

## SUPLETORNI ZATVOR U EVROPSKIM ZAKONODAVSTVIMA

### *Apstrakt*

*U radu je analiziran institut zatvaranja u svrhe prinude dužnika na plaćanje novčane kazne izrečene zbog učinjenog krivičnog dela ili prekršaja. Konstatuje se da je sporna pravna priroda supletornog zatvora kao i kriminalno-politički razlozi zbog kojih se određuje. Autor upoređuje rešenja u nemačkom i francuskom zakonodavstvu i navodi iskustva u primeni supletornog zatvora u Nemačkoj, Švedskoj, Engleskoj i Velsu i Škotskoj. Nezavisno od kulturoloških osobenosti datih društava koje utiču na opredeljenje građana da plate novčanu kaznu, generalno se pokazuje efikasnijim prinudna naplata (iz zarade ili imovine dužnika) ili zamena radom u javnom interesu nego obavezna primena zatvora u svrhe prinude dužnika na plaćanje.*

**Ključne reči:** supletorni zatvor, alternative zatvoru, Engleska, Francuska, Nemačka, Škotska, Švedska

### 1. Uvod

Supletorne kazne (lat. *suppletorius* – dopunski, dopunjujući, naknadni) su kazne kojima se dodatno utiče na osuđenika da plati novčanu kaznu koju nije dobrovoljno platio u paricionom roku. Svojevrsne su kaznenom pravu i primenjuju se kao uobičajeni način izvršenja sudske odluke kojom je okrivljeni osuđen na plaćanje novčane kazne zbog učinjenog javnopravnog kaznenog delikta (krivičnog dela, prekršaja).

„Preteča“ sadašnjih supletornih kazni jeste nekadašnji dužnički zatvor, čiji se elementi i danas mogu prepoznati u reliktnom institutu

<sup>1</sup> Naučni savetnik, Institut za uporedno pravo u Beogradu, mail: petroviczdravko@ikomline.net

supletornog zatvora primenjenog u svrhe dodatne prinude na osuđenog da plati novčanu kaznu. Uprkos anahronosti, supletorni zatvor postoji kako u anglo-saksonskom, tako i u kontinentalnom pravnom sistemu. Ustanova je sporna kako zbog svoje pravne prirode, tako i sa kriminalnopolitičkog stanovišta. Jer, ako je u 19. veku stavljanje u zatvor bio uobičajen način da „animirate“ dužnika da plati, danas bi trebalo da je isključena svaka mogućnost da se ograniči sloboda onome ko je sudskom odlukom obavezan da plati novčanu kaznu ili da izvrši druga novčana davanja (za troškove postupka, po usvojenom imovinskopравnom zahtevu ili tužbi u građanskom ili privrednom sporu) ili da plati druge dažbine (za carinski ili poreski dug). Zbog toga je članu 11 Međunarodnog pakta o građanskim i ljudskim pravima<sup>2</sup> iz 1966. godine isključena mogućnost da neko bude zatvoren samo iz tog razloga što ne može da ispuni svoju ugovornu obavezu. Na osnovu te odredbe onemogućena je primena supletornog zatvora u postupku izvršenja odluka sudova u parnici i privrednim sporovima. Međutim, ta ustanova je još uvek zadržana u kaznenom pravu, kao način izvršenja sudskih odluka. Prema tome, uprkos tendenciji smanjenja zahvatanja države u pravo na slobodu čoveka, još uvek u pravnim sistemima opstaje ustanova kojom se dužnik lišava slobode u cilju prinude na plaćanje.

U međuvremenu, sa pojavom tzv. alternativnih krivičnih sankcija, doživela je reafirmaciju ideja da se neplaćena novčana kazna može „odraditi“ radom u javnom interesu (*community service*) čime je „katalog“ tzv. supletornih kazni proširen na jednu alternativu zatvoru (*non-custodial sanction*). Supletorno kažnjavanje je predviđeno i u kaznenom zakonodavstvu Republike Srbije, a značajno je zastupljeno u praksi izvršenja odluka prekršajnih sudova. Zbog toga utiče na porast broja kratkotrajnih kazni zatvora (a time i na uvećanje tzv. zatvorske populacije)<sup>3</sup>. Zato postoji potreba da se bolje objasni pravna priroda supletornih kazni i ukaže na strana zakonska rešenja kojima bi se mogla povećati efikasnost naplate novčane kazne. U tom cilju analizirani su primeri iz evropskih država u kojima se učestalo izriče novčana kazna tako da može da postoji potreba primene supletornih kazni u postupku izvršenja.

<sup>2</sup> Ratifikovan u federativnoj državi u čijem je sastavu bila Republika Srbija Zakonom o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, *Službeni list SFRJ* br. 1/1971.

<sup>3</sup> V. N. Mrvić Petrović, „Kratkotrajne kazne zatvora u praksi sudova u Republici Srbiji“ u: *Kaznena politika kao instrument državne reakcije na kriminalitet*, Banja Luka 2014, 307-326.

