7,3 %), Slovačka (7,5 %) i Španjolska (7,5 %).⁷⁶ Takva raspodjela kad je riječ o spolu vrlo je stabilna tijekom godina i dobro predstavlja spolnu neravnotežu koju vidimo i u službeno registriranom kriminalu, gdje je većina počinitelja (prijavljeni, optuženi i osuđeni) muškog spola. Međutim, udio žena u općoj statistici kriminala ipak je mnogo veći nego među zatvorskom populacijom. Primjerice, u Hrvatskoj (koja u tom smislu ne odskaka od drugih zemalja), među osuđenim punoljetnim osobama posljednje godine pokazuju udio od cca 10 –

⁷² Supletorni zatvor izriče se kao zamjena za nenaplaćenu novčanu kaznu.

⁷³ *Institute for Crime & Justice Policy Research* 2020, dostupno na <https://www.prisonstudies.org/map/europe> (4. 12. 2020.).

⁷⁴ *Uprava za zatvorski sustav* 2020, 12.

⁷⁵ Uključujući i zatvorenike i pritvorenike prema *stock* podatcima (*Aebi, Tiago* 2020, 3).

⁷⁶ *Aebi, Tiago* 2020, 4, 43–44.

13 % žena.⁷⁷ Razlika u broju osuđenica i zatvorenica jednostavna je posljedica razlike u fenomenologiji kriminala. Žene su mnogo manje uključene u teška kaznena djela i stoga rjeđe bivaju osuđene na (duže) zatvorske kazne. Međutim, postoji i loša strana vrlo male ženske zatvorske populacije, a to je njihov manjinski status. Zbog toga je iznimno teško, ako ne i nemoguće, dizajnirati zatvore na način koji odgovara određenim potrebama žena kao i muškaraca (žene trudnice, žene s malom djecom i sl.). Kao i kod bilo koje manjinske skupine u zatvorenom sustavu, prilagođavanje posebnosti sustava njihovim specifičnim potrebama skupo je i izazovno.

Što se tiče dobne strukture, 31. 12. 2019. najbrojnija skupina zatvorenika u Hrvatskoj bila je u dobi između 30 i 40 godina (31 %) te u dobi između 40 i 50 godina (21 %), dok je 41 zatvorenik stariji od 70 godina.⁷⁸ Valja napomenuti da je već spomenuti trend kontinuiranog starenja stanovništva vidljiv i na europskoj razini. Prosječna starost ukupnog stanovništva Hrvatske u 2019. iznosila je 43,4 godine, što nas svrstava među najstarije nacije Europe (u 2019. gotovo četvrtina stanovništva zemalja EU(27) imala je 65 i više godina).⁷⁹ Iznad europskog medijana prema udjelu zatvorenika starijih od 50 godina (14,7 %) nalaze se, primjerice, Italija, Norveška i Slovenija, dok su Hrvatska, Austrija i Švedska oko europskog medijana, a najmlađi europski zatvorenici nalaze se u Belgiji, Njemačkoj i Latviji.⁸⁰ Premda je u europskim zatvorima sve veći postotak zatvorenika starije životne dobi, istodobno je riječ o „skrivenom“ i nedovoljno prepoznatom dijelu zatvorske populacije.⁸¹

Zanimljivo je pogledati i strukturu zatvorenika prema razini završenog obrazovanja, pri čemu u nastavku slijedi prikaz isključivo za Hrvatsku jer SPACE statistike ne prikupljaju tu vrstu podataka. Obrazovna struktura zatvorenika 31. 12. 2019. pokazuje da je gotovo polovica zatvorenika sa završenom srednjom školom (49 %)⁸², dok je 29 % njih završilo samo osnovnu školu, što je, prema dostupnoj literaturi, struktura koja predstavlja izazov i u kasnijem zapošljavanju.⁸³

Kada govorimo o zatvorskom sustavu, valja se kratko osvrnuti i na životne uvjete i prilike u hrvatskim zatvorima. Praksa ESLJP-a i na tom području bila je važna za uspostavu standarda zatvorskih uvjeta. No, u posljednje vrijeme za hrvatske zatvorenike

⁷⁷ Državni zavod za statistiku 1981 – 2020.

⁷⁸ Riječ je o zanimljivu podatku jer su starije osobe najmanje zastupljene u općem kriminalitetu (De-renčinović, Getoš 2008, 170). Uprava za zatvorski sustav 2020, 13.

