



**Decembar 2022**

---

# **KAZNENA POLITIKA I PRIMJENA ALTERNATIVNIH SANKCIJA U CRNOJ GORI**



KAZNENA POLITIKA I PRIMJENA ALTERNATIVNIH SANKCIJA  
U CRNOJ GORI



**Izdavač:**

Centar za monitoring i istraživanje CeMI  
Bul. Svetog Petra Cetinskog br. 96  
E-mail: info@cemi.org.me  
www.cemi.org.me

**Urednik:**

Zlatko Vujović

**Autor:**

Vladimir Simonović

**Stručni saradnik:**

Milorad Marković

Podgorica, decembar 2022.



MINISTARSTVO PRAVDE, LIUDSKIH  
I MANJINSKIH PRAVA

Ova brošura je nastala u okviru projekta „Društvo restorativne pravde – afirmacija sistema alternativnih sankcija u Crnoj Gori“ koji Centar za monitoring i istraživanje CeMI implementira uz podršku Ministarstva pravde.

NAPOMENA: Stavovi izraženi u ovom dokumentu su stavovi autora/ki i ne odražavaju stavove Ministarstva pravde.

# SADRŽAJ

UVOD.....	6
INSTITUCIONALNO KAŽNJAVANJE U CRNOJ GORI.....	7
RAD U JAVNOM INTERESU .....	11
KUĆNI ZATVOR .....	14
USLOVNA OSUDA SA ZAŠTITNIM NADZOROM.....	17
STATISTIČKI PREGLED KAZNE NE POLITIKE OSNOVNIH I VIŠIH SUDOVA ZA PERIOD 2012-2021 .....	19
ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	21
LITERATURA.....	23

# UVOD

Reakcija na negativne efekte institucionalnog kažnjavanja koje su se pokazale u praksi velikog broja država, dovela je do razvoja ideje o alternativnim oblicima kažnjavanja i do uvođenja novih oblika krivičnih sankcija i mjera koje za cilj imaju da humanizuju krivičnopravni sistem i da svedu lišenje slobode na nužni minimum, kako bi se negativni efekti zatvorske kazne izbjegli u što većoj mjeri.

Crnogorski zakonodavac je prepoznao značaj alternativnih sankcija i mjera i išao je u korak sa vremenom. U prethodnoj deceniji u kazneni sistem su uvedene nove vaninstitucionalne tj. alternativne mjere i sankcije i doneseni su zakoni kojima se uređuje njihovo izvršenje. To je otvorilo put ka rješavanju nekih od problema koji su u kontinuitetu pratili sistem izvršenja krivičnih sankcija u Crnoj Gori, kao što je prevelika opterećenost zatvorskih ustanova, visoki budžetski izdaci koji prate institucionalno kažnjavanje i brojne negativne posljedice koje lišavanje slobode ima, kako na osuđena lica, tako i na njihove porodice i na društvo u cjelini.

Cilj ove brošure je da pruži kratak pregled kaznene politike u Crnoj Gori sa fokusom na primjenu alternativnih sankcija i mjera u poređenju sa institucionalnim kažnjavanjem u poslednjih 10 godina, tj. od 2012 do kraja 2021. godine, kako bi došli do odgovora u kojoj mjeri je primjena novih rješenja i instituta zaista zaživjela. Pri tom, iako postoji više alternativnih sankcija i mjera u širem smislu, fokus i predmet ove brošure biće alternativne sankcije i mjere u užem smislu, tj. samo one sankcije i mjere čija za čije izvršenje je potreban nadzor od strane nadležnog organa. To su kazna rada u javnom interesu, kućni zatvor i uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom.

Kako bismo što preciznije sagledali ostvareni napredak u primjeni alternativnih sankcija i mjera, moramo se osvrnuti i na neke od ključnih podataka vezanih za institucionalno kažnjavanje. S obzirom da je brošura namijenjena primarno pravnicima praktičarima, smatramo suvišnim da u ovom dokumentu ulazimo u detalje o strateškom, institucionalnom i zakonodavnom okviru kojim su propisane krivične sankcije i način njihovog izvršenja. Isti su predmet obrade u analizi koju je CeMI objavio 2021. godine, pod nazivom "Rezultati i efikasnost primjene alternativnih sankcija u Crnoj Gori - preporuke za unaprjeđenje", a koja je dostupna na našoj internet stranici [cemi.org.me/publikacije](http://cemi.org.me/publikacije).

# INSTITUCIONALNO KAŽNJAVANJE U CRNOJ GORI

Kazna zatvora koja se izvršava u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija nesporno ima važnu svrhu i funkciju. Kao najstroža kazna u našem krivičnopravnom sistemu, ona više od drugih kazni treba da ostvaruje pozitivan efekat na planu generalne prevencije, tj. treba da utiče, kako na druge da ne čine krivična djela tako i na jačanje i učvršćivanje morala i osjećaja obaveze poštovanja zakona, dok na planu specijalne prevencije, pod uslovom da je adekvatno odmjerna treba da ima rehabilitacioni uticaj na učinioca krivičnog djela.

Međutim, danas je opšteprihvaćen stav u penološkoj teoriji da lišavanje slobode proizvodi brojne negativne posljedice, kako po lice lišeno slobode, tako i po njegovu porodicu i društvo u cjelini. Neki od negativnih aspekata institucionalnog kažnjavanja koji se najčešće navode ogledaju se u velikom opterećenju zatvorskih ustanova, visokim budžetskim izdacima za izvršenje zatvorskih kazni, odvajanju osuđenika od porodice, gubitku posla i teškom pronalaženju novog zaposlenja, prekidu školovanja itd. Ovdje treba dodati i pritvor jer, iako nije kazna, on proizvodi posljedice kazne. Iako je nerealno očekivati da kazneni sistem funkcioniše bez prijetnje kaznom zatvora i bez njene upotrebe, ona ipak treba da bude svedena na nužni minimum. Međutim, ne može se zaključiti da je to slučaj u Crnoj Gori. Prema podacima Savjeta Evrope, Crna Gora spada u zemlje sa najlošijom ocjenom, tj. sa veoma visokom stopom zatvorenika na 100.000 stanovnika.