## 2. Pravna priroda supletornih kazni i postupak za njihovo odmeravanje

Pravna priroda supletornih kazni se objašnjava na primeru tzv. supletornog zatvora kojim se tradicionalno zamenjuje neplaćena novčana kazna izrečena za učinjeni delikt. Zatvor kojim se zamenjuje neplaćena novčana kazna (za krivična dela, prekršaje, građanske delikte, neplaćene globe ili takse po odlukama organa uprave i slično) je prinudna mera koja treba da posluži motivisanju kažnjelog da plati novčanu obavezu.

Pravna priroda supletornog zatvora (a time i drugih sankcija koje bi mogle biti određene u zamenu za neplaćenu novčanu kaznu) je sporna. Nije jasno da li je to kazna ili mera neke druge prirode. Sličnost sa kaznom zatvora je očigledna, jer se osuđeni koji nije platio novčanu kaznu lišava slobode. Međutim, svrha supletornog zatvora u kome se primenjuje čini razliku od kazni koje mu se mogu izreći zbog učinjenog delikta: zatvaranje se koristi kao mera prinude kako bi osuđeni platio novčanu kaznu. Prema tome, supletorni zatvor nema kazneni (punitivni) karakter – to nije kazna zbog izvršenog delikta, niti kazna za neplaćanje, nego sredstvo kojim se nastoji na plaćanje privoleti osuđeni koji to dobrovoljno nije učinio u određenom roku.

Primeri iz stranih zakonodavstava pokazuju da nije sporno da je supletorni zatvor pravni institut iz oblasti izvršenja kaznenih sankcija i globa koje odrede organi uprave. U nemačkom pravu postoji nekoliko vrsta supletornog zatvaranja primenjenog u različitim kaznenim postupcima. Naglašava se da takvo zatvaranje treba razlikovati od kazne zatvora, jer mu je svrha da se kažnjeni prisili na plaćanje, a ne da se dodatno kazni. Po svojoj funkciji, supletorni zatvor je bliži drugim procesnim prinudnim merama usmerenim na plaćanje kazne ili procesno kažnjavanje svedoka ili veštaka (najpre novčano, a onda i zatvorom) ako odbiju da izvrše svoje procesne uloge, nego kazni zatvora. Međutim, problematično je to što se novčana kazna (lakša sankcija) u postupku izvršenja zamenjuje težom kaznom i to potpuno drugačije pravne prirode<sup>4</sup>.

Za supletorni zatvor kojim se zamenjuje neplaćena novčana kazna izrečena učiniocu krivičnog dela koristi se izraz *Ersatzfreiheitsstrafe* (doslovno zamena kaznom lišenja slobode). Institut je regulisan u

<sup>4</sup> M. Seebode, „Problematische Ersatzfreiheitsstrafe“ u: *Festschrift für A. Böhm*, Berlin-New York 1999, 520.

paragrafu 43 nemačkog Krivičnog zakonika<sup>5</sup> (StGB) u kome je predviđeno da se takvo zatvaranje primenjuje u slučaju kada se novčana kazna izrečena osuđenom ne može naplatiti. S obzirom na to da se novčana kazna u nemačkom zakonodavstvu određuje po sistemu dnevnih iznosa, jedan dan zatvora zamenjuje jedan dnevni iznos izrečene novčane kazne, a minimum zatvora određenog u zamenu neplaćene novčane kazne je jedan dan. Za razliku od kazne zatvora koju sud izriče presudom osobi koju proglasi krivom za učinjeno krivično delo, supletorni zatvor se određuje posebnom naredbom organa zaduženog za izvršenje sudske odluke (*Vollstreckungshaftbefehl*). Primenu takve mere određuje pravosudni saradnik u državnom tužilaštvu koji u Nemačkoj predstavlja službenika nadležnog za izvršenje u krivičnim stvarima. Na taj način je jasno naglašena proceduralna razlika između kazne zatvora i supletornog zatvora, kao i naročita svrha zatvaranja kojim se nastoji privoleti osuđeni na plaćanje novčane kazne.

Slično kao što je predviđeno u Krivičnom zakoniku i u Zakonu o prekršajima<sup>6</sup> (OWiG) je u paragrafima 96 i 97 propisan *Erzwingugshaft* (zatvaranje radi prinude na plaćanje). Prema § 96 posle proteka roka za plaćanje prekršajne novčane kazne sud može, na zahtev službenika nadležnog za izvršenje ili po sopstvenoj inicijativi, odrediti zatvaranje radi prisiljavanja kažnjenog da plati kaznu ako novčana kazna u celini ili u pretežnom delu nije plaćena ili ako kažnjeni nije dao dokaze o svojoj platežnoj sposobnosti ili nije platežno sposoban ili nema drugih okolnosti na osnovu kojih bi se ta njegova sposobnost mogla proceniti. To je, međutim, poslednje sredstvo radi naplate potraživanja, jer se prvo nalaže sudu da olakša položaj kažnjenog tražeći podesne načine (u dogovoru sa službenikom zaduženim za izvršenje) za plaćanje kazne kroz obročne isplate i slično. Zatvaranje radi prisiljavanja na plaćanje može da traje najduže do šest nedelja, a u slučaju da je lice osuđeno zbog prekršaja učinjenih u sticaju (kada su novčane kazne veće), zatvaranje može najduže da traje do tri meseca. Ovakvo zatvaranje kojim se zamenjuje neplaćena novčana kazna izvršava se prema paragrafu 451 st. 1 i 2 ZKP-a, dok se u odnosu na maloletnike i adolescente shodno primenjuju odredbe paragrafa 83-85 zakonodavstva koje se odnosi na maloletnike.

