

Dr. sc. Irma Kovčo Vukadin*
Saša Rajić**
Marija Balenović***

USPOSTAVA PROBACIJSKOG SUSTAVA – NOVI IZAZOV ZA HRVATSKU?

Povećanje stope kriminaliteta i posljedična veća stopa zatvaranja doveli su do problema prenapučenosti s kojim su suočeni mnogi penalni sustavi u svijetu, Europi pa i u Hrvatskoj. Također, evaluacije postojećih institucionalnih programa tretmana počinitelja kaznenih djela nisu dale naročito ohrabrujuće rezultate u smislu uspješne reintegracije počinitelja niti smanjenja recidiva. To je potaknulo mnoge zemlje na razvoj različitih sankcija i mjera u zajednici te organizacijskih službi za provedbu takvih aktivnosti. Probacijski sustavi danas postoje u većini europskih zemalja i, bez obzira na različite zakonodavne okvire, mogu se identificirati vrlo slične vrste aktivnosti u različitim stadijima kaznenog postupka. Hrvatska se sa Zakonom o probaciji i ustrojem Uprave za probaciju nalazi pred vratima vrlo opsežnog i zahtjevnog područja s velikim očekivanjima građana, političara, stručnjaka, žrtava i počinitelja.

1. UVOD

Kriminalitet i njegovo učinkovito suzbijanje trajni je izazov za znanstvenike, praktičare, zakonodavce i političare. Poseban su izazov pitanja specijalne prevencije, tj. prevencije recidiva počinitelja kaznenih djela, pa ne čude brojne aktivnosti, programi i istraživanja koja se provode u tom smislu. Prevencija recidiva nadilazi uske okvire kaznene politike i predstavlja (ili bi trebala, ako govorimo o Hrvatskoj) dio šire socijalne, obrazovne, zdravstvene i gospodarske politike, s obzirom na to da nužno obuhvaća pitanja radnog osposobljavanja,

* Dr. sc. Irma Kovčo Vukadin, izvanredna profesorica Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

** Saša Rajić, dipl. soc. pedagog, upravitelj Odgojnog zavoda Turopolje, Uprava za zatvorski sustav, od veljače 2009. godine vodi Projekt ustrojavanja probacije u Republici Hrvatskoj

*** Marija Balenović, dipl. iur., predsjednica Općinskog suda u Požegi

zapošljavanja, stanovanja, tretmana različitih ovisnosti, brige za mentalno zdravlje i drugo. Osim toga, činjenica recidiva nužno nameće pitanje učinkovitosti prethodno izrečene sankcije, posebice ako je riječ o kazni zatvora.

Znatan broj zemalja Vijeća Europe ima problema sa zatvorskom prenapučenošću, koja donosi mnoga organizacijska pitanja i pitanja ljudskih prava zatvorenika. Penalni populizam na mnogim razinama dovodi do toga da se zaboravlja kako bi kazna zatvora trebala biti krajnja mjera, uglavnom za počinitelje ozbiljnih kaznenih djela i recidiviste, a ne opće rješenje za problem kriminaliteta u državi. Samo mali broj zemalja uspijeva odoljeti penalnom populizmu, odnosno zadržati imunitet u odnosu na nj, navodi Pratt (2007), koji kao zemlje koje u svojoj politici kažnjavanja odolijevaju populističkim rješenjima navodi Kanadu, Njemačku i Finsku.

Izvaninstitucionalne sankcije pokazuju se znatno učinkovitijim od institucionalnih (i ne zanemarivo jeftinijima), jer bolje reintegriraju počinitelja u društvo, više su izdiferencirane pa se njima bolje zahvaćaju specifične potrebe i kriminogena područja počinitelja, čuvaju povezanost s obiteljskim i socijalnim okruženjem i ne donose različite posljedice zatvaranja.

Sve su to razlozi koji su poslužili kao poticaj u razvijanju široke lepeze kaznenopravnih sankcija koje se provode u zajednici (sankcije i mjere u zajednici). Države Vijeća Europe danas raspolažu brojnim sankcijama i mjerama koje su usmjerene na "rasterećenje" kaznenopravnih i zatvorskih sustava, s jedne strane, i bolju reintegraciju (i posljedično manji recidiv) počinitelja, s druge strane. To je dovelo do potrebe razvoja i posebnih organizacijskih rješenja u smislu provedbe tih sankcija i mjera pa je tako probacija kao termin koji je označivao jednu sankciju (superviziju i kontrolu osobe s uvjetnom kaznom zatvora) "prerasla" svoje prvo značenje i danas predstavlja (u smislu sustava) sve probacijske aktivnosti u različitim stadijima kaznenog postupka i izvršenju sankcija.

Cilj ovog rada je analiza nekih obilježja kazne zatvora (s posebnim osvrtom na stanje u Hrvatskoj), definiranje probacijskih sustava i aktivnosti te objašnjenje logike i razvoja ideje o uvođenju probacijskog sustava u Hrvatskoj, s prikazom pokusnog projekata u praksi.

2. O KAZNI ZATVORA

Kazna zatvora odnosno njezine učinkovitost i svrhovitost, u posljednjih su nekoliko desetljeća bili predmetom znanstvenih, stručnih i političkih promišljanja. Povećanje kriminaliteta sedamdesetih godina dovelo je do zahtjeva za strožim kažnjavanjem, bilo kroz zakonsko predviđanje strožih okvira kažnjavanja (čemu je značajno pridonio i penalni populizam), bilo kroz njihovo prakticiranje kroz sudsku praksu (češće izricanje dugotrajnih zatvorskih kazni), što je posljedično dovelo do popunjavanja zatvorskih kapaciteta. Tako

Garland (2001:14), osvrćući se na korištenje kazne zatvora, kaže: “Za razliku od konvencionalne mudrosti prethodnih vremena, aktualna je pretpostavka – zatvor funkcionira ne kao mehanizam reforme ili rehabilitacije, već kao sredstvo zatvaranja i kažnjavanja koje zadovoljava popularne političke zahtjeve za sigurnošću javnosti i strožom retribucijom”. Isti autor (Garland, 2001:2), govoreći o posljedicama masovnog zatvaranja u Americi navodi: “...tek su nam sada počeli bljeskati socijalni i financijski učinci te institucije (masovnog zatvaranja) u terminima: reduciranih državnih proračuna za daljnje troškove, alijenacije kompletnih sektora populacije, normalizacije zatvorskog iskustva i prijenosa zatvoreničke kulture u društvo, kriminoloških posljedica zatvaranja za zatvorenike i njihove obitelji i djecu te obespravljenja kompletnih sektora u zajednici”. Prema podacima za 2008. godinu (Walmsley, 2009), u svijetu je više od 9,8 milijuna ljudi u penalnim institucijama. SAD imaju najvišu zatvoreničku stopu (756), a nakon nje slijede Rusija (629) i Ruanda (604) (komparacije radi, hrvatska stopa za 2007. godinu iznosila je 93). Općenito govoreći, zatvorenička stopa raste u mnogim dijelovima svijeta.

Cavadino i Dignan (1997) kao glavne sastojke “krize zatvora” prepoznaju prevelik broj osuđenika u zatvoru u odnosu prema raspoloživim kapacitetima, neadekvatan broj zatvorskih osoblja, loše uvjete u zatvoru (i za osuđenike i za osoblje), nemir među zatvorskim osobljem, lošu razinu sigurnosti, “toksičnu” mješavinu osuđenika osuđenih na doživotnu zatvorsku kaznu i mentalno poremećenih osuđenika, pobune i druge poremećaje kontroliranja zatvorenika.

Prethodno navedeno nameće potrebu nešto detaljnijeg analiziranja kazne zatvora. Tako u grafikonu 1 vidimo podatke o zemljama s prenapučenim zatvorskim kapacitetima iz 2007. godine iz kojih možemo zaključiti da se Hrvatska nalazi vrlo visoko u smislu velike prenapučenosti zatvorskog sustava, na što redovito upozorava Uprava za zatvorski sustav u svojim godišnjim izvješćima, pučki pravobranitelj u svojim izvješćima o provedenom nadzoru¹ te Europski odbor za sprečavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT).² Takvo stanje ima i svoje financijske posljedice

¹ Tako je iz Izvješća pučkog pravobranitelja za 2008. godinu razvidno da raste broj pritužbi osoba lišenih slobode (2007. godine podnesena je 131 pritužba, a 2008. godine 177 pritužbi). Pritužbe se najčešće podnose zbog uvjeta smještaja, pružanja zdravstvene zaštite, radnog angažmana, neodobravanja korištenja pogodnosti, premještaja i sl. Na temelju pregleda velikog broja zatvorskih ustanova tijekom 2008. godine, pučki pravobranitelj konstatira da “problemi vezani uz uvjete smještaja u zatvorima i kaznionicama, na koje je ukazivano u prethodnim izvješćima (prenapučenost, uvjeti smještaja, nedostatak radnog angažmana, tretman zatvorenika itd.), ne samo da su i nadalje prisutni već su s obzirom na porast prenapučenosti u određenim segmentima i pogoršani.”

² U Izvješću CPT-a nakon posjeta 2007. godine “poziva se Hrvatsku da učini napore na rješavanju prenapučenosti zatvora. Negativne posljedice prenapučenosti prisutne su na mnogim područjima života u zatvoru: reducirane aktivnosti izvan ćelija, limitirane mogućnosti posjeta i telefonskih poziva te povišene tenzije između osoblja i zatvorenika. Naime, stanje se pogoršalo

za Hrvatsku – prema presudama Europskog suda za ljudska prava u nekoliko je slučajeva presuđeno u korist tužitelja zbog pritužbi koje (u različitoj mjeri) proizlaze zbog prenapučenosti (u predmetu Testa protiv Hrvatske ukupno 18.200 eura, u predmetu Cenbauer protiv Hrvatske 3.000 eura).

Grafikon 1.



Izvor: Aebi, Delgrande (2009): SPACE I

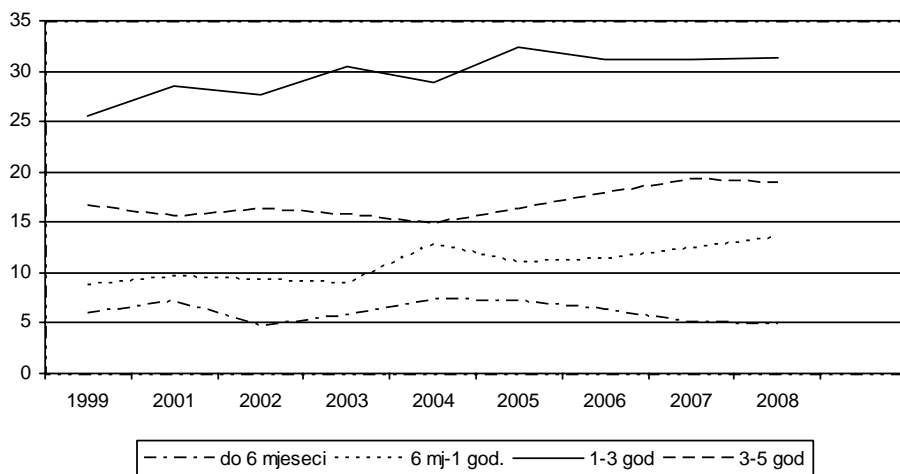
U kontekstu prenapučenosti zatvorskih sustava često se raspravlja o učinkovitosti odnosno primjerenosti izvršenja kraćih kazni zatvora (u smislu mogućih rehabilitacijskih učinaka). Ako pogledamo grafikone 2 i 2a (u kojima je prikazana struktura duljine kazne zatvorenika, tj. njihovi udjeli – postotci na dan 31.12. svake godine), uočavamo da je najzastupljenija duljina od 1 do 3 godine zatvora. Udio kazni zatvora do 3 godine u promatranom se razdoblju kreće od 40,3% 1999. godine do 50,6% 2005. godine. Udio kazni zatvora do 1 godine kreće se u rasponu od 13,9% 2002. godine do 20,0% 2004. godine.

Iz godišnje strukture zatvorenika (kaznionice, zatvori i odgojni zavodi) prema duljini izrečene kazne zatvora vidi se porast zatvorenika s izrečenom kaznom zatvora od 1 do 3 godine, 3 do 5 godina i od 6 mjeseci do jedne godine. Sve druge kategorije duljine kazne pokazuju trend pada udjela.

u odnosu na posjet 2003. godine, pri čemu je došlo do povećanja zatvorske populacije za oko 40%. Preporučeno je da se udvostruče napori u borbi protiv prenapučenosti na način da se pokuša limitirati ili prilagoditi broj ljudi koji se šalju u zatvor.”

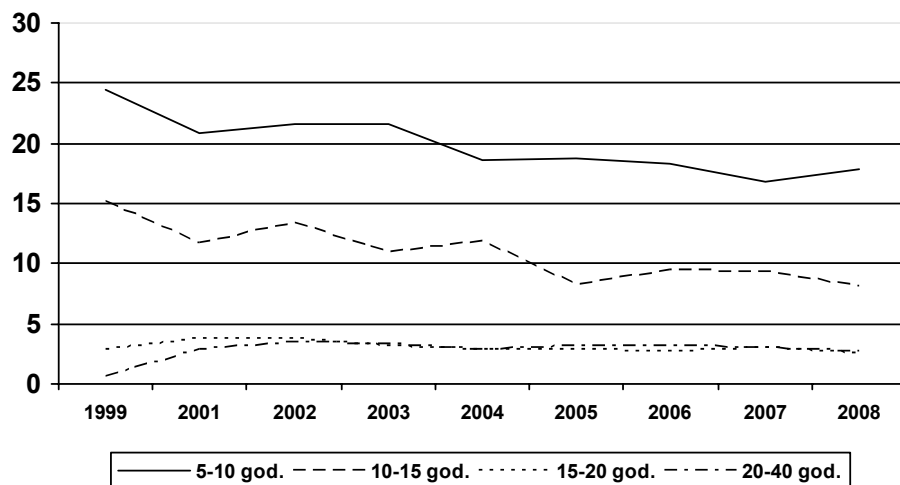
Grafikon 2.

STRUKTURA DULJINE KAZNE ZATVORENIKA
 31.12. SVAKE GODINE (POSTOTCI)



Grafikon 2a.

STRUKTURA DULJINE KAZNE ZATVORENIKA
 31.12. SVAKE GODINE (POSTOTCI)



Metodološke napomene: za 2000. nema podataka. Podatci su prezentirani u dva grafikona radi veće preglednosti

Izvor: Izvješće o stanju i radu kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda za 2003., 2005., 2006., 2007. i 2008. godinu

Prenapučenost donosi sa sobom cijeli niz pitanja koja, zbog prostorne ograničenosti, neće ovdje biti detaljnije elaborirana, već samo spomenuta: kršenje prava zatvorenika na primjeren smještaj i uvjete izdržavanje kazne zatvora, mali broj djelatnika osiguranja u odnosu prema broju zatvorenika što dovodi do nužnih prilagođivanja dnevnih zatvorskih režima i utječe na mogućnosti organiziranja različitih tretmanskih aktivnosti i pogodnosti, tj. omogućivanja korištenja prava zatvorenika, neadekvatan omjer: zaposlenici – zatvorenici dovodi do situacija prekomjernog stresa i frustracije i kod osoblja i kod zatvorenika, što opet može rezultirati u većem broju bolovanja djelatnika kaznionica (zatvora), razvoju i pogoršanju postojećih mentalnih poremećaja, do fizičkih sukoba između zatvorenika, napada na službenike, čak i pobuna.