**Tabela 1: Ukupan broj zatvorenika u Crnoj Gori od 2012 do 2021. godine (uključujući i pritvor)**

Godina	Br. stanovnika <sup>1</sup>	Br. zatvorenika <sup>2</sup>	Stopa populacije u zatvoru i pritvoru na 100.000 stanovnika	Prosjek u državama Savjeta Evrope <sup>3</sup>
2012	620.893	1.331	214,3	125,6
2013	621.521	1.064	171,1	133,5
2014	622.099	1.062	170,7	124
2015	622.218	1.131	181,7	115,7
2016	622.387	1.123	180,4	117,1
2017	622.359	1.119	179,7	Nema podataka
2018	622.182	1.123	180,4	102,5
2019	621.873	1.090	175,2	106,1
2020	620.739	810	130,4	103,2
2021	617.683	920	148,9	101,8

1 Uprava za statistiku - MONSTAT, Procjene broja stanovnika na 1. januar, dostupno na: <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=273&pageid=48> (za svaku godinu je uzeta procjena broja stanovnika iz januara naredne godine. Na primjer, za 2012. godinu naveden je podatak iz januara 2013. godine itd.)

2 Podaci o broju zatvorenika dobijeni od UIKS-a na osnovu Zatjeva za slobodan pristup informacijama

3 Godišnji kazneni izvještaji Savjeta Evrope - SPACE I, dostupni na: <https://wp.unil.ch/space/space-i/annual-reports/>

Dodatan problem predstavlja podatak da i crnogorska javnost najvećim dijelom ima pozitivan stav o efikasnosti kazne zatvora. CeMI-jevo istraživanje iz marta 2021. godine je pokazalo da više od dvije trećine građana smatra da je zatvor najefikasnija kazna.<sup>4</sup>

*Tabela 2: Broj izrečenih kazni zatvora u periodu od 2012 do 2021. godine*

SUD	GODINA									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
OS Bar	90	113	112	169	116	133	68	68	36	53
OS Berane	102	96	80	86	75	63	53	49	39	40
OS Bijelo Polje	149	80	73	96	74	79	89	51	42	38
OS Cetinje	29	61	51	57	51	43	33	28	23	22
OS Danilovgrad	46	42	3	25	2	29	22	22	18	14
OS Herceg Novi	62	53	38	56	24	23	15	26	30	22
OS Kolašin	19	16	23	42	37	14	25	29	18	15
OS Kotor	98	150	80	139	160	128	81	83	84	31
OS Nikšić	217	229	163	116	121	114	99	106	126	76
OS Plav	16	24	7	19	25	4	7	1	3	6
OS Pljevlja	50	38	38	31	24	43	29	25	23	29
OS Podgorica	277	281	241	306	312	280	225	272	352	201
OS Rožaje	49	93	50	49	80	63	46	52	38	25
OS Ulcinj	38	23	27	39	24	9	15	15	19	8
OS Žabljak	9	14	10	15	4	8	16	3	2	0
VS Bijelo Polje	65	75	133 <sup>7</sup>	72	81	90	48	22	8	28
VS Podgorica	315	283	50	166	150	120	96	109	186	97
<b>UKUPNO</b>	<b>1.631</b>	<b>1.671</b>	<b>1.179</b>	<b>1.483</b>	<b>1.360</b>	<b>1.243</b>	<b>967</b>	<b>961</b>	<b>1.047</b>	<b>705</b>

*Izvor: godišnji izvještaji o radu Sudskog savjeta od 2012 do 2021. godine*

Kada je riječ o trajanju kazne zatvora, jedna od preporuka Evropskog komiteta za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg ponašanja (CPT), je da crnogorske vlasti nastave napore u borbi protiv prenatrpanosti zatvora uzimajući u obzir relevantne preporuke Komiteta ministara Savjeta Evrope.<sup>5</sup> Ovaj problem je prepoznat i u Strategiji za izvršenje krivičnih sankcija za 2017-2021, u kojoj se navodi da je najozbiljnija slabost u kaznenom sistemu Crne Gore previše oslanjanja na zatvorske kazne, te da se iste izriču u okolnostima u kojima druge zemlje koriste alternative.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> CeMI istraživanje javnog mnjenja, dostupno na: <https://cemi.org.me/storage/uploads/1d6diiLbnqjZykWRfWbz964CdC6KqjBy0eTjKla.pdf>

<sup>5</sup> Izvještaj CPT, dostupan na: <https://rm.coe.int/1680925987>

<sup>6</sup> Ministarstvo pravde, Strategija za izvršenje krivičnih sankcija 2017-2021, str. 16

<sup>7</sup> U izvještaju o radu Sudskog savjeta za 2014. godinu je najvjerovatnije došlo do permutacije kod podataka za Viši sud u Bijelom Polju i Viši sud u Podgorici. Ipak, podaci su predstavljeni onako kako su napisani u izvještaju.

Jedan od glavnih mehanizama za smanjenje broja lica osuđenih na kaznu zatvora je upravo veća upotreba alternativnih sankcija i mjera. Kako se alternativne sankcije u užem smislu nekad definišu i kao nove sankcije, lišene penalnih svojstava, kojima je moguće zamijeniti kratkotrajnu kaznu zatvora (po pravilu do šest mjeseci, izuzetno i do jedne godine),<sup>8</sup> važno je sagledati procenat izrečenih kazni zatvora u navedenom trajanju.

***Napomena:** Vrijednosti prikazane crnom, odnosno bijelom bojom, predstavljaju procentualne vrijednosti u Crnoj Gori, dok vrijednosti prikazane crvenom, odnosno žutom bojom predstavljaju prosjek u državama Savjeta Evrope za istu godinu.*

*Tabela 3: Dužina trajanja izrečenih kazni zatvora u Crnoj Gori od 2012 do 2021. godine (u procentima)*

