

Dražen Tripalo*

III. KAKO SUDJELOVATI U POSTUPKU IZVRŠENJA - MIŠLJENJE SUCA

Stav da *načelo legaliteta* i tijekom izvršavanja kaznenopravnih sankcija (posebno kazne zatvora koja predstavlja bitno ograničavanje ljudskih sloboda) zahtijeva veća jamstva od onih koja mogu pružiti administrativna tijela rezultirao je ustrojavanjem *sudske kontrole izvršavanja kazne zatvora* kroz institut *suca izvršenja*.

Iako je i Zakon o izvršenju sankcija izrečenih za kaznena djela, privredne prijestupe i prekršaje¹ u stavcima 2. i 3. članka 88. u poglavlju "Nadzor nad radom kaznenih organa" predviđao da "nadzor u pogledu zakonitog i pravilnog postupanja prema osobama koje izdržavaju kaznu u zatvorima obavlja i predsjednik županijskog suda ili sudac koga odredi", te da je on "obvezan povremeno obilaziti osuđene osobe i obavještavati se o postupanje prema tim osobama i o uvjetima koji omogućuju zakonito i pravilno postupanje, kao i poduzimati potrebe mjere da se uočeni nedostaci otklone", nisu postojale odredbe koje bi preciznije odredile ovlasti suda prema penalnoj administraciji u slučaju uočavanja propusta u postupanju ili nezakonitosti odluka. Stoga se ovakav sudski nadzor, ako ga je u praksi uopće i bilo, mogao svesti na eventualno upozoravanje ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa na uočene nepravilnosti.

Stupanje na snagu Zakona o izvršavanju kazne zatvora (nastavno: ZIKZ) je nakon njegovog donošenja² u dva navrata odgađano³, a početak primjene odredaba koje se odnose na suca izvršenja "pomaknut" je na daljnjih šest mjeseci nakon samog stupanja ZIKZ na snagu, dakle, do 1. siječnja 2002. godine.

* sudac Županijskog suda u Zagrebu

¹ Narodne novine broj 21/74., 39/74., 55/88., 19/90., 66/93. i 73/00

² Narodne novine broj 128 od 30.11.1999.

³ Narodne novine broj 55 od 01.06.2000., ispravak broj 59 od 16.06.2000. i broj 129 od 22.12.2000.

Osim toga, stavkom 2. članka 183. ZIKZ određeno je da će, do početka primjene odredbi tog Zakona koje se odnose na suca izvršenja, poslove iz njegove nadležnosti obavljati tijelo državne vlasti koje je takve poslove obavljalo prema Zakonu o izvršenju sankcija izrečenih za kaznena djela, privredne prijestupe i prekršaje, odnosno predsjednik nadležnoga županijskog suda, glede novih poslova propisanih tim Zakonom.

Iz ovoga proizlazi da se služba sudaca izvršenja koji će početi s radom tek 1. siječnja 2001. godine do tada mora pripremiti, da se tada mora i ustrojiti te da se mora obaviti i "prijenos" poslova koji s onih tijela koja su ih do sada obavljala trebaju prijeći na suca izvršenja (primjerice, upućivanje osuđenika na izdržavanje kazne zatvora koje je do sada bilo u nadležnosti predsjednika općinskih sudova, odnosno odobravanju i opozivu prekida izdržavanja kazne zatvora o kojemu je do sada odlučivalo ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa).

Poslove suca izvršenja koji su, prema ZIKZ, novi, dakle, koji do sada nisu bili u nadležnosti nekog drugog tijela državne vlasti, trebali bi obavljati predsjednici nadležnih županijskih sudova.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju kazne zatvora⁴ (nastavno: Novela ZIKZ) nije bitnije izmijenio ulogu suca izvršenja u odnosu na ranije predviđena rješenja. Međutim, budući da se odredbe osnovnog Zakona koje se odnose na suca izvršenja još nisu počele primjenjivati, prikaz njegove nadležnosti, načina postupanja, odnosa s penalnom administracijom te načela organiziranja službe sudaca izvršenja, kao i predvidivih problema i teškoća vezanih uz njegov rad ukazuje se u ovome trenutku korisnim za buduću praksu.

9. Nadležnost suca

Sudac izvršenja ustanovljuje se u županijskom sudu za područje njegove mjesne nadležnosti (članak 41. stavak 1. ZIKZ).

Iako je prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama ZIKZ sadržavao i prijedlog izmjene ove odredbe na način da suci izvršenja budu suci općinskih sudova, i to

⁴ Narodne novine broj 59 od 30.06.2001., ispravak broj 67 od 24.07.2001.

onih koji se nalaze u sjedištima županijskih sudova, u usvojenom tekstu Zakona o izmjenama i dopunama ZIKZ ova odredba nije mijenjana. Opravdanje nadležnosti županijskih sudova za sudsku kontrolu izvršavanja kazne zatvora nalazi se u činjenici bolje ekipiranosti tih sudova i većeg iskustva njihovih sudaca.

9.1. Stvarna nadležnost suca izvršenja

a) Stavak 1. članka 42. propisuje djelatnosti i način postupanja suca izvršenja na način da određuje da on "štiti prava zatvorenika, nadzire zakonitost u postupku izvršavanja kazne zatvora, te osigurava ravnopravnost i jednakost zatvorenika pred zakonom." Ova opća odredba treba biti *polazište pri tumačenju* eventualnih praznina i nejasnoća u Zakonu, kako onih koje se tiču prava zatvorenika, tako i onih koje bi se odnosile na ovlasti suca izvršenja.

b) Analizirajući poslove suca izvršenja koji su mu dani u nadležnost, može se zaključiti da se veći dio tih poslova odnosi na njegovo prvostupanjsko postupanje, dakle, na donošenje u prvome stupnju odluka (rješenja) o pojedinim pitanjima koja su do sada bila u nadležnosti sudbene vlasti (i to uvjetno rečeno, jer su ti poslovi bilo organizirani kao poslovi sudske, odnosno pravosudne uprave⁵), kao i onih iz dosadašnje nadležnosti izvršne vlasti (ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa ili upravitelja kaznenih ustanova).

c) Značajna novost je nadzorna djelatnost suca izvršenja - njegovo postupanje kao tijela drugog stupnja u odnosu na odluke upravitelja kaznionice, odnosno zatvora (određeno kao sudska zaštita prava), kao i postupanje suca izvršenja povodom pritužbi zatvorenika.

