



NACRT IZVJEŠTAJA

ODGOVORNOST ZA KRŠENJE ZDRAVSTVENIH MJERA U CRNOJ GORI TOKOM EPIDEMIJE COVID-19

Akcija za ljudska prava / Human Rights Action – HRA

Podgorica,
novembar 2023.

ODGOVORNOST ZA KRŠENJE ZDRAVSTVENIH MJERA U CRNOJ GORI TOKOM
EPIDEMIJE COVID-19

Izdavač

Akcija za ljudska prava
Human Rights Action (HRA)
Bulevar Svetog Petra Cetinjskog 130/VII
81 000 Podgorica, Crna Gora
Tel: 020/232 348; Fax: 020/232 122
hra@t-com.me
www.hraction.org

Za izdavača

Tea Gorjanc Prelević

Autor

Veselin Radulović

Urednica

Tea Gorjanc Prelević



Ovaj izvještaj je pripremljen u okviru projekta "Pristup pravdi i ljudskim pravima u Crnoj Gori – projekat monitoring suđenja 2021 – 2023" koji Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) sprovodi u saradnji sa Akcijom za ljudska prava. Finansiran je od strane Evropske unije i kofinansiran od strane Ministarstva javne uprave Crne Gore.

Sadržaj izvještaja ne odražava nužno stavove donatora i za njega je isključivo odgovorna Akcija za ljudska prava.



SADRŽAJ

| | |
|---|----|
| UVOD | 5 |
| I USTAVNOST I ZAKONITOST TRETIRANJA KRŠENJA NAREDBI MINISTARSTVA ZDRAVLJA KAO KRIVIČNOG DJELA | 7 |
| I.1. KRIVIČNO DJELO NEPOSTUPANJE PO ZDRAVSTVENIM PROPISIMA ZA SUZBIJANJE OPASNE ZARAZNE BOLESTI I NAREDBE MINISTARSTVA ZDRAVLJA | 7 |
| I.2. PRIMJENA KRIVIČNOG DJELA U SVJETLU ČESTIH PROMJENA ZDRAVSTVENIH PROPISA..... | 8 |
| I.3. KRŠENJE USTAVNOG NAČELA DA SE NA UČINIOCA PRIMJENJUJE BLAŽI ZAKON | 8 |
| I.4. KRŠENJE NAČELA USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI..... | 9 |
| I.4.1. Određenost krivičnog djela | 9 |
| I.4.2. Ograničenje ljudskih prava podzakonskim aktima dozvoljeno je samo za vrijeme vanrednog stanja | 10 |
| I.4.3. Pasivnost Ustavnog suda | 12 |
| I.5 PRAKSA REDOVNIH SUDOVA | 13 |
| I.5.1. Nekritično postupanje prvostepenih sudova i neobrazložene odluke drugostepenih sudova po žalbama..... | 13 |
| I.5.2. Objavljivanje propisa o radnji krivičnog djela i nedostatak vremena za upoznavanje sa propisom | 14 |
| II ANALIZA PRESUDA U KRIVIČNIM POSTUPCIMA | 17 |
| II.1 STATISTIČKI PODACI..... | 17 |
| II.2 OPŠTI PREGLED | 18 |
| II.3 KAŽNJAVANJE ZA KRŠENJE NAREDBI KOJE SU TOKOM SUĐENJA PRESTALE DA VAŽE | 18 |
| II.4 TRETIRANJE SLUŽBENIH ZABILJEŠKI POLICIJE KAO DOKAZNOG SREDSTVA | 20 |
| II.5 KAZNENA POLITIKA I KRIVIČNE SANKCIJE | 21 |
| II.5.1 Opšta zapažanja..... | 21 |
| II.5.2 Primjeri neujednačene kaznene politike | 22 |
| II.5.3 Kazne zatvora | 23 |
| II.5.4 Uslovne osude..... | 24 |
| II.5.5 Novčane kazne..... | 24 |
| II.5.6 Kazna rada u javnom interesu | 25 |
| II.5.7 Sudske opomene..... | 25 |
| II.6 OSUDE ZBOG KRŠENJA RJEŠENJA O SAMOIZOLACIJI | 26 |
| II.6.1 Osude zbog kršenja rješenja koja su saopštena telefonom | 26 |
| II.6.2 Drugostepeni sudovi potvrđuju da se građani mogu i samo usmeno obavijestiti o tome šta je krivično djelo | 27 |
| II.7 SELEKTIVNO KRIVIČNO GONJENJE | 28 |
| II.7.1 Odustanak državnog tužilaštva od krivičnog gonjenja | 28 |
| II.7.2 Selektivno izjavljivanje žalbe na prvostepenu presudu | 29 |
| II.8 OSLOBAĐAJUĆE PRESUDE | 30 |
| II.8.1 Pozitivan primjer postupanja prvostepenog i drugostepenog suda | 31 |
| II.8.2 Optuženje na osnovu naredbe koje je prestala da važi..... | 31 |

