

Rad u javnom interesu (pojam, uslovi, mogućnosti izricanja, trajanje i posledice neizvršenja radne obaveze)

Apstrakt

U radu se analizira rad u javnom interesu kao alternativa zatvoru. Autor konstatuje da je rad u javnom interesu prava alternativa koja je brzo prihvaćena u evropskim zakonodavstvima Starog Komonvelta i u Sjedinjenim Američkim Državama. Autor objašnjava uslove, mogućnosti izricanja, trajanje i posledice neizvršenja radne obaveza na primerima iz uporednog prava i zakonodavstva Republike Srbije. Konstatuje da se sadašnja zakonska rešenja u uporednom pravu udaljavaju od prvobitnog koncepta rada u javnom interesu. Stoga se rad u javnom interesu sve češće primenjuje uz druge sankcije i mere, a ne samostalno i to ne samo u sklopu krivične osude nego pre krivičnog postupka.

Ključne reči: rad u javnom interesu, uporedno pravo, alternativne sankcije, krivično pravo

1 Naučni savetnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu; n.mrvic@iup.rs.

Uvod

Rad u korist zajednice (*community service*) ili, kako se naziva u Krivičnom zakoniku² Republike Srbije, rad u javnom interesu, retka je prava nova alternativna sankcija³. Reč je o pravnom transplatatu koji je iz *common law*-a sistema (iz Engleske u kojoj je osmišljen davne 1960. godine) gotovo bez ikakvih izmena preuzet u Sjedinjenim Američkim Državama i Kanadi, a potom i u kontinentalnom pravu. Usporedna istraživanja pokazuju da je rad u javnom interesu prihvaćen, osim u evropskim zakonodavstvima kontinentalnog i *common law* sistema, u zakonodavstvima tzv. Starog Komonvelta (Australija, Novi Zeland, Južna Afrika i Kanada), u Sjedinjenim Američkim Državama, dok se ređe javlja u pravnim sistemima afričkih, azijskih i južnoameričkih država⁴. Rad u javnom interesu je prvi put propisan 1972. godine u Engleskoj i Velsu *Criminal Justice Act*-om⁵, a do 1978. godine prihvaćen je u statutarnim odredbama Severne Irske i Škotske, 1983. i u Republici Irskoj. Od devedesetih godina uvedena je i u drugim evropskim zakonodavstvima. Holandija je bila među prvima u kontinentalnoj Evropi u kojoj je uspešno počeo da se primenjuje rad u javnom interesu⁶. U nekim sredinama, na primer u Danskoj, eksperimentalna primena u pojedinim okruzima je počela još ranih osamdesetih godina, ali je nova sankcija uvedena u primenu širom Danske tek 1992. godine, na osnovu novog krivičnog zakonodavstva⁷. Finska je, u odnosu na druge skandinavske zemlje, najkasnije, 1991. godine, uvela rad u javnom interesu, ali je sankcija ubrzo postala popularnija u Finskoj nego u drugim skandinavskim zemljama⁸. S obzirom na pozitivno iskustvo u primeni rada u javnom interesu u navedenim državama, u ovom radu će pretežno biti korišćeni primeri iz njihovih zakonodavstava.

Pojam i uslovi za izricanje sankcije

Rad u javnom interesu se uobičajeno određuje kao neplaćeni rad u korist zajednice, koji se obavlja na osnovu sudske odluke i zamenjuje kaznu zatvora. Jedan od interesantnijih primera zakonske definicije rada u javnom interesu susreće se u španskom Krivičnom zakoniku iz 1995. sa izmenama iz 2003. (čl. 49) u kome se navodi: „Društveno koristan rad, koji se ne može izreći bez pristanka osuđenog, određuje se kako bi se osuđeni privoleo da učestvuje u naročitim aktivnostima od javne koristi, koje se mogu sastojati iz aktivnosti slične prirode kao što je izvršeno krivično delo, obaveze naknade štete ili podrške i pomoći žrtvama krivičnih dela, kao

2 *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016.

3 U najužem smislu alternativne krivične sankcije su nove sankcije, lišene penalnih svojstava, kojima je moguće zameniti kratkorajnu kaznu zatvora (po pravilu do šest meseci, izuzetno i do jedne godine), prema: N. Mrvić Petrović, *Alternativne krivične sankcije i postupci*, Medijska centar Odbrana, Beograd, 2010, str. 16.