9.1.1. Prvostupanjska nadležnost

U pojedinim točkama stavka 2. članka 42. nabrojani su samo neki od prvostupanjskih poslova suca izvršenja, a iz pojedinih odredbi Zakona proizlazi njegovo postupanje u prvom stupnju koje rezultira *donošenjem rješenja* u slučajevima:

⁵ jer su isti bili navedeni i u članku 25. i u članku 38. Zakona o sudovima (Narodne novine broj 3 od 14.01.1994., broj 100 od 28.11.1996., broj 131 od 05.12.1997. i broj 129 od 22.12.2000.)

- a) upućivanja osuđenika na izdržavanje kazne zatvora** - glava VIII. ZIKZ (koje je do sada bilo u nadležnosti općinskih sudova; pri tome sudac izvršenja, ako se izvršava kazna zatvora do šest mjeseci, osuđenika upućuje u najbliži zatvor prema mjestu prebivališta; u protivnom, upućuje ga u Središnji državni zatvor u Zagrebu radi psihosocijalne dijagnostike, a odluku o kaznionici, odnosno zatvoru donosi Središnji ured Uprave za zatvorski sustav);
- b) odgode i opoziva odgode izvršavanja kazne zatvora** - glava IX. ZIKZ (do sada također u nadležnosti općinskih sudova, pri čemu se napominje da je predsjednik nadležnog općinskog suda to rješenje, prema članku 102. stavak 3. Zakona o izvršenju sankcija izrečenih za kaznena djela, privredne prijestupe i prekršaje donosio po Zakonu o općem upravnom postupku);
- c) upućivanja zatvorenika u psihijatrijsku ustanovu** - članak 112. ZIKZ (iz odredbe ovog članka proizlazilo bi da sudac izvršenja donosi rješenje o prisilnom smještaju za koje je inače nadležan sudac pojedinac županijskog suda u izvanparničnom postupku; i Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama upućuje na ZIKZ⁶, pa je člankom 112. ZIKZ, dakle, ustanovljena posebna nadležnost suca izvršenja i za postupanje u tom specifičnom postupku);
- d) osamljenja i obustave osamljenja** - članak 139. ZIKZ (osamljenje je jedna od posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti koje se primjenjuju prema opasnom zatvoreniku⁷, i ne predstavlja stegovnu mjeru, ali zbog svog preventivnog karaktera s jedne strane, i posebne težine s druge strane zahtijeva postupak pred sucem izvršenja koji treba isključiti mogućnost zlouporaba);

⁶ Članak 51. Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama (Narodne novine broj 111/97 od 22.10.1997. i 128/99 od 30.11.1999.): (1) Kad se kod osobe koja se nalazi na izdržavanju kazne zatvora utvrdi postojanje duševnih smetnji, postupit će se prema odredbama zakona kojim se propisuje izvršenje kaznenopravnih i prekršajnih sankcija. (2) Postupak prema osobama iz stavka 1. ovoga članka osim u pogledu prisilnog smještaja izjednačen je s postupkom prema drugim osobama s duševnim smetnjama.

⁷ "kod kojeg postoji opasnost od bijega, nasilnih radnji prema osobama ili stvarima, opasnost od samoubojstva ili samoozljeđivanja, ili ugrožavanja sigurnosti i reda koje se na drugi način ne mogu otkloniti" - stavak 1. članka 135. ZIKZ

- e) izricanja stegovne mjere u slučaju stegovnog prijestupa počinjenog protiv upravitelja** - članak 148. stavak 12. ZIKZ (stegovni postupak inače vodi i odluku donosi upravitelj ili osoba koju on odredi; međutim, ako je stegovni prijestup počinjen protiv upravitelja, ukazuje se nužnim da stegovni postupak pokreće, vodi i mjeru izriče sudac izvršenja kao objektivna i nepristrana osoba izvan sustava zatvora, odnosno kaznionice);
- f) prekida izdržavanja kazne zatvora i opoziva prekida** - glava XXIII. ZIKZ (do sada u nadležnosti ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa);
- g) određivanja ili izmjene uvjeta uvjetno otpuštenog osuđenika te opoziva uvjetnog otpusta** - članci 161. i 162. ZIKZ (napominje se da je ZIKZ, prije posljednje Novele, predviđao da sudac izvršenja donosi i odluku o uvjetnom otpustu; međutim, od ovoga se, prihvaćajući stav da je uvjetni otpust prvenstveno penološki institut čija primjena treba ovisiti o ocjeni ostvarenja svrhe izvršavanja kazne zatvora⁸, odustalo te će se ponovno ustrojiti povjerenstvo, u kojem će sudjelovati i sudac izvršenja, a koje će donositi odluku o uvjetnom otpustu; uloga suca izvršenja u kontroli uvjetnog otpusta pojačana je određivanjem nadzora nad uvjetno otpuštenim kao njegove obveze, a ne ovlasti);
- h) računanja kazne kao i zastare kazne ili obustave zbog smrti** – ako o tome nije odlučio nadležni sud - članak 42. stavak 2. točke 5. i 6. ZIKZ (prema članku 158. stavak 2. Zakona o kaznenom postupku, "ako se pojavi sumnja u dopuštenost izvršenja sudske odluke ili u računanje kazne ... odlučit će o tome posebnim rješenjem predsjednik prvostupanjskog vijeća, odnosno sudac pojedinac"; postupanje suca izvršenja dolazi, dakle, u obzir, samo ako sud koji je donio presudu u prvom stupnju ne postupi po citiranom članku; zastara izvršenja kazne zatvora ili smrt osuđenika - do koje dođe prije započinjanja izvršavanja kazne zatvora jer je postupak u slučaju smrti zatvorenika reguliran

⁸ članak 2. ZIKZ: "Glavna svrha izvršavanja kazne zatvora jest, uz čovječno postupanje i poštovanje dostojanstva osobe koja se nalazi na izdržavanju kazne zatvora (u daljnjem tekstu: zatvorenik), njegovo osposobljavanje za život na slobodi u skladu sa zakonom i društvenim pravilima."

