ПАНДЕМИЈА, МЕРКИ И КАЗНИ

Кривичното право како средство за присилно спроведување на мерките за спречување на пренесувањето и ширењето на Ковид-19

Документ за јавни политики

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Проектот е финансиран од
Фондација Отворено општество-Македонија

БЛУПРИНТ ГРУПА
за реформи во правосудството

Блупринт група за реформи во правосудството

ПАНДЕМИЈА, МЕРКИ И КАЗНИ

Кривичното право како средство за присилно спроведување на мерките за спречување на пренесувањето и ширењето на Ковид-19

Документ за јавни политики

Автори: Натали Петровска
Ивана Петковска
Ива Цоневска Вангелова
Јелена Кадриќ

Уредник: Гоце Коцевски

Јануари 2022

Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество - Македонија

КОРИСТЕНИ КРАТЕНКИ

РСМ	Република Северна Македонија
ООН	Организација на обединетите нации
СЗО	Светска здравствена организација
ЕКЧП	Европска конвенција за човековите права и основни слободи
ЕСЧП	Европски суд за човековите права
МПГПП	Меѓународен пакт за граѓански и политички права
КЗ	Кривичен законик
ЗКП	Закон за кривичната постапка
ЗЗНЗБ	Закон за заштита на населението од заразни болести

СОДРЖИНА

			Користени скратеници	3
1.			Воведни забелешки	7
	1.1		Кривичното право - средство за (присилна) заштита на јавното здравје	8
	1.2		Предмет и цели на документот	9
	1.3		Користена методологија	10
2.			Справување со Ковид-19 – Хронологија и меѓународни стандарди	11
	2.1		Мерки за справување со Ковид-19 во РСМ (Хронологија)	11
		а)	*Мерки во услови на вонредна состојба*	11
		б)	*Мерки за справување со пандемијата во редовни околности*	12
	2.2		Меѓународни стандарди	15
3.			Кривична одговорност за непочитување на мерките во 2020 и 2021 година	17
	3.1		Кривични дела против здравјето	17
		а)	Пренесување на заразна болест (член 205 од КЗ)	18
		б)	Непостапување според здравствените прописи за време на епидемија (член 206 од КЗ)	20

	3.2		Примената на кривичните дела од член 205 и 206 од КЗ во практиката	23
		а)	Општи статистички податоци	23
		б)	Анализа на правосилните судски пресуди	25
	3.3		Инкриминирани поведенија и казнена политика на државата	27
4.			Компаративен преглед на земјите од регионот	31
	4.1		Република Хрватска	31
		а)	Основни податоци	31
		б)	Правна рамка	32
		в)	Спроведување	35
	4.2		Република Србија	37
		а)	Основни податоци	37
		б)	Правна рамка	38
		в)	Спроведување	42
	4.3		Заклучок	47
5.			Завршни заклучоци и препораки	48

1. ВОВЕДНИ ЗАБЕЛЕШКИ

1.1 Кривичното право - средство за (присилна) заштита на јавното здравје

Властите во секоја држава имаат обврска во случаи на загрозување на јавното здравје да преземат мерки за заштита на животите, здравјето и благосостојбата на граѓаните. При планирањето, осмислувањето и спроведувањето на мерките, кои патем треба да се ефективни и да го спречат брзото ширење на нови и високозаразни вируси, како што е Ковид-19 (кој патем постојано мутираа во нови соеви), одговорните власти мора да обезбедат заштита и да комбинираат и балансираат голем број различни и понекогаш контрадикторни приоритети и интереси (на пример, јавното здравје, безбедноста, образованието, економијата, човековите слободи и права итн.).

Мерките може да бидат во форма на незадолжителни препораки и упатства, задолжителни наредби со кои се наложува или се забранува одредено однесување, како и мерки со кои непосредно се ограничуваат одредени слободи и права. За да се обезбеди целосно и доследно почитување и придржување кон мерките, неопходно е да се земе предвид и употребата на заканата од санкции, како присилна мерка.

Како крајно средство, властите можат да го употребат и кривичното право за санкционирање на лицата кои со своето однесување ја шират заразата, не ги почитуваат мерките и забраните или на друг начин ги загрозуваат другите лица и јавноста воопшто. Сепак, заради сериозните последици врз човековите права и слободи, кривично-правните мерки треба да се употребат мошне внимателно и исклучиво како крајно средство (ultima ratio) кое се употребува само тогаш кога други, помалку рестриктивни, мерки би биле неефикасни. Според ставот на UNAIDS (Заедничката програма на ООН за ХИВ) од 2020 година, *„користењето на кривичното право за регулирање и наметнување на одредено однесување и спречување на ширењето е сериозен и драстичен пристап во обид да се забави ширењето на вирусот, кој освен што не е секогаш ефикасен, со себе носи и значителни несакани последици“*[1].

1 UNAIDS (2020) Rights in the time of COVID-19 - Lessons from HIV for an effective, community-led response. Par. 16.

1.2 Предмет и цели на документот

Овој документ за јавна политика ја опишува и ја анализира казнената политика во РСМ како средство за обезбедување, примена и почитување на прописите и наредбите за постапување за заштита на здравјето на населението од заразната болест Ковид-19. Документот се фокусира пред сè на кривичната одговорност на лицата обвинети поради сторени кривични дела од член 205 (*Ширење на заразна болест*) и член 206 (*Непостапување според здравствените прописи за време на епидемија*) од Кривичниот законик (понатаму во текстот КЗ), а кои произлегуваат и се поврзани со Ковид-19. Во рамките на документот се анализира целта, дизајнот и практичната примена на овие две дела, низ призмата на нивната усогласеност со меѓународните стандарди, како и импликациите над човековите права и основни слободи.

Предмет на анализа е правната рамка, т.е правното уредување на споменатите кривични дела - како во КЗ, така и во посебните прописи од областа на здравствената заштита, на кои упатуваат основните кривични дела кои во себе содржат бланкетни норми. Дополнително, се анализира нивната примена во практиката - од започнувањето на пандемијата, па сè до крајот на 2021 година.

Цел на анализата е да се утврди дали кривично-правниот одговор беше пропорционален и во согласност со меѓународните стандарди воспоставени во рамките на системот на ООН (Принципите на Сиракуза), како и со судската практика на Европскиот суд за човекови права.

Намената на овој документ е да поттикне и да придонесе во иницирање поширока стручна и јавна дебата за ефективноста на постојните механизми за (присилно) спроведување на јавните политики, кои беа ставени на сериозен испит во текот на 2020 и 2021 година. Дополнително, тој укажува на неопходноста од постојана евалуација дали спроведените мерки ги постигнале целите поради кои биле донесени и дали присилбата со закана од кривични санкции е најефикасен инструмент за да се обезбеди нивно почитување.

1.3 Користена методологија

При изработката на овој документ се користеше комбиниран дескриптивно-аналитички пристап. Почетна точка беше спроведувањето темелен преглед и анализа на расположливата литература и законодавство во областа на кривично-правните механизми за обезбедување заштита на јавното здравје и почитување на соодветните прописи и наредби.

За потребите на овој документ за јавни политики беше користен комбиниран пристап во прибирањето и обработката на податоците. Имено, дел од податоците се прибрани преку механизмот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, при што беа контактирани 26 основни судови во државата, од кои 19 одговорија[2], односно ги споделија податоците со кои располагаат, а се однесуваат на оформени кривични предмети по член 206 од КЗ. Преостанатиот дел од податоците се екстрахирани од 250 анализирани судски пресуди, кои беа пропорционално избрани од сите 4 апелациони подрачја во државата, од достапната интернет-база на судски пресуди dejure.mk, и кои датираат од периодот на започнување на пандемијата, па до крајот на истата календарска 2020 година.

Во процесот на извлекување на податоците од пресудите, беше креирана база која, за секој случај, ги содржеше следниве податоци: својството на обвинетото лице; квалификацијата на кривичното дело, односно дејствијата со кои истото е сторено; дали станува збор за казнен налог или пак предметот е финализиран со пресуда во која постои можност и за евентуално признание на вината од страна на обвинетиот; видот на одлуката, односно казната; евентуалното постоење на жалбена постапка и сл.

Дополнително, беше користен и компаративен метод со кој се овозможи споредба на казнената политика во РСМ со две држави од регионот - Република Србија и Република Хрватска, кои имаат компатибилен казнено-правен систем како нашата држава. Република Србија ги започна преговорите за членство во ЕУ во јануари 2014 година, додека Република Хрватска е членка на ЕУ од 2013 година.

2 Основните судови Кавадарци, Битола, Прилеп, Струга, Кочани, Дебар и Тетово не ги доставија потребните податоци по поднесените барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

1.4 Патоказ (Roadmap)

Во првиот дел од документот се изложуваат клучните меѓународни стандарди воспоставени како во рамките на системот на ООН, така и во рамките на Советот на Европа, кои се однесуваат на можноста за ограничување на човековите слободи и права заради заштита на јавното здравје и кои се задолжителни за домашните власти. Дополнително, се дава краток преглед на хронологијата на клучните настани поврзани со справувањето со пандемијата во РСМ, како и опис на правната рамка и актите со кои се предвидуваа задолжителните мерки.

Вториот дел ја опишува и ја анализира правната рамка за кривичната одговорност поради непочитување на мерките и наредбите за спречување на ширењето на Ковид-19. Во овој дел се опишуваат одредбите од членовите 205 и 206 од КЗ, преку кои беше санкционирано непридржувањето кон мерките за заштита. Понатаму, во овој дел се изложуваат и статистички податоци за бројот на обвиненијата и пресудите во однос на овој вид дела, а се врши и квалитативна анализа на дел од донесените пресуди.

Третиот дел од документот содржи компаративна анализа на казнениот одговор на пандемијата во Република Србија и во Република Хрватска. Овој дел овозможува споредба и идентификување на сличностите и разликите во пристапот што е преземен во нашата држава.

Четвртиот дел ги сумира и ги опишува клучните заклучоци и препораки што произлегуваат од документот.

2. СПРАВУВАЊЕ СО КОВИД-19 – ХРОНОЛОГИЈА И МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ

2.1 Мерки за справување со Ковид-19 во РСМ (Хронологија)

Глобалната пандемија предизвикана од Ковид-19 ја промени перцепцијата за живот без ограничувања на основните човекови права и ја наметна потребата од одговорност на државите за справување со последиците што можат да бидат многубројни и далекосежни. Во домашен контекст, од правна гледна точка, донесувањето и спроведувањето на мерките за спречување на ширењето на заразата и намалување на последиците од пандемијата поминаа низ две фази. Од 18 март до 23 јуни 2020 година државата се наоѓаше во услови на вонредна состојба, додека по нејзиното завршување и враќање во „нормала" управувањето со пандемијата се спроведуваше преку примена на законодавството за заштита од заразни болести, а од ноември 2020 година и со примена на Законот за управување со кризи.

a. *Мерки во услови на вонредна состојба*

Во услови на специфична правно-политичка состојба, во услови на распуштено Собрание и недостиг на посебна регулатива што ќе ги уреди состојбите за време на вонредна состојба, **на 18 март 2020 година Претседателот на Републиката за првпат прогласи вонредна состојба, која траеше до 23 јуни 2020 година**. Со прогласувањето на вонредната состојба, се активираше член 126 од Уставот и член 10 од Законот за Владата на Република Северна Македонија, во кои е предвидено дека при постоење на воена или вонредна состојба, доколку не постои можност за свикување на Собранието, Владата - во согласност со Уставот и со законот - може да донесува уредби со законска сила по прашања кои се во надлежност на Собранието.[3]

3 Хаџи-Зафиров, Жарко; Коцевски, Гоце; Амет, Сибел; Стојаноска, Маја; Петровска, Натали и Камбери, Исмаил. *Анализа на донесените уредби со законска сила за време на вонредната состојба во 2020.*_Блупринт.pdf (ihr.org.mk)

Оваа новонастаната состојба ја дерогираше, на одредено време, поделбата на власта на законодавна, извршна и судска, со тоа што сите овластувања беа сконцентрирани во извршната власт, која за времетраење на вонредната состојба ја извршуваше законодавната и извршната функција. Во вакви услови, механизмот на контрола, односно системот на *спреги и кочници* се префрли на Уставниот суд, во чија надлежност влегува и оценувањето на законитоста на уредбите со законска сила донесени за време на вонредната состојба.

