

## НАУЧНО ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОЈЕКАТ

*“Правни аспекти савремених друштвених кретања у Републици Србији” -  
за период 01.01.2019. – 31.12.2021. године*

---

### ***Издавач***

Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици,  
Правни факултет

### ***За издавача***

Проф. др Душанка Јововић, декан

### ***Главни и одговорни уредник***

Проф. др Јелена Беловић, руководилац пројекта

### ***Секретар пројекта***

Проф. др Страхиња Миљковић

### ***Уређивачки одбор***

Проф. др Душанка Јововић

Проф. др Марија Крвавац

Проф. др Владимир Боранијашевић

Доц. др Бојан Бојанић

Доц. др Драган Благић

### ***Технички уредник***

Младен Тодоровић

### ***Дизајн корица***

Кварк Краљево

### ***Штампа***

Кварк Краљево

### ***Тираж:***

50 примерака

**ISBN 978-86-6083-062-5**

---

**Штампање овог зборника помогло је Министарство просвете, науке и  
технолошког развоја Републике Србије**

---

Др Здравко ГРУЈИЋ\*

UDK 343.8(497.11)

## ПРЕНАСЕЉЕНОСТ ЗАТВОРА – ГЛОБАЛНИ И НАЦИОНАЛНИ ФЕНОМЕН –

**Апстракт:** Пренасељеност затвора је карактеристика већине пенитенцијарних система у свету, укључујући и затворски систем у Републици Србији. Овај феномен није нов, већ, напротив, има традицију од скоро два века - практично се појављује од оснивања првих ”модерних” затвора. Сматра се да данас пренасељеност затвора представља резултат дугорочног и континуираног раста броја лица лишених слободе, функције казне затвора у савременим системима, учестале примене мере притвора и недостатка капацитета пенитенцијарних институција. Истовремено, овај феномен указује и на кризу затворских система и примене казне затвора, али и на неделотворност кривичноправних система и модерног кривичног законодавства, генерално посматрано. У овом раду аутор представља податке о пренасељености затвора на глобалном нивоу, податке који се односе на овај феномен у пенитенцијарном систему Републике Србије, расправља о факторима и узроцима који доприносе пренасељености затвора и указује на потенцијална решења за ублажавање последица „хроничне” пренасељености затвора.

**Кључне речи:** пренасељеност затвора, казна затвор, затворски систем, пенитенцијарне установе

### УВОД

Пренасељеност пенитенцијарних установа представља један од најзначајнијих проблема великог броја савремених кривичноправних система, али и један од основних индикатора ”кризе” казне затвора. Овај феномен појављује се истовремено са настанком првих модерних затворских установа у деветнаестом веку, када казна затвора преузима функцију доминантне кривичне санкције,<sup>1</sup> или, како објашњава Albreich, настаје као

---

\* Доцент, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, [zdravko.grujic@pr.ac.rs](mailto:zdravko.grujic@pr.ac.rs)

<sup>1</sup> У том контексту, Foucault истиче да је потреба ”реформисања” затвора стара колико и сама казна затвора, чини се као да је део његовог програма. Michel Foucault, „*Nadzirati i kažnjavati – nastanak zatvora*“ 1997, 226.

резултат спорог, постојаног и дугорочног повећања броја лица лишених слободе и прераста у културу "хроничне пренасељености", при чему су учестало изрицање казне затвора и изрицање казне у све дужем трајању основни разлози инфлације затворске популације и пренасељености затвора.<sup>2</sup>

Пренасељеност пенитенцијарних система се дефинише као стање у затворским установама у којима се налази више затворених лица него што смешајни капацитети то дозвољавају.<sup>3</sup> Затворена лица, или затворску популацију, чине не само учиниоци кривичних дела осуђени лица на казну затвора, већ и лица према којима се извршава мера притвора, лица осуђена на казну затвора у прекршајном поступку, лица лишена слободе на основу одлуке о изрицању друге кривичне санкције, као и осуђени којима је изречена друга кривична санкција услед чијег неизвршења је дошло до замене казном затвора (суплеторни затвор).<sup>4</sup> С друге стране, утврђивање капацитета пенитенцијарних система представља посебан проблем на који крећемо пажњу у наставку овог рада.

Основна, и на први поглед логична, премиса је да је пораст броја затворених лица узрокован повећањем опште стопе криминалитета, односно да повећање стопе криминалитета утиче на пренасељеност пенитенцијарних система. Међутим, како нам указује *Albrecht*, готово да постоји општа сагласност да пораст стопе криминалитета не утиче у значајнијој мери на повећање затворске популације и проблем пренасељености затворских установа.<sup>5</sup> Штавише, могу се уочити различите тенденције. Наиме, у

---

<sup>2</sup> Hans Jorg Albrecht, Prison Overcrowding – Finding Effective Solutions, Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities, *Strategies and Best Practices against Overcrowding in Correctional Facilities Report of the Workshop*, Twelfth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Tokyo, Japan, 2011, 66, 83.