člankom 114. ZIKZ - predstavljaju smetnje za izvršenje sudske odluke i opravdano je da u tom slučaju rješenjem odlučuje sudac izvršenja).

Iz iznesenog proizlazi da je prvostupanjsko postupanje suca izvršenja svedeno na donošenje odluka bitnih za izvršavanje kazne zatvora - onih koje su i do sada bile u sudskoj nadležnosti, kao i odluka iz dosadašnje nadležnosti upravnih tijela, a koje se odnose na tijek izvršavanja te kazne i najvažnijih pitanja vezana uz osnovna prava zatvorenika.

9.1.2. Drugostupanjska nadležnost - sudska zaštita

Drugostupanjsko postupanje suca izvršenja predstavlja najvažniji oblik sudske kontrole izvršavanja kazne zatvora. Novelom ZIKZ to je i naglašeno kroz novu formulaciju točke 2. stavka 2. članka 42. prema kojoj sudac izvršenja odlučuje "o sudskoj zaštiti prava odlučivanjem o žalbi protiv odluke upravitelja u slučajevima predviđenim ovim Zakonom."⁹

Naime, sudac izvršenja nadležan je za donošenje odluke o žalbi zatvorenika protiv odluke svake upravitelja (članak 45. ZIKZ).

Usprkos ovakvoj općoj odredbi ZIKZ, govoreći o pojedinim odlukama upravitelja, na više mjesta ponavlja da zatvorenik protiv tih odluka ima pravo žalbe, pri čemu se nigdje ne određuje da bi žalba iznimno imala suspenzivni karakter koji je otklonjen prvom rečenicom stavka 2. članka 45. ZIKZ (npr. članak 126. stavak 5. i članak 146. stavak 3. ZIKZ).

Drugostupanjskom odlukom sudac izvršenja može, prema stavku 3. članka 42. ZIKZ, ukinuti, preinačiti ili potvrditi odluku upravitelja.

Napominje se da je ZIKZ, prije Novele, predviđao i nadležnost suca izvršenja da odlučuje o žalbi protiv odluke Ministarstva pravosuđa. Međutim, ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa u postupku izvršavanja kazne zatvora u pravilu ne donosi pojedinačne odluke, pa se ovako formulirano pravo žalbe zatvorenika pokazalo upitnim.

⁹ Prema ranijem čl. 42. st. 2. toč. 2. ZIKZ, sudac izvršenja imao je poduzimati radnje i odlučivati o "zahtjevu za sudsku zaštitu prava iz ovoga Zakona", a njegove ovlasti u drugostupanjskom djelovanju bile su regulirane stavkom 3. istog članka

I nakon Novele ZIKZ ostao je sporan odnos zahtjeva za sudsku zaštitu prava zatvorenika s pravom žalbe protiv odluke penalne administracije.

Naime, stavkom 1. članka 17. ZIKZ ustanovljeno je pravo zatvorenika na podnošenje zahtjeva za sudsku zaštitu protiv postupka i odluke kojom se on nezakonito prikraćuje ili ograničava u nekom pravu iz tog Zakona.

Već ranije je istaknuto da je najvažniji oblik sudskog nadzora izvršavanja kazne zatvora drugostupanjsko postupanje suca izvršenja (v. točku 9.1.2.), i kroz ranije citiranu odredbu točke 2. stavka 2. članka 42. ZIKZ to je Novelom i naglašeno, ali postupak suca izvršenja povodom zahtjeva za sudsku zaštitu koji bi bio različit od drugostupanjskog postupanja odredbama ZIKZ nije posebno reguliran. Stoga i nakon donošenja Novele ostaje sporan odnos ove dvije odredbe, tj. pitanje da li se sudska zaštita iscrpljuje odlukom suca izvršenja o žalbi zatvorenika protiv odluke upravitelja.

Prvi prijedlog Novele ZIKZ sadržavao je brisanje citiranog članka 17. i vezivanje zahtjeva za sudsku zaštitu s drugostupanjskom aktivnošću suca izvršenja kroz predloženu (i prihvaćenu) izmjenu točke 2. stavka 2. članka 42. ZIKZ. Međutim, nakon prvog čitanja Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZIKZ i primjedbi u saborskoj raspravi kroz koje se insistiralo na starom određenju zahtjeva za sudsku zaštitu, članak 17. ostao je neizmijenjen.

Pri tome valja naglasiti da je u ranijim analizama ovog prava ukazivano da je sudac izvršenja, postupajući povodom zahtjeva za sudsku zaštitu, bio ovlašten ispitivati samo zakonitost, a ne i stručnu opravdanost odluke ili postupka penalne administracije, za razliku od njegovog drugostupanjskog postupanja, u kojem on, uz zakonitost, ocjenjuje i stručnu opravdanost donesene odluke penalne administracije¹⁰.

Smatram, međutim, da pravo suca izvršenja na procjenu stručne opravdanosti upravne odluke ne proizlazi iz odredbe stavka 1. članka 42. ZIKZ¹¹, koja bi trebala

¹⁰ Vidi: M. Josipović, G. Tomašević: *Novo hrvatsko izvršno kazneno pravo*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 6, broj 2/1999, str. 626-627

¹¹ "Sudac izvršenja štiti prava zatvorenika, nadzire zakonitost u postupku izvršavanja kazne zatvora, te osigurava ravnopravnost i jednakost zatvorenika pred zakonom."

biti polazište pri tumačenju zakonskih praznina i proturječja. Tako se, primjerice, odluka upravitelja o uskrati dopisivanja zatvorenika (članak 124. stavak 3. ZIKZ) može pred sućem izvršenja pobijati žalbom zbog nepostojanja sigurnosnih razloga kao okolnosti kojima ZIKZ uvjetuje ovakvu uskratu te se drugostupanjsko postupanje suca izvršenja tu pojavljuje s ciljem ocjene zakonitosti odluke upravitelja, a ne ocjene njene stručne opravdanosti.