U paragrafu 98 Zakona o prekršajima regulisano je izvršenje zatvora prema mladima i adolescentima. Predviđeno je interesantno rešenje da se

<sup>5</sup> Krivični zakonik od 13. novembra 1998. (*Bundesgesetzblatt* - BGBl. I S. 3322), sa poslednjim izmenama na osnovu čl. 1 Zakona od 23. aprila 2014 (BGBl. I S. 410).

<sup>6</sup> Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. Zakon je iz februara 1987. (BGBl. I S. 602), sa poslednjim izmenama na osnovu čl. 18. Zakona od 10. oktobra 2013. (BGBl. I S. 3786).

zatvaranje kojim se zamenjuje neplaćena novčana kazna može zameniti: radom u javnom interesu, naknadom štete prouzrokovane izvršenjem prekršaja, učešćem u obuci za vožnju (u slučaju saobraćajnih prekršaja), kao i obavljanjem određenih usluga, a ako takva zamena nije moguća, onda se čak može odrediti maloletnički zatvor u trajanju najduže do mesec dana.

Treća vrsta zatvaranja je *Ersatzzwangshaft* i predstavlja prinudnu meru primenjivu u izvršnom postupku u odnosu na bilo koje nenaplaćeno novčano potraživanje. Takvu zamenu određuje svojom odlukom upravni sud. Uslovi koji su predviđeni su da: izvršenje novčanog potraživanja nije uspelo, da je sud saslušao lice koje nije platilo novčano potraživanje kao i da postoji opasnost da se neće moći prinudno naplatiti. Takva mogućnost je predviđena Zakonom o parničnom postupku<sup>7</sup>, ukoliko nije moguće sprovesti odgovarajuće radnje prilikom izvršenja (paragrafi 888, 901, 904 ZPP). Može da traje od tri dana do dve nedelje, odnosno najduže do šest meseci (zavisi od procesnog osnova). Upravo se takva vrsta zatvaranja kosi sa zabranom iz čl. 11 Međunarodnog pakta o građanskim slobodama i pravima, iako je propisana kao administrativna prinudna mera koju može odrediti samo upravni sud i koja je subordinirana kazni.

Funkcija supletornih kazni u francuskom zakonodavstvu ostvaruje se primenom posebne prinudne mere. Reč je o institutu lišenja slobode u svrhe prinudnog izvršenja neizmirenih novčanih obaveza prema državi (*contrainte par corps*). Za razliku od generalne mogućnosti da se zatvaranjem prinudi na plaćanje dužnik koji duguje državnoj blagajni po bilo kom pravnom osnovu, u članovima od 749. do 762. Zakona o krivičnom postupku<sup>8</sup> posebno je regulisano sudsko zadržavanje (*contrainte judiciaire*) kao specifična vrsta *contrainte par corps*.

Sličnost sudskog zadržavanja sa lišenjem slobode zbog neplaćene novčane kazne je očigledna: razlike su u tome što se sudsko zadržavanje može odrediti samo za ona krivična dela ili prekršaje za koje je inače propisana kazna zatvora (a bila je izrečena novčana), dok se na sve druge situacije (uključujući tu i javnopravne delikte za koje je propisana isključivo novčana kazna) kao i u svakom drugom slučaju u kojem

<sup>7</sup> Proglašen 5. decembra 2005. (BGBl I S. 3202) sa izmenama u BGBl 2006 I S. 431; 2007 I 1781, poslednje po čl. 1 Zakona od 31. avgusta 2013. (BGBl I S. 3533).

<sup>8</sup> Code de procédure pénale (*Journal Officiel République Française – JORF*, 8. 1. 1958. sa izmenama od 8. aprila 1958.), poslednja redakcija usklađena sa Zakonom 204 od 9. marta 2004 (Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, JORF od 10. marta 2004. na snazi od 1. januara 2005, <http://www.légifrance.gouv.fr/>, 24. 6. 2014).

dužnik nije ispunio svoje finansijske obaveze prema državi primenjuje *contrainte par corps*, kao uobičajeni način izvršenja.

Odredbom iz člana 749. francuskog ZKP-a je predviđeno da na zahtev Republičkog javnog tužioca sudija za izvršenje naređuje sudsko zadržavanje lica koje dobrovoljno nije platilo novčanu kaznu koja mu je izrečena zbog učinjenog jednog ili više krivičnih dela ili prekršaja za koje je propisana kazna zatvora ili onome ko ne plati novčanu kaznu po odlukama poreske uprave ili carine. Zadržavanje lica koje novčani iznos ne plati na vreme podrazumeva njegovo zatvaranje u periodu koji može da traje od dvadeset dana do tri meseca, zavisno od visine izrečene neplaćene novčane kazne ili druge dugovane novčane obaveze (čl. 750).