<sup>3</sup> "Пренасељеност затвора једноставно значи да број затворених лица премашује расположиве капацитете затворских установа." Tapio Lappi-Seppala, Causes of Prison Overcrowding, *Strategies and Best Practices against Overcrowding in Correctional Facilities Report of the Workshop*, Twelfth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Tokyo, Japan, 2011, 51; ЦПТ (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment of Punishment) у Генералном извештају из 1991. године, у параграфу 46 наглашава, између осталог, да је "пренасељеност питање које директно спада у надлежност ЦПТ... Негативно ће се одразити на целокупну делатност и све активности у затворима уколико се у њима налази више затвореника од пројектованог капацитета смештаја". 2nd General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1991, <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-02.htm>, (27.01.2018).

<sup>4</sup> Aleksandra Ilić, Prenaseljenost zatvora – fenomenološki i etiološki aspekti, *Crimen*, бр. 2, 2011, 246.

<sup>5</sup> „Међутим, претпоставка да стопа криминалитета није у корелацији са порастом затворске популације (и пренасељеношћу која је повезана с тим) заслужује већу пажњу. Већина студија која претпоставља непостојање корелације потиче из Северне Америке, где су се, услед смањења стопе криминалитета, проблеми везани за пренасељеност

одређеним државама опада стопа криминалитета а расте број лица лишених слободе, у другим обе варијабле стагнирају, у трећим расте стопа криминалитета док истовремено опада број затвореника.<sup>6</sup>

Дакле, уколико стопа криминалитета не представља кључни фактор који доводи до пренасељености затворских установа, поставља се питање који други разлози доприносе овом феномену. Када је реч о пенитенцијарном систему Републике Србије у раду разматрамо основна криминално-политичка опредељења законодавца, казнену политику судова (представљену кроз структуру изречених казни затвора), учесталу примену мере притвора, капацитете и инфраструктуру затворских установа и недовољну примену алтернативних кривичних санкција и мера, као основне факторе који узрокују проблем пренасељености затвора, али, истовремено, представљају детерминанте за ублажавање последица таквог стања.

Пре тога, пажњу посвећујемо пренасељености пенитенцијарних установа и порасту стопе затворске популације као глобалним феноменима.

## 1. ПРЕНАСЕЉЕНОСТ ПЕНИТЕНЦИЈАРНИХ СИСТЕМА НА ГЛОБАЛНОМ НИВОУ

Према подацима Међународног центра за истраживање затвора, затворску популацију у току 2013. године чинило преко десет милиона људи, док је готово половина држава (или територија) имала стопу затворених лица изнад 150 у односу на 100.000 грађана. Анализа упоредних података истог извора показује да је просечна стопа затворених лица у последњих петнаест година порасла са 136 на 144.<sup>7</sup>

---

затвора у неким јурисдикцијама погоршали. Иако ова претпоставка може да важи за промене стопа општег криминалитета, пораст стопа (осетљивих) облика криминалитета које повлаче изрицање затворских казни, посебно дуготрајних казни, током последњих деценија је идентификован као покретач пренасељености у затворима.” Hans-Jorg Albrecht, *Prison Overcrowding – Finding Effective Solutions, Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities*, *Op. cit.*, 82.

<sup>6</sup> Lappi-Seppala, упоређујући стопе пријављеног општег криминалитета (искључујући и саобраћајни криминалитет) и затворску популацију у неколико земаља, у периоду од 1985. до 2005. године, утврђује да је „у Финској је укупна стопа пријављеног криминалитета порасла док су трендови затворске популације у опадању. У Енглеској и Велсу су расле (али, не истовремено) стопе криминалитета и број затвореника. У САД је стопа криминалитета стагнирала, а затим опадала, док су бројке у затворима расле. Трендови криминалитета у Канади били слични као и амерички, али број затворених лица је потпуно другачији (не расте !!!)”. Tapio Lappi-Seppala, *Causes of Prison Overcrowding*, *Op. cit.*, 51.

<sup>7</sup> Roy Walmsley, *World Prison Population List*, X ed., London, 2013, [http://www.apcca.org/uploads/10th Edition 2013.pdf](http://www.apcca.org/uploads/10th_Edition_2013.pdf) (15.07.2019).

Објављени подаци се односе на 222 независне државе и зависне територије. Највећу стопу затворених лица у 2013. години појединачно имају САД (716) (760 у 2008. години), Сент Китс и Невис (714), Сејшели (709), Куба (510), Руанда (492), Русија (475), итд. Подаци указују да се стопа затворених лица разликује у оквиру континента, али и у државама истог континента. Тако, нпр. у државама западне Африке износи 46, док јужне 205; државе западне Европе имају просечну стопу од 98, Јужне Америке 202, а Карипске државе 376.<sup>8</sup>

Међутим, подаци о стопама затворених лица представљају само један од индикатора пренасељености затворских установа, док други представља капацитет пенитенцијарних система. Пренасељеност пенитенцијарних установа се утврђује (израчунава) као однос између укупног броја затворених лица и капацитета затворског система, а изражава се кроз индекс попуњености (*occupancy rates*, *occupancy overcrowding*) изражену средњом нумеричком вредношћу 100. Уколико је однос између затворске популације и капацитета установе већи од ове вредности, постоји пренасељеност пенитенцијарних установа.

