

Prof. dr Đorđe ĐORĐEVIĆ
Kriminalističko-policajska akademija
u Beogradu

Pregledni članak
UDK: 343.81; 343.265.2;343.293
Primljeno: 15. avgust 2015. god.

PREOPTEREĆENOST ZATVORSKIH KAPACITETA I MOGUĆA REŠENJA OVOG PROBLEMA¹

Poslednjih godina u našoj zemlji sve više je prisutan problem preopterećenosti postojećih zatvorskih kapaciteta i s tim u vezi teškoće vezane za samo izvršenje kazne zatvora. Razlozi leže u sve većem broju izrečenih zatvorskih kazni i njihovom dužem trajanju i povećanom broju pritvorenih lica, a sa druge strane u nedovoljnom broju i kapacitetu ustanova za izdržavanje ove kazne koji nije pratio ovo povećanje.

Moguća rešenja ovog problema mogu se kretati u dva pravca: jedan, izgradnja novih smeštajnih kapaciteta i rekonstrukcija starih, i drugi, izmene u kaznenoj politici sudova. No to nikako ne bi smelo da znači da zbog tehničkog problema kakav je nedostatak zatvorskih kapaciteta sudovi treba da koriguju svoju kaznenu politiku u smislu njenog ublažavanja. Rešenje čini nam se leži u boljem korišćenju postojećih mogućnosti za zamenu kazne zatvora drugim

1 Ovaj rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkih projekata koje finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije: Kaznena reakcija u Srbiji kao ključni element pravne države (br. 179051), koji realizuje Pravni fakultet u Beogradu 2011-2015 (rukovodilac projekta prof. dr Đorđe Ignjatović) i Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija (br. 179045), koji realizuje Kriminalističko-policajska akademija u Beogradu 2011-2015 (rukovodilac projekta prof. dr Saša Mijalković), kao i naučnoistraživačkog projekta Kriminalitet u Srbiji i instrumenti državne reakcije koji finansira i realizuje Kriminalističko-policajska akademija u Beogradu 2015-2019 (rukovodilac prof. dr Dragana Kolarić).

sankcijama (novčana kazna, rad u javnom interesu, kućni zatvor), pre svega kada su u pitanju kratkotrajne kazne zatvora, kao i u adekvatnijoj primeni instituta uslovnog otpusta. U poslednje vreme pojedinim novih zakonskim rešenjima stvoreni su uslovi za bolju primenu ovih krivičnih sankcija i instituta, što bi moglo da doprinese rešavanju ili bar ublažavanju ovog novonastalog problema.

Ključne reči: kazna zatvora, preopterećenost zatvora, alternativne krivične sankcije, uslovni otpust, amnestija.

1. Problem preopterećenosti zatvorskih kapaciteta u našoj zemlji

Mnoge zemlje, naročito one manje razvijene, često se suočavaju sa problemom da je broj lica osuđenih na kaznu zatvora veći od raspoloživih zatvorskih kapaciteta. U našoj zemlji doskora ovaj problem nije bio izražen, ali je poslednjih godina naglo došlo do njegove eskalacije. Razlozi su jasni: s jedne strane zatvorski kapaciteti nisu značajnije uvećavani, pa čak ni adekvatno održavani, a s druge strane, došlo je do znatnog uvećanja zatvorske populacije koju čine sva lica koja po bilo kom osnovu borave u nekoj od ovih ustanova. Statistički podaci pokazuju da je broj osuđenika i pritvorenika u Srbiji u poslednjih 20 godina porastao više od tri puta, odnosno povećao se sa 3.600 početkom 90-tih na 6.000 lica lišenih slobode 2000. godine, zatim 7.800 u 2004. god. do 11.300 (oktobar 2012.godine)². Pored toga što postoji veliki broj zatvorenika koji izdržavaju kaznu zatvora (naročito kratke kazne zatvora), primećuje se da zatvorsku populaciju u značajnoj meri čine i lica koja se nalaze u pritvoru. Statistički podaci o kretanju broja pritvorenih lica pokazuju da ovaj broj u poslednjih desetak godina kontinuirano raste, tako da je, na primer, 2004. godine iznosio 1.632, a 2010. duplo više, 3.328 pritvorenih lica.³ Zbog toga jedan od razloga prenaseljenosti zatvora treba tražiti i u činjenici da se olako, a često i nepotrebno pribegava meri pritvora. Neselektivnom primenom pritvora ova mera se od najteže mere procesne prinude za obezbeđenje prisustva okrivljenog u krivičnom postupku pretvara u svojevrсну kaznu.⁴

2 Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine (Službeni glasnik RS, br. 114/2013), str. 5, dostupno na: <http://www.srbija.gov.rs>, pregledano 12.4.2015. godine.

3 Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine (Službeni glasnik RS, br. 114/2013), str. 6, dostupno na: <http://www.srbija.gov.rs>, pregledano 12.4.2015. godine.

4 Tanjević, N, Đorđević, Đ, The Problem Of Prison Overcrowding In The Republic Of Serbia And Ways To Overcome It, u publikaciji Archibald Reiss Days, volume III, Kriminalističko policijska akademija, Beograd, 2014, str. 108.

Ovakvo povećanje uvelo nas je u krug zemalja sa visokom stopom osuđenih lica,⁵ a poslednjih godina i u sam evropski vrh.⁶ Nakon primene Zakona o amnestiji⁷ u novembru mesecu 2012. godine, broj lica lišenih slobode je smanjen, te je na kraju 2012. godine iznosio 10.226 lica, ali je ovaj broj i dalje prevelik i predstavlja problem za normalno funkcionisanje sistema izvršenja krivičnih sankcija.⁸ Postojeći zavodi za izvršenje krivičnih sankcija u našoj zemlji raspoložu zastarelim, neodgovarajućim i brojčano nedovoljnim objektima za smeštaj zatvorske populacije. Prema evropskim standardima, prihvaćenim i u našem zakonodavstvu, svaka osoba lišena slobode ima pravo na najmanje četiri kvadratna, odnosno osam kubnih metara prostora (član 79. Zakona o izvršenju krivičnih sankcija).⁹ Kada bi se ovaj standard poštovao u Srbiji, u ovdašnjim zatvorima ne bi trebalo da bude više od oko 7.000 osoba.