Stoga se sudska zaštita, u situaciji nepostojanja drugih odredbi o njenom sadržaju, iscrpljuje podnošenjem žalbe protiv odluke penalne administracije, na koju zatvorenik ima pravo temeljem članka 45. ZIKZ.

Dakako, ne isključuje se mogućnost povrede prava zatvorenika i nekim postupkom penalne administracije koji ne mora prethoditi nekoj odluci protiv koje bi se zatvorenik mogao žaliti. Međutim, u takvim bi se slučajevima za zaštitu prava zatvorenika ukazao dostatnim institut pritužbe koji omogućuje sudska kontrolu zakonitosti postupanja prema njemu.¹²

9.1.3. Nadležnost povodom pritužbi

Zatvorenik, prema članku 15. ZIKZ, ima pravo pritužbe na postupak i odluku zaposlenika kaznionice, odnosno zatvora i tu pritužbu on može podnijeti upravitelju kaznionice, odnosno zatvora, sucu izvršenja, ili Središnjem uredu Uprave za zatvorski sustav.

Iz citiranog članka proizlazi da se pritužba zatvorenika može odnositi na postupak i odluku zaposlenika kaznionice, odnosno zatvora. Dakako, za postupanje po pritužbi zatvorenika na postupak ili odluku zaposlenika kaznionice ili zatvora primarno je nadležan upravitelj, i za očekivati je da će većina pritužbi upravo njemu biti upućena.

¹² Ovdje valja napomenuti da je Novelom izmijenjen stavak 2. članka 154. na način da je nadležnost suca izvršenja za odlučivanje povodom žalbe protiv rješenja o premještanju zamijenjena nadležnošću ravnatelja Uprave za zatvorski sustav. Razlozi za ovo bili su okolnost da rješenje o premještanju kažnjenika donosi ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa cijeneći tretmanske pokazatelje i potrebe te da to tijelo, za razliku od suca izvršenja, ima uvid u stanje u svim kaznionicama i zatvorima. Stoga je zaključeno da je svrsishodnije da odluku u drugom stupnju donosi ravnatelj Uprave za zatvorski sustav, a ne sudac izvršenja.

Pritužba zatvorenika na odluku samog upravitelja, iako ovim člankom nije isključena, u praksi se vjerojatno neće pojavljivati, jer zatvorenik, prema citiranom članku 45. Zakona, ima pravo žalbe protiv te odluke (a o žalbi, kako je rečeno pod točkom 9.1.2., odlučuje sudac izvršenja). Stoga je za očekivati da će se pritužbe sucu izvršenja podnositi u pravilu protiv postupaka upravitelja u kojima neće biti donesena neka odluka (npr. kada upravitelj propusti odlučiti o nekom zahtjevu ili ranijoj pritužbi zatvorenika upućenoj upravitelju).

Zakon ne određuje posebne ovlasti suca izvršenja pri ispitivanju osnovanosti pritužbe zatvorenika, za razliku od ovlaštenja koja u odnosu na kaznionicu, odnosno zatvor ima Središnji ured Uprave za zatvorski sustav koji, prema članku 15., Zakona, nad radom kaznionica i zatvora i nad provedbom Zakona obavlja upravni nadzor, ali o ovim ovlastima bit će više govora u poglavlju o odnosu suca i penalne administracije.

9.1.4. Ostali poslovi suca izvršenja

Osim opisanih postupaka koje sudac izvršenja provodi u prvostupanjskom i drugostupanjskom sudovanju, u kojim postupcima on donosi rješenja, ZIKZ propisuje određene poslove suce izvršenja koji nisu neposredno vezani uz navedene postupke.

Tako, primjerice, sudac izvršenja, prema izmijenjenom članku 47. ZIKZ, najmanje jedanput godišnje obilazi zatvorenike, razgovara s njima i upućuje ih u njihova prava iz toga Zakona i načine ostvarivanja tih prava. Ranijom odredbom tog članka, sudac izvršenja je najmanje jedanput godišnje trebao i "razmatrati tijekom izvršavanja kazne zatvora kaznenika osuđenih na kaznu zatvora iznad pet godina". Međutim, takva djelatnost suca izvršenja prelazila bi okvire njegove uloge nadzora zakonitosti u postupku izvršavanja kazne zatvora koja proizlazi iz citiranog stavka 1. članka 42. ZIKZ, pa je ovaj dio te odredbe brisan.

Sudac izvršenja ima, osim ranije opisanih ovlasti određivanja ili izmjene uvjeta uvjetno otpuštenog osuđenika te opoziva uvjetnog otpusta (v. 9.1.1.g.), obvezu poduzimanja radnji vezanih za pripreme otpusta osuđenika (stavak 5. članka 164. ZIKZ), kao i pružanja pomoći osuđeniku nakon otpusta (članak 165. ZIKZ), pri čemu on surađuje s nadležnim centrom za socijalnu skrb, kojemu čak rješenjem

može naložiti poduzimanje neke od potrebnih mjera iz članka 163. ZIKZ¹³. U mjere pomoći poslije otpusta treba svrstati i odlučivanje suca izvršenja, a prema stavku 4. članka 167. ZIKZ, o potrebi smještaja otpuštene osobe na liječenje u zdravstvenu ustanovu. Zbog specifičnosti ovih rješenja koja sudac izvršenja donosi nakon izdržane kazne zatvora, pa se očigledno ne radi o sudskoj nadležnosti neposredno vezanoj uz izdržavanje te kazne, ista nisu uvrštena u prvostupanjsko postupanje suca izvršenja.

U odnosu na ranijim Zakonom određene ovlasti suca izvršenja u poslovima međunarodne suradnje valja istaći da su dio IV. i glava XXVIII. Novelom brisani, jer je već člankom 504. Zakona o kaznenom postupku (kojim su ostavljene na snazi glave XXX. i XXXI. Zakona o krivičnom postupku) najavljeno donošenje posebnih zakona koji trebaju jedinstveno regulirati međunarodnu pravnu pomoć u kaznenim stvarima.