| | |
|---|----|
| III ODLOŽENO KRIVIČNO GONJENJE..... | 32 |
| III.1 PRAVNI OKVIR | 32 |
| III.2 PRAKSA DRŽAVNOG TUŽILAŠTVA | 32 |
| III.2.1 Statistički podaci | 32 |
| III.2.2 Selektivno postupanje..... | 33 |
| IV PREKRŠAJNI POSTUPAK | 40 |
| IV.1 PRAVNI OKVIR | 40 |
| IV.2 PRAKSA SUDOVA ZA PREKRŠAJE | 41 |
| IV.2.1 Opšta zapažanja | 41 |
| IV.2.2 Analiza rješenja sudova za prekršaje | 42 |
| V. ZAKLJUČCI I PREPORUKE | 46 |
| V.1 ZAKLJUČCI | 46 |
| V.1.1 Opšti..... | 46 |
| V.1.2. Krivični postupak..... | 47 |
| V.1.3. Odloženo gonjenje | 48 |
| V.1.4. Prekršajni postupak..... | 49 |
| V. 2 PREPORUKE | 50 |
| V.2.1 Opšte..... | 50 |
| V.2.2. KRIVIČNI POSTUPAK | 50 |
| V.2.3. Odloženo gonjenje | 50 |
| V.2.4. Prekršajni postupak..... | 51 |

UVOD

Izveštaj predstavlja analizu odluka koje su državna tužilaštva i sudovi donijeli u postupcima zbog kršenja mjera propisanih naredbama Ministarstva zdravlja Crne Gore od 17. marta 2020. godine do 4. marta 2022. godine, za vrijeme epidemije virusa COVID-19.¹

Prvi dio izvještaja sadrži analizu pravnog okvira i ocjenu pravnog osnova da se tokom epidemije ograniče osnovna ljudska prava, pravnu analizu krivičnog djela nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti iz člana 287 Krivičnog zakonika Crne Gore i ocjenu ustavnosti i zakonitosti utvrđivanja krivične odgovornosti za kršenje mjera propisanih naredbama Ministarstva zdravlja u situaciji u kojoj nije bilo proglašeno vanredno stanje.

Drugi dio se tiče prakse nadležnih pravosudnih organa i predstavlja analizu presuda koje su sudovi donijeli u krivičnim postupcima, analizu rješenja državnih tužilaštava u primjeni instituta odloženog krivičnog gonjenja i analizu rješenja sudova za prekršaje.

Osnovni sudovi su donijeli 1115 pravosnažnih odluka za krivično djelo nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti (čl. 287 KZCG)². Analizirane su 222 odluke ili jedna petina (20%) ukupnog broja. Odluke su preuzete sa portala *sudovi.me*.