Ovakvo stanje u našim zatvorima stvara brojne probleme vezane za izvršenje kazne lišenja slobode i smeštaj pritvorenih lica. Ovo se pre svega odnosi na tretman osuđenih lica koji je u ovakvim uslovima veoma teško uspešno sprovesti. U vezi sa tim stoji i činjenica da prekomeran broj zatvorenih lica u određenom zavodu uvećava rizik od samoubistava i samopovređivanja,¹⁰ a istovremeno otežava pravovremeno uočavanje i izdvajanje onih kod kojih postoje promene u ponašanju ili onih koji su skloni da agresivno reaguju. Osim toga preveliki broj zatvorenika u odnosu na nedovoljan broj zdravstvenih radnika otežava pružanje adekvatne medicinske nege, što je veoma značajan problem, s obzirom da nivo zdravstvene zaštite koji se pruža osuđenima predstavlja jedan od najznačajnijih pokazatelja stepena humanosti zatvorskog sistema i poštovanja ljudskih prava osuđenih. Stoga se opravdano ističe da veliki zdravstveni rizici koji proizlaze iz nemogućnosti da se obezbedi minimum zdravstvenih i higijenskih uslova za osuđena lica jedna od najtežih posledica preopterećenosti zatvora.¹¹

Nagli porast zatvorske populacije, osim svih navedenih negativnih posledica koje pogađaju sama lica lišena slobode, ima i niz negativnih posledica za društvo u celini. U prvom redu izvršavanje kazne zatvora podrazumeva

5 Stojanović. Z., Strategija ostvarivanja svrhe krivičnog prava, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3-4/2008, str. 180.

6 Soković. S., Penološki pragmatizam u krivično pravnim okvirima, Pravni život, br 10/2013, str. 42.

7 Službeni glasnik RS, br. 107/2012.

8 Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine (Službeni glasnik RS, br. 114/2013), str. 5, dostupno na: <http://www.srbija.gov.rs>, pregledano 12.4.2015. godine.

9 Službeni glasnik RS, br. 55/2014.

10 Ignjatović. Đ., Kriminologija, Beograd, 2011, str. 176.

11 Više o tome: Mrvić-Petrović. N., Kriza zatvora, Beograd, 2007, str. 160-178.

velika izdvajanja iz budžeta za održavanje sistema penalnih ustanova.¹² Osim toga, poseban problem predstavlja i činjenica da usled nedostatka mesta u zatvorima osobe osuđene na zatvorsku kaznu često ne mogu da započnu sa izvršenjem kazne, već ostaju na slobodi čekajući slobodno mesto, čime se povećava rizik da ponovo učine krivično delo.

Suočena sa problemom rastuće preopterećenosti zatvora naša zemlja poslednjih godina čini značajne napore, kako na zakonodavnom, tako i na planu bolje i doslednije primene postojećih propisa u cilju smanjenja zatvorske populacije. U tom cilju još 2010. godine doneta je Strategija za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine¹³ koja je u celini posvećena ovim pitanjima. Ova strategija, pored analize stanja u ovoj oblasti i razloga koji su do takvog stanja doveli, predlaže i niz konkretnih mera kojima bi se takvo stanje moglo popraviti. Među tim merama, pored povećanja smeštajnih kapaciteta i poboljšanja uslova u zavodima, predlažu se i veća primena uslovnog otpusta i prevremenog otpuštanja, primena alternativnih krivičnih sankcija i mera, amnestija i dr. Međutim, ti naponi do sada nisu dali zadovoljavajuće rezultate, pa se još uvek intenzivno radi na iznalaženju odgovarajućih mehanizama za prevazilaženje ovog problema.

Generalno uzev dva su moguća pravca za traženje rešenja za prevazilaženje problema preopterećenosti zatvorskih kapaciteta. Jedan, osnovni, jeste povećanje zatvorskih kapaciteta, a drugi smanjenje udela kazne zatvora u ukupnom broju izrečenih krivičnih sankcija kroz promene u kaznenoj politici.

2. Mogućnosti za proširenje zatvorskih kapaciteta

Sve predložene mere za smanjenje zatvorske populacije ni u kom slučaju ne negiraju potrebu za proširenjem zatvorskih kapaciteta, što je i istaknuto u pomenutoj Strategiji za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji.¹⁴ Naprotiv, uporedo sa naporima da se implementiraju neka predložena rešenja u cilju rasterećenja zatvora intenzivno se radi i na povećanju kapaciteta zatvorskih

12 Prema nekim proračunima jedan osuđenik državu košta oko 20 evra dnevno, odnosno 608 evra mesečno, što je više od prosečne plate u Srbiji, vidi: Petrović, A., Da li je Srbija zatočenik svojih zatvora, Politika, 3. januar 2014, str. 9.

