

Igor Cimeša*

Zabrana i ograničenje kretanja: krivično djelo ili prekršaj?

Sadržaj

1. Uvod
2. Bitna obilježja krivičnog djela iz čl. 195 KZRS
3. Da li je odluka o zabrani i ograničenju kretanja zdravstvena mjera?
4. Suzbijanje i sprečavanje širenja zaraznih bolesti: zakonodavni okvir u Republici Srpskoj
5. Karakter odluke o zabrani i ograničenju kretanja na teritoriji Republike Srpske
6. Zaključak

1. Uvod

Od uvođenja zabrane i ograničenja kretanja na teritoriji Republike Srpske¹ u praksi organa nadležnih za krivično gonjenje postavilo se pitanje da li kršenje ove zabrane predstavlja radnju izvršenja krivičnog djela. Nepostupanje po zdravstvenim propisima za vrijeme epidemije iz čl. 195 Krivičnog zakonika Republike Srpske (KZRS)² ili se, pak, radi o prekršaju. Iz izvještaja Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske³ proizlazi da su policijski službenici u Republici Srpskoj, za nepoštovanje zabrane i ograničenja kretanja, izdavali prekršajne naloge u skladu sa čl. 22 Zakona o javnom redu i miru Republike Srpske (ZJRM).⁴ S druge strane, kršenje mjera kojima je pojedinim građanima određena (samo)izolacija ili karantin, u konsultacijama sa

* Autor je okružni javni tužilac u Okružnom javnom tužilaštvu Banjaluka.

¹ Republički štab za vanredne situacije donio je Zaključak o zabrani i ograničenju kretanja na teritoriji RS br. 16-3/20 od 06. 04. 2020. (*Zaključak*). Prethodno, Štab je donio četiri zaključka kojima je regulisana ista materija, pa su donošenjem *Zaključka* stavljeni van snage prethodni zaključci i to: Zaključak o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji RS br. 05/1-20 od 21. 03. 2020; Zaključak o dopuni Zaključka o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji RS br. 07/5-20 od 23. 03. 2020; Zaključak o dozvoli kretanja licima sa navršenih 65 i više godina života br. 11-3/20 od 30. 03. 2020. i Zaključak o zabrani kretanja u dane vikenda br. 15-2/20 od 03. 04. 2020. Takođe, 13. 04. 2020. produženo je važenje *Zaključka* do 27. 04. 2020.

² *Sl. gl. RS* 64/17.

³ Ministarstvo unutrašnjih poslova RS svakodnevno izvještava javnost o stanju javnog reda i mira putem saopštenja na službenim internet stranicama ministarstva www.mup.vladars.net, očitavanje: 15. 04. 2020.

⁴ *Sl. gl. RS* 11/15. Čl. 22 ZJRM glasi: „Ko ne postupi po naredbi ili rješenju državnog organa u vezi sa ograničenjem ili zabranom kretanja ili zadržavanja lica na određenim javnim mjestima ili područjima, ili ko se ne udalji iz grupe koju je ovlašćeni policijski službenik upozorio da se razide, kazniće se novčanom kaznom od 500 KM do 1.500 KM.“

nadležnim okružnim javnim tužiocima, pravilno je kvalifikovano kao krivično djelo iz čl. 195 KZRS.⁵

Kao što je poznato, navedenim *Zaključkom* Republički štab za vanredne situacije u cilju sprečavanja širenja bolesti izazvane novim virusom korona (COVID-19) u Republici Srpskoj zabranio je kretanje licima sa navršenih 65 godina života i više od 00:00 do 24:00 časa, svim licima (bez obzira na godine života) u vremenu od 20:00 do 05:00 časova, te svim licima izvan njihovog mjesta prebivališta/boravišta od subote u 12:00 do nedjelje u 18:00 časova. Takođe, *Zaključkom* je određeno na koja lica se navedene zabrane i ograničenja ne odnose (tačka 2), kao i izuzeci od zabrane i ograničenja kretanja (tačka 3).