9.2. Mjesna nadležnost

Iz članka 43. ZIKZ proizlazi načelo da je za radnje koje se poduzimaju prema osuđeniku koji se (još ili više) ne nalazi na izdržavanju kazne zatvora mjesno nadležan sudac izvršenja njegovog prebivališta, odnosno boravišta (iznimke su slučajevi kada je osuđenik u pritvoru, u kojem slučaju je za upućivanje na izdržavanje kazne nadležan sudac izvršenja prema mjestu pritvaranja¹⁴, odnosno kad je osuđeniku prebivalište ili boravište nepoznato ili je u inozemstvu, ili je on osuđen u odsutnosti, u kojim slučajevima upućivanje vrši sudac izvršenja nadležan prema mjestu donošenja prvostupanjske presude¹⁵), i to načelo se primjenjuje za određivanje mjesne nadležnosti suca izvršenja za upućivanje na izdržavanje kazne, za odgodu i opoziv odgode, za opoziv prekida izdržavanja kazne, za opoziv uvjetnog otpusta i za mjere pomoći poslije otpusta.

¹³ osiguranja smještaja i prehrane, osiguranja liječenja, savjeta o izboru prebivališta, odnosno boravišta, usklađivanja obiteljskih odnosa, pronalaženja zaposlenja, dovršenja stručnog osposobljavanja, davanja novčane potpore za podmirenje najnužnijih potreba, te drugih oblika pomoći i podrške

¹⁴ članak 48. stavak 3. ZIKZ

¹⁵ članak 48. stavak 4. ZIKZ

Ostale prvostupanjske, i po prirodi stvari drugostupanjske odluke donosi sudac izvršenja nadležan prema mjestu izdržavanja kazne zatvora.

U slučaju promjene okolnosti temeljem kojih se određuje mjesna nadležnost (premještaja zatvorenika, promjene mjesta prebivališta uvjetno otpuštenog osuđenika i slično), sudac izvršenja koji je započeo postupak dostavit će drugom nadležnom sucu izvršenja prijepis spisa¹⁶.

Odredbe o mjesnoj nadležnosti bitne su upravo radi valjane procjene potrebnog broja sudaca izvršenja, pri čemu treba imati u vidu kako broj upućivanja na izdržavanje kazne zatvora s područja pojedinog županijskog suda, tako i broj zatvorenika na području pojedinih sudova.

10. Način postupanja sudaca izvršenja u pojedinim segmentima stvarne nadležnosti

Opće odredbe o postupku pred sucem izvršenja sadrži članak 44. ZIKZ, koji Novelom nije bitnije mijenjan, pa i dalje egzistira inkvizicijski element koji proizlazi iz mogućnosti suca izvršenja da neke postupke pokrene po službenoj dužnosti (neki se postupci, po prirodi stvari, moraju pokrenuti po službenoj dužnosti, kao, npr. postupak upućivanja na izdržavanje kazne zatvora), ali i pokretanje postupka temeljem prijedloga, odnosno žalbe stranaka.

Novelom je državni odvjetnik otklonjen kao stranka u postupku, tako da sada stranke ostaju zatvorenik i kaznionica, odnosno zatvor. Naime, državni odvjetnik niti ranije nije imao neku posebnu ulogu u postupku pred sucem izvršenja koji je prvenstveno vezan uz zaštitu prava kažnjenika.

Načelno se u postupku pred sucem izvršenja, uz proklamiranje vođenja tog postupka na način kojim se, prema temeljnim načelima, jamči djelotvorna zaštita zatvorenikovih prava i interesa, supsidijarno primjenjuje Zakon o kaznenom postupku, i to u dijelu u kojem se odnosi na odlučivanje o žalbi na sjednici vijeća. Ipak, kontradiktornost postupka pred sucem izvršenja ne proizlazi samo iz pravilu suprotstavljenih interesa stranaka, već i obveze suca da omogući

¹⁶ članak 43. stavak 3. ZIKZ

strankama da se očituju o činjenicama i o navodima suprotne stranke, te da predlože utvrđivanje novih činjenica i pribavljanje novih dokaza.

Zatvorenik tijekom postupka ima i pravo na stručnu pomoć opunomoćenika iz redova odvjetnika, uz mogućnost njegovog postavljanja po službenoj dužnosti zatvoreniku koji je slabog imovnog stanja.

Pravo suca da ročište održi izvan sudske zgrade konkretizirano je na način da se ročište može održati u odgovarajućim prostorijama kaznionice, odnosno zatvora, a ispuštena je potreba obrazloženog prijedloga upravitelja, što, dakako, ne isključuje mogućnost njegove inicijative za donošenje takve odluke suca izvršenja. Općenito je pravo suca izvršenja da u pokrenutom postupku pregledava sve službene dokumente¹⁷ ograničeno je na ovlast pregledavanja svih službenih dokumenata *koji se odnose na zatvorenika*, a radi otklanjanja mogućih dvojbi i jasnijeg određenja.

10.1. U prvostupanjskom postupku

ZIKZ za neke od posebnih postupaka suca izvršenja, dakako uz poštivanje načela formuliranih u članku 44., predviđa i posebna pravila. Tako, primjerice, za upućivanje na izdržavanje kazne zatvora ZIKZ, uz odredbe materijalnopravne naravi o određivanju zatvora u koji osuđenik ima biti upućen, određuje koje podatke će sudac izvršenja prikupiti, nalaže pozivanje osuđenika radi uručenja rješenja o upućivanju, upoznavanje osuđenika s mogućnošću odgode izvršavanja kazne, određuje i sadržaj rješenja o upućivanju, dokumente koje treba dostaviti kaznionici, odnosno zatvoru, nalaganje raspisivanja tjeralice i drugo.