13 Službeni glasnik RS, br. 53/2010, 65/2011.

14 Strategija za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine, str. 13, dostupno na: www.arhiva.mpravde.gov.rs, pregledano 12.4.2015.

ustanova. Započeta je izgradnja dva nova zatvora, u Pančevu i Kragujevcu, koji bi trebalo da omoguće povećanje smeštajnih kapaciteta za 900 mesta. Pored navedenog, u pojedinim zavodima je izvršena, a u drugima još uvek postoji potreba za rekonstrukcijom smeštajnih kapaciteta u skladu sa evropskim standardima. Međutim, sve to zahteva dosta sredstava koja je u uslovima krize u našoj zemlji veoma teško obezbediti.¹⁵

Kao što je na početku istaknuto sa ovim problemima se suočavaju i druge zemlje i nastoje da ga reše na različite načine. Velika izdvajanja iz državnog budžeta za održavanje sistema penalnih ustanova dominantno su uticala na pojavu modernih privatnih zatvora tokom osamdesetih i devedesetih godina dvadesetog veka, i to pre svega u SAD i Velikoj Britaniji.¹⁶ Porast kriminaliteta i strožija kaznena politika značajno utiču na povećanje zatvorske populacije i uslovljavaju potrebu za izgradnjom novih zatvora za čiju izgradnju treba obezbediti značajna finansijska sredstva. S druge strane javno mnjenje, odnosno građani ne žele da se budžetska sredstva preusmeravaju u izgradnju i održavanje zatvora, već u zdravstvenu i socijalnu zaštitu, obrazovanje i sl.¹⁷ Rešenje je potraženo u otvaranju privatnih zatvora. Međutim, iako za sada nema dovoljno relevantnih komparativnih istraživanja na osnovu čijih bi se rezultata pouzdanije mogli izvoditi zaključci o uspešnosti rada privatnih ustanova za izvršenje kazne zatvora, ipak se na osnovu dosadašnjih iskustava ideji privatizacije zatvora može staviti niz primedbi.¹⁸ Osnovna orijentacija privatnih zatvora jeste ostvarivanje profita, a kako prihodi privatnog zatvora jesu sredstva koja država uplaćuje ovim ustanovama po svakom zatvoreniku koji boravi pod njihovim okriljem, logično je zaključiti da privatni zatvor nastoji da smesti što veći broj osuđenih lica, a da pri tome što manje troši na zadovoljavanje njihovih potreba.¹⁹ To dalje dovodi u pitanje tretman zatvorenika, sredstva i metode resocijalizacije, obučavanje za određeno zanimanje, obrazovanje i dr. Na osnovu svega toga možemo da zaključimo da nije realno očekivati da će se u našoj zemlji problemi nedovoljnih kapaciteta i preopterećenosti zatvora u dogledno vreme rešavati otvaranjem privatnih zatvora, pa se o tome, za sada, ozbiljnije i ne razmišlja.

15 Tanjević, N., Đorđević, Đ., *The Problem Of Prison Overcrowding In The Republic Of Serbia And Ways To Overcome It*, u publikaciji Archibald Reiss Days, volume III, Kriminalističko policijska akademija, Beograd, 2014, str. 114.

16 v. Mrvić-Petrović, N., *Kriza zatvora*, Beograd, 2007, str. 197-206.

17 Kovačević, M., *Privatni zatvori*, *Strani pravni život*, br. 2/2012, str. 206.

18 Kokolj, M., *Efikasnost i odgovornost privatnog sektora u upravljanju privatnim zatvorima*, *Nauka, bezbednost, policija*, br. 3/2005, str. 39-43.

19 Kovačević, M., *Privatni zatvori*, *Strani pravni život*, br. 2/2012, str. 206.

3. Promene u kaznenoj politici

Savremeni pristupi smanjenju zatvorske prenaseljenosti usmereni su, uglavnom, u dva pravca: na smanjenje ulaska u zatvor (front door strategy) širom primenom alternativnih sankcija i mera, i na skraćenje dužine boravka u zatvoru (back door strategy) kroz programe ranijeg otpuštanja.²⁰

Ovde se kao prethodno može postaviti pitanje da li je uopšte opravdano da jedan u osnovi organizaciono tehnički problem kakav je nedostatak smeštajnih kapaciteta zatvorskih ustanova može i treba da utiče na kaznenu politiku (posebno kaznenu politiku sudova) u smislu njenog ublažavanja. Odgovor svakako mora biti negativan. Kaznena politika sudova predstavlja veoma značajan deo politike kontrole kriminaliteta.²¹ Ona se pojavljuje kao realizacija osnovne intencije zakonodavca kada je u pitanju suzbijanje kriminaliteta i njena konkretizacija u svakom pojedinačnom slučaju.²² Kao takva ona ni u kom slučaju ne treba da zavisi od tehničkih uslova, već treba da odgovara potrebama društva u datom momentu, a organizaciono tehnički uslovi treba da obezbede njenu doslednu primenu.

Međutim, to ne znači da u okvirima aktuelne kaznene politike nije moguće adekvatnijom primenom postojećih sankcija i instituta smanjiti zastupljenost kazne zatvora u ukupnom broju izrečenih krivičnih sankcija. Ovo utoliko pre što se i nezavisno od problema vezanih za preopterećenost zatvorskih kapaciteta u našoj zemlji već dugo insistira na što je moguće većoj zameni kazne zatvora nekim drugim sankcijama. Statistički podaci govore da su u poslednjih šest godina kratkotrajne kazne lišenja slobode (u trajanju do godinu dana)²³ činile u proseku oko tri četvrtine ukupnog broja izrečenih kazni zatvora (vidi tabelu 1), pa bi se njihovom makar delimičnom zamenom nekim drugim sankcijama zatvori značajno rasteretili, a dobilo bi se i dosta prostora za adekvatniji tretman osuđenih lica.

20 Soković, S., Penološki pragmatizam u krivično pravnim okvirima, *Pravni život*, br 10/2013, str. 36.

21 Ignjatović, Đ., Da li je kaznena politika sudova u Srbiji odgovarajuća? u publikaciji *Kaznena politika* (raskol između zakona i njegove primjene), 2012, str. 103.

22 Ćirić, J., Đorđević, Đ., Sepi R: *Kaznena politika sudova u Srbiji*, Beograd, 2006, str. 11.