U nastavku ću iznijeti svoje mišljenje i obrazložiti zašto smatram da nepoštovanje zabrane i ograničenja kretanja za vrijeme epidemije zarazne bolesti predstavlja radnju izvršenja krivičnog djela iz čl. 195 KZRS. Imajući u vidu da je Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine donio odluku da je postupanje u krivičnim predmetima protiv zdravlja stanovništva apsolutni prioritet svih pravosudnih institucija u Bosni i Hercegovini,⁶ kao i da je Uredbom sa zakonskom snagom o rokovima i postupanju u sudskim postupcima za vrijeme vanrednog stanja za teritoriju Republike Srpske⁷ propisano da rokovi ne prestaju teći u hitnim postupcima, kojim se, između ostalih, smatraju i postupci koji se vode za krivična djela iz čl. 194 i 195 KZRS, ovo pitanje zaslužuje poseban osvrt. U tom smislu, u radu se prvo daje kratak osvrt na bitna obilježja krivičnog djela iz čl. 195 KZRS, potom se analizira pitanje da li odluka o zabrani i ograničenju kretanja, koja je trenutno na snazi u Republici Srpskoj, predstavlja zdravstvenu mjeru, nakon čega je kratko analiziran zakonodavni okvir u Republici Srpskoj u pogledu mjera za suzbijanje i sprečavanje širenja zaraznih bolesti. Potom se analizira odredba čl. 43 st. 2 t. 1) Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, koja, kao jednu od vanrednih mjera za suzbijanje i sprečavanje zaraznih bolesti propisuje i ograničenje kretanja. U završnom dijelu rada sumiraju se izneseni argumenti, naime da kršenje odluke o zabrani i ograničenju kretanja predstavlja, odnosno da može predstavljati radnju izvršenja krivičnog djela iz čl. 195 KZRS.

2. Bitna obilježja krivičnog djela iz čl. 195 KZRS

Prije svega, treba napomenuti da je krivično djelo iz čl. 195 KZRS smješteno u glavu XVII ovog zakonika (krivična djela iz grupe krivičnih djela protiv zdravlja ljudi). Radnju izvršenja ovog krivičnog djela predstavlja nepostupanje po propisima, odlukama ili naredbama kojima se određuju mjere za suzbijanje ili sprečavanje epidemije kakve zarazne bolesti kod ljudi. Šta se smatra zaraznim bolestima kod ljudi i epidemijom takve bolesti određeno je u Zakonu o zaštiti

⁵ Kao primjer može poslužiti saopštenje Ministarstva unutrašnjih poslova RS od 07. 04. 2020: „Policijskoj stanici Gradiška, 06. 04. 2020., oko 22,00 časova, prijavljeno je da je Republički granični karantin u Gradišci, samovoljno napustilo lice A.D. iz Prnjavora, kojem je 06. 04. 2020. rješenjem Republičke uprave za inspeksijske poslove RS određena mjera smještaja u karantin u trajanju od 14 dana. O svemu je obaviješten dežurni okružni javni tužilac Okružnog javnog tužilaštva Banjaluka koji je naložio da se lice pronađe i smjesti u opštinski karantin Prnjavor, a da se nakon kompletiranja i dokumentovanja predmeta Okružnom javnom tužilaštvu, dostavi izvještaj protiv A.D. za krivično djelo Nepostupanje po zdravstvenim propisima za vrijeme epidemije.“ Više o tome: <https://mup.vladars.net/index.php?vijest=23198&vrsta=saopstenja>, očitavanje: 14. 04. 2020.

⁶ Zaključci usvojeni na telefonskoj sjednici VSTS BiH od 26. 03. 2020. Dostupno na: www.vstv.pravosudje.ba, očitavanje: 14. 04. 2020.

⁷ *Sl. gl. RS* 32/20.

stanovništva od zaraznih bolesti.⁸ Kako se ističe u teoriji krivičnog prava, riječ je o pravom krivičnom djelu nečinjenja, bez obzira na to što se nepostupanje može manifestovati i u radnjama činjenja suprotnim od onih koje je trebalo preduzeti.⁹ Takođe, vrijeme izvršenja predstavlja bitno obilježje ovog krivičnog djela, jer ga je moguće izvršiti samo za vrijeme epidemije zarazne bolesti kod ljudi. Pored navedenog, predmetno krivično djelo je blanketnog karaktera, pri čemu, za utvrđivanje šta sve predstavlja radnju izvršenja od značaja su ne samo propisi, nego i pojedinačni akti nadležnih organa.¹⁰ Posljedica ovog krivičnog djela je apstraktna opasnost, a za krivičnu odgovornost potreban je umišljaj ili nehat.

Za razliku od ovako određene radnje izvršenja krivičnog djela iz čl. 195 KZRS, radnja izvršenja prekršaja iz čl. 22 ZJRM postavljena je mnogo šire. Naime, dok je za postojanje krivičnog djela potrebno da propisi, odluke ili naredbe nadležnih organa imaju poseban „kvalitet“, tj. da se ovim opštim ili pojedinačnim aktima propisuju mjere za suzbijanje ili sprečavanje epidemije kakve zarazne bolesti kod ljudi, za postojanje prekršaja dovoljno je da se radi o *bilo kojoj* naredbi ili rješenju državnog organa u vezi sa ograničenjem ili zabranom kretanja ili zadržavanja lica na određenim javnim mjestima ili područjima. Identičan primjer zakonodavnog regulisanja prekršaja i krivičnog djela srećemo i kod prekršaja iz čl. 11 ZJRM (Ugrožavanje bezbjednosti prijetnjom napada na život, tijelo ili imovinu) i krivičnog djela iz čl. 150 KZRS (Ugrožavanje sigurnosti). Dok se za postojanje krivičnog djela zahtijeva postojanje kvalifikovane, odnosno ozbiljne prijetnje¹¹ za postojanje prekršaja ozbiljna, tj. kvalifikovana prijetnja nije neophodna.¹² Pored toga, vrijeme izvršenja nije bitni elemenat prekršaja iz čl. 22 ZJRM, pa je prekršaj moguće počinuti u svako vrijeme.