4 R.J. Harris, T. Wing Lo, Community service: Its use in criminal justice, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 2002, br. 46, str. 427.

5 Navodi se da je zakonodavac bio inspirisan institutom *impressment* koji je bio primenjen 1602. godine kada su osuđenici, osim ubica, provalnika i silovatelja, upućeni da služe u Kraljičinoj mornarici u zamenu za oprost kazne. Smatra se da je takav postupak društveno probitačniji nego kažnjavanje (K. Pease, A Brief History of Community Service, in K. Pease, W. McWilliams (eds.), *Community Service by Order*, Scottish Academic press, Edinburgh, 1980, str. 1.

6 U Holandiji je sankcija pod nazivom *Dienstverlening* najpre uvedena u maloletničko krivično pravo (1981) a potom od 1989. posle uspešne primene pilot programa, propisana je kao treća kazna namenjena punoletnim licima uz kaznu lišenja slobode i novčanu kaznu, s tim da ih može zameniti (M. Bonne, Only for minor Offence: Community Service in the Netherlands, *European Journal of Probation*, 2010, vol. 2(1), str. 23).

7 B. Johnsen, A. Storgaard, Consent and co-operation in community supervision – Denmark and Norway, *European Journal of Probation*, 2014, Vol. 6(3), str. 250.

8 T. Lappi-Seppälä, Crime prevention and community sanctions in Scandinavia, UNAFEI, no. 74, 2007, str. 40, (http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no74/Seppala_P20-52.pdf, 9. 4. 2018).

i u učešću osuđenog u radionicama ili obuci ili re-edukativnim programima u oblasti rada, kulturnih aktivnosti, saobraćajnog ili seksualnog obrazovanja i drugim sličnim aktivnostima⁹.

Sušтина sankcije je simbolično “popravljanje” štete pričinjene društvu izvršenjem krivičnog dela dobrovoljno prihvaćenom radnom obavezom. Prema tome, prvobitni (anglo-američki) koncept rada u javnom interesu kombinuje ciljeve kažnjavanja, rehabilitacije i apstraktne i simbolične „naknade pričinjene štete“ društvu besplatnim radom. Radna obaveza nije kazneni element sankcije, budući da se okrivljeni sa radom saglašava, nego ima za cilj postizanje uspješnije resocijalizacije učinioca. Kazneni efekti postižu se uskraćivanjem dela slobodnog vremena osuđenom, koji za to vreme radi u korist društva.

U zavisnosti od prihvaćenog koncepta, rad u javnom interesu se organizuje tako da može da ima određenu „vezu“ sa vrstom izvršenog krivičnog dela, kao što pokazuje i navedena španska definicija. Tim pristupom postižu se bolji socijalno-preventivni efekti. Tipičan primer bio bi kada se vozači zatečeni da voze pod dejstvom alkohola upućuju da neguju povređene u saobraćajnoj nezgodi koji se nalaze na bolničkom lečenju. Slično se postiže i kada se učiniocu odredi da radi ono što najbolje ume ili što odgovara njegovim interesovanjima. Takve uslove nije lako ostvariti, pa se zato često izvršenje sankcije svodi na obavljanje najprostijeg fizičkog rada, pri čemu se prilikom izricanja sankcije vodi računa o starosti i psiho-fizičkim mogućnostima osuđenog lica.

Neophodne pretpostavke za izricanje rada u javnom interesu vezane su za težinu i prirodu izvršenog krivičnog dela, jer se rad u javnom interesu ne može odrediti kao samostalna sankcija za teška krivična dela. Jednako su značajni dopunski uslovi kao što su okolnosti vezane za izvršenje dela i ličnost učinioca, zato što opravdaju prognozu da će se primenom sankcije postići odgovarajući željeni uticaj na učinioca.

Učinitelj se mora saglasiti sa obavezama koje prihvata u okviru rada u javnom interesu. Da bi se sprečila povreda člana 4. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama u kome je propisana zabrana prinudnog rada, u zakonima se uobičajno ističe da se rad u javnom interesu određuje uz saglasnost okrivljenog. Smatra se da takav uslov nije potrebno unositi u zakonsku odredbu u slučajevima kada se zamenjuje izrečena kazna zatvora radom u javnom interesu, ali se ipak, kako pokazuje primer Danske, praktikuje da se osuđeni neformalno ali pisano saglasi¹⁰.