23 Iako u literaturi ne postoji jedinstven stav o tome koje se kazne zatvora smatraju kratkotrajnim nama se čini najprihvatljivijim onaj po kome su to sve kazne zatvora u trajanju do jedne godine, vidi: Ignjatović, Đ., *Kriminologija*, Beograd, 2011, str.173.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ukupno osuđenih	42138	40880	21681	30807	31322	32241
Kazna zatvora	9658	9763	5908	8158	10212	11204
Do 1 godine	7393 (77%)	7368 (75%)	3701 (63%)	5264 (65%)	6833 (67%)	7678 (68,5%)
Preko 1 god.	2265 (23%)	2395 (25%)	2207 (37%)	2894 (35%)	3379 (33%)	3526 (31,5%)

Tabela 1: broj izrečenih kazni zatvora u periodu 2008-2013. godine²⁴

3. 1. Primena alternativnih krivičnih sankcija

Ideja da se kratkotrajne kazne zatvora zamene nekom drugom, adekvatnijom krivičnom sankcijom prisutna je već dugi niz godina u krivičnom pravu i sve više prodire i u krivično zakonodavstvo savremenih zemalja.²⁵ U tom smislu u mnogim zemljama uvode se tzv. alternativne krivične sankcije,²⁶ među kojima se najčešće pominju društveno koristan rad, razne vrste probacije kombinovane sa elektronskim praćenjem, različite varijante kućnog zatvora ili vikend zatvaranja, poravnanje i naknade štete kao krivična sankcija i dr.

I naše krivično zakonodavstvo poslednjih godina sve više prihvata ideju uvođenja alternativnih sankcija kao načina da se u što većoj mogućoj meri izbegne izricanje kazne zatvora gde god to nije neophodno, a da se istovremeno smanji i poslednjih godina izuzetno uvećan udeo uslovne osude u ukupnom broju izrečenih krivičnih sankcija. U tom cilju Krivični zakonik iz 2005. godine predvideo je i nove kazne: rad u javnom interesu i oduzimanje vozačke dozvole, uz zadržavanje već postojećih mera upozorenja, uslovne osude sa i bez zaštitnog nadzora i sudske opomene.²⁷ Oduzimanje vozačke dozvole zapravo i nije alternativna krivična sankcija i gotovo se i ne primenjuje (tabela 2), dok su uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom i sudska opomena sankcije sa dugom tradicijom u

24 Izvor podataka: Bilteni Republičkog zavoda za statistiku, dostupno na: www.stat.gov.rs pregledano 12.4.2015.

25 Mrvić-Petrović, N., Đorđević, Đ., Moć i nemoć kazne, Beograd, 1998, str. 89.

26 O pojmu alternativnih sankcija vidi: Stojanović, Z., Strategija ostvarivanja svrhe krivičnog prava, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3-4/2008, str. 176; Ignjatović, Đ., Pravo izvršenja krivičnih sankcija, četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd, 2010, str. 13; Škulić, M., Alternativne krivične sankcije - pojam, mogućnosti i perspektive, u publikaciji Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima i alternativne krivične sankcije, Zlatibor, 2009, str. 32.

27 Kiurski, J., Alternativne krivične sankcije u Krivičnom zakoniku Srbije i standardi Evropske unije, u publikaciji Krivično zakonodavstvo Srbije i standardi Evropske unije, Zlatibor, 2010, str. 80.

našem krivičnom pravu, ali sa veoma malom primenom. Za razliku od toga, uslovna osuda (bez zaštitnog nadzora) već godinama je najviše izricana krivična sankcija u našoj zemlji (2011. godine procenat izrečenih uslovnih osuda dostigao je rekordni nivo – 58,8%). Najviše se očekivalo od nove kazne – rada u javnom interesu koja bi u najvećoj meri trebalo da zameni kratkotrajne kazne zatvora i samim tim značajno smanji zatvorsku populaciju. Međutim, takva očekivanja su uglavnom izneverena. Zbog mnogobrojnih tehničkih i organizacionih problema uvođenje ove kazne u praksi je teklo jako sporo²⁸ tako da se tek poslednjih par godina započelo sa njenom iole masovnijom primenom (tabela 2). Tome je sigurno doprinelo i ubrzano otvaranje kancelarija za alternativne sankcije kojih je do sada širom Srbije otvoreno desetak.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ukupno osuđenih	38694	42138	40880	21681	30807	31322	32241
Rad u javnom interesu	48	35	51	71	357	365	348
Oduzimanje voz. dozvole	2	4	3	3	11	5	9

Tabela 2: broj izrečenih kazni rada u javnom interesu i oduzimanja vozačke dozvole u periodu 2007-2013. godine²⁹

Poslednji korak u implementaciji alternativnih krivičnih sankcija u naše zakonodavstvo učinjen je Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakoni-ka iz septembra 2009. godine³⁰ kojim je predviđena mogućnost izvršenja kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, kao jedna varijanta tzv. „kućnog zatvora”, što predstavlja potpunu novinu u našem krivičnom zakonodavstvu. Međutim, ova specifična sankcija, mada je još uvek nedovoljno razvijena, nije nepoznata u uporednom krivičnom pravu, naročito anglosaksonskom.³¹ Postoje veoma različiti modaliteti u kojima se ova sankcija pojavljuje u pojedinim zakonodavstvima, a razlike se uglavnom svode na stepen ograničenja koja osuđeni ima u pogledu napuštanja mesta stanovanja koje, dok traje kazna, predstavlja i mesto njenog izvršenja.

28 Đorđević, Đ., Alternativne sankcije u našem Krivičnom zakoniku i njihova primena, u publikaciji Kontrola kriminaliteta i evropski standardi: stanje u Srbiji, Beograd, 2009, str. 171.