Državna tužilaštva su za ovo krivično djelo donijela ukupno 1072 rješenja o odloženom gonjenju³. Analizirano je 689 rješenja ili 64,3%. Osnovna državna tužilaštva u Podgorici i u Kotoru nijesu dostavila 293 rješenja o odloženom krivičnom gonjenju koja su donijela (sudeći po njihovim godišnjim izvještajima - Podgorica 130 i Kotor 163)⁴.

Sudovi za prekršaje su donijeli 252 pravosnažna rješenja zbog prekršaja propisanih Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti⁵. Od toga su 44 rješenja Suda za prekršaje Budva⁶, 156 rješenja Suda za prekršaje Podgorica⁷ i 52 rješenja Suda za prekršaje Bijelo Polje⁸, a 43 su rješenja Višeg suda za prekršaje. Za potrebe izvještaja smo pribavili i analizirali 207 prvostepenih presuda (82%)⁹ i 43 drugostepene odluke (100%).

Cilj izvještaja je sagledavanje postupanja pravosuđa u kontekstu poslednje velike epidemije i izrada preporuka za slučaj nove. Preporučeno je kako ubuduće obezbijediti poštovanje mjera koje

¹ Crna Gora je zvanično objavila epidemiju korona virusa 17. marta 2020. godine, a prva naredba kojom je ograničena sloboda kretanja objavljena je još 13. marta 2020. godine u Službenom listu br. 14/20. To je bila Naredba o zabrani putovanja putnika iz Crne Gore avio saobraćajem na sjever Republike Italije u Milano i Bolonju kao i ulazak putnika iz tih destinacija u Crnu Goru, dok je 15. marta 2020. godine objavljena Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa, kojom je zabranjen ulazak strancima i određena obavezna samoizolacija za crnogorske državljane i strance sa stalnim ili privremenim boravkom, u skladu s rješenjima zdravstveno sanitarne inspekcije. Posljednje mjere ograničenja kretanja ukinute su 4. marta 2022. godine (*Sl. list CG*, br. 24/22).

² Broj presuda je utvrđen pretragom odluka na sajtovima svih 15 osnovnih sudova u Crnoj Gori: www.sudovi.me.

³ Podaci 13 osnovnih državnih tužilaštava pribavljenih po zahtjevu za slobodan pristup informacijama.

⁴ Informacija ODT Podgorica, TUSPI br. 4/23 od 27.02.2023. godine; Izvještaj o radu ODT Podgorica za 2022. godinu, str. 30: https://www.sudovi.me/static/otpg/doc/IZVJESTAJ_2022.pdf; Informacija ODT Kotor, TUSPI br. 2/23 od 27.02.2023. godine.

⁵ Službeni list Crne Gore, br. 12/2018, 64/2020 i 59/2021.

⁶ Rješenje Suda za prekršaje u Budvi, Su. V br. 235/23-4 od 14.08.2023. godine.

⁷ Rješenje Suda za prekršaje u Podgorici, Su. V br.697/23 od 03.08.2023. godine.

⁸ Rješenje Suda za prekršaje Bijelo Polje, Su. V br.307/23 od 01.08.2023. godine.

⁹ Analizirane su sve odluke koje su dostavljene.

propišu zdravstvene vlasti uz poštovanje Ustava i ljudskih prava i sloboda, odnosno jednak tretman svih osoba koje se nađu u istim ili sličnim pravnim i faktičkim situacijama.

Izveštaj je izrađen u projektu "Pristup pravdi i ljudskim pravima u Crnoj Gori – projekat monitoringa suđenja 2021-2023" koji je Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) sprovodio u saradnji sa Akcijom za ljudska prava (*Human Rights Action* - HRA) od decembra 2021. do decembra 2023. godine. Projekat je finansirala Evropska unija i kofinansiralo Ministarstvo javne uprave Crne Gore.