Rad u javnom interesu može biti predviđen na različite načine: kao samostalna sankcija, zamena za kratkotrajni zatvor ili u kombinaciji sa zatvorom do tri meseca ili kao dopunski uslov uz uslovnu osudu ili probaciju. Većinom rad u javnom interesu zamenjuje kratkotrajne kazne zatvora (do šest meseci ili godinu dana), pri čemu određeni broj časova rada zamenjuje jedan dan zatvora. Rad u javnom interesu se može koristiti i kao zamena za neplaćenu novčanu kaznu, što je iskorišćeno i u zakonodavstvu Republike Srbije, kako krivičnom, tako i prekršajnom. Primera radi, kao samostalna sankcija se propisuje u Engleskoj i Velsu (na osnovu Criminal Justice Act-a iz 1972), kao i u Irskoj (u odnosu na maloletnike stare 16 godina). I u

9 Criminal Code of Kingdom of Spain, *Organic Law* No. 10/1995 of November 23, 1995, as amended up to Law No. 4/2015 of April 27, 2015. Dostupna verzija na: www.legislationline.org/documents/id/18769, više i u: E. Blay, 'It could be us': recent transformations in the use of community service as a punishment in Spain, *European Journal of Probation*, 2010, vol. 2(1), str. 64.

10 B. Johnsen, A. Storgaard, *op. cit.*, str. 250.

Francuskoj je predviđeno od 1983. godine kao sankcija za maloletnike do 16 godina i to za lakša krivična dela (*delits*). U Danskoj, Norveškoj, Luksemburgu, Portugaliji, Češkoj i Sloveniji rad u javnom interesu može biti određen kao samostalna krivična sankcija. Postoji mogućnost i da se kombinuje sa zatvorom do tri meseca u engleskom i kiparskom zakonodavstvu¹¹. Međutim, osnovna funkcija ove sankcije jeste da posluži kao zamena za kratkotrajni zatvor (do šest meseci, ili do godine dana) ili za tzv. vikend-zatvor. Na taj način je rad u javnom interesu predviđen u zakonodavstvima: Islanda, Finske, Španije, Holandije i Hrvatske. Kao specifična zamena za izrečenu, a neplaćenu novčanu kaznu, rad u javnom interesu je predviđen u nemačkom zakonodavstvu¹². Takvo rešenje, koje postoji i u našem zakonodavstvu, prihvaćeno je u Australiji, Nemačkoj, Italiji, Norveškoj, Portugaliji i Švajcarskoj¹³.

Drugi, češći, način propisivanja rada u javnom interesu jeste da se predvidi kao dopunski uslov uz oblike uslovnog kažnjavanja (uslovnu osudu ili probaciju) ili u okviru drugih instituta koji uključuju uslovno puštanje na slobodu (uslovni otpust, uslovno pomilovanje). Ovakvo rešenje se sreće u zakonodavstvima Nemačke, Holandije, Švedske, Litvanije, Belgije, a takođe je prisutno u brojnim zakonodavstvima pojedinih država u sastavu Sjedinjenih Američkih Država.