То отвара питање постојања стандарда о минималном простору у затворским установама намењеном сваком затвореном лицу, односно утврђивања укупних капацитета пенитенцијарних система. Међународни документи у области права затворених лица не утврђују стандарде везане за смештај затворених лица, већ препуштају националним законодавствима да их успоставе, прописујући само да сваки затвореник мора имати довољно простора у установи.<sup>9</sup> С тим у вези, (не)постојање националних стандарда о праву на минимални простор или неуједначеност критеријума на основу којих се одређује ово право, доводи нас до тога да се пренасељеност затворских система може једино проучавати уколико се посматра сваки појединачни кривичноправни систем, утврђивањем капацитета затворских установа и бројности затворске популације.

Међутим, имајући у виду праксу држава Старог континента, Европски Комитет за спречавање мучења и нечовечних и понижавајућих казни или поступака (*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment of Punishment - CPT*), имајући у виду стање

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Стандардна минимална правила о поступању са затвореницима (SMR - Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention on Crime and Treatment of Offenders, held in Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its Resolutions 663C of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977), п. 9 to 19; Препорука Rec(2006)2 Комитета Министара Савета Европе о Европским затворским правилима (EPR - Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952<sup>nd</sup> meeting of the Ministers' Deputies), п. 18.1 to 18.10.

у пенитенцијарним установама у државама чланицама Савета Европе, али и праксу Европског суда за људска права (European Court of Human Rights) поводом кршења члана 3. Европске конвенције о људским правима (European Convention on Human Rights), крајем 2015. године усвојио документ који се односи на минималне стандарде смештаја затворених лица у затворским установама. Комитет препоручује да минимални стандард износ шест квадратних метара и издвојен санитарни простор у ћелијама у којима се налази једно затворено лице, односно минимално четири квадрата по затворенику и издвојен санитарни простор у просторијама у којима борави два или више затворених лица.<sup>10</sup>

Подаци Међународног центра за истраживање затвора, објављени у публикацији World Prison Brief, који укључују 204 државе (или територије) указују да пренасељеност постоји у 116 пенитенцијарних система, односно у 57% држава или територија. Највиши индекс попуњености затворских капацитета забележен је на Коморским острвима (388), Бенину (363), Ел Салвадору (325), на Филипинима (316), Уганди (273), Гватемали (270), Боливији (269) и Судану (255).

На територији Јужне Америке пренасељеност затворских установа постоји у 92% држава (12 од 13), изузев Суринама у којем је индекс попуњености затворских капацитета 75,2%. На афричком континенту пренасељеност затворских установа постоји у 82% држава, односно у 38 од 46 држава, док на тлу Азије пренасељеност постоји у 61% држава (16 од 26). Половина Карибских држава има проблем пренасељености (11 од 22 државе), али и 87% држава централне Америке, све осим Белизеа, који има нижи индекс попуњености - 87,3. На територији Северне Америке, САД имају индекс попуњеност 102,7%, док је у Канади попуњеност на нивоу од 96,4%.

Према истом извору, на Старом континенту у готово 30% држава (или територија) постоји проблем пренасељености затворских система, односно у 17 од 57 система.<sup>11</sup> Највишу попуњеност затворских капацитета

---

<sup>10</sup> И најмање 2 метра размака између зидова и 2,5 метра између пода и плафона просторије. Видети: European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment—CPT, Living Space per prisoner in prison establishments: CTP Standards, CTP/Inf(2015)44, Strasbourg, 2015, <http://www.cpt.coe.int/en/working-documents/cpt-inf-2015-44-eng.pdf> (16.01.2019).

<sup>11</sup> „Феномен пресељености затвора и даље мучи затворске системе широм Европе и озбиљно поткопава покушаје побољшања услова затварања.“ 11th General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 2000, par. 28, <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-11.htm>, (27.01.2019).

имају Кипар (137), Мађарска (134), Албанија (125), Белгија (122) и Украјна (120), док најнижу имају Монако (26) и Сан Марино (15).<sup>12</sup>

Међутим, статистички подаци Савета Европе за 2013. годину показују да је проблем пренасељености израженији у односу на податке Међународног центра за истраживање затвора. Наиме, подаци о затворској популацији објављени у публикацији Council of Europe Annual Penal Statistics - SPACE I,<sup>13</sup> указују да пренасељеност затворских установа постоји у 21 од 47 држава чланица ове организације, што чини 44% држава. Средња вредност (медијан) индекса у Европи износи 95,5. У укупног броја држава која имају проблем пренасељености затворских система, у 10 држава индекс не прелази вредност већу од 110. Основни индикатори за 2014. и 2015. годину (стање на дан 1. јануар) показују да је индекс пренасељености највећи у Италији (143,1), Мађарској (141,8), Кипру (131,9), Грчкој (128,4) и Албанији (120,2).<sup>14</sup>

Када је у питању Република Србија, подаци Савета Европе из 2013. године показују да је наша држава у групи они чији индекс пренасељености не прелази 110. Затворску популацију чинио је број од 10.031 лице, а капацитет пенитенцијарног система 9.200 расположивих места. Индекс пренасељености је износио 109. Међутим, само годину дана раније, према истом извору, највиши индекс пренасељености међу државама чланицама Савета Европе бележи се управо у Републици Србији – 159,3.<sup>15</sup> Представљени капацитет износио је 6.950 расположивих места, а затворску популацију чинило је 11.070 лица.

