

بررسی تطبیقی مجازاتهای جایگزین در کشورهای جهان

بخش اول

پروین کاظمی

کارشناس مددکاری اجتماعی

چکیده: این بررسی به روش مطالعه اسنادی کتابخانه‌ای به گردآوری آراء و نظریات دیگر کشورهای جهان در خصوص لزوم مفهوم تبدیل مجازاتها و مجازاتهای جایگزین حبس و زندان می‌پردازد. راهکارهای مبارزه با افزایش جمعیت کیفری زندانها و رشد انبوه جمعیت بزهکار و جلوگیری از مشکلات این افزایش جمعیت از سوی کشورهای جهان تا حدودی متمایز بوده ولی اکثریت به لزوم این تبدیل در مجازاتهای کیفری بویژه مجازاتهای زندان و حبس تاکید فراوان داشته و به تدوین قوانین متناسب با این دیدگاه اشتراک نظر داشته‌اند. واژگان کلیدی: تبدیل مجازات، مجازاتهای جایگزین حبس، پیشینه و تاریخچه، مطالعات تطبیقی، کشورهای جهان.

مقدمه و بیان موضوع:

هدف مهم از مطالعات و بررسی‌های تطبیقی کشف و استخراج و دستیابی به نتایج مثبت و تجربیات دیگر کشورهاست تا بدان واسطه نقاط ضعف و قوت خویش را دریافته و از تجربه دیگران بهره‌مند شویم و نقاط قوت و نقاط ضعف را کاهش و امور مربوطه را ترمیم و کاستی‌های آنرا برطرف نماییم. از آغاز دوران تدوین قوانین موضوعه در ایران نظامهای حقوقی دیگر کشورها به ویژه نظام حقوقی فرانسه مورد توجه قانون‌گذاران ایران بود و از طرفی مجموعه‌ی قواعد سازمانهای بین‌المللی و منطقه‌ای نیز تغییراتی در قوانین کشور در قبل از انقلاب و بعد از پیروزی انقلاب به وجود آورد و تجربیات دیگر کشورها یا بصورت مستقیم و یا بطور غیرمستقیم از طریق اسناد بین‌المللی به حوزه قضایی کشورمان راه یافت. از طریق

تصویب قانون جنبه‌ی آمریت یافت و الزامات قضایی را به وجود آورد. از جانبی دیگر تدابیر قضایی نیز متأثر از این موضوع بوده است. با تورم کیفری که در قوانین بعضی از کشورها پیش آمده موضوع مجازاتهای جایگزین نیز در معرض بحث قرار گرفت و در اکثر کشورها نهادینه شد. اما در کشورمان این موضوع با تاخیر جدی شروع شد و مجازاتهای جایگزین در قانون و رویه‌ها نهادینه نشده است این در حالی است که مجازاتهای جایگزین تک بعدی نسبت بلکه ابعاد مراقبتی، سزادهی، اصلاح، درمان و شامل‌سازی اجتماعی مجرمین را دنبال می‌کند و بار مالی چندانی ندارد این نوع مجازاتها از جنس محدودیت‌های اجتماعی و مجازاتهای بازدارنده هستند و نه محکومیت و کیفر. مجازاتهای جایگزین به معنای عدم به کارگیری زندان و

سایر مجازاتهای مرسوم نیست بلکه شیوه‌ای برای کامل کردن مجازاتها و تنوع بخشی به آنها به منظور افزایش اختیارات قضات است.

در قوانین جزایی کشورمان بیش از هفتصد عنوان مجرمانه مجازات زندان پیش‌بینی شده است که حبس‌های سه تا شش ماه ۱۵/۶ درصد و حبس‌های شش ماه تا دو سال بیش از سی درصد آنهاست. بدین ترتیب جرمهایی که مجازات قانونی آنها زیر شش ماه است بیش از نود درصد می‌باشد که این جرمها از نوع فنی و خرد است.

تنها همین موضوع موجب این خواهد بود که برای کاهش تورم کیفری به سمت مجازاتهای جایگزین حرکت کرده و شرایط لازم برای بهره‌گیری از قوانین، تدابیر و رویه‌های دیگر کشورها بعمل آوریم.

امکان بهره‌گیری از مفاد قوانین بین‌المللی و کشورها نیز متفاوت

است. مثلاً رویه‌ی کشورها در اعمال تعلیق مراقبتی از لحاظ اهمیت و طبع مجازات میان جرائم از نظر شدت و ضعف متفاوت است مثلاً در کشورهای سوئد و انگلستان جرایم مهم مشمول تعلیق مراقبتی نیستند و حتی در سوئد وضع جرایم کم اهمیت نیز به همین ترتیب است و تنها جرایم متوسط موضوع تعلیق مراقبتی قرار می‌گیرند.