Mogućnosti izricanja

Mogućnost izricanja rada u javnom interesu zavisi od načina propisivanja sankcije, tj. da li je propisana za krivična dela i prekršaje, ili samo za jednu od navedenih kaznenih delikata, zatim da li je predviđeno da se primenjuje prema punoletnim učiniocima ili je njena primena dozvoljena i prema maloletnim, da li ima funkciju samostalne sankcije, zamene za kratkotrajni zatvor i neplaćenu novčanu kaznu ili je dopušteno da se može kombinovati sa drugim sankcijama i merama. Sankcija rada u javnom interesu, propisana kao samostalna ili kao zamena za kratkotrajni zatvor, izriče se u sklopu osude za kazneno delo (*back-door* način primene), dok se šira primena rada u javnom interesu postiže ako se dozvoli kombinovanje obaveze rada u sklopu uslovne osude, probacije, uslovnog otpusta ili prilikom odustanka od krivičnog gonjenja po načelu oportuniteta u radu javnog tužioca (*front-door* primena). U Republici Srbiji je, na primer, rad u javnom interesu 2005. uveden kao glavna kazna za krivična dela koje učini punoletno lice, za koja je propisana kazna zatvora do tri godine ili novčana kazna, što je ograničilo mogućnosti izricanja rada u javnom interesu. U međuvremenu je zakonodavac, *ad hoc* izmenama krivičnog i prekršajnog prava, omogućio izricanje rada u javnom interesu i za prekršaje, a zakonski uslov slične sadržine (obavljanje društvenokorisnog ili humanitarnog rada) propisao kao jedan od zakonskih uslova za odlaganja krivičnog gonjenja, omogućivši širu primenu rada u javnom interesu. Kada se porede rešenja u našem pravu sa drugim zakonodavstvima često se gubi iz vida da je koncept rada u javnom interesu nastao iz praktične potrebe da se kaznena reakcija prilagodi maloj težini prestupa koji učinilac čini, koji bi, na primerima iz našeg zakonodavstva, više odgovarali prekršajima, nego krivičnim delima. U prekršajnoj praksi se, međutim, rad u javnom interesu češće koristi kao zamena za

11 G. Lažetić-Bužarovska, *Alternativi za zatvorot*, Studentskizbor, Skopje, 2003, str. 136 i 137.

12 B-D. Meier, *Strafrechtliche Sanktionen*, 2. Aufl., Berlin, Springer, 2006, str. 366.

13 T. Lappi-Seppälä, *Techniques in Enhancing Community-Based Alternatives to Incarceration – A European Perspective*, *Annual Report and Resource Material*, series no. 61, UNAFEI, Tokyo, 2003. Dostupno na: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_msrn/no61/ch06.pdf, str. 69.

neplaćenu novčanu kaznu, nego kao samostalna kazna, zato što, jednostavno, nije predviđen posebnim propisima kojima se određuju prekršaji i sankcije za njih.

Tendencija da se izricanje rada u javnom interesu, kao zamene za kratkotrajni zatvor, pretežno vezuje za faze suđenja i izvršenja naročito je uočljiva u krivičnim zakonodavstvima balkanskih država, među kojima se, kao usamljeni izuzeci izdvajaju zakonodavstva Srbije i Crne Gore u kojima je rad u javnom interesu predviđen kao posebna vrsta kazne koja se može samostalno izreći, ukoliko je za krivično delo propisana kazna zatvora do tri godine ili novčana kazna¹⁴. Ova okolnost, međutim, ne utiče bitnije na učestalost izricanja rada u javnom interesu, koja je, zajedno sa kaznom oduzimanja vozačke dozvole, u 2016. godini u Srbiji izrečena u 331 slučaju, pri čemu se u 150 slučajeva radilo o krivičnim delima protiv imovine¹⁵.

Prednost rada u javnom interesu jeste što se može koristiti bez obzira na prihvaćena kriminalnopolitička opredeljenja, s tim što je bitno naglasiti da se prilikom izvršenja pažnja usmerava na uticaj društvenog okruženja na učinioca. Primenjiv je naročito na učinoce krivičnih dela iz nehata, naročito saobraćajnih prestupa, a u SAD se primenjuje i prema učiniocima koji čine krivična dela označena kao kriminalitet „belog okovratnika“, kao i za kažnjavanje pravnih lica za kažnjiva dela. Smatra se da je izricanje rada u javnom interesu neefikasno prema: specijalnim povratnicima, licima koja, usled zavisnosti od alkohola ili opojnih droga čine krivična dela i za učinioce koji krivična dela čine upotrebom oružja ili uz primenu nasilja.¹⁶