⁷⁹ Prema Eurostatu (2020c) i SPACE 2020 statistikama - dok Italija već nekoliko godina zaredom ima jedno od najstarijih stanovništva u Europi, što za posljedicu znači najstarije zatvorenike, njemačko stanovništvo usprkos činjenici da je jedno od starijih u Europi, kada promatramo zatvorenike, ne odražava tu sliku.

⁸⁰ Aebi, Tiago 2020, 39.

⁸¹ Lewis 2013, 162.

⁸² Uprava za zatvorski sustav 2020, 12.

⁸³ Više o problemu edukacije i zapošljavanja zatvorenika v. Rhodes 2008.

važnu ulogu ima i praksa hrvatskoga Ustavnog suda.⁸⁴ Premda je naš zakon makar na normativnoj razini usklađen sa spomenutim europskim standardima⁸⁵, presude ESLJP-a pokazuju da hrvatski zatvorski sustav i dalje pati od izazova nedostatka zadovoljavajućih zatvorskih uvjeta opisanih u zakonskoj regulativi. U određenim predmetima protiv Hrvatske⁸⁶ ESLJP je upozorio na neodgovarajuće uvjete u hrvatskim zatvorima i kaznionicama. Prigovori su se najčešće odnosili na neodgovarajući smještaj (prenapučenost, loši higijenski uvjeti – dijelom kao posljedica loše infrastrukture, derutnih i starih zgrada) ili pak nedostatak zdravstvene zaštite, a ESLJP ih je razmatrao uglavnom u okviru povrede članka 3. EKLJP-a, koji se odnosi na zabranu mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja. Europski odbor za sprečavanje mučenja (CPT) posjetio je Hrvatsku više puta, a u izvješću koje se odnosi na njegov posljednji posjet u 2012. CPT se općenito bavio problemom prenapučenosti i nastojanjima domaćih tijela da riješe taj problem. Otada pa do danas, a kako je prikazano u poglavlju 2. ovog rada, prenapučenost zatvora nije više hrvatski problem (barem ne u svjetlu korištenih podataka i njihove metodologije), a do utvrđenja povreda odredbe članka 3. Konvencije zbog neodgovarajućih uvjeta zatvaranja posljednjih nekoliko godina ipak rjeđe dolazi, što se jednim dijelom može pripisati smanjenju prenapučenosti, a drugim dijelom ustavnosudskoj uspostavi pravnog puta zaštite prava zatvorenika na domaćim sudovima. Prema Izvješću pravobraniteljice za 2019., ukupno se interveniralo u 203 pritužbe zatvorenika na zatvorske uvjete⁸⁷, a dodatno zabrinjavaju i prigovori da su pritvorenicima i istražnim zatvorenicima, za razliku od osuđenih zatvorenika, mogućnosti boravka izvan spavaonica, odnosno bavljenja aktivnostima, uglavnom svedene na minimum. Dakle, osim što na pritvorenike koji (još uvijek) uživaju presumpciju nedužnosti u zatvorskom sustavu otpada nerazmjerno velik udio u odnosu na zatvorenike (osobe u odnosu na koje je ta presumpcija oborena), pritvorenici su pravno i stvarno u nepovoljnijoj situaciji.⁸⁸

4. RASPRAVA REZULTATA I ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Znanstveni, ali i stručni diskurs u kaznenom pravu već se dugo vrti oko jednog od središnjih pitanja: kako reducirati pojavu kriminala? Danas zatvorski sustavi imaju

⁸⁴ Precedentno značenje za zaštitu ustavnih prava osoba lišenih slobode u tom smislu ima odluka U-III-4182/2008 kojom je USRH, kako navodi Krapac, u znatnoj mjeri „učinio proboj u kazneno procesno pravo u izvršnom kaznenom pravu primijenjenom na izvršavanje pritvora“ (Krapac 2010, 210).

⁸⁵ Babić, Josipović, Tomašević 2006, 724, v. opširnije o usklađenosti hrvatskog penitencijarnog prava s europskim standardima u: Ivičević Karas 2016.

⁸⁶ Primjerice, Ulemek protiv Hrvatske (21613/16), Longin protiv Hrvatske (49268/10), Muršić protiv Hrvatske (7334/13), Cenbauer protiv Hrvatske (73786/01), Testa protiv Hrvatske (20877/04), Lonić protiv Hrvatske (8067/12).