3. Da li je odluka o zabrani i ograničenju kretanja zdravstvena mjera?

Iz ove kratke analize bitnih obilježja predmetnog krivičnog djela jasno je da je za pravilan odgovor na pitanje postavljeno u naslovu ovog rada od suštinske važnosti prethodno utvrditi da li je odluka o zabrani i ograničenju kretanja na teritoriji Republike Srpske¹³ zdravstveni propis, odnosno da li se tom odlukom određuju mjere za suzbijanje i sprečavanje zarazne bolesti. Ovo zbog toga što radnju izvršenja ovog krivičnog djela – saglasno odredbi čl. 195 KZRS – predstavlja samo nepostupanje po onim propisima, odlukama ili naredbama kojima se određuju mjere za suzbijanje ili sprečavanje epidemije kakve zarazne bolesti kod ljudi.

Iako, na prvi pogled, zaista može izgledati logično da uvođenje zabrane i ograničenja kretanja na teritoriji Republike Srpske ne predstavlja zdravstvenu mjeru, iz odredbi Zakona o zaštiti

⁸ *Sl. gl. RS* 90/17.

⁹ Z. Stojanović, *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd 2012, s. 722.

¹⁰ *Ibid.*, s. 722.

¹¹ Tekst čl. 150 st. 1 KZRS (bilj. 2) glasi: „Ko ugrozi sigurnost nekog lica ozbiljnom prijetnjom da će njega ili njemu blisko lice lišiti života, teško tjelesno povrijediti, lišiti slobode ili oteti, ili nanijeti zlo podmetanjem požara, eksplozijom ili nekom drugom opšteopasnom radnjom ili sredstvom, kazniće se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do dvije godine.“

¹² Tekst čl. 22 ZJRM (bilj. 4) glasi: „Ko ugrožava bezbjednost ili izaziva osjećanje ugroženosti drugog prijetnjom da će napasti na njegov život, tijelo ili imovinu ili život, tijelo ili imovinu njemu bliskog lica, kazniće se novčanom kaznom od 300 KM do 900 KM ili kaznom zatvora do 30 dana.“

¹³ Odluka o ograničenju i zabrani kretanja na teritoriji RS usvojena *Zaključkom* u svakodnevnom govoru naziva se „policijski čas.“

stanovništva od zaraznih bolesti zapravo proizlazi sasvim suprotan zaključak. Naime, odluka o zabrani i ograničenju kretanja, koja je trenutno na snazi u Republici Srpskoj, predstavlja zdravstvenu mjeru, odnosno odluku kojom se određuju mjere za suzbijanje i sprečavanje širenja epidemije zarazne bolesti. Pažljiv čitalac je primjetio da je termin „policijski čas“ u prethodnoj fusnoti stavljen pod navodnike. To nije slučajno učinjeno, jer ono što se u svakodnevnom govoru naziva „policijski čas“, prema Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, zapravo predstavlja mjeru za suzbijanje i sprečavanje širenja zarazne bolesti. Naime, „policijski čas“ na teritoriji Republike Srpske uveden je upravo na osnovu Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i to na osnovu čl. 43 st. 2. t. 1) ovog zakona, a tu mjeru nije donijela policija (odnosno Ministarstvo unutrašnjih poslova), nego Republički štab za vanredne situacije, na osnovu ovlašćenja propisanih Zakonom o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama¹⁴ i Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Zbog toga, ograničenje i zabrana kretanja na teritoriji Republike Srpske (kako se ono što se u svakodnevnom govoru naziva „policijski čas“ naziva u *Zaključku* koji je donio Republički štab za vanredne situacije) predstavlja, saglasno čl. 43 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, *javno-zdravstvenu mjeru tj. odluku, odnosno naredbu kojom se određuju mjere za suzbijanje i sprečavanje zarazne bolesti.*

Prema tome, „policijski čas“ koji je trenutno na snazi u Republici Srpskoj nije donesen na osnovu Zakona o policiji i unutrašnjim poslovima.¹⁵ Naime, taj zakon u čl. 29 st. 1. t. 8), kao jedno od policijskih ovlašćenja, propisuje i privremeno ograničavanje slobode kretanja, te u čl. 41 st. 3 propisuje da policijski službenik, između ostalog, „*može privremeno ograničiti slobodu kretanja i zadržavanja na određenom prostoru ili u određenom objektu, u slučajevima ugrožavanja bezbjednosti izazvanih elementarnim nepogodama ili epidemijama i u drugim slučajevima ugrožavanja bezbjednosti lica i imovine dok takvo ugrožavanje traje.*“ Međutim, kako će u nastavku biti pojašnjeno, *Zaključak* nije donijelo Ministarstvo unutrašnjih poslova, nego ga je, kao zdravstvenu mjeru usmjerenu na suzbijanje i sprečavanje epidemije zarazne bolesti kod ljudi, na osnovu čl. 43 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, donio Republički štab za vanredne situacije.