Situacija prenapučenosti penalnih kapaciteta i veći udio kraćih kazni zatvora nerijetko za sobom povlače pitanje ekonomičnosti kazne zatvora, u kontekstu cijene koju država izdvaja za zatvorske kapacitete, i svrhe kažnjavanja pa se postavlja pitanje može li se cilj kažnjavanja u situaciji kraćih kazni zatvora postići izricanjem i primjenom nekih drugih, neinstitucionalnih sankcija koje bi bile “jeftinije”. Komparativne podatke o prosječnim dnevnim troškovima pritvora, tj. zatvora (podaci prezentirani u SPACE I, 2009) valja uzimati s velikim oprezom s obzirom na različitu metodologiju izračuna (za Hrvatsku se iznosio podatak po kojem dan zatvora stoji 300,00 kuna). No, komparativni podatci o troškovima zatvaranja u odnosu na sankcije u zajednici svjedoče u prilog ovim posljednjima.

Osim pitanja koja proizlaze iz situacije prenapučenosti, jedan aspekt “krize kazne zatvora” odnosi se na poljuljani rehabilitacijski ideal na temelju rezultata evaluacije programa tretmana počinitelja kaznenih djela, posebice onih koji se provode u institucionalnom okruženju. Kriza rehabilitacijskog ideala vezuje se uz Martinsonovu (1974) studiju u kojoj se, na temelju analize više od 200 tretmanskih programa, zaključuje: “S malo izoliranih iznimaka, opisani rehabilitacijski napori ne pokazuju značajniji utjecaj na recidivizam”. Nakon te revolucionarne izjave da programi nemaju puno učinka (“nothing works”) uslijedio je velik rad u smislu osmišljavanja, redefiniranja i evaluiranja programa s ciljem odgovora na pitanje što funkcionira (“what works”) tako da se danas literatura s tog područja naziva “what works literatura”. Govoreći o vrijednosti evaluacijskih studija različitih programa, McIvor (1997:13) navodi kako je “naše razumijevanje ... što funkcionira, s kojim počiniteljima i u kojim uvjetima u smanjenju delinkventnog ponašanja još uvijek u embrionalnoj fazi”. Ipak, danas se kao bitna obilježja ili principi učinkovitih korekcijskih intervencija smatraju sljedeći (prema: Astbury, 2008):

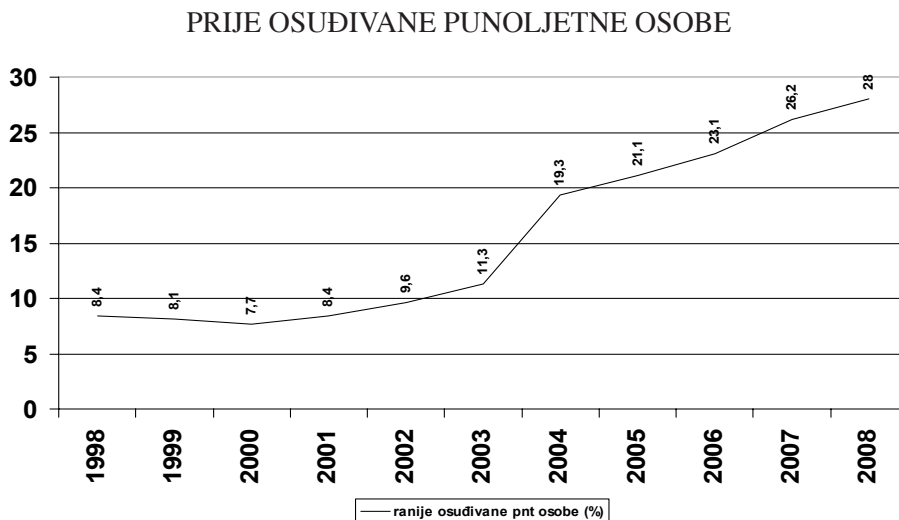
- klasifikacija rizika: tretmanske usluge trebaju biti usklađene s razinom rizika koju predstavlja počinitelj. Visokorizični slučajevi trebaju dobiti intenzivnije programe, dok se najbolji učinci za niskorizične skupine počinitelja postižu minimalnim intervencijama i uslugama;

- ciljanje kriminogenih potreba (dinamični rizični čimbenici): ciljaju se dinamični rizični čimbenici koji direktno pridonose delinkventnom ponašanju i mogu biti promijenjeni kroz tretman (antisocijalni stavovi, ovisnost o opojnim sredstvima, druženje s delinkventnim osobama), a ne nekriminogene potrebe ili statični rizični čimbenici (dob, nisko samopoštovanje, tjeskobnost);
- primjerenost: tretmanski stil mora biti prilagođen vrsti osobnosti i stilovima učenja pojedinog počinitelja. Programi trebaju imati sudjelujući pristup i biti osjetljivi na različitosti;
- tretmanski modalitet: zasnivanje intervencija na psihosocijalnoj teoriji ljudskog ponašanja koja je usmjerena na vještine i rješavanje problema i koja se zasniva na kognitivno bihevioralnim metodama i metodama socijalnog učenja;
- usluge /programi u zajednici: programi koji se provode u zajednici učinkovitiji su od onih koji se provode u institucijama zato što se novonaučene vještine odmah mogu primjenjivati u životnim situacijama. Institucionalni programi mogu biti učinkoviti ako naglašavaju suportivnu reintegraciju u zajednicu;
- integritet programa: programi trebaju biti prikladno vođeni i pruženi od obučenog osoblja u skladu s istaknutim ciljevima koji se ne mijenjaju često. Učinkoviti programi trebaju kontinuirano nadzirati proces implementacije i rigorozno evaluirati učinke.

Rezultati metaanaliza pokazuju da se integriranjem tih principa u programe smanjuje recidizam u rasponu od 10% do 50%, s prosječnim smanjenjem od 26% do 30% (Astbury, 2008).

Recidivizam je često kriterij koji se koristi u procjenjivanju učinkovitosti ili primjerenosti formalne društvene reakcije na kriminalitet jer nam posredno daje odgovor na pitanje je li prethodno izrečena sankcija djelovala specijalno preventivno, tj. ispunila jednu od svrha kaznenopravnih sankcija. Podatci o recidivu punoljetnih osoba u Hrvatskoj (grafikon 3) svjedoče o alarmantnom stanju koji treba poslužiti kao vrlo značajan poticaj u promišljanju o adekvatnosti trenutka spektra kaznenopravnih sankcija, sudskoj praksi izricanja postojećih sankcija te organizaciji i uvjetima provođenja, tj. izvršavanja izrečenih sankcija.

Grafikon 3.



Izvor: Državni zavod za statistiku, Statistička izvješća

Bez obzira na rezultate različitih empirijskih istraživanja o relativno maloj učinkovitosti kazne zatvora u odnosu prema drugim, izvaninstitucionalnim sankcijama (gdje je komparacija, s obzirom na načelo proporcionalnosti kaznenog djela i sankcije moguća), zatvaranje i dalje (bez obzira na preporuke o korištenju zatvaranja kao krajnje opcije kažnjavanja) ostaje okosnica kažnjavanja. Predsjednik Europske organizacije za probaciju Madigou (2008) nalazi tri razloga za takvu situaciju: 1. javnost vidi zatvaranje kao jedini mogući način kažnjavanja, 2. mediji pokazuju mali interes za probaciju i još manji za njezine uspjehe i 3. političari imaju premalo znanja o probaciji, njezinoj učinkovitosti i njezinim različitim aspektima.

3. PROBACIJSKI SUSTAVI U EUROPI

3.1. Definiranje osnovnih termina

Prije samog prikaza probacijskih sustava u Europi valja se osvrnuti na definiranje temeljnih pojmova, s obzirom na medijske naslove tipa "Zakon o probaciji zapeo zbog nehrvatske riječi" (Novi list, 29. lipnja 2009.).

Sam termin probacija može imati različita značenja, ovisno o kontekstu u kojem se njime koristimo. Prema kriminološkom rječniku (McLaughlin, Mun-

cie, 2003:223-224), “probacija je supervizija počinitelja u uvjetima slobode koju provodi određeni službenik suda (nekada nazvan probacijski službenik ili službenik sankcija u zajednici (community corrections officer)”. Danas se smatra kao “alternativa zatvoru”, premda se, povijesno gledano, smatrala “alternativom kažnjavanju”.

Hamai i sur. (1995) objavili su značajnu publikaciju *Probacija u svijetu*, u kojoj uvodno konstatiraju nepostojanje jasne definicije probacije u različitim kaznenopravnim sustavima i uzimaju radnu definiciju prema kojoj je sustav probacijski ako zadovoljava sljedeće kriterije: 1. posebna organizacija (administracija probacijskog sustava treba biti samostalna u okviru kaznenopravnog sustava), 2. sudska funkcija (probacija treba imati sudsku funkciju u kaznenopravnom sustavu i određivanje probacije osobi mora biti rezultat sudske odluke), 3. zakonska ovlast (probacija treba biti zasnovana na zakonskoj ovlasti), 4. supervizija (probacija treba implicirati da počinitelj dobiva superviziju (uvjetni otpust bez supervizije još ne pripada ovoj ovlasti), 5. u zajednici (probacija ne treba samo kontrolirati počinitelja, već mu i pomoći da se prilagodi u zajednici).

Stevens (2006:91) definira probaciju kao “opciju sankcioniranja gdje se počinitelja ne zatvara, već se supervizira u zajednici” i kao “sankciju koju sud izriče osuđenom počinitelju, tražeći od njega da zadovolji određene uvjete supervizije u zajednici”.

Dakle, primarno je probacija bila koncipirana kao sankcija kojom se zamjenjivala kazna zatvora (odgođena sankcija s nekim uvjetima). Danas, uz razvoj cijelog spektra sankcija i mjera koje se provode u zajednici,³ probacija obuhvaća sve aktivnosti vezane uz sve sankcije i mjere koje se provode u zajednici. Koncept probacije (posebice kada se govori o sustavu probacije) puno je širi od jedne sankcije i obuhvaća sve probacijske aktivnosti u području kaznenog pravosuđa (predistražni postupak, istražni postupak, odlučivanje o sankciji, postsankcijski period). Iz tog razloga vrlo je teško pronaći hrvatsku riječ koja bi obuhvatila toliko različitih aktivnosti, to prije što se termin “probation system” uvriježio na međunarodnoj razini, a u kontekstu europskog okruženja značajno je navesti postojanje Europske organizacije za probaciju (<http://www.cep-probation.org/>) koja kao svoj cilj navodi “promociju socijalnog uključivanja počinitelja kroz sankcije i mjere u zajednici, poput probacije, rada u zajednici, medijacije i mirenja. Dakle, termin probacija i probacijski sustav u europskom kontekstu ima jasno definirano značenje. U anglosaksonskom području za taj se pojam češće koristi “community corrections”.

³ Community sanctions and measures prevodimo kao sankcije i mjere koje se provode u zajednici (bez obzira na svojevrsnu jezičnu “nespretnost” s obzirom na to da se i kazna zatvora provodi u zajednici, doduše specifično strukturiranoj. Naglasak je, zapravo, na tzv. izvaninstitucionalnim sankcijama koje su se razvile kao alternativa kazni zatvora.

Potrebno je definirati i pojam sankcija i mjera u zajednici (community sanctions and measures). Za potrebe ovog rada najprimjerenija je definicija koja se navodi u Europskim pravilima o sankcijama i mjerama u zajednici (Rec. (92)16: "...termin 'sankcije i mjere u zajednici' odnosi se na sankcije i mjere koje ostavljaju počinitelja u zajednici i uključuju neko ograničenje njegove slobode kroz nalaganje uvjeta i/ili obveza, a koje provode za to zakonski određena tijela. Termin označava bilo koju sankciju koju naloži sud ili sudac i bilo koju mjeru koja se poduzima prije ili umjesto odluke o sankciji, kao i načine izvršenja sankcije zatvaranja izvan zatvorske institucije. Premda novčane kazne pripadaju pod ovu definiciju, bilo kakva supervizijska ili kontrolirajuća aktivnost poduzeta radi osiguranja njene provedbe, spada u ovu definiciju."

Probacijski sustav predstavlja nacionalna organizacijska rješenja uspostave, strukture i funkcioniranja službi koje provode probacijske poslove određene nacionalnim zakonodavstvom.

3.2. Temeljni međunarodni standardi

UN-ova standardna minimalna pravila za izvaninstitucionalne sankcije (usvojena na 8. kongresu UN-a o prevenciji kriminaliteta i tretmana zatvorenika 1990.) pružaju set osnovnih načela s ciljem promoviranja izvaninstitucionalnih sankcija i minimalnu zaštitu za osobe prema kojima se one provode. Cilj Pravila je promoviranje veće uključenosti zajednice u upravljanje kaznenim pravosuđem, posebice u tretmanu počinitelja, kao i razvoj osjećaja odgovornosti prema društvu kod počinitelja. Jedno od istaknutih načela jest i nastojanje osiguranja prikladnog balansa između prava počinitelja, prava žrtava i društvene brige za javnu sigurnost i prevenciju kriminaliteta. Značajni dijelovi Pravila odnose se na moguća izvaninstitucionalna rješenja u predistražnom stadiju, stadiju suđenja i sankcioniranja te i postsankcijskom stadiju, a posebna pažnja pridaje se primjeni izvaninstitucionalnih mjera (supervizija, trajanje, uvjeti, tretmanski proces, disciplina i kršenje uvjeta), osoblju, volonterima i drugim resursima iz zajednice te istraživanju, planiranju, formuliranju i evaluiranju politike.

Na razini Vijeća Europe valja istaknuti Preporuku Vijeća ministara R(99)22 o zatvorskoj prenapučenosti i inflaciji zatvorske populacije u kojoj se navode moguće mjere smanjenja zatvorske populacije u svakom stadiju kaznenog postupka.

Preporuka Vijeća ministara R(92)16 o Europskim pravilima o sankcijama i mjerama u zajednici temeljni je dokument u ovom području i regulira različite aspekte predviđanja i primjene takvih sankcija kroz sljedeća poglavlja: 1. Pravni okvir, 2. Garancije i žalbeni postupak, 3. Poštovanje temeljnih prava, 4. Suradnja i pristanak počinitelja, 5. Profesionalno osoblje, 6. Financijski resursi,

7. Uključenje i sudjelovanje zajednice, 8. Uvjeti primjene, 9. Metode rada, 10. Funkcioniranje sankcije ili mjere i posljedice nepoštovanja te 11. Istraživanje i evaluacija sankcija i mjera u zajednici.