⁸⁷ Pučka pravobraniteljica 2020, 144–145.

⁸⁸ Pleić 2016, 263.

centralnu ulogu u suzbijanju kriminaliteta, stoga su iznimno važan kaznenopravni odgovor na nepoželjna društvena ponašanja. Za svrhovito osmišljavanje i vođenje zatvorskog sustava valja poći od imperativa tzv. *evidence based crime policy*, odnosno politike (suzbijanja) kriminala utemeljene na empirijskim podacima, odnosno stručnim i znanstvenim analizama. Stoga je glavni cilj ovoga rada otpočeti upravo empirijski utemeljenu i konstruktivnu raspravu o hrvatskome zatvorskom sustavu te domaćoj penalnoj statistici uz pokušaj detektiranja barem nekih od ključnih izazova koji u budućnosti zahtijevaju strukturne reforme.

Jedan od glavnih izazova odnosi se na nedostatak stručnjaka u svim zatvorskim sektorima, a ponajprije u tretmanskim odjelima. Premda Hrvatska po udjelu BDP-a koji izdvaja za zatvorski sustav stoji uz bok drugim europskim zemljama, struktura troškova otkriva da je njihova alokacija nepovoljna jer se razmjerno velik dio sredstava troši na zaposlenike koji su unatoč tomu i dalje deficitarni (posebice u najvažnijim sektorima). Daljnji izazov, čije rješenje treba tražiti u promjeni tužiteljske i sudske prakse, odnosi se na trenutačno nepovoljan udio pritvorenika unutar zatvorske populacije. Premda je prenapučenost hrvatskih zatvora (čini se) stvar prošlosti, zatvori u kojima s oko 60 % prevladavaju osobe koje, barem formalnopravno, još uvijek uživaju presumpciju nedužnosti upućuju na određene manjkavosti hrvatskoga kaznenopravnog sustava. Korištenje alternativama u praksi „pritvaranja“, koje su upravo sa svrhom rješavanja problema prenapučenosti i unesene u naš ZKP (npr. istražni zatvor u domu), trenutačno bi riješilo taj problem. Sinergijski učinak obaju spomenutih problema (razmjerno skup zatvorski sustav s malim ulaganjem u direktan trošak zatvorenika te većinski pritvorenička populacija) dodatno pojačava unikatna geografska distribucija zatvora, posebice onih zatvorenog tipa i za manjinske zatvorske populacije (žene i maloljetnike). Riječ je o kombinaciji međusobnog djelovanja tih faktora te bi strategija zatvorskog sustava svakako morala u pokušaju optimiziranja upravljanja sustavom adresirati sve navedene faktore, pritom uzimajući u obzir još i trendove kretanja i strukture kriminala te dramatičnog starenja stanovništva. Što se tiče izvora podataka o zatvorskom sustavu koji se stavljaju na raspolaganje stručnoj i općoj javnosti, valja dati nekoliko napomena. Bilo bi poželjno da se godišnja izvješća Uprave nadgrade u smislu metodologije i podataka, a valjalo bi razmotriti i povremeno objavljivanje posebnih publikacija o odabranim penološkim temama u kojima bi se detaljnije znanstveno analizirali pojedini aspekti zatvorskog sustava i zatvorske populacije. To više što je stupanjem na snagu novog ZIKZ-a uska suradnja Uprave sa znanstvenim ustanovama nametnuta kao obveza (čl. 9., st. 2.), uz to što su poslovi izvršavanja kazne zatvora sada definirani kao poslovi od posebnog interesa za Hrvatsku (čl. 1., st. 2.).

Hrvatski zatvorski sustav, u odnosu na razdoblje prije ulaska Hrvatske u EU(27), prema određenim pokazateljima ipak je doživio određen napredak. Tako, primjerice, loši zatvorski uvjeti više nisu u tolikom broju predmetom tužbi na Europskom sudu

za ljudska prava. Unatoč poboljšanju uvjeta života u zatvoru, higijenski uvjeti, de-
rutnost zgrada, nedostatnost zdravstvene skrbi za zatvorenike i nemogućnost sman-
jenja rizika od tzv. kriminalne infekcije i sl. i dalje su područja koja vape za pozitiv-
nim promjenama.