تجربیات و راهکارهای برخی کشورها

۱- آلمان:

آلمان از نیمه‌ی دوم دهه‌ی ۸۰ درصد سیاست زندان‌زدایی را به مرحله‌ی اجرا درآورد. در نتیجه، جمعیت زندان در آلمان غربی سابق، به نحو ثابت، تا اوایل دهه‌ی ۹۰ کاهش یافت. این روند در تمام یازده ایالت جمهوری فدرال به وقوع پیوست که شامل بازداشتی‌ها و محکومان، نوجوانان و نیز بزرگسالان بود. در نظر گرفتن این تغییرات با توجه به نرخ افزایش جرم نمی‌تواند علت این روند را توضیح دهد. تلاش‌هایی برای تفسیر کاهش جمعیت زندانها به لحاظ زمینه‌های اقتصادی، جمعیتی یا تغییرات قوانین انجام گرفته ولسی، ناموفق بوده است. در تحلیل این روند، علت عمده‌ای ذکر شده است: آمار نشان می‌دهد در حالی که پلیس تقریباً همان تعداد پرونده و افراد را به سیستم قضایی معرفی کرده، تعداد بازداشت‌ها و محکومیت‌ها کاهش یافته است. بنابراین، کاهش تعداد جمعیت زندانهای آلمان غربی به روشنی مربوط به تغییر رفتار قضات تعقیب و یا قضات محاکم است. از یک

طرف به نظر می‌رسد دادستان‌ها تعدادی از پرونده‌ها را در محاکم طرح نکرده‌اند. در حالی که از سوی دیگر قضات محاکم نیز در مورد تعدادی از پرونده‌ها با تسامح برخورد کرده‌اند. سست شدن اعتقاد قضات نسبت به کارایی حبس تحت تاثیر «جنبش جایگزین مجازات» و «جنبش علیه ساخت زندانهای جدید» علت این امر بوده است. ولسی، از ابتدای دهه‌ی ۹۰ روند مخالفی نیز مشاهده می‌شود که جمعیت زندان از ۶۰ نفر به ۸۰ نفر در مقیاس صد هزار نفر، افزایش پیدا کرده است. صرف نظر از این که چنین افزایشی به دلیل افزایش واقعی نرخ جرایم است یا نه، پدیده‌های دیگر نیز باید در این بررسی مدنظر قرار گیرند که از آن جمله: سوءاستفاده از مواد مخدر، وحدت دوباره‌ی آلمان و افزایش تعداد افرادی که جویای پناهندگی‌اند، می‌باشد. ماده‌ی ۴۷ قانون جدید جزای آلمان با توجه به شرط «تقدیم جزای نقدی» جزای نقدی را جانشین مجازات‌های زندان کم‌تر از شش ماه کرده است.

این ماده مقرر می‌دارد در مجازات سالب آزادی کوتاه مدت ضمانت اجرایی استثنایی است مجازات سالب آزادی کمتر از شش ماه فقط در صورتی از سوی دادگاه منظور می‌شود که به علت وجود شرایط خاص در عمل مجرمانه

و یا شخصیت مجرم توجیه‌پذیر باشد... با این همه قانونگذار آلمان تا آنجا پیش نرفته است که مجازات زندان کمتر از شش ماه را حذف نماید. برای تفکیک مواردی که مجازات سالب آزادی کوتاه مدت باید حفظ شود قانونگذار آلمان دو استثنا به اصل کلی ممنوعیت یاد شده وارد کرده است استثنای اول در موردی است که توسل به مجازات کوتاه مدت برای دفاع از نظم قضایی که منظور از آن بازدارندگی و پیشگیری عمومی است لازم باشد رد استثنای دوم که ناظر به بازدارندگی فردی است. قانونگذار موردی را مدنظر قرار می‌دهد که اعمال مجازات سالب آزادی کوتاه مدت برای اصلاح مجرم ضروری باشد. بدین ترتیب نظر مقنن جدید بر آن است که مجازات کوتاه مدت سالب آزادی از لحاظ عملکرد قضایی امری استثنایی تلقی گردد.