U stranim zakonodavstvima, u kojima je rad u javnom interesu najpre imao ulogu samostalne kazne ili zamene za kratkotrajni zatvor ili neplaćenu novčanu kaznu, već početkom XXI veka su izvršene uspešne reforme, kojima su proširene mogućnosti primene sankcije. Tako je u Švedskoj osmišljen sistem kombinacije rada u javnom interesu sa uslovnom osudom, u Danskoj je rad u javnom interesu propisan za vožnju pod uticajem alkohola (što ranije nije bilo dopušteno), dok je u Norveškoj od 2002. godine rad u javnom interesu postao deo nove sankcije pod nazivom *community sentence*, čime je došao do izražaja njen kazneni kapacitet, a pored toga je omogućeno da se sankcija primeni za vožnju pod uticajem alkohola.¹⁷ Prema novom norveškom Krivičnom zakoniku koji je u primeni od 2015. godine, *community sentence* koji se sastoji od neplaćenog rada u korist zajednice zamenjuje kazna zatvora do jedne godine, sa čime se saglašava osuđeni, koji mora imati norveško državljanstvo. Uz rad se okrivljenom mogu odrediti i druge obaveze: učešće u odgovarajućem tretmanu, u programu medijacije, zabrane kontakta sa određenim osobama i slično. *Community sentence* se određuje prema punoletnim, ali i prema licima do navršene 18. godine, ukoliko se svrha primene krivične sankcije može ostvariti na taj način¹⁸.

Kombinovanjem rada u javnom interesu sa novčanom kaznom, uslovnom osudom ili drugim merama postiže se strožije kažnjavanje ukupnim dejstvom različitih sankcija i mera, uz povećanu mogućnost da se ostvare različite svrhe kažnjavanja. Rad u javnom interesu koji

14 N. Mrvić Petrović, Alternativne sankcije u državama balkanskog regiona, u: V. Čolović (ur.), *Uvod u pravo zemalja u regionu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2010, str. 58-59.

15 Republički zavod za statistiku, *Statistički godišnjak*, Beograd, 2017, str. 450.

16 R. Carter, J. Cocks, D. Glaser, *Community Service: A Review of the Basic Issues*, *Federal Probation*, 1987, vol. 51(1), str. 268.

17 T. Lappi-Seppälä, 2007, str. 40.

18 J. Jacobsen, V. Hallgren Sandvik, An Outline of the New Norwegian Criminal Code, *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice*, 2015, vol. 3(2), str. 177, <https://boap.uib.no/index.php/BJCLCJ/article/download/910/858,9.4>. 2018.

se primenjuje u sklopu takvog kažnjavanja odstupa od početnog koncepta sankcije koja bi trebalo da ima reparacionu sadržinu, čija je punitivnost svedena na najmanju meru. Navedene modifikacije predstavljaju „hibride“ u kojima kazneni elementi sankcije više dolaze do izražaja, što se i formalno pokazuje nazivom ovih mera (*intensive probation, community punishment, community sentence*)¹⁹. „Hibridi“ su posledica prilagođavanja rada u javnom interesu promenjenoj kaznenoj politici koja zahteva preventivnu primenu krivičnopravnih mehanizama i strožije kažnjavanje učinilaca krivičnih dela. Kako pokazuju američka iskustva, uvođenje tzv. srednjih sankcija (*intermediate sanctions*) devedesetih godina u SAD uz vrlo stroge i brojne uslove koje učinilac treba da ispuni i sa vraćanjem u zatvor učinioca koji ih ne izvrši, onemogućilo je da alternative ostvare svoju pravu ulogu u kazneno pravnom sistemu²⁰. Problem je u tome što efikasna primena rada u javnom interesu, kao i drugih sankcija izvršivih u zajednici, podrazumeva ne samo nove programe, povećano finansiranje, bolje upravljanje mehanizmima izvršenja sankcija, nego i korenite reforme kriminalne politike. Bez toga se pokazuje da alternativne sankcije ne mogu smanjiti izricanje kratkotrajnog zatvora, a čak i tamo gde dovedu do takvog smanjenja, uštedena sredstva se uobičajeno ne ulažu u sistem izvršenja alternativnih sankcija²¹.

Suprotno od navedenog, u skandinavskim državama, u kojima se još uvek poštuje tradicija utilitarnog pristupa kažnjavanju učinilaca krivičnih dela, „hibridi“ su doprineli češćem izricanju alternativnih sankcija.