Ваквата комплексна состојба бара комплексни одговори засновани на принципот на владеење на правото, што подразбира преземање дејствија во согласност со законот (*in accordance with law*) или пропишани со закон (*prescribe by law*). Тестовите за правилна примена на овие стандарди претпоставува примена и на два субтеста, и тоа: пристапност (*accessibility*) и предвидливост (*foreseeability*) или јасност (*clarity*). Овие тестови се важни и кога ќе треба да се оценува правниот карактер, оправданоста, квалитетот и суштината на донесените одлуки за прогласување вонредна состојба и на одлуките – уредбите со законска сила.[4]

За време на вонредната состојба, Владата донесе 250 уредби со законска сила кои уредуваат широк спектар прашања од значење за управувањето со кризата, но и одредени уредби кои беа оспорени пред Уставниот суд, бидејќи поради својата содржина не беа од значење за справувањето со пандемијата. **Уставниот суд на Република Северна Македонија постапуваше по 65 иницијативи за оценување на уставноста на уредбите со законска сила,** од кои некои беа покренати *ex officio* од страна на Уставниот суд.

На 1 април 2020 година, Владата испрати нотификација до Советот на Европа (бр. 35-01-155/2) со која извести дека заради справување со пандемијата, и во време на вонредна состојба, мерките можат да ги засегнат и/или да ги ограничат правата загарантирани во Европската конвенција за човековите права предвидени во член 8 (Право на почитување на приватниот и семејниот живот), член 11 (Слобода на собирање и здружување), член 2 од Протоколот (Право на образование) и член 2 од Протоколот 4 (Слобода на движење). На 30 јуни 2020 година беше испратено известување за повлекување на дерогацијата.

6. *Мерки за справување со пандемијата во редовни околности*

Едно од најважните права при креирањето на политиките и програмите за справување со Ковид-19 кризата е правото на здравствена заштита, со цел да се заштитат најранливите групи во општеството, да се помогне во борбата против ширењето дезинформации и да се намали потребата од непотребни и несразмерни мерки. Најголем дел од мерки-

4 Цаца Николовска, Маргарита. *Вонредна состојба, дерогација и уредби со законска сила во период на епидемија на Ковид-19 во Република Северна Македонија од меѓународен аспект.*

те, одлуките на Владата, усвоените протоколи и другите објавени информации се однесуваа на заштитата на здравјето на граѓаните и на остварување на јавниот интерес.[5] Дискусиите што се развиваа во јавноста се однесуваа на оправданоста на мерките и рестрикциите и нивната (не)навременост.

Во изминатиов период, беа направени измени на Законот за заштита на населението од заразни болести, во однос на определувањето изолација, здравствениот надзор, карантинот, превозот, задолжителното лекување и времените мерки за да се спречи внесување и ширење на заразни болести.[6] Беа усвоени протоколи, мерки и препораки од надлежните министерства за справување со здравствената криза, препораки за патување и едукативни видеа за спречување на ширењето на коронавирусот.

Воедно, ***Одлуката на Владата од март 2020 година за превентивни препораки, времени мерки, наредени мерки, наменски протоколи, планови и алгоритми за постапување за заштита на здравјето на населението од заразна болест Ковид-19, предизвикана од вирусот SARS-CoV-2, случаите и временскиот период на нивна примена*** досега беше изменета 39 пати, што укажува на голема осцилација во менувањето на мерките и препораките на Владата за справување со пандемијата.[7]

Во ноември 2020 година Владата на РСМ донесе нова ***Одлука за превентивни препораки, времени мерки, наредени мерки, наменски протоколи, планови и алгоритми за постапување за заштита на здравјето на населението од заразната болест Ковид-19, предизвикана од вирусот SARS-CoV-2, случаите и временскиот период на нивна примена.***[8] Одлуката содржи превентивни пре-

5 Мониторинг-извештај за примена на пристапот заснован на човековите права и рестрикциите кои произлегуваат од Ковид-19 кризата. Институт за човекови права, 2021 година. https://www.ihr.org.mk/mk/novosti/prv-monitoring-izveshtaj-za-primena-na-pristapot-zasnovan-na-chovekovi-prava-i-restrikciite-shto-proizleguvaat-od-kovid-19-krizata

6 „Службен весник на Република Македонија" бр.66/2004, 139/2008, 99/2009, 149/14, 150/15, 37/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија" 257/20

7 „Службен весник на Република Северна Македонија" бр.263/20, 269/20, 275/20, 287/20, 292/20, 298/20, 304/20, 306/20, 317/20, 13/21, 45/21, 53/21, 55/21, 58/21, 64/21, 65/21, 75/21, 87/21, 94/21, 100/21, 106/21, 109/21, 113/21, 116/21, 119/21, 126/21, 133/21, 139/21, 141/21, 146/21, 153/21, 162/21, 176/21, 187/21, 193/21, 199/21, 204/21, 220/21 и 234/21).

8 „Службен весник на Република Северна Македонија" бр 263/2020, 265/2020, 269/2020, 275/2020, 287/2020, 292/2020, 298/2020, 300/2020, 304/2020, 306/2020, 317/2020, 13/2021, 45/2021, 53/2021, 55/2021, 58/2021, 64/2021, 65/2021, 75/2021, 87/2007, 94/2021, 100/2021, 106/2021, 109/2021, 113/2021, 116/2021, 119/2021, 121/2021, 126/2021, 133/2021, 139/2021, 141/2021, 146/2021, 153/2021, 162/2021, 176/2021, 187/2021, 193/2021, 199/2021, 204/2021, 220/2021, 234/2021, 237/2021, 242/2021, 261/2021, 291/2021.

пораки, времени мерки, наредени мерки, наменски протоколи, планови и алгоритми за постапување кои се задолжителни за сите физички и правни лица на територијата на РСМ. Непридржувањето до овие мерки е подложно на санкции. Сепак, неопходно е да се истакне дека и оваа одлука од нејзиното донесување претрпе 46 измени, што укажува на честото менување на задолжителните правила кон кои треба да се придржуваат граѓаните.

Со овие одлуки се менаџираше кризата на дневно ниво, што е видливо од големиот број измени. Најголем дел од мерките за спречување на ширењето на заразата вклучуваа: карантин, самоизолација, домашна изолација, полициски час, т.е. генерална забрана за слободно движење, намалување на јавниот превоз, забраната за работа на градинките, училиштата, факултетите, шопинг-моловите, ресторанite, кафетериите, зелените пазари итн. Во контекст на човековите права, важно е да се земе предвид дека овие одлуки се „прописи или наредби со кои се определуваат мерки за нејзино сузбивање или спречување“, во смисла на член 206 од Кривичниот законик, и непридржувањето до нив може да подлежи на кривична одговорност.

Од почетокот на пандемијата, па досега, беа донесени и менувани одлуките за воведување и/или за продолжување на посебниот режим на движење на територијата на цела држава сè до 16 јуни 2021 година, кога е укинат посебниот режим за движење, додека пак на 17 август 2021 година се воведени мерки на забрана за посета на угостителски објекти, настани од секаков вид и затворени трговски центри или молови, без поседување сертификат за вакцинација. Во врска со горенаведените одлуки на Владата, **Уставниот суд, почнувајќи од март 2020 година, донесе три решенија со кои се оспоруваат одлуките за посебен режим на движење**.[9]

Заклучоците кои можат да се изведат од досегашното справување со пандемијата укажуваат на потребата од интервенција во националната легислатива, со цел усогласување со меѓународните стандарди од оваа област, но и поголема унифицираност во донесувањето на одлуките и координација меѓу надлежните органи на централната и на локалната власт.

9 Решение У.бр.60/2020 од 14 мај 2020 година, со кое се утврдува дискриминација врз основа на возраста на лицата на кои им се ограничува правото на движење, достапно на http://ustavensud.mk/?p=19320; Решение У.бр.124/2020 од 20 мај 2020 година, со кое не се поведува постапка за оценување на Уредбата со законска сила за издавање дозволи за движење во време во кое е утврдена забрана за движење, достапно на: http://ustavensud.mk/?p=19345; и Решение У.бр.176/2020 од 10 јуни 2020 година, со кое се отфрла иницијативата за оценување на уредбата со законска сила за посебниот режим на движење на територијата на цела држава, достапно на http://ustavensud.mk/?p=19542.

2.2 Меѓународни стандарди

Соодветните одредби на Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (МПГПП) и Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП) се многу слични, во поглед на дозволените ограничувања на човековите права заради заштита на јавното здравје. Двата инструменти дозволуваат ограничувања во определен број случаи и притоа не дозволуваат никакви отстапувања од таканаречените „апсолутни" права. Такви се: правото на живот; забраната на ропство; забраната за тортура, нехуман или понижувачки третман и/или казна и принципот nullum crimen, nulla poena (нема казна без закон).

Покрај горенаведените, како важни меѓународни стандарди во однос на определувањето на кривичната одговорност можат да се издвојат: начелото на законитост и пропорционалност; пресумпција на невиност; „ne bis in idem" (не повторно за истото дело), кое предвидува забрана за двојно судење и казнување; „in dubio pro reo", односно одлучување на начин што е поповолен за обвинетиот; начелото на правично судење; право на судење во разумен рок, и право на двостепеност на кривичната постапка.

Начелото на законитост, познато и како „nullum crimen, nulla poena sine lege", предвидува забрана за ретроактивно дејство на законите, притоа истакнувајќи дека никој не може да се смета за виновен за сторување/несторување на кривично дело, кое како такво не е предвидено во домашното или во меѓународното право во моментот на извршувањето. Сепак, постоењето на кривичното дело во соодветен закон само по себе не е доволно за да се задоволи овој меѓународен стандард. Треба да се има предвид дали битието на кривичното дело е предвидено на начин што им овозможува на граѓаните во целост да го разберат неговото значење и предвидената санкција во случај на сторување на кривичното дело.[10] Во услови на пандемија, дотолку повеќе доаѓа до израз значењето на ова начело, од причина што неговото толкување и пристапноста до граѓаните е особено важно во вонредни услови, кога законите често се менуваат, со цел да се прилагодат кон новонастанатата ситуација. Притоа, законитоста и пропорционалноста мора да бидат во корелација, од причина што санкцијата за предвиденото кривично дело мора да биде пропорционална на тежината на извршеното дело.

Ваквата комплексна состојба бара комплексни одговори засновани на принципот на владеење на правото, што подразбира преземање дејствија во согласност со законот (in accordance with law) или пропишани со закон (prescribe by law). Тестовите за правилна примена на овие стандарди претпоставуваат примена и на два субтеста: пристапност (accessibility) и предвидливост (foreseeability) или јасност (clarity).[11]

10 Види: ECtHR, Kokkinakis v. Greece, No. 14307/88, 25/05/1993, CtHR, Kafkaris v. Cyprus, No. 21906 [CG], 12/02/2008

11 Цаца Николовска, Маргарита. *Вонредна состојба, дерогација и уредби со законска сила во период на епидемија на Ковид-19 во Република Северна Македонија од меѓународен аспект.*

Посебна специфика кај мерките за заштита е тоа што со нив мошне често се ограничува слободата на движење која е загарантирана со членот 2 од Протоколот 4 на Европската конвенција за човекови права. Така, кога законот или регулативата имаат многу значајно влијание врз правото на слобода на движење, особено е важно ефектите од законот или прописите да бидат достапни и предвидливи[12]. Дополнително, ограничувањата на слободата на движење мора да бидат во согласност со домашните закони, како неопходни во едно демократско општество[13].