آمارها نشان می‌دهد که مبارزه علیه مجازات سالب آزادی کوتاه مدت، که از هدف‌های اصلاح قانون جزای آلمان بوده، بی‌تردید با موفقیت قرین بوده است. در سال ۱۹۶۷، ۸۷ درصد از کل مجازات‌های سالب آزادی اعلام شده از سوی دادگاهها، کم‌تر از ۶ ماه بوده و حال آن که پس از اصلاح قانون جزا این درصد تقریباً به نصف یعنی ۴۶ درصد در سال ۱۹۸۲ تقلیل یافته است. با این همه، رقم مطلق محکومیت به این گونه مجازات‌ها نسبتاً بالا بوده و با وجوه ماده‌ی ۴۷، به ۵۳۰۴۱ مورد بالغ شده است. از نتایج نامطلوب قانون جدید این است که جایگزینی جزای نقدی به جای زندان اصولاً به

مبارزه علیه مجازات سالب آزادی کوتاه مدت در آلمان، بی‌تردید با موفقیت قرین بوده است.

محکومیت‌های تا ۳ ماه محدود می‌گردد و حال آن که از تعداد محکومیت‌های به حبس بین ۳ تا ۶ ماه فقط اندکی کاسته شده است.

آمار سال ۱۹۹۱ نشان می‌دهد که از ابتدای دهه‌ی هشتاد به طور متوسط ۸۰ درصد کل مجازات‌ها را جزای نقدی تشکیل داده است. با وجود نسخ بالقوه‌ی مجازات‌های حبس کوتاه مدت در آلمان و به لحاظ افزایش تعداد افرادی که از پرداخت جزای نقدی خودداری می‌نمایند، زندانیان محکوم به حبس‌های تا ۹ ماه حدود ۱/۳ جمعیت زندانیان آلمان را تشکیل می‌دهد. در آلمان کسانی که از پرداخت جزای نقدی امتناع می‌کنند، از سوی دادگاه به انجام کار عام‌المنفعه محکوم می‌شوند. که همان ۲۴۰ ساعت کار مجانی برای جامعه است از سوی دیگر، چنانچه قانون‌گذار سیاست تبدیل جزای نقدی به حسب را هم‌چنان بپذیرد، بهتر است همانند برخی از کشورها سقفی برای حبس تعیین کند. در آلمان، به موازات قرار اعاده به وضعیت پیش از جرم و قرار مصالحه، امکان توسل به کار عام‌المنفعه نیز وجود دارد. این حکم مشتمل بر حداکثر ۲۴۰ ساعت کار به نفع جامعه بوده و فقط در مورد خطاکاران مستحق پرداختن جریمه قابل‌اصدار می‌باشد. با وجود تردیدهایی که در مورد کارکرد آموزشی کار عام‌المنفعه وجود دارد، این جایگزین در تمامی ایالت‌های آلمان فدرال مورد استفاده قرار می‌گیرد. با وجود این، به نظر می‌رسد نقش آن صرفاً در جلوگیری از عوارض و پیامدهای سوء مجازات زندان نسبت به مجرمان و تراکم‌زدایی

از زندان‌ها محدود می‌باشد.

۲- ایتالیا:

ظهور نظریه پردازان بزرگی چون «سزار بکاریا» تاثیر شگرفی بر نوع نگاه سیاستگذاران گذاشت او با فاصله گرفتن از عقاید رسمی حاکم در آن زمان شیفته‌ی فیلسوفان فرانسوی گردید بکاریا در سال ۱۷۶۳ کتاب «جرایم و مجازات‌ها» را منتشر کرد. بکاریا، گرچه باور داشت که کیفر مرگ باید از بین برود، زیرا کارایی کیفر زندان ابد از جهت جلوگیری از ارتکاب بزه به مراتب بیش‌تر از کیفر مرگ است و برتری‌های دیگری نیز برای آن برمی‌شمارد، اما در کتاب خود می‌نویسد «در نظام جنایی کنونی اندیشه زور و قدرت در ذهن مردمان بر ارزش عدالت برتری یافته است و اینک متهمان و محکومان را بی هیچ تفاوت و به یک سیاه چال می‌افکنند و زندان پیش از آن که وسیله نگهداری یک متهم باشد وسیله آزار او است».

بکاریا برخی از مجازات‌ها مانند جزای نقدی- که برای جرایمی مانند سرقت بدون خشونت است- را بی هیچ بحثی می‌پذیرد و برخی دیگر را به شدت رد می‌کند، مانند مصادره‌ی عمومی، آدم‌سوزی و اعدام. در مورد کیفر سالب آزادی باید گفت که حد وسط را انتخاب کرده است. به این معنا که، او معتقد است کیفر



بکاریا:
کیفر سالب آزادی را باید برای تنبیه (خطای سنگین) بکار برد.