Osam godina od usvajanja Europskih pravila Vijeće ministara donijelo je Preporuku Rec (2000)22 o poboljšanju primjene Europskih pravila o sankcijama i mjerama u zajednici kroz dva dodatka: prvi se odnosi na trajanje sankcija i mjera u zajednici (preporučivanje vremenskog određenja trajanja sankcije ili mjere u zajednici) i Dodatak 2 koji obuhvaća sljedeće preporuke:

1. zakonski okvir (zakonski treba predvidjeti dovoljan broj prikladno različitih sankcija i mjera u zajednici; u situaciji donošenja novih zakona treba predvidjeti mogućnost primjene izvaninstitucionalne sankcije ili mjere umjesto zatvaranja kao referentne sankcije za određena kaznena djela; treba razmotriti formalne norme koje onemogućuju korištenje sankcijama i mjerama u zajednici za počinitelje ozbiljnih kaznenih djela i recidiviste; treba ostaviti mogućnost za uvođenje novih sankcija i mjera na pokusnoj osnovi koja mora poštovati etičke standarde međunarodne zajednice);
2. praksa sankcioniranja (treba, gdje ustavna načela i pravna tradicija dopuštaju, uspostaviti logičku podlogu (racionalu) za sankcioniranje u odnosu prema korištenje zatvaranjem, proširenje korištenja sankcijama i mjerama u zajednici i omogućivanje kompenzacije žrtvi; državni odvjetnici i suci trebaju biti uključeni u proces kreiranja i promjena politike o korištenju sankcijama i mjerama u zajednici i trebaju biti informirani o njihovim učincima, posebno osiguravajući široko razumijevanje prirode tih sankcija i mjera u pravosudnim stručnim krugovima; posebnu pažnju treba obratiti definiranju olakotnih okolnosti koje omogućuju izbjegavanje zatvaranja i primjenu sankcije ili mjere u zajednici);
3. osnovni zahtjevi za učinkovitu primjenu sankcija i mjera u zajednici (treba uspostaviti službe za provođenje sankcija i mjera u zajednici; te službe trebaju imati visokostručno osoblje za provedbu; rad službe treba biti temeljen na jasnoj političkoj izjavi – policy statement – koja objašnjava njihovu funkciju, svrhu i osnovne vrijednosti; uz političku izjavu trebaju postojati i planovi i programi rada, posebno s obzirom na osvještavanje različitih organizacija i pojedinaca uključenih u primjenu sankcija i mjera u zajednici u odnosu prema važnosti rada usmjerenog zajedničkim ciljevima i zajedničkom razumijevanju načina rada; osiguravanje mogućnosti redovitih i neovisnih procjena rada provedbenih službi);
4. poboljšanje kredibiliteta sankcija i mjera u zajednici (kod pravosudnih stručnjaka, suradnih službi, generalne javnosti i političara) (treba osigurati široko upoznavanje s Europskim pravilima o sankcijama i mjerama u zajednici; politički i administrativni lideri i generalna javnost trebaju ponavljano dobivati informacije o ekonomskim i socijalnim dobitima od smanjenog zatvaranja i povećanog korištenja mjerama i sankcijama u zajednici; pra-

vosudni autoriteti i osoblje provedbene službe trebaju stvoriti načine kvalitetne i trajne komunikacije; s obzirom na to da je reintegracija u zajednicu važan cilj tih sankcija i mjera, služba za njihovo provođenje treba aktivno surađivati s lokalnom zajednicom; uvođenje novih sankcija i mjera u zajednici u zakon i praksu treba biti praćeno medijskim kampanjama kako bi se pridobila podrška javnosti);

5. postavljanje učinkovitih programa i intervencija (treba jasno postaviti kriterije učinkovitosti, standarde i indikatore provedbe za primjenu programa i intervencija; programi i intervencije trebaju biti strukturirani sukladno postojećim spoznajama iz relevantnih istraživanja i provedeni od educiranog osoblja; programi i intervencije trebaju biti zasnovani na različitim metodama, specifična pažnja treba biti posvećena vjerojatnosti učinka na počinitelja, posebice s obzirom na osnovne vještine, obrazovni status i zaposlenost, moguću ovisnost o drogama, alkoholu, lijekovima ili prilagodbu zajednici; određivanje programa počiniteljima treba počivati na jasnim kriterijima, poput sposobnosti počinitelja da odgovori na konkretnu intervenciju, njihovoj procijenjenoj opasnosti i osobnim i socijalnim čimbenicima koji su povezani s vjerojatnošću recidiva, zato treba razviti pouzdane instrumente za procjenu; specijalnu pozornost treba posvetiti razvoju programa i intervencija za počinitelje koji su recidivirali u ozbiljan kriminalitet ili postoji takva opasnost);
6. istraživanja sankcija i mjera u zajednici (treba investirati u istraživanja kojima bi se nadzirala primjena i evaluirala učinkovitost realiziranih programa i intervencija; istraživanja trebaju biti usmjerena na iznalaženje čimbenika koji su pridonijeli prevenciji recidiva i onima koji su pridonijeli recidivu; istraživanja o učincima ne treba temeljiti samo na činjenici recidiva, već se treba koristiti osjetljivijim kriterijima; treba omogućiti istraživanja koja bi ispitivala učinkovitost različitih programa; treba osmisliti statistiku koja bi lako omogućivala uvid u korištenje i ishode sankcija i mjera u zajednici; treba provoditi kvalitativne i kvantitativne procjene opterećenja osoblja koje provodi sankcije i mjere u zajednici kako bi se postigla viša razina učinkovitosti, viši stupanj radnog morala i mentalnog zdravlja osoblja).

3.3. Ustroj i funkcioniranje probacijskih službi

Van Kalmthout i Durnescu (2008) izvrsno su komparativno prikazali probacijske službe u Europi. Tim su prikazom obuhvatili izvješća o probacijskim sustavima u 32 zemlje i on se značajno koristi u ovom dijelu rada. Intenzivni razvoj sankcija i mjera u zajednici sedamdesetih godina prošlog stoljeća dovodi, prema tim autorima, do značajnog širenja probacije koja se iz usko penalnog okruženja (supervizija počinitelja tijekom uvjetne osude i

uvjetnog otpusta) “seli” u vanjski svijet i širi svoje aktivnosti na provođenje svih sankcija koje se provode u zajednici. Zemlje Europe sve se više pomiču prema kaznenopravnom sustavu orijentiranom na zajednicu (na temelju paradigme restorativne pravde) koji upravo toj zajednici daje eksplicitnu ulogu u provođenju kaznenopravnih sankcija, naglašavajući reintegraciju počinitelja u društvo, umjesto isključenja (inkluzija umjesto ekskluzije), kao i potrebe žrtava. Također implicira postojanje organizacija koje mogu organizirati, pripremiti, provesti, supervizirati i nadzirati sankcije i mjere u zajednici u uskoj suradnji s privatnim, polujavnim i javnim organizacijama i institucijama.

U gotovo svim europskim državama legislativa vezana za probacijske aktivnosti propisana je kaznenim zakonom (Criminal Code – Belgija, Estonija, Češka, Francuska, Mađarska, Latvija, Moldavija, Nizozemska, Norveška, Švedska, Švicarska, Rumunjska) ili zakonima o kaznenom pravosuđu (Criminal justice act – Irska, Engleska i Wales). U najvećem broju zemalja pozicija probacijske službe je unutar kaznenopravnog sustava i njezina konkretna uloga opisana je u zakonu o kaznenom postupku. Funkcionalni i organizacijski aspekti probacijskih sustava regulirani su različitim aktima poput izvršnog/provedbenog zakona (enforcement law – Bugarska, Danska, Litva, Norveška i Španjolska) i specijalnim probacijskim zakonima ili uredbama (probation laws or decrees – Češka, Španjolska (Katalonija), Austrija, Estonija, Francuska, Latvija, Rumunjska, Engleska i Wales i dr.). U smislu konkretnih probacijskih aktivnosti ili dnevne prakse, većina zemalja koristi se okružnicama (circulars – Danska, Rumunjska), standardima (standards – Češka, Estonija), instrukcijama ili uputama (instructions – Katalonija, Španjolska) ili ministarskim nalogima (ministerial orders – Estonija, Bugarska i Latvija). S obzirom na nadležnost prema dobi počinitelja, situacija je različita – neke probacijske službe nadležne su i za maloljetničke i punoljetničke predmete, a neke isključivo za punoljetničke. Većina zemalja ima drukčije postupanje prema maloljetnicima tako da unutar probacijske službe postoji ili posebni odjel (Irska, Italija) ili postoji specijalizirano osoblje koje se bavi probacijskim poslovima s maloljetnicima.

Osim supervizije uvjetno osuđenih, u nekim zemljama probacijske službe rade i s uvjetno otpuštenim počiniteljima (Austrija, Estonija, Finska, Latvija, Litva, Moldavija, Nizozemska, Portugal, Škotska i Engleska i Wales) te sa zatvorenicima (Francuska, Luksemburg, Moldavija). Probacijske službe sve se više uključuju i u diverzijske mjere (odvratanje od kaznenog postupka). Tako službe u Češkoj, Mađarskoj, Slovačkoj i drugdje sudjeluju u medijacijskim programima, a službe u Škotskoj, Engleskoj i Walesu daju savjete vezane uz jamčevinu i superviziju.

Većina službi bavi se počiniteljima manje opasnih, nenasilnih delikata, koji nisu recidivisti. Iznimka su Engleska i Wales te Nizozemska gdje se probacijske službe sve više bave visokorizičnim počiniteljima s ciljem smanjenja broja zatvorenika.

U smislu osnovnih ciljeva (mission statement) može se zaključiti da sve zemlje ističu zaštitu javnosti, procjenu rizika, učinkovito izvršenje sankcija, smanjenje recidiva. U nekim zemljama i rad sa žrtvama kaznenih djela ulazi u nadležnost rada probacijskih službi (Austrija, Bugarska, Španjolska (Katalonija), Rumunjska i Škotska).

3.4. Probacijske aktivnosti

Bez obzira na postojanje razlika u zakonskim okvirima mnogih zemalja (u smislu formalnih naziva određenih aktivnosti ili postupanja), sve je zastupljenija harmonizacija jer zemlje usvajaju dobra rješenja drugih zemalja (posebice u smislu sankcija).

Dugo vremena probacijske su aktivnosti bile ograničene na stadij suđenja i izvršenja sankcije (socijalna izvješća i predsankcijska izvješća, pružanje podrške i vođenja počinitelja tijekom ili nakon lišavanja slobode, supervizija u sklopu izrečene sankcije). No, koncepti odvratanja (diversion) i restorativne pravde, usmjereni prema razvoju i uvođenju novih načina postupanja prema počiniteljima (za razliku od tradicionalnih), imali su izniman učinak baš na ovaj stadij: potaknuli su razvoj novih procesnih modaliteta usmjerenih na izbjegavanje potrebe za suđenjem. To je uglavnom rezultiralo iz velikog porasta (uglavnom manje ozbiljnog imovinskog) kriminaliteta i relativno velikog broja pritvorenika (koji u nekim zemljama čine 25-39% ukupnog broja zatvorenika – Estonija, Francuska, Grčka; 30%-40% - Belgija, Hrvatska, Malta, Nizozemska, Sj. Irska, Švicarska; ili čak 40-60% (Luksemburg, Italija).

U mnogim zemljama, državno odvjetništvo ima ovlast sankcioniranja koja se prije smatrala isključivo sudskom ovlasti. Državno odvjetništvo može odlučiti da se odrekne od progona ili odgodi progon počinitelja (bez)uvjetno, da odustane od pritvora ili da ga uvjetno odgodi (Austrija, Španjolska (Katalonija), Češka, Danska, Njemačka, Mađarska, Latvija, Luksemburg, Malta, Norveška, Portugal, Škotska). Takve odluke obično prate restriktivne mjere poput jamčevine, supervizije (od policije i/ili probacijske službe), zabrane posjećivanja određenih mjesta, kontaktiranja određenih osoba ili obavljanja određenih zanimanja, ili obvezu redovitog javljanja policiji. Uvjeti se ne razlikuju značajnije od sankcija i uvjeta koje nakon suđenja može izreći sud.

Nastojanje smanjenja štetnih učinaka zatvorske kazne i smanjenja vremena provedenog u zatvoru dovelo je do razvoja različitih sankcija i mjera “na kraju” (back end). One označuju prijelazni stadij između izvršnog i (post) otpusnog stadija. Mnoge od tih mjera samo su modifikacija postojećih sudskih sankcija i mjera poput poluslobode, elektroničkog nadzora, poluzatvaranja, uvjetnog otpusta, institucionalnih programa, upućivanja na probacijsku službu i rad u zajednici. Ipak, postoji značajna razlika: odluku za primjenu tih

sankcija ne donosi sud, nego zatvorska uprava (Nizozemska) ili specijalizirani sudac nakon suđenja (Italija, Francuska, Portugal, Španjolska). Njihove ovlasti mogu biti tako široke da sudska zavodska sankcija može biti pretvorena u izvanzavodsku ili mjeru potpuno drukčije prirode od one koju je sudac imao na umu pri izricanju sankcije.

U većini zemalja probacijske aktivnosti prestaju nakon izvršenja sankcije. Samo u malom broju zemalja probacijske službe pružaju usluge postpenalne skrbi (Austrija, Njemačka, Švicarska). U Engleskoj i Walesu, Mađarskoj i Škotskoj korisnici probacijskih usluga mogu pohađati dnevne centre tijekom post otpusnog perioda.

Probacijske službe u nekim su zemljama angažirane i u postupcima amnestije ili pomilovanja (Danska, Njemačka, Luksemburg, Moldavija, Nizozemska, Škotska), i to u smislu izvještavanja i davanja uputa ili supervizije s ciljem provjere uvjeta za davanje amnestije ili pomilovanja.

Sljedeće aktivnosti smatraju se osnovnim probacijskim aktivnostima (Van Kalmthout, 2005):

- dostavljanje visokokvalitetnih informacija (predsankcijska i socijalna izvješća) i procjene⁴ s ciljem pomoći u donošenju sankcije i drugih odluka,
- razvoj, organizacija i supervizija sankcija i mjera u zajednici i osiguranje njihove učinkovite primjene,
- pružanje praktične, financijske, socijalne i psihološke pomoći i skrbi zasnovane na metodama socijalnog rada u bilo kojem stadiju počiniteljeva kontakta s pravosudnim sustavom,
- promoviranje, omogućavanje i olakšavanje razvoja shema za odvratanje (diversion) optužene osobe od progona,
- kontrola i supervizija počinitelja kojem je izrečena probacijska supervizija,
- naglašavanje klijentove osobne odgovornosti za rješavanje njegovih problema,
- prevencija recidiva u najširem smislu, potičući samopouzdanje i samodisciplinu, kao i ojačavanje sposobnosti samotestiranja u socijalnom kontekstu,

⁴ Za izvješća i procjene vrlo se često koristi instrument OASys (offender assesment system) koji omogućuju procjenu: 1. počiniteljeve vjerojatnosti recidiva (niska, srednja, visoka), 2. rizika opasnosti od počinitelja (niski, srednji, visoki, najviši), 3. čimbenika koji moraju biti uzeti u obzir (poput npr. ovisnosti). Instrument je strukturiran kroz 12 sljedećih područja: 1. informacije o delinkventnom ponašanju (aktualni i prošli delikti), 2. analiza kaznenog djela, 3. uvjeti stanovanja, 4. obrazovanje i zaposlenje, 5. upravljanje financijama i prihodi, 6. odnosi, 7. životni stil i druženja, 8. zlouporaba droga, 9. zlouporaba alkohola, 10. emocionalno dobro stanje, 11. razmišljanje i ponašanje, 12. stavovi.

- doprinos sigurnosti društva stimuliranjem počinitelja da postanu proso-cijalni građani učinkovitim superviziranjem i nadzorom počinitelja s ci-ljem smanjenja recidiva i razvojem onih vještina koje pridonose pozitiv-nom životnom stilu i socijalnoj integraciji / reintegraciji,
- identificiranje i razvoj osobnih kvaliteta klijenta i socijalnih resursa za podržavanje uspješne integracije i vođenje prosocijalnog življenja kroz uspostavljanje pozitivne životne strategije,
- pružanje podrške pritvorenima i pomoć u pripremi za otpuštanje,
- pružanje postzatorske pomoći počiniteljima otpuštenim iz zatvora,
- koordiniranje rada s centrima za socijalnu rehabilitaciju počinitelja,
- uključivanje lokalne zajednice, vladinih i nevladinih organizacija u plani-ranje i provođenje probacijskih projekata,
- pružanje pomoći počiniteljevoj obitelji s ciljem održavanja i poboljšanja obiteljskih odnosa i eliminiranja poteškoća koje otežavaju socijalnu inte-graciju,
- organiziranje posredovanja između počinitelja i žrtve (medijacija),
- supervizija zahtjeva jamčevine,
- zaštita zajednice učinkovitim razrješavanjem konflikata i smanjenjem ri-zika povezanih s kaznenim postupkom.