Оттука, одредбите кои ја ограничуваат слободата на движење, треба да бидат јасни и недвосмислени за граѓаните, во насока на тоа кога им е дозволено да го напуштат својот дом, каде им е дозволено да се движат, кои се причините поради кои им е дозволено да патуваат или да го напуштаат својот дом, кои се последиците од прекршувањето на ограничувањата, како и во кои ситуации точно би се спроведувале тие последици[14].

Посебен предизвик, од аспект на практиката на Европскиот суд за човекови права во неговите толкувања на Европската конвенција за човекови права и Протоколите кон истата е и начинот на кој се предвидени и поставени ограничувањата на движењето, односно дали ограничувањето на движењето е непропорционално и се применува на сеопфатен, автоматски начин, без да се земат предвид индивидуалните околности. Така, мерките определени во однос на општата популација може да предизвикаат загриженост, доколку не ги земат предвид поединците врз кои ограничувањето може да има поинаков ефект, како што се лицата со здравствени проблеми, ментална или физичка попреченост, како и лицата кои треба да поминуваат повеќе време надвор за да набават основни продукти за преживување[15].

12 „Де Томасо против Италија" (De Tommaso v. Italy), 43395/09

13 „Тимишев против Русија" (Timishev v. Russia), 55762/00 и 55974/00

14 Ledi Bianku, Nuala Mole, Hannah Smith Covid-19 and the Impact on Human Rights- An overview of relevant jurisprudence of the European Court of Human Rights, 2020 AIRE Centre, стр. 79

15 „Ландверг и Оливеира против Холандија" (Landvreugd and Olivieira v. Netherlands), 37331/97 и 33129/96

3. КРИВИЧНА ОДГОВОРНОСТ ЗА НЕПОЧИТУВАЊЕ НА МЕРКИТЕ ВО 2020 И 2021 ГОДИНА

3.1 Кривични дела против здравјето

Во нашата држава постои дуалитет на казненото право, па така истото препознава прекршоци и кривични дела. Во теоријата е тешко да се постави дистинкција меѓу прекршоците и кривичните дела, поради што и Европскиот суд за човекови права (понатаму во текстот ЕСЧП) користи автентично толкување на тоа што може да се смета за кривична постапка, независно од дефинициите на националните законодавства. Сепак, согласно практиката на ЕСЧП, како и домашните закони, прекршоците главно се сметаат за полесен облик на противзаконско поведение, кои главно се санкционираат со казна која не го погодува сторителот на особено тежок начин, за разлика од кривичните дела.

Кривичниот законик[16] е основниот материјален закон што се применува за инкриминирање на одредени противзаконски поведенија. Во глава XXI, КЗ ги дефинира кривичните дела кои како објект на заштита го имаат здравјето на луѓето[17]. Основна карактеристика на инкриминациите од оваа сфера е тоа што се работи за општоопасни дела, дела против здравјето на повеќемина, на неопределен број лица, а не против здравјето на поединец[18]. Следствено на тоа, овие кривични дела имаат идентичен објект

16 „Службен весник на РМ" бр.: 66/2004; 139/2008; 99/2009; 86/2011; 149/2014; 150/2015; 37/2016; „Службен весник на РСМ" 257/2020;

17 „Пренесување на заразна болест" – член 205, „Непостапување по здравствените прописи за време на епидемија" – член 206, „Несовесно лекување болни" – член 207, „Неукажување медицинска помош" – член 208, „Надрилекарство" – член 209, „Недопуштено пресадување делови од човечкото тело" – член 210, „Незаконско земање и користење на генетски и биолошки материјал" – член 210а, „Несовесно вршење аптекарска дејност" – член 211, „Производство и пуштање во промет на штетни средства за лекување" – член 212, „Производство и пуштање во промет на штетни прехранбени и други продукти" – член 213, „Несовесно вршење преглед на месо за исхрана" – член 214, „Неовластено производство и пуштање во промет на наркотични droги, психотропни супстанции и прекурсори" – член 215, „Овозможување на употреба на наркотични дроги" – член 216 и „Тешки дела против здравјето на луѓето" – член 217.

18 Камбовски, Владо - Тупанчески, Никола, Казнено право-посебен дел. Скопје, 2011 година

на заштита, а тоа е човековото здравје, животот и телесниот интегритет.

Од аспект на нивното сторување, кривичните дела против здравјето на луѓето можат да бидат поделени на неколку подгрупи:

- кривичните дела од членовите 205 и 206 се однесуваат на заштита на здравјето од заразни болести;
- кривичните дела од членовите 207 до 211 се однесуваат на заштита на здравјето од т.н. медицински криминал, односно од несовесно лекување на болни, недозволено земање генетски материјал, пресадување на делови од човечко тело и сл.;
- кривичните дела од членовите 212 до 216 се однесуваат на заштита на здравјето од опасни производи и наркотични дроги, и
- кривичното дело од членот 217 предвидува особено тежок облик на сторување на некое од претходните кривични дела.

Оттаму, во контекст на пандемијата, особено важни се одредбите кои се однесуваат на заштитата на здравјето од заразни болести, поточно на „пренесувањето на заразната болест“ од член 205 и „непостапувањето по здравствените прописи за време на епидемија“ од член 206.

а. *Пренесување на заразна болест (член 205 од КЗ)*

Пренесувањето на заразна болест од член 205 е кривично дело кое по својата природа е основно дело за заштита од заразни болести. Забранетото дејствие со ова дело опфаќа „кршење на прописите или наредбите со кои надлежен орган определува прегледи, дезинфекција, издвојување на болни или некои други мерки за сузбивање или за спречување на заразни болести кај луѓето или вработување или држење на лице кое боледува од заразна болест, вршење на полово дејствие или пренесување на заразна болест на некој друг начин“. Обидот за сторување на кривичното дело е казнив, како и самата закана за негово сторување. Кривичното дело може да биде сторено и од небрежност. Она што е битно да се напомене е дека сторителот на делото мора да знае дека постои заразна болест која може да биде пренесена на други лица со непочитување на прописите. Сторувањето на дело од небрежност може да постои само ако лицето од небрежност ги прекрши посебните прописи за заштита од пренесување на заразна болест.

Дејствие на кривичното дело

Она што е очигледно од самиот текст на КЗ е дека дејствијата што можат да се подведат под ова кривично дело опфаќаат широк и нецелосно дефиниран спектар поведенија, сторување или пропуштање на дејствија кои се спротивни на прописите и наредбите со кои надлежен орган определува прегледи, дезинфекција, издвојување на болни или некои други мерки за сузбивање или за спречување на заразни болести кај луѓето (*бланкетна норма*). Иако бланкетните норми не се забранети во правото, сепак кривичното поведение кое е санкционирано мора да биде дефинирано на начин на кој граѓаните, независно од тоа дали самостојно или

со користење правна помош, или претходни судски одлуки, ќе можат од самиот законски текст да препознаат кои дејствија или пропуштања се забранети[19]. Во ваквите случаи, кога КЗ упатува на друг пропис (независно од тоа дали е закон или подзаконски акт), се врши отстапување од принципот *„nullum crimen nulla poena sine lege certa“.* Заради отстапувањето од принципот на јасни, прецизни и предвидливи кривични одредби, нивната примена во практиката мора да биде многу внимателна и доследна, за да се избегнат толкувања по аналогија на тоа кои сè поведенија ги опфаќа кривичното дело.

Прописи и наредби за заштита на јавното здравје

Постојат повеќе прописи поврзани со заштитата на јавното здравје, кои се однесуваат на заштитата од заразни болести и нивното спречување (дезинфекција, карантин, вакцинација, задолжителни прегледи и сл.). Основен пропис е Законот за заштита на населението од заразни болести, меѓутоа правно релевантни се и подзаконските акти и техничките упатства донесени врз основа на овој закон, но и на други закони, па дури и акти издадени од Министерството за здравство. На овој начин, преку подзаконските акти на Министерството за здравство, извршната власт де факто има можност да пропишува кривични дела.

Од друга страна, во Република Северна Македонија во ваквите случаи не постои востановена практика на постапување на органите на прогонот и на судовите, па така овие кривични дела за првпат практично се применуваат дури во 2020 година. Имајќи предвид дека самиот КЗ не нуди прецизни дефиниции, инкриминациите на поведенијата можат да се сретнат и во други прописи, вклучително и подзаконски акти, како и тоа дека во државата не постои востановена практика на постапување во ваквите случаи, па примената на овие одредби може сериозно да го наруши принципот согласно кој не може да постои кривично дело и казна без да постои јасен и прецизен закон.

Последица од кривичното дело

Последицата од сторување на делото пренесување на заразна болест се изразува како пренесување на која било заразна болест врз неопределен број лица или само како постоење закана за пренесување на ваква заразна болест, без да постои лице кое е заразено. Посебна дистинкција на типот на болеста е предвидена во ставот 3, каде што како потежок облик на сторување на ова кривично дело се наведува пренесување на неизлечива заразна болест. Имајќи предвид дека КЗ не предвидува посебни заразни болести, тој не предвидува ниту постоење на посебни услови за примена на оваа одредба (на пример, постоење на епидемија), а имајќи предвид дека ова кривично дело може да биде сторено од небрежност, се поставува прашањето за правната сигурност на граѓаните и можноста тие да бидат запознаени со

19 За повеќе информации, види: „Кантони против Франција“ (Cantoni v France) број 43522/98; и „Кокинакис против Грција“ (Kokkinakis v Greece) број 14307/88

сите подзаконски акти со кои се предвидува посебен режим на постапување во случаите кога некое лице е заразено од која било заразна болест, а сè со цел да се избегне кривична санкција за нивното постапување.

Дополнително, посебните мерки за сузбивање на заразни болести кои се однесуваат на Ковид-19, како и изречното препознавање на Ковид-19 како посебна заразна болест за која се предвидени посебни мерки, се воведени со измените на Законот за заштита на населението од заразни болести на 29.10.2020 година, долго време откако беше започнат кривичниот прогон врз основа на членовите 205 и 206 од КЗ. На овој начин, тука се поставува и прашањето за почитувањето на принципот „*nullum crimen nulla poena sine lege praevia*“, односно неможноста за кривична одговорност доколку кривичното дело не било предвидено како такво во времето на неговото сторување.

Казната за основниот облик на ова дело е парична казна или затворска казна до 3 години, доколку делото е сторено со умисла, додека пак за делата сторени од небрежност е предвидена полесна казна - парична казна или казна затвор до 6 месеци. Потешкиот облик на сторување, со пренесување на неизлечива заразна болест, е санкциониран со казна затвор од 1 до 10 години.

б. *Непостапување според здравствените прописи за време на епидемија (член 206 од КЗ)*

Што се однесува пак до второто кривично дело од оваа глава, а тоа е членот 206 –„непостапување според здравствените прописи за време на епидемија“, истото претставува деликт на апстрактно загрозување. Инкриминирано е самото непостапување за време на епидемија на некоја опасна заразна болест, според прописи или наредби со кои се определуваат мерките за нејзиното отстранување или спречување[20]. Така, и кај ова кривично дело се забележува искористеност на бланкетната норма, што значи дека повторно станува збор за отстапување од предвидливоста и прецизноста на кривичните одредби, односно на поведенијата кои се забранети, со тоа што под ова кривично дело можат да бидат опфатени повеќе поведенија кои, за разлика од кривичното дело „пренесување на заразна болест“, се уште понејасно дефинирани во самиот КЗ.

20 Камбовски Владо - Тупанчески Никола, Казнено право-посебен дел, Скопје 2011 година

Бланкетна норма

Тука повторно треба да се потенцира дека бланкетните норми не се забранети во кривичното право, но дека истите не смеат да бидат толку многу апстрактни за со нив во практиката да бидат гонети лица за многу различни поведенија подведени под едно кривично дело, како што е непочитување на полициските час, непочитување на капацитетите за исполнетост на угостителските објекти, непочитување на работното време, непочитување на мерките за изолација, непочитување на протоколите за лекување болни итн. Поради тоа, може да се постави и прашањето дали овој член треба да биде раздвоен на неколку посебни членови кои би го стесниле просторот за практична примена на оваа одредба за толку различни поведенија.