4. Suzbijanje i sprečavanje širenja zaraznih bolesti: zakonodavni okvir u Republici Srpskoj

Materiju kojom su propisane mjere za suzbijanje i sprečavanje širenja zaraznih bolesti u Republici Srpskoj uređuju dva zakona. Prvi od njih je Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama. Iako ovo nije od suštinskog značaja za predmet ove analize, treba napomenuti da se ovim zakonom uređuje sistem zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama, snage i subjekti zaštite i spasavanja, prava i obaveze republičkih organa uprave i drugih organa, organa jedinica lokalne samouprave, privrednih društava i drugih pravnih lica, prava i dužnosti građana, vanredne situacije i postupanje u vanrednim situacijama, organizacija i djelatnost civilne zaštite u sistemu zaštite i spasavanja i otklanjanja posljedica elementarnih nepogoda i drugih nesreća, planiranje i finansiranje sistema zaštite i spasavanja, nadzor, priznanja i nagrade i druga pitanja od značaja za organizovanje i funkcionisanje sistema zaštite i spasavanja. Važno je zapaziti iz ovog zakona da je njegovim odredbama definisan pojam vanredne situacije, pa je tako vanredna situacija definisana kao „*situacija u kojoj su rizici i prijetnje ili posljedice katastrofa, vanrednih*

¹⁴ *Sl. gl. RS* 121/12 i 46/17.

¹⁵ *Sl. gl. RS* 57/16, 110/16, 58/19 i 82/19.

*dogadaja i drugih opasnosti za stanovništvo, životnu sredinu i materijalna dobra takvog obima i intenziteta da njihov nastanak ili posljedice nije moguće spriječiti ili otkloniti redovnim djelovanjem nadležnih organa i službi, zbog čega je za njihovo ublažavanje i otklanjanje neophodno upotrijebiti posebne mjere, snage i sredstva uz pojačan režim aktivnosti.*¹⁶ Takođe, ovim zakonom propisan je i postupak za proglašenje vanredne situacije za Republiku Srpsku ili njen dio.¹⁷ Pored toga, zakon u čl. 41 propisuje da „odluku o proglašenju vanredne situacije za teritoriju Republike ili dio teritorije Republike donosi Vlada na prijedlog Republičkog štaba za vanredne situacije.“ Konačno, u čl. 40 ovog zakona propisano je da se „za koordinaciju i rukovođenje prilikom zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama u skladu sa tim zakonom i drugim propisima, kao operativno-stručna tijela, formiraju štabovi za vanredne situacije, i to: a) za teritoriju Republike – Republički štab za vanredne situacije, b) za područje grada – gradski štab za vanredne situacije i v) za područje opštine – opštinski štab za vanredne situacije.“

Poznato je da je Vlada Republike Srpske 16. marta 2020. godine donijela Odluku o proglašenju vanredne situacije u Republici Srpskoj.¹⁸ Tom odlukom proglašena je vanredna situacija za teritoriju Republike Srpske zbog epidemiološke situacije u Republici Srpskoj usljed korona virusa. Čl. 2 ove odluke propisano je da se njenim donošenjem „snage za zaštitu i spasavanje iz čl. 8 Zakona o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama stavljaju pod komandu Republičkog štaba za vanredne situacije, osim organizacionih jedinica iz tačke v) ovog člana, koje djeluju u koordinaciji sa Republičkim štabom za vanredne situacije.“¹⁹ Takođe, poznato je i da je Narodna skupština Republike Srpske potom usvojila Odluku o proglašenju vanrednog stanja koja je stupila na snagu 03. aprila 2020. godine.²⁰ Sve ovo navedeno je kako bi se shvatilo da je, od donošenja Odluke o proglašenju vanredne situacije u Republici Srpskoj, a potom i donošenja Odluke o proglašenju vanrednog stanja, Republički štab za vanredne situacije organ koji je nadležan za donošenje odluka i naredbi kojima se propisuju mjere za suzbijanje i sprečavanje širenja zarazne bolesti i da se, saglasno čl. 2 Odluke o proglašenju vanredne situacije u Republici

¹⁶ Čl. 5 st. 1 t. a) Zakona o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama (bilj. 14).