4. RAZVOJ IDEJE PROBACIJSKE SLUŽBE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Do razvoja ideje o potrebi uspostave sustava probacije u Republici Hrvat-skoj došlo je u sklopu aktivnosti pristupanja Europskoj uniji, razvoja vladavine prava, jačanja ljudskih prava, reformi pravosudnog sustava te poboljšavanja sustava učinkovitog presuđivanja. Osnovni problemi postojećeg sustava izvršavanja kaznenopravnih sankcija u Republici Hrvatskoj koji su doveli do ideje o potrebi unapređivanja sustava jesu: sporost sudskog postupka, velik udio pritvorenika u zatvorskoj populaciji, prekapacitiranost postojećih zatvor-skih kapaciteta, nedostatak postpenalnog tretmana i podrške u zajednici te ne-dostatak mjera koje bi omogućile veći broj uvjetnih otpusta kao i povećavanje trajanja uvjetnog otpusta, koji bi uz uvođenje nadzora tijekom tog otpusta napokon mogao imati pravi smisao i značaj – kao nastavak izvršavanja kazne pod uvjetom na slobodi, sve do njezina isteka.

U sklopu procesa pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji od velike je važnosti sustav kaznenog pravosuđa, usklađen sa sustavima zemlja članica. Izvršavanje kaznenopravnih sankcija, način postupanja s počiniteljima kaz-nenih djela u razvijenim zatvorskim sustavima europskih zemalja ogleda se u trendovima da se počinitelji lakših kaznenih djela rehabilitiraju u zajednici korištenjem alternativnim sankcijama, a počinitelji osuđeni na kaznu zatvora

uvjetno otpuštaju pod nadzorom probacijske službe, koja uz nadzor organizira i provodi posebne programe u zajednici. U usporedbi s ostalim zemljama članicama Europske unije, u Hrvatskoj postoji ograničen broj sankcija i mjera kojim se izvršenje provodi u zajednici, a nizak je i udio počinitelja kojima su izrečene takve sankcije. Trenutačno, u malom broju slučajeva, suci imaju na raspolaganju izvješće o socijalnim okolnostima prije izricanja kazne. Opseg tih izvješća je ograničen te ne postoji sustavna procjena rizika od ponovnog počinjenja kaznenog djela kao ni procjena utjecaja pojedinih sankcija na smanjenje rizika, kao što je to u mnogim zemljama članicama Europske unije.

Institut uvjetnog otpusta nije moguće primjenjivati u onoj mjeri koja je zakonom propisana, između ostalog i zbog nepostojanja mogućnosti organiziranja adekvatnog postpenalnog prihvata, nadzora i nastavka provođenja posebnih programa. Nadzor nad uvjetno otpuštenim osuđenikom u nadležnosti je suca izvršenja, međutim, suci nemaju na raspolaganju stručne službe koje bi nadzirale osuđenike i pružale im stručnu pomoć.

Razmišljanja i planiranja o razvoju i uspostavi probacijskog sustava u Republici Hrvatskoj pokrenuta su 2007. godine, a razrađena su provedbom *Twining light* projekta Europske unije (svibanj – prosinac 2007. godine). U svrhu provedbe projekta formirana je radna skupina⁵ sastavljena od predstavnika znanstvene zajednice i službenika Ministarstva pravosuđa, Uprave za zatvorski sustav, koja je zajedno s ekspertima iz zemlje koja je određena za partnera u projektu – Velike Britanije, započela s realizacijom projekta. Tijekom projekta realizirane su sljedeće aktivnosti: upoznavanje s praksom i iskustvima proba-

⁵ Članovi radne skupine – *Twining light* projekt – *Podrška razvoju probacijskog sustava u Republici Hrvatskoj* - 2007.:

1. Vesna Babić, Ministarstvo pravosuđa, Uprava za zatvorski sustav, Središnji ured, načelnica Službe tretmana;

2. Zdravko Jambrović, sudac Županijskog suda u Zagrebu, sudac izvršenja;

3. prof. dr. sc. Ivo Josipović;

4. Marija Josipović, Ministarstvo pravosuđa, Uprava za zatvorski sustav, Središnji ured, načelnica Službe upravnih poslova;

5. Zdenka Kokić-Puce, Ministarstvo pravosuđa, Uprava za zatvorski sustav, Središnji ured, Služba tretmana, načelnica Odjela za izvršavanje zaštitnog nadzora i rada za opće dobro na slobodi;

6. Saša Rajić, Ministarstvo pravosuđa, Uprava za zatvorski sustav, upravitelj Odgojnog zavoda Turopolje;

7. Salem Shaikh, Ministarstvo pravosuđa, Uprava za zatvorski sustav, Zatvor u Zagrebu, viši stručni savjetnik u Odjelu za tretman;

8. Dijana Šimpraga, Ministarstvo pravosuđa, Uprava za zatvorski sustav, Središnji ured, Služba tretmana, Odjel za izvršavanje zaštitnog nadzora i rada za opće dobro na slobodi, viša stručna savjetnica;

9. prof. dr. sc. Slobodan Uzelac.

cijskih sustava u Europi, a osobito s načinom funkcioniranja i radom Probacijsko-medijacijske službe Republike Češke i Nacionalne probacijske službe Engleske i Walesa; obavljani su razgovori s važnim sudionicima i mogućim partnerima buduće probacijske službe – sudovi, policija, centri za socijalnu skrb, Caritas, pravne osobe u kojima se izvršava rad za opće dobro; analiziran je politički, ekonomski, socijalni, tehnički i pravni (PESTL analiza) kontekst i analiza SWOT (strengths, weaknesses, opportunities and threats – *hrv.* snage, slabosti, mogućnosti i prijetnje). Uslijedilo je razmatranje nekoliko mogućih opcija s ciljem odabira optimalnog modela koji je ostvariv u hrvatskom kontekstu te, kao konačni i ključni rezultat projekta, donošenje *Strategije ustrojavanja probacijske službe 2008.-2012.* Ministarstvo pravosuđa se suglasilo da u sklopu provedbe navedene Strategije izradi prijedlog Zakona o probaciji i uputi ga u saborsku proceduru; formira razvojni tim koji će u razdoblju od 2008. do 2011. godine raditi na izgradnji nove probacijske službe i provedbi njezinih zadaća; ustroji Upravu za probaciju s početnih 70 zaposlenika; do 2012. godine uspostavi mrežu probacijskih ureda koji će biti raspoređeni u sjedištima županijskih sudova te zatraži daljnju pomoć Europske unije za potrebe provedbe navedenih razvojnih aktivnosti.

Ciljevi Strategije definirani su kroz razvoj profesionalne prakse i razvoj profesionalne organizacije. Razvoj profesionalne prakse obuhvaća sljedeće aktivnosti:

- razviti niz usluga za razdoblje prije početka suđenja kako bi se smanjio broj pritvorenika u zatvorima;
- ocijeniti počinitelje korištenjem standardnog instrumenta, s ciljem procjene rizika ponovnog počinjenja kaznenog djela te potreba počinitelja, kako bi se poboljšala kvaliteta nadzora nad počiniteljima i kvaliteta informacija predloženih sucima i Povjerenstvu za uvjetni otpust;
- razviti format izvješća koje bi se podnosilo prije donošenja odluke o kazni; tim bi se izvješćem sucima predočile provjerene informacije i ocjene počinitelja važne za donošenje odluke koja bi uravnotežila potrebe i počinitelja i društva;
- razviti zahtjevne i strogo nadzirane alternativne sankcije kako bi se povećalo povjerenje sudaca i šire javnosti što bi omogućilo da veći broj počinitelja izdržava kaznu radom za opće dobro na slobodi umjesto kazne zatvora;
- sucima izvršenja pružati provjerene informacije i izvješća o riziku koji nosi pojedini počinitelj te faktorima koji utječu na taj rizik, kako bi im se omogućilo donošenje nepristranih i pravednih odluka glede odgode i izvršenja kazne;
- uvesti probacijski nadzor u institut uvjetnog otpusta, pod vodstvom suca izvršenja, kako bi se povećao broj uvjetno otpuštenih počinitelja te produžilo razdoblje uvjetnog otpusta.

Drugi cilj Strategije odnosi se na izgradnju profesionalne organizacije koja bi bila sposobna pružati profesionalne usluge utvrđene Strategijom razvoja probacijskog sustava – osmišljavanje, standardiziranje i razvoj širokog spektra kvalitetnih usluga.

U strategiji je istaknuta i misija buduće probacijske službe: “Probacijska služba će u suradnji sa zajednicom raditi na zaštiti društva i smanjenju rizika od povratništva kroz rehabilitaciju i reintegraciju počinitelja kaznenih djela u društvo, poštujući pri tome prava i potrebe žrtava.”

Akcijским planom reforme Ministarstva pravosuđa od 2009. do 2014. pruža se potpora cjelokupnoj Strategiji reforme pravosuđa, uključujući i razvoj probacijskih poslova u Republici Hrvatskoj.

U okviru reforme, u travnju 2008. godine, Uprava za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa započela je s realizacijom SPF (*Strategic Programme Fund*) projekta – *Transitional Support for the Development of Probation Service in Croatia* – financiranog od britanske Vlade, kojem je svrha podrška stvaranju preduvjeta za provedbu probacijskih aktivnosti. U okviru navedenog projekta, u suradnji s britanskim ekspertima, provode se sljedeće aktivnosti:

- izrada instrumenta za procjenu počinitelja – procjena rizika i potreba – završena je prva verzija instrumenta, pripremljeni su priručnik za popunjavanje instrumenta, nacionalni standardi i smjernice, a u tijeku je priprema edukacijskih radionica za njegovo korištenje;
- uvođenje probacijskog nadzora uvjetno otpuštenih osoba sa izvršavanja kazne zatvora – provedba u dvije kaznionice (Lepoglava i Lipovica) planirana je u razdoblju od rujna 2009. do ožujka 2010. godine, edukacija službenika i primjena instrumenta za procjenu zatvorenika predviđenih za uvjetni otpust; suradnja sa sucima izvršenja i povjerenicima iz sredina u koje će se vraćati uvjetno otpuštene osobe i nadzor tih osoba tijekom trajanja uvjetnog otpusta;
- priprema izvješća o počiniteljima za suce i državne odvjetnike vezano uz određivanje i produljivanje pritvora – probni projekt provodi se u Zagrebu, Požegi, Slavanskom Brodu i Šibeniku;
- izrada samostalne baze podataka – integracija instrumenata za procjenu u novi IT sustav – razvoj jedinstvene softverske aplikacije koja bi prikupljala sve probacijske podatke.

Bilateralni projekt, koji financira SPF Velike Britanije, pruža potporu razvoju nove službe od travnja 2008. godine, a Europska unija naznačuje financiranje novog projekta kako bi se nastavilo razvijanje probacijske službe (2010.-2012. godina).

Uprava za probaciju u okviru Ministarstva pravosuđa ustrojena je 9. rujna 2009. stupanjem na snagu Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa (NN, 107/09). Sukladno Uredbi,

ustrojava se Središnji ured Uprave za probaciju i probacijski uredi u županijama i Gradu Zagrebu. U sklopu Središnjeg ureda ustrojavaju su tri službe: Služba za izvršavanje sankcija i mjera u zajednici, Služba za probacijske poslove tijekom kaznenog postupka i izvršavanja kazne zatvora, Služba za razvoj, praćenje i analitiku. U sklopu svake službe formiraju se po dva odjela: u sklopu Službe za izvršavanje sankcija i mjera u zajednici – Odjel za izvršavanje mjera opreza i istražnog zatvora u domu i Odjel za izvršavanje zaštitnog nadzora i rada za opće dobro na slobodi; u Službi za probacijske poslove tijekom kaznenog postupka i izvršavanja kazne zatvora – Odjel za probacijske poslove tijekom kaznenog postupka i Odjel za probacijske poslove u izvršavanju kazne zatvora i uvjetnog otpusta, a u Službi za razvoj, praćenje i analitiku – Odjel za razvoj, statističku obradu i evidencije i Odjel za zajedničke poslove. Radi bolje preglednosti, ta je organizacijska shema i grafički prikazana.

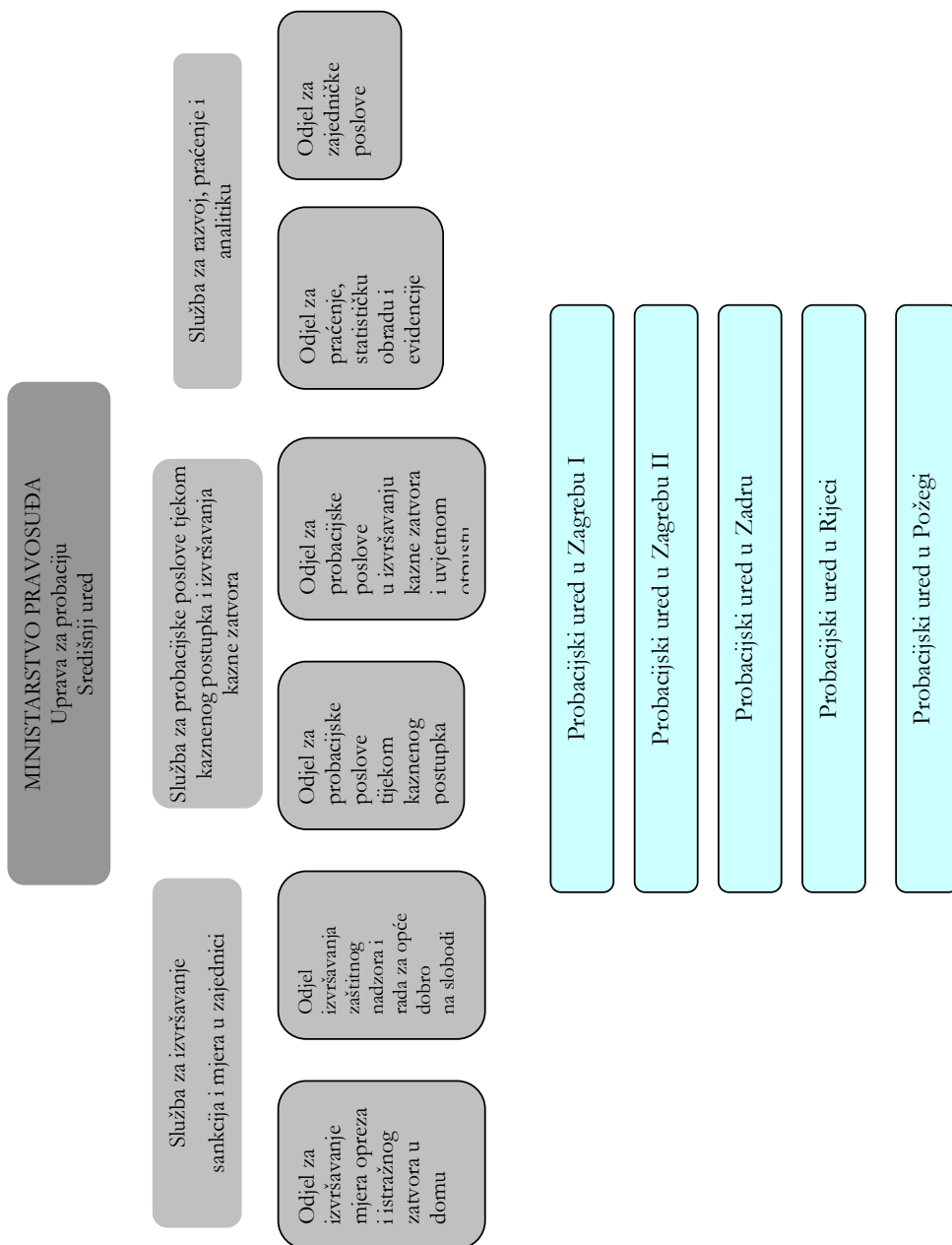
UPRAVA ZA PROBACIJU

Uspostavljanje profesionalne organizacije koja je sposobna pružiti stručne usluge definirane u Strategiji ustrojavanja hrvatske nacionalne probacijske službe – petogodišnja strategija, 2008.-2012. temeljna je i ključna aktivnost koju je potrebno ostvariti između srpnja 2009. i prosinca 2010. godine. To je planirano ostvariti kroz:

- osnivanje pet probacijskih ureda u prvoj fazi te širenje na 21 probacijski ured kako bi bila zastupljena svaka županija u Hrvatskoj;
- razvoj informatičke mreže kojom će se probacijski uredi povezati s Ministarstvom pravosuđa te pripadajući softver za upravljanje predmetima;
- uspostavljanje djelotvorne komunikacije sa sudovima i drugim sudionicima na svim razinama;
- zapošljavanje inicijalnog osoblja za prvih pet područnih ureda;
- seminari i radionice o upravljanju ljudskim potencijalima, poslovnom planiranju i upravljanju projektima za osoblje odgovorno za razvoj nacionalne probacijske službe;
- izrada nacionalnih standarda za izvršavanje alternativnih sankcija i edukacija povjerenika za njihovu primjenu;
- izrada prijedloga Zakona o probaciji (trenutačno u pripremi za drugo čitanje u Saboru), očekuje se njegovo usvajanje do kraja 2009. godine.