سالب آزادی را باید برای تنبیه «خطای سنگین» به کار برد، هر چند تعریفی از خطای سنگین ارائه نمی‌کند و در مورد جرایم سبک باید به واکنش‌های دیگر متوسط گردید. بکاریا در اهمیت این کیفر برای جرایم خطرناک چنین استدلال می‌کند: ... روان انسان بیش‌تر تحت تاثیر مدت مجازات قرار داد تا سختی آن. نمایش وحشتناک اما زودگذر اعدام تبهکار قویترین عامل بازدارنده در مقابل جرایم نیست - بلکه نمونه‌ی طولانی و مداوم یک انسان محروم از آزادی است که مانند حیوان بارکش، با تحمل خستگی و رنجهای شدید خسارات جامعه زیان‌دیده از عمل را جبران می‌کند. هم اکنون در ایتالیا دو نوع جایگزین برای مجازات زندان اعمال می‌گردد: اولین نوع آن که به طور کامل متهم را از میستم زندان منحرف می‌نماید. موسوم به «جایگزین‌های دوران قضایی» و نوع دوم که مربوط به متهمانی است که در حال سپری کردن دوران محکومیت خود می‌باشند، موسوم است به «جایگزین‌های دوران اجرایی».

جایگزین‌های مجازات حبس کوتاه‌مدت در زمره‌ی دسته‌ی نخست است. برخی از جایگزین‌هایی که می‌توانند صرفاً جانشین مجازات‌های کوتاه مدت با حداکثر ۶ ماه گردند، عبارت‌اند از:

- ۱- نظام نیمه بازداشت، که می‌توانند جایگزین مجازات‌های با حداکثر ۶ ماه شوند.
- ۲- آزادی تحت نظارت، که می‌توانند جایگزین مجازات‌های با حداکثر ۳ ماه شوند.
- ۳- جزای نقدی، که می‌توانند

جایگزین مجازات‌های با حداکثر یک ماه شود.

در نظام نیمه بازداشت، محکوم علیه باید حداقل ۱۰ ساعت از شبانه‌روز را در زندان سپری نماید و نظام آزادی تحت نظارت مقرر می‌دارد که شخص نباید شهر محل اقامت خود را ترک کند و این که هر روز باید با پاسگاه پلیسی در تماس باشد. بیشتر قوانین کشورهای تعلیق اجرای مجازات را با در نظر گرفتن حداکثر مدت خاص حبس که ممکن است با تعلیق اجرا جایگزین شود محدود می‌کنند برای نمونه ایتالیا، این شرایط (صلاحیدید دادگاه) بعضاً به موجب مقررات تعدیل و حتی برای مجرمان دارای یک بار سابقه کیفری اجرا می‌شود، مشروط به آن که محکومیت اول و دوم جمعاً از مدت مجازات معین شده برای استفاده از این نوع جایگزین تجاوز نماید. مدت نظارت در کشورهای از یک سال تا پنج سال را دربر می‌گیرد. در ایتالیا، که حداکثر مدت نظارت پنج سال است، برای اطفال و نوجوانان بزهکار امتیازی قایل شده و این مدت حداکثر سه سال می‌باشد.

۳- زیمبابوه:

بحث راه‌های جایگزین مجازات حبس، از موضوعاتی است که امروزه، در سراسر جهان فراگیر شده و همگان به آن توجه دارند و البته آفریقا هم در این زمینه چندان عقب نیست و کارهایی را در این زمینه انجام داده است. نهاد خدمات عام‌المنفعه توانسته کارهای بسیار مهمی انجام دهد و زندگی افراد زیادی را عوض کند در واقع، این سازمان، جزئی از نظام قضایی زیمبابوه است، از سوی برخی از کشورهای

آفریقایی دیگر نیز، الگوبرداری شده است و مورد استفاده آنها قرار گرفته است، در خصوص خدمات عام‌المنفعه، مهم این است که بدانیم، چه کارهایی را باید انجام دهیم و چگونه راه‌های جایگزین را انتخاب کنیم؟ «آفریقا بهترین تجربه در زمینه توسعه برنامه عملی در خصوص زندان و مجازات‌های جایگزین حبس محسوب می‌باشد. مدل خدمات عام‌المنفعه که در کشور زیمبابوه گسترش پیدا کرد، اکنون مورد الگوبرداری کشورهای مختلفی در سراسر جهان قرار گرفته است و به عنوان یکی از اصلی‌ترین راه‌های مبارزه با جرم مورد پذیرش قرار گرفته است.»