Прогласена епидемија како елемент на битието на кривичното дело

За разлика од инкриминациите во претходниот член 205, кај кривичното дело „непостапување според здравствените прописи за време на епидемија" неопходно е да биде прогласена епидемија, која во нашето законодавство, согласно членот 56 од Законот за заштита на населението од заразни болести, ја прогласува надлежниот центар за јавно здравје, доколку опасноста е на помало подрачје, а во случај кога постои опасност епидемијата да се прошири и на други подрачја, прогласувањето на истата го врши Министерството за здравство, кое исто така ги утврдува и мерките за нејзиното сузбивање[21]. Во оваа насока, важно е да се истакне дека Министерството за здравство не прогласи епидемија во согласност со членот 56 од Законот за заштита на населението од заразни болести. Сепак, јавните обвинители, како и судиите во практиката, сметаа дека постоењето на пандемија прогласена од Светската здравствена организација, како и прогласената вонредна состојба од страна на Владата, а врз основа на прогласената пандемија, се доволна основа за активирање на примената на членот 206 во практиката, независно од тоа што формално не е прогласена епидемија. Тука е важно да се потенцира дека декларациите на СЗО за прогласување пандемија не се правен акт со обврзувачка природа, туку повеќе се упатства и препораки за добри практики и за унапредување на јавното здравје[22].

21 Закон за заштита на населението од заразни болести, „Службен весник на РМ" број: 66/2004; 139/2008; 99/2009; 86/2011; 149/2014; 150/2015; 37/2016; „Службен весник на РСМ" бр. 257/2020;

22 Villarreal P, Pandemic Declarations of the World Health Organization as an Exercise of International Public Authority: The Possible Legal Answers to Frictions between Legitimacies. Goettingen Journal of International Law 7 (2016) 1. Достапно на: https://www.gojil.eu/issues/71/71_article_villarreal.pdf

Прогласувањето пандемија, иако само по себе не воспоставува правно обврзувачки обврски за државите, сепак бара од националните власти да преземат мерки тогаш кога ќе биде донесена таква декларација.[23]

Со ваквото постапување, повторно се покренува прашањето за правната сигурност и предвидливоста на кривично-правниот прогон, додека - од друга страна - оправдано може да се покрене и прашањето за транспонирање на меѓународните документи во домашното законодавство. За разлика од постапувањето на судовите и обвинителите во овој случај каде што без проблем беше применуван меѓународен документ кој не е правен акт во вистинска смисла на зборот, без притоа истиот, на кој било начин, да биде транспониран во домашното законодавство, Истанбулската конвенција, која иако беше ратификувана и со тоа стана дел од домашното законодавство, не беше применувана од страна на судовите и јавните обвинители сѐ додека не беше извршена измена на позитивните законски прописи во насока на нивно усогласување со Конвенцијата.

Ваквото различно постапување на судовите директно влијае на правната сигурност на граѓаните во врска со важењето на прописите и предвидливоста на казнено-правниот одговор во практиката.

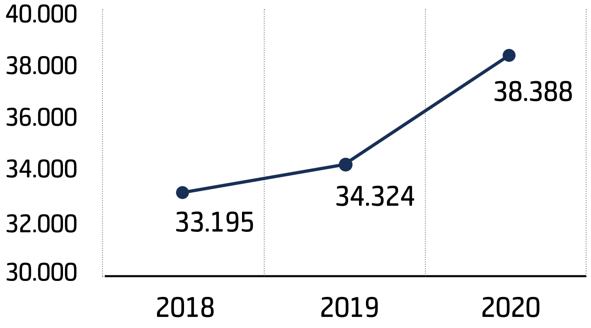
Како резултат на горенаведеното, во практиката под ова кривично дело беа опфатени повеќе поведенија, како: прекршување на полицискиот час; прекршување на посебните протоколи за работа на угостителските објекти (ограничување на работното време, ограничување на пополнувањето на капацитетите, мерки за дезинфекција итн); прекршување на забраните за групирање; прекршување на изолацијата и самоизолацијата, и други поведенија кои по својата природа не се слични постапувања или непостапувања. Согласно ова, казнените одредби, независно од тоа дали се прекршочни или кривични, во ваквите случаи треба да се применуваат многу внимателно и единствено кога истото е неопходно и е единствената расположлива опција.

23 Armin von Bogdandy, Pedro A. Villarreal, International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in light of the coronavirus crisis, Max Plank Institute for Comparative Public Law and International Law (2020, стр.11) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3561650

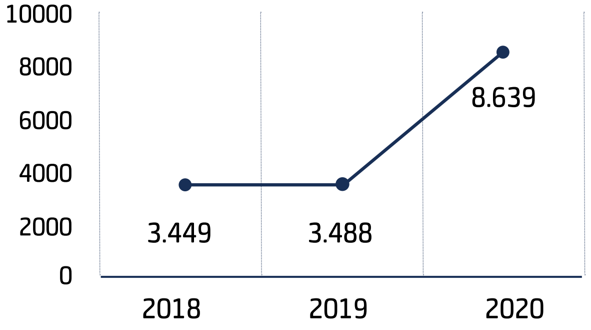
3.2 Примената на кривичните дела од член 205 и 206 од КЗ во практиката

а. *Општи статистички податоци*

Кога станува збор за кривично-правниот одговор на институциите во борбата против криминалот, 2020 година несомнено се разликува и се издвојува од претходните. Имено, во податоците од Годишниот извештај за работата на јавните обвинителства во Република Северна Македонија за 2020 година[24] може да се забележи дека освен порастот на бројот на кривичните пријави од страна на Обвинителството, исклучително голем пораст бележат и предлозите за казнен налог. Кога ќе се направи паралела со 2018 година, односно со 2019 година, може да се забележи дека бројот на кривични пријави во 2020 година е зголемен за околу 11 % (Графички приказ бр.1), додека пак бројот на предлози за казнени налози во 2020 година е зголемен за 147 % во однос на бројот од 2019 година. (Графички приказ бр.2).



Графички приказ 1: Кривични пријави



Графички приказ 2: Казнени налози

Ова, во секој случај, резултира и со зголемен број осудителни пресуди во 2020 година, односно со пораст за 65 % во однос на претходната година[25]. Главно, како што упатува и самиот Извештај, „во извештајната година бројот на сторители од оваа глава[26] од Кривичниот законик е 6.585 сторители, што претставува енормно зголемување во однос на 2019 година." Поради ова, несомнено се доаѓа до заклучокот дека структурата на криминалитетот во 2020 година се лоцира

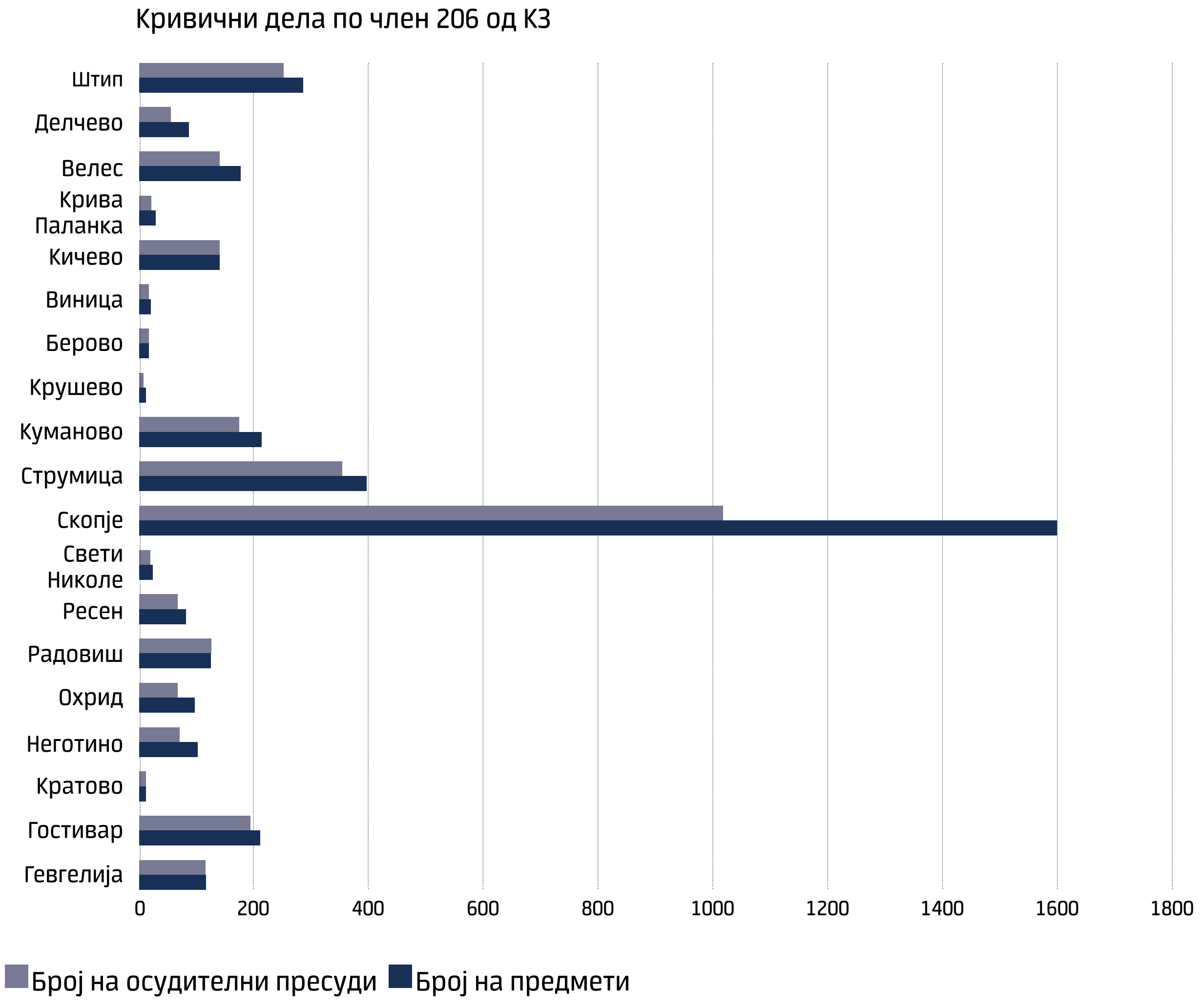
24 Годишен извештај за работата на јавните обвинителства во Република Северна Македонија за 2020 година, јули 2020 г.

25 Ibid.

26 Глава XXI: Кривични дела против здравјето на луѓето – Непостапување според здравствените прописи за време на епидемија од член 206 од КЗ

токму во кривичното дело од член 206 од КЗ, имајќи го предвид порастот на обвинети за ова дело од 530 (во 2019) на 7.115 лица (во 2020), односно зголемување за 6.585 новопријавени лица. Дополнителните податоци на Јавното обвинителство упатуваат на обвиненија против 5.783 лица, од кои 5.357 се осудени од страна на судовите, а 1.011 имаат добиено пресуди врз основа на признание на вина.

На овие податоци се надоврзуваат и оние што ги добивме од страна на судовите, а кои идентично упатуваат на голем прилив на предмети за ова конкретно и специфично кривично дело од член 206 од КЗ, а во периодот од 17.3.2020 до 30.6.2021 година. Од графичкиот приказ 3 може да се забележи дека во 4 од вкупно 19 судови, и тоа во судовите во Гевгелија, Кратово, Радовиш и во Кичево, приливот на предмети за ова кривично дело е идентичен со бројот на пресуди, додека пак во другите судови се забележуваат варијации кои упатуваат на постоење на одбивателни и ослободителни пресуди.



Графички приказ 3: Кривични дела по член 206 од КЗ

Имајќи ги предвид горепосочените податоци, несомнено може да се констатира дека 2020 е година во која бројот на обвинетите лица е значително зголемен во споредба со претходната (зголемување од 29,7 %), како и бројот на полнолетни осудени лица (зголемување од 34,8 % во однос на претходната година)[27]. Големиот пораст на сторители се должи на зголемениот број кривични дела против здравјето на луѓето, во прилог на што зборува и фактот дека до почетокот на 2020 година во електронските архиви на веб- страниците на судовите, не се евидентирани пресуди кои се однесуваат конкретно на овие две кривични дела - членот 205 и 206 од КЗ.