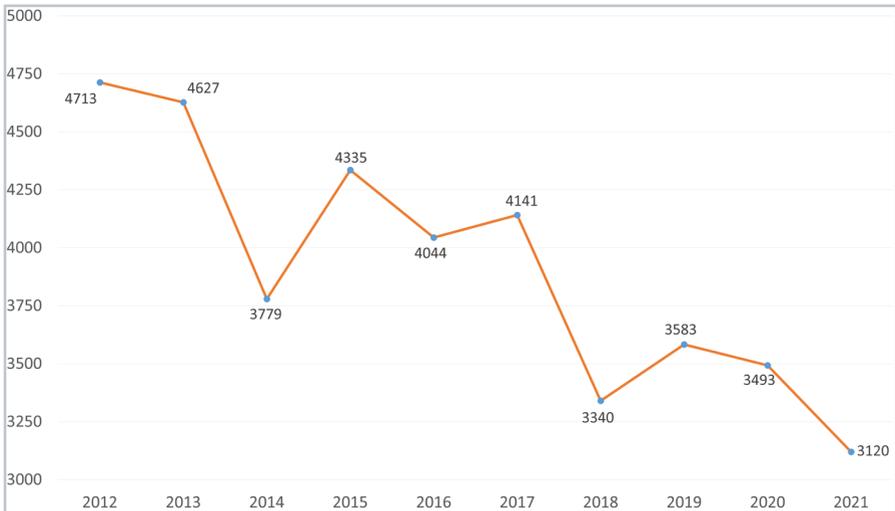
GOD.	Do 1 mjesec	1-3 mj.	3-6 mj.	Do 6 mj. ukupno	6 mj. do 1 god.	1-3 god.	3-5 god.	5-10 god.	10-20 god.	20+ god.
2012	3,1	3,2	8,8	15,1	9,2	48,7	14	5,9	5,2	2
	0,3	1,3	4	5,6	9,2	25	17,6	9,1	9,5	0,7
2013	1,7	1	8,2	10,9	4,9	22,7	26,6	27,6	4	3,3
	0,3	0,9	3,8	5	7,5	23,1	18,5	20,6	10	0,8
2014	3,1	4,7	8,4	16,2	5,5	48	20,9	4,3	2	3
	0,5	0,8	4,1	5,4	7	23,8	18	22,1	0,7	1,7
2015	4,2	4,2	3,7	12,1	26,7	36	13,4	8	2,3	1,1
	0,3	1,1	3,7	5,1	8,4	24,7	17,7	21,8	10,7	1,1
2016	2,3	6,8	7,8	16,9	27,1	32,8	12,5	7,2	1,9	1
	0,3	1,3	3,4	5	8,3	26,4	17,8	20,5	11,8	1,3
2017	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
2018	5,3	3,5	9,5	18,3	8,9	26,6	14,1	15,9	13,9	2,2
	0,2	1,3	5	6,5	8,1	24	16,2	17	11,5	1,5
2019	5,4	3,3	8,8	17,5	9,5	27,4	14,4	15,4	14	2,2
	0,3	1,3	4	5,6	8,2	27,4	16,7	20,2	11,4	2
2020	1,1	6,6	9,2	16,9	8,4	29,4	10,9	12,7	14,9	6,9
	0,3	1	3,6	4,9	8,2	21,9	18,8	19,9	11,7	1,3
2021	3,1	1,9	2,3	7,3	4,4	29,6	14,3	18,8	20,9	11,8
	0,2	0,8	3,5	4,5	6,7	23,5	17,2	20,8	12,3	2

*Izvor: godišnja kaznena statistika Savjeta Evrope – SPACE I, izvještaji od 2012 do 2021. godine.*

Prema podacima Savjeta Evrope, u Crnoj Gori je u prethodnih 10 godina broj zatvorskih kazni u trajanju do šest mjeseci bio na izrazito visokom nivou u poređenju sa evropskim prosjekom, sa izuzetkom 2021. godine kada je zabilježen značajno manji broj izrečenih kazni u odnosu na prethodne godine.

8 N. Mrvić Petrović, Alternativne krivične sankcije i postupci, Medijska centar Odbrana, Beograd, 2010, str. 16.

*Grafik 1: Ukupan broj izrečenih sankcija u osnovnim i višim sudovima u periodu od 2012 do kraja 2021. godine*



*Izvor: godišnji izvještaji Sudskog savjeta*

Uzimajući u obzir pandemiju virusa COVID-19 koja je u tom periodu uticala na svaki aspekt života, uključujući i rad pravosuđa, još uvijek nije moguće donijeti zaključak da li se radi o anomaliji djelimično uzrokovanoj posljedicama pandemije ili o pozitivnom trendu koji će se nastaviti u budućnosti.

# RAD U JAVNOM INTERESU

Crna Gora je ostvarila umjeren napredak u primjeni kazne rada u javnom interesu u posljednjih 10 godina, ali i dalje postoje velika odstupanja u primjeni ove alternativne sankcije u pojedinim sudovima.

Kako bi došli do što preciznijih podataka, izvršili smo uvid u presude objavljene na internet stranici sudovi.me, u kojima su izrečene kazne rada u javnom interesu. Primijećena je manja, ali ipak značajna diskrepanca u odnosu na podatke objavljene u godišnjim izvještajima Sudskog savjeta. Najznačajnija razlika ogleda se u činjenici da u izvještajima Sudskog savjeta piše da u Osnovnom sudu u Kolašinu nije izrečena nijedna kazna rada u javnom interesu, iako se uvidom u presude može vidjeti da iste postoje, iako u malom broju. Manja razlika primijećena je i u nekoliko drugih osnovnih sudova. Osim ove razlike, izvještaji pojedinačnih sudova su sadržinski različiti. U nekim izvještajima se jasno vidi broj i procenat za sve sankcije izrečene u u toku jedne godine, dok su izvještaji drugih sudova sadržinski znatno siromašniji.

Tabela 4: broj izrečenih kazni rada u javnom interesu od 2012 do 2021. godine<sup>9</sup>

OSNOVNI SUD	GODINA										UKUPNO
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Bar	0	0	1	10	20 <sup>+1</sup>	21	7	13	21 <sup>+2</sup>	17 <sup>+1</sup>	110
Berane	0	0	0	9	21	41	16	30	26	10	153
Bijelo polje	0	0	17	18	29	21	7 <sup>+1</sup>	17 <sup>+1</sup>	12	10 <sup>+2</sup>	131
Cetinje	2 <sup>+1</sup>	19	24	22	29	19	5	3 <sup>+1</sup>	4	2	129
Danilovgrad	4	5 <sup>+5</sup>	0	1	1 <sup>+1</sup>	3	8 <sup>+1</sup>	11 <sup>+1</sup>	3	5 <sup>+1</sup>	41
Herceg Novi	0	1	9	15	10	9	2 <sup>+1</sup>	8	7	15	76
Kolašin	0	0	0	1 <sup>+1</sup>	0	0	1 <sup>+1</sup>	2 <sup>+2</sup>	4 <sup>+4</sup>	2 <sup>+2</sup>	10
Kotor	2 <sup>+1</sup>	2 <sup>+2</sup>	10 <sup>+1</sup>	22	21	25	23	34	30 <sup>+6</sup>	24	193
Nikšić	0	0	11	35	38	47	37	36	9 <sup>+1</sup>	6	219
Plav	0	0	0	0	2	23	35	8	18	8	94
Pljevlja	0	0	0	1 <sup>+1</sup>	0	1	0	4	0	0	6
Podgorica	0	3	20	33	48	68	73	80	52 <sup>+2</sup>	67	444
Rožaje	0	0	0	0	1	3	1	1	6	0	12
Ulcinj	0	2 <sup>+1</sup>	4	5 <sup>+1</sup>	5	5	1	5	15	2	44
Žabljak	0	0	0	0	0	1	10	10	11	5 <sup>+2</sup>	37
<b>UKUPNO</b>	<b>8</b>	<b>32</b>	<b>96</b>	<b>172</b>	<b>225</b>	<b>287</b>	<b>226</b>	<b>262</b>	<b>218</b>	<b>173</b>	<b>1.699</b>