Provedena je analiza potreba za službenicima te utvrđena potreba za zapošljavanjem 82 službenika – 12 službenika postojećeg Odjela za izvršavanje zaštitnog nadzora i rada za opće dobro na slobodi unutar Službe tretmana Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav, koji čine budući Središnji ured

ORGANIZACIJSKA SCHEMA UPRAVE ZA PROBACIJU



Uprave za probaciju, te 70 novih službenika za potrebe pet područnih ureda. Popunjavanje radnih mjesta u Središnjem uredu Uprave za probaciju planirano je nakon stupanja na snagu Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa. Zapošljavanje novih službenika i popunjavanje radnih mjesta u područnim uredima planirano je nakon donošenja Zakona o probaciji.

Prijedlogom Zakona o probaciji, kojeg se usvajanje očekuje do kraja 2009. godine, utvrđuje se da su probacijski poslovi od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku te da su oni u nadležnosti Uprave za probaciju koja je ustrojena u sklopu Ministarstva pravosuđa.

Konačnim prijedlogom Zakona o probaciji (u prilogu cjelovit tekst Konačnog prijedloga), predviđeni su sljedeći poslovi:

- procjena kriminogenih rizika i potreba počinitelja;
- izrada pojedinačnog programa postupanja;
- nadzor izvršavanja obveza prema rješenju državnog odvjetnika iz članka 522. Zakona o kaznenom postupku;
- postupci izvršavanja uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom i rada za opće dobro na slobodi;
- nadzor izvršenja mjere opreza redovnog javljanja određenoj osobi ili državnom tijelu;
- nadzor provođenja mjera utvrđenih rješenjem o određivanju istražnog zatvora u domu;
- izrada izvješća kaznionici i zatvoru;
- nadzor nad uvjetno otpuštenim zatvorenikom;
- izrada izvješća o počinitelju za državno odvjetništvo, sud i suca izvršenja;
- sudjelovanje u organiziranju pomoći i podrške žrtvi, oštećeniku, obitelji žrtve i obitelji počinitelja.

Kako bi se Zakon o probaciji nakon usvajanja mogao i primjenjivati, nužno je, osim uspostave profesionalne organizacije koja će osigurati izvršavanje poslova, usklađivanje ostalih zakonskih akata sa Zakonom o probaciji. U Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju kazne zatvora (NN, 83/09) došlo je i do izmjena kojima su stvoreni preduvjeti za izvršavanje probacijskih poslova unutar sustava izvršavanja zatvorskih sankcija, dok prilagođivanje Zakona o kaznenom postupku i Kaznenog zakona tek treba uslijediti.

Nužnim ulaganjem sredstava u stvaranje preduvjeta za uspostavu sustava probacije, kroz osiguravanje prostora za urede, opremu, zapošljavanje novih službenika, stvorit će pretpostavke za izvršavanje svih probacijskih poslova propisanih predloženim Zakonom o probaciji. Izvršavanje navedenih poslova bitan je doprinos u smislu unapređenja sustava izvršavanja kaznenopravnih sankcija, koji postaje humaniji, a troškovi izvršavanja kaznenopravnih sankcija se smanjuju. Sukladno procjenama da bi sustav probacije mogao utjecati na smanjivanje broja osoba koje se nalaze u zatvorima za oko 1.000

godišnje, to znači uštedu sredstava državnog proračuna od 106 milijuna kuna godišnje.

Nužno se postavlja pitanje koliki će biti troškovi novog sustava – Uprave za probaciju. Uzimajući u obzir troškove izvršavanja zatvorskih kazni, troškovi sustava probacije ili izvršavanja sankcija u sklopu njega, sukladno iskustvima zemalja koje imaju razvijene probacijske sustave, nekoliko su puta manji od troškova zatvorskog sustava. Tako je iznimno zanimljiva usporedba troškova zatvorskog sustava i sustava probacije u zemljama koje su u našem bliskom okruženju, kao što su Italija i Austrija. U Italiji 2005. godine zatvorski sustav imao je 47.700 službenika i 59.500 klijenata, za što je utrošio 98% proračuna. Probacijski sustav imao je 1.700 službenika i 88.700 klijenata, a za tu svrhu utrošio je samo 2% proračuna koji je potreban za sustav izvršavanja kaznenopravnih sankcija.

U Austriji je u 2006. godini proračun zatvorskog sustava iznosio 279,4 milijuna eura, zaposlenih službenika bilo je 3.500, a klijenata tijekom godine 8.640. Probacijski sustav troši 19,5 milijuna eura, ima 246 službenika, a broj klijenata tijekom godine bio je 7.260.

Zakon o probaciji i uspostava Uprave za probaciju, koja će biti zadužena za izvršavanja poslova koji su Zakonom o probaciji propisani, značajna su aktivnost u smislu unapređivanja sustava kaznenopravnih sankcija. No kao i svaki početak nečeg novog i do sada uglavnom nepoznatog, suočeni su s rizicima koji su neizbježni. Naime, očekivanja od probacije su velika. Često se u medijskim istupima odgovornih osoba govori o novom sustavu koji će riješiti probleme postojećih, pri tome najviše spominjući zatvorski sustav, a posredno i policiju. Nerealna očekivanja koja se pri tome javljaju velika su prijetnja, a osobito zbog toga što ponekad izgleda kao da se od probacije očekuje rješavanje svih problema u svezi s kriminalitetom – prevencije i kažnjavanja, kao i ostalih problema kaznenopravnog sustava (npr. prekapacitiranosti zatvora). Od novog sustava može se očekivati određen doprinos smanjivanju kriminaliteta, kroz poboljšavanje učinkovitosti sustava izvršavanja kaznenopravnih sankcija kao i bolji sustav nadzora i praćenja počinitelja kaznenih djela (elektronički nadzor, nadzor nad uvjetno otpuštenim osobama, pomoć pri postpenalnom prihvatu), no neke konkretnije zaključke o učinkovitosti moći ćemo donijeti tek nakon potpune uspostave sustava probacije i nakon određenog vremena njegova funkcioniranja.

5. ULOGA PROBACIJE U PRETKAZNENOM POSTUPKU: POGLED IZ PRAKSE

Cilj i zadaća uvođenja probacijskog sustava usmjerena je na suradnju sa zajednicom, kako bi se zaštitila javnost i smanjio rizik od recidivizma kroz

rehabilitaciju i reintegraciju počinitelja kaznenog djela u društvo te kako bi se osiguralno poštovanje prava i potreba žrtve.

Probacijska služba, kao državna služba od posebnog interesa za RH, trebala bi sudjelovati u svim fazama kaznenog postupka. Stoga bi protokol za postupanje probacijskog servisa nužno trebalo uvrstiti u pozitivne zakonske propise po kojima se provodi kazneni postupak (ZKP) te izriču sankcije (KZ), a potom naravno, to uskladiti, uvesti i propisati u Zakonu o izvršavanju kazne zatvora.

Uloga probacijske službe moguća je već u odredbama Zakona o kaznenom postupku koje reguliraju uhićenje i zadržavanje, u slučaju postojanja osnovane sumnje da je neka osoba počinila kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti (čl. 94. do 99. ZKP-a). Prilikom uhićenja policija bi odmah trebala obavijestiti o tome nadležnu probacijsku službu, odnosno to bi trebao učiniti državni odvjetnik ili istražni sudac, a probacijska bi služba u tom slučaju trebala, u kratkim rokovima, koji su inače vezani i za zadržavanje (24 sata do 48 sati, najviše 72 sata) prikupiti podatke o samom osumnjičeniku, njegovoj obitelji, zaposlenju, socijalnim i obiteljskim prilikama, zdravstvenom stanju, navikama i ovisnostima vezanim za drogu ili alkohol te po mogućnosti već tada dati procjenu rizičnosti počinitelja, a to bi neprijeporno trebalo biti važno za daljnji korak u postupku – odustajanje od kaznenog progona (čl. 175. ZKP-a) ili određivanje mjere pritvora (čl. 102. ZKP-a).

Sljedeća točka mogućeg angažmana probacijske službe odnosi se na načelo oportuniteta (čl. 175. ZKP-a) – ovlast državnog odvjetništva da može po načelu svrhovitosti donijeti odluku o odgodi započinjanja kaznenog progona za kaznena djela za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine, uz ispunjenje jedne ili više obveza (naravno, uz privolu osumnjičenika):

1. popravak ili naknada štete prouzročene kaznenim djelom,
2. uplata određene svote u korist javne ustanove, u humanitarne ili karitativne svrhe odnosno u fond za naknadu štete žrtvama kaznenih djela,
3. ispunjenje obveze zakonskoga uzdržavanja,
4. obavljanje rada za opće dobro na slobodi,
5. podvrgavanje odvikavanju od droge ili drugih ovisnosti,
6. podvrgavanje psihosocijalnoj terapiji radi otklanjanja nasilničkog ponašanja

Važno je naglasiti kako je dosadašnja sudska praksa pokazala da se neke obveze, a naročito one iz čl. 175. st. 1. t. 5. i 6. ZKP-a (odvikavanje od droge i drugih ovisnosti, podvrgavanje psihosocijalnoj terapiji radi otklanjanja nasilničkog ponašanja i sl.), teško ili nikako ne provode. Upravo bi uloga i sudjelovanje probacijske službe tada bili od velikog značenja, i to u vidu nadzora i sudjelovanja u provođenju tih mjera

Naime, izvješća koja se sada sastavljaju u postupcima protiv mladeži, a tu je njihova izrada obvezna, pokazala su se kao dokazana učinkovita sredstva u odgodi kaznenog progona maloljetnika.

Takva izvješća sa svim gore navedenim podacima svakako bi išla u korist poboljšanja same kaznene politike i za punoljetne osobe, svojstvene većini razvijenih europskih zemalja koje nastoji smanjiti nastupanje težih posljedica počinjenja kaznenih djela, usmjerena je na smanjenje recidivizma, povećava se mogućnost društvene reintegracije počinitelja kaznenih djela, ali sve to s ciljem većeg naglašavanja neposrednog interesa oštećenika u kaznenom postupku i veće obveze počinitelja za reparacijom, tj. služba za probacijski nadzor praktično bi utjecala na smanjivanje štete uzrokovane kaznenim djelom i utjecala na suzbijanje kriminala.

U situaciji kada nema primjene čl. 175. ZKP-a, a za zadržanu i uhićenu osobu traži se pritvor, tada bi prije samog zahtjeva pritvom državni odvjetnik trebao pribaviti izvješće probacijske službe sa svim onim činjenicama koje se vežu uz počinitelja kaznenog djela (gore naglašenim). Ako državni odvjetnik to ne učini, već i nadalje zahtijeva određivanje pritvora od istražnog suca ili odmah podigne optužni akt, u tom slučaju, a prije odluke o pritvoru, istražni sudac ili sudac kojem je spis dodijeljen trebao bi zatražiti i dobiti izvješće probacijske službe. Naime, pritvor je najstroža i krajnja mjera koja bi se trebala primijeniti na okrivljenika.⁶ Tako je u većini europskih zemalja, a i preporukom Vijeća Europe, naglašeno da mjera pritvora treba biti iznimka, a ne pravilo. Pri takvom stajalištu ne treba zanemariti pretpostavku okrivljenikove nedužnosti te se pritvor nikako ne smije koristiti u svrhu kažnjavanja. U tom slučaju primjena alternativnih, manje ograničavajućih mjera, došla bi do svoje pune primjene.

Sud bi tako, nakon pribavljenog izvješća probacijske službe, mogao s puno manje rizika odlučiti o drugim mjerama, kao što su mjere opreza, ili kućni pritvor, nad kojima bi nedvojbeno nadzor i nadalje obavljala probacijska služba, i neposredno i praktično sudjelovala u njihovu provođenju.

Mjere opreza propisane su u čl. 90, 90.a, 90.b i 90.c ZKP-a.⁷ Za vrijeme nadzora nad provođenjem mjera opreza, a do početka suđenja, probacijska

⁶ Pritvor (čl. 102. ZKP-a) može se odrediti ako:

- postoji opasnost da će osoba pobjeći,
- postoji sumnja da će uništiti, sakriti, izmijeniti ili krivotvoriti dokaze ili tragove važne za kazneni postupak ili pokušati utjecati na druge osobe u postupku,
- postoji bojazam da će ponoviti ili dovršiti kazneno djelo,
- ako je riječ o kaznenim djelima ubojstva, razbojništva i dr. za koja je propisana zatorska kazna od 12 godina ili teža, ako je to nužno zbog posebno teških okolnosti djela,
- ako postoji opasnost od počinjenja kaznenog djela protiv imovine ili drugog kaznenog djela za koje je prema Zakonu moguće izreći kaznu zatvor od tri godine ili težu kaznu.

Pritvor se mora odrediti pri izricanju presude protiv okrivljenika kojem je izrečena kazna zatvora od pet godina ili teža kazna.

⁷ Mjere opreza (čl. 90. ZKP-a):

- zabrana napuštanja boravišta,
- zabrana posjećivanja određenog mjesta ili područja,

služba mogla bi vrlo lako, kroz stalni kontakt s okrivljenikom, doći do saznanja niza novih činjenica, koje će bitno utjecati na odluku o kaznenoj sankciji, a naročito o mogućnosti izbora jedne od alternativnih sankcija.