6. Анализа на правосилните судски пресуди

Од анализираните податоци можеме да констатираме дека во овие 250 правосилно завршени судски предмети, обвинети се 253 физички и 2 правни лица, во 224 предмети се дадени предлози за казнен налог, односно во 21 предмет со поднесување обвинителен предлог. Законот за кривичната постапка предвидува дека јавниот обвинител, како овластен тужител, презема кривично гонење, односно започнува кривична постапка, со некое од дејствијата кои ги има на располагање[28], а во конкретниов случај (за ова кривично дело) со поднесување обвинителен предлог до судот, како и со предлог за издавање казнен налог со пресуда.

Казнениот налог, како дел од кривичната постапка, претставува поедноставен пристап за обезбедување на казнената правда, од причина што истиот се предлага од страна на овластениот тужител, во случајов Јавното обвинителство, кога доказите за делото јасно и недвосмислено укажуваат на вината на обвинетото лице. По така, по поднесениот предлог од страна на овластениот тужител, веднаш се донесува пресуда во која се одлучува за кривичната санкција, без притоа да се одржи судска расправа, но со загарантирано право на обвинетиот да вложи приговор на истата. Во другиот случај, пак, кога не бил применет овој пристап, против обвинетите е поднесен обвинителен предлог или постапка која предвидува скратување на дел од дејствијата предвидени за редовна постапка, а во случај кога станува збор за кривично дело што се гони по службена должност или пак за кривични дела кои, согласно законот, се гонат по предлог од оштетениот, при што е предвидена парична казна или казна затвор до 5 години.

Против евидентираните 224 казнени налози во овие 250 предмети, обвинетите поднеле 114 приговори, кои во голема мера го усложнуваат поедноставувањето предвидено

27 Соопштение на ДЗС за пријавени, обвинети и осудени полнолетни сторители на кривични дела и деца во судир со законот, 2020 година, бр. 2.1.21.16 од 1.5.2021 г..

28 Член 9 од ЗКП

со процесниот закон за брзо носење одлука без одржување расправа. Па така, овие 114 приговори понатаму ги трансформирале овие предмети во класични кривични предмети во кои се донесени пресуди. Со трансформацијата на постапувањето, сега веќе обвинетите имаат можност да доставуваат докази кои евентуално би го намалиле или целосно би го елиминирале степенот на нивната одговорност. Па така, во контекст на изнесеното, во анализираните податоци е евидентирано постоење на 4 одбивателни и 5 ослободителни пресуди, а во 7 предмети постапката е запрена по барање на Јавното обвинителство.

Преостанатиот дел од анализираните пресуди (236), се пресуди во кои се утврдува постоење на вина кај обвинетите лица и истите со 200 одлуки се осудени на парични казни, со 37 на условни казни затвор, а со 2 на алтернативна мерка-општокорисна работа. Со оглед на тоа дека најчестата изречена санкција за противправните поведенија е парична, пресметаниот просек упатува на фактот дека просечната казна со која судовите ги санкционирале граѓаните е 65.000 денари, а во рамките на овие 250 пресуди, вкупниот износ на парични казни кој е изречен е 13.052.684 денари.

Графички приказ 4: Вид на изречени казни

3.3 Инкриминирани поведенија и казнена политика на државата

Во зависност од својствата на обвинетите лица во постапките, дејствијата преземани од истите можат да се поделат во две групи: дејствија преземани од физички лица и дејствија преземани од правни лица. Понатаму, во рамките на овие две категории, повторно може да се направи разграничување, со тоа што дејствата на физичките лица би можеле да ги групираме во три подгрупи кои опфаќаат: групирање на лица на отворен или во затворен простор; прекршување на мерките кои се однесуваат на почитувањето на изречените мерки за (само)изолација, и прекршување на полицискиот час. Дејствата на правните лица се поврзани со работењето на правните субјекти, најчесто во угостителството и сервисните услуги, па се однесуваат на непочитувањето на мерките за дезинфекција во рамките на објектите; непочитувањето на забраната за работа, како и на работното време; непочитувањето на утврдените мерки за пополнетост на капацитетите на објектите, како и прекршување на протоколите за превоз на лица.

Кривичниот законик предвидува дека дејствијата кои значат непостапување според прописите или наредбите на надлежните институции, а кои се однесуваат на сузбивање или спречување на епидемии и опасни заразни болести, претставуваат противправни дејствија кои подлежат на санкционирање. Во принцип, во зависност од зачестеноста на одредени кривични дела, државата го креира својот одговор на истите, поточно колку почесто е присуството на некое кривично дело, со цел да се постигне посакуваното ниво на превенција од истото, државата има построг одговор или заострена казнена политика.

Дистрибуција на предмети според вид на дејствија

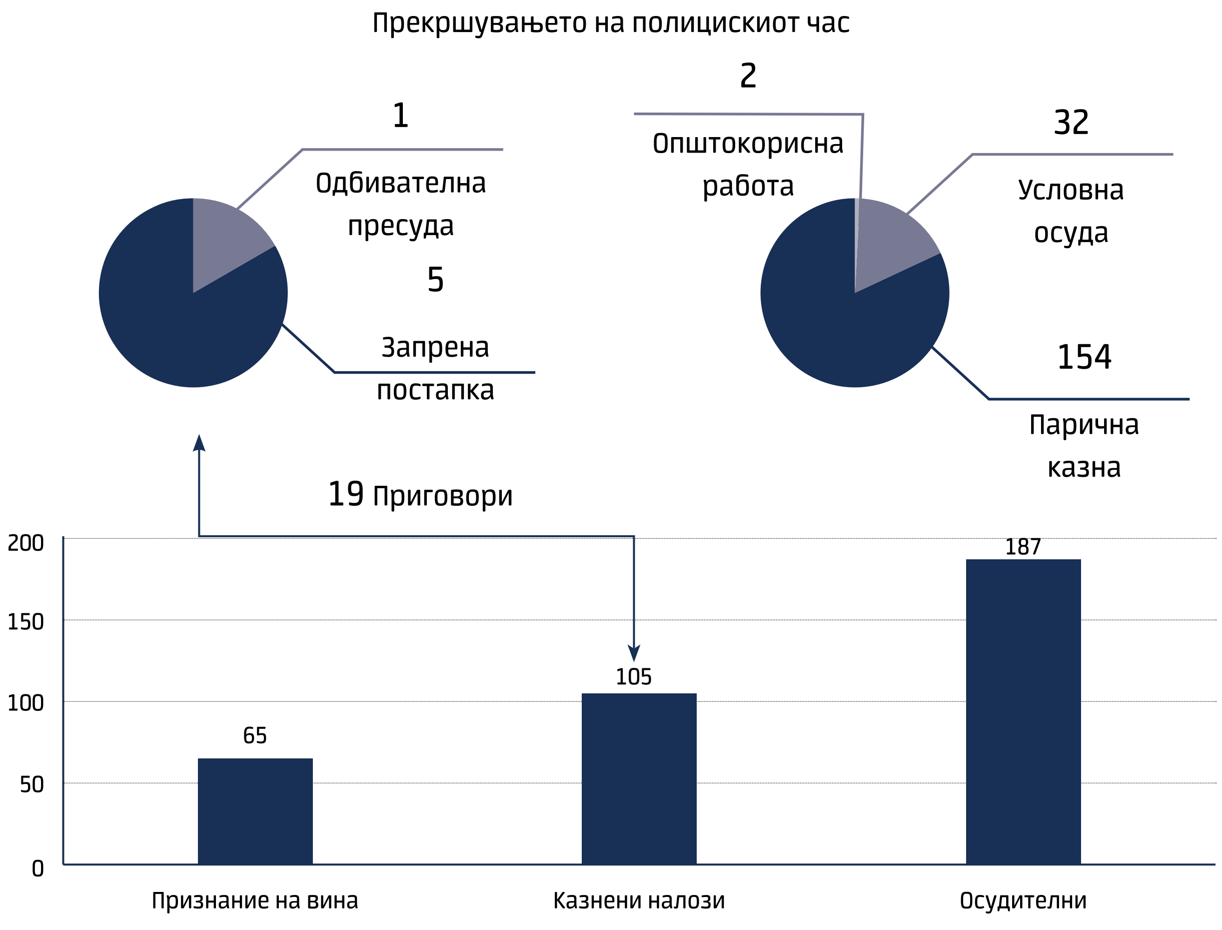
Графички приказ бр.5: Дистрибуција на предмети според вид на дејствија

За дејствијата на обвинетите кои се состоеле од нивно **недозволено групирање** на отворен простор или во затворени простории, од групата на овие 250 предмети се евидентирани само 3 предмети во кои казнената политика има неверојатни осцилации. Имено, казните во овие 3 предмети се движат од 6.150 ден., преку 36.900, па сè до 61.500 ден. , што само по себе во голема мера би значело неусогласеност на судовите во поглед на ова дејствие. Сепак, имајќи предвид дека станува збор за само 3 предмети, истите не би можеле да се земат како соодветен референтен примерок.

Во поглед, пак, на остварувањето на битието на делото со противправните дејствија на **непочитување на мерките за (само)изолација**, евидентирани се 42 предмета или 17% од вкупниот број пресуди. Во истите се среќаваат 9 признанија на вина од страна на обвинетите, со што значително се намалува висината на изречената казна, како и 35 осудителни пресуди, од кои во 32 е изречена парична казна, во 4 условна казна, 3 се ослободителни и 3 одбивателни. Она што се забележува и овде, иако примерокот е значително поголем од претходниот посочен пример, е фактот дека и во овие предмети, паричната санкција има големи варијации, па истата е евидентирана од најниска - 12.300 денари, до највисока - 276.750 денари.

Графички приказ бр.6: Видови одлуки за непочитување на мерките за (само)изолација

Она што е евидентирано како најчесто дејствие кое се квалификува како противправно, во контекст на член 206 од КЗ, е **прекршувањето на полицискиот час**. Од вкупниот број анализирани одлуки, 80 % се однесуваат токму на прекршување на утврдениот полициски час. Од 197 предмети, 65 се завршени со признание на вина, 105 со казнени налози, од кои само 19 имале приговори, а успешноста на приговорите, во смисла на донесување ослободителна пресуда, е само 1 %. Во пет од овие предмети кривичната постапка е запрена по барање на Јавното обвинителство, а во еден е донесена одбивателна пресуда. Преостанатите 187 пресуди се осудителни, од кои: во 2 по признанието на вината е изречена општокорисна работа во траење од 60, односно 90 часа; во 34 е изречена условна осуда, од кои во 18 паричниот износ што е утврден како казна е условен со казна затвор, а во 16 е изречена стандардна условна казна затвор, додека пак во 154 е изречена парична казна. Во оваа секција на дејствија се евидентира најголемото варирање на казната, па така, најниската е нотирана на износ од 6.150 денари, а највисоката на 184.500 денари, при што просечната висина на казната се пресметува на износ од 60.632 денари.



Графички приказ бр. 7: Прекршување на полицискиот час

Кога станува збор, пак, за дејствијата за кои правните лица или нивните законски застапници се гонат како сторители на кривични дела, евидентирани се: 1 предмет во кој дејствието е **прекршување на протоколот за превоз на патници** и е изречена парична казна од 30.847 денари, како и 11 предмети во кои не се почитувани утврдените **мерки за дезинфекција, пополнетост на капацитетите, работно време или, пак, забрана за работа**, од кои во 10 се изречени парични казни од околу 100 000 денари (во просек) и една условна казна.

Со оглед на тоа дека не беше спроведен целосен увид во списите на правосилно завршените предмети, беа анализирани само пресудите. Од вкупниот број пресуди, релација до второстепените одлуки беше најдена само во 35 случаи, а лимитирани беа и податоците кои се однесуваа на евентуалното (не)поднесување редовен правен лек против одлуките, што го прави примерокот несоодветен за на него да се темели каков било заклучок.