Zaključno, može se očekivati da će se nastaviti trend smanjenja broja zatvorenika,
osobito uzimajući u obzir demografske pokazatelje u Hrvatskoj (prirodno starenje
stanovništva i radna imigracija mladog stanovništva), pri čemu će biti posebno za-
nimljivo popratiti hoće li i kako zatvorski sustav reagirati na takve trendove. Kon-
tekstualno okružje za hrvatsku zatvorsku populaciju u najmanju je ruku „izazovno“:
nedostatak transparentnosti i profesionalizma, stručnog kadra, političke volje, jasne
vizije i na podatcima utemeljene strategije upravljanja zatvorskim sustavom, upa-
reno s čestim izmjenama zakonodavnog okvira te penalnim populizmom i, u odre-
đenim segmentima, nepovoljnom tužiteljskom i sudskom praksom, ali i generalno
lošom ekonomskom slikom Hrvatske, rezultira, prema preliminarnom mišljenju au-
tora, još uvijek nedovoljno svrhovitim zatvorskim sustavom. Nedostatak koheren-
tnog i dugoročnog strateškog pristupa u hrvatskome zatvorskom sustavu rezultat
je ne(dovoljna) postavljanja ključnih pitanja (i na političkoj, i na znanstvenoj, i na
stručnoj razini). Što želimo postići? Kako ćemo odgovoriti na smanjenje stope kri-
minala, promjene u dobnoj strukturi i „vrsti“ počinitelja? Koje smo resurse spremni
uložiti? Koje su korisne alternative zatvoru i istražnom zatvoru i zašto se u praksi
(dovoljno) ne upotrebljavaju? Koji su uzroci kroničnog nedostatka profesionalnosti
i transparentnosti u zatvorskoj upravi? Koji će nam pokazatelji omogućiti evaluaciju
budućih reformi i opću evaluaciju zatvorskog sustava? Bez otpočinjanja znanstve-
nog i stručnog diskursa o tim i sličnim pitanjima nećemo doći ni do jasnih odgovora,
a konkretna poboljšanja teško su zamisliva. Očito je da učinkovita reforma zatvora
mora uključivati ostale relevantne aktere, ne samo zatvorsku upravu i zakonodavca
već i državno odvjetništvo te sudstvo, ali i znanstvenike te stručnjake. Podatci, na-
lazi i zaključci izneseni u ovom radu stoga mogu pružiti solidnu polazišnu točku za
otpočinjanje rasprave o aktualnoj svrhovitosti i strateškoj budućnosti zatvorskog
sustava.

5. LITERATURA

1. Aebi, M. F.; Delgrande, N. (2010). *Council of Europe Annual Penal Statistics – SPACE I, 2008, Survey on prison populations*. Council of Europe, Strasbourg.
2. Aebi, M. F.; Tiago, M. M. (2020). *SPACE I - 2019 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*. Strasbourg: Council of Europe.
3. Alford, C. (2000). *What Would It Matter If Everything Foucault Said about Prison Were Wrong? “Discipline and Punish” after Twenty Years*. *Theory and Society*, 29 (1), str. 125–146.