Umjesto pritvora ili mjera opreza, u postojećem ZKP-u imamo propisan i kućni pritvor u čl. 111.a ZKP-a.⁸ Iako je donesen Pravilnik o kućnom pritvoru, prema dosadašnjoj praksi taj se pritvor nije određivao, uglavnom zbog toga što nisu osigurani tehnički uvjeti izvršavanja kućnog pritvora. Probacijska služba u ovom slučaju trebala bi imati vrlo bitnu ulogu i biti obvezno angažirana te u zakonskoj regulativi uvedena kao ona koju bi suci odredili za obavljanje nadzora nad provođenjem kućnog pritvora, s obveznim podnošenjem izvješća, sa svim onim elementima i činjenicama koji bi bili od utjecaja za donošenje eventualno nove, promijenjene odluke o kućnom pritvoru, njegove zamjene ili strožom mjerom – pritvorom ili čak blažom mjerom – mjerama opreza. Naravno, svi pribavljeni podatci i utvrđene činjenice u konačnici vođenja samog kaznenog postupka imale bi velik utjecaj pri donošenju odluke o sankciji.

Dakle, u pretkaznenom postupku uloga probacije trebala bi biti od velikog značenja. Uslugama probacijske službe u svim prethodno istaknutim fazama trebali bi se maksimalno koristiti i državno odvjetništvo i suci, kada do njih predmet stigne. Nedvojbeno je da bi se na taj način smanjila zatvorska populacija pritvorenika što bi značajno pridonijelo rješenju postojećeg problema zatvorske prenapučenosti.

U zemljama članicama Europske unije broj pritvorenika daleko je manji nego u Hrvatskoj. Prema statističkim podatcima, u našoj državi u pritvoru svake godine bude približno 3.700 osoba, kraće od 6 mjeseci, čime se, jasno, opterećuje zatvorski sustav.

Suci sada imaju na raspolaganju izvješća o socijalnom statusu počinitelja prije izricanja kazne. U tim izvješćima ne postoji sustavna procjena rizika od ponovnog počinjenja kaznenog djela, kao ni procjena utjecaja pojedinih sankcija na smanjenje navedenog rizika.

Upravo provjerene informacije do kojih bi došla probacijska služba te izvješća koja će sadržavati tako provjerene informacije u svezi sa smještajem, zaposlenjem, socijalno-obiteljskim statusom, zdravstvenim stanjem, ovisnošću, uz procjenu rizičnosti počinitelja, od bitnog su značenja za odlučivanje o odustajanju od kaznenog progona ili određivanju mjere pritvora.

-
- obveza okrivljenika da se povremeno javlja određenoj osobi ili državnom tijelu,
 - zabrana približavanja određenoj osobi i zabrana uspostavljanja ili održavanja veze s određenom osobom,
 - zabrana poduzimanja određene poslovne aktivnosti,
 - privremeno oduzimanje putne i druge isprave za prijelaz državne granice.

⁸ Kućni pritvor (čl. 102. ZKP-a): sud može odrediti kućni pritvor ako se svrha određivanja pritvora može postići zabranom da se osoba udaljava iz stana ili drugog prostora u kojem boravi. Svrha određivanja pritvora: spriječiti bijeg pritvorenika, spriječiti ponavljanje ili dovršenje kaznenog djela, spriječiti komuniciranje s drugim osobama.

U sklopu provođenja probnog projekta uvođenja probacijske službe u RH Općinski sud u Požegi započeo je s pribavljanjem podataka, tj. izvješća, koja sastavljaju sadašnji povjerenici, a budući probacijski službenici. Ta su izvješća sastavljena u konkretnim predmetima i dostavljena ovome sudu u obliku anketnog upitnika te izvješća Ministarstvu i sudu. Na osnovi tako pribavljenih podataka u tim konkretnim predmetima donesene su odluke, i to jedna o ukidanju pritvora, a druga o produljenju pritvora.

Naime, sud je iz tih izvješća i anketnog upitnika dobio tako provjerene informacije o smještaju, zaposlenju, socijalnim i obiteljskim prilikama, zdravstvenom stanju i ovisnostima, kao i podatak o kontaktu s članovima obitelji jednog od pritvorenika, uz izraženo mišljenje povjerenika, tako da se mogla dobiti potpuna slika čak i rizičnosti budućih ponašanja počinitelja kaznog djela. Na taj se način neposredno i u vrlo kratkom roku može adekvatno odlučivati, a provjerene informacije i pribavljeni podatci u puno većoj mjeri daju sigurnost sudu za ispravnu odluku. Može se tako reći da prva iskustva daju zadovoljavajuće rezultate.

6. ZAKLJUČAK

Suvremeni uvjeti izvršavanja institucionalnih mjera i sankcija obiluju mnogobrojnim negativnim obilježjima, kako u svijetu, Europi, tako i u Hrvatskoj. Predugo trajanje kaznenog postupka,⁹ velik dio pritvorenika u zatvorskoj populaciji (oko 30%), prekapacitiranost postojećih zatvorskih kapaciteta (130%), troškovi penalnih institucija, nedostatak postpenalnog tretmana i podrške u zajednici, visoka stopa recidivizma – samo su neka od tih negativnih obilježja koja za sobom povlače i mnoge druge probleme.

Većina zemalja europskog okruženja, potaknuta takvim stanjem, krenula je u razvoj sankcija i mjera u zajednici koje imaju cilj rasterećenje kaznenopravnog sustava, maksimiziranje principa individualizacije (temeljenog na procjenama potreba i rizika počinitelja), bolju reintegraciju počinitelja u društvo, smanjenje recidiva i troškova.

Snacken (2008) u svom obraćanju na konferenciji direktora probacijskih službi vrlo je jezgrovito opisala značenje probacije za počinitelja, zajednicu i društvo. U smislu značenja probacije za počinitelja, navodi da probacija znači “nošenje” sa svojim deliktom u zajednici i, gdje je potrebno, poticanje socijalne inkluzije. S obzirom na to da počinitelji uglavnom dolaze iz socijalno nepo-

⁹ Podaci Državnog zavoda za statistiku pokazuju da u periodu od 1998. do 2008. godine u najvećem broju slučajeva postupak (od prijave do pravomoćne odluke) traje godinu dana i više. Situacija se u tom smislu poboljšavala od 1998. (78,1%) do 2006. godine (54,9%), no zadnji period pokazuje blagi porast dugog trajanja postupka.

voljnih skupina i okruženja, zatvaranje samo dodatno podržava te nepovoljnosti te donosi i specifične psihosocijalne učinke vezane uz deprivaciju slobode (zatvaranje) za njih osobno (gubitak obiteljskih veza, psihološki problemi, stigmatizacija) i za njihove obitelji (financijski problemi, stigmatizacija, emocionalni problemi). Značenje probacije za društvo ta autorica prepoznaje u činjenici da, prema rezultatima brojnih istraživanja, prevencija recidivizma uključuje zapošljavanje počinitelja, razvijanje socijalnih i obiteljskih mreža podrške, tretman zlorabe ovisnosti te razvoj pozitivnih uloga i identiteta, što je puno lakše realizirati kroz sankcije u zajednici. Takve su sankcije interes i društva, a ne samo počinitelja, a osim toga znatno su jeftinije od kazne zatvora koja se pokazuje najskupljim i najmanje učinkovitim načinom suočavanja s kriminalitetom. Vrijednost probacije za žrtvu ogleđa se u tome što žrtve, koje, bez obzira na vrstu viktimizacije, žele društveno prepoznavanje svog statusa žrtve, i to, između ostalog, kroz kompenzaciju i popravljivanje štete, što se lakše izvodi kroz sankcije koje se provode u zajednici.

Hrvatska se nalazi na svojevrsnom početku u tom smislu. Iz podataka predočenih u uvodnim dijelovima rada razvidno je da su i u Hrvatskoj zastupljeni svi negativni sastojci, tj. negativna opterećenja postojećeg kaznenopravnog sustava, posebice zatvorskog, što treba poslužiti kao iznimna motivacija za pažljivu implementaciju Zakona o probaciji. Taj zakon (uz organizacijsku strukturu i planirano funkcioniranje Uprave za probaciju) rezultat je pažljivih i detaljnih analiza postojećih normi i sustava u probacijskom području koji u konačnici predstavljaju model koji je najprikladniji za Hrvatsku.

Kritičari ideje uvođenja probacijskog sustava mogli bi reći da se njime ide u korist počiniteljima kaznenih djela (uvođenjem tzv. mekih sankcija) iz pukog razloga rasterećenja trenutno "prebukiranog" penalnog sustava. Međutim, u razmatranju postignute svrhe sankcioniranja nerijetko se zaboravlja percepcija onih prema kojima se sankcije primjenjuju – počinitelja kaznenih djela, koja može biti znatno drukčija od percepcije onih koji sankcije izriču (ili javnosti) (Petersilia, 1990, Griffin, 2006). Proveden je cijeli niz istraživanja počiniteljeve percepcije relativne punitivnosti zatvora i sankcija u zajednici (Petersilia i Deschenes, 1994a; 1994b; Spelman, 1995; Wood i Grasmick, 1999, Wood i May, 2003, Martin i sur., 2009). U istraživanjima se pitalo počinitelje o tome koje sankcije doživljavaju punitivnijim (strožim): zatvor ili različite oblike alternativnih sankcija poput intenzivne probacije ili kućnog zatvora s elektroničkim nadzorom. U svakoj studiji došlo se do zaključka kako je ideja da je kazna zatvora gora (teža) od alternativnih sankcija u zajednici pogrešna. Martin i sur. (2009) tako navode kako i u situaciji pooštavanja sankcija ne treba uzimati u obzir percepciju građana o "težini" sankcija, već percepciju počinitelja.

Što se može zaključno reći u smislu hrvatskih očekivanja od uvođenja probacijskog sustava? Realističan odgovor mogao bi glasiti – možemo očekivati

onoliko koliko uložimo. Okvir je (ili će biti vrlo skoro) postavljen i uspjeh ovisi o pažljivoj implemetaciji, praćenju i evaluiranju provedbe, trajnoj edukaciji službenika za provedbu, stručne javnosti, građana, političara i medija.

LITERATURA

1. Astbury, B.(2008): Problems of implemeting offender programs in the community. Journal of offender rehabilitation, Vol. 46, No. 3-4, 31-49.
2. Aebi, M. F., Delgrande, N. (2009): Council of Europe annual penal statistics- SPACE I, survey, 2007. (http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/prisons_and_alternatives/statistics_space_i/PC-CP_2009_%2001Rapport%20SPACE%20I_2007_090505_final_rev%20.pdf)
3. Cavadino, M., Dignan, J. (1997): The penal system: an introduction. Sage Publications Ltd. London
4. CPT (2008): Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 4 to 14 May 2007 (<http://www.cpt.coe.int/documents/hrv/2008-29-inf-en.pdf>)
5. Državni zavod za statistiku (1999): Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 1998. Statistička izvješća 1092, Zagreb
6. Državni zavod za statistiku (2000): Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 1999. Statistička izvješća 1117, Zagreb
7. Državni zavod za statistiku (2001): Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2000. Statistička izvješća 1149, Zagreb
8. Državni zavod za statistiku (2002): Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2001. Statistička izvješća 1178, Zagreb
9. Državni zavod za statistiku (2003): Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2002. Statistička izvješća 1212, Zagreb
10. Državni zavod za statistiku (2004): Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2003. Statistička izvješća 1245, Zagreb
11. Državni zavod za statistiku (2005): Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2004. Statistička izvješća 1278, Zagreb
12. Državni zavod za statistiku (2006): Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2005. Statistička izvješća 1309, Zagreb
13. Državni zavod za statistiku (2007): Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2006. Statistička izvješća 1339, Zagreb
14. Državni zavod za statistiku (2008): Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2007. Statistička izvješća, Zagreb
15. Državni zavod za statistiku (2009): Punoljetni počinitelji kaznenih djela, prijave, optužbe i osude u 2008. Statistička izvješća 1394, Zagreb
16. Garland, D. (2001): The culture of controle – crime and social order in contemporary society. Oxford University Press
17. Griffin, M. (2006): Penal harm and unusual conditions of confinement: Inmate perceptions of “hard time” in jail. American Journal of Criminal Justice, Vol. 30:209-226.
18. Hamai, K., Ville, R., Harris, R., Hough, M., Zvekic, U. (1995): Probation round the world. A comparative study. Taylor and Francis, UK
19. Izvješće pučkog pravobranitelja za 2008. godinu (<http://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-ogradu.html>)

20. Madigou, P. (2008): Opening address at Conference of directors of probation services. European committee on crime problems, Strasbourg, 27-28 November (http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/prisons_and_alternatives/conferences/cpa%20_2008_%2003%20-%20e%20_Patrick%20Madigou_.pdf)
21. Martin, J.S., Hanrahan, K., Bowers, J.H. (2009): Offenders' perceptions of house arrest and electronic monitoring. *Journal of offender rehabilitation*, Vol. 48, No. 6:547-570.
22. Martinson, R. (1974): What works? Questions and answers about prison reform. *The public interest*, Vol. 10:22-54.
23. McIvor, G. (1997): Evaluative research in probation: progress and prospects. In: G. Mair (ed): *Evaluating the effectiveness of community programmes*. Aldershot, Avebury
24. McLaughlin, E., Muncie, J. (eds)(2003): *The Sage dictionary of criminology*. Sage, UK
25. Ministarstvo pravosuđa (2004): Izvješće o stanju i radu kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda za 2003.
26. Ministarstvo pravosuđa (2006): Izvješće o stanju i radu kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda za 2005.
27. Ministarstvo pravosuđa (2007): Izvješće o stanju i radu kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda za 2006.
28. Ministarstvo pravosuđa (2008): Izvješće o stanju i radu kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda za 2007.
29. Ministarstvo pravosuđa (2009): Izvješće o stanju i radu kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda za 2008.
30. Ministarstvo pravosuđa (2009): Informacija o aktualnom stanju u zatvorskom sustavu i akcijski plan za unaprjeđenje zatvorskog sustava Republike Hrvatske
31. Odluke i presude Europskog suda za ljudska prava (<http://www.pravosudje.hr/default.asp?ru=241&sid=&akcija=&jezik=1>)
32. Petersilia, J. (1990): When probation becomes more dreaded than prison. *Federal Probation*, Vol 58, No.1:3-8.
33. Petersilia, J., Deschenes, E. (1994a): What punishes? Inmates rank severity of prison versus intermediate sanctions. *The Prison Journal*, Vol. 58, No. 1:3-8.
34. Petersilia, J., Deschenes, E. (1994b): Perceptions of punishment: Inmates and staff rank the severity of prison versus intermediate sanctions. *The Prison Journal*, Vol. 74, No. 3:306-328.
35. Pratt, J.(2007): *Penal populism*. Routledge, UK
36. Snacken, S.(2008): Why a recommendation on probation and after-care services? Presentation on Conference of Directors of probation Services, Strasbourg, 27.-28. November, http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/prisons_and_alternatives/conferences/cpa%20_2008_%2007%20-%20e%20_Sonja%20Snacken_.pdf
37. Spelman, W. (1995): The severity of intermediate sanctions. *Journal of Crime and Delinquency*, Vol. 32:107-135.
38. Stevens, D.J. (2006): *Community corrections: an applied approach*. Pearson Education, Inc. New Jersey
39. Van Kalmthout, A.M (2005): Interventions under the fort working sessions. Material for Conference on probation and aftercare, Istanbul, 14-16 November
40. Van Kalmthout, A.M., Durnescu, I.(eds.) (2008): *Probation in Europe*. Wolf Legal Publishers, The Netherlands
41. Walmsley, R. (2009): *World Population List*. King's College London, International Centre for Prison Studies, London
42. Wood, P., Grasmick, H. (1999): Toward the development of punishment equivalences: Male and female inmates rate the severity of alternative sanctions compared to prison. *Justice Quarterly*, Vol. 16, No.1:19-50.

