

***Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se ukidaju odredbe člana 121. stav 2. i člana 125. st. 5, 6. i 7. Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti („Službeni list Crne Gore“, br. 36/15,18/19. i 145/21) i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.***

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednik Budimir Šćepanović i sudije - Snežana Armenko, Dragana Đuranović, Milorad Gogić, Desanka Lopičić, Faruk Resulbegović i Momirka Tešić, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore“, broj 11/15), na sjednici od 26. decembra 2023. godine, donio je

## **ODLUKU**

**I UKIDAJU SE** odredbe člana 121. stav 2. i člana 125. st. 5, 6. i 7. Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti („Službeni list Crne Gore“, br. 36/15,18/19. i 145/21) i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

**II** Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“.

## **O b r a z l o ž e n j e**

I 1. Rješenjem Ustavnog suda U-I br. 2/20, od 28. jula 2022. godine, po inicijativi Marka Radovića, advokata, iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredaba člana 121. stav 2. i člana 125. st. 5, 6. i 7. Zakona, označenog u izreci.

2. Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore nijesu dostavili odgovor, odnosno mišljenje na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

„Prethodno ispitivanje molbe za uslovni otpust  
Član 121. stav 2.

Ako ne odbaci molbu za uslovni otpust, vijeće će zatražiti izvještaj od Uprave o okolnostima koje se odnose na ličnost zatvorenika, njegovo vladanje za vrijeme izdržavanja kazne, a naročito da li je disciplinski kažnjavan, ako se na osnovu procjene rizika utvrdi da ne postoje smetnje u pogledu njegove bezbjednosti, izvršavanje radnih obaveza, s obzirom na njegovu radnu sposobnost, kao i druge okolnosti koje pokazuju da je postignuta svrha kažnjavanja i da li se zatvorenik 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 ne učini novo krivično djelo.

Odlučivanje o uslovnom otpustu  
Član 125. st. 5, 6. i 7.

U rješenju kojim se usvaja molba za uslovni otpust vijeće iz stava 1. ovog člana može odrediti sprovođenje elektronskog nadzora za vrijeme trajanja uslovnog otpusta ako je do isteka kazne ostalo dvije godine.

Rješenjem iz stava 2. ovog člana određuje se vrijeme trajanja elektronskog nadzora iz stava 5. ovog člana, pri čemu to vrijeme ne može biti duže od polovine ukupnog vremena trajanja uslovnog otpusta.

Na sprovođenje elektronskog nadzora za vrijeme trajanja uslovnog otpusta shodno se primjenjuju odredbe ovog zakona kojima se uređuje izvršenje kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje.“

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 121. stav 2. i člana 125. st. 5, 6. i 7. Zakona, utvrdio da nijesu u saglasnosti sa Ustavom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore

"DIO PRVI  
OSNOVNE ODREDBE

Država

Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Zakonodavstvo

Član 16. tač. 1. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

- 1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

DIO PETI  
USTAVNOST I ZAKONITOST

Saglasnost pravnih propisa

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

DIO ŠESTI  
USTAVNI SUD CRNE GORE

Nadležnost

149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

- 1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima."

Krivičnog zakonika Crne Gore ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 70/03 i 47/06 i "Službeni list Crne Gore", br. 40/08, 25/10, 32/11, 40/13, 14/15, 42/15, 44/17, 49/18, 3/20, 144/21, 145/21 i 110/23):

"OPŠTI DIO

GLAVA PRVA

OSNOVNE ODREDBE

Osnov i granice krivičnopravne prinude

Član 1.

Zaštita čovjeka i drugih osnovnih društvenih vrijednosti predstavlja osnov i granice za određivanje krivičnih djela, propisivanje krivičnih sankcija i njihovu primjenu, u mjeri u kojoj je to nužno za suzbijanje tih djela.

Krivične sankcije i njihova opšta svrha

Član 4.

(1) Krivične sankcije su: kazne, mjere upozorenja, mjere bezbjednosti i vaspitne mjere.

(2) Opšta svrha propisivanja i izricanja krivičnih sankcija je suzbijanje djela kojima se povređuju ili ugrožavaju vrijednosti zaštićene krivičnim zakonodavstvom.