Protiv rješenja suca izvršenja donesenih u prvom stupnju stranke, opunomoćenik osuđenika, odnosno zatvorenika, kao i osobe navedene u članku 363. stavku 1. i 2. Zakona o kaznenom postupku mogu izjaviti žalbu o kojoj odlučuje vijeće županijskog suda (prema članku 20. stavak 5. Zakona o kaznenom postupku, to je vijeće sastavljeno od tri suca). Ovdje valja naglasiti da bi potpuno dvostupanjsko sudovanje bilo zajamčeno samo ako bi o žalbi protiv rješenja suca

izvršenja odlučivao Vrhovni sud Republike Hrvatske, što bi pridonijelo i ujednačavanju prakse, ali bi se ovo trebalo nadoknaditi obvezom Vrhovnog suda Republike Hrvatske da najmanje jedanput godišnje saziva sastanak sudaca izvršenja radi ujednačavanja provedbe ZIKZ¹⁸.

Rok za žalbu protiv rješenja suca izvršenja iznosi tri dana, a žalba, prema Noveli, nema suspenzivni karakter, osim kada tim Zakonom nije drukčije propisano¹⁹. Novelirani ZIKZ izrijekom predviđa da žalba zadržava izvršenje rješenja o upućivanju na izdržavanje kazne zatvora²⁰.

ZIKZ propisuje i roku od osam dana u kojem vijeće mora odlučiti o žalbi²¹.

10.2. U drugostupanjskom postupku

Opći rok za žalbu zatvorenika protiv odluke upravitelja iznosi osam dana, a žalba, načelno, ne zadržava izvršenje te odluke²².

Usprkos ovakvoj jasnoj odredbi, u ZIKZ je ovo na više mjesta ponovljeno, bez izmjene roka, odnosno bez davanja žalbi suspenzivnog karaktera²³.

Umjesto roka od osam dana, na više mjesta su određeni kraći rokovi: tako su rokovi za žalbu: protiv rješenja o uskrati posjete 24 sata²⁴, protiv rješenja o smještaju na odjel pojačanog nadzora 3 dana²⁵, protiv rješenja o izrečenoj stegovnoj mjeri 48 sati²⁶.

Stavkom 2. članka 45. ZIKZ određen je i rok u kojemu sudac izvršenja mora donijeti odluku o žalbi, a koji iznosi tri dana.

¹⁷ "... posjećuje prostorije kaznionice, odnosno zatvora, te činjenice utvrđuje i na drugi način", kako je to određivao stavak 6. članka 44. ZIKZ

¹⁸ članak 41. stavak 4. ZIKZ

¹⁹ članak 46. stavak 1. ZIKZ

²⁰ članak 50. stavak 1. ZIKZ

²¹ članak 46. stavak 2. ZIKZ

²² članak 45. stavci 1. i 2. ZIKZ

²³ npr. u članku 118. stavak 3., članku 126. stavak 5., članku 137. stavak 2., članku 146. stavak 3., članku 148. stavak 6.,

²⁴ članak 118. stavak 3. ZIKZ

²⁵ članak 137. stavak 2. ZIKZ

²⁶ članak 148. stavak 6. ZIKZ

ZIKZ je odredio da žalba zatvorenika zadržava izvršenje rješenja kojim se zatvoreniku nalaže naknada štete²⁷.

Protiv odluke suca izvršenja donesene u drugom stupnju nema žalbe. Iznimka je predviđena člankom 148. stavak 6. ZIKZ²⁸.

10.3. U postupanju povodom pritužbi

Pravo zatvorenika na pritužbu na postupak i odluku kaznionice, odnosno zatvora koje je regulirano člankom 15. ZIKZ u dijelu u kojem se odnosi na suca izvršenja Novelom nije mijenjano²⁹.

Pismena pritužba sucu izvršenja ili Središnjem uredu Uprave za zatvorski sustav, podnosi se neposredno i isključena je mogućnost da uprava kaznionice, odnosno zatvora napravi uvid u pritužbu, a usmenu pritužbu zatvorenik može podnijeti bez nazočnosti zaposlenika kaznionice, odnosno zatvora.

Forma pritužbe određuje i formu odgovora (na pisanu pritužbu odgovorit će se pisanim putem), a rok za odgovor suca izvršenja na pritužbu iznosi petnaest dana.

Iako ZIKZ nema detaljnijih odredbi koje bi preciznije regulirale postupak suca izvršenja upravo povodom pritužbe zatvorenika, sve što je rečeno općenito o postupku pred sucem izvršenja, a što proizlazi iz odredaba članka 44. ZIKZ, ima se primijeniti i u postupku povodom pritužbe zatvorenika, pa, dakle, nije isključeno niti održavanje ročišta pred sucem, provođenje dokaza u kontradiktornom postupku i slično.

Nedostaju, međutim, odredbe koje bi regulirale ovlasti suca izvršenja u slučaju da on, nakon provedenog postupka, utvrdi da su počinjene povrede odredaba ZIKZ.

Radi ocjene kakve ovlasti u tom slučaju ima sudac izvršenja valja prvenstveno ukazati na odredbe ZIKZ koje se odnose na nadzor nad radom kaznionica i

²⁷ članak 150. stavak 3. ZIKZ

²⁸ Ako sudac izvršenja preinači odluku upravitelja o izrečenoj stegovnoj mjeri, upravitelj može u roku od četrdeset osam sati zahtijevati da o tome konačnu odluku donese sudsko vijeće. Zahtjev upravitelja zadržava izvršavanje odluke suca izvršenja.

²⁹ Izmjena se odnosi na raniju pritužbu Ministarstvu pravosuđa koja se, prema Noveli, podnosi Središnjem uredu Upravi za zatvorski sustav

zatvora koji se, prema noveliranom članku 18. ZIKZ, dijeli nad upravni nadzor (kojega obavlja Središnji ured Uprave za zatvorski sustav) i inspekcijski nadzor (kojega obavljaju ovlaštene službene osobe Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav).