I USTAVNOST I ZAKONITOST TRETIRANJA KRŠENJA NAREDBI MINISTARSTVA ZDRAVLJA KAO KRIVIČNOG DJELA

I.1. Krivično djelo nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti i naredbe ministarstva zdravlja

Krivično djelo nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti, iz člana 287 Krivičnog zakonika Crne Gore (KZCG), čini onaj ko ne postupa po propisima, odlukama, naredbama ili nalogima kojima se određuju mjere za suzbijanje ili sprječavanje opasne zarazne bolesti. Kažnjava se novčano ili zatvorom do jedne godine.¹⁰

Ovo krivično djelo je blanketnog karaktera, što znači da su za utvrđivanje radnje izvršenja od značaja propisi i pojedinačni akti nadležnih organa. Dakle, za utvrđivanje postojanja elemenata krivičnog djela, odnosno radnje izvršenja, koja se sastoji u nepostupanju po odgovarajućim propisima, od značaja je postojanje propisa ili pojedinačnog akta u formi odluke, naredbe ili naloga. Protivpravnost predstavlja element bića krivičnog djela sa blanketnom dispozicijom, pa se za utvrđivanje umišljaja učinioca takvog krivičnog djela zahtijeva da je učinilac pri izvršenju djela bio svjestan protivpravosti svog postupanja¹¹.

Za razliku od nekih drugih krivičnih djela blanketnog karaktera,¹² gdje je radnja izvršenja konkretizovana u Krivičnom zakoniku uz dodatni uslov da se vrši protivno propisima (element protivpravosti), kod krivičnog djela nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti radnja izvršenja *nije konkretizovana* i utvrđuje se na osnovu drugih, zdravstvenih propisa, odnosno pojedinačnih akata – odluka, naredbi i naloga.

Za vrijeme epidemije COVID-19, radnja izvršenja krivičnog djela nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti (čl. 287 KZCG) proizilazila je iz nepostupanja po naredbama Ministarstva zdravlja Crne Gore. Prva Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa objavljena je u Službenom listu Crne Gore br. 14/2020 od 13.03.2020, a posljednja u br. 24/22 od 141/21 od 30.12.2021. godine.

Naredbom su bile propisane različite zabrane i obaveze, od zabrane putovanja na sjever Italije i dolazaka putnika odatle u Crnu Goru, preko obaveze smještaja u karantin i obaveze samoizolacije u kućnim uslovima po dolasku iz inostranstva na osnovu rješenja zdravstveno-sanitarne inspekcije, obaveze nošenja zaštitne maske, zabrana izlaska iz objekta stanovanja u vremenu

¹⁰ *Ko ne postupa po propisima, odlukama, naredbama ili nalogima kojima se određuju mjere za suzbijanje ili sprječavanje opasne zarazne bolesti, kažnichi se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine, čl. 287 KZCG.*

¹¹ Vidi član 3 KZCG (Nema kazne bez krivice) i član 13 KZCG (Krivica) prema kojima se kazna može izreći samo učiniocu koji je kriv, a kriv je učinilac koji je bio svjestan ili je bio dužan i mogao biti svjestan da je njegovo djelo zabranjeno. Umišljaj ima dva elementa: svijest (intelektualni) i volju (voluntaristički). Svijest treba da obuhvati sve bitne elemente bića krivičnog djela (prof. dr Zoran Stojanović, Krivično pravo - opšti deo, XII izdanje, Beograd 2006, str. 161). Protivpravnost je element bića krivičnog djela sa blanketnom dispozicijom i ona zato mora biti obuhvaćena umišljajem da bi se učinilac oglosio krivim.