GLAVA TREĆA

KAZNE

1. Svrha kažnjavanja, vrste kazni i uslovi za njihovo izricanje

## Kazna zatvora koja se izdržava u prostorijama za stanovanje

### Član 36.a

(1) Ako učiniocu krivičnog djela izrekne kaznu zatvora do šest mjeseci, sud može istovremeno odrediti da će se ova kazna izvršiti tako što će je osuđeni izdržavati u prostorijama u kojima stanuje ukoliko se, s obzirom na ličnost učinioca, njegov raniji život, njegovo držanje poslije učinjenog djela, stepen krivice i druge okolnosti pod kojima je djelo učinio, može očekivati da će se i na taj način ostvariti svrha kažnjavanja.

(2) Osuđeni kome je određeno izvršenje kazne zatvora na način iz stava 1. ovog člana ne smije napuštati prostorije u kojima stanuje, osim u slučajevima propisanim zakonom kojim se uređuje izvršenje krivičnih sankcija. Ukoliko osuđeni jednom u trajanju preko šest časova ili dva puta u trajanju do šest časova samovoljno napusti prostorije u kojima stanuje ili ometa, oštećuje ili uklanja uređaj za praćenje ili na drugi način onemogućiti ili odbija izvršenje kazne zatvora na način iz stave 1 ovog člana ili postane nedostupan, sud će odrediti da ostatak kazne zatvora izdrži u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija.

(3) Osuđenom za krivično djelo protiv braka i porodice koji živi sa oštećenim u istom porodičnom domaćinstvu ili porodičnoj zajednici ne može se odrediti izvršenje kazne zatvora na način iz stava 1. ovog člana.

### Uslovni otpust

#### Član 37.

(1) 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, ako se u toku izdržavanja kazne 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 ocjeni da li će se osuđeni uslovno otpustiti uzeće se u obzir da li se osuđeni dobro vladao i izvršavao radne obaveze prema njegovoj radnoj sposobnosti, a naročito da li je disciplinski kažnjavan za vrijeme izdržavanja kazne zatvora ili kazne dugotrajnog zatvora, da li je nadoknadio štetu koju je prouzrokovao krivičnim djelom i vratio imovinsku korist stečenu izvršenjem krivičnog djela, prema svojim mogućnostima.

(2) U odluci o uslovnom otpustu može se odrediti da je osuđeni dužan da ispuni obavezu utvrđenu zakonom.

(3) U slučaju iz stava 1. ovog člana, ako uslovni otpust ne bude opozvan, smatra se da je osuđeni izdržao kaznu.”

Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti („Službeni list Crne Gore“, br. 36/15,18/19, 145/21 i 3/23):

## “I. OSNOVNE ODREDBE

### Predmet zakona

#### Član 1.

Ovim zakonom uređuje se izvršenje kazne zatvora, kazna dugotrajnog zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, prava i obaveze zatvorenika, kao i druga pitanja od značaja za izvršenje ovih krivičnih sankcija.

Odredbes ovog zakona primjenjuju se i na izvršenje kazne zatvora i novčane kazne izrečenih u prekršajnom postupku, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.

## II. IZVRŠENJE KAZNI ZATVORA

### 3. Uslovni otpust

#### Prethodno ispitivanje molbe za uslovni otpust

##### Član 121.

Po prijemu molbe za uslovni otpust vijeće iz člana 120. stav 3. ovog zakona ispitaće da li su ispunjeni zakonom propisani uslovi za podnošenje molbe i rješenjem odbaciti molbu ako utvrdi da:

- je podnijeta od strane neovlašćenog lica; ili
- zatvorenik nije izdržao dvije trećine odnosno jednu polovinu izrečene kazne zatvora ili kazne dugotrajnog zatvora.

Ako ne odbaci molbu za uslovni otpust, vijeće će zatražiti izvještaj od Uprave o okolnostima koje se odnose na ličnost zatvorenika, njegovo vladanje za vrijeme izdržavanja kazne, a naročito da li je disciplinski kažnjavan, ako se na osnovu procjene rizika utvrdi da ne postoje smetnje u pogledu njegove bezbjednosti, izvršavanje radnih obaveza, s obzirom na njegovu radnu sposobnost, kao i druge okolnosti koje pokazuju da je postignuta svrha kažnjavanja i da li se zatvorenik 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 ne učini novo krivično djelo.