Upravni nadzor, prema stavcima 2. i 3. članka 18. ZIKZ, obuhvaća nadzor zakonitosti rada i postupanja, zakonitosti akata iz nadležnosti upravitelja, svrhovitosti unutarnjeg ustroja kaznionica, zavoda i Centra za izobrazbu, osposobljenosti državnih službenika i namještenika, djelotvornosti, ekonomičnosti i svrhovitosti rada u obavljanju poslova iz djelokruga kaznionica, zatvora i Centra za izobrazbu. Središnji ured Uprave za zatvorski sustav je, osim ovlasti iz općeg propisa u svezi s obavljanjem nadzora, ovlašten poništiti ili ukinuti svaki nepravilan ili nezakonit opći ili pojedinačni akt upravitelja, ili sam donijeti akt, odnosno odluku koju upravitelj nije donio.

U provedbi inspekcijskog nadzora se, prema stavku 4. istog članka, provodi izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada u kaznionicama, zatvorima i Centru za izobrazbu, te postupanje sa zatvorenicima, a ovlaštena službena osoba može tijekom inspekcijskog nadzora narediti otklanjanje utvrđenih nezakonitosti, nedostataka ili nepravilnosti koje će upravitelj bez odgode izvršiti i izvijestiti nadležnog.

Iz iznesenog proizlazi da se dio sadržaja upravnog (zakonitost rada i postupanja u zatvorima i kaznionicama) i veći dio sadržaja inspekcijskog nadzora (uvid u uvjete i način rada u kaznionicama i zatvorima te postupanje sa zatvorenicima) "poklapa" sa zadaćama suca izvršenja - zaštitom prava zatvorenika, nadzorom zakonitosti u postupku izvršavanja kazne zatvora, te osiguravanjem ravnopravnost i jednakost zatvorenika pred zakonom³⁰. Stoga bi u popunjavanju praznine koja proizlazi iz nepostojanja regulative ovlasti suca izvršenja vezane uz postupanje po pritužbama, tumačenjem po analogiji valjalo zaključiti da bi i sudac izvršenja, u slučaju utvrđenja nezakonitosti u postupanju prema zatvorenicima, mogao naložiti otklanjanje utvrđenih nezakonitosti, nedostataka ili nepravilnosti.

11. Organiziranje službe sudaca izvršenja te predvidive teškoće i problemi

Kako je već ranije izneseno, služba sudaca izvršenja ima početi s radom 1. siječnja 2001. godine, a poslove suca izvršenja koji su novi (odnosno, koji do sada nisu bili u nadležnosti nekog drugog tijela državne vlasti) obavljat će do tada predsjednici mjesno nadležnih županijskih sudova³¹.

Analizom poslova suca izvršenja može se zaključiti da niti jedan od poslova iz njegove prvostupanjske nadležnosti nije "novi", odnosno da su ih do sada obavljala tijela državne vlasti - bilo sudbene, bilo izvršne. Jednako tako zatvorenici su i po ranije važećim propisima imali pravo na podnošenje pritužbe. Međutim, protiv odluka upravitelja zatvora, odnosno kaznionica (a niti protiv odluka ministra nadležnog za poslove pravosuđa) zatvorenik do sada nije imao pravo žalbe. Dakle, ovo je pravni lijek ustanovljen ZIKZ i predstavlja novi posao suca izvršenja. Stoga bi, ako bi protiv odluke upravitelja zatvorenik izjavio žalbu, o njoj trebao, primjenom ZIKZ, odlučiti predsjednik mjesno nadležnog županijskog suda.

Do početka primjene odredbi ZIKZ koje se odnose na suca izvršenja nužno je organizirati službu izvršenja, pri čemu je potrebno voditi računa o:

- određivanju potrebnog broja sudaca izvršenja,
- određivanju službenika i namještenika u službi izvršenja te
- ustrojavanju potrebnih evidencija.

Prvi problem s kojim se susreće pokušaj ustroja službe sudaca izvršenja je određivanje potrebnog broja njenih sudaca.

Prema člancima 46. i 47. Zakona o sudovima broj sudaca u pojedinom sudu određuje ministar nadležan za poslove pravosuđa, sukladno okvirnim mjerilima za rad sudaca, koja taj ministar propisuje na prijedlog proširene opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

Ne pokušavajući ovdje otvoriti raspravu o (ne)adekvatnosti postojećih Okvirnih mjerila za određivanje broja sudaca u sudovima (od donošenja kojih je došlo do

³⁰ kako je to određeno stavkom 1. članka 42. ZIKZ

bitnih promjena u nadležnosti sudova i, posebno u kaznenom pravu, do suštinskih izmjena postupovnih propisa), potrebno je samo konstatirati činjenicu da ista nisu mijenjana niti nakon donošenja Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama kojime je prije gotovo četiri uvedena nadležnost županijskih sudova (prvostupanjska i drugostupanjska) u izvanparničnim postupcima prisilnog smještaja osoba s duševnim smetnjama, broj kojih predmeta je, pogotovo tijekom prve godine primjene tog zakona, premašio sva očekivanja. Stoga se može smatrati izvjesnim da do početka primjene ZIKZ i u dijelu u kojem se on odnosi na suce izvršenja neće zbog toga biti izmjena u sistematizaciji sudačkih mjesta, pa će predsjednici županijskih sudova godišnjim rasporedom morati odrediti suce izvršenja u okvirima raspoloživog broja sudaca, a to će dodatno opteretiti one sudove kronično bilježe veliki broj neriješenih predmeta i manjak sudaca.

Za pretpostaviti je da se poslovi drugostupanjskih vijeća koja će sada odlučivati i o žalbama protiv rješenja sudaca izvršenja neće povećati u značajnijoj mjeri.

Pri tome valja napomenuti da na dosadašnje procjene potrebnog broja sudaca Novela ZIKZ, obzirom na manje promjene u nadležnosti suca izvršenja, nemaju bitnog utjecaja.