¹² Npr. krivično djelo nedozvoljeni prekid trudnoće (čl. 150 KZCG), krivično djelo povreda prava upotrebe jezika i pisma (čl. 158 KZCG), krivično djelo zloupotreba prava na štrajk (čl. 228), krivično djelo građenje objekta bez prijave i dokumentacije za građenje (čl. 326a), Zločin protiv čovječnosti (čl. 427), Ratni zločin protiv civilnog stanovništva (čl. 428 KZCG).

od 19,00, odnosno 22,00 do 05,00 časova narednog dana, zabrane prevoza više od dvije odrasle osobe u putničkom motornom vozilu u isto vrijeme, zabrana putničkog međugradskog saobraćaja od petka od 21,00 do ponedjeljka u 05,00 časova, zabrane okupljanja na javnoj površini sa još jednom osobom, sa njih dvije, odnosno više od 100 lica, odnosno do 200 lica; zabrana okupljanja u objektima stanovanja osobama koje nijesu članovi zajedničkog porodičnog domaćinstva, zatvaranje ugostiteljskih objekata – osim onih koji dostavljaju hranu i zabrana boravka gostiju u tim objektima, ograničavanje broja kupaca u prodajnim objektima i obaveza držanja rastojanja između njih, itd.

I.2. Primjena krivičnog djela u svjetlu čestih promjena zdravstvenih propisa

Ministarstvo zdravlja je Naredbu za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja korona virusa često mijenjalo, u zavisnosti od razvoja epidemije, a njene izmjene su uvijek stupale na snagu danom objavljivanja¹³.

Sa svakom promjenom Naredbe, mijenjala se i radnja koja je tretirana kao krivično djelo. Inače, cilj krivičnog prava, odnosno Krivičnog zakonika, je suzbijanje kriminala kroz pružanje zaštite najznačajnijim dobrima i vrijednostima od ponašanja koja ih povrjeđuju ili ugrožavaju. Česte izmjene radnje koja se tretirala kao krivično djelo u ovom slučaju su negativno uticale na ovaj osnovni cilj i zaštitnu funkciju krivičnog prava. Inače, vrijeme stupanja na snagu propisa kojim se definiše radnja krivičnog djela po pravilu je uvijek duže nego vrijeme stupanja na snagu drugih propisa. Razlog za to je upravo da bi se građani upoznali sa time zbog kog ponašanja mogu biti izloženi krivičnopravnom progonu i krivičnoj osudi. Zbog toga se opravdano postavlja pitanje - postoji li krivično djelo ako je radnja izvršenja definisana aktom koji nema snagu zakona, koji se mijenjao više puta tokom svakog mjeseca i koji je uvijek stupao na snagu danom objavljivanja? Takođe, opis radnje koja je definisana kao krivično djelo u optužnim aktima tužilaštva i presudama sudova i zbog koje su izricane krivične sankcije pokazuje da se radilo o uobičajenim radnjama koje ljudi inače slobodno preduzimaju, čijim sankcionisanjem su se ograničavala osnovna ljudska prava na slobodu kretanja, okupljanja, u slučaju karantina i na ličnu slobodu. Ograničenje ovih prava je moguće samo ako je to propisano zakonom i u cilju zaštite nekog od legitimno propisanih interesa (detaljnije u nastavku).

I.3. Kršenje ustavnog načela da se na učinioca primjenjuje blaži zakon

Vremensko važenje naredbi Ministarstva zdravlja koje su definisale radnju izvršenja krivičnog djela bilo je ograničeno vremenom postojanja okolnosti tokom epidemije korona virusa, koje su bile i razlog za donošenje naredbi.

¹³ Npr, Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja korona virusa, čl. 3 (Sl. list CG, br. 14/2020, 15/2020, 17/2020, 28/2020, 34/2020, 36/2020, 39/2020, 41/2020).