## Odlučivanje o uslovnom otpustu

### Član 125. st. 5, 6. i 7.

U rješenju kojim se usvaja molba za uslovni otpust vijeće iz stava 1. ovog člana može odrediti sprovođenje elektronskog nadzora za vrijeme trajanja uslovnog otpusta ako je do isteka kazne ostalo dvije godine.

Rješenjem iz stava 2. ovog člana određuje se vrijeme trajanja elektronskog nadzora iz stava 5. ovog člana, pri čemu to vrijeme ne može biti duže od polovine ukupnog vremena trajanja uslovnog otpusta.

Na sprovođenje elektronskog nadzora za vrijeme trajanja uslovnog otpusta shodno se primjenjuju odredbe ovog zakona kojima se uređuje izvršenje kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje.”

6. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2. i član 145. Ustava) i podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. U pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. U području apstraktne kontrole ustavnosti, Ustavni sud je ovlašćen da ocjenjuje saglasnost zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i to predstavlja okvir njegovog djelovanja, u smislu odredbe člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava. Iz Ustava, takođe, proizilazi da je zakonodavac ovlašćen da uredi pitanja od interesa za Crnu Goru, pa i pitanje načina izvršenja kazne zatvora i kazne dugotrajnog zatvora. Ovlašćenje za uređivanje tog pitanja, saglasno odredbi člana 16. tačka 5. Ustava, podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način uređuju pitanja, koja se, u smislu Ustava, smatraju pitanjima od interesa za Crnu Goru. Međutim, to ne znači da zakonodavac može na osnovu slobodne procjene donositi zakone po sopstvenom nahođenju, koji podrazumijevaju derogaciju načela i principa utvrđenih Ustavom i sistemskim zakonima za određenu oblast. Ustavni sud, takođe, nalazi da jedinstvo pravnog poretka, garantovano odredbama člana 145. Ustava, podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, što načelno isključuje mogućnost da se zakonom kojim se uređuje jedna oblast, mijenjaju pojedina zakonska rješenja sadržana u sistemskom zakonu koji uređuje tu oblast.

7. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka (član 145. Ustava), koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, s obzirom na to da su uslovni otpust, kao institut krivičnog prava, i način njegovog izvršenja, uređeni sa dva zakona.

7.1. Krivičnim zakonikom Crne Gore<sup>1</sup> propisani su osnov i granice krivičnopravne prinude, a zaštita čovjeka i drugih osnovnih društvenih vrijednosti predstavlja osnov za određivanje krivičnih djela, propisivanje krivičnih sankcija i njihovu primjenu, u mjeri u kojoj je to nužno za suzbijanje tih djela (član 1). Krivične sankcije su: kazne, mjere upozorenja, mjere bezbjednosti i vaspitne mjere (član 4. stav 1. Zakonika). Učiniocu krivičnog djela mogu se izreći sljedeće kazne: kazna dugotrajnog zatvora, kazna zatvora, novčana kazna i rad u javnom interesu (član 33. Zakonika). Odredbama člana 36.a Zakonika propisano je da: ako učiniocu krivičnog djela izrekne kaznu zatvora do šest mjeseci, sud može istovremeno odrediti da će se ova kazna izvršiti tako što će je osuđeni izdržavati u prostorijama u kojima stanuje ukoliko se, s obzirom na ličnost učinioca, njegov raniji život, njegovo držanje poslije učinjenog djela, stepen krivice i druge okolnosti pod kojima je djelo učinio, može očekivati da će se i na

<sup>1</sup> „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 70/03. i 47/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 40/08, 25/10, 32/11, 40/13, 14/15, 42/15, 44/17, 49/18, 3/20, 144/21. i 145/21.

