

*Darko Radulović\***Dijana Radulović\*\**

## USLOVNI OTPUST I KAZNENA POLITIKA

**Apstrakt:** U radu se obrađuje institut uslovnog otpusta o kojem, iako u krivičnom zakonodavstvu postoji još od XIX vijeka, postoje neslaganja po nekim pitanjima, počev od toga da li se radi o krivičnopravnom ili penološkom institutu, u kom zakonu treba da bude regulisan i slično. Autori u radu govore o pravnoj prirodi uslovnog otpusta, njegovoj svrsi i uticaju na kaznenu politiku. Zatim se bave pitanjem pretpostavki i uslova za određivanje uslovnog otpusta kao, i možda najvažnijim pitanjem – kome treba povjeriti odlučivanje o uslovnom otpustu. Inače, u uporednom zakonodavstvu postoje dva modela uslovnog otpusta, po tome koji subjekt o njemu odlučuje – sudski i administrativni, i autori u radu navode prednosti i nedostatke jednog i drugog. Najveći dio rada posvećen je uslovnom otpustu u zakonodavstvu Crne Gore.

**Ključne riječi:** uslovni otpust, pravna priroda, kazna zatvora, svrha uslovnog otpusta.

### 1. UVOD

Istorija kazne lišenja slobode praćena je mogućnošću prijevremenog otpuštanja osuđenog sa zatvorskog izdržavanja kazne, odnosno njene suspenzije nakon određenog vremena provedenog u ustanovi za izvršenje kazne zatvora, a uz ispunjenje drugih potrebnih uslova. Dakle, način da osuđeno lice „legalno“ napusti kazneni zatvor prije, u cjelosti izdržane kazne, jeste putem dobijanja uslovnog otpusta. Uslovni otpust kao poseban institut koji, u sadržajnom smislu, zadire u suštinu kazne lišenja slobode i njeno izvršenje, u krivičnom pravu egzistira od XIX vijeka. Možemo reći da se korijeni ovog instituta nalaze u praksi koja je u nekim državama uspostavljena već u vrijeme nastanka kazne zatvora. Tome je značajno doprinio reformator kaznenih ustanova Džon Hauard koji je nakon obilaska kaznenih ustanova izvještavajući o tragičnom stanju u tim ustanovama u kojima su bila smještena lica lišena slobode kao dobar primjer naveo mogućnost da zatvorenik zbog dobrog vladanja bude rani-

---

\* Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore, Podgorica, darko77@t-com.me, ORCID 0000-0002-7806-0973.

\*\* Apelacioni sud Crne Gore, dijana.radulovic@sudstvo.me.

je otpušten sa izdržavanja kazne zatvora.<sup>1</sup> Kao prvi praktični primjer prijevremenog otpuštanja sa izdržavanja kazne zatvora u literaturi se obično navodi Makonokijev (Machonochie) tzv. bodovni sistem iz prve polovine XIX vijeka kojeg je on uveo u kažnjeničkoj koloniji na australijskom ostrvu Norfolk. Prije njegovog dolaska na ostrvo ono je bilo mjesto na kome su vojnici koji su bili zaduženi za čuvanje reda zlostavljali zatvorenike, pa su nerijetko izbijale i pobune. Makonoki uvodi model izdržavanja kazne zatvora koji predstavlja začetak budućeg progresivnog zatvora gdje zatvorenik ima mogućnost da na osnovu dobrog vladanja dobije bodove i time ostvari određene pogodnosti uključujući na kraju i prijevremeno otpuštanje sa izdržavanja kazne. Ova povlastica nosila je naziv „izlazna karta“ (ticket to leave – TOL) i bila je najjači motiv za osuđenike da pokažu promjene u ponašanju.<sup>2</sup> Ovaj penološki eksperiment poslužio je kao ideja da se osuđenik lično motiviše i angažuje na svom popravljanju, što ishoduje poboljšanjem njegovog položaja. Ovaj koncept ugrađen je i u irski progresivni sistem izdržavanja kazne zatvora gdje uslovni otpust predstavlja posljednju fazu izvršenja kazne zatvora. Valja naglasiti da se stvarno započinjanje primjene formalnog uslovnog otpusta vezuje za kaznenopravni zavod Elmira u državi Njujork.<sup>3</sup>

Poslije ovog kratkog osvrtu na istorijat uslovnog otpusta, danas ga možemo definisati kao otpuštanje na slobodu osuđenika (zatvorenika) koji je izdržao dio kazne pod uslovom da do isteka vremena za koje je kazna izrečena ne izvrši novo krivično djelo i izvrši obaveze koje su mu određene odlukom o puštanju na uslovni otpust. Da li se radi o krivičnopravnom ili penološkom institutu, u literaturi su podijeljena mišljenja. Možda je najbliže njegovoj prirodi shvatanje po kome nije opravdano posmatranje uslovnog otpusta kao isključivo penološkog ili prevashodno krivičnopravnog instituta, jer se on ne može razumjeti kao forma (krivičnopravna) bez sadržine (penološke), niti postoji sadržina uslovnog otpusta bez krivičnopravne forme.<sup>4</sup> On je funkcionalno povezan sa kaznom zatvora i sa svim najvažnijim pitanjima ove kazne, počev od svrhe kažnjavanja, kaznene politike i slično.

U današnjim uslovima sve prisutnijem porastu kriminaliteta, posebno nekih njegovih pojavnih oblika kao što je organizovani kriminalitet, savremeno društvo se sve više suočava sa tzv. „prenaseljenošću“ zatvora, pa se poseže za pronalaženjem nekih novih mehanizama za rješavanje tog problema. U tom smislu ide se ka primjeni alternativnih krivičnih sankcija, pogotovo za lakša i srednje teška krivična djela, a jedan od tih mehanizama je šira primjena uslovnog otpusta. Uz to treba naglasiti da u formalno-pravnom smislu svrha uslovnog otpusta nije rješavanje problema prenaseljenosti zatvora, ali se u praksi on nerijetko primjenjuje baš radi smanjenja broja osuđenih u ustanovama za izvršenje zavodskih krivičnih sankcija.<sup>5</sup>

1 Đ. Ignjatović /2016/, Uslovni otpust – pravna i penološka analiza, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, № 1, p. 33

2 Đ. Ignjatović, *ibid*, p. 34.

3 S. Soković /2014/, Uslovni otpust – sporna pitanja i savremena normativna rešenja, *Crimen*, № 1, p. 36.

4 S. Soković /2016/, Uslovni otpust – penološki aspekt, u: *Krivične i prekršajne sankcije i mere: izricanje, izvršenje i uslovni otpust*, Beograd, p. 338.

5 M. Škulić /2016/, Uslovni otpust sa stanovišta krivičnog materijalnog i krivičnog procesnog prava, u: *Krivične i prekršajne sankcije i mere: izricanje, izvršenje, uslovni otpust*, Beograd, p. 363.

Uslovni otpust je, svakako, daleko više od rasterećenja prenaseljenih zatvora. To je osuđenim „svjetlo na kraju tunela“, potvrda da ih društvo nije otpisalo, već da im ponovo daje šansu za povratak u zajednicu, a sve to kao posljedicu njihovog ispravnog ponašanja, čime se utiče i na čitavu osuđeničku populaciju.<sup>6</sup> Centralna odlika uslovnog otpusta je upravo vezanost povlastice ranijeg otpuštanja za ponašanje osuđenog, koji dobrim vladanjem pokazuje da je kazna na njega djelovala, te da nije potrebno njegovo dalje zadržavanje u kaznenoj ustanovi.<sup>7</sup> Stavljanje u izgled mogućnosti uslovnog otpuštanja zatvorenika predstavlja jedan od najsnažnijih motivacionih elemenata prihvatanja programa tretmana i uspješne resocijalizacije.<sup>8</sup> Iako je odavno prisutan u zakonodavstvu, i dalje su prisutne mnoge dileme i sporna pitanja počev od njegove pravne prirode, njegove svrhe i uticaja na kaznenu politiku, njegovog modela, odnosno koji subjekt o njemu treba da odlučuje, koji uslovi treba da se ispune da bi se osuđeni pustio na uslovni otpust, da li je on jednako dostupan svim osuđenicima bez obzira na težinu krivičnog djela i slično.