4. Babić, V.; Josipović, M.; Tomašević, G. (2006). *Hrvatski zatvorski sustav i zaštita ljudskih prava zatvorenika*. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, (13) 2, str. 685–743.
5. Becker, G. S. (1968). *Crime and Punishment: An Economic Approach*. Journal of Political Economy 76, str. 169–217.
6. Bieri, D. M. (2011). *Is Tougher Better? The Impact of Physical Prison Conditions on Inmate Violence*. International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, 56 (3), str. 338–355.
7. Chiu, W. H.; Madden, P. (1998). *Burglary and income inequality*. Journal of Public Economics 69, str. 123–141.
8. Damjanović, I.; Šarić, J.; Mikšaj-Todorović, Lj. (2000). *Neki problemi tretmana osuđenih osoba u Republici Hrvatskoj*. Kriminologija i socijalna integracija, 8 (1-2), str. 103–116.
9. Demombynes, G.; Özler, B. (2005). *Crime and local inequality in South Africa*. Journal of Development Economics 76, str. 265–292.
10. Derenčinović, D.; Getoš Kalac, A.-M. (2020). *Croatian Drug Policy: Penal Liberalisation, its Impact, and Current Trends*, u: *Unterwegs in Kriminologie und Strafrecht – Exploring the World of Crime and Criminology. Festschrift für Hans-Jörg Albrecht*. Haferkamp, R.; Kilchling, M.; Kinzig, J.; Oberwittler, D.; Wößner, G. (eds). Berlin; Freiburg: Duncker & Humblot in coop. with Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V., str. 883–897.
11. Derenčinović, D.; Getoš, A.-M. (2008). *Uvod u kriminologiju s osnovama kaznenog prava*. Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb.
12. Državni zavod za statistiku (2020a). *Priopćenje 7.1.3. od 11.9.2020. godine*. Zagreb.
13. Durnescu, I. (2011). *Resettlement research and practices. An international perspective. A report commissioned by the European Organisation for Probation*. Utrecht: Confederation of European Probation.
14. Ehrlich, I. (1973). *Participation in illegitimate activities: A theoretical and empirical investigation*. Journal of political Economy, 81, str. 521–565.
15. Fajnzylber, P.; Lederman, D.; Loayza, N. (2002). *Inequality and violent crime*. The Journal of Law and Economics, 45, str. 1–39.
16. Gannon, T. A.; Olver, M.; Mallion, J. S.; James, M. (2019). *Does specialized psychological treatment for offending reduce recidivism? A meta-analysis examining staff and program variables as predictors of treatment effectiveness*. Clinical psychology review, 7, str. 1–18.
17. Getoš Kalac, A.-M. i Bezić, R. (2017). *Criminology, crime and criminal justice in Croatia*. European Journal of Criminology, 14 (2017), 2; str. 242–266.
18. Harding, R. (2012). *State monopoly of 'permitted violation of human rights': The decision of the Supreme Court of Israel prohibiting the private operation and management of prisons*. Punishment & Society, 14 (2), str. 131–146.
19. Horvatić, Ž. (2004). *Problem odnosa u zakonu propisane i sudskim resudama primijenjene kaznenopravne represije prema počiniteljima kaznenih djela (zakonska i sudska kaznena politika)*. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 11 (2), str. 381–434.
20. Ivičević Karas, E. (2016). *Penitencijarno pravo*. Narodne novine.

21. Kenis, P.N.; Kruyen, P.M.; Baaijens, J. i Barneveld, P. (2010). *The prison of the future? An evaluation of an innovative prison design in the Netherlands*. The Prison Journal (90)3.
22. Kenworthy, L. (2010). *Institutions, wealth, and inequality*, chapter 14, u: *Comparative institutional analysis* (eds. Morgan, G., Campbell, J. L., Crouch, C., Pedersen, O. K. i Whitley, R.), Oxford University Press, str. 399–420.
23. Killias, M.; Gilliéron, G.; Villard, F.; Poglia, C. (2010). *How damaging is imprisonment in the long-term? A controlled experiment comparing long-term effects of community service and short custodial sentences on re-offending and social integration*. Journal of Experimental Criminology, 6, str. 115–300.
24. Kim, D.-Y. (2019). *Prison Privatization: An Empirical Literature Review and Path Forward*. International Criminal Justice Review, XX (X), University of New York, str. 1–24.
25. Krapac, D. (2010). *Konstitucionalizacija kaznenog procesnog prava u Republici Hrvatskoj*. 'Dva-deseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske', Okrugli stol održan 16. 12. 2010. u palači HAZU u Zagrebu, HAZU, Zagreb, § 13.
26. Kurečić, P. (2012). *Problematika definiranja malih država*. Hrvatski geografski glasnik, 74 (2), str. 89–112.
27. Lappi Seppälä, T. (2007). *Penal Policy in Scandinavia*. Crime and Justice, 36 (1), str. 217–295.
28. Lewis, G. (2013). *Older people in prison*. EuroVista, 2 (3), str. 161–167.
29. Maloić, S.; Rajić, S. (2012). *Potreba i značaj razvoja suradnje probacijskog sustava i sustava socijalne skrbi u RH*. Ljetopis socijalnog rada, 19 (1), str. 29–52.
30. Pleić, M. (2016). *Zabrana mučenja u praksi Europskog suda za ljudska prava s posebnim osvrtom na presude protiv Republike Hrvatske i praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske*. Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, 23 (2), str. 247–279.
31. Rhodes, J. (2008). *Ex-Offenders, social ties and the routes into employment*. Internet Journal of Criminology, str. 1–20.
32. Schwab, K. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. World Economic Forum, str. i–648.
33. Stewart, D. (2008). *The Problems and Needs of Newly Sentenced Prisoners: Results from a National Survey*, London, Ministry of Justice.
34. Tomičić, Z.; Horvat, V. (2018). *Zaokret kaznene politike i suvremeni zatvorski sustav u Niizozemskoj*. Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, (34) 1, str. 125–145.
35. Trebilcock, J. (2011). *No Winners: The Reality of Short Term Prison Sentences*. London, Howard League.
36. Ulemek protiv Hrvatske (21613/16), Longin protiv Hrvatske (49268/10), Muršić protiv Hrvatske (7334/13), Cenbauer protiv Hrvatske (73786/01), Testa protiv Hrvatske (20877/04), Lonić protiv Hrvatske (8067/12).
37. Ulmer, J. T.; Steffensmeier, D. (2014). *The age and crime relationship: Social variation, social explanations*, u: *The Nurture Versus Biosocial Debate in Criminology: On the Origins of Criminal Behavior and Criminality*. SAGE Publications Inc., str. 377–396.