4. КОМПАРАТИВЕН ПРЕГЛЕД НА ЗЕМЈИТЕ ОД РЕГИОНОТ

Во овој дел е даден преглед од Хрватска и од Србија, поточно преглед на мерките преземени во време на пандемија од страна на властите за справување со кризата, како и казнено-правните механизми како инструменти ultima ratio за оние кривични дела кои како законско добро ги штитат луѓето од ширењето на заразните болести. Со оглед на фактот дека се казнува погрешното постапување/однесување на физичките и на правните лица за време на пандемија, казнувањето треба да се гледа низ призмата на кривичното и прекршочното право и во согласност со принципите на ultima ratio, non bis in idem и принципот на пропорционалност. Поради ова е даден преглед на прекршочните и казнените одредби на овие земји, како и нивната примена. Во однос на примената/спроведувањето на казнените и прекршочните одредби во овие две земји, податоците не се споредливи бидејќи се преземени од различни извори и се однесуваат на различни периоди.

4.1 Република Хрватска

a. *Основни податоци*

Хрватска е една од ретките држави која не воведе вонредна состојба за време на пандемијата, но на 11 март 2020 година Владата донесе одлука да прогласи епидемија на Ковид-19 во цела Република Хрватска. На 17 март 2020 година, Владата го измени Законот за системот за цивилна заштита, „за заштита на животот и здравјето на граѓаните, зачувување на имотот, стопанската дејност и животната средина и усогласување на постапувањето на правните лица и граѓаните", поради посебни околностите кои не можеле да се предвидат или би можеле да влијаат, и го овласти Штабот за цивилна заштита да донесува одлуки за време на вонредната ситуација.[29] Иако во Уставот на Република Хрватска, вонредна состојба може да се

29 Marijo Rošić and Danka Hržina, 'IZVANREDNE OKOLNOSTI: UTJECAJ BOLESTI COVID-19 NA UČINKOVITU MEĐUNARODNU PRAVOSUDNU I POLICIJSKU SURADNJU I ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA' (2020) <file:///C:/Users/Iva%20Conevska/Downloads/KB_1_365_391%20(2).pdf>.

прогласи по три основи[30], според властите на државата преземањето мерки за справување со кризата било навремено, па немало потреба од прогласување вонредна состојба.[31] Во Хрватска за време на пандемијата не дојде до големо ограничување на човековите права, односно дерогирани беа оние права кои, согласно епидемиолошката состојба, беа насочени кон забрана на контакти и одржување дистанца. Немаше проширување на надлежностите на извршната власт и Парламентот функционираше нормално.[32]

6. Правна рамка

Законот за заштита на населението од заразни болести (ЗЗНЗБ)

Во редовни околности, кои се сè уште во сила во Република Хрватска, врз основа на член 16 став 1 од Уставот[33], слободите и правата можат да се ограничуваат само со закон - заради заштита на слободите и правата на другите луѓе, правниот поредок, јавниот морал и здравјето. Во случај на епидемија или **во случајот со Ковид-19, најмеродавен е Законот за заштита на населението од заразни болести (ЗЗНЗБ)**[34]. Тој како lex specialis предвидува мерки за превенција и контрола на болести, кои се поделени во следниве категории: општи мерки, посебни мерки, без-

30 Уставот на Хрватска признава три вида вонредна состојба: 1. воена состојба, 2. непосредна закана за независноста, единството и опстанокот на Републиката, 3. состојба во која државните органи се спречени редовно да ги извршуваат своите уставни должности. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/1990,135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001,55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014.

31 Naslovnica Vlade RH, ‘Plenković Za Večernji TV: Nema Potrebe Za Proglašavanjem Izvanrednog Stanja u Državi, Reagirali Smo Na Vrijeme’ (4 October 2020) <https://vlada.gov.hr/vijesti/plenkovic-za-vecernji-tv-nema-potrebe-za-proglasavanjem-izvanrednog-stanja-u-drzavi-reagirali-smo-na-vrijeme/29207>.

32 Maja Nastić, ‘ODGOVOR DRŽAVE NA BOLEST COVID-19: Na Primjerima Hrvatske i Sr’ (November 2020) <file:///C:/Users/Iva%20Conevska/Downloads/Pages_from_pravni_vjesnik_vol_36_3_4_5_nastic.pdf>.

33 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/1990,135/1997, 8/1998, 113/2000,124/2000, 28/2001, 41/2001,55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014.

34 Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, pročišćeni tekst zakona, NN 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20. Последните измени на овој закон се од декември 2020 година.

бедносни мерки и други мерки. Со цел да одговори на сузбивањето на пандемијата со Ковид-19, овој закон беше изменет во два наврата, односно во април[35] и во декември 2020 година[36].

Со ЗЗНЗБ[37] - од член 75 до член 79 - се пропишуваат и прекршочни казни за непочитување на мерките за заштита на населението од заразни болести - како за физички, така и за правни лица. Дополнително, во член 7 од ЗБНЗБ е утврдено дека секое правно и физичко лице е должно да постапува согласно мерките за заштита на населението од заразни болести утврдени со овој закон и прописите донесени врз основа на него. Со измената на ЗЗНЗБ од април 2020 година се додава нов член 76 а, со кој се пропишува дека глоба во износ од 8 000 до 15 000 куни (1.057 евра до 1.982 евра) ќе се изрече за прекршок на физичко лице: 1. ако не ги почитува безбедносните мерки за заштита на населението од заразни болести - изолација во неговиот сопствен дом или во друга соодветна просторија, односно самоизолација (член 47 став 2 точка 8); 2. доколку не се почитуваат безбедносните мерки за заштита на населението од заразни карантински болести (член 55 ставови 1 и 2). Исто така, член 79 од ЗЗПЗБ вели дека санитарниот инспектор на Државниот инспекторат може да наплати глоба во износ од 5 000 куни (660 евра) за секое прекршување на одредбите од Законот.

Глава XIX од Кривичниот законик на Република Хрватска - Кривични дела против здравјето на луѓето

Кривично-правниот механизам *спречување на ширењето на заразната болест Ковид-19* е уреден во Главата XIX[38] од Кривичхиот законик на Република Хрватска - Кривични дела против здравјето на луѓето, односно преку примена на член 180 од Кривичниот законик, кој го пропишува кривичното дело *ширење и пренесување на заразна болест*. Објект на заштита во оваа глава е заштитата на здравјето на луѓето, како индивидуално и надиндивидуално добро, односно заштита на здравјето на поединецот.

Кривичниот законик на Република Хрватска за кривичните дела против здравјето на луѓето содржи бланкетни норми, што значи дека Кривичниот законик на Република Хрватска во нивниот опис не ја определува

35 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti NN 47/20

36 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti NN 134/20

37 Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, pročišćeni tekst zakona, NN 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20.

38 Dr. sc. Sunčana Roksandić and Krešimir Mamić, 'ŠIRENJE ZARAZNIH BOLESTI KAO PRIJETNJA OSTVARIVANJU LJUDSKE SIGURNOSTI I KAZNENOPRAVNI MEHANIZMI U SPRJEČAVANJU ŠIRENJA BOLESTI COVID-19' (November 2020) <https://eu.pravo.hr/_download/repository/KB_%281%29-275-307.pdf>.

целата содржина на криминалното однесување, туку само наведува дека ваквото однесување се состои од прекршување на одредени прописи кои регулираат одредена здравствена област. Така треба да се гледаат другите основни закони кои се во сила при утврдувањето на кривичната одговорност, а во случајот на кривичното дело ширење и пренесување заразни болести најмеродавен е ЗЗНЗБ.

Како што беше спомнато и претходно, најмеродавен член од КЗ на Република Хрватска во однос на сузбивањето на Ковид-19 е член 180 од Кривичниот законик[39], кој го пропишува кривичното дело *ширење и пренесување на заразна болест*. За да постои кривичното дело од член 180 став 1 од КЗ на Хрватска треба да има конкретна опасност. Така, кога Кривичниот законик пропишува и за тоа постои опасност од ширење на заразна болест меѓу луѓето, тоа подразбира блиска и непосредна можност за ширење на инфекцијата. Член 180 од КЗ на Хрватска пропишува затвор до две години за оние кои нема да ги почитуваат прописите или наредбите со кои надлежниот државен орган наредува прегледи, дезинфекција, дезинсекција, контрола на глодари, одвојување на пациенти или други мерки за спречување и сузбивање на заразни болести, меѓу луѓето и заради спречување и сузбивање на заразни болести кај животните, од кои потоа можат да заболат и луѓето, па затоа постои опасност од ширење заразни болести меѓу луѓето или пренесување заразни болести од животните на луѓето (став 1 од член 180).

Квалификаторниот облик на делото е опфатен во став 2 од член 180, каде што за разлика од основниот облик кривичното дело е сторено кога сторителот ќе зарази друг со опасна заразна болест, без да ги почитува мерките за заштита.[40] КЗ на Република Хрватска во ставот три предвидува казна и за небрежно сторување на делата од став 1 и став 2 од член 180 од КЗ на Република Хрватска. Понатаму, во став 4 од член 180 се предвидува дека за кривичното дело од став 2 на овој член (се работи за полово преносլива болест), сторителот ќе се гони по предлог на оштетениот, освен ако кривичното дело е сторено на штета на дете. За кривичното дело ширење и пренесување заразна болест од член 180 од КЗ на Хрватска, може да одговараат и физички и правни лица. Настанувањето на потешки последици од пропишаните во член 180 од КЗ е регулирано во член 192 од КЗ на Република Хрватска.

39 Narodne novine br. 125 07.11.2011 Kazneni zakon: GLAVA DEVETNAESTA

40 Оној кој, без да ги почитува мерките за заштита, ќе зарази друг со опасна заразна болест, ќе се казни со затвор до три години (став 2 од член 180).

В. Спроведување

Во однос на примената на казнено-правниот механизам, во извештајот на Владата на Република Хрватска[41] е наведено дека од почетокот на 2020 година, заклучно со 7 октомври 2021 година, полициски службеници на МВР поднеле 216 кривични пријави против сторители на кривичното дело ширење и пренесување на заразна болест од член 180 став 1 од Кривичниот законик на Република

Хрватска, од кои 76 пријави се поднесени во 2020 година, а останатите во 2021 година.

Заклучно со ноември 2020 година[42] во Хрватска нема ниту една правосилна пресуда по член 180 од Кривичниот законик, *ширење и пренесување заразни болести* и член 180 од Кривичниот законик, кој е во врска со член 192, *тешки кривични дела против здравјето на луѓето*.

За разлика од тоа, ЗЗНЗБ во Република Хрватска има широка и ефективна примена[43] во однос на казнувањето за сузбивање на пандемијата, за што како посебно корисни се покажаа последните две измени на ЗЗНЗБ. Во однос на Одлуката на Министерството за здравство на Република Хрватска од 11 март 2020 година за прогласување епидемија од Ковид-19 предизвикана од вирусот SARS-CoV-2, како и Одлуката за посебна безбедносна мерка изолација на лица во сопствениот дом или во друг соодветен простор (само)изолација, од 14 март 2020 година до јануари 2021 година се издадени вкупно 12.734 решенија. Во однос на донесените решенија, врз основа на членовите 75, 76 и 76а од ЗЗНЗБ од 1 јануари до 31 декември 2020 година има: 12 обвиненија, 17 мандатни прекршочни потерници, 614 прекршочни налози - вкупниот износ на собраните прекршочни налози изнесува 533.813 куни, 103 глоби на местото каде што е сторен прекршокот - вкупниот износ на наплатените мандатни казни изнесува 180.000 куни, 70 правосилни судски пресуди – во кои прекршочниот суд на обвинетиот му изрекол опомена или глоба во износ од 300 до 8 000 куни и 29 жалби поднесени против првостепени одлуки кои

41 VLADA REPUBLIKE HRVATSKE, 'IZVJEŠĆE O UČINCIMA PROVEDBE MJERA IZ ZAKONA O ZAŠTITI PUČANSTVA OD ZARAZNIH BOLESTI TIJEKOM EPIDEMIJE BOLESTI COVID-19 UZROKOVANE VIRUSOM SARS-COV-2 U REPUBLICI HRVATSKOJ, za razdoblje od 1. lipnja do 31. kolovoza 2021. - provedba Zaključka Hrvatskoga sabora .' (2021) <https://vlada.gov.hr/en>.