## 2. USLOVNI OTPUST U MEĐUNARODNIM PRAVNIM AKTIMA

Kazna lišenja slobode nakon njenog uvođenja u krivično zakonodavstvo krajem XVIII vijeka brzo je stekla afirmaciju i postala univerzalno sredstvo kriminalne politike sa najširom primjenom u praksi. Međutim, nije dugo vremena prošlo od njenog uvođenja, a pojavile su se kritike i od teoretičara i praktičara, naročito kad je riječ o kratkim kaznama lišenja slobode. Te rasprave „preselile“ su se i na nivo međunarodnih organizacija i udruženja za krivično pravo i srodne nauke, pa i u Ujedinjene nacije preko njenih kongresa za sprečavanje kriminaliteta i tretman delinkvenata. U tom smislu ukazujemo na sadržinu Minimalnih pravila UN o nezatvorskim mjerama usvojenim na Osmom kongresu UN za prevenciju kriminaliteta i postupak sa pritvorenicima održanog od 27. avgusta do 7. septembra 1990. godine u Havani, gdje se polazi od stanovišta da je ograničenje slobode opravdano samo sa aspekta bezbjednosti i prevencije kriminaliteta i da predstavlja samo odmazdu i zastrašivanje, dok je krajnji cilj čitavog sistema pravosuđa društvena reintegracija učinilaca krivičnih djela. Nadalje se ističe da alternative kazni zatvora mogu da budu efikasno sredstvo reintegracije od koristi jednako i za učinioca i za društvenu zajednicu. U pomenutim pravilima pominje se niz različitih nezatvorskih mjera koja su se primjenjivale u fazi prije suđenja, fazi suđenja i izricanja presude. Jedna od nezatvorskih mjera čija se primjena preporučuje u fazi nakon izricanja presude jeste i uslovni otpust, ili kako se u pravilima kaže „razne vrste uslovnog otpusta“.

6 M. Alimpić /2016/, Uslovni otpust u praksi sudova sa područja novosadske apelacije, u: *Krivične i prekršajne sankcije i mere: izricanje, izvršenje i uslovni otpust*, Beograd, p. 408.

7 I. Đokić /2020/, Uslovni otpust i zaštita žrtve krivičnog dela, u: *Oštećeno lice i krivičnopravni standardi, norma i praksa*, Zlatibor, p. 213.

8 Z. Grujić /2021/, Uslovni otpust kod kazne doživotnog zatvora – kritičko preispitivanje novih normativnih rešenja u srpskom krivičnom zakonodavstvu, *RKKP*, № 1, p. 152.

Kada je riječ o evropskom kontinentalnom pravu, u pogledu uslovnog otpusta vlada poprilična šarenolikost kad je riječ o najvažnijim pitanjima počev od objektivnog uslova (dužina izdržanog dijela kazne), pa do subjekta koji odlučuje o uslovnom otpustu. Razlike bi bile još i veće da se Savjet Evrope nije postarao da, koliko-toliko, harmonizuje zakonska rješenja na evropskom prostoru, najprije donošenjem Evropske konvencije o nadzoru nad uslovno osuđenim i uslovno oslobođenim prestupnicima iz 1964. godine koju je ratifikovala i bivša SFRJ<sup>9</sup> u kojoj su postavljeni minimalni uslovi za pružanje pomoći koja je nužna za resocijalizaciju učinilaca krivičnih djela putem odgovarajućeg nadzora i putem određenih mjera koje treba, s jedne strane da doprinesu promjeni njihovog ponašanja i resocijalizaciji, a s druge strane da kontrolom njihovog izvršenja omoguće izvršenje izrečene kazne i bez njenog efektivnog izvršenja. Konvencija određuje pravila o načinu, postupku i uslovima izvršenja uslovnog otpusta, problem izvršenja kazne zatvora izrečene u jednoj, a izvršava se u drugoj zemlji i slično.<sup>10</sup> Od značaja je i Evropska konvencija o priznanju krivičnih presuda iz 1970. godine, kao i Konvencija o transferu osuđenika iz 1983. godine i Protokol uz nju.

Osim pomenutih konvencija od značaja za uslovni otpust su i Preporuke Komiteta ministara Savjeta Evrope. Među najvažnijim je Preporuka o prenaseljenosti zatvorskih ustanova i porastu zatvorske populacije od septembra 1999. g. kao i Preporuka o uslovnom otpustu iz septembra 2003. godine. Ovim preporukama regulisana su mnoga pitanja vezana za uslovni otpust. O njihovom značaju govori činjenica da Evropski sud za ljudska prava potencira da se pri odlučivanju o predmetima koji se odnose na uslovni otpust pored pomenutih konvencija Savjeta Evrope primjenjuju i naprijed navedene preporuke koje tretira kao „meko pravo“.<sup>11</sup>

Inače, evropski standardi preporučuju da svaka zemlja članica Savjeta Evrope treba da nastoji da ima pravne mehanizme i više vrsta krivičnih sankcija kojima bi se omogućilo da se određeni procenat zatvorske populacije nalazi na slobodi i da svoju sankciju izvršavaju u društvenoj zajednici.

### 3. PRAVNA PRIRODA USLOVNOG OTPUSTA

Pravna priroda uslovnog otpusta je složena i ne predstavlja samo dogmatsko pitanje, nego predstavlja konceptualno teorijsku osnovu koja neposredno opredjeljuje i konkretno normativno definisanje ovog instituta, rješava pitanje subjekata nadležnih za odlučivanje o uslovnom otpustu, procedure odlučivanja i slično.<sup>12</sup> Ovdje na jednoj strani imamo penološku komponentu koja se svodi na mehanizam odgovarajućeg „nagrađivanja“ osuđenika koji je svojim ponašanjem u zatvorskoj ustanovi po-

9 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 4/1991.

10 D. Jovašević /2017/, Uslovni otpust u pravu Republike Srbije – teorija, praksa i uporedno zakonodavstvo, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, № 77, pp. 55–57.

11 Đ. Ignjatović /2013/, Izvršenje vanzatvorskih krivičnih sankcija i mera: međunarodni izvori, u: *Kaznena reakcija u Srbiji III deo* (ur. Đ. Ignjatović), Beograd.

12 S. Soković /2013/, Uslovni otpust – sporna pitanja i savremena normativna rešenja, u: *Nova rešenja u kaznenom zakonodavstvu Srbije i njihova praktična primena*, Zlatibor, p. 472.

kazao da je u odnosu na njega ostvarena svrha kažnjavanja, te da je time zaslužio da mu se skрати vrijeme zatvorskog izdržavanja kazne. S druge strane, uslovni otpust u svom efektu praktično mijenja pravnosnažnu i izvršnu odluku suda o dužini kazne. Stoga je pravna priroda uslovnog otpusta specifična i ima donekle *sui generis* karakter.<sup>13</sup> Zato su u literaturi prisutna različita shvatanja o pravnoj prirodi uslovnog otpusta ali su sva ona, uglavnom koncentrisana u dva glavna shvatanja, prvo da je uslovni otpust samo faza u izvršenju kazne zatvora i drugo da uslovni otpust u stvari suspenduje kaznu i u tom pogledu ima dejstvo kao i uslovna osuda.<sup>14</sup> Po nekima uslovni otpust je kriminalno-politička mjera uvedena da bi osuđenike podsticala na popravljanje,<sup>15</sup> čime se umanjuje rizik, odnosno daje garancija za adekvatno ponašanje osuđenika na slobodi.<sup>16</sup> Drugi naglašavaju da se uslovnim otpustom trajanje zatvorske kazne usklađuje sa postignutim uspjehom resocijalizacije, a osuđeni istovremeno podstiče na saradnju u resocijalizaciji i pripremanje za život na slobodi.<sup>17</sup>

Po nekima uslovni otpust je inspirisan načelom individualizacije u kažnjavanju i pravičnom kažnjavanju i predstavlja metod selektivnog prijevremenog oslobođenja.<sup>18</sup> On je značajan instrument koji doprinosi ublažavanju retributivnog karaktera kazne<sup>19</sup> i putokaz koji savremena kriminalna politika treba da slijedi prilikom traganja za alternativama i supstitutima ovoj najzastupljenijoj kazni u savremenom društvu, pa ne treba zanemariti činjenicu da je on i penološka mjera.<sup>20</sup>

Iako se prilikom reglementacije uslovnog otpusta u našem zakonodavstvu pošlo od shvatanja da je on faza u izvršenju kazne zatvora, on, u suštini, suspenduje kaznu i njegova suština je u tome da se kazna ne izvršava, da do izvršenja preostalog dijela kazne dolazi samo izuzetno, samo u slučaju opozivanja uslovnog otpusta, a činjenica da se uslovi za primjenu ovog instituta ostvaruju u toku izvršenja kazne zatvora, ne znači puno da je uslovni otpust samo faza u izvršenju kazne zatvora.<sup>21</sup>

Suprotno ovom ima mišljenja da je uslovni otpust „sastavni dio“ kazne zatvora, jer utiče na njenu sadržinu, institucionalni tretman u ustanovi mijenja u tretman na slobodi i, mada to zvuči kontradiktorno, primjenom uslovnog otpusta kazna lišenja slobode se jednim dijelom „izdržava na slobodi.“<sup>22</sup> Uslijedile su reakcije na ovo stanovište, jer tvrdnja da se tokom uslovnog otpusta kao faze izvršenja kazna zatvora izvršava na slobodi je, u suštini, protivrječna, a i nelogična, jer on zapravo sus-

13 M. Škulić /2016/, *op. cit.*, p. 365.

14 N. Vuković /2016/, Izuzeće sudije i drugi procesno-pravni problemi u primeni uslovnog otpusta, *Analiza Pravnog fakulteta u Beogradu*, № 2, p. 172.