29 Izvor podataka: Bilteni Republičkog zavoda za statistiku, dostupno na: www.stat.gov.rs, pregledano 12.4.2015. godine.

30 Službeni glasnik RS, br. 72/2009.

31 v. Mrvić-Petrović, N., Đorđević, Đ., Moć i nemoć kazne, Beograd, 1998, str. 113. i sl.

U uporednom pravu poznate su i druge vrste krivičnih sankcija koje predstavljaju posebne modalitete izvršenja kazne zatvora koji se svode na delimično zatvaranje osuđenog lica. Mnoge evropske zemlje (Španija, Portugalija, Velika Britanija, Belgija, Italija, Francuska, skandinavske zemlje) imaju varijante kazne zatvora kao što su tzv. vikend zatvaranje, poludnevno zatvaranje, zatvaranje u neradne dane, poluzatvaranje, sistem „kuća na pola puta”, ograničenja slobode bez izolacije i sl. koje omogućavaju osuđenom da tokom izdržavanja kazne ne napušta posao koji je do tada obavljao i porodicu.³²

U našem Krivičnom zakoniku kućni zatvor predviđen je kao modalitet izvršenja kazne zatvora. Uveden je uglavnom iz istih razloga koji su doveli do uvođenja alternativnih sankcija i u drugim zemljama, a to su uočene slabosti kratkotrajnih kazni lišenja slobode i ograničenost kapaciteta naših ustanova za izvršavanje krivičnih sankcija. Osim toga ovakvim načinom izvršenja značajno se smanjuju troškovi. U prvi mah se činilo da su problemi oko primene novog načina izvršenja kazne zatvora takvi da će još dugo vremena onemogućavati njegovu masovniju primenu.³³ Ipak, za razliku od nekih drugih alternativnih sankcija uvedenih u naše krivično zakonodavstvo poslednjih godina, kućni zatvor kao modalitet izvršenja kazne zatvora, relativno brzo je našao svoju primenu u praksi naših sudova. Prepreku je naravno predstavljalo rešavanje početnih, tehničkih problema (nabavljanje opreme, obučavanje kadrova), ali po njihovom prevazilaženju sudovi su vrlo brzo započeli sa izricanjem ove krivične sankcije, a Uprava za izvršenje krivičnih sankcija sa njenim izvršenjem.³⁴ Tako je u toku 2011. godine realizovano 70 izvršenja kazne zatvora u prostorijama gde osuđeni stanuje sa elektronskim nadzorom, a 18 bez ovakvog nadzora, da bi se već 2012. taj broj povećao na 528 slučajeva sa i 82 slučaja bez elektronskog nadzora.³⁵ Ovaj broj nije naročito veliki ako se uporedi sa ukupnim brojem osuda na kaznu zatvora u trajanju do jedne godine (u kome trajanju se kazna zatvora može izdržavati na ovaj način) koji poslednjih godina iznosi u proseku oko šest, sedam hiljada godišnje, dakle oko 1-2% (vidi tabelu 1). Ipak, u odnosu na sasvim sporadično ili gotovo potpuno neprimenjivanje nekih sankcija koje mnogo duže postoje u našem zakonodavstvu, kao što je to slučaj sa uslovnom osudom uz zaštitni nadzor, radom u javnom interesu, oduzimanjem vozačke

32 Više o tome: Mrvić-Petrović, N., *Alternativne krivične sankcije i postupci*, Beograd, 2010, str. 49-56.

33 Ćirić, J., *Krivični zakonik kao instrument prevencije kriminaliteta*, u publikaciji *Kontrola kriminaliteta i evropski standardi: stanje u Srbiji*, Beograd, 2009, str. 80.

34 Đorđević, Đ., *Kućno zatvaranje – nov modalitet izvršenja kazne zatvora*, deo tematske monografije, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012, str. 128.

35 Izveštaji o radu Uprave za izvršenje krivičnih sankcija za 2011. i 2012. godinu, dostupno na www.uiks.mpravde.gov.rs, pregledano 12.4.2015. god.

dozvole, novčanom kaznom na dane i pojedinim merama bezbednosti,³⁶ kad je u pitanju ova novina u našem KZ primetno je nastojanje da se ona primeni i da ne doživi sudbinu gore pomenutih sankcija.

3. 2. Veća primena novčane kazne

Čini se da značajan potencijal u borbi za smanjenje zatvorske populacije leži u mogućoj daleko većoj primeni novčane kazne. I pored nespornih prednosti koje ova kazna ima nad kaznom zatvora u kratkom trajanju pa i nad uslovnom osudom, koje doprinose da ona u velikom broju zemalja bude najviše izricana krivična sankcija, ova kazna u praksi naših sudova ne zauzima takvo mesto. U jednom periodu (1987-1991) ona je bila najviše izricana krivična sankcija u našoj zemlji, tadašnjoj SFRJ, u kom periodu je predstavljala od 40 do 45% svih izrečenih krivičnih sankcija. Međutim, u sledećih nekoliko godina, karakterističnih po visokoj stopi inflacije koja je znatno otežavala primenu ove kazne, ona je primenjivana sve manje, pa je pocenat njenog izricanja pao u 1994. na svega deset posto.³⁷ Sa uspostavljanjem monetarne stabilnosti raste i udeo novčane kazne u izrečenim sankcijama i u periodu 2000-2005. godine dostiže oko 20% (maksimalno oko 22% u 2005. godini).³⁸

Krivični zakonik Srbije iz 2005. donosi brojne novine vezane za novčanu kaznu, njeno odmeravanje i izricanje. Nova rešenja imala su za cilj da odmeravanje novčane kazne bude pravednije i da izrečena kazna bude u potpunosti prilagođena ličnosti učinioca i njegovom imovnom stanju kako bi mogla da ostvari svoju svrhu. Takva novčana kazna trebalo je da u mnogome zameni brojne kratkotrajne kazne zatvora i još brojnije uslovne osude koje uglavnom ne ostvaruju svoju svrhu i da ponovo postane najviše izricana kazna u našem sistemu kazni, što se, međutim, nije dogodilo. Pored brojnih teorijskih radova koji ukazuju na probleme vezane za primenu novih odredaba i sudska praksa se o njima uglavnom negativno izražava. Istraživanje koje je sprovedeno u Apelacionom sudu u Novom Sadu³⁹ pokazuje da su sudije jedinstvene u stavu da sistem novčanih kazni u dnevnim iznosima stvara ogromne probleme za sud i da znatno odugovlači postupak. Izlaz iz problema sudije pronalaze u odredbi člana

36 Đorđević, Đ., Krivične sankcije kao instrument prevencije kriminaliteta, u publikaciji Krivično zakonodavstvo i prevencija kriminaliteta, Brčko, 2011, str. 246.