Sudsko zadržavanje ne sme biti određeno prema maloletniku ili licu starom preko 65 godina, prema nesolventnom licu koje je takvim proglašeno odlukom suda ili drugog nadležnog organa, ni istovremeno prema mužu i ženi, čak i kada duguju po različitim pravnim osnovama (članovi 751-753). Postupak radi određivanja sudskog zadržavanja pokreće javni tužilac pred sudijom nadležnim za izvršenje pošto protekne pet dana od isteka roka za dobrovoljno plaćanje novčane dažbine. Pošto sprovede kontradiktorni postupak, sudija je ovlašćen da donese odluku o zadržavanju, na koju osuđeni ima pravo žalbe višoj sudskoj instanci. Takođe, sudija može da odobri privremeno odlaganje plaćanja (do šest meseci), ako postoje naročite okolnosti na strani dužnika koje opravdavaju takvo odlaganje. Takođe, sudija za izvršenje može podići poternicu za licem koje izbegava plaćanje (čl. 754). Kako je reč o postupku izvršenja, stranka prema kojoj se mera određuje naziva se dužnik (*débiteur*) ili uhapšeni dužnik (*débiteur arrêté*), bez obzira što je prethodno bio osuđen na novčanu kaznu u kaznenom postupku.

Sudsko zadržavanje propisano je u delu krivičnoprocesnog zakona u kome se predviđa izvršenje sudskih odluka, što jasno naglašava naročitu svrhu te mere. Izraz „zadržavanje“ koji je prihvaćen u Zakonu od 2004. godine u još većoj meri ističe razliku od kazne zatvora koja zamenjuje neplaćenu novčanu. Sudsko zadržavanje ima za svrhu prinudu dužnika da plati, a ne da zameni neplaćenu novčanu kaznu, kao što je to slučaj u germanskim zakonodavstvima. Posledica je da dužnikova finansijska obaveza, ako nije u međuvremenu izmirena, ne prestaje po isteku krajnjeg roka zadržavanja<sup>9</sup>. Sve to govori u prilog argumenata od ranije isticanih u francuskoj doktrini da je zadržavanje dužnika posebna procesna prinudna

<sup>9</sup> Slično je predviđeno i u čl. 314 Zakona o prekršajima Republike Srbije iz 2013 (v. N. Mrvić Petrović, *Komentar Zakona o novog Zakona o prekršajima*, Beograd 2014, 215-216).

mera koja se određuje u izvršnom postupku, a ne kazna. To stanovište došlo je u sukob sa stavovima Evropskog suda za ljudska prava, koji je u slučaju zatvaranja podnosioca predstavke radi prinude da plati kaznu za carinski prekršaj zauzeo stav da se ta mera po pravnoj prirodi ne razlikuje od kazne, te se i na nju proteže primena Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama<sup>10</sup>. Prema tome, i onaj ko je zatvoren kako bi se prisilio na plaćanje može se pozivati na zaštitu svojih prava jednako kao i svako drugo lice lišeno slobode.

Slično primerima iz Nemačke i Francuske, institut supletorne kazne zatvora postoji i u holandskom zakonodavstvu. Regulisan je Zakonom o finansijskim kaznama (*Financial Penalties Act*) iz 1983. godine. U Zakonu je došlo do izražaja neuobičajno liberalno kriminalno-političko opredeljenje da za sva krivična dela, pa čak i ona za koja je propisana kazna doživotnog zatvora nije isključena mogućnost izricanja novčane kazne, dok je potrebno posebno obrazložiti okolnosti zbog kojih se neplaćena novčana kazna zamenjuje zatvaranjem<sup>11</sup>. U slučaju da novčana kazna izrečena pravosnažnom sudskom odlukom ne bude plaćena u određenom roku, šalje se prva pisana opomena osuđenom, a pri tome se automatski i to značajno uvećava iznos neplaćene kazne. Posle druge opomene, sudski izvršitelj može kao sredstvo izvršenja iskoristiti prinudnu naplatu na imovini kažnjenog lica. Ako taj način naplate nije moguć, javno tužilaštvo je formalno nadležno da predloži sudu da odredi zatvaranje radi prinude osuđenog na plaćanje. S obzirom na to da se prethodno pokušava sa prinudnom naplatom iz zarade osuđenog i iz njegove imovine, u suštini inicijativu za zamenu neplaćene novčane kazne zatvorom daje Centralna agencija za naplatu novčanih kazni, koja prati uspešnost izvršenja. Zatvaranje određeno u svrhe prinude na plaćanje može trajati minimalno jedan dan, a najduže do šest meseci. U slučaju da osuđeni u toku trajanja zatvaranja ili naknadno odluči da plati novčanu obavezu, uskladiće se iznos preostalog dela kazne sa periodom koji je proveo u zatvoru. Sve ove obračune u suštini izvršava Agencija, iako formalno odgovarajuću inicijativu preduzima javno tužilaštvo<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Presuda u slučaju Jamil v. Francuska (8. juni 1995, serija A, 317-B, paragraf 32), nav. prema: G. Dutertre, *Extraits clés de jurisprudence : cour européenne des Droits de l'Homme*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 2003, 223-224.