15 T. Živanović /1933/, *Osnovi krivičnog prava Kraljevine Jugoslavije, Opšti deo*, Beograd, p. 368.

16 S. Frank /1955/, *Teorija Krivičnog prava po Krivičnom zakoniku iz 1951. godine*, Zagreb, p. 266.

17 F. Bačić /1988/, *Kazneno pravo, Opći dio*, Zagreb, p. 401.

18 D. Dressler /1969/, *Practice and Theory of Probation Press*, New York, p. 56.

19 R. Kupčević Mladenović /1981/, *Osnovi penologije*, Sarajevo, p. 208.

20 N. Delić /1996/, Uslovni otpust u kontekstu novih ideja koje se odnose na izvršenje krivičnih sankcija, u: *Teorijski i praktični problemi jugoslovenskog krivičnog zakonodavstva*, Beograd, p. 242.

21 Z. Stojanović /2008/, *Krivično pravo*, Podgorica, p. 278. G. P. Ilić /2019/, Marginalije o kazni doživotnog zatvora, uslovnom otpustu i ljudskim pravima, u: *Kaznena reakcija u Srbiji IX deo*, Beograd, p. 138.

22 Lj. Lazarević, B. Vučković, V. Vučković /2010/, *Komentar Krivičnog zakonika Crne Gore*, Tivat, p. 388.

penduje kaznu utvrđenu sudskom odlukom. Time se ne negira penološka sadržina ovog pravnog instituta jer je potreba da se period uslovnog otpusta osuđenog lica organizuje na drugačiji način, čime pitanje izvršenja uslovnog otpusta čini jednako važnim kao i normiranje uslova za njegovo odobravanje ili za opoziv.<sup>23</sup>

Penolozi u prvi plan ističu penološku dimenziju uslovnog otpusta dajući uslovnom otpustu značaj stimulativne mjere za aktivno učešće osuđenih lica u tretmanu oko njihove resocijalizacije na putu do definitivne slobode.<sup>24</sup> Ovome je, u znatnoj mjeri, doprinio i zakonodavac, pogotovo kada je riječ o našim starim zakonskim izvorima po kojima je uslovni otpust zamišljen kao posljednji stadij izvršenja kazne lišenja slobode po ugledu na irski progresivni sistem.<sup>25</sup> U tom smislu postupak izdržavanja (izvršenja) kazni zatvora dijelio se na dva dijela – prvi dio koji se izdržava u kazneno-popravnoj ustanovi i drugi manji dio, koji se izdržava na uslovnom otpustu.<sup>26</sup> U novijoj literaturi uslovni otpust se ubraja u red onih krivičnopravnih instrumenata koji figuriraju kao alternativne mjere, odnosno mjere *sui generis*,<sup>27</sup> ili osnov za gašenje kazne ili zakonska smetnja za dalje izvršenje kazne.<sup>28</sup> Na kraju ovog elaboriranja različitih mišljenja o pravnoj prirodi uslovnog otpusta navodimo i jedno, rekli bismo, eklektičko stanovište po kojem je on svojevrsna mjera koja ima svoju ne samo krivičnopravnu, već i penološku i kriminalno-političku dimenziju.<sup>29</sup>

Ma koliko ovakva razmatranja, na prvi pogled, ličila na prazno teoretisanje, stavovi koji se u njima zauzimaju imaju vrlo praktične posljedice u pogledu konkretnih rješenja koja se odnose na normativno uređenje uslovnog otpusta.<sup>30</sup>

Ovdje smo naveli samo neka od shvatanja o pravnoj prirodi uslovnog otpusta, ali bi nam bilo potrebno dosta prostora da, makar i najkraće, komentarišemo ova shvatanja. Ali, možemo reći da pravnu prirodu uslovnog otpusta, bar djelimično, determiniše njegovo legislativno uređenje. U onim zakonodavstvima gdje se uslovno otpuštenom određuju određene obaveze za vrijeme njegovog trajanja ili ako se stavlja pod kontrolu ili nadzor, onda bi se moglo prihvatiti stanovište da on predstavlja fazu u izvršenju kazne zatvora. Suprotno, u onim zakonodavstvima gdje toga nema, uslovni otpust suspenduje kaznu.<sup>31</sup> Priroda uslovnog otpusta, u određenoj mjeri, opredjeljuje u kom zakonu će on biti regulisan. Kad je riječ o našem zakonodavstvu neka pitanja su regulisana Krivičnim zakonikom, neka Zakonom o izvršenju kazne zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti i Zakonom o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu.

23 S. Soković /2016/, *op. cit.*, p. 388.

24 D. Atanacković /1995/, *Penologija*, Beograd, p. 301.

25 M. Čubinski /1937/, *Kriminalna politika*, Beograd, p. 280.

26 J. Tahović /1957/, *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd, p. 214.

27 S. Soković /2014/, *op. cit.*, p. 36.

28 A. Kurtović /1995/, *Ustrojstvo i pravna priroda uvjetnog otpusta*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci*, № 2, p. 76.

29 S. Jovanović /2003/, *Mogući pravci preispitivanja uslovnog otpusta sa osvrtom na francuska rešenja*, *Temida*, № 1, p. 21.

30 Đ. Ignjatović /2016/, *op. cit.*, p. 33.

31 Z. Stojanović /2010/, *Komentar Krivičnog zakonika*, Podgorica, p. 162.

#### 4. SVRHA USLOVNOG OTPUSTA I NJEGOV UTICAJ NA KAZNENU POLITIKU

Svrha uslovnog otpusta u formalno-pravnom pogledu usko je povezana sa svrhom krivičnih sankcija. Zbog svoje čvrste povezanosti sa kaznom zatvora, a time i sa važnim pitanjima koncepta kažnjavanja, svrhe kažnjavanja, kaznene politike i slično, čini da uslovni otpust, nekad zadržavajući istu normativnu osnovu, često značajno mijenja svoju svrhu, a posljedično tome mijenja svoj uticaj na ostvarenje svrhe kažnjavanja i ishoda kaznene politike.<sup>32</sup> Kada je retribucija bila isključivi cilj kažnjavanja tu nije bilo mjesta uslovnom otpustu. Tek rehabilitacioni pristup u kažnjavanju nastoji da u fazi izdržavanja kazne zatvora osuđenik svojim radom i ponašanjem opravda očekivanja da se putem uslovnog otpusta skрати zatvorsko izdržavanje kazne. Kasnije, sumnje u djelotvornost rehabilitacionih programa, razvijanje programa reintegracije utilitarističke orijentacije, kao i savremeni restorativni, ali i neoretributivni koncept, iznova su preispitali i redefinisali svrhu i koncept uslovnog otpuštanja osuđenih lica.<sup>33</sup>

Svrha uslovnog otpusta se i danas različito određuje. Tako, on se tretira kao sredstvo uspješne resocijalizacije, nagrade za dobro vladanje, stimulacije za aktivno učešće u tretmanu i slično. Ima mišljenja da uslovni otpust u današnjem obimu primjene nije dovoljno sredstvo za ostvarenje uspješne resocijalizacije jer se veoma ograničeno primjenjuje, a i kao nagrada za dobro vladanje nedovoljno se vrednuje od strane suda jer ima visok procenat odbijenih molbi za uslovni otpust i pored pozitivnog izvještaja uprave za izvršenje krivičnih sankcija. Kao sredstvo za dosljednu primjenu individualizacije kazne imao bi smisla ako bi se dosljedno i jedinstveno primjenjivao prema osuđenim licima, a činjenica je da politika uslovljavanja kazne zatvora nije ista ne samo na području Republike, nego i na području jednog suda.<sup>34</sup> Ima mišljenja da uslovni otpust predstavlja i djelotvornu postpenalnu mjeru jer predstavlja pogodno sredstvo za prelaz osuđenog iz kontrolisanog zatvorskog ambijenta u otvorenu socijalnu sredinu sa svim izazovima adaptacije i snalaženja osuđenika u toj sredini.<sup>35</sup>

Postavlja se pitanje da li institut uslovnog otpusta ima uticaja na sud prilikom odmjeravanja kazne, odnosno na kaznenu politiku? Da li sud već kod odmjeravanja kazne ima, bar u podsvijesti, na umu da će izrečena kazna naknadno u fazi izvršenja putem uslovnog otpusta biti modifikovana, pogotovo u onim zakonodavstvima koja poznaju obavezni uslovni otpust. Problem se može posmatrati i šire, možda u okviru jedne teme koja bi se mogla nasloviti kao uticaj vanprocesnih subjekata na kaznenu politiku, gdje bi se pored uslovnog otpusta moglo govoriti i o uticaju

32 I. Stevanović, N. Vujičić /2017/, Uslovni otpust – norma, praksa i mere unapređenja, u: *Reformski procesi i poglavlje 23 (godinu dana posle) – krivičnopravni aspekt*, Zlatibor, p. 114.

33 T. R. Clear, G. F. Cole /2003/, *American Corrections*, Belmont, p. 57, citirano po S. Soković /2014/, *op. cit.*, p. 36.