Tako je u jedinoj objavljenoj analizi i procjeni potrebnog broja sudaca sačinjenoj na temelju broja zatvorenika (u zatvorima te u kaznionicama ako postoje) na područjima pojedinih županijskih sudova³² određen kao granični broj od 100 zatvorenika za ustanovljavanje centara za izvršavanje kazne zatvora, time da bi suci izvršenja u sudovima sa znatno manjim brojem zatvorenika mogli obavljati i druge sudačke poslove, a procijenjeno je da bi centre za izvršenje trebalo svakako ustanoviti u Zagrebu i Varaždinu (sa po 6 sudaca izvršenja) te Puli, Požegi i Splitu, eventualno i u Osijeku i Sisku (sa po 2 suca izvršenja). U toj analizi naglašeno je da nije bilo moguće pribaviti podatke o broju presuda kojima su izricane kazne zatvora po pojedinim sudovima, što bi, obzirom na postupak

³¹ članak 183. stavak 2. ZIKZ

³² vidi: M. Josipović, G. Tomašević: *Novo hrvatsko izvršno kazneno pravo*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 6, broj 2/1999, str. 627-629

upućivanja na izdržavanje kazne zatvora, također moglo biti od utjecaja na konačne procjene.

Za bolju procjenu potrebnog broja sudaca bilo bi nužno, osim broja zatvorenika, uzeti u obzir i broj osoba koje se s područja pojedinih županijskih sudova upućuju na izdržavanje kazne zatvora (to su osuđenici s prebivalištem ili boravištem na području tog suda, kao i osuđenici koji se nalaze u pritvoru kod tog suda), što bi se moglo postići zbrajanjem osuđenika tijekom ranijih godina upućenih na izdržavanje kazne zatvora od strane općinskih sudova s područja svakog županijskog suda.

Međutim, samo upućivanje na izdržavanje kazne zatvora, iako je taj postupak detaljno reguliran odredbama članaka 48. do 53. ZIKZ, obzirom na jasne kriterije za izbor zatvora u koji se osuđenik upućuje, a usprkos relativno velikom broju radnji koje se moraju poduzeti, neće u značajnijoj mjeri opteretiti suce izvršenja, jer se veći dio tih jednostavnih i jednoobraznih radnji može povjeriti i stručnom osoblju (sudskim savjetnicima). Sudac izvršenja bi imao značajniju ulogu pri odlučivanju o odgodi izvršavanja kazne, a posebno u drugostupanjskom postupanju, za koje, obzirom da predstavlja novinu u sustavu izvršavanja kazne zatvora, ne postoje niti posredni brojevi podaci na temelju kojih bi se mogao procjenjivati broj takvih radnji u budućnosti.

U svakom slučaju, nužno je tijekom početnog razdoblja rada sudaca izvršenja pratiti broj predmeta u radu radi pravovremenog reagiranja na eventualne pogrešne procjene u prvotnom određenju potrebnog broja tih sudaca u pojedinim sudovima.

Pri određivanju službenika potrebnih za funkcioniranje službe izvršavanja bilo bi korisno rasporediti u tu službu u sudske savjetnike koji će, pod nadzorom suca, moći obavljati jednostavnije poslove, a za ostale poslove angažirati one službenike koji su slične poslove obavljali za općinske sudove.

U odnosu na normativni dio vezan uz ustrojavanje potrebnih evidencija vezanih za službu izvršenja, ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa trebalo bi izmijeniti i

Sudski poslovnik, prema kojemu su poslovi izvršenja kaznenih sankcija još uvijek određeni kao poslovi sudske uprave³³.

Poseban problem vezan je uz preuzimanje neriješenih spisa predmeta koji su do sada bili u nadležnosti općinskih sudova (upućivanja na izdržavanje kazne zatvora, odgoda izvršavanja kazne zatvora i slično), odnosno u nadležnosti upravnih tijela (osamljenja i obustava osamljenja, prekida izdržavanja kazne zatvora i opoziva prekida). Budući da prijelazne odredbe ZIKZ ne reguliraju to pitanje, ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa trebalo bi donijeti akt kojim se nalaže ustupanje spisa tih predmeta nadležnim županijskim sudovima.

12. Odnos suca i penalne administracije - sudski nadzor tijekom postupka izvršavanja kazne zatvora

Ovaj odnos određen je prvenstveno ovlastima suca izvršenja koje proizlaze iz postupovnih odredbi ZIKZ.

Tako je opća ovlast suca izvršenja regulirana ranije spomenutim stavkom 6. članka 44. ZIKZ (on ima pravo pregledati sve službene dokumente koji se odnose na kažnjenika, posjetiti prostorije kaznionice, odnosno zatvora, te činjenice utvrđivati i na drugi način).

U drugostupanjskom postupanju sudac izvršenja može ukinuti, preinačiti ili potvrditi odluku upravitelja³⁴, dakle, ima najšire ovlasti tijela drugog stupnja.

Ovlasti suca izvršenja u postupanju povodom pritužbi već su analizirane (pod točkom 10.3.), pa valja samo ponoviti zaključak da bi sudac izvršenja imao pravo naložiti otklanjanje utvrđenih nezakonitosti, nedostataka ili nepravilnosti u postupanju prema zatvorenicima.

Činjenica da je kaznionica, odnosno zatvor jedna od dvije stranke u postupku kojega sudac izvršenja u ovome dijelu provodi obavljajući sudski nadzor nad njihovim radom - postupcima i odlukama koje poduzimaju i donose upravna tijela koja sudjeluju u postupku izvršavanja zatvorskih kazni.

³³ i to članke 4., 287. i 329. Sudskog poslovnika (Narodne novine broj br. 3/94 i 100/96)

³⁴ članak 42. stavak 3. ZIKZ

Svrha tog nadzora je štititi prava zatvorenika, nadzirati zakonitost u postupku izvršavanja kazne zatvora te osiguravati ravnopravnost i jednakost zatvorenika pred zakonom, a ostvarenje tih ciljeva zadatak je i penalne administracije izražen kroz temeljna načela izvršavanja kazne zatvora propisana u glavi II. ZIKZ.

Dakle, aktivnosti penalne administracije i suca izvršenja usmjerene su ka zajedničkom cilju, i stoga njihova prava i obveze u postupcima koje vode treba promatrati kao osnov pronalaženja najboljih rješenja u ostvarenju tih zadataka.