taj način ostvariti svrha kažnjavanja (stav 1); osuđeni kome je određeno izvršenje kazne zatvora na način iz stava 1. ovog člana ne smije napuštati prostorije u kojima stanuje, osim u slučajevima propisanim zakonom kojim se uređuje izvršenje krivičnih sankcija, a ukoliko osuđeni jednom u trajanju preko šest časova ili dva puta u trajanju do šest časova samovoljno napusti prostorije u kojima stanuje, ili ometa, oštećuje ili uklanja uređaj za praćenje ili na drugi način onemogućiti ili odbija izvršenje kazne zatvora na način iz stave 1 ovog člana ili postane nedostupan, sud će odrediti da ostatak kazne zatvora izdrži u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (stav 2) i da se osuđenom za krivično djelo protiv braka i porodice, koji živi sa oštećenim u istom porodičnom domaćinstvu ili porodičnoj zajednici, ne može odrediti izvršenje kazne zatvora na način iz stava 1. ovog člana (stav 3). Odredbama člana 37. Zakonika propisano je: 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, ako se u toku izdržavanja kazne 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 i da će se, pri ocjeni da li će se osuđeni uslovno otpustiti, uzeti u obzir da li se osuđeni dobro vladao i izvršavao radne obaveze prema njegovoj radnoj sposobnosti, a naročito da li je disciplinski kažnjavan za vrijeme izdržavanja kazne zatvora ili kazne dugotrajnog zatvora, da li je nadoknadio štetu koju je prouzrokovao krivičnim djelom i vratio imovinsku korist stečenu izvršenjem krivičnog djela, prema svojim mogućnostima (stav 1); da se u odluci o uslovnom otpustu može odrediti da je osuđeni dužan da ispuni obavezu utvrđenu zakonom (stav 2) i da se smatra da je osuđeni izdržao kaznu, ako uslovni otpust iz stava 1. ovog člana ne bude opozvan (stav 3). Odredbama člana 38. Zakonika propisano je da: će sud opozvati uslovni otpust ako osuđeni, dok je na uslovnom otpustu, učini jedno ili više krivičnih djela za koja je izrečena kazna zatvora preko jedne godine ili ako osuđeni ne izvrši neku obavezu koja mu je naložena na osnovu zakona (stav 1); sud može opozvati uslovni otpust, ako uslovno otpušteni učini jedno ili više krivičnih djela za koja je izrečena kazna zatvora do jedne godine i pri ocjeni da li će opozvati uslovni otpust sud će naročito uzeti u obzir srodnost učinjenih krivičnih djela, pobude iz kojih su učinjena i druge okolnosti koje ukazuju na opravdanost opozivanja uslovnog otpusta (stav 2); će se odredbe st. 1. i 2. ovog člana primjenjivati i kad se uslovno otpuštenom sudi za krivično djelo koje je učinio prije nego što je uslovno otpušten (stav 3); kad sud opozove uslovni otpust izreći će kaznu primjenom odredaba člana 48. i člana 50. stav 2. Zakonika, uzimajući ranije izrečenu kaznu kao već utvrđenu i dio kazne koji je osuđeni izdržao po ranijoj osudi uračunava se u novu kaznu, a vrijeme provedeno na uslovnom otpustu ne uračunava se (stav 4); ako uslovno otpušteni bude osuđen na kaznu zatvora do jedne godine, a sud ne opozove uslovni otpust, produžava se uslovni otpust za vrijeme koje je osuđeni proveo na izdržavanju te kazne zatvora (stav 5) i da se u slučaju iz st. 1. do 3. ovog člana uslovni otpust može opozvati najkasnije u roku od dvije godine od dana kad je uslovni otpust istekao (stav 6).

7.1.1. Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti<sup>2</sup>, uređuje se izvršenje kazne zatvora, kazna dugotrajnog zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, prava i obaveze zatvorenika, kao i druga pitanja od značaja za izvršenje ovih krivičnih sankcija (član 1. stav 1). Kazna zatvora i kazna dugotrajnog zatvora izvršavaju se u organu uprave nadležnom za izvršenje krivičnih sankcija (Uprava), osim ako je pravosnažnom odlukom suda određeno da se kazna zatvora izvršava u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (član 7. Zakona). Odredbama člana 120. Zakona propisano je: da zatvorenik koji ispunjava

---

<sup>2</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 36/15,18/19, 145/21 i 3/23.