34 Z. Stevanović /2016/, Uslovni otpust u Srbiji – progresivna ili regresivna rješenja, u: *Krivične i prekršajne sankcije i mere: izricanje, izvršenje i uslovni otpust*, Beograd, p. 434.

35 V. Vranj /2009/, *Alternativne mjere i sankcije u krivičnom zakonodavstvu i praksi u Bosni i Hercegovini*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, p. 101.

amnestije i pomilovanja na kaznenu politiku. Ali, o tome na drugom mjestu i drugom prilikom. Vratimo se na pitanje uticaja uslovnog otpusta na kaznenu politiku. Prilikom odmjeravanja kazne sud cijeni sve okolnosti, otežavajuće i olakšavajuće vezane za krivično djelo i učinioca, pri tome imajući u prvom planu svrhu kažnjavanja. Međutim, realnost ukazuje da se kod odmjeravanja kazne primarno cijeni priroda i težina krivičnog djela i stepen krivice i sud ne može kaznu suviše udaljiti od izvršenog krivičnog djela, a u momentu njenog izricanja ne može imati predstavu o tome koliko izrečena kazna treba efektivno da traje da bi se ostvarila njena svrha, pogotovo kada su u pitanju duge kazne zatvora.<sup>36</sup> Zato neki uslovni otpust vide kao specifični korektiv sudskom odmjeravanju kazne, odnosno sredstvo za kvalitetniju individualizaciju tretmana i ostvarivanje svrhe kažnjavanja<sup>37</sup> te pogodno sredstvo za određivanje optimalnog temporalnog okvira trajanja kazne.<sup>38</sup>

Svrha kažnjavanja je specijalna prevencija, ali i generalna prevencija i retribucija, pa se postavlja pitanje da li se istom vrstom i mjerom kazne može postići i jedna i druga svrha? Bilo je mišljenja da se u momentu odmjeravanja kazne sa znatnom dozom sigurnosti može odmjeriti kazna kojom bi se postigla generalna prevencija i retribucija, ali je teško u tom momentu provjeriti da li je ta ista mjera kazne dovoljna i za ostvarenje specijalne prevencije, odnosno resocijalizacije i tu se tražio prostor za uslovni otpust. Tu treba dodati da se zbog zahtjeva specijalne prevencije ne može izreći stroža kazna od one koju zahtijeva generalna prevencija i retribucija, odnosno od one kazne koja je proporcionalna stepenu krivice i težini krivičnog djela.<sup>39</sup> Isto tako, s pravom se ističe da sudovi kod odmjeravanja kazne ne bi trebalo da izriču strože kazne imajući u vidu da iste putem uslovnog otpusta mogu da budu modifikovane.<sup>40</sup>

Na prethodno pitanje nadovezuje se i pitanje da li se uslovnim otpustom, u izvjesnom smislu, na „mala vrata“ uvodi već odavno napušteni sistem neodređenih kazni? I pored toga što, u određenoj mjeri, uslovni otpust kaznu čini neodređenom, ipak ostaje bitna razlika jer uslovni otpust je postavljen kao izuzetak i učinilac se osuđuje na cijelu izrečenu kaznu, a do njenog faktičkog skraćanja dolazi samo ako se ispune traženi uslovi. Kod sistema neodređenih osuda situacija je obrnuta – već kod njenog izricanja uzima se da će se maksimum kazne samo izuzetno izdržati, a da penitencijarna administracija odmjerava kaznu koja je po pravilu ispod maksimuma određenog od strane suda.<sup>41</sup>

Povećanje broja osuđeničke populacije kojeg istovremeno ne prati proširenje kapaciteta kazneno-popravnih ustanova, dovelo je do problema izvršenja kazni zatvora i prenatrpanosti ovih ustanova. Taj problem se rješava na različite načine u

36 Lj. Lazarević, B. Vučković, V. Vučković /2010/, *op. cit.*, p. 118.

37 V. Gurda /2015/, Uvjetni otpust kao alternativa sankcijama institucionalnog tipa u krivičnom pravu Bosne i Hercegovine, u: *Krivično zakonodavstvo – de lege lata i de lege ferenda*, Prijedor, p. 325.

38 A. Tulić /2013/, Institut uslovnog otpusta u krivičnom zakonodavstvu u Bosni i Hercegovini – pro et contra, *Godišnjak Pravnog fakulteta Istočno Sarajevo*, № 1, p. 89.

39 F. Bačić /1978/, Sudsko odmjeravanje kazne, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, № 34, p. 203.

40 D. Radulović /2005/, Ulovni otpust, *RKKP*, № 1, p. 140.

41 Z. Stojanović /1984/, Ulovni otpust – problemi i perspektive, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, № 1–2, p. 193.

savremenom zakonodavstvu i praksi. Na jednoj strani to se rješava širom primjenom alternativnih krivičnih sankcija, kao i posebnim procesnim mjerama kao što je diverzija krivičnog gonjenja, odbačaj krivične prijave iz razloga pravičnosti i slično. Na drugoj strani ide se za širom primjenom uslovnog otpusta uključivanjem i obaveznog uslovnog otpusta. Time uslovni otpust dobija i dodatnu svrhu – „rasterećenje zatvora“.<sup>42</sup>

## 5. PRETPOSTAVKE I USLOVI ZA ODREĐIVANJE USLOVNOG OTPUSTA

Kao što smo već naveli pitanje uslovnog otpusta u našem zakonodavstvu regulisano je Krivičnim zakonikom, Zakonom o izvršenju kazne zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti te Zakonom o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu. Uslovi za određivanje uslovnog otpusta propisani su u Krivičnom zakoniku<sup>43</sup> (u daljem tekstu KZ). Te uslove možemo podijeliti na objektivne ili formalne i subjektivne ili materijalne. Objektivni uslov je vezan za dužinu izdržane kazne. U tom smislu u članu 37 st. 1 KZ se kaže da sud može uslovno otpustiti sa izdržavanja kazne zatvora ili kazne dugotrajnog zatvora osuđenog koji je izdržao dvije trećine, a izuzetno polovinu kazne zatvora, odnosno kazne dugotrajnog zatvora. U odnosu na ranije zakonodavstvo ovaj uslov je pooštren jer se prije mogao uslovno otpustiti osuđeni koji je izdržao polovinu, a izuzetno i trećinu kazne zatvora. Kad je u pitanju ovaj formalni uslov u uporednom zakonodavstvu su prisutna različita rješenja i kreću se od 1/5 do 3/4 izdržane kazne, a najčešće se traži da je osuđeni izdržao polovinu kazne. Tako, na primjer, u nekim zemljama regiona (bivša SFRJ) kao formalni uslov za uslovno otpuštanje traži se polovina izdržane kazne (u Hrvatskoj, Sloveniji, Bosni i Hercegovini, Sjevernoj Makedoniji). Slično rješenje je i u Bugarskoj, Češkoj, Austriji. U Italiji uslovno se može otpustiti osuđenik nakon isteka najmanje 30 mjeseci, a u svakom slučaju najmanje polovine izrečene kazne ako ostatak kazne ne prelazi pet godina. Kada su u pitanju recidivisti po zakonodavstvu Italije uslovi za uslovno otpuštanje su stroži, pa osuđeni mora da izdrži najmanje četiri godine, ali ne manje od 3/4 kazne. Neke zemlje imaju slična rješenja našem (2/3 izdržane kazne) kao što je u Srbiji, Norveškoj, Švedskoj. Slično rješenje je i u Njemačkoj, ali je predviđena mogućnost da se odobri uslovni otpust i nakon izdržane polovine kazne ako osuđeni izdržava prvu kaznu zatvora i ako je na izdržavanju prve kazne zatvora ne duže od dvije godine.

Kada je u pitanju starosna dob osuđenika, neka zakonodavstva kada su u pitanju lica starija od 70 godina ne traže nikakve uslove u pogledu izdržanog dijela kazne (na primjer zakonodavstvo Francuske gdje se za ostale osuđenike traži da je izdržana polovina kazne zatvora).

Iako nije teško utvrditi ispunjenje ovog objektivnog uslova (izdržani dio kazne), ipak se u praksi nameću i neka sporna pitanja. Tako, postavlja se pitanje šta ako je

42 V. Milovanović /2024/, Uslovni otpust – normativni okvir i sudska praksa, u: *Kaznena politika i adekvatnost reakcije na kriminalitet*, Zlatibor, p. 115.