Izvori: godišnji izvještaji Sudskog savjeta i uvid u odluke na internet stranici sudovi.me

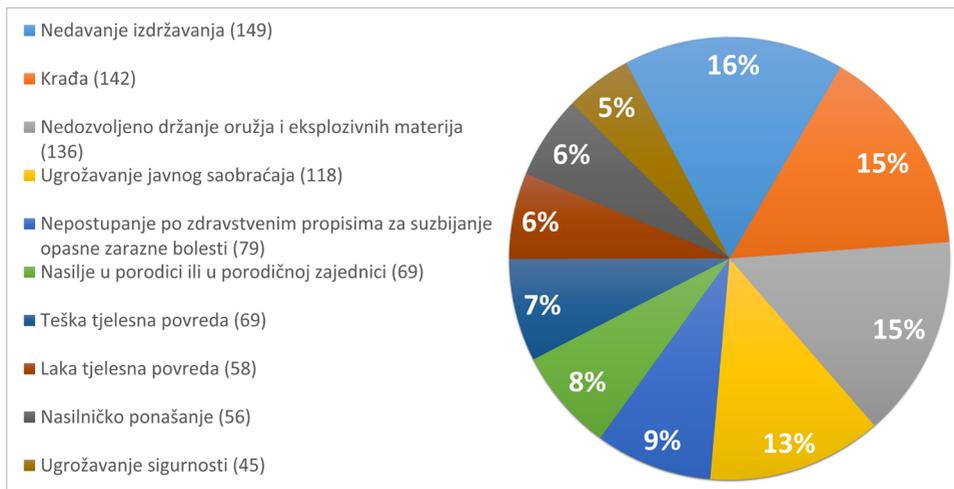
9 Brojevi obojeni plavom bojom predstavljaju uvećanje u odnosu na zvanične podatke Sudskog savjeta, na bazi uvida u sudske odluke na internet stranici sudovi.me

**Tabela 5: procenat izricanja kazne rada u javnom interesu u poređenju sa drugim sankcijama i prosjek za 10 godina (osnovni sudovi)**

GODINA	SANKCIJA				
	RAD U JAVNOM INTERESU	NOVČANA KAZNA	USLOVNA OSUDA	KAZNA ZATVORA	OSTALO
2012	0 %	8,76 %	62,33 %	28,91 %	0 %
2013	0,61 %	7,42 %	58,83 %	33,14 %	4,16 %
2014	2,64 %	6,12 %	56,6 %	27,73 %	6,9 %
2015	4,13 %	5,62 %	50,72 %	30,42 %	9,11 %
2016	5,89 %	4,51 %	47,22 %	29,8 %	12,59 %
2017	7,61 %	5,2 %	44,81 %	27,41 %	14,96 %
2018	7,15 %	4,89 %	44,11 %	26,5 %	17,35 %
2019	7,75 %	3,98 %	45,45 %	25,03 %	17,79 %
2020	6,65 %	9,01 %	42,52 %	27,94 %	13,89 %
2021	5,8 %	6,23 %	53,57 %	20,4 %	14 %
<b>PROSJEK</b>	<b>4,8 %</b>	<b>6,2 %</b>	<b>50,6 %</b>	<b>27,7 %</b>	<b>11 %</b>

Izvor: godišnji izvještaji Sudskog savjeta

**Grafik 2: krivična djela za koja su osnovni sudovi najčešće izriicali kaznu rada u javnom interesu od 2012 do 2021. godine**



Izvor: uvid u odluke na internet stranici sudovi.me

Iako je ostvaren napredak u izricanju ove vrste kazne, važno je ukazati i na neke nedostatke, posebno kada je riječ o krivičnom djelu nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici.

Naime, u praksi postoje slučajevi izricanja kazne rada u javnom interesu za navedeno krivično djelo u slučajevima kada je lice prethodno osuđivano za isto krivično djelo, što je samo po sebi sporno sa aspekta preventivnog dejstva sankcije.

Prilikom izricanja kazne rada u javnom interesu, sud često kao olakšavajuću okolnost uzima činjenicu da se oštećena strana nije pridružila krivičnom gonjenju. Nijesu rijetke ni situacije da oštećena strana traži od suda blaže kažnjavanje, kao i situacije kada žrtva prvi put prijavljuje nasilje u porodici a okrivljeni je ranije neosuđivano lice, dok iz okolnosti slučaja proizilazi da je i ranije vršio ovaj oblik nasilja. Sve ovo ukazuje na nedostatak svijesti građana o ozbiljnosti ovog krivičnog djela, i/ili na nepovjerenje u rad institucija da žrtvama pruže adekvatnu zaštitu. Naročito je zabrinjavajuća pojava u onim slučajevima u kojima se radi o nasilju između supružnika, bivših supružnika i vanbračnih partnera. Tu do izražaja dolazi jedan od dugoročnih problema nasilja nad ženama u našem društvu, s obzirom da je u gotovo svim slučajevima žena oštećena strana a muškarac izvršilac. Treba istaći da Istanbulska konvencija opravdava da nasilje nad bivšim ili sadašnjim supružnikom odnosno partnerom bude propisano kao otežavajuća okolnost. Iako to nije slučaj u našem Krivičnom zakoniku, govori u prilog ozbiljnosti krivičnog djela i dodatno potvrđuje tezu da treba biti oprezan prilikom izricanja kazne rada u javnom interesu za slučajeve nasilja u porodici ili u porodičnoj zajednici, naročito kada je riječ o licima koja su već osuđivana za isto krivično djelo. Jedna od alternativnih sankcija koja bi mogla doći u obzir u nekim slučajevima kada je riječ o ovom krivičnom djelu je uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom. Iako je primjena ove vrste sankcije izuzetno rijetka u praksi naših sudova, u onim slučajevima u kojima je sud primjenjivao, radilo se upravo o krivičnom djelu nasilja u porodici ili u porodičnoj zajednici.