Да ли је код нас примењен најуспешнији модел решавања проблема пренасељености пенитенцијарног система изградњом нових 2.250 расположивих места у току једне календарске године или је у питању само достављање другачијег податка о капацитетима заводских установа. Одговор се налази у приказаним подацима о расположивим местима у затворском систему.

## 2. ПРЕНАСЕЉЕНОСТ ЗАТВОРСКОГ СИСТЕМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Пренасељеност заводских установа, свакако, представља карактеристику нашег пенитенцијарног система. Приликом израчунавања

---

<sup>12</sup> <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief>, (15.07.2019).

<sup>13</sup> Marcelo F. Aebi, Natalia Delgrande, Council of Europe Annual Penal Statistic – SPACE I, Prison Population, Survey, Strasbourg, 2014, 61.

<sup>14</sup> Council of Europe Annual Penal Statistic, Prison Stock on Jan 1<sup>st</sup> 2014 & 2015, <http://wp.unil.ch/space/space-i/prison-stock-2014-2015/>, (15.07.2019).

<sup>15</sup> Marcelo F. Aebi, Natalia Delgrande, Council of Europe Annual Penal Statistic – SPACE I, Survey 2012, Strasbourg, 2014, 39.

индекса пренасељености, међутим, суочавамо се са проблемом. Наиме, подаци о лицима лишеним слободe који се налазе у установама за извршење кривичних санкција приказани су у апсолутним бројевима и стању у установама последњег дана у календарској години.<sup>16</sup> Али, с друге стране, нема тачних података о расположивим местима у установама, односно, представљени су „процењени“ или „максимално процењени“ капацитети.

Процењени капацитет неколико последњих година, у званичним документима, износи око 9.000 расположивих места,<sup>17</sup> док су у литератури процењује на око 6.000 места,<sup>18</sup> имајући у виду законом прописан минимални простор (у спаваоницама) по затвореном лицу од четири квадратна метра и осам кубних метара простора.<sup>19</sup>

У једном од ранијих извештаја Управе за извршење кривичних санкција, из 2007. године, наводи да је капацитет затворских установа 6.000 расположивих места, а уколико би се утврдио на основу препорука из европских затворских правила био би на нивоу од 4.500 места.<sup>20</sup>

У Извештају Влади Републике Србије о посети Европског Комитета за спречавање мучења (СРТ) из 2012. године, наводи се, да је у време посете затворску популацију чинило 11.500 лица, а да је максимални капацитет објеката, рачунајући стандард од четири квадратна метра по затвореном лицу, 6.500.<sup>21</sup>

Од тада су, осим адаптације и реконструкције појединих затворских установа, изграђена само два нова објекта за смештај 450, односно 200 осуђених лица. Такође, важна је чињеница да је од 35 установа за извршење кривичних санкција у надлежности Управе за извршење кривичних санкција

---

<sup>16</sup> Годишњи извештаји Управе за извршење кривичних санкција за 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2007. Министарство правде Републике Србије, Београд, 2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2008. <http://www.uiks.mpravde.gov.rs/cr/articles/izvestaji-i-statistika/> (15.07.2019).

<sup>17</sup> Стратегија за реформу система извршења заводских санкција у Србији, Београд, 2005, 5; Стратегија развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији од 2013 до 2020. године, 7. [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678), (15.07.2019).

<sup>18</sup> Видети: Kostić M., Dimovski D., Penološki pristup velikom broju osuđenih lica u penitencijarnom sistemu Republike Srbije, *NBP – Journal of Criminalistic and Law*, No. 2, 2015, 168.

<sup>19</sup> Члан 79. Закона о извршењу кривичних санкција „Службени гласник Републике Србије“ бр. 55/2014;

<sup>20</sup> Извештај Управе за извршење заводских санкција за 2007. годину, стр. 9.

<sup>21</sup> Извештај Влади Републике Србије о посети Европског комитета за спречавање мучења, нехуманог или понижавајућег поступања или кажњавања (СРТ) од 1. до 11. фебруара 2011. године, СРТ/Inf(2012)17, <http://www.cpt.coe.int/documents/srb/2012-17-inf-srb.pdf>, (16.01.2019).



само 29 установа. Преостали број се установа се налази на територији Косова и Метохије и од 1999. године нису у надлежности Управе. И та чињеница одразила се на укупан капацитет нашег пенитенцијарног система и повећање индекса пренасељености.

Уколико се са резервом прихвати званични податак о „процењеном“ капацитету од 9.000 места, индекс пренасељености износио је 120 у 2009. години, 125 у 2010. години, 123 у 2011. години, 114 у 2012. години и 111 у 2013. години. Међутим, уколико се прихвати процена СРТ-а о капацитету од 6.500, индекс пренасељености је износио 166 у 2009. години, 172 у 2010. години, 170 у 2011. години, 157 у 2012. години и 154 у 2013. години. Званични подаци показују да је у последњих пет година индекс пренасељености са 25% изнад расположивих капацитета опао на 11%, што се може окарактерисати као „у границама прихватљивог“, док незванични указују да је пренасељеност затворског система далеко изнад европских држава за највишим индексом и да је неопходно хитно предузети системске мере за смањење пренасељености, како би се пенитенцијарни систем довео у стање у коме може да функционише обезбеђујући минималне стандарде у области заштите права затворених лица.