43 „Službeni list RCG“, br. 70/2003, 47/2006, „Službeni list CG“, br. 40/2008, 49/2018, 110/2023.

osuđeni dio vremena ili nekad čitavo vrijeme (2/3 kazne) proveo u pritvoru, a KZ koristi termin „izdržao“ dvije trećine kazne, jer se režim izdržavanja (izvršenja) kazne zatvora i režim izdržavanja (izvršenja) pritvora razlikuju. Ili, dodatno pitanje, da li je potrebno da osuđenik koji je u pritvoru proveo dvije trećine kazne ipak treba bar da započne „izdržavanje“ kazne ili može odmah podnijeti molbu za uslovni otpust. U sudskoj praksi je zauzeto stanovište da osuđeni ima pravo da podnese molbu za uslovni otpust i u slučaju ako je u pritvoru proveo dvije trećine izrečene kazne i prije nego je stupio na izdržavanje kazne, ali da se može uslovno otpustiti samo ako sud utvrdi da su ispunjeni svi zakonom propisani uslovi.<sup>44</sup> Ovo stanovište ima kriminalno-političko opravdanje, ali bi bilo bolje da je zakonski precizno regulisano, jer osnovni prigovor koji mu se može uputiti jeste nesklad sa postojećim pravilima prema kojima ispunjenje drugog (subjektivnog) uslova koji se odnosi na ponašanje osuđenog utvrđuje se za vrijeme izdržavanja kazne.<sup>45</sup> Ima mišljenja da odobravanje uslovnog otpusta bez dana provedenog na izdržavanju kazne zatvora je negacija uslovnog otpusta i njegove suštine, jer nije moguće dobiti adekvatan izvještaj zatvorske administracije u odnosu na ispunjenost kvalitativnog uslova za uslovni otpust kada se radi o pritvoreniku.<sup>46</sup> Dakle, ostaje otvoreno pitanje kako utvrditi ispunjenost ključnog kriterijuma, da se osuđeni tokom izdržavanja kazne zatvora tako popravio da se sa osnovom može očekivati da će se na slobodi dobro vladati, a naročito da do isteka vremena za koje je kazna izrečena neće učiniti novo krivično djelo.

U praksi odlučivanja o uslovnom otpustu postavilo se pitanje da li se u izdržanu kaznu uračunava vrijeme za koje je izrečena kazna umanjena aktom amnestije i pomilovanja. Bilo je inicijativa od strane grupe advokata upućenih Ministarstvu pravde, a kasnije i Ustavnom sudu u kojoj inicijativi je predlagano da se i ovo vrijeme računa u izdržanu kaznu. Stav Ministarstva pravde je bio da se u izdržanu kaznu ne uračunava vrijeme za koje je izrečena kazna umanjena aktom amnestije ili pomilovanja. Suprotno stanovište zauzeo je Vrhovni kasacioni sud Srbije na sjednici od 26.03.2013. godine u svom pravnom shvatanju, navodeći da pravila o uslovnom otpustu u slučaju kada je primijenjena amnestija primjenjuju se u odnosu na umanjenu kaznu, jer se umanjena kazna nalazi u pravnom režimu samostalne kazne. Suprotno stanovište nalazimo u teoriji, gdje se, pozivanjem na zakonska rješenja, ističe da je od značaja kod uslovnog otpuštanja isključivo izrečena kazna, jer je teško tvrditi da dio kazne čijeg izvršenja je osuđeni oslobođen ne postoji jer se osuđenom licu aktom amnestije i pomilovanja ne smanjuje kazna, već se on oslobađa od izvršenja kazne.<sup>47</sup>

Kada je u pitanju akt pomilovanja posebno odeljenje Apelacionog suda u Beogradu rješenjem KŽ-Po 1-uo46/18 od 5. jula 2018. godine zauzelo je stav da djelimično oslobođenje od izvršenja izrečene kazne pomilovanjem ne dovodi do sma-

44 I. Đokić /2020/, *op. cit.*, p. 2016.

45 Z. Stojanović /2019/, *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd, p. 245.

46 A. Ilić /2023/, *Kazneno izvršno pravo, de lege lata i de lege ferenda, u: Dve decenije reforme kaznenog zakonodavstva – iskustva i pouke*, Zlatibor, p. 107.

47 Z. Stojanović /2019/, *op. cit.*, p. 244.

njenja vremena potrebnog za ostvarivanje roka 2/3 izdržane kazne zatvora na koju je okrivljeni osuđen.<sup>48</sup>

U kaznenopopravnim ustanovama nalazi se određeni broj lica na izdržavanju tzv. supletornog zatvora (zamjena za neplaćenu novčanu kaznu). Postavlja se pitanje da li je dozvoljen uslovni otpust za ova lica. Ustavni sud Republike Srbije u rješenju UŽ-2027/18 od 23.12.2021. godine zauzeo je stanovište da ovdje nije dozvoljen uslovni otpust. U prilog ovakvom stanovištu suda ističe se da se svrha supletornog zatvora ne može poistovjetiti sa svrhom izvršenja kazne zatvora, jer je svrha kažnjavanja ostvarena prilikom izricanja novčane kazne dok je njena zamjena kaznom zatvora samo posljedica njenog neplaćanja.<sup>49</sup>

Za razliku od formalnog (objektivnog) uslova subjektivni uslovi su teže odrediti. Tako zakonodavac u čl. 37 st. 1 KZ pored već pominjanog objektivnog uslova, traži da se osuđeni tokom izdržavanja kazne zatvora, odnosno dugotrajnog zatvora tako popravio, da se može sa osnovom očekivati da će se na slobodi dobro vladati, a naročito da do isteka vremena za koje je izrečena kazna neće učiniti novo krivično djelo. Pri odlučivanju o uslovnom otpustu sud posebno cijeni vladanje osuđenog za vrijeme izdržavanja kazne, o čemu sud saznaje posredno preko izvještaja kaznenopopravne ustanove. Nadalje, cijeni se ispunjenje radnih obaveza osuđenika prema njegovoj radnoj sposobnosti, što znači da po ovom elementu ne mogu da budu diskriminisane određene kategorije osuđenika kao što su invalidi, starije osobe i slično. Formulacija o dobrom vladanju i ispunjenju radnih obaveza predstavlja dodatni problem u situaciji kada vlada značajna neuposlenost osuđenih zbog objektivnih nemogućnosti sistema da im omogući ostvarenje prava na rad.<sup>50</sup> Uzima se u obzir i da li je osuđenik disciplinski kažnjavan, da li je naknadio štetu koju je prouzrokovao krivičnim djelom i vratio imovinsku korist stečenu izvršenjem krivičnog djela. Uz ove okolnosti sve do izmjena KZ 2023. godine<sup>51</sup> stajala je odrednica „da postoje i druge okolnosti koje pokazuju da je postignuta svrha kažnjavanja“, pa usko jezičkim tumačenjem bi se moglo pogrešno zaključiti da se samo ispunjenje tih „drugih okolnosti“ traži za ostvarenje svrhe kažnjavanja, a ne i onih koje su prije te formulacije poimenično navedene.

Pomenutom izmjenom KZ brisana je formulacija „svrha kažnjavanja“, a ostala je u članu 121 Zakona o i izvršenju kazne zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti. Razlog izostavljanja ove formulacije je činjenica da je postojanje tog uslova bilo teško utvrditi, što je doprinosilo neopravdano restriktivnoj primjeni uslovnog otpusta,<sup>52</sup> jer su se tužioci prilikom davanja mišljenja o molbi za uslovni otpust izjašnjavali da još nije postignuta svrha kažnjavanja.<sup>53</sup>

48 V. Milovanović /2024/, *op. cit.*, p. 128.

49 D. Drakić, I. Milić /2019/, O pojedinim materijalnim, procesnim i izvršnim aspektima uslovnog otpusta, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, № 2, p. 409.

50 Z. Ilić /2012/, Uslovni otpust kao instrument kaznene politike, u: *Kaznena politika – raskol između zakona i njegove prakse*, Istočno Sarajevo, p. 455.

51 „Službeni list CG“, br. 110/2023.

52 I. Đokić /2020/, *op. cit.*, p. 217.

53 I. Stevanović, N. Vujičić /2017/, *op. cit.*, p. 117.

Može se postaviti pitanje da li to što se osuđeni u toku izdržavanja kazne „tako popravio“ da se može sa osnovom očekivati da će se na slobodi dobro vladati, znači da su isključeni spoljni uticaji na njegovo vladanje na slobodi. Zato, centralno pitanje koje se prilikom odlučivanja o uslovnom otpustu, čini nam se nedovoljno cijeni jeste ispunjenje tih materijalnih uslova za uslovno otpuštanje. Da li postoje materijalni uslovi za uslovna otpuštanja cijeni se na osnovu izvještaja ustanove i izjave osuđenog lica ako se održava ročište prilikom odlučivanja o uslovnom otpustu, mada ne znamo šta se iz te izjave osuđenog može saznati, a da to nema u njegovoj molbi za uslovni otpust ili u izvještaju ustanove. Svakako, treba imati na umu da dobro vladanje osuđenog u kaznenopopravnoj ustanovi nije potpuna garancija za dobro vladanje na slobodi. To znači da treba studiozno proučiti i prezentirati u izvještaju da li su se u ranijem životnom miljeu osuđenika zadržale nepromijenjene okolnosti koje su ga ranije podsticale na devijantno ponašanje, ili su takvom ponašanju pogodovale, d ali je društveno zdrava najuža sredina u kojoj bi uslovno otpušteni živio, da li je on u toj sredini poželjan, kakav je stav oštećenog, da li postoji bezbjednosni rizik za osuđenog, kakav je stav ta sredina prema njemu kao učiniocu krivičnog djela zauzela, da li u toj sredini postoje uslovi da se on radno angažuje i da u pozitivnom smislu dođu do izražaja njegove sposobnosti, sklonosti i slično.<sup>54</sup>