# KUĆNI ZATVOR

Kaznom zatvora koja se izvršava u prostorijama u kojima osuđeni stanuje se ostvaruju isti ciljevi kao i kratkotrajnom kaznom zatvora, ali se istovremeno eliminišu neki od negativnih aspekata zatvorske kazne koji mogu biti štetni po učinioca i po njegovu porodicu. Lice koje je izdržavalo kaznu zatvora može biti trajno obilježeno kao društveno opasno i nepopravljivo, nedostojno povjerenja itd. Izdržavanje kazne kućnog zatvora je najvećim dijelom oslobođeno takve percepcije, čime se sprječavaju negativne posljedice trajnog etiketiranja prestupnika od strane društva. Još važnije, kućnim zatvorom se sprječava nastanak svih onih negativnih posljedica po ličnost osuđenog na njegovo ponašanje, a koje nastaju usljed loših uslova života u zatvoru. Moramo se zapitati, da li će loši zatvorski uslovi u kombinaciji sa negativnom percepcijom javnosti zaista doprinijeti pravilnoj resocijalizaciji i rehabilitaciji osuđenih lica, posebno kada je riječ o licima osuđenim na kratkotrajne zatvorske kazne. Kućnim zatvorom se direktno utiče i na manje opterećenje zatvorskih kapaciteta.

**Tabela 6: broj izrečenih kazni kućnog zatvora od 2013 do 2021. godine**

SUD	GODINA									UKUPNO
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
OS Bar	0	0	0	0	13	10	15	17	20	75
OS Berane	0	0	2	10	18	8	14	4	9	65
OS Bijelo polje	0	0	0	2	12	16	19	20	22	91
OS Cetinje	0	0	1	0	3	12	10	4	7	37
OS Danilovgrad	0	0	0	0	0	0	1	11	5	17
OS Herceg Novi	0	0	0	0	0	0	3	5	0	8
OS Kolašin	0	0	0	0	0	1	1	1	2	5
OS Kotor	1	3	0	8	34	27	9	39	16	137
OS Nikšić	0	0	0	1	2	5	32	60	31	131
OS Plav	1	0	0	1	0	0	1	1	0	4
OS Pljevlja	0	0	0	1	1	1	3	1	9	16
OS Podgorica	0	0	0	0	6	11	23	55	43	138
OS Rožaje	0	0	4	24	16	13	19	25	9	110
OS Ulcinj	0	0	2	4	0	2	6	14	5	33
OS Žabljak	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VS Bijelo Polje	0	0	0	0	2	0	0	0	7	9
VS Podgorica	0	0	0	0	1	2	22	37	15	77
<b>UKUPNO</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>51</b>	<b>108</b>	<b>108</b>	<b>178</b>	<b>294</b>	<b>200</b>	<b>953</b>

Izvori: uvid u odluke na internet stranici sudovi.me

Prethodno navedena tabela, međutim, ne prikazuje punu sliku izricanja ove kazne. Prema podacima Direkcije za uslovnu slobodu, samo na nivou osnovnih sudova Direkciji je na izvršenje dostavljeno **1.090** presuda u kojima su ovi sudovi izrekli kaznu kućnog zatvora, a zajedno sa višim sudovima taj broj je **1.506**. Najveća razlika uočava se od 2018. godine pa na dalje.

U predstojećoj tabeli možemo da vidimo broj presuda u kojima je izrečena kazna kućnog zatvora a koje su dostavljene Ministarstvu pravde, tj. Direkciji za uslovnu slobodu radi izvršenja.<sup>10</sup>

**Tabela 7: procenat broja kazni kućnog zatvora u odnosu na institucionalni zatvor**

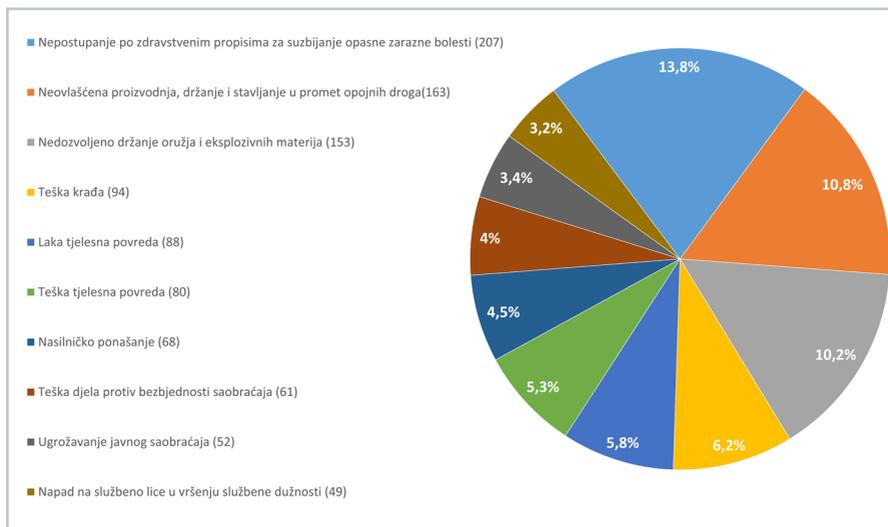
SANKCIJA	GODINA								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ukupan broj sankcija	4.627	3.779	4.335	4.044	4.141	3.340	3.583	3.493	3.120
Kazna zatvora	1.671	1.179	1.483	1.360	1.243	967	961	1.047	705
Kazna kućnog zatvora	0	0	4	48	92	139	259	405	318
% kazni kućnog zatvora u odnosu na kaznu zatvora	0	0	0,26	3,52	7,4	14,37	26,95	38,68	45,1
% kazni kućnog zatvora u odnosu na sve sankcije	0	0	0,09	1,18	2,22	4,16	7,22	11,59	10,19

Nesporno je, dakle, da je došlo do povećanja broja kazni zatvora koje se izvršavaju u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, ali kada je riječ o 2020 i 2021. godini, u kojima je zabilježen i najveći rast u izricanju ove kazne, treba imati na umu da se u prethodne dvije godine veliki broj predmeta odnosio na krivično djelo **nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti** za koje su sudovi često izricali upravo kaznu kućnog zatvora a radi se o krivičnom djelu do čijeg naglog povećanja je došlo isključivo zbog pandemije virusa COVID-19 i za koje se ne očekuje da će biti čest predmet u sudovima u narednom periodu.

Kako se kazna kućnog zatvora izriče uz elektronski nadzor, najveći problem u realizaciji ove kazne i razlog zbog kojeg se duže vremena čekalo na njenu primjenu bio je nedostatak uređaja za elektronski nadzor, tzv. nanogica. Bez dovoljnog broja nanogica lica osuđena na kaznu kućnog zatvora morala su da čekaju na izvršenje kazne, što dovodi u pitanje svrhu kažnjavanja, a samim tim nesporno utiče i na manji broj izricanja ove kazne.