PRILOG

KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O PROBACIJI

Dio prvi OPĆE ODREDBE

Glava I. UVODNE ODREDBE

Osnovne odredbe

Članak 1.

- (1) Probacija je nadzirana sloboda tijekom koje se provode postupci usmjereni na smanjenje rizika da počinitelj ponovo počini kazneno djelo.
- (2) Ovim Zakonom propisuju se probacijski poslovi koji se obavljaju kod odlučivanja o kaznenom progonu, određivanju mjera osiguranja prisutnosti okrivljenika i drugih mjera opreza, izboru vrsta kaznenopravnih sankcija i izvršavanju kaznenopravnih sankcija izrečenih počinitelju kaznenog djela. Probacijski poslovi su i sudjelovanje u organiziranju podrške i pomoći žrtvi i oštećeniku, obitelji žrtve te obitelji počinitelja kaznenog djela.
- (3) Probacijski poslovi od posebnog su interesa za Republiku Hrvatsku.

Nadležnost za izvršavanje probacijskih poslova

Članak 2.

- (1) Probacijski poslovi su u nadležnosti Uprave za probaciju ustrojene u ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa.
- (2) Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa u izvršavanju probacijskih poslova surađuje s tijelima državne vlasti, znanstvenim i drugim ustanovama, tijelima lokalne zajednice i drugim institucijama ili pravnim osobama te razmjenjuje relevantne informacije.
- (3) Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa jedanput godišnje o radu Uprave za probaciju izvješćuje Vladu Republike Hrvatske i javnost.
- (4) Vlada Republike Hrvatske na temelju izvješća iz stavka 3. ovoga članka izvješćuje jedanput godišnje Hrvatski sabor.

Značenje izraza u ovom Zakonu

Članak 3.

U ovom Zakonu pojedini izrazi imaju sljedeće značenje:

- (1) *probacijski poslovi* su poslovi koji se obavljaju s ciljem zaštite društvene zajednice od počinitelja kaznenog djela i njegove rehabilitacije i reintegracije u zajednicu, utjecanjem na rizične čimbenike koji su povezani s činjenjem kaznenih djela te sudjelovanjem u organiziranju pružanja pomoći žrtvi, oštećeniku, obitelji žrtve i obitelji počinitelja,
- (2) *procjena kriminogenih rizika i tretmanskih potreba počinitelja* je postupak u probacijskim poslovima usmjeren na procjenjivanje kriminogenog rizika od ponovnog počinjenja kaznenog djela i nanošenja štete društvenoj zajednici, drugoj osobi ili sebi te definiranje tretmanskih potreba,
- (3) *izvješće* je službeni dokument koji izrađuje ured za probaciju na zahtjev državnog odvjetništva, suda, suca izvršenja te kaznonice odnosno zatvora u postupku odlučivanja o kaznenom progonu, mjerama osiguranja prisutnosti okrivljenika i mjerama opreza, izboru vrsta

kaznenopravnih sankcija i sigurnosnih mjera, odgode izvršavanja kazne zatvora, prekida izdržavanja kazne zatvora, odobravanja pogodnosti izlaska iz kaznionice, odnosno zatvora te nadzora nad uvjetno otpuštenim osuđenikom,

- (4) *pojedinačni program postupanja* je temeljni stručni dokument koji sadržava pedagoške, zdravstvene, psihološke, socijalne i druge stručne postupke i metode koje su primjerene osobinama i potrebama osobe, a usmjerene su na smanjenje rizika od ponovnog počinjenja kaznenog djela i nanošenja štete društvenoj zajednici, drugoj osobi ili sebi,
- (5) *osoba uključena u probaciju* je svaka osoba kojoj je na temelju odluke nadležnog tijela određeno da se uključi u probacijske poslove propisane ovim Zakonom,
- (6) *nadležno tijelo* je državno odvjetništvo, sud, kaznionica i zatvor.

Glava II.

TEMELJNA NAČELA

Zabrana nezakonitog postupanja

Članak 4.

- (1) Osobi uključenoj u probaciju jamči se poštovanje ljudskog dostojanstva.
- (2) Zabranjena su i kažnjiva postupanja kojima bi osoba uključena u probaciju bila podvrgnuta bilo kakvom obliku mučenja, zlostavljanja ili ponižavanja, zdravstvenim ili znanstvenim pokusima.

Zabrana diskriminacije

Članak 5.

Osobu uključenu u probaciju zabranjeno je dovoditi u nejednak položaj s obzirom na rasu, etničku pripadnost ili boju kože, spol, jezik, vjeru, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, imovinsko stanje, obrazovanje, društveni položaj, bračni ili obiteljski status, dob, zdravstveno stanje, invaliditet, genetsko naslijeđe, rodni identitet, izražavanje ili spolnu orijentaciju ili po bilo kojoj drugoj osnovi.

Dobrovoljnost

Članak 6.

Osoba se u probaciju može uključiti samo na temelju osobnog pristanka.

Glava III.

PRAVA, OBVEZE I ZAŠTITA OSOBA UKLJUČENIH U PROBACIJU

Prava osoba uključenih u probaciju

Članak 7.

- (1) Osobi uključenoj u probaciju jamči se zaštita osobnosti i tajnost osobnih podataka.
- (2) Svi podaci o osobi uključenoj u probaciju pohranjuju se i evidentiraju u osobniku.
- (3) Osoba uključena u probaciju ima pravo uvida u podatke osobnika osim u zapažanja i stručna mišljenja probacijskog službenika.
- (4) Osoba uključena u probaciju ne snosi troškove u svezi s primjenom ovoga Zakona.

Zaštita prava osoba uključenih u probaciju

Članak 8.

- (1) Osoba uključena u probaciju ima pravo pritužbe na postupak službenika probacije i odluku ureda za probaciju.
- (2) Pritužba se podnosi usmeno na zapisnik ili pisanim putem Središnjem uredu Uprave za probaciju ili tijelu na temelju čije je odluke osoba uključena u probaciju.
- (3) Na pritužbu će tijelo iz stavka 2. odgovoriti pisanim putem u roku od trideset dana od dana njezinog zaprimanja.
- (4) Ako osoba podnosi pritužbu zbog kršenja prava, o navodima pritužbe odlučit će rješenjem čelnik tijela kojem je pritužba upućena.

Obveze osoba uključenih u probaciju

Članak 9.

- (1) Osobu uključenu u probaciju upoznat će se sa sadržajem pojedinačnog programa postupanja koji svojim potpisom prihvaća.
- (2) Nakon donošenja pojedinačnog programa postupanja, osoba uključena u probaciju obvezna je izvršavati postupke i mjere utvrđene pojedinačnim programom postupanja.
- (3) Osoba uključena u probaciju smije promijeniti mjesto prebivališta odnosno boravišta samo uz suglasnost tijela na temelju čije je odluke uključena u probaciju. Molba za suglasnost za promjenu prebivališta podnosi se putem ureda za probaciju.

Glava IV.

UPRAVA ZA PROBACIJU

Središnji ured i uredi za probaciju

Članak 10.

- (1) Uprava za probaciju jedinstvena je upravna organizacija u sastavu ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa, a čine je Središnji ured i uredi za probaciju.
- (2) Upravom za probaciju upravlja ravnatelj, koji je ujedno i čelnik Središnjeg ureda.
- (3) Središnji ured prati, unapređuje i nadzire zakonitost rada i postupanja u područnim uredima te provodi upravni i inspekcijski nadzor. Pravilnik o načinu obavljanja inspekcijskog nadzora donosi ministar nadležan za poslove pravosuđa.
- (4) Probacijske poslove obavljaju uredi za probaciju koji se u pravilu osnivaju za područje županije.

Ovlaštene službene osobe

Članak 11.

- (1) Ovlaštene službene osobe jesu: ravnatelj i državni službenici Središnjeg ureda Uprave za probaciju koji obavljaju neposredan upravni i inspekcijski nadzor nad zakonitošću rada i postupanja službenika te državni službenici ureda za probaciju koji obavljaju probacijske poslove.
- (2) Probacijske poslove obavljaju državni službenici koji imaju završen diplomski, a iznimno preddiplomski sveučilišni studij socijalne pedagogije, socijalnog rada, psihologije ili pedagogije ili drugih društvenih ili humanističkih područja te koji imaju radno iskustvo i kompetencije za rad s počiniteljima kaznenih djela.
- (3) Ovlaštene službene osobe ureda za probaciju ovlaštene su prikupljati podatke o osobama uključenim u postupke probacije, izvršiti uvid u službenu dokumentaciju nadležnih tijela i pravnih osoba i od njih zatražiti dostavu dokumentacije.

- (4) Ovlaštene službene osobe iz stavka 1. ovoga članka imaju službenu iskaznicu i značku.
- (5) Pravilnik o službenoj iskaznici i znački ovlaštene službene osobe donosi ministar nadležan za poslove pravosuđa.

Posebna prava ovlaštenih službenih osoba

Članak 12.

- (1) Ovlaštenim službenim osobama zbog težine i naravi posla i posebnih uvjeta rada: povećana opasnost za život i zdravlje zbog izloženosti stresu, zaraznim bolestima i opasnosti od nasilja, svakih dvanaest mjeseci provedenih na takvim poslovima računa se kao šesnaest mjeseci staža osiguranja te im pripada dodatak na plaću zbog rada pod posebnim uvjetima.
- (2) Prava ovlaštene službene osobe iz mirovinskog osiguranja utvrđuju se na temelju posebnog zakona koji propisuje prava iz mirovinskog osiguranja ovlaštenih službenih osoba pravosuđa.
- (3) Ovlaštenoj službenoj osobi koja ostvari pravo na mirovinu pripada otpremnina u visini zadnjih pet plaća obračunanih prema općim propisima.
- (4) Obitelj ovlaštene službene osobe koja izgubi život u obavljanju službe ima pravo na nadoknadu troškova pokopa, a uzdržavani članovi obitelji i jednokratnu novčanu pomoć u visini šest zadnjih plaća ovlaštene službene osobe, ako ostvarivanje tih prava nije povoljnije primjenom kolektivnog ugovora.

Izobrazba državnih službenika

Članak 13.

- (1) Za državne službenike koji obavljaju probacijske poslove obvezna je stalna stručna izobrazba prema programima izobrazbe koje utvrđuje ravnatelj Uprave za probaciju.
- (2) Pravilnik o izobrazbi službenika probacije donosi ministar nadležan za poslove pravosuđa.

Dio drugi

PROBACIJSKI POSLOVI

Glava V.

PROBACIJSKI POSLOVI I DOKUMENTACIJA

Probacijski poslovi

Članak 14.

- (1) Probacijski su poslovi:
 - 1) procjena kriminogenih rizika i potreba počinitelja,
 - 2) izrada pojedinačnog programa postupanja,
 - 3) nadzor izvršavanja obveza prema rješenju državnog odvjetnika iz članka 522. Zakona o kaznenom postupku,
 - 4) postupci izvršavanja uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom i rada za opće dobro na slobodi,
 - 5) nadzor izvršavanja mjere opreza obveze redovnog javljanja određenoj osobi ili državnom tijelu,
 - 6) nadzor provođenja mjera utvrđenih rješenjem o određivanju istražnog zatvora u domu,
 - 7) izrada izvješća zatvoru odnosno kaznionici,
 - 8) nadzor nad uvjetno otpuštenim osuđenikom,
 - 9) izrada izvješća o počinitelju za državno odvjetništvo, sud i suca izvršenja,

- 10) sudjelovanje u organiziranju pomoći i podrške žrtvi, oštećeniku, obitelji žrtve i obitelji počinitelja.
- (2) Način izrade izvješća i dokumentacije koji izrađuje ured za probaciju u svezi s obavljanjem probacijskih poslova propisan je Pravilnikom o načinu obavljanja probacijskih poslova koji donosi ministar nadležan za poslove pravosuđa.

Pojedinačni program postupanja

Članak 15.

- (1) Radi izvršavanja probacijskih poslova ured za probaciju u suradnji s osobom uključenom u probaciju donosi pojedinačni program postupanja na prijedlog službene osobe kojoj su povjereni probacijski poslovi. Pojedinačni program postupanja obuhvaća identifikaciju čimbenika koji su kriminogeno utjecali na počinjenje kaznenog djela osobe uključene u probaciju, mjera usmjerenih na njihovo otklanjanje te metode i rokove za njihovo provođenje.
- (2) Pojedinačni program postupanja temelji se na ocjeni osobnosti, osobnih prilika, zdravstvenom stanju, stručnim kvalifikacijama, procjeni kriminogenog rizika i potreba počinitelja kaznenog djela te ostalim podacima relevantnim za izvršavanje sankcije.
- (3) Pojedinačni program postupanja obvezno sadržava posebne obveze koje je odredilo nadležno tijelo te oblike ponašanja koje je osoba prihvatila kao uvjet za izricanje mjere.
- (4) Pojedinačni program postupanja dostavlja se tijelu na temelju čije je odluke osoba uključena u probaciju.
- (5) Ured za probaciju u postupku izrade pojedinačnog programa postupanja kao i tijekom izvršavanja mjere može zatražiti od tijela državne vlasti, tijela lokalne zajednice, ustanova ili drugih pravnih osoba podatke potrebne za izradu i izvršavanje pojedinačnog programa.

Matica i osobnik

Članak 16.

- (1) Ured za probaciju vodi maticu i osobnik počinitelja kaznenih djela uključenih u probaciju.
- (2) Matica sadržava:
- 1) osobne podatke o počinitelju kaznenog djela,
 - 2) podatke o presudi ili rješenju na temelju kojeg je počinitelj uključen u probaciju.
- (3) Osobnik počinitelja kaznenog djela sadržava:
- 1) podatke o počinitelju,
 - 2) presudu ili rješenje na temelju kojeg je uključen u probaciju,
 - 3) procjene kriminogenih rizika i potreba,
 - 4) pojedinačni program postupanja,
 - 5) izvješća,
 - 6) stručne nalaze, mišljenja i procjene.
- (4) Središnji ured Uprave za probaciju vodi središnju maticu koja sadržava podatke iz stavka 2. ovoga članka.
- (5) Pravilnik o matici i osobniku donosi ministar nadležan za poslove pravosuđa.

Glava VI.

PROCJENA KRIMINOGENIH RIZIKA I TRETMAJSKIH POTREBA POČINITELJA KAZNENOG DJELA

Procjena kriminogenih rizika i tretmamskih potreba

Članak 17.

- (1) Radi izvršavanja probacijskih poslova ured za probaciju provodi procjenu kriminogenih rizika i tretmamskih potreba za svaku osobu uključenu u probaciju.

- (2) Procjenu kriminogenih rizika i tretmanskih potreba obavlja ovlaštena službena osoba zadužena za poslove probacije.
- (3) Procjena kriminogenih rizika i tretmanskih potreba odnosi se na vjerojatnost ponovnog počinjenja kaznenog djela i štete koju počinitelj može nanijeti društvenoj zajednici, drugoj osobi ili sebi.
- (4) Procjena počinitelja provodi se radi određivanja odgovarajućih sadržaja pojedinačnog programa postupanja.