Пренасељеност пенитенцијарних система је, свакако, детерминисана порастом стопе затворске популације. У Републици Србији се почев од деведесетих година бележи енорман пораст стопе затворених лица. Тако је, према подацима из Стратегије развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији од 2013. до 2020. године, али и других Стратегија и извештаја Управе, број осуђених и притворених лица од 3.600 са почетка деведестих година, повећан на 6.000 лишених слободе 2000. године, док је четири године касније износио 7.800 лица. У октобу 2012. године забележена је највећа стопа затворске популације од 11.300 лица лишених слободе.<sup>22</sup>

У периоду од 2004. до 2013. године у структури изречених кривичних санкција учешће казне затвора чинило је просечно 27,62%. Најниже процентуално учешће од 22,2% забележено је 2007. године, а највише 34,8% у 2013. години. Просечан број изречених казни затвора у овом периоду је 9.564 на годишњем нивоу. Занимљиво је да је општа стопа криминалитета, односно укупан број пријављених кривичних дела у 2005. години за око 8% већи него 2013. године. Дакле, потврђује се став са почетка рада да општа стопа криминалитета није у корелацији са порастом затворске популације и тиме ни пренасељеношћу затворских система.

---

<sup>22</sup> Видети: Стратегија развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији од 2013 до 2020. године, Београд, 2013; Стратегија за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција у Републици Србији у периоду од 2010. до 2015. године, „Службени гласник Републике Србије“ број 53/2010 и 65/2011.

Учешће краткотрајних казни затвора (до годину дана) у структури изречених казни затвора је између 62,6% у 2010. години, и 85,3% у 2005. години. Просечна заступљеност је 74,73% укупно изречених казни затвора у десетогодишњем периоду.

У структури затворске популације процентуално је најзаступљенија осуђеничка популација. Она чини 69% затворске популације у 2009. години (7.463), 64% у 2010. години (7.167), 66% у 2011. години (7.322), 68% у 2012. години (6.952) и 73% у 2013. години (7.330). Просечно учешће осуђених лица у структури затворске популације износи 68%.

Притворена лица чине четвртину затворске популације у Републици Србији (25%). Притвореници су чинили 24% затворске популације у 2009. години (2.601), 30% у 2010. години (3.332), 28% у 2011. години (3.109), 25% у 2012. години (2.532) и 19% у 2013. години (1.894).

Прекршајно осуђена на казну затвора, која чине нешто изнад 2,5% затворске популације, док остали проценат чине лица којима је изречена друга кривична санкција институционалног карактера.

Међутим, да би се разумело стање у пенитенцијарном систему, имајући у виду структуру изречених казни затвора, трајање мере притвора и краткотрајних казни затвора изречене за прекршај, указаћемо на укупан број лица лишених слободе која су, поред затворске популације која се налази у установама последњег календарског дана у години, примљени или отпуштени из пенитенцијарних установа. У 2009. години затворску популацију чинило је 10.795 лица, док је у току године у затворске установе примљено укупно 25.320 лица и из њих отпуштено 24.220 лица. Подаци за 2010. годину показују да је затворску популацију чинило 11.211 лица, док је укупно примљено 23.972 а отпуштено 23.556 лица. У 2011. години, затворску популацију је чинило 11.094 лица, 26.856 примљено и 26.973 отпуштено. 2012. године затворска популација броји 10.226 лица, 27.355 је примљено док је 28.165 лица отпуштено. У 2013. години затворску популацију је чинило 10.031 лице, укупно је примљено 25.947, а отпуштено 26.277 лица лишених слободе.

Приказани подаци о укупном броју затворених лица у оквирима пенитенцијарног система указују не само на његову пренасељеност, већ и на преоптерећеност која директно утиче на функционалност и одрживост система.

### 3. ФАКТОРИ КОЈИ УТИЧУ НА СМАЊЕЊЕ ПРЕНАСЕЉЕНОСТИ ПЕНИТЕНЦИЈАРНОГ СИСТЕМА

Новелирање српског кривичног законодавства 2005. године и ступање на снагу новог Кривичног законика<sup>23</sup> и Закона о извршењу кривичних санкција,<sup>24</sup> са изменама и допунама из 2009. и 2011. године, Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица,<sup>25</sup> али и доношењем нових закона у области извршења у 2014. години, Закона о извршењу кривичних санкција<sup>26</sup> и Закона о извршењу ванзаводских санкција и мера,<sup>27</sup> довело је до увођења нових алтернативних кривичних санкција и мера и до заокруживања нормативног и организацијског оквира за њихову примену. Нове алтернативне кривичне санкције, систематизоване као казне, представљају рад у јавном интересу (члан 52. КЗ) и одузимање возачке дозволе (члан 53. КЗ), као и, након измена Кривичног закона из 2009. године, „кућни затвор“, као модалитет у извршењу казне затвора до годину дана која се извршава без напуштања просторија у којима осуђени станује (члан 45. став 5. КЗ).