Ustavom Crne Gore, kao i Krivičnim zakonikom, koji propisuje vremensko važenje krivičnog zakonodavstva¹⁴, propisano je da se na učinioca krivičnog djela primjenjuje zakon koji je važio u vrijeme izvršenja krivičnog djela, *osim ako je novi zakon blaži za učinioca*. Na učinioca krivičnog djela koje je određeno zakonom s određenim vremenskim trajanjem primjenjuje se taj zakon, bez obzira na to kad mu se sudi, ako tim zakonom nije drukčije određeno.¹⁵ U ovom slučaju radi se o posebnim prolaznim situacijama gdje se reaguje donošenjem zakona koji su strožiji i koji poslije prestanka vanrednih okolnosti zbog kojih su donešeni prestaju da važe. Iz ove odredbe takođe logično proizilazi da se u slučaju vanrednih okolnosti *samo zakonom* mogu propisati strožiji uslovi za krivičnu odgovornost. Međutim, za vrijeme epidemije virusa COVID-19 to je rađeno Naredbom Ministarstva zdravlja i to kada vanredno stanje nije bilo uvedeno u skladu s Ustavom Crne Gore. Takođe, i trajanje važenja ovog propisa kojim su definisane radnje koje predstavljaju krivično djelo, određivano je istim aktom, podzakonskim propisom. Smatramo da je pogotovo nakon prestanka važenja naredbe čije se kršenje okrivljenima stavljalo na teret, sud morao donositi oslobađajuće presude jer je blanketni propis koji je definisao radnju izvršenja krivičnog djela prestao da važi, a vanredne okolnosti i njihovo trajanje zbog kojih je blanketni propis donešen nije određeno zakonom. Međutim, sud je donosio osuđujuće presude i nakon što je prestala da važi naredba koja je propisivala radnju izvršenja krivičnog djela u vrijeme optuženja,¹⁶ kršeći princip da se na učinioca primjenjuje blaži zakon.

I.4. Kršenje načela ustavnosti i zakonitosti

I.4.1 Određenost krivičnog djela

Princip zakonitosti, kao osnovno načelo krivičnog prava, propisano Ustavom Crne Gore i Krivičnim zakonikom Crne Gore, služi sprječavanju samovoljnog, nepredvidljivog kažnjavanja mimo zakona ili kažnjavanja na osnovu neodređenog ili retroaktivnog zakona.

S aspekta principa zakonitosti u definisanju krivičnih djela, Evropski sud za ljudska prava je istakao da član 7 Evropske konvencije o ljudskim pravima (kažnjavanje samo na osnovu zakona) podrazumijeva da se krivični zakoni ne mogu ekstenzivno tumačiti na štetu optuženog i da *krivično djelo mora biti jasno definisano u zakonu*.¹⁷ Svako bi morao na osnovu teksta konkretne odredbe izvjesno znati koje će ga ponašanje učiniti krivično odgovornim.¹⁸ Zato tzv. blanketna krivična djela, poput ovog iz člana 287 KZCG, sama po sebi ugrožavaju načelo zakonitosti i predviđenosti u zakonu.

¹⁴ Član 34 Ustava Crne Gore (Blaži propis) i čl. 133 KZCG (Vremensko važenje krivičnog zakonodavstva).

¹⁵ Član 133, stav 3 KZCG.

¹⁶ Detaljnije u poglavlju II.2.1 Kažnjavanje za kršenje naredbi koje su tokom suđenja prestale da važe.

¹⁷ U presudi *Kokkinakis protiv Grčke*, od 25. maja 1993. (Serija A No. 260-A, str. 22, stav 52), Evropski sud za ljudska prava je ukazao "član 7 nije ograničen na zabranu retroaktivne primjene krivičnog zakona na štetu optuženog; time se postavlja i, više generalno, princip da **samo zakon može definisati zločin i odrediti kaznu** (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) i princip da se krivični zakon ne smije tumačiti na štetu optuženog, recimo, putem analogije. **Iz tih principa slijedi da krivično djelo mora biti jasno predviđeno zakonom.**"

¹⁸ Slučaj *Cantoni protiv Francuske*, stav 29.