Trajanje rada u javnom interesu

U zakonodavstvima se trajanje rada u javnom interesu reguliše različito. Primetna je tendencija povećanja broja časova rada, naročito u sistemima u kojima se češće koristi novčana kazna, a ne kazna zatvora. U Engleskoj i Velsu je u članu 177. *Criminal Justice Act*-a iz 2003. godine određeno da rad u javnom interesu može da traje od 40 sati do 300 sati, po 6 sati nedeljno minimalno, s tim što mora biti izvršen za 12 meseci.²²

U Danskoj je propisan raspon od 30 do 300 časova (maksimum je sa 240 povećan na 300 časova 2012. godine, kako bi se omogućila zamena kazne zatvora između 18 i 24 meseca). Uz rad u javnom interesu, u skladu sa odredbama Krivičnog zakonika, danski sud može naložiti učiniocu da se podvrgne odgovarajućem tretmanu, da ostane u određenoj instituciji i slično²³. Norveškim krivičnim zakonodavstvom predviđeno je da rad u javnom interesu traje 30 do 420 časova, s tim što sud može dodatno naložiti osuđenom zabranu približavanja određenim

19 Na primer, britanski "miks" u vidu *intensive community punishment* kombinuje rad u korist zajednice, nadzor na slobodi, različito stepenovana ograničenja slobode kretanja i obaveze podvrgavanja odgovarajućem tretmanu (pre svega obaveznom psihijatrijskom lečenju ili odvikavanju od zavisnosti od alkohola ili opojnih droga), a po potrebi može se dodati i novčana kazna. Videti: Punishment and reform: Effective Community Sentences, Government Response, United Kingdom, October 2002, str. 11. (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228560/8469.pdf, 9. 4. 2018.).

20 M. Tonry, Community Punishment, in: E. Luna (ed.), *Reforming Criminal Justice, Punishment, Incarceration, and Release*, Volume 4, Arizona State University, Phoenix, 2017, str. 194-195, 196.

21 M. Tonry, *op. cit.*, str.190-191.

22 England and Wels, Probation measures and alternative sanctions in the EU, (http://www.euprobationproject.eu/national_detail.php?c=EW,9.4.2018).

23 B. Johnsen, A. Storgaard, *op. cit.*, str. 250.

osobama, poštovanje uslova koje odredi probaciona služba u vezi sa napuštanjem mesta stanovanja, obavezu učešća u stručnoj obuci, tretmanima, terapijama i slično.²⁴

Sa povećanjem trajanja rada u javnom interesu rastu teškoće organizovanja takvog rada (naročito u sredinama u kojima ne postoje dovoljni resursi, kao što je kod nas) i rizici da dođe do kršenja radnih obaveza, kada se umesto rada u javnom interesu osuđeni upućuje u zatvorske ustanove.

Posledice neispunjenja obaveza

Na osnovu sudske odluke kojom je određen rad u javnom interesu, osuđeni se upućuje u odgovarajuću ustanovu u kojoj treba da obavi rad. Kako se rad ne koristi u svrhe ostvarenja dobiti, pravno lice u kome se rad obavlja trebalo bi da je javna ustanova koja svoju delatnost obavlja u korist građana ili u širem javnom interesu. U toku obavljanja rada osuđeni mora da zadovolji određena merila kvaliteta rada i ne sme da odsustvuje sa rada. Propusti u izvršavanju sankcije dovode do mogućnosti da ona bude zamenjena drugom kaznom: novčanom ili kaznom zatvora prema određenoj srazmeri. Tokom rada na osuđenog se u potpunosti primenjuju propisi radnog zakonodavstva (u smislu zaštite na rada, ali ne i prava po osnovu radnog odnosa).

Evolucija rada u javnom interesu uticala je na promenu odnosa prema posledicama neispunjenja obaveza: u vreme kada je rad u javnom interesu uveden, uobičajno je sud određivao sankciju i pratio njeno izvršenje. Posledice neispunjenja obaveze su bile stroge i za slučaj svakog kršenja obaveze rada sledio je opoziv sankcije i njena zamena zatvorom (slično kao što je predviđeno u članu 52 st. 5 Krivičnog zakonika Republike Srbije). U međuvremenu, kako se širila mogućnost izricanja rada u javnom interesu pre pokretanja krivičnog postupka ili u sklopu uslovnog kažnjavanja, nadzor nad izvršenjem rada u javnom interesu povereno je probacionim službama, koje su, u dogovoru sa osuđenim, prilagođavale program radnih aktivnosti, a takođe su mogle fleksibilnije da se odnose prema situacijama u kojima osuđeni krše radne obaveze, procenjujući opravdanost razloga zbog kojih nisu mogli da dođu na posao ili su odustajali od rada. Na taj način se izbegava automatska zamena delimično izvršene sankcije zatvorom i postiže prilagođavanja okolnostima konkretnog slučaja i povećava efikasnost u izvršenju mere.