<sup>11</sup> P.J. Tak, *The Dutch Criminal Justice System*, 3-rd, Nijmegen 2008., 115.

<sup>12</sup> M.M. Boone, "Imposed versus Undergone Punishment in the Netherlands", *Electronic Journal of Comparative Law*, vol 6 December 2002, <http://www.ejcl.org/64/art64-27.html>, 12. 6. 2014.

### 3. Strana iskustva u primeni supletornih kazni

Učestalost primene supletornih kazni može se dovesti u vezu sa kaznenom politikom sudova u kojoj novčane kazne preovlađuju među ukupno izrečenim za kaznene delikte. Takva situacija postoji u većini razvijenih evropskih država, posebno u Nemačkoj, Austriji, Danskoj, Finskoj ili Švedskoj, dok se u Republici Srbiji novčano kažnjava najčešće za prekršaje. Međutim, poređenja razvijenih država u pogledu izricanja supletornog zatvora pokazuju da postoje značajne međusobne razlike. Na primer, učešće supletornog zatvora u Nemačkoj je 6,5%, a u Engleskoj i Velsu, kao i u Španiji to učešće iznosi samo 0,2%, u Francuskoj 0,01% dok se u Danskoj i Švedskoj gotovo ne dešava da dođe do zamene neplaćene novčane kazne u kaznu zatvora<sup>13</sup>. Štaviše uočena je pojava da u Nemačkoj, u kojoj se u 82% slučajeva za neki kazneni delikt izriče novčana kazna, supletorni zatvor značajno učestvuje u ukupnom broju izvršenih kratkotrajnih kazni zatvora, pa je zato reformom krivičnog zakonodavstva omogućena zamena neplaćene novčane kazne radom u javnom interesu<sup>14</sup>. Na osnovu čl. 293 Uvodnog zakona za Krivični zakonik (Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch, skraćeno EGStGB)<sup>15</sup> ustanovljena je nadležnost u korist nemačkih pokrajina da podzakonskim aktima koji regulišu izvršenje predvide da se umesto kazne zatvora u svrhe prinude na plaćanje može odrediti rad u javnom interesu. U većini pokrajina šest časova rada može zameniti jedan dan zatvora, osim u Baden-Württemberg-u i Bremenu u kome se primenjuje niži maksimum (četiri časa). Prema projekciji saveznih vlasti, zamenom neplaćenih novčanih kazni radom u javnom interesu mogla se samo u jednoj pokrajini ostvariti ušteda u budžetu veća od 300 000 evra godišnje<sup>16</sup>.

Za razliku od situacije u Nemačkoj, u Švedskoj se još od tridesetih godina prošlog veka u praksi uobičajila prinudna naplata iz imovine dužnika kao sredstvo izvršenja novčane kazne, zbog čega retko dolazi

<sup>13</sup> F. Dünkel, "Ersatzfreiheitsstrafen und ihre Vermeidung. Aktuelle statistische Entwicklung, gute Praxismodelle und rechtspolitische Überlegungen", *Forum Strafvollzug* 3/2011, 144; M. Seebode, 522.

<sup>14</sup> Tim povodom isticano je da se takva zamena suprotstavlja konceptu dobrovoljnosti rada u javnom interesu, njegovoj resocijalizatorskoj funkciji, a da sam rad dobija stigmatizirajući karakter (A. Böhme, Gemeinnützige Arbeit als Strafe, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 9/1998, 361, 364). Sa druge strane, zamena radom u javnom interesu neopravdano ublažava prinudu (M. Seebode, 522).

<sup>15</sup> Zakon od 2. marta 1974. (BGBl. I S. 469; 1975 I S. 1916; 1976 I S. 507), poslednje izmene na osnovu člana I Zakona od 20. decembra 2012. (BGBl. I S. 2756).

<sup>16</sup> F. Dünkel, G. Shell, *Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen durch Gemeinnützige Arbeit: das Projekt „Auswegen“ in Mecklenburg: Vorpommern*, Mönchen-Gladbach 2006, 163 i dalje.