uslove za uslovni otpust sa izdržavanja kazne zatvora ili kazne dugotrajnog zatvora, u smislu Krivičnog zakonika, može podnijeti molbu za uslovni otpust sudu koji je donio odluku u prvom stepenu (stav 1); da molbu za uslovni otpust može podnijeti i punomoćnik zatvorenika iz stava 1. ovog člana (stav 2) i da o molbi za uslovni otpust odlučuje sud koji je donio odluku u prvom stepenu u vijeću od troje sudija u skladu sa članom 24. stav 7. Zakonika o krivičnom postupku (stav 3). Odredbama člana 121. Zakona propisano je da će vijeće iz člana 120. stav. 3 ovog zakona, po prijemu molbe za uslovni otpust, ispitati da li su ispunjeni zakonom propisani uslovi za podnošenje molbe i rješenjem odbaciti molbu ako utvrdi da je podnijeta od strane neovlašćenog lica ili da zatvorenik nije izdržao dvije trećine odnosno jednu polovinu izrečene kazne zatvora ili kazne dugotrajnog zatvora (stav 1), a ako ne odbaci molbu za uslovni otpust, zatražiće izvještaj od Uprave o okolnostima koje se odnose na ličnost zatvorenika, njegovo vladanje za vrijeme izdržavanja kazne, a naročito da li je disciplinski kažnjavan, ako se na osnovu procjene rizika utvrdi da ne postoje smetnje u pogledu njegove bezbjednosti, izvršavanje radnih obaveza, s obzirom na njegovu radnu sposobnost, kao i druge okolnosti koje pokazuju da je postignuta svrha kažnjavanja i da li se zatvorenik 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 ne učini novo krivično djelo (stav 2). Odredbama člana 125. Zakona propisano je: da vijeće iz stava 1. ovog člana, u rješenju kojim se usvaja molba za uslovni otpust, može odrediti sprovođenje elektronskog nadzora za vrijeme trajanja uslovnog otpusta ako je do isteka kazne ostalo dvije godine (stav 5); da se rješenjem iz stava 2 ovog člana određuje vrijeme trajanja elektronskog nadzora iz stava 5. ovog člana, pri čemu to vrijeme ne može biti duže od polovine ukupnog vremena trajanja uslovnog otpusta (stav 6) i da se na sprovođenje elektronskog nadzora za vrijeme trajanja uslovnog otpusta shodno primjenjuju odredbe ovog zakona kojima se uređuje izvršenje kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (stav 7).

8. Ustavno načelo jedinstva pravnog poretka, prema shvatanju Ustavnog suda, podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u okviru pravnog sistema Crne Gore, što načelno isključuje mogućnost da se zakonom kojim se uređuje jedna pravna oblast mogu mijenjati, odnosno dopunjavati pojedina zakonska rešenja sadržana u zakonu kojim se uređuje druga pravna oblast. U ovom pogledu Ustavni sud sadržinski pravi razliku između sistemskih zakona koji na cjelovit način uređuju neku oblast i „posebnih“ zakona koji to ne čine. Jedinstvo pravnog poretka, po ocjeni Ustavnog suda, zahtijeva da, u slučaju ako „poseban“ zakon sadrži posebna pravila i pravne izuzetke u odnosu na sistemski zakon u određenoj oblasti, ovi pravni izuzeci se u potpunosti moraju oslanjati na pravila u sistemskom zakonu. Načelo jedinstva pravnog poretka nalaže da osnovni principi i pravni instituti predviđeni zakonima kojima se na sistemski način uređuje jedna oblast društvenih odnosa budu ispoštovani i u posebnim zakonima, osim ako je tim sistemskim zakonom izričito propisana mogućnost drugačijeg uređivanja istih pitanja.

8.1. U konkretnom slučaju, iz navedenih odredaba Krivičnog zakonika Crne Gore i Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, u materijalnopravnom smislu, proizilazi da je isto pitanje (uslovi za određivanje uslovnog otpusta) različito uređeno u osporenoj odredbi člana 121. stav 2. Zakona i odredbi člana 37. stav 1. Zakonika, koji je sistemski u ovoj oblasti. Naime, odredbom člana 37. stav 1. Zakonika propisano je „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, ako se u toku izdržavanja kazne 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 i da će se, pri ocjeni da li će se