Алтернативне мере процесног карактера предвиђене су од 2001. године,<sup>28</sup> а нови Законик о кривичном поступку проширује могућност њихове примене.<sup>29</sup> У питању је, првенствено, примена начела опортунитета кривичног гоњења, али и других мера којима се обезбеђује присуство окривљених лица у поступку без примене мере притвора. Имајући у виду промене у законодавству, очекивало се да ће примена нових алтернативних кривичних санкција и мера ублажити последице пренасељености затворских установа у Републици Србији.

Међутим, иако је, формално, дошло до промене традиционалног карактера нашег кривичног законодавства оно се суштински није значајније одразило кроз казнену политику судова. Посматрајући структуру изречених кривичних санкција у периоду од 2004. до 2013. године не би се могло закључити да је дошло до битнијих измена у систему кривичних санкција. Честе измене и допуне закона и поопштравање казнене политике указују да је

---

<sup>23</sup> „Службени гласник Републике Србије“ бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016.

<sup>24</sup> „Службени гласник Републике Србије“ бр. 85/2005, 72/2009 и 31/2011.

<sup>25</sup> „Службени гласник Републике Србије“ бр. 85/2005.

<sup>26</sup> „Службени гласник Републике Србије“ бр. 55/2014.

<sup>27</sup> „Службени гласник Републике Србије“ бр. 55/2014.

<sup>28</sup> Законик о кривичном поступку "Службени лист СРЈ", број 70/2001 и 68/2002 и "Службени гласник Републике Србије", број 58/2004, 85/2005, 115/2005, 85/2005 - др. закон, 49/2007, 20/2009 - др. закон, 72/2009 и 76/2010.

<sup>29</sup> "Службени гласник Републике Србије" 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

криминално-политичко опредељење законодавца и даље усмерено ка „пунитивном популизму“.<sup>30</sup> Пракса кривичног правосуђа покушава да оствари, али и буде коректив, казнене политике законодавца кроз, с једне стране, изрицање краткотрајних казни затвора, али и примену условне осуде као основног кривичноправног средства, с друге стране.

Казнена политика судова, наиме, у посматраном десетогодишњем периоду, показује да је условна осуда и даље основна кривична санкција која се изриче у више од половине пресуђеног криминалитета,<sup>31</sup> док примена казни затвора, као друге по учесталости, утиче на пренасељеност пенитенцијарног система. Примена нових алтернативних кривичних санкција, рада у јавном интересу, „кућног затвора“ и одузимања возачке дозволе је на нивоу око 3-3,5% у структури изречених кривичних санкција. Казна рада у јавном интересу чини око 1%, одузимање возачке дозволе 0,0%,<sup>32</sup> док „кућни затвор“ чини око 2,5% изречених кривичних санкција, с тим што је код последње казне приметна тенденција пораста учешћа у структури.

Указали смо да притвореници чине око четвртине затворске популације што показује да судови често примењују меру притвора, као средство за обезбеђивање присуства окривљеног лица у кривичном поступку, иако је, изменама кривично-процесног законодавства омогућена примена и других мера, између осталих, мере забрана напуштања стана, односно „кућног притвора“ (члан 208. ЗКП).

Институт условног отпуста је од измена Кривичног законика 2012. године обавезан за већину кривичних дела (члан 46. КЗ), за разлику од првобитног законског решења када је био факултативан и измена закона из 2009. године када су додатно поштрени услови за примену. Пракса показује значајан пад одобренних условних отпуста у периоду од 2009. до 2012. године, а у 2013. години пораст који је идаље далеко испод нивоа прве године посматрања. Укупно је у 2009. години условно отпуштено 1735 лица, у 2010. години 1697, у 2011. години 990, у 2012. години 600, а у 2013. години 1099 осуђених лица. Ублажавање услова за одобравање и обавезност

---

<sup>30</sup> Бранислав Ристивојевић, „Пунитивни“ популизам српског законодавца – критичка анализа тзв. Маријиног закона, *Нова решења у казненом законодавству Србије и њихова практична примена*, Београд, 2013, 323.

<sup>31</sup> У периоду од 2004. до 2013. године условна осуда чини просечно 54,32% изречених кривичних санкција. Најниже учешће од 45,8% бележи се 2004. године, док је максимално 59,2%, регистровано 2010. године.

<sup>32</sup> Укупно је од 2007. до 2014. године изречено само 55 казни одузимања возачке дозволе. Видети: Билтен Републичког завода за статистику, број 603, *Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији 2014 – пријаве, оптужења и осуде*, Београд, 2015.

примене може, у одређеној мери, растеретити затворске установе и умањити последице њихове пренасељености.