do primene supletornog zatvora u praksi<sup>17</sup>. Ako prinudna naplata kazne ne bi bila moguća (zbog smanjenih materijalnih mogućnosti dužnika), dužniku se oprašta dug prema državi. Takva mogućnost ustanovljena je još 1969. godine. Reč je o izuzetnim slučajevima, jer se 90% kazni plaća, budući da to pojedinac shvata kao pitanje vlastite časti i društvenog ugleda. Nemogućnost plaćanja se doživljava kao priznanje činjenice da je onaj ko ne može da plati na dnu društvene lestvice kao „socijalni slučaj“, pa se zato većina građana trudi da svoje novčane obaveze izvrši po svaku cenu. Od 1990. godine je za otpuštanje duga nadležna posebna komisija. Ona ceni da li su opravdani razlozi da dug bude oprošten zbog veoma loše ekonomske situacije dužnika. Na osnovu te odluke, izvršitelj odustaje od prinudnog izvršenja. Smatra se da je otpuštanje duga u nekim izuzetnim slučajevima pragmatično i pravično rešenje, jer bi inače zatvor koji se određuje u zamenu za neplaćenu novčanu kaznu pogoršao položaj siromašnih pripadnika marginalnih socijalnih grupa. Uprkos tome, postavlja se pitanje da li takva abolicija supletornog zatvora ne šalje građanima pogrešnu poruku da neki od njih uživaju faktički „imunitet od sankcija“<sup>18</sup>. Švedski primer pokazuje da se novčane kazne, finansijske globe i sva druga imovinska dugovanja, u skladu sa jedinstvenim Zakonom o izvršenju novčanih kazni (Act on Enforcement of Fines) iz 1979. godine mogu efikasno izvršavati prema istom sistemu. Samim tim, prinudno izvršenje novčane kazne (čak i kada je ona izrečena zbog učinjenog krivičnog dela) lišeno je svake penalne retribucije. Pa ipak, radi zaštite javnog interesa predviđeno je da u slučajevima izvršenja novčanih kazni za krivična dela, prema članu 12/a i čl. 13 navedenog zakona, javni tužilac ima pravo žalbe sudu na odluku komisije kojom se otpušta dug osuđenom<sup>19</sup>.

I u anglo-saksonskom pravnom sistemu (u Engleskoj i Velsu, Škotskoj i Irskoj) postoji mala potreba za primenom supletornog zatvora u praksi. Izvršenje se u Engleskoj i Velsu preduzima na osnovu *Fines Act*-a iz 2010. godine. U izveštaju pripremljenom za britanski parlament 12. maja 2010. navedeno je da je zatvaranje u svrhe prinude na plaćanje retko primenjeno u praksi u Engleskoj i Velsu (do 40 slučajeva godišnje)<sup>20</sup>. Pretežno se radi o neplaćenim kaznama koje odrede prekršajni sudovi (najčešće za

<sup>17</sup> Ipak visoko je učešće supletornog zatvora (22%) u ukupno izrečenim kratkotrajnim kaznama zatvora (H. von Hofer, “Imprisonment for Non-Payment of Fines in Sweden”, in *Crime policy in Europe. Good Practices and promising examples*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2004, 120.

<sup>18</sup> *Ibid.*, 122-123.

<sup>19</sup> EUROJUSTICE, Country Report: Sweden, 2006, 431-456, <http://www.euro-justice.com/files/file.php?id=27>, 12. 6. 2014.

<sup>20</sup> Izveštaj dostupan na <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05525.pdf>, 17. 6. 2014.

saobraćajne prekršaje), neplaćenim porezima ili neispunjenju drugih imovinskih obaveza (uključujući tu prevarne postupke oko dobijanja ili korišćenja kredita ili izbegavanje plaćanja izdržavanja članovima porodičnog domaćinstva). Zatvaranje nije moguće odrediti zbog duga za neplaćene račune za gas ili električnu energiju, kao ni u slučaju sudski ustanovljene insolventnosti ili bankrotstva dužnika. Postoji ujednačeni stav da se supletorni zatvor sme koristiti samo kao krajnje sredstvo onda kada nije moguće postići naplatu kazne na druge načine (na primer, u slučaju kada dužnik stalno ignoriše sudske naloge za plaćanje, kada ne poštuje sud ili serijski izvršava delikte), a ne automatski čim se ustanovi da novčana obaveza nije dobrovoljno izvršena<sup>21</sup>.

Sudski postupak u kome se određuje kazna zatvora u zamenu za neplaćenu novčanu kaznu (ili drugu finansijsku obavezu) je sumarni i odvija se kroz nekoliko faza. Na samom početku postupka sud preduzima procesnu radnju saslušanja dužnika (*means hearing*) kako bi prikupio podatke o razlozima što dug nije plaćen i ispitao da li postoje uslovi da to bude učinjeno. Na osnovu tog saslušanja sud daje instrukcije dužniku u kom periodu i na koji način treba da plati dug, pri čemu se dužnik obavezuje da te instrukcije poštuje. U slučaju da to ne učini, sud može doneti uslovni nalog za zatvaranje dužnika (*suspended committal order*). Nalog se koristi onda kada sud proceni da dužnika treba ozbiljno upozoriti na posledice neizvršenja obaveze, recimo kada je sud odredio da plaćanje izvršava svake nedelje ili meseca deponovanjem određenog novčanog iznosa u sud, a osuđeni propušta te rokove. Sud takođe može tražiti od dužnika da da kauciju da će svoje obaveze ispuniti. Kršenje kaucije razlog je da policija može uhapsiti dužnika i sprovesti ga u zatvor. Ali, čak i toj fazi pritvaranja (*committal stage*) postoji mogućnost da dužnik izbegne zatvaranje ako, pristupajući sudu predoči podatke o svojim prihodima, troškovima i dugovima i načinu na koji planira da ih uskladi i tako ubedi sud da može platiti dug na rate ili do određene visine<sup>22</sup>. Samo ako izbegava da pristupi sudu ili ako pristupi, ali ne uspe da dokaže kako ozbiljno nastoji da plati dug, dužnik će biti zatvoren u svrhe prinude kako bi izmirio svoje obaveze. I ranija istraživanja (Moxon, Whittaker