<sup>10</sup> Ograničenje ovog istraživanja ogleda se u činjenici da se broj presuda u kojima je izrečena kazna kućnog zatvora ne poklapa nužno sa godinom u kojoj je kazna kućnog zatvora izrečena. Evidencija Direkcije za uslovnu slobodu se vezuje za datum dostavljanja/prijema predmeta u rad, a ne za datum donošenja ili pravosnažnosti sudske odluke. Na primjer, ukoliko su sudovi jedan dio presuda izrečenih u decembru poslali Direkciji u januaru naredne godine, to bi se odrazilo na statistiku za obje godine. Sudovi još uvijek ne vode odvojenu evidenciju izrečenih kazni kućnog zatvora od evidencije kazni zatvora institucionalnog tipa, a na internet stranici sudovi.me naprednom pretragom sudskih odluka nije moguće doći do svih presuda u kojima je izrečena kazna kućnog zatvora. Tabela 6, stoga, može poslužiti samo kao indikator mjere u kojoj pojedinačni sudovi izriču ovu kaznu, dok je tabela 7 indikator sveukupnog stanja kada je riječ o kazni kućnog zatvora u poređenju sa institucionalnim zatvorom i drugim kaznama.

**Grafik 3: krivična djela za koja su sudovi najčešće izriicali kaznu kućnog zatvora od 2013 do 2021. godine (vremenski period do 2022. godine)<sup>11</sup>**



Kada govorimo o krivičnim djelima za koja su sudovi najčešće izriicali kaznu kućnog zatvora, treba podsjetiti da se ova kazna može izreći isključivo onim licima koja su osuđena na kaznu zatvora do šest mjeseci, čineći je idealnom alternativom kratkotrajnoj kazni zatvora. Ali postoji još jedno važno ograničenje: kućni zatvor se ne može izreći za krivično djelo protiv braka i porodice, ako to lice živi u istom porodičnom domaćinstvu ili porodičnoj zajednici sa oštećenim.

U praksi je, međutim, dolazilo do pogrešne primjene zakona, pa su u rijetkim slučajevima kazne kućnog zatvora bile izricane upravo za krivično djelo nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici licima koja žive u istom domaćinstvu sa žrtvom, kao i licima koja, iako ne žive u istom domaćinstvu žive u neposrednoj blizini žrtve koja se svakodnevno stara o osuđenom licu. Iako je u tom slučaju formalno ispunjena zabrana iz člana 36a st. 3 KZCG, ne može se reći da je takva odluka u duhu zakona. Takođe, spornim smatramo izricanje ove kazne za krivično djelo nedozvoljene polne radnje u vezi sa obljubom sa maloljetnikom, imajući u vidu ozbiljnost ovog djela.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Izvor: Ministarstvo pravde, Direkcija za uslovnu slobodu, podatak na dan 26.10.2022. godine

<sup>12</sup> Više o tome u publikaciji "Rezultati i efikasnost primjene alternativnih sankcija u Crnoj Gori - preporuke za unaprjeđenje", dostupno na: <https://cemi.org.me/me/post/rezultati-i-efikasnost-primjene-alternativnih-sankcija-u-crnoj-gor8>

# USLOVNA OSUDA SA ZAŠTITNIM NADZOROM

Uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom je, kako se može zaključiti iz samog naziva, svojevrsan oblik uslovne osude. Suština uslovne osude sa zaštitnim nadzorom se ogleda u određivanju određenih mjera pomoći, staranja, nadzora i zaštite koje se osuđenom licu određuju kao obaveze kojih se mora pridržavati za određeno vrijeme u toku vremena provjeravanja. Krivičnim zakonikom su predviđeni uslovi za određivanje zaštitnog nadzora, njegova sadržina kroz nabrojane više mogućih obaveza koje sud može predvidjeti osuđenom licu, okolnosti koje sud treba da uzme u obzir prilikom izbora mjera zaštitnog nadzora, trajanje zaštitnog nadzora i posljedice neispunjavanja obaveze zaštitnog nadzora.

Cilj zaštitnog nadzora je da doprinese smanjenju rizika od ponavljanja krivičnog djela za vrijeme provjeravanja. Ovo može imati poseban značaj za naše društvo, s obzirom na podatak da je stopa recidiva u Crnoj Gori oko 50%, a upravo uslovna osuda je sankcija koju sudovi najčešće izriču, što nas logički navodi na zaključak da značajan broj recidivista možemo naći upravo među licima koja su prethodno bila osuđena na uslovnu osudu.

Kao što je ranije navedeno, u dosadašnjoj praksi crnogorskih sudova ova mjera upozorenja je veoma rijetko izricana. Naime, na nivou cijele Crne Gore ima tek desetak presuda koje su dostavljene Direkciji za uslovnu slobodu na izvršenje.

Naime, od 11 presuda u kojima su osnovni sudovi izrekli uslovu osudu sa zaštitnim nadzorom u posljednjih šest godina, a koje su dostavljene Direkciji, jedna je iz 2020. godine, tri su iz 2021. a sedam je iz 2022. godine. U svim slučajevima radilo se o krivičnom djelu nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici.<sup>13</sup>

Imajući u vidu da je uslovna osuda najčešća sankcija koju naši sudovi izriču, a sa druge strane broj predmeta u kojima su se sudije opredjeljivale za izricanje zaštitnog nadzora je zanemarljivo nizak, postoji jasna potreba da se demistifikuju razlozi tako neznatne primjene ove mjere upozorenja i alternativne krivične sankcije koja u našem kaznenom sistemu postoji još od usvajanja Krivičnog zakonika 2003. godine.

Problemi koji u najvećoj mjeri doprinose maloj primjeni zaštitnog nadzora su kako legislativne, tako i institucionalne prirode. Naime, sa aspekta pravne regulative, sadržina zaštitnog nadzora iz člana 61 KZCG propisana je nedovoljno jasno i precizno, dok je pravni osnov kojim sud traži izvještaj o procjeni rizika od Direkcije za uslovnu slobodu, a koji treba da pomogne sudu pri određivanju vrste i visine sankcije, predviđen Zakonom o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu, tj. sud taj izvještaj može tražiti najranije u toku dokaznog postupka, ili kada je već utvrdio krivicu okrivljenog i ostaje mu samo da donese odluku o vrsti i visini sankcije.