## 6. SUBJEKT KOJI ODLUČUJE O USLOVNOM OTPUSTU

Imajući u vidu činjenicu da je uslovni otpust krivičnopravni institut sa odgovarajućim penološkim sadržajem to ima uticaja i na najspornije pitanje, a to je pitanje subjekta u čijoj je nadležnosti odlučivanje o uslovnom otpustu. U uporednom zakonodavstvu izdiferencirala su se dva modela – sudski gdje o uslovnom otpustu odlučuje sud i administrativni gdje o tome odlučuje posebna komisija koju formira organ uprave, najčešće ministar pravde. Sudski model je zastupljeniji, pa kad je riječ o evropskom zakonodavstvu ima ga u Austriji, Njemačkoj, Češkoj, Mađarskoj, Italiji, Španiji, Poljskoj, Grčkoj, Rumuniji, Srbiji, Hrvatskoj, a administrativni je zadržan u Švajcarskoj, Danskoj, Švedskoj, Engleskoj, Velsu, irskoj, Sloveniji, Bosni i Hercegovini.<sup>55</sup> I jedan i drugi model imaju pristalice i protivnike, kao i prednosti i nedostatke. Kom subjektu će biti povjereno odlučivanje o uslovnom otpustu, u do broj mjeri, zavisi i od shvatanja pravne prirode uslovnog otpusta. U tom smislu ako uslovni otpust u potpunosti ili pretežno tretiramo kao krivičnopravni institut kojim se suspenduje sudska odluka, onda je logično da se jedna sudska odluka može mijenjati samo novom sudskom odlukom kojom se potvrđuje da je ispunjena svrha kažnjavanja u datom slučaju. Dakle, da li je ostvarena svrha kažnjavanja odlučuje sud, a ne odgovarajuće službe Uprave za izvršenje krivičnih sankcija. Istina, sud to cijeni posredno, preko izvještaja o ponašanju osuđenog u toku izdržavanja kazne.

Nasuprot tome, ako uslovni otpust tretiramo kao penološko pitanje, odnosno kao fazu u izvršenju kazne zatvora, onda posebna komisija koju osim predstavnika suda i tužilaštva čine lica van pravne naobrazbe uključujući i upravnika kazneno-

54 G. Lazarev /2002/, Uslovni otpust i novi Zakonik o krivičnom postupku, *JRKK*, № 2–3, p. 264.

55 V. Gurda /2015/, *op. cit.*, p. 338.

popravne ustanove, najbolje mogu ocijeniti da li osuđenik zaslužuje uslovno otpuštanje, tim prije što je sud izricanjem pravosnažne presude „izgubio svaki kontakt“ sa osuđenikom. Razlog što o uslovnom otpustu treba da odlučuje posebna komisija nalazi se u činjenici što se sudske odlučivanje o uslovnom otpustu nerijetko pretvara u „ponovno suđenje“, pri čemu se često kod odlučivanja o uslovnom otpustu cijene iste okolnosti koje su već jednom vrednovane prilikom odmjerenja kazne, što se kosi sa osnovnim pravnim standardom da se iste okolnosti ne mogu dva puta vrednovati. Uz to imajući u vidu da je za odluku o uslovnom otpustu pored objektivnog uslova (dužina izdržanog dijela kazne) potrebno i ispunjenje materijalnog uslova (vladanje osuđenog tokom izdržavanja kazne) u šta sud nema neposredan uvid, a nije dovoljno ni kvalifikovan za takvu procjenu, onda je opravdano da o tome odlučuje organ (komisija) u kojem će dio članova imati potrebne stručne reference, odnosno nepravne kompetencije, kao i mogućnost neposrednog uvida u ponašanje osuđenog.<sup>56</sup>

U Crnoj Gori je do 1. jula 2015. godine bio na snazi administrativni model uslovnog otpusta u kome je odlučivala Komisija koju je imenovao ministar pravde u kojoj su pored ministra pravde bili sudija Vrhovnog suda, tužilac u Vrhovnom državnom tužilaštvu, predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova, predstavnik Ministarstva zdravlja, upravnik Uprave za izvršenje krivičnih sankcija i jedan član van ovih struktura, obično profesor pravnog fakulteta. Ovakav sastav Komisije izgleda logičan. Predstavnik Ministarstva pravde (obično je bio ministar pravde) je i najupućeniji u stanje u oblasti izvršenja krivičnih sankcija i odgovoran je za politiku izvršenja krivičnih sankcija i razumljivo je što je član Komisije. Sudija Vrhovnog suda u hijerarhiji sudske vlasti najupućeniji je u kaznenu politiku, pa i preko uslovnog otpusta može da ima uticaja na istu. Isto tako predstavnik Vrhovnog državnog tužilaštva koji ima svoju ulogu u procesu izricanja krivičnih sankcija, a time i na kaznenu politiku, opravdava svoje članstvo u Komisiji. Predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova kao član Komisije u situaciji je da prati prestupnike, načine izvršenja krivičnih djela, što može da doprinese budućem efikasnom otkrivanju krivičnih djela i njihovih učinilaca. Učešće upravnika kaznenopopravne ustanove u Komisiji je nesumnjivo potrebno, jer je on i najupućeniji u suštinu izvršenja kazni lišenja slobode i nalazi se na izvoru svih informacija (elemenata) relevantnih za odlučivanje o uslovnom otpustu.

Prigovori sudskom modelu uslovnog otpuštanja odnose se na neefikasnost postupanja sudova zbog njihove preopterećenosti drugim predmetima, a budući da odluku donosi prvostepeni sud koji je donio presudu može li se i kako obezbijediti jednakost postupanja u jednakim uslovima. Dešava se da su odluke sudova o uslovljavanju dijela kazne toliko različite ne samo na nivou države, nego i na nivou istog suda, pa često izazivaju zabunu unutar same ustanove.<sup>57</sup> Zato neki i pored svih prigovora koji se mogu uputiti administrativnom modelu odlučivanja o uslovnom otpustu, izražavaju puno povjerenje u administrativni model i zbog bojazni da se

56 S. Soković /2016/, *op. cit.*, p. 392.

57 Z. Stevanović /2016/, Uslovni otpust u Srbiji – progresivna ili regresivna rešenja, u: *Krivične i prekršajne sankcije i mere: izricanje, izvršenje i uslovni otpust*, Beograd, p. 436.

odlučivanje o uslovnom otpustu na sudu ne pretvori u „ponovno suđenje“<sup>58</sup>, a ipak postoji znatna razlika između okolnosti koje se cijene kod odlučivanja o uslovnom otpustu i onih koje se cijene kod odmjeravanja kazne.

Osnovni prigovor administrativnom modelu jeste da ne može jedan upravni organ odlučivati o tako važnom pitanju kao što je pitanje slobode i to bez ikakvih procesnih garancija bez obzira na sastav Komisije, jer komisija može da bude instrument u rukama upravnog organa.

Takvo rješenje dovodi u pitanje nezavisni položaj suda i sudske funkcije uopšte budući da je jedino sud ovlašćen da u propisanom postupku odlučuje o kazni.<sup>59</sup> Uz to uslovno otpuštanje može se posmatrati kao naknadno odmjeravanje kazne jer one okolnosti koje se uzimaju kod odlučivanja o uslovnom otpustu liče okolnostima relevantnim za odmjeravanje kazne, a problem je u tome što se ovo odmjeravanje vrši u toku izvršenja kazne i može biti, u dobroj mjeri, arbitrarno, te otvoriti pitanje dezavuisanja pravosnažne sudske odluke<sup>60</sup> i kaznene politike sudova u pogledu izrečenih kazni.<sup>61</sup> Sudski model uslovnog otpusta smatra se naprednim, jer ističe veći autoritet suda i pretpostavlja njegovu aktivnu ulogu u postizanju svrhe kažnjavanja, čime se, na izvjesni način, ostvaruje jedinstvo dva, do sada odvojena procesa – izricanja i izvršenja krivičnih sankcija.<sup>62</sup>

Možda je najbolje ovu polemiku da li jedan ili drugi model uslovnog otpusta, njihovim prednostima i nedostacima zaključiti mišlju da je standardizovanje procesa odlučivanja o opravdanosti uslovnog otpuštanja podjednako važno, ako ne i važnije od toga koji je subjekt nadležan za odlučivanje.<sup>63</sup>

## 7. DONOŠENJE ODLUKE O USLOVNOM OTPUSTU

Postupak odlučivanja o uslovnom otpustu u uporednom zakonodavstvu regulisan je različitim zakonima. U onim zakonodavstvima gdje o uslovnom otpustu odlučuje sud postupak odlučivanja je, uglavnom, regulisan Zakonom o krivičnom postupku. U onim zakonodavstvima gdje o uslovnom otpustu odlučuje administrativni organ postupak odlučivanja o uslovnom otpustu uređen je Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija. Iako je Crna Gora 2015. godine sa administrativnog prešla na sudski model odlučivanja o uslovnom otpustu taj postupak nije uređen Zakonikom o krivičnom postupku, nego Zakonom o izvršenju kazne zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti,<sup>64</sup> a izvršenje uslovnog otpusta regulisano je Zakonom o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu.<sup>65</sup> Bliži način izvršenja uslovnog

58 D. Radulović /2005/, *op. cit.*, p. 133.

59 Lj. Arnaudovski /1987/, *Pravosudni organi u izvršenju sudskih odluka*, JRKK, № 4, p. 90.

60 Z. Stojanović /2008/, *Krivično pravo*, Podgorica, p. 278.

61 M. Đorđević /1996/, Razlozi za izmene i dopune i osnovne karakteristike opšteg dela KZ SRJ prema radnom tekstu Predloga, u: *Novo jugoslovensko krivično zakonodavstvo*, Beograd, p. 14.