زیمبابوه، اولین کشوری نیست که به ارائه خدمات عام‌المنفعه می‌پردازد. بلکه برنامه‌های مربوط به خدمات عام‌المنفعه، در بسیاری از کشورهای توسعه یافته اجرا می‌شود. در قاره‌ی آفریقا هم، آفریقای جنوبی، اولین کشوری بود که به این موضوع توجه کرد و حتی پیش از زیمبابوه به اجرای آن پرداخت. البته ارائه‌ی این خدمات باید مطابق با استانداردها و نرم‌های بین‌المللی باشد و با توجه به قواعد توکیو و پکن و استانداردهای حداقل سازمان ملل، و همچنین اصول دیگری که در سطح بین‌المللی مطرح است، اجرا شود.



آفریقا بهترین تجربه در زمینه توسعه برنامه عملی در خصوص زندان و مجازات‌های جایگزین حبس محسوب می‌باشد.

خدمات عام‌المنفعه در زیمبابوه، از سال ۱۹۹۲ شروع می‌شود در آن زمان، جمعیت این کشور حدود ۱۰ میلیون نفر و ظرفیت اسمی زندانهای آن ۱۶۰۰۰ نفر بود. اما بنا به دلایلی جمعیت زندان‌ها به ۲۲۰۰۰ نفر بالغ شد. برای مقابله با مشکل فراوانی جمعیت زندانیان، که در حال افزایش هم بود، دولت مجبور شد تعدادی عضو اعلام کند و در واقع نوعی عضو عمومی اعلام شد. اما در عمل، مشاهده شد که این عمل، تاثیر چندانی نداشت و دوباره پس از چند ماه، تعداد زندانیان، دوباره به همان رقم قبلی و حتی بیشتر از آن، رسید. در زیمبابوه با توجه به مشکلات ساختاری و محدود بودن بودجه، دولت نمی‌توانست اعتبارات زیادی برای زندانها تخصیص دهد. به همین جهت فشاری که از این ناحیه به دولت وارد می‌شد، آن را ناگزیر از یافتن راه‌حل‌های دیگری می‌ساخت که موثر و راه‌گشا باشد. برای نخستین قدم، در سال ۱۹۹۱ یک بررسی گسترده بر روی زندانیان انجام شد و نشان داد که ۶۰ درصد افرادی که در زندان هستند، کسانی می‌باشند که محکومیت زندان آنها، حداکثر تا ۶ ماه است و حدود ۷۵ تا ۸۰ درصد نیز، محکومین به دوازده ماه یا کمتر هستند. این آمارها نشان می‌دادند که اکثر کسانی که در زندانهای زیمبابوه به سر می‌برند، اشخاصی بودند که مرتکب جرایم سنگین نشده بودند. همین امر باعث شد رفتار مسئولین در مورد زندانیان، یا در واقع روش آنها در مورد استفاده از مجازات زندان تغییر یابد. به بیان دیگر آنها همزمان به سه مطلب توجه داشتند نخست این

مشاوره‌ای هم در اختیار این افراد قرار می‌دهند. در عین حال ناظران و بازرسانی که بتوانند در زمینه‌ی مشاوره به این افراد کمک نمایند و هم بر کار و فعالیت این افراد در این موسسات نظارت داشته باشند و حضور آنها و حسن انجام کارشان را تایید نمایند، نیز مورد توجه قرار گرفت.

در طرح خدمات عام‌المنفعه هرگونه کاری که در جهت انجام خدمات عمومی و تامین منافع عمومی جامعه باشد، می‌تواند به این افراد واگذار شود. به عنوان نمونه، انجام کارهایی همانند چمن‌زنی، کارهای ساختمانی و تعمیرات، حفاظت و نگهداری از پارک‌ها و باغ‌های عمومی و نگهداری از موسسات عمومی و بسیاری کارهای دیگر می‌تواند در قالب این طرح انجام گیرد. اما مهارت‌ها و تخصص‌های افراد نیز در طرح مورد استفاده قرار می‌گیرد. مثلاً ممکن است به یک فرد که مهندس برق باشد، تعمیر و نگهداری سیستم برقی یک موسسه عمومی به او واگذار شود تا از تخصص او به نحو احسن استفاده گردد. طبیعی است از تخصص‌های بسیاری از افراد تحصیل کرده همانند پزشکان، معلمان و... می‌توان به خوبی بهره جست. در مورد ماهیت داوطلبانه در ابتدای این کار با مشارکت افراد مختلفی آغاز شد و چون هیچگونه بودجه‌ای در اختیار طرح نبود تمامی افراد به صورت اختیاری و داوطلبانه آغاز کردند و طرح وارد مرحله اجرایی شد. البته در آغاز با چهارده کارمند کار شروع گردید، با این حال حجم عمده‌ی فعالیت‌ها، توسط نیروهای داوطلب و امضاء سازمان‌های غیردولتی صورت گرفت.