¹⁷ Čl. 39 st. 4 Zakona o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama (bilj. 14) glasi: „Vanredna situacija za Republiku, odnosno dio teritorije Republike proglašava se ako postoji neposredna opasnost koja će zahvatiti ili je već zahvatila najmanje dvije opštine ili ako opština nema mogućnosti za adekvatno postupanje u vanrednoj situaciji.“

¹⁸ Sl. gl. RS 25/20. Tekst ove odluke glasi: „I. Ovom odlukom proglašava se vanredna situacija za teritoriju RS zbog epidemiološke situacije u RS usljed korona virusa 2019-nCoV. II. Donošenjem ove odluke snage za zaštitu i spasavanje iz čl. 8 Zakona o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama stavljaju se pod komandu Republičkog štaba za vanredne situacije, osim organizacionih jedinica iz tačke v) ovog člana, koje djeluju u koordinaciji sa Republičkim štabom za vanredne situacije. III. Ova odluka stupa na snagu danom donošenja, a objaviće se u Službenom glasniku RS.“

¹⁹ Čl. 8 Zakona o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama (bilj. 14) glasi: „Snage za zaštitu i spasavanje su: a) Republički štab za vanredne situacije i specijalizovane jedinice zaštite i spasavanja koje formira Vlada RS, b) štabovi za vanredne situacije, jedinice i timovi civilne zaštite koje formiraju organi jedinice lokalne samouprave, v) nadležne organizacione jedinice Ministarstva, g) štabovi za vanredne situacije i jedinice i timovi za zaštitu i spasavanje koje formiraju privredna društva i druga pravna lica, d) jedinice, timovi i ekipe Crvenog krsta RS, đ) jedinice i timovi koje formiraju udruženja građana i druge nevladine organizacije, e) povjerenici zaštite i spasavanja, ž) profesionalne i hitne službe (vatrogasci, medicinske i veterinarske službe i druge službe) i druge organizacije i z) građani.“

²⁰ Tekst ove odluke glasi: „I. Proglašava se vanredno stanje za teritoriju RS zbog epidemiološke situacije u RS usljed korona virusa 2019-nCoV. II. Ova odluka stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku RS.“

Srpskoj, snage za zaštitu i spasavanje stavljaju pod komandu Republičkog štaba za vanredne situacije. Za komandanta Republičkog štaba postavljen je predsjednik Vlade Republike Srpske.

Drugi zakon kojim su u Republici Srpskoj propisane mjere za suzbijanje i sprečavanje širenja zaraznih bolesti (za predmet ove analize važniji) jeste Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. U čl. 1 ovog zakona navodi se da njime uređuje sistem zaštite stanovništva od zaraznih bolesti, *mjere koje se obavezno sprovode radi sprečavanja i suzbijanja, eliminacije i eradikacije zaraznih bolesti*, prava i obaveze republičkih organa, organa jedinice lokalne samouprave, zdravstvenih ustanova, drugih pravnih lica, preduzetnika i fizičkih lica u postupku sprovođenja mjera za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti. Takođe, ovim zakonom definisan je opšti pojam javno-zdravstvene mjere, te je tako propisano da je *„javno-zdravstvena mjera odluka ili aktivnost koja ima za cilj praćenje, sprečavanje ili suzbijanje epidemiološki značajnih rizika po zdravlje stanovništva ili ublažavanje njihovog uticaja na zdravlje stanovništva.“*²¹ Zakon potom definiše koje bolesti se imaju smatrati zaraznim bolestima, a zatim u čl. 7 na opšti način definiše mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti, pritom određujući da ove mjere *„predstavljaju skup svih aktivnosti koje planiraju, organizuju i sprovode organi Republike, organi jedinice lokalne samouprave, privredni subjekti i druga pravna lica, preduzetnici, zdravstvene ustanove, zdravstveni radnici i saradnici i fizička lica u cilju zaštite stanovništva od zaraznih bolesti.“* Veoma značajno, zakon u čl. 7 st. 3 propisuje da se zaštita stanovništva od zaraznih bolesti vrši sprovođenjem: 1) opštih, 2) posebnih, 3) vanrednih i 4) ostalih mjera za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, u skladu sa zakonom. U Glavi II ovog zakona potom su propisane opšte mjere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti (čl. 8), dok su Glavom III istog zakona propisane posebne mjere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti (čl. 18). Konačno, Glavom IV Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisane su i vanredne mjere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, koje se, prema odredbama ovog zakona, sprovode u situaciji u kojoj dolazi do ugrožavanja bezbjednosti i zdravlja ljudi, postojanjem neposredne opasnosti za masovno prenošenje zaraznih bolesti (čl. 43).²²

²¹ Čl. 4 st. 2 t. 48) Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (bilj. 8).