S obzirom na to da se okrivljeni dobrovoljno saglašava sa radom, posledice neizvršenja su najčešće zamena neizvršenog rada kaznom zatvora. Međutim, ponegde time tek nastaje mogućnost da sud izrekne krivičnu sankciju učiniocu (recimo u Norveškoj ili Islandu), pošto je kršenje obaveze rada propisano kao novo krivično delo, a u nekim zakonodavstvima je moguće da mu se najpre produže časovi rada; ako učinilac ne izvrši rad u produženom trajanju, upućuje se u zatvor (Engleska i Vels)²⁵. Jedno od rešenja koje olakšava zamenu neizvršenog rada kaznom zatvora predviđeno je u norveškom Krivičnom zakoniku: uz časove radne

24 B. Johnsen, A. Storgaard, *op. cit.*, str. 251; J. Jacobsen, V. Hallgren Sandvik, *op. cit.*, str. 177.

25 G. Lažetić-Bužarovska, *op. cit.*, str. 140.

obaveze određuje se supsidijarno kazna zatvora u odgovarajućem trajanju, koja se izvršava ako osuđeni ne ispuni radnu obavezu²⁶.

Rad u javnom interesu ne može da postigne svrhu resocijalizacije, jer se i ne može izreći licima koja se ne uklapaju u zajednicu i ne prihvataju društvene vrednosti. Stoga se u zakonodavstvima ne prihvata koncept skraćivanja trajanja rada u slučaju da ga osuđeni uspešno izvršava: osuđeni treba da izvrši celu svoju obavezu, koja mu može biti produžena ili zamenjena drugom, ako je bilo opravdanih razloga zbog kojih nije mogao da izvrši rad. Navedenu protivrečnost, tj. nepodobnost sankcije da se njome postignu ciljevi resocijalizacije, nije uvideo naš zakonodavac kada je u članu 56. stav 6. Krivičnog zakonika predvideo umanjenje kazne za jednu četvrtinu, ako osuđeni uredno izvršava radne obaveze. Stoga je odredba u praksi ostala „mrtvo slovo na papiru“.

Rad u javnom interesu se može organizovati samo u relativno stabilnim ekonomskim prilikama u društvu, jer je neophodno obezbediti odgovarajući broj slobodnih radnih mesta na kojima bi bila angažovana osuđena lica. Pored toga bitno je obezbediti odgovarajući nadzor nad izvršenjem sankcije i na vreme uticati na promene u stavovima javnosti koje će omogućiti izricanje ove sankcije u većoj meri u praksi.

Organizacija i nadzor nad izvršavanjem rada u javnom interesu može biti uređena tako da je obavljaju: državni službenici, naročita probaciona služba, organi uprave ili socijalnog staranja na nivou lokalne samouprave. Razlozi koji idu u prilog prvom rešenju tiču se činjenice da se radom u javnom interesu kažnjava učinilac krivičnog dela, te da organizaciju izvršenja ne bi trebalo izdvojiti iz krivično-pravnog sistema. Pragmatični razlozi, vezani za mogućnost adekvatnijeg sagledavanja potreba za radom u različitim sektorima i bržeg prilagođavanja sistema izvršenja tim potrebama, ukazivali bi na potrebu većeg učešća u izvršenju sankcije lokalne zajednice (u sektoru službi socijalne zaštite). Ali, i u tom slučaju, nadležno ministarstvo vrši upravni nadzor nad pravilnim izvršenjem sankcije rada u javnom interesu.

Zaključak

Da li rad u javnom interesu može sa uspehom da zameni kratkotrajni zatvor? Na ovo pitanje su mogući različiti odgovori. Iskustva iz Velike Britanije i Holandije, odmah po uvođenju sankcije u njihova zakonodavstva, pokazuju da je rad u javnom interesu uticao na smanjenje zatvorske populacije²⁷. Iskustva u drugim zemljama su drugačija – rad u javnom interesu se češće koristio kao zamena za ostale kazne, na primer, novčane, nego radi zamene kazne zatvora.