Glava VII. IZVJEŠĆA

Izvješće državnom odvjetništvu

Članak 18.

- (1) Na zahtjev državnog odvjetništva u postupku odlučivanja o kaznenom progonu, ured za probaciju u određenom će roku dostaviti izvješće o počinitelju kaznenog djela.
- (2) Izvješće sadržava:
 - opće podatke o počinitelju,
 - obiteljski status,
 - socijalni status,
 - aktualno zdravstveno stanje,
 - rizična ponašanja i sklonosti,
 - prijašnje sankcije,
 - odnos žrtve odnosno obitelji žrtve prema počinjenom kaznenom djelu,
 - odnos počinitelja prema kaznenom djelu,
 - procjenu kriminogenih rizika i tretmanskih potreba,
 - mišljenje o mogućoj primjeni mjera opreza.
- (3) Ako je državno odvjetništvo odustalo od kaznenog progona i počinitelju odredilo obveze, odluku će dostaviti uredu za probaciju radi nadzora izvršavanja obveza.
- (4) Ured za probaciju izvješćuje državno odvjetništvo o provođenju utvrđenih obveza.

Izvješće sudu

Članak 19.

- (1) Prilikom odlučivanja o određivanju mjera osiguranja prisutnosti okrivljenika i mjerama opreza, sud može od ureda za probaciju zatražiti žurnu dostavu izvješća s podacima bitnim za odlučivanje.
- (2) Prilikom odlučivanja o izboru vrste i mjere kaznenopravne sankcije, sud može od ureda za probaciju zatražiti da u određenom roku dostavi izvješće. Izvješće će, osim podataka propisanih u članku 18. stavku 2. ovoga Zakona, sadržavati i stručno mišljenje o očekivanom utjecaju kaznenopravne sankcije na rehabilitaciju počinitelja.

Izvješće sucu izvršenja

Članak 20.

- (1) U postupku odlučivanja o molbi za odgodu izvršavanja kazne zatvora i prekidu izdržavanja kazne zatvora, ured za probaciju na zahtjev suca izvršenja u određenom će roku izraditi izvješće.
- (2) Izvješće sadržava podatke i dokumentaciju o razlozima zbog kojih se traži odgoda izvršavanja kazne odnosno prekid izdržavanja kazne zatvora.

- (3) Ured za probaciju dostavit će sucu izvršenja izvješće ako su prestali razlozi zbog kojih je odobrena odgoda izvršavanja kazne zatvora ili prekid izdržavanja kazne zatvora ili ako ih osuđenik zlorabi.

Izvješće kaznionici odnosno zatvoru

Članak 21.

- (1) Kaznionica odnosno zatvor može zatražiti izvješće prigodom odlučivanja o pogodnosti zatvoreniku izvan kaznionice ili zatvora, predlaganju uvjetnog otpusta te prihvatu poslije otpusta.
- (2) Izvješće kaznionici odnosno zatvoru sadržava podatke o:
- aktualnom stanju u obitelji zatvorenika,
 - aktualnim okolnostima u zajednici,
 - odnosu žrtve odnosno obitelji žrtve prema počinjenom kaznenom djelu.

Glava VIII.

IZVRŠAVANJE UVJETNE OSUDE SA ZAŠTITNIM NADZOROM I RADA ZA OPĆE DOBRO NA SLOBODI

Započinjanje i mjesto izvršavanja

Članak 22.

- (1) Izvršavanje uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom i rada za opće dobro na slobodi započinje nakon pravomoćnosti i izvršnosti sudske presude.
- (2) Uvjetna osuda sa zaštitnim nadzorom i rad za opće dobro na slobodi u pravilu se izvršava u mjestu prebivališta odnosno boravišta osuđenika.

Upućivanje na izvršavanje

Članak 23.

- (1) Općinski sud koji je sudio u prvom stupnju dostavit će pravomoćnu i izvršnu presudu, kojom je izrečena uvjetna osuda sa zaštitnim nadzorom ili rad za opće dobro na slobodi, u roku od osam dana općinskom sudu i uredu za probaciju prema mjestu prebivališta odnosno boravišta osuđenika radi izvršavanja.
- (2) Ured za probaciju izradit će pojedinačni program postupanja u suradnji s osuđenikom u skladu s člankom 15. ovoga Zakona te u rokovima određenim Pravilnikom o načinu obavljanja probacijskih poslova iz članka 14. stavka 2. ovoga Zakona.
- (3) Pojedinačni program postupanja ured za probaciju dostavit će nadležnom općinskom sudu.

Obveze ureda za probaciju u izvršavanju uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom i rada za opće dobro na slobodi

Članak 24.

- (1) Ured za probaciju izvješćuje nadležni općinski sud o ostvarivanju programa postupanja uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom svaka četiri mjeseca, a rada za opće dobro na slobodi nakon polovine izvršenog rada.
- (2) Ured za probaciju izvijestit će bez odgode sud iz stavka 1. ovoga članka o neispunjavanju obveza utvrđenih pojedinačnim programom postupanja i predložiti preispitivanje izvršavanja izrečene sankcije.

- (3) Kad sud iz stavka 1. ovoga članka primi izvješće o neispunjavanju obveza utvrđenih pojedinačnim programom postupanja, pokrenut će postupak preispitivanja izvršavanja zaštitnog nadzora i rada za opće dobro na slobodi najkasnije u roku od tri dana od dana primitka izvješća, upoznat će osuđenika sa sadržajem izvješća i dokazima na koje se osuđenik ima pravo očitovati te će u roku od tri dana od provedenog postupka zapisnik s izvješćem ureda za probaciju dostaviti općinskom sudu koji je sudio u prvom stupnju.

Rad za opće dobro na slobodi

Članak 25.

- (1) Ured za probaciju sklapa ugovor s ustanovama i drugim pravnim osobama za izvršavanje rada za opće dobro na slobodi.
(2) Ugovorom iz stavka 1. ovoga članka utvrđuju se međusobna prava i obveze stranaka.

Uvjeti izvršavanja rada za opće dobro na slobodi

Članak 26.

- (1) Osuđenika se na rad za opće dobro na slobodi raspoređuje uz njegov pisani pristanak.
(2) Za vrijeme izvršavanja rada za opće dobro na slobodi ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa osigurat će osuđenika od profesionalnog oboljenja i nesreće na poslu.

Odgoda i prekid rada za opće dobro na slobodi

Članak 27.

- (1) Izvršavanje rada za opće dobro na slobodi može se odgoditi na molbu osuđenika. Osuđenik molbu podnosi uredu za probaciju u roku od tri dana od primitka odluke o rasporedu na rad.
(2) Tijekom izvršavanja rada za opće dobro na slobodi osuđenik može uredu za probaciju podnijeti molbu za prekid izvršavanja rada.
(3) Ured za probaciju u roku od tri dana od primitka molbe odlučit će o odgodi odnosno prekidu izvršavanja rada.
(4) Protiv odluke ureda za probaciju osuđenik može podnijeti žalbu Središnjem uredu u roku od tri dana od primitka odluke. Središnji ured o žalbi će odlučiti u roku od tri dana.

Razlozi za odgodu i prekid rada za opće dobro na slobodi

Članak 28.

- (1) Razlozi za odgodu ili prekid rada za opće dobro na slobodi jesu:
- 1) akutno oboljenje osuđenika ili značajno pogoršanje kroničnog oboljenja,
 - 2) smrtni slučaj člana obitelji, teška bolest ili obveza izbjavanja člana uže obitelji osuđenika, čime osuđenik postaje jedini obvezni osiguravatelj skrbi malodobne djece, bračnog ili izvanbračnog druga, roditelja, posvojitelja ili posvojenika, koju je prema mišljenju centra za socijalnu skrb obvezan osigurati,
 - 3) potreba obavljanja ili dovršenja radova izazvanih elementarnom nepogodom ili drugim događajem zbog čijeg bi neobavljanja nastala znatna materijalna šteta, a u užoj obitelji osuđenika nema druge radno sposobne osobe.
- (2) Izvršavanje rada iz stavka 1. točke 1. ovoga Zakona može biti odgođeno ili prekinuto dok bolest traje, a najdulje 30 dana; zbog razloga iz točke 2. najdulje do petnaest dana; zbog razloga iz točke 3. do završetka posla, a najdulje do petnaest dana.
(3) Osim iz razloga iz stavka 1. ovoga članka, osuđeniku se može odgoditi ili prekinuti rad za opće dobro na slobodi i iz drugih opravdanih razloga najdulje do tri dana.

- (4) Opetovana odgađanja i opetovani prekidi izvršavanja rada za opće dobro na slobodi ne mogu trajati dulje od trideset dana.

Glava IX.

NADZOR IZVRŠAVANJA MJERA OPREZA I PROVOĐENJA POSEBNIH OBVEZA I MJERA UZ ISTRAŽNI ZATVOR U DOMU

Izvršavanje mjere opreza obveze redovnog javljanja određenoj osobi ili državnom tijelu

Članak 29.

- (1) Rješenje o izrečenoj mjeri opreza obveze redovnog javljanja određenoj osobi ili državnom tijelu sud će dostaviti uredu za probaciju kad je to potrebno radi nadzora nad pridržavanjem te mjere.
- (2) Izvješće o provjeri pridržavanja mjere opreza obveze redovnog javljanja određenoj osobi ili državnom tijelu ured za probaciju dostavit će sudu koji je donio rješenje.

Nadzor provođenja posebnih obveza i mjera utvrđenih rješenjem o određivanju istražnog zatvora u domu

Članak 30.

- (1) Rješenje o određivanju istražnog zatvora u domu sud će dostaviti i uredu za probaciju kad je to potrebno radi nadzora provođenja posebnih obveza i mjera.
- (2) Ured za probaciju dostavit će sudu izvješće o provođenju posebnih obveza i mjera.

Glava X.

IZVRŠAVANJE KAZNE ZATVORA

Sudjelovanje u izvršavanju pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora

Članak 31.

- (1) Nadzor i organizaciju provođenja posebnih obveza ili mjera utvrđenih rješenjem o korištenju pogodnosti izvan kaznionice odnosno zatvora provodi nadležni ured za probaciju.
- (2) Izvješće o nadzoru zatvorenika tijekom korištenja pogodnosti iz stavka 1. ovoga članka ured za probaciju dostavit će kaznionici odnosno zatvoru ako zatvorenik ne ispunjava obveze ili mjere utvrđene rješenjem o korištenju pogodnosti.

Priprema prihvata poslije otpusta

Članak 32.

- (1) Na zahtjev kaznionice ili zatvora ured za probaciju prema mjestu prebivališta odnosno boravišta zatvorenika obavlja poslove pripreme prihvata poslije otpusta:
 - organiziranje smještaja,
 - pomoć pri zapošljavanju,
 - priprema žrtve, oštećenika ili obitelji žrtve za izlazak zatvorenika.
- (2) Za zatvorenika koji se priprema za uvjetni otpust obaviti će se i:
 - procjena rizika i uvjeta u zajednici za prihvata zatvorenika,
 - utvrđivanje mogućnosti nastavka obveza utvrđenih pojedinačnim programom izvršavanja kazne zatvora (nastavak školovanja, nastavak tretmana ovisnosti, nastavak drugih posebnih programa).

- (3) O utvrđenim okolnostima u mjestu prebivališta odnosno boravišta ured za probaciju izvjestit će u roku od petnaest dana od zaprimljenog zahtjeva iz stavka 1. i 2. ovoga članka kaznionicu odnosno zatvor.

Glava XI. UVJETNI OTPUST

Nadzor uvjetno otpuštenog osuđenika

Članak 33.

- (1) Rješenje o uvjetnom otpustu dostavlja se i uredu za probaciju prema mjestu prebivališta odnosno boravišta osuđenika. U roku propisanom Pravilnikom o načinu obavljanja probacijskih poslova iz članka 14. stavka 2. ovoga Zakona, ured za probaciju izradit će u suradnji s osuđenikom program provođenja i nadzora obveza utvrđenih rješenjem o uvjetnom otpustu i dostaviti ga sucu izvršenja.
- (2) Ustanove i druge pravne osobe u kojima osuđenik izvršava obveze utvrđene rješenjem o uvjetnom otpustu obavještavaju ured za probaciju o izvršavanju obveza.
- (3) O izvršavanju obveza i provođenju nadzora uvjetno otpuštenog osuđenika ured za probaciju izvješćuje suca izvršenja.
- (4) Ured za probaciju ili osuđenik može sucu izvršenja predložiti izmjenu programa provođenja i nadzora obveza utvrđenih rješenjem o uvjetnom otpustu ili predložiti da utvrdi obveze ako rješenjem o uvjetnom otpustu nisu utvrđene.

Glava XII. SUDJELOVANJE U ORGANIZIRANJU POMOĆI I PODRŠKE ŽRTVI, OŠTEĆENIKU, OBITELJI ŽRTVE I POČINITELJA

Pomoć žrtvi, oštećeniku, obitelji žrtve i počinitelja

Članak 34.

- (1) Na zahtjev državnog odvjetništva, suda, žrtve i oštećenika, ured za probaciju sudjelovat će u organiziranju psihosocijalne pomoći žrtvi, oštećeniku i obitelji žrtve.
- (2) Na zahtjev obitelji počinitelja, ured za probaciju sudjelovat će u organiziranju psihosocijalne pomoći obitelji počinitelja.
- (3) Sudjelovanje u organiziranju psihosocijalne pomoći iz stavka 1. ovoga članka ne može obavljati službenik probacije kod kojeg je počinitelj kaznenog djela ili njegova obitelj u tretmanu.

Glava XIII. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Provedbeni propisi

Članak 35.

Ministar nadležan za poslove pravosuđa donijet će u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu ovoga Zakona:

1. Pravilnik o načinu obavljanja probacijskih poslova iz članka 14. stavka 2. ovoga Zakona,
2. Pravilnik o izobrazbi službenika probacije iz članka 13. stavka 2. ovoga Zakona,
3. Pravilnik o matici i osobniku iz članka 16. stavka 5. ovoga Zakona,
4. Pravilnik o načinu obavljanja inspekcijskog nadzora iz članka 10. stavka 3. ovoga Zakona,

5. Pravilnik o službenoj iskaznici i znački ovlaštene službene osobe iz članka 11. stavka 5. ovoga Zakona.

Članak 36.

Stupanjem na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o izvršavanju zaštitnog nadzora i rada za opće dobro na slobodi ("Narodne novine", br. 128/99.), a provedbeni propisi doneseni na temelju toga Zakona ostaju na snazi do donošenja provedbenih propisa na temelju ovoga Zakona.

Članak 37.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objave u "Narodnim novinama", a odredbe glava XI. i XII. ovoga Zakona stupaju na snagu 1. siječnja 2012.

Summary

THE INTRODUCTION OF A PROBATION SYSTEM:
A NEW CHALLENGE FOR CROATIA?

The rise in crime rates and the consequent higher imprisonment rate have resulted in the overcrowding of many prisons, in general and both regionally and locally. Evaluations of existing institutional treatment programmes for inmates have not shown promising results in terms of successful offender reintegration or a reduction in recidivism. This situation has motivated many countries to develop various community sanctions along with measures and services for their implementation. Probation systems exist today in the majority of European countries and, regardless of different legal frames, very similar activities can be identified in different stages of criminal proceedings. With the creation of the Probation Act and the establishment of a Directorate for Probation, Croatia stands before a very extensive and demanding area and is faced with great expectations from citizens, politicians, professionals, victims and offenders.