37 Ćirić, J., Đorđević, Đ., Sepi, R., Kaznena politika sudova u Srbiji, Beograd, 2006, str. 81.

38 Izvor podataka: Bilten Republičkog zavoda za statistiku, dostupno na: www.stat.gov.rs pregledano 12.4.2015.godine.

39 v. Nadrljanski, S., Milić Žabaljac, S., Gazivoda, A., Novčana kazna u teoriji i praksi, u publikaciji Kaznena politika (Raskol između zakona i njegove primene), Istočno Sarajevo, 2012, str. 416-417.

50, st. 1. KZ Srbije koja ostavlja mogućnost primene sistema fiksnih iznosa što sudije, po pravilu, i čine. Jednodušna ocena svih ispitanika je da je sistem novčanih kazni u dnevnim iznosima suviše komplikovan, da se zato uopšte i ne primenjuje i da pod ovim uslovima nije realno očekivati njegovu veću primenu.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ukupno osuđenih	38694	42138	40880	21681	30807	31322	32241
Novčana kazna	7413 (19,2%)	7270 (17,3%)	6753 (16,5%)	2406 (11,1%)	3665 (11,9%)	3138 (10,0%)	3141 (9,7%)

Tabela 3: broj izrečenih novčanih kazni u periodu 2006-2012. godine⁴⁰

Međutim, još nepovoljnija posledica gore iznetih problema sa praktičnom primenom novih rešenja o novčanoj kazni u našem KZ jeste to da se od stupanja na snagu KZ 2006. godine beleži konstantan pad broja izrečenih novčanih kazni i u apsolutnom iznosu i u procentu u odnosu na ukupan broj osuđenih lica (tabela 3), tako da je 2013. godine dostigao do sada najniži nivo (9,7%). Očigledno je da sudovi u nemogućnosti da primene novi sistem novčane kazne u dnevnim iznosima i suočavajući se sa drugim problemima proizašlim iz paralelnog postojanja dva različita i nedovoljno usklađena sistema ne samo da ne primenjuju novi sistem, već sve ređe uopšte primenjuju novčanu kaznu.⁴¹

3. 3. Uslovni otpust i amnestija

Institut uslovnog otpusta, osim kao instrument kontrole ponašanja zatvorenika i ostvarivanja svrhe kažnjavanja, veoma je pogodan i kao način za kontrolu brojnosti zatvorske populacije.⁴² Ovaj krivičnopravni institut postoji i primenjuje se već dugo u našem zakonodavstvu, preko 140 godina, s tim što je u pojedinim periodima učestalost njegove primena bila veoma neujednačena. Svoj maksimum je dostigla 1972. godine kada je procenat uslovno otpuštenih iznosio čak 52,6% u odnosu na ukupan broj otpuštenih lica. Međutim, posled-

40 Izvor podataka: Bilten Republičkog zavoda za statistiku, dostupno na: www.stat.gov.rs, pregledano 12.4.2015. godine.

41 Đorđević, Đ., Novčana kazna u KZ Srbije i problemi njene primene u praksi, u tematskom zborniku radova Aktuelna pitanja krivičnog zakonodavstva, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu i Intermeks Beograd, Zlatibor, 2012, str. 408.

42 Stojanović, Z., Kolarić, D., Nova rešenja u Krivičnom zakoniku R. Srbije, Bezbednost, br. 3/2012, str. 11-12.

njih godina prisutan ja značajan pad primene ovog instituta, posebno od 2005. godine, da bi 2012. godine pao na svega 7,01%.⁴³ Tome su sigurno doprinela i zakonska rešenja vezana za nadležnost za donošenje odluke o uslovnom otpustu, rešenja iz Zakona o izvršenju krivičnih sankcija iz 2005. godine i naročito novine koje na ovom polju donosi Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz septembra 2009. godine⁴⁴ kojima su znatno pooštreni uslovi za primenu ovog instituta. Međutim uočeni nedostaci kao i stalni porast osuđeničke populacije uticali su na nova rešenja kad je u pitanju uslovni otpust koja su sadržana u Zakonu o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz decembra 2012. godine⁴⁵ kojima je znatno proširena primena ovog instituta koja, po novim odredbama, za učinioce većine krivičnih dela, postaje pravo (uz ispunjavanje određenih uslova), a za učinioce nekih, uglavnom težih krivičnih dela, ostaje mogućnost (takođe uz određene uslove). Uslovni otpust se ne može dati osuđenom licu koje je tokom izdržavanja kazne dva puta disciplinski kažnjavano i kome su oduzete dodeljene pogodnosti. Ovaj institut, shodno članu 5. stav 2. Zakona o posebnim merama za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima,⁴⁶ takođe se ne može primeniti ni na lica koja su osuđena na kaznu zatvora zbog nekog od krivičnih dela protiv polne slobode učinjenog prema maloletnom licu.