42 Согласно податоците наведени во статијата: Dr. sc. Sunčana Roksandić and Krešimir Mamić (n 10).

43 VLADA REPUBLIKE HRVATSKE, Izvješće o učincima provedbe mjera iz Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti tijekom epidemije bolesti Covid-19 uzrokovane virusom SARS-COV-2 u Republici Hrvatskoj, za razdoblje od 16. siječnja do 31. svibnja 2021. - provedba Zaključka Hrvatskoga sabora.

се однесуваат на самоизолација.[44] Од горенаведеното може да се види дека механизмот на кривичната правда, како репресивна компонента на целокупниот систем за спречување на ширењето на заразните болести, е навистина сфатен како ultima ratio и Хрватска се стреми кон тоа да постигне доброволна примена на превентивни мерки од страна на населението, како општоприфатен модел на однесување.

44 ibid.

4.2 Република Србија

a. Основни податоци

Српскиот Устав содржи опсежни одредби за вонредна состојба, а појавата на коронавирусот беше можност одредбите во Уставот на Република Србија од 2006 година[45] за првпат да се применат во практиката.[46] Вонредна состојба може да се прогласи кога некоја јавна опасност го загрозува опстанокот на државата или на граѓаните, а е последица на воени или невоени предизвици, ризици и безбедносни закани. Вонредна состојба се воведува поради терористички напади и други загрозувања на јавниот ред и територијален интегритет, но и поради епидемиолошки заболувања кај луѓето. Уставниот суд на Србија потврди дека појавата на заразната болест КОВИД-19 и опасноста од неконтролирано ширење може да се сметаат за опасност што значително го загрозува здравјето на општата популација, загрозувајќи го нормалниот тек на животот во земјата, вклучително и функционирањето на нејзините институции, јавните служби и здравствениот систем.[47]

По појавата на Ковид-19 на 15 март 2020 година Република Србија воведе вонредна состојба.[48] Сепак, оваа одлука првично не беше потврдена од Парламентот, на пленарна седница, како што налага српскиот Устав. Претставниците на пратеничките групи не беа ни консултирани пред нејзиното прогласување, иако клучните граѓански и политички права беа суспендирани, односно Србија воведе строги рестриктивни мерки, кои - меѓу другото - вклучуваа и полициски час, што повремено траеше и повеќе од 80 часа. Пандемијата доведе до зголемена персонализација на моќта, при што претседателот Вучиќ ја имаше водечката улога во борбата против пандемијата.[49]

За време на вонредната состојба, извршната власт носеше уредби со законска сила. Српскиот парламент се состануваше само за

45 Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, broj 98/2006.

46 Вонредна состојба во Србија беше воведена и во март 2003 година, по атентатот на премиерот Ѓинѓиќ.

47 Maja Nastić, 'ODGOVOR DRŽAVE NA BOLEST COVID-19: Na Primjerima Hrvatske i Sr' (November 2020) <file:///C:/Users/Iva%20Conevska/Downloads/Pages_from_pravni_vjesnik_vol_36_3_4_5_nastic.pdf>

48 Vlada na Republike Srbije, 'UKINUTO VANREDNO STANJE U SRBIJI' (2020) <https://www.poverenik.rs/sr-yu/covid-19-i-za%C5%A1titi-podataka-o-li%C4%8Dnosti/3344-%D1%83%D0%BA%D0%B8%D0%BD%D1%83%D1%82%D0%BE-%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%BE-%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D1%83-%D1%81%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B8.html>.

49 Simonida Kacarska and Milacic, Filip, 'Democracy and the State of Emergancy - Functioning of Institutions in Times of Crisis' (January 2021) <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/17440.pdf>.

да ги потврди одлуките на извршната власт, без конфронтирачки размислувања. Владата се обиде да замолчи дел од медиумите и вршеше зголемен притисок врз новинарите со обиди за централизирање на ширењето на информациите и ограничување на медиумските слободи. Дополнително, бидејќи и Уставниот суд беше нем, немаше соодветна контрола на извршните активности.[50]

Што се однесува до ограничувањето на човековите права за време на вонредната состојба, Уставот на Србија[51] има слично решение како Уставот на Хрватска. При прогласувањето вонредна состојба, дозволени се отстапувања на човековите и малцинските права загарантирани со Уставот. Отстапувањето треба да се применува само доколку е потребно и само до степен до кој е потребно. Мерките за отстапување не смеат да доведат до разлики врз основа на раса, пол, јазик, религија, националност или социјално потекло. Исто така, Србија дерогираше од Европската конвенција за човековите права (понатаму во текстот ЕКЧП) во врска со вонредната состојба воведена поради ширењето на Ковид-19.[52] Вонредната состојба во Република Србија беше укината на 6 мај 2020 година.[53]

Подолу во текстот ќе биде прикажана правната рамка во делот на прекршочното и казненото законодавство за справување со епидемијата, која е во примена за време на вонредната состојба и по нејзиното укинување, на 6 мај 2020 година.

6. Правна рамка

Санкции за време на вонредна состојба

Веднаш по воведувањето вонредна состојба, во делот на прекршочните казни, покрај Законот за заштита на населението од заразни болести (елабориран подолу во текстот), Владата на Србија со копотпис на претседателот на Републиката донесе Уредба за прекршоци за прекршување на наредбата на министерот за внатрешни работи за ограничување и забрана за движење на

50 ibid.

51 Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, broj 98/2006.

52 Билјана Котевска, „По разнишани скалила: За човековите права и Ковид-19 во Северна Македонија по дерогирањето од Европската конвенција за човекови права“ (Институт за европска политика (ЕПИ) Скопје, 13 април 2020) <https://epi.org.mk/wp-content/uploads/2020/04/ECHR-COVID19-MK.pdf>.

53 “Službenom glasniku RS”, broj 65/2020

лица на територијата на Република Србија.[54] Оваа уредба беше во сила до 9 април 2020 година. Со таа уредба беше пропишано дека секој што ќе ја прекрши забраната за движење за време на вонредна состојба, ќе биде казнет со парична казна од 50 до 150 илјади динари. Но, во уредбата беше наведено дека прекршочна постапка може да се поведе и да се заврши и ако кривичната постапка против обвинетиот претходно била правосилно завршена за кривично дело кое ги вклучува карактеристиките на горенаведениот прекршок, што е спротивно на принципот ne bis in idem, според кој не се дозволени отстапувања. Меѓутоа, Уставниот суд на Република Србија, со решение од 17 септември 2020 година[55], утврди неусогласеност на можноста за прекршочно гонење на обвинетиот по правосилното завршување на кривичната постапка за кривично дело.

Прекршочните казни се содржани и во Уредбата за ограничување на малопродажната цена на заштитната опрема за време на вонредна состојба прогласена поради болеста Ковид-19 предизвикана од вирусот SARS-CoV-2[56] и Уредбата за мерки во време на вонредна состојба[57]. Честото менување на уредбите ја доведе во прашање предвидливоста на правните прописи и можноста граѓаните да ги следат самите измени.[58]

Што се однесува до кривичната одговорност, епидемијата од коронавирусот веднаш по прогласувањето на вонредната состојба актуализира две кривични дела во Република Србија. Првото кривично дело - *непочитување на здравствените прописи за време на епидемијата* е регулирано со член 248 од Кривичниот законик[59], второто дело – *пренесување на заразни болести* е регулирано во член 249 од Кривичниот законик[60].

54 Уредба о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије: 39/2020-3, 126/2020-21 (УС) 2021 [05 број 53-2760/2020].

55 Решение бр. IUo-45/2020, од 17 септември 2020 година.

56 "Sl. glasnik RS", br. 40/2020

57 "Sl. glasnik RS", br. 31/2020, 36/2020, 38/2020 i 39/2020.

58 Unforeseeability and abuse of criminal law during the covid-19 pandemic in Serbia, (PDF) UNFORESEEABILITY AND ABUSE OF CRIMINAL LAW DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN SERBIA (researchgate.net)

59 „Службен весник на РС", бр. 85/2005, 88/2005 - кор., 107/2005 - кор., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.

60 „Службен весник на РС", бр. 85/2005, 88/2005 - кор., 107/2005 - кор., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.

Битијата на овие кривични дела и нивната примена ќе бидат елаборирани подолу во текстот.

Санкции по укинувањето на вонредната состојба – нормативна рамка

Закон за заштита на населението од заразни болести[61]

Со овој закон се уредува заштитата на населението од заразни болести, се утврдуваат заразните болести кои го загрозуваат здравјето на населението во Република Србија и чие спречување и сузбивање е од општ интерес за Република Србија, мерките за заштита на населението од овие болести, нивното спроведување и обезбедувањето средства за нивно спроведување, надзорот, како и други прашања од значење за заштитата на населението од заразни болести. Во овој закон се утврдени и казнените одредби од член 77 до член 85а од Законот, односно прекршочните санкции.

Со цел да одговори на новите предизвици што произлегоа од пандемијата со Ковид-19, овој закон беше изменет во два наврата во текот на 2020 година. Првите измени и дополнувања на Законот за заштита на населението од заразни болести следуваа веднаш по укинувањето на вонредната состојба, во мај 2020 година.[62] Со овие измени се изменува, односно се зголемува износот на паричните казни кои физичките и правните лица треба да ги платат за прекршување на Законот и одлуките на надлежните органи. Со овие измени, физичките лица треба да платат од 50 000 до 150 000 динари (425 евра до 1.275 евра), а правните лица од 50 000 до 500 000 динари (425 евра до 4.249 евра) доколку не ги почитуваат одредбите од Законот за заштита на населението од заразни болести и одлуките донесени врз основа на овој закон.[63] Вторите измени и дополнувања на овој закон беа донесени на 13 ноември 2020 година.[64]

61 Zakon o zaštita stanovništva od zaraznih bolesti ("Sl. glasnik RS", br. 15/2016, 68/2020 i 136/2020)

62 „Službeni glasnik Republike Srbije" (broj 68 od 10.05.2020.) https://www.paragraf.rs/glasila/rs/sluzbeni-glasnik-republike-srbije-68-2020.html

63 paragraflex, 'ZAKON O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O ZAŠTITI STANOVNIŠTVA OD ZARAZNIH BOLESTI: Fizička Lica Koja Ne Poštuju Odluke Nadležnih Organa Kazniće Se Iznosom Od 50.000 Do 150.000 Dinara, a Pravni Subjekti Od 50.000 Do 500.000 Dinara' (May 2020) <https://paragraflex.rs/dnevne-vesti/150520/150520-vest8.html>.

64 propisi.com, 'ZAŠTITA OD ZARAZNE BOLESTI' (November 2020) <http://propisi.com/zastita-od-zarazne-bolesti44.html>.

Член 248 и член 249 од Кривичниот законик на Република Србија

Кога станува збор казнено-правниот механизам во спречувањето на ширењето на заразната болест *Ковид*-19, тој е уреден во Глава X од Кривичен законик на Република Србија - Кривични дела против здравјето на луѓето.[65] Објект на заштита во оваа глава е заштитата на здравјето на луѓето. Кога станува збор за казнено-правниот механизам и за заштитните казнено-правни механизми за време на пандемијата со *Ковид*-19, најмеродавни се членовите 248 (непостапување по здравствените прописи за време на епидемија) и 249 (пренесување на заразни болести) од КЗ на Република Србија. Станува збор за одредби од бланкетна природа, што значи дека за нивна примена треба да се земат предвид и другите правни норми кои можат да бидат содржани во законите, како и во подзаконските акти.