osuđeni uslovno otpustiti, uzeti u obzir da li se osuđeni dobro vladao i izvršavao radne obaveze prema njegovoj radnoj sposobnosti, a naročito da li je disciplinski kažnjavan za vrijeme izdržavanja kazne zatvora ili kazne dugotrajnog zatvora, da li je nadoknadio štetu koju je prouzrokovao krivičnim djelom i vratio imovinsku korist stečenu izvršenjem krivičnog djela, prema svojim mogućnostima“. Nausprot tome, osporenim odredbom člana 121. stav 2. Zakona propisano je da „ako ne odbaci molbu za uslovni otpust, vijeće će zatražiti izvještaj od Uprave o okolnostima koje se odnose na ličnost zatvorenika, njegovo vladanje za vrijeme izdržavanja kazne, a naročito da li je disciplinski kažnjavan, ako se na osnovu procjene rizika utvrdi da ne postoje smetnje u pogledu njegove bezbjednosti, izvršavanje radnih obaveza, s obzirom na njegovu radnu sposobnost, kao i druge okolnosti koje pokazuju da je postignuta svrha kažnjavanja i da li se zatvorenik 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 ne učini novo krivično djelo“, čime su, u suštini, propisani drugačiji (novi) uslovi za određivanje uslovnog otpusta, koji se odnose na pribavljanje izvještaja od strane Uprave o okolnostima koje se odnose na ličnost zatvorenika i na procjenu rizika kojom se utvrđuje postojanje smetnji u pogledu bezbjednosti zatvorenika, za razliku od Zakona koji ni jednom svojom odredbom ne propisuje takvu mogućnost, niti je Zakonikom izričito propisana mogućnost drugačijeg uređivanja tog pitanja. Ustavni sud je, iz navedenih razloga, utvrdio da je zakonodavac propisivanjem osporene odredbe člana 121. stav 2. Zakonika prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio ustavni princip o jedinstvu pravnog poretka, iz odredbe člana 145. Ustava. Pored toga, iz osporene odredbe člana 121. stav 2. Zakonika, u dijelu koji glasi: „i druge okolnosti koje pokazuju da je postignuta svrha kažnjavanja“, proizilazi da ta odredba dopušta neizvjesnost u pogledu kranjeg efekta na njene adresate, tj. njenu pristupačnost, jasnoću i predvidljivost u posljedicama, zbog čega se ne može smatrati odredbom zasnovanom na vladavini prava, iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava. Time je, po nalaženju Ustavnog suda, bez razumnog i objektivnog opravdanja, omogućeno neprihvatljivo područje arbitrarnosti u postupanju nadležnog sudskog vijeća prilikom određivanja koje su to „druge okolnosti“ koje ukazuju na to da je postignuta svrha kažnjavanja zatvorenika. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava, traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati. Stoga, Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 121. stav 2. Zakona nije u saglasnosti s Ustavom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

9. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da je zakonodavac osporenim odredbama člana 125. st. 5, 6. i 7. Zakona prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio ustavni princip o vladavini prava, iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava.

9.1. Princip vladavine prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka Crne Gore, ostvaruje se primjenom i zaštitom načela saglasnosti pravnih propisa. Ono podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. Pri tome se regularnost ne zahtijeva samo u formalnopravnom, već i u materijalnopravnom, sadržinskom smislu. Propis mora biti jasan i precizan u skladu sa posebnosću materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni propisa, odnosno uklanjanju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava, traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njoj mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti, te predvidjeti posljedice svog ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjevi za

određenošću i preciznošću pravne norme smatraju se sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, pa i u oblasti izvršenja kazni zatvora, odnosno sprovođenja uslovnog otpusta. Vladavina prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka, sadrži i opšta obilježja koje zakoni moraju imati da bi bili saglasni sa načelom vladavine prava (član 1. stav 2. i član 145. Ustava).

9.1.1. Evropski sud za ljudska prava je u predmetu *Sunday Times (broj 1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (presuda od 26. aprila 1979. godine, zahtjev br. 6538/74, sav 49) prvi put ustanovio standard zakonitosti, koji mora biti ispunjen da bi se riječ “zakon” u sintagmi “propisan zakonom” (engl. “*prescribed by law*”) smatrao zakonom:

“49. Po mišljenju Suda, dva zahtjeva koja proizilaze iz izraza “propisano zakonom” su sljedeća. Prvo, zakon mora biti primjereno dostupan: građanin mora biti u stanju dobiti upozorenje primjereno u okolnostima pravnih pravila primjenjivih na taj slučaj. Drugo, norma se ne može smatrati “zakonom” osim ako nije formulisana sa dovoljnom preciznošću koja omogućava građaninu da upravlja svojim ponašanjem: on mora biti u stanju – ako treba i uz odgovarajući savjet – predvidjeti, do razumnog stepena u datim okolnostima, posljedice koje neka radnja može izazvati. (...)”