²² Tekst čl. 43 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (bilj. 8) glasi: „1) Vanredne mjere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti sprovode se u situaciji u kojoj dolazi do ugrožavanja bezbjednosti i zdravlja ljudi, postojanjem neposredne opasnosti za masovno prenošenje zaraznih bolesti. (2) Vanredne mjere iz st. 1 ovog čl. obuhvataju: 1) ograničenje kretanja u zaraženom i ugroženom području i stavljanje pod zdravstveni nadzor lica koje je bilo u kontaktu sa zaraženim licem, 2) ograničenje ili zabranu prometa pojedine ili svih vrsta robe i sredstava na određenom području, 3) prestanak rada vaspitno-obrazovnih ustanova i zabranu okupljanja na javnim mjestima, 4) uvođenje obaveznog angažovanja zaposlenih u zdravstvenim ustanovama i drugih građana na otklanjanju posljedica nastale situacije, 5) vanrednu vakcinaciju, odnosno hemioprofilaksu, 6) izolaciju oboljelih u kućnim uslovima ili drugom adaptiranom objektu, kada zbog masovnog obolijevanja nije moguća izolacija u zdravstvenoj ustanovi, 7) ustupanje i adaptaciju drugih objekata i angažovanje potrebnih sredstava i opreme za potrebe zdravstvene službe, 8) uspostavljanje karantina i stavljanje u karantin lica koje je bilo u kontaktu sa licem oboljelim od posebno opasne zarazne bolesti, te u skladu sa preporukama i druge mjere koje priroda bolesti nalaže, odnosno mjere koje predloži Svjetska zdravstvena organizacija, 9) informisanje javnosti o aktuelnoj epidemiološkoj situaciji, postojećim resursima, mjerama koje se preduzimaju i koje treba da preduzmu građani.“

5. Karakter odluke o zabrani i ograničenju kretanja

Iz odredbe čl. 43 st. 2 t. 1) Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti proizlazi da ovaj zakon, kao jednu od vanrednih mjera za suzbijanje i sprečavanje zaraznih bolesti, propisuje i *ograničenje kretanja u zaraženom i ugroženom području* i stavljanje pod zdravstveni nadzor lica koje je bilo u kontaktu sa zaraženim licem. Pojam ugroženog i zaraženog područja definisan je čl. 4 ovog zakona. Tako, zaraženim područjem smatra se područje na kojem postoji jedan ili više izvora zaraze i na kome postoje uslovi za nastanak i širenje zaraze, dok se ugroženim područjem smatra područje na koje se može prenijeti zarazna bolest sa zaraženog područja i na kome postoje uslovi za širenje zaraze. Iz svega navedenog proizlazi da mjera ograničenja kretanja, prema Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, predstavlja jednu od vanrednih mjera za suzbijanje i sprečavanje zaraznih bolesti.

Konačno, bitno je razmotriti na koji način i na osnovu kog propisa je Republički štab za vanredne situacije donio *Zaključak*. Kako je već navedeno, Republički štab za vanredne situacije ovaj *Zaključak* donio je pod brojem 16-3/20 dana 06. aprila 2020. godine. Kako se navodi u preambuli, Republički štab za vanredne situacije *Zaključak* je donio na osnovu čl. 45 t. b), g) i z) Zakona o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama i na osnovu čl. 43 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, kao i na osnovu Odluke o proglašenju vanredne situacije. Pri tome, zakonske odredbe iz Zakona o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama na koje se poziva u preambuli *Zaključka* ovlašćuju Republički štab za vanredne situacije da rukovodi i koordinira sprovođenje mjera i zadataka zaštite i spasavanja (čl. 45 t. b), prati stanje i organizaciju zaštite i spasavanja i predlaže mjere za njihovo poboljšanje (čl. 45 t. g) i procjenjuje ugroženost od nastanka vanredne situacije (čl. 45 t. z). S druge strane, okolnost da je *Zaključak* donesen na osnovu čl. 43 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (kojim je, podsjećam, propisano da je jedna od vanrednih mjera za suzbijanje i sprečavanje zaraznih bolesti i ograničenje kretanja u zaraženom i ugroženom području) nesumnjivo ukazuje da ova mjera predstavlja javno-zdravstvenu mjeru preduzetu u cilju suzbijanja i sprečavanja širenja zarazne bolesti. Da je to tako, proizlazi i iz t. 1) samog *Zaključka*, u kojoj se navodi „u cilju sprečavanja širenja bolesti izazvane novim virusom korona (COVID-19), u Republici Srpskoj, naređuje se zabrana kretanja (...)“ Pri svemu tome, prema t. 5) *Zaključka*, Ministarstvo unutrašnjih poslova samo je zaduženo za realizaciju ovog *Zaključka*. Takođe, t. 4) *Zaključka* propisano je da će se svako nepoštovanje mjera propisanih ovim *Zaključkom* kazniti u skladu sa važećim zakonskim propisima Republike Srpske.