62 Lj. Lazarević /1996/, *Izmene i dopune u odnosu na sistem krivičnih sankcija*, u: *Novo jugoslovensko krivično zakonodavstvo*, Beograd, p. 22.

63 G. P. Ilić /2019/, *op. cit.*, p. 139; S. Soković (2014), *op. cit.*, p. 47.

64 „Službeni list CG“, br. 36/15, 18/19, 145/21 i 3/23.

65 „Službeni list CG“, br. 32/14.

otpusta uređen je Pravilnikom o bližem načinu izvršenja uslovne osude, uslovne osude sa zaštitnim nadzorom, kazne rada u javnom interesu i uslovnog otpusta.<sup>66</sup>

O uslovnom otpustu odlučuje sud koji je sudio u prvom stepenu u vijeću od trojice sudija (vanraspravno vijeće). Ima mišljenja da ovo nije najbolje rješenje jer bi bilo bolje i efikasnije da o tome odlučuje sud po mjestu izvršenja kazne zatvora u kojima bi se formirala posebna odjeljenja za odlučivanje o uslovnom otpustu i koja bi bila stalno u kontaktu sa zavodom.<sup>67</sup> Takvo rješenje imamo u Rumuniji, Bugarskoj i Hrvatskoj. Neki idu i dalje pa navode da bi radi ujednačavanja prakse o uslovnom otpustu trebalo da odlučuje posebno vijeće Vrhovnog suda ili Apelacionog suda.<sup>68</sup>

Molbu za uslovni otpust može da podnese zatvorenik i njegov punomoćnik kada se steknu uslovi predviđeni KZ-om. Izostala je, mislimo neopravdano,<sup>69</sup> ranija mogućnost da kaznenopopravna ustanova predloži uslovno puštanje zatvorenika. Sud može da odlučuje na ročištu i bez ročišta. Odlučivanje o uslovnom otpustu bez ročišta naišlo je na kritiku u kojoj se ističe ako se već razmatra mogućnost da se zatvorenik pusti na slobodu, šta je onda prirodnije nego da ga oni koji odlučuju vide i saslušaju jer je to mnogo značajnije od formalnih kriterija.<sup>70</sup> Prethodno, Vijeće ispituje da li su ispunjene pretpostavke za podnošenje molbe (da li je podneseno od strane ovlašćenog lica i da li je izdržano dvije trećine, odnosno izuzetno polovina kazne), pa će odbaciti molbu ako utvrdi da pretpostavke nisu ispunjene. Ako ne odbaci molbu Vijeće će zatražiti izvještaj od Uprave za izvršenje krivičnih sankcija o okolnostima koje se odnose na ličnost zatvorenika, njegovo vladanje za vrijeme izdržavanja kazne, a naročito da li je disciplinski kažnjavao, ako se na osnovu procjene rizika utvrdi da ne postoje smetnje u pogledu njegove bezbjednosti, izvršenje radnih obaveza, s obzirom na njegovu radnu sposobnost, kao i druge okolosti koje pokazuju da je postignuta svrha kažnjavanja i da bi se zatvorenik tako popravio da se sa osnovom može očekivati da će se na slobodi dobro vladati, a naročito da do isteka vremena za koje je izrečena kazna ne učini novo krivično djelo (čl. 121 Zakona o izvršenju kazne zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti).

Na početku smo, citirajući odredbu člana 37 KZ naglasili da je u tom članu kao jedan od materijalnih uslova izostavljena odrednica „da je postignuta svrha kažnjavanja“, ali je taj element zadržan u naprijed citiranom članu 121 pomenutog zakona. Iz naprijed navedene formulacije ovog člana zaključuje se da ocjenu da li je postignuta svrha kažnjavanja daje Uprava za izvršenje krivičnih sankcija. Mislimo da bi to bio pogrešan zaključak, jer je sud jedini ovlašćen da procjenjuje da li su ispunjeni subjektivni (materijalni uslovi) za uslovni otpust, pa i to da li je postignuta svrha kažnjavanja.<sup>71</sup>

66 „Službeni list CG“, br. 32/14.

67 V. Milovanović /2024/, *op. cit.*, p. 124.

68 Z. Stevanović /2016/, *op. cit.*, p. 436.

69 V. Milovanović /2024/, *op. cit.*, p. 123.

70 Đ. Ignjatović /2016/, Uslovni otpust, pravna i penološka analiza, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, № 1, p. 56.

71 M. Alimpić /2016/, *op. cit.*, p. 419.

Ako iz spisa proizilazi da su ispunjeni uslovi za odlučivanje vijeće može donijeti rješenje o uslovnom otpustu i bez održavanja ročišta.

Na ročište na kome se odlučuje o molbi za uslovni otpust poziva se zatvorenik i branilac, ako ga ima, a može se pozvati i državni tužilac ako predsjednik vijeća ocijeni da je to neophodno, ili ako smatra da bi to bilo korisno. Branilac se u pozivu upozorava da njegov nedolazak ne sprečava održavanje ročišta. Razlog za uslovni otpust na ročištu ne iznosi zatvorenik, nego branilac, a ako je on odsutan, predsjednik vijeća će ukratko izložiti razloge za podnošenje molbe za uslovni otpust, a nakon toga se uzima izjava zatvorenika. Ako je državni tužilac prisutan na ročištu predsjednik vijeća ga poziva da se izjasni o molbi za uslovni otpust.

Ovdje se postavlja nekoliko pitanja. Prvo, kakav je značaj prisustva zatvorenika na ročištu za odlučivanje o uslovnom otpustu i šta znači „uzimanje izjave“ od njega, šta može u toj izjavi da kaže, a što nije naveo u molbi koja se na ročištu predočava prije uzimanja izjave od zatvorenika. Osim toga, na ročištu se ne predočava izvještaj Uprave niti je zatvorenik sa njim upoznat prije održavanja ročišta. Vijeće i pored pozitivnog izvještaja može da odbije molbu za uslovni otpust.

Još jedno pitanje, koje smo već pominjali, može da bude sporno u praksi, a to je slučaj kada je osuđenik proveo u pritvoru dvije trećine kazne i time stekao (formalno) uslov za uslovno otpuštanje, do čega može da dođe jer nije ograničeno trajanje pritvora nakon donošenja prvostepene presude.

Problem je u tome što pritvorenici nemaju ista prava kao zatvorenici koji su na izdržavanju kazne, pa izvještaj Uprave (pritvorske jedinice) ne može da ima sve ono što sadrži izvještaj o okolnostima koje se odnose na zatvorenike. Mislimo da vijeće ovdje treba da donese odluku na osnovu raspoloživih podataka i osuđeni ne treba da bude „oštećen“ time što je do donošenja pravosnažne presude postupak toliko dugo trajao.

U članu 37 KZ propisano je da se u odluci o uslovnom otpustu može odrediti da je osuđeni dužan da ispuni obavezu određenu zakonom, a sam ne određuje koje su to obaveze nego to ostavlja da propiše Zakon o izvršenju kazne zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, koji je u članu 125 propisao devet mogućih mjera i može se odrediti jedna ili više tih mjera.

Rješenje kojim se usvaja molba za uslovni otpust dostavlja se zatvoreniku i njegovom braniocu, državnom tužiocu, Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, sudu koji je sudio u prvom stepenu i Jedinici za uslovnu slobodu koja je formirana pri Ministarstvu pravde. Ratio legis propisivanja određenih obaveza koje se mogu odrediti uslovno otpuštenom te formiranje Jedinice za uslovnu slobodu, proizilazi iz potrebe da se tom licu za vrijeme trajanja uslovnog otpusta pomogne radi readaptacije u društvenoj zajednici nakon izlaska iz zatvora.

Na kraju, umjesto zaključka, možemo reći da će i dalje ostati otvorena neka pitanja kada je riječ o uslovnom otpustu, ali je sigurno da je on opravdao svoje postojanje i da će svakim danom dobijati na značaju kao pogodna alternativa kazni zatvora, a i značajno stimulativno sredstvo za primjerno ponašanje osuđenika u toku izdržavanja kazne.