Rešenje prihvaćeno u Srbiji da se rad u javnom interesu određuje isključivo kao glavna kazna danas se, sudeći prema stanju u uporednom pravu, pokazuje prevaziđenim. S obzirom na prednosti rada u javnom interesu, kao prave alternative zatvoru, trebalo bi proširiti mogućnosti za njegovu primenu²⁸. Pošto je u međuvremenu ustanovljena nadležnost sudije za izvršenje,

26 J. Jacobsen, V. Hallgren Sandvik, op. cit., str. 177.

27 J. Harding, Forty years of community service, *Guardian*, 8. Jan. 2013., <https://www.theguardian.com/society/2013/jan/08/forty-years-community-service>; M. Boone, op. cit., str. 24-25.

28 U istom smislu videti: M. Grubač, N. Mrvić Petrović, S. Jovanović, preporuka 4. u: *Promocija alternativnih krivičnih sankcija i mera restorativne pravde, izveštaj i preporuke*, Centar za demokratiju, Viktimološko društvo Srbije, Beograd, 2015, str. 46.

trebalo bi dozvoliti da sudija za izvršenje može izvršiti zamenu kazne zatvora do jedne godine radom u javnom interesu, posle pravosnažnosti presude ili u drugim situacijama kada je osuđenom preostalo do godinu dana izvršenja kazne zatvora. Kako se menja i prekršajno pravo, u kome se uočava potreba za alternativnim postupcima kojima se izbegava prekršajna kazna, bilo bi celishodno proširiti primenu rada u javnom interesu, umesto novčane kazne, tako što bi rad u javnom interesu trebalo da se propiše za pojedine lakše prekršaje, na primer, za prekršaje propisane odlukama lokalne samouprave. Evropska iskustva pokazuju da se sve češće rad u javnom interesu kombinuje sa uslovnim kažnjavanjem, što kod nas sada nije moguće, a moglo bi se postići da rad u javnom interesu nije predviđen kao kazna. Da li rad u javnom interesu treba kombinovati sa drugim sankcijama i merama? Na to pitanje nije moguće dati odgovor, jer rešenje zavisi od kriminalnopolitičke tradicije i strategije razvoja alternativnih sankcija, koja se u Srbiji sa teškoćama realizuje. Postoji opravdana bojazan da rad u javnom interesu prilagođen zahtevima punitivnog populizma menja svoju prirodu humanije alternative zatvoru i prestaje da ostvaruje prvobitnu svrhu. S obzirom na to da se izmenama sistema krivičnih sankcija u Srbiji pristupa po pravilu *ad hoc*, bez uvažavanja stvarnih potreba i mogućnosti za realizaciju novih sankcija i mera i, što je najvažnije, bez dovoljnih analiza efikasnosti primene tih sankcija, ne čini se bi trebalo preporučiti produženje trajanja rada u javnom interesu ili uslovljavanje rada u javnom interesu dodatnim obavezama ili merama koje učinilac treba da izvrši dok je na slobodi. Na takav zaključak upućuje englesko iskustvo, posle četrdeset godina primene rada u javnom interesu, koje opisuje John Harding, bivši probacioni službenik, u citiranom članku objavljenom u *Guardian*-u 2013. godine: sistem izvršenja je fragmentisan i privatizovan, tako da troškove rada probacione službe (a time i zarade probacionih službenika) privatna kompanija koja organizuje izvršenje sankcije nastoji da redukuje. Sa druge strane, nije moguće isključiti interese privatnih kompanija, što čini spornim da li se rad i dalje obavlja u javnom interesu ili je samo neplaćen. Harding ističe još jedan upečatljiv detalj koji jasno pokazuje koliko se sadašnji neplaćeni rad u sklopu *community punishment* udaljio od prvobitnog koncepta rada u javnom interesu: osuđeni tokom rada moraju da nose posebne, fluorescentne prsluke na kojima je jasno istaknut njihov osuđenički status, dodala bih, verovatno zato da bi se lakše uključili u zajednicu u čijem okrilju treba da izvršavaju sankciju. Da li takvom cilju treba da teži srpski zakonodavac?