<sup>13</sup> Izvor: Ministarstvo pravde, Direkcija za uslovnu slobodu

Da bi individualizacija sankcije dobila svoj puni smisao, sud bi trebao da raspolaže svim relevantnim podacima o okrivljenom već na prvom ročištu. To bi zahtijevalo da izvještaj o rizicima traži tužilaštvo u fazi istrage, što bi moralo biti propisano ZKP-om. Međutim, treba imati u vidu i institucionalne nedostatke. U Direkciji za uslovnu slobodu trenutno je zaposleno 10 službenika od 11 sistematizovanih radnih mjesta, a postoji realna potreba za većim brojem službenika i većom teritorijalnom pokrivenošću, čak i u ovom trenutku kada alternativne sankcije predstavljaju manje od 10% izrečenih sankcija. Jedan od strateških ciljeva Strategije za izvršenje krivičnih sankcija 2017-2021 koji nije ispunjen, odnosio se upravo na uspostavljanje regionalnih kancelarija Direkcije za uslovnu slobodu širom zemlje u sjevernoj, južnoj i centralnoj regiji na najmanje 4-6 lokacija i povećanje broja osoblja za 20-25 radnih mjesta.

# STATISTIČKI PREGLED KAZNE NE POLITIKE OSNOVNIH I VIŠIH SUDOVA ZA PERIOD 2012-2021

U prosjeku, od 2012 do kraja 2021. godine došlo je do opadanja u izricanju kazne zatvora i do rasta u izricanju alternativnih sankcija. Trend opadanja tj. rasta možemo posmatrati na godišnjem nivou.

**Tabela 8: procenat rasta i opadanja broja izrečenih sankcija u sudovima, na godišnjem nivou<sup>14</sup>**

GODINA	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ukupan br. sankcija	4.713	4.627	3.779	4.335	4.044	4.141	3.340	3.583	3.493	3.120
Rast / opadanje	N/A	-1,82%	-18,32%	14,71%	-6,71%	2,39%	-19,34%	7,27%	-2,51%	-10,67%
Br. kazni zatvora	1.631	1.671	1.179	1.483	1.360	1.243	967	961	1.047	705
Rast / opadanje	N/A	2,45%	-29,44%	25,78%	-8,29%	-8,6%	-22,2%	-0,62%	8,94%	-32,66%
Br. uslovnih osuda	2.703	2.343	2.037	2.079	1.792	1.698	1.380	1.508	1.298	1.526
Rast / opadanje	N/A	-13,31%	-13,06%	2,06%	-13,8%	-5,24%	-18,72%	9,27%	-13,92%	17,56%
Br. kazni rada u javnom interesu	8	32	96	172	225	287	226	262	218	173
Rast / opadanje	N/A	+300	+200	+79,16	+30,81	+27,55	-21,25	+15,92	-16,79	-20,64
Br. kazni kućnog zatvora	N/A	0	0	4	48	92	139	259	405	318
Rast / opadanje	N/A	N/A	N/A	N/A	1.100%	91,66%	51,08%	86,33%	56,37%	-21,48%
Br. novčanih kazni	379	294	220	230	171	205	164	161	337	209
Rast / opadanje	N/A	-22,42	-25,17	+4,54	-25,65	19,88%	-20%	-1,82%	109,31%	-37,98%

Slijedi tabela koja prikazuje godišnji prosjek broja izrečenih sankcija i rast, odnosno opadanje različitih krivičnih sankcija i mjera od 2012 do 2021. godine.

<sup>14</sup> Broj kazni zatvora umanjeno je u ovoj tabeli za broj kazni kućnog zatvora dostavljenih od strane Direkcije za uslovnu slobodu tj. radi se samo o kazni zatvora koja se izvršava u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija. Za kaznu kućnog zatvora koristili smo statističke podatke Direkcije za uslovnu slobodu.

**Tabela 9: procenat uvećanja, odnosno umanjenja broja izrečenih sankcija u osnovnim i višim sudovima, na godišnjem nivou u periodu od 2012 do kraja 2021. godine**

Prosječan broj sankcija godišnje	3.636
Prosječan rast / opadanje broja sankcija godišnje	-3,89%
Prosječan broj izrečenih kazni zatvora godišnje	1.224
Prosječan rast / opadanje izrečenih kazni zatvora godišnje	-7.18%
Prosječan broj uslovnih osuda godišnje	1.836
Prosječan rast / opadanje izrečenih uslovnih osuda godišnje	-5,46%
Prosječan broj izrečenih kazni rada u javnom interesu godišnje	170
Prosječan rast / opadanje u izricanju kazni rada u javnom interesu godišnje	+66,08%
Prosječan broj kazni kućnog zatvora godišnje	140
Prosječan rast / opadanje izrečenih kazni kućnog zatvora godišnje	+170,5%
Prosječan broj novčanih kazni godišnje	237
Prosječan rast / opadanje u izricanju novčanih kazni godišnje	+0,08%

Iz dostupnih podataka se može vidjeti da uprkos manjem broju izrečenih sankcija uopšte, broj izrečenih alternativnih sankcija se prethodne decenije povećavao iz godine u godinu, što je pohvalno. Radi se, doduše, o sporom rastu, koji samo na prvi pogled djeluje drastično visoko, a iz prostog razloga što je u prvih nekoliko godina od uvođenja određenih alternativnih sankcija postojala veća razlika u izricanju istih. Osim toga, u nekim sudovima je i dalje primjetan izuzetno mali broj izrečenih kazni rada u javnom interesu, dok je kazna uslovne osude sa zaštitnim nadzorom gotovo nepostojeća. Takođe, očigledna je neujednačena praksa sudova u izricanju alternativnih sankcija i mjera.

Primjećuje se i određena veza između manjeg broja izrečenih krivičnih sankcija uopšte i većeg broja izrečenih alternativnih sankcija. Može se postaviti pitanje da li manji obim posla omogućava sudijama da posvete više vremena svakom pojedinačnom predmetu i da li im to omogućava da u većoj mjeri individualizuju sankciju?

# ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Crna Gora je nesumnjivo ostvarila napredak u primjeni alternativnih krivičnih sankcija i mjera u prethodnoj deceniji, ali značajni nedostaci još uvijek postoje. Naš kazneni sistem je i dalje dominantno orijentisan ka institucionalnom kažnjavanju, o čemu svjedoči broj kratkotrajnih zatvorskih kazni koji ponekad višestruko premašuje prosjek u zemljama Savjeta Evrope. I broj lica koja se nalaze u pritvoru je na izuzetno visokom nivou. Iako sam po sebi pritvor ne predstavlja kaznu, on često proizvodi posljedice kazne.