9.1.2. U predmetu *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (presuda od 2. avgusta 1984. godine, br. 8691/79) Evropski sud za ljudska prava je dalje razvio pojam “zakonitosti” vezujući ga za zabranu zloupotrebe ovlašćenja:

„68. (...) Bilo bi protivno vladavini prava kada bi se diskreciona ovlašćenja dodijeljena nekom izvršiocu izražavala u obliku neobuzdane moći. Prema tome, zakon mora ukazati na djelokrug bilo kojeg takvog diskrecionog ovlašćenja prenijetog na nadležne organe i na način njegovog vršenja sa dovoljnom jasnoćom, uzimajući u obzir zakoniti cilj mjere u pitanju, kako bi se adresatu zakona pružila odgovarajuća zaštita od samovoljnog miješanja državnih organa.”

9.1.3. U predmetu *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano protiv Italije* (presuda od 7. juna 2012. godine, broj 38433/09) Evropski sud za ljudska prava je izrazio stav o zahtjevu za predvidljivošću zakona:

“141. Jedan od zahtjeva koji proističe iz izraza “propisano zakonom” je predvidljivost. Norma se ne može smatrati “zakonom, ukoliko nije formulisana dovoljno precizno da građanima omogući da regulišu svoje ponašanje; moraju biti u mogućnosti, ukoliko je potrebno uz adekvatan savjet, da predvide, do mjere koja je razumna u okolnostima, posljedice koje data radnja može za sobom povući. Takve posljedice ne moraju biti predvidljive sa apsolutnom sigurnošću: iskustvo je pokazalo da je to nedostižno. Ipak, iako se sigurnost uveliko preporučuje, može dovesti do pretjerane rigidnosti, a zakon mora držati korak sa promjenjivim okolnostima. U skladu s tim, mnogi zakoni neminovno sadrže termine koji su, u većoj ili manjoj mjeri, nejasni i čije tumačenje i primjena predstavljaju stvar prakse (vidi *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 1), 26. april 1979., stav 49, serija A br. 30; *Kokkinakis protiv Grčke*, 25. maj 1993., stav 40, serija A br. 260-A; i *Rekvényi protiv Mađarske* [GC], br. 25390/94, stav 34, ECHR 1999-III).

142. Nivo preciznosti koji se zahtijeva od domaćeg zakonodavstva, koji u svakom slučaju ne može pokriti sve mogućnosti, zavisi u značajnoj mjeri od sadržaja datog zakona, oblasti koju će pokrivati i broja i statusa onih kojima je namijenjen (vidi *RTBF protiv Belgije*, citiran iznad, stav 104; *Rekvényi*, citiran iznad, stav 34; i *Vogt protiv Njemačke*, 26. septembar 1995., stav 48, serija A br. 323).

143. Naročito, pravilo je “predvidljivo” kada pruža mjeru zaštite protiv proizvoljnog miješanja javnih vlasti (vidi *Tourancheau i July protiv Francuske*, br. 53886/00, stav 54, 24. novembar 2005.) i protiv široke primjene ograničenja po štetu bilo koje strane (vidi, *mutatis mutandis*, *Başkaya i Okçuoğlu protiv Turske* [GC], br. 23536/94 i 24408/94, stav 36, ECHR 1999-IV).”



9.2. Iz navedenih stavova Evropskog suda za ljudska prava proizilazi da zakon mora dovoljno jasno da ukaže na obim diskrecionih ovlašćenja nadležnih organa vlasti i na način na koji se ta prava ostvaruju. Po shvatanju Suda, zakon mora ukazati na obim diskrecionog prava povjerenog ovlašćenim organima i na dovoljno precizno formulisan način urediti korišćenje tog diskrecionog prava, radi pružanja odgovarajuće zaštite od arbitrarnog odlučivanja. Adresat zakona mora biti u stanju da predvidi, u stepenu koji je u datim okolnostima razuman, posljedice koje bi njegove radnje ili ponašanje mogle prouzrokovati. Svrha svakog zakona kojim se uređuje nadležnost i rad bilo kog državnog organa, u tom smislu, po shvatanju Evropskog suda za ljudska prava, je određivanje njegovog djelokruga rada i granice njegovih ovlašćenja, postupak po kojem vrši poslove, kao i nadzor nad njegovim radom.