Институт одлагања кривичног гоњења, односно, примена начела опортунитета кривичног гоњења примењује се у пракси тужилаштва од 2002. године. Иако су резултати почетне примене били скромни,<sup>33</sup> 2010. године је примењен у односу на преко 5.000 окривљених лица, док је у 2014. години, слично као и у 2013. години, примењен у односу на приближно 12.500 лица.<sup>34</sup>

И на крају, неколико напомена везаних за постојећу инфраструктуру пенитенцијарног система. Наиме, Управа за извршење кривичних санкција надлежна је за организацију, спровођење и надзор над извршењем казни затвора и других кривичних санкција и мера институционалног карактера у чијем саставу функционише 29 установа. И поред адаптације и реконструкције одређеног броја постојећих објеката, и изградње неколико нових установа, мора се указати да је већина завода изграђена још у девентаестом, или у првој половини двадесетог века. Старост објеката и архитектонски недостаци узрокују додатне потешкоће у организовању извршења казни и мера затварања, у складу са минималним стандардима и правима лица лишених слободе.

У складу са претходно наведеним, смањење пренасељености пенитенцијарног система у Републици Србији мора бити резултат систематског приступа који у основи мора да укључи: промењени криминално-политички дискурс законодавца и одустајање од „пеналног популизма“ у односу на највећи број постојећих инкриминација и прописивање нових алтернативних кривичних санкција на основу позитивних искустава у примени у упоредном праву; промену казнене политике судова кроз ширу примену алтернативних кривичних санкција, превасходно нових алтернативних казни рада у јавном интересу и кућног затвора, односно избегавање изрицање краткотрајних казни затвора у циљу усклађивања са пунитивним концептом законодавца; избегавање примене мере притвора и широм применом других мера за обезбеђење присуства

---

<sup>33</sup> У периоду од 28. фебруара 2002. до 1. маја 2005. године на територији тужилаштва Града Београда, применом члана 236. ЗКП одложили кривично гоњење у 574 случаја. У периоду 2013. године до 2007. године подручна јавна тужилаштва одбацила су кривичне пријаве применом начела опортунитета у 10-11% случајева, с изузетком 2007 када долази до пада на 8,38%. Видети: Горан Илић, Јасмина Киурски, Опортунитет кривичног гоњења и досадашња искуства у примени, *Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – регионална кривичнопроцесна законодавства и искуства у примени*, Београд, 2013, 236, 239.

<sup>34</sup> Републичко јавно тужилаштво, Рад јавних тужилаштва на сузбијању криминалитета и заштити уставности и законитости у 2013. години, Београд, 2014, 66.

окривљеног и за несметано вођење кривичног поступка; ширу примену начела опортунитета кривичног гођења, промену политике одобравања условног отпуста и изградњу нових и адаптацију постојећих објеката у установама за извршење кривичних санкција.

## ЗАКЉУЧАК

Проблем пренасељености затворских установа појављује се у више од половине пенитенцијарних система у свету, укључујући и институционални систем извршења кривичних санкција и мера у Републици Србији. Упоредни показатељи стопа пренасељености пенитенцијарних система утврђују се на основу укупног броја затворених лица и капацитета система у коме се лица налазе. Недостатак универзалних стандарда на основу којих се утврђује капацитет затворских установа представља проблем приликом истраживања пренасељености пенитенцијарних система, па се са резервом морају прихватити представљени подаци.

Утврђивање индекса пренасељености у Републици Србији представља специфичан изазов. Наиме, званично „процењени“ капацитет се разликује од капацитета који је утврђен неколико година уназад од стране истог извора, али и капацитета који је утврђен у извештајима СРТ-а. У том контексту, просечни индекс пренасељености у последњих пет година износи 118, према „званичним проценама“, односно 164 према „реалистичном“ приступу овом проблему.

У коначном, без дефинитивно „утврђеног“ индекса, може се једноставно закључити да пренасељеност и преоптерећеност представљају основне карактеристике савременог српског затворског система. У раду смо указали, а тиме и закључујемо, да смањење пренасељености пенитенцијарног система мора бити део систематског концепта који, између осталог, укључује промену основног криминално-политички дискурса законодавца, промену казнене политике судова, промовисање алтернативног кажњавања учинилаца лакших кривичних дела и ширу примену алтернативних кривичних санкција, супституицију притвора другим мерама за обезбеђење присуства окривљеног, ширу примену овлашћења тужилаштва пре започињања или током трајања кривичног поступка и неопходну модернизацију инфраструктурних капацитета пенитенцијарног система.

**Zdravko GRUJIĆ, LL.D.**

Assistant Profesor

University of Pristina - Kosovska Mitrovica, Faculty of Law

**PRISON OVERCROWDING  
– GLOBAL AND NATIONAL PHENOMENON –**

**Summary**

Prison overcrowding is the characteristic of most prison systems worldwide, including Serbia's penitentiaries. This phenomenon is not the product of contemporary criminal justice systems, it has tradition of almost two centuries, practically since the founding of the modern prisons. Prison overcrowding is a consequence of the long term and continuous growth in the number of prisoners, role of imprisonment as main criminal sanction and the lack of prisons capacity. It presents specific crisis of prison systems and imprisonment, but also indicate the ineffectiveness of criminal justice systems and modern criminal law in general. In this paper authors are presenting the data on prison overcrowding at the global level, especially data relating to this phenomenon in the Serbia's penitentiary system, discuss the factors and causes contributing to prison overcrowding and searching for the solutions to mitigate the consequences of this „chronic“ problem relating to our national penitentiary system.