Ovako određena ustanova uslovnog otpusta sa modalitetima obaveznog i fakultativnog otpuštanja u skladu je sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti i veoma je pogodna za ostvarivanje svojih ciljeva, pre svega doprinošenja rehabilitaciji osuđenih lica i ostvarivanja svrhe kažnjavanja, ali sa druge strane i realizaciji za nas u ovom momentu ne manje važnog zadatka, a to je rasterećenje prenaseljenih penalnih ustanova.⁴⁷

Primena instituta amnestije takođe može doprineti smanjenju zatvorske populacije. Kao što je već rečeno, u našoj zemlji to je učinjeno poslednji put krajem 2012. godini kad je donet Zakon o amnestiji po kom osnovu je te godine otpušteno 1228 lica.⁴⁸ Međutim, putem amnestije mogu se postići samo trenutni efekti.⁴⁹ Ovaj institut se primenjuje izuzetno i zahteva donošenje zakona, a

43 v. Soković, S., Penološki pragmatizam u krivično pravnim okvirima, *Pravni život*, br 10/2013, str. 41-42.

44 Službeni glasnik RS, br. 72/2009.

45 Službeni glasnik RS, br. 121/2012.

46 Službeni glasnik RS, br. 32/2013.

47 Soković, S., Penološki pragmatizam u krivično pravnim okvirima, *Pravni život*, br 10/2013, str. 46.

48 Izveštaj o radu Uprave za izvršenje krivičnih sankcija za 2012. godinu, dostupno na www.uiks.mpravde.gov.rs, pregledano 12.4.2015. god.

49 Ćirić, J., *Alternative Sanctions in Serbia*, u Archibald Reiss Day volume II, Beograd, 2013, str. 4.

kontrola brojnosti zatvorske populacije svakako nije njegova osnovna svrha.⁵⁰ Njegova neselektivnost i neopozivost čine ga neprikladnim za ovu namenu jer se njegovom neodmerenom primenom mogu izazvati i mnoge neželjene posledice.

4. Dosadašnji rezultati u prevazilaženju ovog problema

Porast kriminaliteta i recidivizma, s tim u vezi stalno pooštavanje kaznene politike kako zakonodavca tako i sudova dovodi do sve većeg opterećenja zatvorskih ustanova u svetu. Ovaj proces veoma je izražen i u našoj zemlji koja se poslednjih godina svrstala u red zemalja sa najvećom stopom prenaseljenosti zatvora u Evropi. U cilju prevazilaženja ovog problema kod nas se preduzimaju brojne mere da se zatvorska populacija smanji i da se obezbedi bolji tretman osuđenih lica.⁵¹

U tom smislu poslednjih godina učinjene su značajne izmene na normativnom planu. Od strateških dokumenata, pored Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine,⁵² kao krovnog akta, doneti su i Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine i Strategija za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine. Izmenama Krivičnog zakonika uspostavljen je veoma razgranat sistem krivičnih sankcija koji u sebi obuhvata i određene alternativne sankcije. Uveden je obavezni uslovni otpust, kada su ispunjeni zakonom predviđen uslovi, što treba da doprinese većoj primeni ovog važnog krivičnog pravnog instituta. Donet je novi Zakon o izvršenju krivičnih sankcija i po prvi put poseban Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera.⁵³ Takođe su doneti i brojni podzakonski akti koji treba da obezbede primenu ovih novih rešenja.

Na taj način stvoren je određeni normativni okvir za rešavanje ovih problema. Međutim, za konačno rešenje problema preopterećenosti zatvorskih kapaciteta potrebno je ova nova zakonska rešenja dosledno sprovesti u praksi, što u našim uslovima po pravilu predstavlja daleko veći problem. Rešavanje mnogobrojnih organizaciono tehničkih pitanja koja predstavljaju preduslov za primenu novih zakonskih rešenja često znatno usporava njihovu implementaciju.

50 Stojanović, Z., *Krivično pravo, opšti deo*, Beograd, 2012, str. 329-330.

51 Tanjević, N., Đorđević, Đ., *The Problem Of Prison Overcrowding In The Republic Of Serbia And Ways To Overcome It*, u publikaciji Archibald Reiss Days, volume III, *Kriminalističko policijska akademija*, Beograd, 2014, str. 114.

52 Službeni glasnik RS, br. 57/2013.

53 Službeni glasnik RS, br. 55/2014.

Svedoci smo da su u našoj zemlji poslednjih godina po ovom pitanju prisutne dve potpuno suprotne tendencije: jedna, podstaknuta između ostalog i veoma izraženim represivnim stavovima javnog mnjenja, da se na kriminalitet reaguje što oštrije, što zahteva stalno pooštavanje kaznene politike i zakonodavca i sudova, a što dovodi do sve veće zastupljenosti kazne zatvora kao najteže sankcije, pa samim tim i preopterećenosti zatvora, i druga, da se kazna zatvora u što je moguće većoj meri zamenjuje nekom drugom, alternativnom sankcijom, što je vladajuće shvatanje danas u svetu. U sukobu ove dve suprotne tendencije prva očigledno za sada ima prevagu, jer iako se, kako je gore istaknuto, na normativnom planu čine značajni naponi da se ograniči primena kazne zatvora, ona očigledno opstaje i to u nesmanjenom obimu.

Iako je nesporno da budućnost pripada alternativnim sankcijama čija se primena u svetu sve više širi, moramo biti svesni da je njihov domet ograničen i da se od njih ne može očekivati previše, pogotovu kad je u pitanju borba protiv težih oblika kriminaliteta. Kazna zatvora kao osnovna krivična sankcija još dugo vremena mora zadržati svoje centralno mesto u sistemu krivičnih sankcija, jer je, kad su u pitanju pojedine vrste kriminaliteta i pojedine kategorije učinilaca, još uvek praktično nezamenljiva.⁵⁴

Stoga se problemi preopterećenosti zatvora, osim veće primene alternativnih sankcija kad su u pitanju lakši oblici kriminaliteta, ipak moraju rešavati povećanjem zatvorskih kapaciteta i većom primenom ustanove uslovnog otpusta kao idealne za kontrolu zatvorske populacije. Osim toga, rasterećenju zatvorskih ustanova sigurno bi doprinela i ograničena primena ustanove pritvora i njena zamena drugim merama za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetanog vođenja krivičnog postupka.