<sup>21</sup> Judicial Communications Office, Friday 22 March 2013, Court finds Practice for Dealing with Non Payment of Fines is Unlawful, [http://www.courtsni.gov.uk/en-GB/Judicial%20Decisions/SummaryJudgments/Documents/j\\_sj\\_220313/j\\_sj\\_warrants-for-enforcement-of-fines-and-confiscation-orders\\_220313.pdf](http://www.courtsni.gov.uk/en-GB/Judicial%20Decisions/SummaryJudgments/Documents/j_sj_220313/j_sj_warrants-for-enforcement-of-fines-and-confiscation-orders_220313.pdf), 23. 6. 2014.

<sup>22</sup> U izuzetnim slučajevima, na osnovu okolnosti slučaja, sud je ovlašćen da može otpisati deo duga dužniku (*remitting*). Zbog uočenih manjkavosti u Fines Act-a iz 2010. odredbama u predlogu novog Fines (Payment an Recovery) Bill iz 2013. predviđena je mogućnost prinudne naplate iz zarade dužnika, tako da je nalog suda (*attachment order*) usmeren ka poslodavcu dužnika.

1996; Whittaker, Mackie, 1997), kao i rezultati evaluacije iz 2002. godine ukazuju da su u Velikoj Britaniji 90% onih prema kojima se primenjuje supletorni zatvor osobe muškog pola, 76% njih su nezaposleni, a 66% su ranije bili osuđivani (55% i sa više osuda istovremeno). U polovini slučajeva (46%) supletorni zatvor je bio određivan zbog neplaćenih komunalnih računa i drugih dažbina, što je i bio razlog za promene statutarnih odredbi.<sup>23</sup> Zbog toga je, kao i u Švedskoj, i u Engleskoj i Velsu moguće otpuštanje duga u slučaju da dužnik nije u mogućnosti ni na koji način da izvrši svoje finansijske obaveze.

U Škotskoj je nešto drugačije uređena nadležnost organa za izricanje novčanih kazni za kaznene delikte i način njihovog izvršenja. Zbog uočenih teškoća u izvršenju u Škotskoj je reformisan postupak izvršenja tako što je 2008. godine uveden novi službenik za naplatu novčanih kazni koji uspostavlja kontakt sa osuđenim i prikuplja podatke na osnovu kojih će, uzimajući u obzir i predloge dužnika, biti ustanovljeni najpogodniji uslovi pod kojima će moći da plati kaznu. Ti podaci su sadržani u dokumentu koji sud naknadno verifikuje.<sup>24</sup> Pored toga, postoji duga tradicija (preko dvadeset godina) da se kao uspešna alternativa supletornom zatvoru koristi rad u javnom interesu<sup>25</sup>.

Očigledni naponi da se u razvijenim državama Evrope poboljša efikasnost naplate novčanih kazni delimično su podstaknuti aktivnostima tela Evropske Unije. Potreba za nesmetanom naplatom novčanih kazni unutar Evropske unije uticala je na to da je u februaru 2005. godine Savet Evropske unije usvojio Okvirnu odluku o primeni principa uzajamnog priznanja odluka o finansijskim kaznama<sup>26</sup>. Na osnovu te Okvirne odluke trebalo bi da bude omogućeno nesmetano izvršenje izrečene novčane kazne ili globe bilo gde na teritoriji Unije. Na taj način izbeći će se situacije da državljani jedne članice koji na teritoriji druge učine prekršaj ili drugi delikt, napuštanjem teritorije te zemlje izbegnu plaćanje izrečene

<sup>23</sup> D. Redmond, *Imprisonment for Fine Default and Civil Debt*, Report to the Department of Justice, Exuality and Law Reform, May 2002, Stationery Office, Dublin, Government Publications, 14-15; D. Moxon, C. Whittaker, *Imprisonment for Fine Default*, Research Findings No. 35, Home Office Research and Statistics Directorate, London 1996; C. Whittaker, A. Mackie, *Enforcing Financial Penalties*, Home Office Research Study 165, Home Office Research and Statistics Directorate, London 1997.

<sup>24</sup> Financial penalties and fines enforcement in Scotland, <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2011/11/29083648/4>, 19. 6. 2014.

<sup>25</sup> G. Mc Ivor, C. Pirnat, Ch. Grafl, "Unpaid work as an alternative to imprisonment for fine default in Austria and Scotland", *European Journal of Probation* 2/2013, 3.