**Keywords:** prison overcrowding, imprisonment, prisons, penitentiary system,

**ЛИТЕРАТУРА**

Aebi M.F., Delgrande N., Council of Europe Annual Penal Statistic – SPACE I, Prison Population, Survey, Strasbourg, 2014;

Aebi M.F., Delgrande N., Council of Europe Annual Penal Statistic – SPACE I, Survey 2012, Strasbourg, 2014;

Albrecht H.J., Prison Overcrowding – Finding Effective Solutions, Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities, Strategies and Best Practices against Overcrowding in Correctional Facilities Report of the Workshop, Twelfth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Tokyo, Japan, 2011;

Annual Reports on Prison Administration Work 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2007. Ministry of Justice of the Republic of Serbia, Belgrade, 2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2008. <http://www.uiks.mpravde.gov.rs/cr/articles/izvestaji-i-statistika/> (15.07.2019);

Council of Europe Annual Penal Statistic, Prison Stock on Jan 1<sup>st</sup> 2014 & 2015, dostupan na: <http://wp.unil.ch/space/space-i/prison-stock-2014-2015/> (15.07.2019);

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment of Punishment–CPT, Living Space per prisoner in prison establishments: CTP Standards, CTP/Inf(2015)44, Strasbourg, 2015. <http://www.cpt.coe.int/en/working-documents/cpt-inf-2015-44-eng.pdf> (16.01.2019);

Fuko M., Nadzirati i kažnjavati – nastanak zatvora, Novi Sad, 1997,

Plić A., Prenaseljenost zatvora–fenomenološki i etiološki aspekti, *Crimen*, No. 2, 2011;

Plić G., Kiurski J., Oportunitet krivičnog gonjenja i dosadašnja iskustva u primeni, Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima – regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primeni, Beograd, 2013;

Kostić M., Dimovski D., Penološki pristup velikom broju osuđenih lica u penitencijarnom sistemu Republike Srbije, *NBP – Journal of Criminalistic and Law*, No. 2, Belgrade, 2015;

Кривични законик „Службени гласник Републике Србије“ бр. 85/2005; 88/2005; 107/2005; 72/2009; 111/2009; 121/2012; 104/2013, 108/2014 и 94/2016;

Lappi-Seppala T., Causes of Prison Overcrowding, Strategies and Best Practices against Overcrowding in Correctional Facilities Report of the Workshop, Twelfth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Tokyo, Japan, 2011;

Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules (Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952<sup>nd</sup> meeting of the Ministers’ Deputies);

Републички завод за статистику, број 603, Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији 2014 – пријаве, оптужења и осуде, Београд, 2015;

Републичко јавно тужилаштво, Рад јавних тужилаштва на сузбијању криминалитета и заштиту уставности и законитости у 2013. години, Београд, 2014;

Извештај Влади Републике Србије о посети Европског комитета за спречавање мучења, нехуманог или понижавајућег поступања или кажњавања (СРТ) од 1. до 11. фебруара 2011. године, СРТ/Inf(2012)17, <http://www.cpt.coe.int/documents/srb/2012-17-inf-srb.pdf>, (16.01.2019);

Ристивојевић, Бранислав „Пунитивни“ популизам српског законодавца – критичка анализа тзв. Маријиног закона, *Нова решења у казном законодавству Србије и њихова практична примена*, Београд, 2013;

Стандардна минимална правила за поступање са затвореницима (SMR - Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention on Crime and Treatment of Offenders, held in Geneva in 1955, and approved by the Economic



and Social Council by its Resolutions 663C of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977),

Стратегија за реформу система извршења заводских санкција у Србији, Београд, 2005,

Стратегија развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији од 2013 до 2020. године, Београд, 2013;

Стратегија за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција у Републици Србији у периоду од 2010. до 2015. године, *„Службени гласник Републике Србије“* број 53/2010 и 65/2011.

Walmsley, R., World Prison Population List, 10<sup>th</sup> edition, London, 2013, [http://www.apcca.org/uploads/10th\\_Edition\\_2013.pdf](http://www.apcca.org/uploads/10th_Edition_2013.pdf) (15.07.2019);

World Prison Brief, <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief>, (15.07.2019);

Закон о извршењу кривичних санкција *„Службени гласник Републике Србије“* бр. 55/2014.

Закон о извршењу кривичних санкција *„Службени гласник Републике Србије“* бр. 85/2005; 72/2009 и 31/2011;

Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера *„Службени гласник Републике Србије“* бр. 55/2014;

Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица *„Службени гласник Републике Србије“* бр. 85/2005;

Законик о кривичном поступку *„Службени лист СРЈ“*, број 70/2001 и 68/2002 и *„Службени гласник Републике Србије“*, број 58/2004, 85/2005, 115/2005, 85/2005 - др. закон, 49/2007, 20/2009 - др. закон, 72/2009 и 76/2010;

Законик о кривичном поступку *„Службени гласник Републике Србије“* бр. 72/2011; 101/2011; 121/2012; 32/2013; 45/2013 и 55/2014;

2nd General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1991, <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-02.htm>, (27.01.2019);

11th General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 2000, dostupno na: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-11.htm>, (27.01.2019).