Кривичното дело *пренесување на заразна болест* од член 248 од КЗ на Република Србија го извршува тој што не постапува во согласност со прописите, решенијата или наредбите за сузбивање или спречување на заразни болести, а како последица на тоа се пренесува заразна болест. Пропишаната казна за ова дело е затвор до три години. Кривичното дело е сторено со непостапување во согласност со прописите, решенијата или наредбите, а последица на делото е апстрактна опасност по животот или по здравјето на луѓето. За вината е потребна умисла, односно сторителот треба да биде свесен за постоењето на епидемијата и да постапува спротивно на одредени мерки за нејзино сузбивање или спречување.[66] КЗ на Република Србија не предвидува можност ова дело да биде сторено од небрежност.

Кривичното дело *пренесување на заразни болести* од член 249 од КЗ на Република Србија го извршува тој што не постапува според прописите, одлуките или наредбите за сузбивање или за спречување на заразни болести, што резултира со пренос на заразна болест. Пропишаната казна за ова дело е, исто така, затвор во траење до три години. Како и со претходното кривично дело, дејствието на извршување може да се состои од сторување или од пропуштање. Последица на ова кривично дело е пренесување на заразна болест, која е елемент на кривичното дело, и чие сторување може да биде со умисла или со свесна небрежност.[67] Сторителот треба да биде свесен за постоењето на

65 Кривични законик "Службеном гласнику РС", бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019

66 Pravni portal, 'Krivično Delo Nepostupanje Po Zdravstvenim Propisima Za Vreme Epidemije i Krivično Delo Prenošenje Zarazne Bolesti' (2020) <Krivično delo Nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije i krivično delo Prenošenje zarazne bolesti>.

67 ibid.

заразната болест и да постапува спротивно на прописите за нејзино сузбивање, поради што болеста може да се пренесе, да го сака пренесувањето на болеста и да се согласи болеста да биде пренесена.

Двете кривични дела содржат норми од бланкетна природа, што значи дека за нивна примена треба да се земат предвид и другите соодветни прописи или наредби и одлуки. Наведените прописи, одлуки и наредби треба да се однесуваат на сузбивање или спречување на заразните болести. Тешките облици на овие две кривични дела (настанувањето на потешки последици од пропишаните) се содржани во член 259 од КЗ на Република Србија.

В. Спроведување[68]

При изработката на анализата „Работата на судовите за време на епидемијата од заразната болест Ковид-19“,[69] авторите Васиќ и Мандиќ користеле податоци од прекршочните судови (четирите најголеми судови за прекршоци во Србија) за вкупниот број поведени прекршочни постапки спроведени врз основа на Законот за заштита на населението од заразни болести, како и за прекршоците пропишани со уредби на Владата на Република Србија. Во анализата се прикажани податоци за кривичните постапки, пред сè во однос на член 248 и 249 од КЗ на Република Србија од четирите најголеми судови во Србија (судовите во Белград, Крагуевац, Нови Сад и Ниш).

Податоците во самата анализа во делот на прекршочните постапки се поделени на два периода. Првиот период е од 15 март 2020 година (од прогласувањето на вонредната состојба), па сè до нејзиното завршување на 6 мај 2020 година. Вториот период е по завршувањето на вонредната состојба, заклучно со 15 септември 2020 година.

Прекршочните постапки кои се водат за прекршоци пропишани со Законот за заштита на населението од заразни болести се прикажани во следнава табела:

68 Податоците во овој дел се земени од анализата: Milena Vasić and Sofija Mandić, ‘Rad Sudova Tokom Epidemije Zarazne Bolesti COVID-19’ (OSCE Serbia, January 2021) <https://www.osce.org/files/f/documents/4/d/484163.pdf>.

69 Ibid.

Период	15. 3. 2020 – 6. 5. 2020	6. 5. 2020 – 15. 9. 2020
Прекршочен суд во Белград	Нема добиено барање за поведување прекршочна постапка	Примени се 11 барања заповедување прекршочна постапка
Прекршочен суд во Нови Сад	5 прекршочни постапки	78 прекршочни постапки
Прекршочен суд во Крагуевац	Нема добиено барање за поведување прекршочна постапка	Примено е едно барање за поведување прекршочна постапка
Прекршочен суд во Ниш	Нема добиено барање за поведување прекршочна постапка	8 прекршочни постапки

Прекршоци пропишани со уредбите на Владата на Република Србија за времетраење на вонредната состојба (бројките се прикажани во табелата):

Период	15. 3. 2020 – 6. 5. 2020	6. 5. 2020 – 15. 9. 2020
Прекршочен суд во Белград	800 барања за поведување прекршочна постапка	696 барања за поведување прекршочна постапка
Прекршочен суд во Нови Сад	192 прекршочни постапки	165 прекршочни постапки
Прекршочен суд во Крагуевац	63 прекршочни постапки	100 прекршочни постапки
Прекршочен суд во Ниш	378 прекршочни постапки	Нема постапки

Од табелата може да се заклучи дека повеќе прекршочни постапки се водени за прекршоците пропишани со уредбите на Владата на Република Србија за времетраење на вонредната состојба. Меѓутоа, во самата анализа[70] е наведено дека прашањето за основите на прекршочната казна е проблематично во пресудите што се донесени по престанувањето на важењето на Уредбата за прекршување на наредбата на министерот за внатрешни работи за ограничување и забрана за движење на лица на територијата на Република Србија. Голем број пресуди за прекршоци пропишани со оваа уредба се донесени за постапки извршени по 9 април 2020 година, кога оваа уредба престана да важи, а пресудите по оваа основа се носеа до септември 2020 година.

Во анализата[71] се прикажани податоци добиени од основините судови, за вкупниот број правосилно завршени предмети за постапки поведени во периодот од 15.3.2020 до 15.9.2020 година за кривични дела од член 248 од Кривичниот законик (непочитување на здравствените прописи за време на епидемијата) и член 249 од Кривичниот законик (пренесување на заразна болест).

Од Првиот основен суд во Белград се доставени податоци дека во овој период правосилно се завршени 4 постапки за кривично дело од член 248 од КЗ. Од Основниот суд Ниш навеле дека во овој период нема второстепени пресуди. Од Основниот суд во Крагуевац, иако не биле доставени податоци за второстепени пресуди, правосилно се завршени 12 постапки за кривично дело по член 248 од КЗ, додека од Основниот суд Нови Сад се доставени податоци дека правосилно се завршени 23 предмети по член 248 од КЗ и 22 предмета по член 249 од КЗ.

Што се однесува до кривичните постапки по овие кривични дела од член 248 од Кривичниот законик (*непочитување на здравствените прописи за време на епидемијата*) и член 249 од Кривичниот законик (*пренесување на заразна болест*), покренати од страна на основните обвинителства во Белград, Нови Сад, Крагуевац и Ниш, состојбата е следна:

70 Milena Vasić and Sofija Mandić, 'Rad Sudova Tokom Epidemije Zarazne Bolesti COVID-19' (OSCE Serbia, January 2021) <https://www.osce.org/files/f/documents/4/d/484163.pdf>

71 ibid. стр.16

Период	15. 3. 2020 – 6. 5. 2020	6. 5. 2020 – 15. 9. 2020
Прво основно јавно обвинителство во Белград	6 обвинетелни предлози за кривично дело од член 248 КЗ	Не се доставени информации
Основно јавно обвинителство во Нови Сад	85 постапки за кривично дело од член 248 од Кривичниот законик	12 постапки за кривично дело од член 248 од КЗ
Основно јавно обвинителство во Ниш	43 постапки за кривични дела против здравјето на луѓето	16 постапки за кривични дела против здравјето на луѓето
Основно јавно обвинителство во Крагуевац	Покрената постапка против 48 лица под сомнение дека сториле кривично дело од член 248 од КЗ	Покрената постапка против едно лице под сомнение дека сторил кривично дело од член 248 од КЗ

Одговорите укажуваат на тоа дека за време на вонредната состојба четирите обвинителства покренале вкупно 182 постапки за кривично дело непочитување на здравствените прописи за време на епидемијата. По завршувањето на вонредната состојба, заклучно со 15 септември 2020 година, се поведени 17 постапки за кривично дело непочитување на здравствените прописи за време на епидемијата.

Во анализата, исто така, е наведено дека притворот за делото од член 248 од Кривичниот законик, непочитување на здравствените прописи за време на епидемијата, е одредуван само за време на вонредната состојба, но не и по нејзиното укинување.

4.3 Заклучок

Од горенаведеното може да се види дека механизмот на кривичната правда, како репресивна компонента на целокупниот систем за спречување на ширењето на заразните болести, е навистина сфатен како ultima ratio и дека Хрватска се стреми кон тоа да постигне доброволна примена на превентивни мерки од страна на населението, како општоприфатен модел на однесување.

Од прегледот може да се заклучи дека механизмот на кривичната правда, како репресивна компонента на целокупниот систем за спречување на ширењето на заразните болести, е повеќе користен во Србија, отколку во Хрватска.

Исто така, може да се заклучи дека повеќе кривични постапки за кривични дела против здравјето на луѓето, пред сè за членот 248 од КЗ на Република Србија, се покренувани за време на вонредната состојба. Република Србија има поголем број прекршочни постапки кои се водат за прекршоци пропишани со Законот за заштита на населението од заразни болести, отколку за прекршоци пропишани со уредбите на Владата на Република Србија за времетраење на вонредната состојба. Исто така, повеќе прекршочни постапки се водени за прекршоците пропишани со уредбите на Владата на Република Србија за времетраење на вонредната состојба.

5. ЗАВРШНИ ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

- Меѓународните стандарди воспоставени за примената на човековите права мора да се почитуваат и во вонредни услови, како што е пандемијата предизвикана од Ковид-19. Сепак, за време на пандемија потребно е да се аплицираат тестовите за правилна примена на овие стандарди, кои подразбираат нивна пристапност, предвидливост и јасност.

- Во услови на прогласена вонредна состојба, законската регулатива претпоставува дека битието на кривичното дело треба да биде предвидено на начин кој им овозможува на граѓаните да го разберат во целост неговото значење и предвидената санкција во случај на негово сторување и затоа треба да се пристапи кон измени и дополнувања на Кривичниот законик, во насока на прецизирање на законските одредби со кои се регулираат кривичните дела против здравјето, земајќи ги предвид меѓународните стандарди.

- Честото менување и дополнување на мерките за заштита на здравјето на населението доведуваат до правна несигурност кај граѓаните и општа недоверба во правниот систем. Кривичните дела против здравјето, наведени во Кривичниот законик, кои предвидуваат кривична одговорност за непочитување на мерките што се однесуваат на заштитата на здравјето и спречувањето на ширењето на заразните болести покренаа многу полемики во однос на нивното дефинирање.

- Отстапувањето од предвидливоста и прецизноста на кривичните одредби, односно на поведенијата кои се забранети, не се јасно дефинирани во Кривичниот законик. При дефинирањето на овие одредби, не се земени предвид стандардите за кривична одговорност, особено неможноста за кривична одговорност доколку кривичното дело не било предвидено како такво во времето на неговото сторување.

- Големиот број кривични пријави од страна на Обвинителството, како и голем број предлози за казнен налог, укажуваат на тоа дека државните институции во случаи на пандемија и вонредна состојба веднаш пристапувале кон рестриктивни мерки и примена на одредби од Кривичниот законик, не применувајќи поблаги мерки со цел да им го доближат на граѓаните значењето на опасноста од заразни болести. Најголем дел од пресудите се врз основа на признание на вина и без да се поведе постапка во која би се објаснило битието на кривичното дело. Ова доведува до скратување на кривичната постапка и добивање помала казна, а притоа изостанува превентивната улога на самата казна.

- Неконзистентното постапување на Уставниот суд на РСМ во однос на сите уредби со законска сила кои ги донесе Владата за време на вонредната состојба не придонесува кон владеење на правото. Ова од причина што Уставниот суд на РСМ ex officio можел да одлучи по сите уредби со законска сила, заради заштита на правата на граѓаните и спречување на истата состојба во иднина, почитувајќи ги пред сè меѓународните стандарди.