عام‌المنفعه‌ای که در دیگر جاها وجود داشت به چشم می‌خورد، این بود که در این طرح بر نظرات قضات و نقش آنها، توجه خاصی صورت گرفت. در نظام قضایی زیمبابوه به این گونه جرایم سبک و غیرجدی، در دادگاه‌های ماجیستریت رسیدگی می‌شود و لذا قضات این دادگاه‌ها و وظیفه و نقش آنها در خصوص طرح، بسیار مهم بود. نکته دیگر در خصوص طرح، نحوه‌ی نظارت بر کار اشخاصی است که تشخیص داده می‌شود به جای زندان، به خدمات عام‌المنفعه بپردازند. این نظارت، توسط مقامات و مسئولان دولتی انجام نمی‌شود. بلکه، مسئولان موسسات و نهادهای غیردولتی، این کار را به عهده می‌گیرند. همان موسساتی که این افراد موظف می‌شوند خدمات عام‌المنفعه را در آنجا انجام دهند. نکته سوم در خصوص این طرح، ماهیت داوطلبانه کار است. تمام کسانی که به نوعی درگیر این طرح هستند، از رؤسا و مسئولان عالی آن تا کسانی که مسئولیت امور اجرایی را به عهده دارند، به صورت داوطلبانه و افتخاری کار می‌کنند. البته، برای حضور در مذاکرات کمیته و کارگاه‌های آموزشی، حق‌الزحمه‌ای پرداخت نمی‌شود. ناظران در واقع، مسئولان موسسات و نهادهای غیرعمومی هستند که افراد برای انجام خدمات عام‌المنفعه، به آنجا اعزام می‌شوند. به عنوان مثال فرض کنید، آسایشگاه سالمندان، مدارس عمومی یا بیمارستان عمومی و... البته فهرست این گونه موسسات و مراکز بسیار طولانی است مسئولان این گونه موسسات تا حدی خدمات

بود که بودجه‌ی کمی در اختیار آنها بود و طبیعتاً قادر به ساخت زندان‌های جدید و یا اصلاح و بهبود زندان‌های موجود نبود. مطلب دوم، نوع جرایم ارتكابی محکومان به حبس بود و این که غالب آنها به خاطر ارتكاب جرایم سبک و غیرجدی، در زندان به سر می‌بردند. و مطلب سوم آثار حبس بر روی افراد زندانی بود. زیرا کسانی که به هر دلیل وارد زندان می‌شوند، به هنگام بازگشت دوباره به جامعه، به عنوان افرادی که دوره‌ای از زندگی خود را در زندان گذرانده‌اند نگریده می‌شدند و لذا برخوردهای مناسبی با آنها صورت نگرفت و این امر مشکلات اجتماعی خاصی را ایجاد می‌کرد با توجه به این پیش زمینه‌ها، پروژه‌ی خدمات عام‌المنفعه در کشور زیمبابوه ارائه شد و با قانونی که در پارلمان تصویب گردید، این کار شروع شد. در سال ۱۹۹۲، با تصویب قانون مزبور در پارلمان، بلافاصله یک کمیته ملی تشکیل گردید. کمیته‌ی ملی با حضور نمایندگان تمامی کسانی که به نوعی درگیر این موضوع بودند، همانند قضات، بازپرسان، دادستان‌ها، نیروهای پلیس، مقامات زندان، مددکاران اجتماعی و نمایندگان سازمان‌های غیردولتی و حتی برخی از رهبران گروه‌های اجتماعی و گروه‌های سنتی و تقریباً تمام کسانی که به هر حال قادر به ایفا نقشی در کمیته بودند، تشکیل شد و این کمیته توانست بدون بودجه، برنامه‌ی یکساله‌ای را برای خدمات عام‌المنفعه تدوین کند. تفاوت مهمی که میان خدمات عام‌المنفعه زیمبابوه و خدمات