38. Uprava za zatvorski sustav (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020). *Godišnja izvješća o stanju i radu kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda*.
39. Vijeće Europe (2006). *European Prison Rules, Recommendation (2006)2*. Council of Europe, Bruxelles.

Pravni propisi:

1. Zakon o izvršavanju kazne zatvora, NN, br. 128/99, 55/00, 59/00, 129/00, 59/01, 67/01, 11/02, 190/03, 76/07, 27/08, 83/09, 18/11, 48/11, 125/11, 56/13, 150/13, 98/19.
2. Kazneni zakon, NN, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19.

Mrežni izvori:

1. Blokirani.hr. (2015). *Dan zatvorenika u zatvoru košta 300 kn. A za prehraniti gladno dijete 30 kn mora biti dovoljno, smatra hrvatska Vlada*; <https://www.blokirani.hr/i-opet-u-najavi-pomoci-siromasnima-opet-se-krije-neki-skriveni-cilj/> (2. 11. 2020.).
2. Damir Petranović (2018.). *Vrh zatvorskog sustava na platnom spisku Nogometnog saveza*, <https://www.nacional.hr/vrh-zatvorskog-sustava-na-platnom-spisku-nogometnog-saveza/> (12. 1. 2020.).
3. Državni zavod za statistiku (1981 – 2020). *Statistička izvješća, Punoljetni počinitelji prijave, optužbe i osude*, <https://www.dzs.hr/> (17. 10. 2020.).
4. Državni zavod za statistiku (2019). *Migracija stanovništva Republike Hrvatske*. https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2019/07-01-02_01_2019.htm (26. 2. 2021.).
5. Državni zavod za statistiku (2019a). *Priopćenje o migraciji stanovništva Republike Hrvatske 2019*; https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/07-01-02_01_2020.htm (21. 10. 2020.).
6. Državni zavod za statistiku (2020). www.dzs.hr
7. Europska komisija (2019). *Komparativni izvještaj Europske komisije o stanju europskih obrazovnih sustava 2019. godine*; https://ec.europa.eu/education/resources-and-tools/document-library/education-and-training-monitor-2019-eu-infographics_hr (21. 10. 2020.).
8. Eurostat (2018). https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tax_revenue_statistics (23. 1. 2021.).
9. Eurostat (2020a). *Godišnja izvješća - 2019; Stopa zaposlenosti za osobe u dobi od 20 do 64 godine*; dostupno na poveznici https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_-_annual_statistics/hr (2. 12. 2020.).
10. Eurostat (2020b). *Godišnja izvješća - 2019; Bruto domaći proizvod po glavi stanovnika mjeren u paritetu kupovne moći*; <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/bar?lang=en> (17. 10. 2020.).
11. Eurostat (2020c). *Struktura i starenje stanovništva*; https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing/hr (17. 10. 2020.).