Dakle, odluka o zabrani i ograničenju kretanja u Republici Srpskoj nije donesena na osnovu Zakona o policiji i unutrašnjim poslovima, nego na osnovu čl. 43 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, kao mjera usmjerena na suzbijanje i sprečavanje zarazne bolesti, pa se zbog toga, kršenjem ove zabrane, ne može raditi o prekršaju iz čl. 22 ZJRM. Pored navedenog, sve druge mjere koje nadležni organi takođe donose na osnovu odredbi čl. 43 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti u praksi ne izazivaju nedoumice. Tako, izolacija oboljelih u kućnim uslovima, kao i stavljanje u karantin lica koje je bilo u kontaktu sa licem oboljelim od zarazne bolesti (čije kršenje se u praksi nadležnih organa kvalifikuje kao krivično djelo iz čl. 195 KZRS) takođe predstavljaju, saglasno odredbi čl. 43 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, vanredne mjere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti. U pitanju je ista vrsta vanrednih mjera za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti kao i ograničenje kretanja. Kako između ovih mjera nema apsolutno nikakve razlike, tako bi se, na primjer, i samovoljno i bez

pravnog osnova napuštanje karantina od strane lica koje je u taj prostor stavljeno rješenjem nadležnog organa, a koje je potom zatečeno na nekom javnom mjestu takođe moglo smatrati radnjom izvršenja prekršaja iz čl. 22 ZJRM. Naime, taj prekršaj obuhvata i nepostupanje po naredbi ili rješenju nadležnog organa u vezi sa zadržavanjem lica na određenom javnom mjestu ili području, dok se prema odredbama čl. 2 st. 4 ZJRM javnim mjestom smatra i svako drugo mjesto (osim javnog mjesta) na kojem je počinjen prekršaj, a posljedica je nastupila na javnom mjestu. Već je ukazano da nadležni organi takvu situaciju pravilno kvalifikuju kao krivično djelo iz čl. 195 KZRS. Zbog toga, nema razloga da se drugačije postupa u slučaju kršenja zabrane i ograničenja kretanja, bez obzira na postojanje prekršaja iz čl. 22 ZJRM, jer ova mjera ispunjava sve uslove koje zahtijeva norma propisana čl. 195 KZRS. Pored toga, odredba čl. 195 KZRS obuhvata kako pojedinačne, tako i opšte akte ukoliko je njihov cilj suzbijanje i sprečavanje zarazne bolesti.

S druge strane, eventualni prigovori da se kršenjem zabrane i ograničenja kretanja od strane pojedinca ne stvara nikakva opasnost za druga lica ili da takva radnja ne predstavlja ugrožavanje drugih lica, ne mogu biti od značaja kada se zna da krivično djelo iz čl. 195 KZRS predstavlja djelo apstraktne opasnosti. Kao što je poznato, apstraktna opasnost jeste mogućnost za nastupanje konkretne opasnosti.²³ Kako se ističe u krivičnopravnoj teoriji, zakonodavac opravdano polazi od toga da se preduzimanjem ovih radnji uvijek stvara apstraktna opasnost, a ukoliko je do opasnosti zaista i došlo, tj. ukoliko je nastupila konkretna opasnost postojaće neko drugo krivično djelo.²⁴ U ovdje opisanom slučaju – kada bi do prenošenja zarazne bolesti zaista i došlo – radilo bi se o krivičnom djelu iz čl. 194 KZRS.²⁵ Takođe, kod krivičnih djela sa apstraktnom opasnošću kao posljedicom nije potrebno da se postojanje te posljedice utvrđuje u svakom konkretnom slučaju, odnosno apstraktna opasnost je, kako se to obično kaže, zakonodavni motiv inkriminisanja, a sama radnja je tipično opasna i nije dozvoljeno u konkretnom slučaju dokazivati da do opasnosti nije moglo doći.²⁶ Ovim se, naravno, ne isključuje mogućnost primjene instituta zanemarljivo opasnog djela²⁷ ukoliko su u konkretnom slučaju ispunjeni zakonski uslovi. Međutim, jedan od kumulativno postavljenih uslova za primjenu ovog instituta jeste i odsustvo potrebe za kažnjavanjem učinioca. Naime, postavlja se pitanje da li obustavljanje krivičnog postupka u trenutnoj situaciji, sa obrazloženjem da ne postoji potreba za kažnjavanjem učinioca, ima kriminalno-političko opravdanje kada nadležni organi, pored propisa, odluka i naredbi koje svakodnevno donose u cilju suzbijanja i sprečavanja epidemije zarazne bolesti izazvane novim korona virusom, dodatno apeluju na građane da ostanu u svojim domovima i primjenjuju mjere tzv. socijalnog distanciranja u svojim svakodnevnim

²³ Stojanović (bilj. 9), s. 71.

²⁴ *Ibid*, s. 71.

²⁵ Čl. 194 st. 1 KZRS (bilj. 2) glasi: „Ko ne postupi po propisima ili naredbi kojima nadležni organ određuje preglede, dezinfekciju, izdvajanje bolesnika ili neke druge mjere za suzbijanje ili sprečavanje zaraznih bolesti kod ljudi, pa usljed toga dođe do prenošenja zarazne bolesti, kazniće se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do dvije godine.“

²⁶ Stojanović (bilj. 9), s. 72.