## LITERATURA

- Atanacković Dragoljub /1995/: *Penologija*, Beograd: Naučna knjiga.
- Alimpić Miroslav /2016/: Uslovni otpust u praksi sudova sa područja novosadske apelacije, u: *Krivične i prekršajne sankcije i mere: izricanje, izvršenje i uslovni otpust* (ur. Stevanović I., Batrićević A.), Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, pp. 407–427.
- Arnaudovski Ljupčo /1987/: Pravosudni organi u izvršenju sudskih odluka, *JRKK*, № 4. pp. 83–95.
- Bačić Franjo /1988/: *Kazneno pravo*, Opći dio, Zagreb: Informator.
- Bačić Franjo /1978/: Sudsko odmjerenje kazne, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, № 34.
- Clear Todd R., Cole George F. /2003/: *American Corrections*, Belmont: Wadsworth Publishing.
- Čubinski Mihailo /1937/: *Kriminalna politika*, Beograd: Geca Kon, Beograd.
- Dressler David /1969/: *Practice and Theory of Probation and Parole*, New York: Press.
- Delić Nataša /1996/: Uslovni otpust u kontekstu novih ideja koje se odnose na izvršenje krivičnih sankcija, u: *Teorijski i praktični problemi jugoslovenskog krivičnog zakonodavstva*, Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- Drakić Dragiša, Milić Ivan /2019/: O pojedinim materijalnim, procesnim i izvršnim aspektima uslovnog otpusta, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, № 2., pp. 405–424.
- Đokić Ivan /2020/: Uslovni otpust i zaštita žrtve krivičnog dela, u: *Oštećeno lice i krivično-pravni standardi, norma i praksa* (Bejatović S., ur.), Zlatibor: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, pp. 212–226.
- Đorđević Miroslav /1996/: Razlozi za izmene i dopune i osnovne karakteristike opšteg dela KZ SRJ prema radnom tekstu Predloga, u: *Novo jugoslovensko krivično zakonodavstvo* (Lazarević Lj., ur.), Beograd: Udruženje za krivično pravo i kriminologiju Jugoslavije, Beograd.
- Frank Stanko /1951/: *Teorija Kaznenog prava po Krivičnom zakoniku iz 1951. godine*, Zagreb: Školska knjiga.
- Grujić Zdravko /2021/: Uslovni otpust kod kazne doživotnog zatvora – kritičko preispitivanje novih normativnih rešenja u srpskom krivičnom zakonodavstvu, *RKKP*, № 1., pp. 145–158.
- Gurda Vedad /2015/: Uvjetni otpust kao alternativa sankcijama institucionalnog tipa u krivičnom pravu Bosne i Hercegovine, u: *Krivično zakonodavstvo – de lege lata i de lege ferenda* (ur. Bejatović S., Simović M., Mitrović Lj.), Prijedor, pp. 323–340.
- Ignjatović Đorđe /2016/: Uslovni otpust – pravna i penološka analiza, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, № 1., pp. 31–66.
- Ignjatović Đorđe /2013/: Izvršenje vanzavodskih krivičnih sankcija i mera: međunarodni izvori, u: *Kaznena reakcija u Srbiji III deo* (Ignjatović Đ., ur.), Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Ilić Aleksandra /2023/: Kazneno izvršno pravo, de lege lata i de lege ferenda, u: *Dve decenije reforme kaznenog zakonodavstva – iskustva i pouke* (Bejatović S., ur.), Zlatibor: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, pp.98–131.
- Ilić Zoran /2012/: Uslovni otpust kao instrument kaznene politike, u: *Kaznena politika – raspoloživo između zakona i njegove prakse*, Istočno Sarajevo.
- Ilić Goran P. /2019/: Marginalije o kazni doživotnog zatvora, uslovnom otpustu i ljudskim pravima, u: *Kaznena reakcija u Srbiji IX deo* (Ignjatović Đ., ur.), Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, pp. 123–142.

- Jovanović Slađana /2003/: Mogući pravci preispitivanja uslovnog otpusta sa osvrtom na francuska rešenja, *Temida*, № 1., pp. 21–26.
- Jovašević Dragan /2017/: Uslovni otpust u pravu Republike Srbije – teorija, praksa i uporedno zakonodavstvo, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, № 77., pp. 53–73.
- Kurtović Anita /1995/: Ustrojstvo i pravna priroda uvjetnog otpusta, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci*, № 16, pp. 309–322.
- Kupčević Mladenović Rajka /1981/: *Osnovi penologije*, Sarajevo: Svjetlost.
- Lazarević Ljubiša, Vučković Branko, Vučković Vesna /2010/: *Komentar Krivičnog zakonika Crne Gore*, Tivat: Fakultet za mediteranske poslovne studije.
- Lazarević Ljubiša /1996/: Izmene i dopune u odnosu na sistem krivičnih sankcija, u: *Novo jugoslovensko krivično zakonodavstvo* (Lazarević Lj., ur.), Beograd.
- Lazarev Gojko /2002/: Uslovni otpust i novi Zakonik o krivičnom postupku, *JRKK*, № 2–3., pp. 255–273.
- Milovanović Vesna /2024/: Uslovni otpust – normativni okvir i sudska praksa, u: *Kaznena politika i adekvatnost reakcije na kriminalitet* (Bejatović S., ur.), Zlatibor: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, pp. 110–132.
- Radulović Drago /2005/: Uslovni otpust, *RKKP*, № 1., pp. 126–141.
- Soković Snežana /2014/: Uslovni otpust – sporna pitanja i savremena normativna rešenja, *Crimen, Časopis za krivične nauke*, № 1., pp. 36–49.
- Soković Snežana /2016/: Uslovni otpust – penološki aspekt, u: *Krivične i prekršajne sankcije i mere: izricanje, izvršenje i uslovni otpust* (Stevanović I., Batričević A., ur.), Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, pp. 387–401.
- Stevanović Ivana, Vujičić Nikola /2017/: Uslovni otpust – norma, praksa i mere unapređenja, u: *Reformski procesi i poglavlje 23 (godinu dana posle) – krivičnopravni aspekt* (Bejatović S., ur.), Zlatibor: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, pp. 114–129.
- Stevanović Zoran /2016/: Uslovni otpust u Srbiji – progresivna ili regresivna rješenja, u: *Krivične i prekršajne sankcije i mere: izricanje, izvršenje i uslovni otpust* (Stevanović I., Batričević A., ur.), Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, pp. 427–439.
- Stojanović Zoran /2008/: *Krivično pravo*, Podgorica: CID.
- Stojanović Zoran /2010/: *Komentar Krivičnog zakonika*, Podgorica: Misija OSCE u Crnoj Gori.
- Stojanović Zoran /1984/: Uslovni otpust – problemi i perspektive, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, № 1–2. pp. 186–203.
- Stojanović Zoran /2019/: *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd: Službeni glasnik.
- Škulić Milan /2016/: Uslovni otpust sa stanovišta krivičnog materijalnog i krivičnog procesnog prava, u: *Krivične i prekršajne sankcije i mere: izricanje, izvršenje, uslovni otpust* (Stevanović I., Batričević A., ur.), Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, pp. 363–387.
- Tahović Janko /1957/: *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd: Savremena administracija.
- Tulić Adnan /2013/: Institut uslovnog otpusta u krivičnom zakonodavstvu u Bosni i Hercegovini – pro et contra, *Godišnjak Pravnog fakulteta Istočno Sarajevo*, № 1., pp. 81–99.
- Vuković Nikola /2016/: Izuzeće sudije i drugi procesno-pravni problemi u primeni uslovnog otpusta, *Analiz Pravnog fakulteta u Beogradu*, № 2., pp. 171–199.
- Vranj Vildana /2009/: *Alternativne mjere i sankcije u krivičnom zakonodavstvu i praksi u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
- Živanović Toma /1933/: *Osnovi krivičnog prava Kraljevine Jugoslavije, Opšti deo*, Beograd.

*Darko Radulović\**

*Dijana Radulović\*\**

## CONDITIONAL RELEASE AND PENAL POLICY

### SUMMARY

This paper deals with the concept of conditional release, for which, although it has existed in criminal legislation since the 19th century, there are disagreements on some issues, from the question whether it is a criminal or penal concept, which law should regulate it, and the like. In the paper, the authors discuss the legal nature of conditional release, its purpose and impact on penal policy. The authors then deal with the issue of requirements and conditions for granting conditional release, as well as, perhaps, the most important issue – who should be entrusted with deciding on conditional release. Furthermore, there are two models of conditional release in comparative law, depending on the entity decides on it – judicial and administrative, and the authors list the advantages and disadvantages of both. The largest part of the paper is dedicated to conditional release in Montenegrin legislation.

**Key words:** conditional release, legal nature, prison sentence, purpose of conditional release.

---

\* Faculty of Law in Podgorica, University of Montenegro, darko77@t-com.me, ORCID 0000-0002-7806-0973.

\*\* Appellate Court of Montenegro, dijana.radulovic@sudstvo.me.