I stav javnosti je usmjeren ka institucionalnom kažnjavanju. Čak dvije trećine građana/ki smatra da je kazna zatvora djelotvornija od alternativnih sankcija, a veliki broj građana/ki nije ni čulo za termin alternativne sankcije.

Posebnu pažnju zavrđuje broj zatvorskih kazni u trajanju do šest mjeseci. Veoma je upitna djelotvornost kratkotrajnih kazni zatvora, tj. mogućnost da se u tako kratkom vremenskom intervalu zaista može ostvariti pozitivan efekat na osuđeno lice sa aspekta specijalne prevencije.

Da bi došlo do potpune afirmacije alternativnih krivičnih sankcija, potreban je holistički pristup rješavanju problema koji doprinose uočenim nedostacima. To podrazumijeva izmjene i dopune postojećih zakona i podzakonskih akata, rješavanje institucionalnih nedostataka u pogledu neophodnih kadrovskih i tehničkih kapaciteta za djelotvorno i blagovremeno obavljanje svih djelatnosti povezanih sa sistemom alternativnih krivičnih sankcija, ali i kontinuitet u podizanju svijesti, kako stručne tako i laičke javnosti o značaju i prednostima alternativnih sankcija.

Kaznena politika u pojedinim sudovima ostaje neujednačena, pa je izricanje alternativnih sankcija poput rada u javnom interesu u nekim sudovima u zemlji u kontinuitetu nisko.

Izricanje kazne rada u javnom interesu u slučajevima nasilja u porodici ili u porodičnoj zajednici je od posebnog značaja, kao i izricanje kazne kućnog zatvora protivno odredbi člana 36a stav 3 KZCG. Iako je poželjna veća upotreba alternativnih sankcija, iste ne treba izricati nauštrb djelotvorne prevencije. Ovo su, doduše, rijeki slučajevi, ali ih ne treba zanemarivati.

Postoji pozitivna korelacija između manjeg broja izrečenih krivičnih sankcija i većeg broja izrečenih alternativnih sankcija, što može ukazivati na to da sudovi usljed povećanog obima posla nijesu uvijek u mogućnosti da predmetima posvete dovoljno vremena kako bi u potpunosti individualizovali sankciju učiniocima krivičnih djela. Ovo je posebno važno kada je riječ o uslovnoj osudi sa zaštitnim nadzorom, koja, kako zbog nedostatka prakse tako i zbog zakonskih nedostataka i dalje zaostaje u primjeni.

Pozitivan iskorak u primjeni alternativnih sankcija predstavlja podatak da neki sudovi u toku krivičnog postupka sve češće traže od Direkcije za uslovnu slobodu da sačini izvještaj o rizicima. Ti izvještaji ujedno sadrže i predlog adekvatnih alternativnih sankcija koje bi se učiniocu djela mogle izreći ukoliko bi bio oglašen krivim, a jedna od njih je upravo uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom.

## Preporuke:

1. Sudovi treba da intenziviraju praksu slanja zahtjeva za procjenu rizika Direkciji za uslovnu slobodu u toku krivičnog postupka.
2. Bilo bi korisno proširiti ovakvu praksu na sve faze postupka, uključujući i predistražnu fazu. Procjena rizika u najranijoj fazi postupka može omogućiti efikasniji tok i usmjeravanje postupka i efikasniji odabir djelotvornih mjera i sankcija koje treba primijeniti prema prestupnicima.
3. Potrebno je izmjenama ZKP-a propisati obavezu tužilaštva da od Direkcije za uslovnu slobodu traži izvještaj o procjeni rizika za lica osumnjičena za izvršenje krivičnih djela za koje je moguće propisati neku od alternativnih sankcija.
4. Da bi Direkcija mogla da odgovori velikom obimu posla, potrebno je ispuniti strateški cilj predviđen Strategijom za izvršenje krivičnih sankcija 2017-2021, tj. potrebno je povećati broj zaposlenih službenika i uspostaviti regionalne kancelarije na više lokacija u zemlji.
5. Potrebno je ozbiljno preispitati praksu izricanja kazne rada u javnom interesu za krivično djelo nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici, naročito licima koja su ranije osuđivana za isto krivično djelo.
6. Potrebno je podizanje svijesti građana o ozbiljnosti i cikličnoj prirodi nasilja u porodici ili u porodičnoj zajednici, kako bi se smanjio broj neprijavljenih slučajeva koji mogu dovesti do neadekvatnog sankcionisanja prestupnika.
7. Potrebno je dosljedno primjenjivati odredbu člana 36a stav 3 KZCG.
8. Imajući u vidu relativno mali broj izrečenih mjera upozorenja uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, potrebno je pratiti njenu primjenu u kontinuitetu u cilju analize potencijalnih nedostataka i mogućnosti za unapređenje.
9. Potrebno je dodatno informisati javnost o značaju i pozitivnim efektima primjene alternativnih sankcija, kroz kampanje podizanja svijesti i kontinuiranu edukaciju, naročito kada je riječ o kazni rada u javnom interesu.
10. Potrebno je u potpunosti standardizovati formu i sadržinu izvještaja o radu sudova i Sudskog savjeta i detaljnije prikazati broj i procenat izrečenih sankcija. Posebno je korisno odvojiti broj i procenat izrečenih kazni zatvora od broja i procenta izrečenih kazni kućnog zatvora. Isto bi trebalo uraditi za uslovnu osudu i uslovnu osudu sa zaštitnim nadzorom.

# LITERATURA

- CeMI istraživanje javnog mnjenja, dostupno na: <https://cemi.org.me/storage/uploads/1d6diiLbnqjZykWRfWbz964CdC6KjqJbY0eTjkl.pdf>
- Godišnji kazneni izvještaji Savjeta Evrope – SPACE I, dostupni na: <https://wp.unil.ch/space/space-i/annual-reports/>
- I. Vukčević, V. Simonović, Rezultati i efikasnost primjene alternativnih sankcija u Crnoj Gori – preporuke za unaprjeđenje, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, 2021, dostupno na: <https://cemi.org.me/me/post/rezultati-i-efikasnost-primjene-alternativnih-sankcija-u-crnoj-gori-648>
- Izvještaj CPT, dostupan na: <https://rm.coe.int/1680925987>
- Ministarstvo pravde, Strategija za izvršenje krivičnih sankcija 2021-2017
- N. Mrvić Petrović, Alternativne krivične sankcije i postupci, Medijska centar Odbrana, Beograd, 2010, str. 16.
- Uprava za statistiku - MONSTAT, Procjene broja stanovnika na 1. januar: <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=273&pageid=48>