9.2.1. Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe člana 125. st. 5, 6. i 7. Zakona, ne zadovoljavaju zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava iz Ustava, kao ni standard zakonitosti, u smislu navedenih stavova Evropskog suda za ljudska prava. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, našao da su navedene odredbe u nomotehničkom i sadržinskom smislu neprecizne, jer sadrže niz nejasnoća. Evropski sud za ljudska prava je u svojim odlukama ustanovio standard zakonitosti, koji mora biti ispunjen da bi se termin "zakon" u sintagmi "propisan zakonom" (engl. "*prescribed by law*") smatrao zakonom, izražavanjem stava da adresat pravne norme mora biti u stanju da predvidi, u stepenu koji je u datim okolnostima razuman, posljedice koje bi njegove radnje ili ponašanje mogle prouzrokovati i da se izraz „saglasno zakonu“ ne odnosi na puko postojanje zakona, već i na kvalitet zakona, zahtijevajući da on bude u skladu s vladavinom prava. Prema shvatanju Evropskog suda, izraženom u više njegovih odluka<sup>3</sup>, da bi se jedan opšti akt smatrao zakonom, ne samo u formalnom, nego i u sadržinskom smislu, taj zakon, odnosno njegove odredbe moraju biti u dovoljnoj mjeri precizne, jasne i predvidljive tako da subjekti na koje se zakon odnosi, svoje ponašanje mogu uskladiti sa zakonom, kako zbog nejasnih i nepreciznih normi ne bi bili uskraćeni u ostvarivanju svojih zajemčenih prava ili pravnih interesa. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme moraju se smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, pa i prava iz oblasti izvršenja kazni zatvora, odnosno načina sprovođenja uslovnog otpusta prema zatvorenicima kojima je izrečena ta vrsta krivične sankcije, jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo druga načela pravne sigurnosti, kao dijela načela vladavine prava. Taj zahtjev obavezuje sve državne organe i organe javne vlasti, pa i zakonodavca. Naime, iz sadržine osporenih odredaba člana 125. st. 5, 6. i 7. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da zakonodavac nije propisao kriterijume na osnovu kojih se određuje prema kojim zatvorenicima, kojima je usvojena molba za uslovni otpust i do isteka kazne ostalo dvije godine, će se sprovesti elektronski nadzor i u kojem trajanju. Takođe, osporena odredba člana 125. stav 7. Zakona, po nalaženju Ustavnog suda, je u nomotehničkom i sadržinskom smislu neprecizna, jer u pogledu sprovođenja elektronskog nadzora upućuje na shodnu primjenu odredaba Zakona kojima se ne uređuje pitanje elektronskog nadzora, već se uređuje izvršenje kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, i s tim u vezi obaveza instaliranja i način upotrebe uređaja za praćenje osuđenog u prostoriji u kojoj stanuje i u slučaju napuštanja tih prostorija, pa nije jasno da li se elektronski nadzor, iz osporenih odredaba člana 125. st. 5, 6. i 7. Zakona, odnosi samo na način upotrebe

---

<sup>3</sup>*Sunday Times (broj 1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda, od 26. aprila 1979., br. 6538/74.; *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 2. avgusta 1984. godine, br. 8691/79; *Huvig protiv Francuske*, presuda, od 24. aprila 1990., br. 1110/84. i dr.

uređaja za praćenje ili na neki drugi oblik elektronskog nadzora. Time se omogućava neprihvatljivo područje arbitrarnosti u postupanju nadležnog sudskog vijeća na način da od slučaja do slučaja i prema svom nahođenju može određivati sprovođenje elektronskog nadzora zatvorenika za vrijeme trajanja uslovnog otpusta. Odredbe koje dopuštaju neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta, po nalaženju Ustavnog suda, ne mogu se smatrati odredbama koje su zasnovane na načelu vladavine prava, iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava. Stoga, Ustavni sud je utvrdio da ni osporne odredbe člana 125. st. 5, 6. i 7. Zakona nijesu u saglasnosti s Ustavom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

10. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

11. Odluka o prestanku važenja odredaba člana 121. stav 2. i člana 125. st. 5, 6. i 7. Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti („Službeni list Crne Gore“, br. 36/15,18/19, 145/21 i 3/23) i o objavljivanju ove Odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. i člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-I br. 2/20  
26. decembar 2023. godine  
P o d g o r i c a

PREDSJEDNIK,  
Budimir Šćepanović,s.r.