Ustav Crne Gore u članu 33, stav 1 kroz načelo zakonitosti propisuje da niko ne može biti kažnjen za djelo koje, prije nego što je učinjeno, nije bilo propisano zakonom ili propisom zasnovanim na zakonu kao kažnjivo djelo, niti mu se može izreći kazna koja za to djelo nije bila predviđena. U stavu 2 istog člana naglašeno je da se krivična djela i krivične sankcije mogu propisivati samo zakonom i na taj način jasno napravljena razlika između krivičnih djela i drugih kažnjivih djela (prekršaja) koja mogu biti propisana i aktima niže pravne snage od zakona.¹⁹ Polazeći od načela zakonitosti, kao osnovnog načela krivičnog prava koje podrazumijeva da nikome ne može biti izrečena kazna ili druga krivična sankcija za djelo koje, prije nego je učinjeno, zakonom nije bilo određeno kao krivično djelo, proizilazi da su okrivljeni u ovim postupcima krivično sankcionisani za djelo, odnosno radnju koja je propisana podzakonskim aktom – naredbom ministarstva. Takođe, istim podzakonskim aktom određeno je i njeno vremensko važenje, odnosno vrijeme za koje će se neka radnja smatrati krivičnim djelom.

Dalje, kod određivanja pojma krivičnog djela prvo se polazi od radnje, a nakon toga se utvrđuje ispunjenost ostalih uslova: predviđenost u zakonu, protivpravnost, odnosno nepostojanje nekih osnova koji isključuju protivpravnost i na kraju se utvrđuje krivica.²⁰ Takođe, kod propisivanja krivičnog djela mora se uvažavati i načelo legitimnosti koje podrazumijeva da krivičnopravna represija mora biti opravdana i nužna.

I.4.2. Ograničenje ljudskih prava podzakonskim aktima dozvoljeno je samo za vrijeme vanrednog stanja

Naredbom za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja korona virusa, čije se kršenje stavljalalo na teret okrivljenima za krivično djelo iz čl. 287 KZCG, ograničavale su slobode kretanja i okupljanja. Smatramo da ta ograničenja nijesu vršena u skladu sa Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Naime, Ustav Crne Gore propisuje da se **za vrijeme proglašenog ratnog ili vanrednog stanja može ograničiti ostvarivanje pojedinih ljudskih prava i sloboda, u obimu u kojem je to neophodno**,²¹ a mjere ograničenja mogu važiti najduže dok traje ratno ili vanredno stanje.²² Skupština Crne Gore je nadležna da proglasi vanredno stanje²³ i to većinom glasova svih poslanika.²⁴ Za vrijeme vanrednog stanja Vlada može donositi uredbe sa zakonskom snagom koje potvrđuje Skupština.²⁵ Vanredno stanje može se proglasiti, između ostalog, u slučaju epidemija.²⁶

Dakle, iz citiranih odredbi Ustava Crne Gore proizilazi da se pojedina ljudska prava i slobode mogu ograničiti za vrijeme vanrednog stanja, koje se može proglasiti u slučaju epidemije, da vanredno

¹⁹ Amandman I na Ustav Crne Gore

²⁰ Shodno članu 5. Krivičnog zakonika Crne Gore krivično djelo je djelo koje je zakonom određeno kao krivično djelo, koje je protivpravno i koje je skrivljeno

²¹ Član 25, stav 1.

²² Član 25, stav 5.

²³ Član 82, tačka 4. Ustava

²⁴ Član 91, stav 2. Ustava

²⁵ Član 101 Ustava

²⁶ Član 103, stav 1, tačka 2 Ustava

stanje proglašava Skupština Crne Gore većinom glasova svih poslanika i da tokom vanrednog stanja Vlada može donositi uredbe koje imaju snagu zakona.