5. Literatura

- Ćirić, J., *Krivični zakonik kao instrument prevencije kriminaliteta*, u publikaciji *Kontrola kriminaliteta i evropski standardi: stanje u Srbiji*, Beograd, 2009.
- Ćirić, J., *Alternative Sanctions in Serbia*, u „Archibald Reiss Days, volume II“, Beograd, 2013.
- Ćirić J, Đorđević, Đ., *Sepi R: Kaznena politika sudova u Srbiji*, Beograd, 2006.

⁵⁴ Stojanović, Z., *Opravdanost i dometi alternativnih krivičnih sankcija i alternativnih formi postupanja*, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 2/2009, str. 5.

- Đorđević, Đ., Alternativne sankcije u našem Krivičnom zakoniku i njihova primena, u publikaciji Kontrola kriminaliteta i evropski standardi: stanje u Srbiji, Beograd, 2009.
- Đorđević, Đ., Krivične sankcije kao instrument prevencije kriminaliteta, u publikaciji Krivično zakonodavstvo i prevencija kriminaliteta, Brčko, 2011.
- Đorđević, Đ., Kućno zatvaranje – nov modalitet izvršenja kazne zatvora, deo tematske monografije Kaznena reakcija u Srbiji II deo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012.
- Đorđević, Đ., Novčana kazna u KZ Srbije i problemi njene primene u praksi, u tematskom zborniku radova Aktuelna pitanja krivičnog zakonodavstva, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu i Intermeks Beograd, Zlatibor, 2012.
- Ignjatović, Đ., Pravo izvršenja krivičnih sankcija, četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd, 2010.
- Ignjatović, Đ., Kriminologija, Beograd, 2011.
- Ignjatović, Đ., Da li je kaznena politika sudova u Srbiji odgovarajuća? u publikaciji Kaznena politika (raskol između zakona i njegove primjene), 2012.
- Kiurski, J., Alternativne krivične sankcije u Krivičnom zakoniku Srbije i standardi Evropske unije, u publikaciji Krivično zakonodavstvo Srbije i standardi Evropske unije, Zlatibor, 2010.
- Kokolj, M., Efikasnost i odgovornost privatnog sektora u upravljanju privatnim zatvorima, Nauka, bezbednost, policija, br. 3/2005.
- Kovačević, M., Privatni zatvori, Strani pravni život, br. 2/2012.
- Mrvić-Petrović, N., Kriza zatvora, Beograd, 2007.
- Mrvić-Petrović, N., Alternativne krivične sankcije i postupci, Beograd, 2010.
- Mrvić-Petrović, N., Đorđević, Đ., Moć i nemoć kazne, Beograd, 1998.
- Nadrljanski, S., Milić Žabaljac, S., Gazivoda, A., Novčana kazna u teoriji i praksi, u publikaciji Kaznena politika (Raskol između zakona i njegove primene), Istočno Sarajevo, 2012.
- Soković, S., Penološki pragmatizam u krivično pravnim okvirima, Pravni život, br. 10/2013.
- Stojanović, Z., Strategija ostvarivanja svrhe krivičnog prava, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3-4/2008.
- Stojanović, Z., Opravdanost i dometi alternativnih krivičnih sankcija i alternativnih formi postupanja, Revija za kriminologiju i krivično pravo, br.2/2009.
- Stojanović, Z., Krivično pravo, opšti deo, Beograd, 2012.
- Stojanović, Z., Kolarić D: Nova rešenja u Krivičnom zakoniku R. Srbije, Bezbednost, br. 3/2012.

- Škulić, M., Alternativne krivične sankcije – pojam, mogućnosti i perspektive, u publikaciji Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima i alternativne krivične sankcije, Zlatibor, 2009.
- Tanjević, N., Đorđević Đ., The Problem Of Prison Overcrowding In The Republic Of Serbia And Ways To Overcome It, u publikaciji Archibald Reiss Days, volume III, Kriminalističko policijska akademija, Beograd, 2014.

6. Ostali izvori

- Bilteni Republičkog zavoda za statistiku, dostupno na: www.stat.gov.rs
- Izveštaji o radu Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, dostupno na: www.uiks.mpravde.gov.rs
- Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine, dostupno na: <http://www.srbija.gov.rs>
- Strategija za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine, dostupno na: www.arhiva.mpravde.gov.rs

Djordje Djordjević, PhD

**PROBLEM OF PRISON OVERLOAD
AND POSSIBLE SOLUTIONS**

In recent years, there is a growing problem of prison overload and therefore difficulties associated with execution of imprisonment in our country. The reasons lie in increasing numbers of prison sentences and their longer duration as well as increased number of detainees, and on the other hand - insufficient capacity of existing institutions for serving the sentence, that did not follow this increase. Possible solutions to this problem can be found within two directions: one, construction of new capacities and reconstruction of old ones, or - changing the penal policy of the courts. However, this should not by any mean result with courts update their criminal policy in terms of its mitigation because of technical problem such as shortage of capacity. The solution seems to lie in better use of the existing possibilities for replacement of prison sentence with other sanctions (fines, community service, house arrest), especially when it comes to short-term imprisonment, as well as to adequate application of parole. Lately, some new legal solutions and conditions were introduced for better implementation of these criminal sanctions and institutes, which could contribute to solving or at least help reducing this problem.

Keywords: *imprisonment, prison overload, alternative criminal sanctions, parole, amnesty*