<sup>26</sup> Council Framework Decision 2005/214/JHA of 24 February 2005 on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32005F0214>, 1. 7. 2014.

novčane kazne ili globe. Iako je predviđeno pojednostavljenje procedure izvršenja stranih sudskih odluka, ipak se predviđaju posebne okolnosti pod kojima bi bilo moguće da nadležno telo države članice odbije takav zahtev druge države. Razlozi su različiti i odnose se na dejstvo zabrane *ne bis in idem*, okolnost da osoba uživa diplomatski imunitet ili neke druge privilegije zbog kojih je isključena mogućnost da prema njoj bude pokrenut kazneni postupak, kao i kada je iznos kazne manji od 70 eura. Krajnji rok za implementaciju ove Okvirne odluke bio je 2007. godine, ali do sada nisu sve članice Evropske unije postupile po toj odluci.<sup>27</sup>

#### 4. Zaključak

Analizirani primeri iz stranog prava pokazuju da su supletorne kazne specifične po tome što zamenjuju (supstituiraju) neplaćenu novčanu kaznu i što predstavljaju prinudnu meru koja se koristi u postupku izvršenja novčane kazne. Njihova primena je fakultativna i nastupa kao posledica slobodnog izbora kažnjene osobe, koja se opredelila da neće platiti novčanu kaznu koja joj je izrečena. Bez obzira na to, kao i na činjenicu da se supletorni zatvor koristi radi prinude na plaćanje, u postupku izvršenja se moraju poštovati osnovna prava lica lišenih slobode. Čini se da primeri iz anglo-saksonskog i švedskog prava pokazuju prednosti pristupa u kome se zatvaranje radi plaćanja primenjuje kao poslednja mogućnost kada okolnosti slučaja ukazuju da dužnik namerno izbegava da izvrši svoje imovinske obaveze iako je to u mogućnosti da učini. Interesantan je i francuski model po kome pokušaj prinudne naplate iz imovine dužnika prethodi zatvaranju. U germanskim sistemima, međutim, ceo smisao primene supletorne kazne jeste u izbegavanju postupka prinudne naplate (za koji se smatra da opterećuje državu i vodi odugovlačenju izvršenja). Taj pristup je do sada tradicionalno bio prihvaćen i u kaznenom zakonodavstvu Srbije, a, kako se vidi, ne može uspešno da reši situacije u kojima neplatiša ima materijalnih sredstava, ali radije bira da bude zatvoren, nego da plati ono što duguje. Pri tome iznos novčane kazne može višestruko da nadmaši trajanje supletornog zatvora, naročito ako je reč o kaznama za carinske ili poreske prekršaje ili krivična dela učinjena iz koristoljublja.

Uporedno istraživanje načina izvršenja supletornih kazni ukazuje na prednosti jedinstvenog, centralizovanog nadziranog i fleksibilnog sistema

<sup>27</sup> Internet stranica European Commission (Justice), [http://ec.europa.eu/justice/criminal/recognition-decision/financial-penalties/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/criminal/recognition-decision/financial-penalties/index_en.htm), 1. 7. 2014.

u kome je moguće primeniti postupno sve teža sredstva izvršenja, tako da zatvaranje sledi kao najteža mera prinude. Suprotno tome, kogentna norma koja propisuje dužnost suda ili organa zaduženog za izvršenje sudske odluke da odmah zameni neplaćenu novčanu kaznu kaznom zatvora ne doprinosi efikasnoj realizaciji finansijske obaveze. Na to ukazuju primeri iz nemačke sudske prakse. Kako su slična rešenja prisutna u našem kaznenom zakonodavstvu, bilo bi celishodno menjati ih. Prema tome, domaći zakonodavac trebalo bi da bude inspirisan stranim rešenjima u kojima se olakšava dužnikov položaj tako što se dozvoljava dogovor oko načina realizacije finansijske obaveze, ali uz čvrste garancije dužnika da će takav dogovor ispuniti ili uz stvaranje uslova da svoju obavezu „odradi“. Tako bi zatvaranje onog ko ne plati preostalo kao poslednja prinudna mera, a ne bi bilo najčešći „izvor“ kratkotrajnih kazni zatvora u Srbiji, kao što je to sada slučaj.

**Prof. Nataša Mrvić Petrović, Ph. D**

Principal Research Fellow

Institute of Comparative Law, Belgrade

## **IMPRISONMENT FOR UNPAID FINES IN EUROPEAN LEGISLATIONS**

### Summary

This paper analyzes the imprisonment for debtors to pay a fine for a felony or misdemeanor. Legal nature imprisonment for unpaid fine is debatable. Unclear criminal-political reasons for default. The author compares the imprisonment for unpaid fines in German and French law, and the experience in practice in Germany, Sweden, England and Wales and Scotland. Cultural differences between societies affect the commitment of citizens to pay a fine, but in general it can be concluded that that the effective enforced collection (from the earnings or assets of the debtor) or replacement work in the public interest rather than mandatory use of imprisonment for unpaid fines.

**Key words:** imprisonment for unpaid fines, community sanctions, England, France, Germany, Scotland, Sweden.