²⁷ Čl. 25 KZRS (bilj. 2) glasi: „(1) Nije krivično djelo ono djelo koje je, iako sadrži obilježja krivičnog djela, zanemarljivo opasno zbog neznatnosti ili odsutnosti štetnih posljedica, niskog stepena krivične odgovornosti učinioca i odsustva potrebe za njegovim kažnjavanjem. (2) Odredba iz st. 1 ovog člana može se primijeniti na krivična djela za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine.“ Za krivično djelo iz čl. 195 KZRS (bilj. 2) izvršeno sa umišljajem propisana je novčana kazna ili kazna zatvora do dvije godine, a ukoliko je djelo učinjeno nehatno propisana je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine.

kontaktima sa drugim ljudima. Time, naravno, nipošto nije isključeno da će se u nekim slučajevima ovaj institut moći primjeniti. S druge strane, nadležnim državnim organima, nakon okončanja epidemije zarazne bolesti, ostaju na raspolaganju instituti amnestije, odnosno pomilovanja kojima se eventualno mogu obuhvatiti takve situacije.

Pored toga što se od strane nadležnih organa zakon nepravilno primjenjuje, treba napomenuti i da se kvalifikovanjem kršenja zabrane i ograničenja kretanja na teritoriji Republike Srpske kao prekršaja i izricanjem prekršajnih sankcija istovremeno onemogućuje vođenje krivičnog postupka zbog dobro poznate zabrane *ne bis in idem* i sada već ustaljene prakse Evropskog suda za ljudska prava i Ustavno suda Bosne i Hercegovine.²⁸

6. Zaključak

Iz svega navedenog, proizlazi da je *Zaključak* donio nadležni organ i to Republički štab za vanredne situacije, na osnovu ovlašćenja iz Zakona o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama i na osnovu čl. 43 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Prethodna analiza takođe je pokazala da čl. 43 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, kao jednu od vanrednih mjera za suzbijanje i sprečavanje zaraznih bolesti, predviđa i ograničenje kretanja. Iz toga slijedi da je odluka o zabrani i ograničenju kretanja zdravstveni propis, odnosno da se odlukom o zabrani i ograničenju kretanja propisuju mjere za suzbijanje i sprečavanje zarazne bolesti. Zbog toga, *Zaključak* kojim je određenim licima potpuno, a određenim licima djelimično zabranjeno i/ili ograničeno kretanje na teritoriji Republike Srpske (donesen upravo na osnovu čl. 43 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti) predstavlja odluku, odnosno naredbu kojom se određuju mjere za suzbijanje, odnosno sprečavanje zarazne bolesti, pa proizlazi da kršenje takve odluke predstavlja radnju izvršenja krivičnog djela iz čl. 195 KZRS, naravno, uz ispunjenost i drugih bitnih obilježja ovog krivičnog djela.

Prohibition and restriction of movement: criminal or minor offense?

Summary

Since the introduction of the prohibition and restriction of movement in Republic of Srpska, institutions having jurisdiction over criminal prosecution are faced with the question whether the violation of this prohibition constitutes the criminal offence of Non-compliance with Health Regulations during an Epidemic under Article 195 of the Criminal Code of Republic of Srpska or does it constitute the minor offence under Article 22 of the Law on Public Peace and Order of Republic of Srpska.

After the introduction, this paper gives an overview of the elements of the criminal offence under Article 195 of the Criminal Code of Republic of Srpska. Further, the paper analyses whether the

²⁸ Nakon donošenja presude u predmetu *Muslija protiv BiH*, ESLJP je zaključio da praksa sudova u BiH nije usklađena sa standardima koji se zahtijevaju Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o zabrani dvostrukog suđenja i kažnjavanja, te je na osnovu toga ESLJP presudio da je u tom predmetu došlo do kršenja čl. 4 Protokola br. 7 uz Konvenciju i pozvao BiH da svoju praksu uskladi sa standardima Konvencije (aplikacija br. 32042/11 od 14. 01. 2014). Pitanje da li je nakon presude u predmetu *Muslija* došlo do usklađivanja te prakse prevazilazi ciljeve ovog rada.

decision on prohibition and restriction of movement which is currently in force in Republic of Srpska represents a health measure - a measure for combating and prevention of spreading an epidemic of contagious diseases and it analyses the legal framework in Republic of Srpska in terms of measures for combating and preventing spreading of contagious diseases. The paper also provides an analyses of provisions of Article 43(2)(1) of the Law on Protection of Citizens of Contagious Diseases which prescribes restriction of movement as an extraordinary measure for combating and prevention of contagious diseases. Finally, the paper summarizes the presented arguments that violation of prohibition and restriction of movement may constitute the criminal offence under Article 195 of the Criminal Code of Republic of Srpska.