12. Institute for Crime & Justice Policy Research (2020), <https://www.prisonstudies.org/map/europe> (4. 12. 2020.).
13. Institute for Crime & Justice Policy Research (2020.), <https://www.prisonstudies.org/> (12.1.2021.).
14. Ivanka Toma (2008.). *Agronom postao šef zatvora!?*, <https://www.jutarnji.hr/naslovnica/agronom-postao-sef-zatvora-3939582> (12. 1. 2020.).
15. Kranjčević, V. (2014). *Odgojno - obrazovni rad s odraslim osobama u penalnim ustanovama*. (Diplomski rad); <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:142:702806> (15. 11. 2020.).
16. Ministarstvo pravosuđa (2010). *Akcijski plan za unaprjeđenje zatvorskog sustava Republike Hrvatske od 2009. do 2014. godine*; <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/Arhiva/60%20-%205b.pdf> (7. 1. 2021.).
17. Ministarstvo pravosuđa (2020). *Zatvorski sustav*. <https://mpu.gov.hr/pristup-informacijama-6341/ostale-informacije/zatvorski-sustav/tijela-zatvorskog-sustava-15275/15275> (12. 12. 2020.).
18. Oliver, P. (2016). *Sitting in prison versus going through prison: interpreting prison statistics*. Criminal justice, Wisconsin; <https://www.ssc.wisc.edu/soc/racepoliticsjustice/2016/12/23/understanding-stocks-and-flows-in-imprisonment-data/> (24. 11. 2020.).
19. Organisation for Economic Co-operation and Development (2018). *PISA testovi - Izvješće OECD-a o rezultatima na PISA testovima*; https://www.oecd.org/pisa/Combined_Executive_Summaries_PISA_2018.pdf (2. 12. 2020.).
20. Pučka pravobraniteljica (2020). *Izvješće Pučke pravobraniteljice za 2019. godinu*, str. 1–181; <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjescje-pucke-pravobraniteljice-za-2019-godinu/?wpdmdl=7580&refresh=5fc8aa49d131e1606986313> (24. 11. 2020.).
21. Transparency International (2019). *Izvješće indeksa percepcije korupcije (CPI)*; <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/itA> (27. 11. 2020.).
22. Vijeće Europe. *Posjeti Europskog odbora za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja Hrvatskoj*, <https://rm.coe.int/16808e2a0e> (12. 12. 2021.).
23. Vijeće Europe. *SPACE I godišnja izvješća*. <https://wp.unil.ch/space/space-i/annual-reports/> (12. 1. 2021.).
24. Vlada RH. *Revidirani akcijski plan za unaprjeđenje zatvorskog sustava Republike Hrvatske od 2009. do 2014. godine* <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/Arhiva/60%20-%205b.pdf> (12. 12. 2020.).
25. Yukhnenko, D.; Sridhar, S.; Fazel, S. (2019). *A systematic review of criminal recidivism rates worldwide: 3-year update*. Wellcome Open Access, 2020, 4 (28); <https://wellcomeopenresearch.org/articles/4-28/v3> (3. 12. 2020.).
26. Europski sud za ljudska prava; presude *Khoroshenko protiv Rusije* 2015.; *Ulemek protiv Hrvatske* (21613/16); *Longin protiv Hrvatske* (49268/10); *Muršić protiv Hrvatske* (7334/13); *Cenbauer protiv Hrvatske* (73786/01); *Testa protiv Hrvatske* (20877/04); *Lonić protiv Hrvatske* (8067/12): <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22:%7B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%7D> (2. 2. 2021.).

Summary

THE 'UGLY DUCKLING' OF CROATIA'S CRIMINAL JUSTICE - THE PRISON SYSTEM IN LIGHT OF DOMESTIC AND EUROPEAN TRENDS

There is no scientific and professional discussion on the strategically designed and empirically-based management of the Croatian prison system. We occasionally encounter public debates about the situation in Croatian prisons, but these are mostly reactions to tragic events exploited by the media (e.g. the death of a detained general in Osijek prison in 2011) or alleged scandals (e.g. photos of a prisoner playing golf in Valtura prison in 2013). The consequent media and public outrage is generally followed by brief statements from relevant institutions, which conclude any further discussions of the underlying problem which is fundamentally not understood. The authors aim to encourage the scientific and professional discussion of the Croatian prison system on a conceptual, strategic and empirically-based level, taking into account the Croatian specificities in the context of European prison trends. Special prevention of criminal behaviour of individuals through their re-socialisation in prison systems is a significant achievement of the criminal law legacy of Western societies. Although penal policy can be characterised as a constant search for new-best solutions, prison systems play an important role in achieving the purpose of punishment. However, it is questionable whether the prison system achieves its purpose, both in normative and practical terms. The answer to the question posed must be based on empirical data and evaluation analyses, while it presupposes a conceptual and methodological elaboration of clear indicators of the 'purposefulness of the prison system'. Such an answer, which the authors are looking for in this paper, has a dual function. In addition to serving as an evaluation of the current situation, perhaps even more importantly, it creates a firm starting point for strategically designing the future of the Croatian prison system.

Key words: prisons, prison system, prison population, penology, prison system strategy.