Zakon o odbrani definiše vanredno stanje kao situaciju kada na teritoriji ili dijelu teritorije Crne Gore nastanu velike prirodne nepogode, tehničko-tehnološke ili ekološke nesreće, *epidemije*, veće narušavanje javnog reda i mira ili ugrožavanje ili pokušaj rušenja ustavnog poretka.²⁷ Za vrijeme vanrednog stanja može se fizičkim licima ograničiti sloboda kretanja, boravka ili nastanjanja u pojedinim mjestima i zonama (u daljem tekstu: zabranjene zone), ako to zahtijeva njihova bezbjednost i potrebe odbrane i ove mjere mogu važiti najduže do prestanka odluke o proglašenju vanrednog stanja.²⁸

U slučaju epidemije korona virusom u Crnoj Gori *nije bilo proglašeno vanredno stanje*, ali je ostvarivanje pojedinih ljudskih prava i sloboda i te kako bilo ograničeno na osnovu naredbi izvršne vlasti, koje nijesu imale snagu zakona i čije trajanje je određivala takođe izvršna vlast. Dodatno, kršenje mjera propisanih tim naredbama kojim su, suprotno Ustavu, bila ograničena ljudska prava i slobode, u praksi je tretirano kao krivično djelo.

Osim navedenog, Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti,²⁹ koji je naveden kao pravni osnov za donošenje naredbi Ministarstva zdravlja, propisuje se zaštita stanovništva od zaraznih bolesti u Crnoj Gori, mjere za njihovo sprječavanje, suzbijanje i iskorjenjivanje, sprovođenje epidemiološkog nadzora, nadležni subjekti za njihovo sprovođenje, način obezbjeđivanja sredstava za njihovo sprovođenje, vršenje nadzora nad izvršavanjem ovog zakona, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti.³⁰ Kršenje mjera propisanih ovim zakonom predstavlja prekršaj.³¹ Tokom epidemije korona virusom mjere propisane ovim zakonom su dva puna dopunjene izmjenama zakona.³²

Tako smo za vrijeme epidemije korona virusa imali jednu apsurdnu i neustavnu situaciju da je kršenje mjera za sprječavanje zaraznih bolesti koje je propisano zakonom predstavljalo prekršaj, dok se kršenje mjera koje je naredbom kao podzakonskim aktom propisivalo Ministarstvo zdravlja, tretirano kao krivično djelo.

Iz navedenih razloga **smatramo da je za postojanje krivičnog djela nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti u slučaju kršenja naredbi koje je donosilo Ministarstvo zdravlja, prethodno bilo neophodno proglašenje vanrednog stanja**. Dakle, kršenje naredbe Ministarstva zdravlja kojom su, suprotno Ustavu, ograničena ljudska prava i slobode, ne može predstavljati radnju izvršenja krivičnog djela jer ta naredba nije imala snagu zakona.

Stoga je i svaka odluka tužilaštva i suda koja je donijeta zbog ovog krivičnog djela za vrijeme trajanje epidemije korona virusom sporna sa aspekta principa zakonitosti. Mjere koje je propisivalo Ministarstvo zdravlja trebalo je svakako poštovati, i obezbijediti sankcijom njihovo poštovanje, međutim, njihovo kršenje se nije moglo kvalifikovati kao krivično djelo jer za

²⁷ Član 5, tač. 4 Zakona o odbrani (*Sl. list RCG*, br. 047/07, *Sl. list CG*, br. 086/09, 088/09, 025/10, 040/11, 014/12, 002/17, 046/19, 074/20).

²⁸ Član 42.

²⁹ *Sl. list CG*, br. 12/2018, 64/2020 i 59/2021.

³⁰ Član 1.

³¹ Članovi 69 do 74a.

³² *Sl. list CG*, br. 64/20 od 2.7.2020. godine i br. 59/21 od 4.6.2021. godine.

ograničenje osnovnih ljudskih prava primjenom krivičnopravne represije nijesu bili ispunjeni uslovi.

I.4.3. Pasivnost Ustavnog suda

Akcija za ljudska prava i Institut alternativa su 31. marta 2020. godine pozvale Ustavni sud da se uključi da *prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti* u državi, što je njegova ustavna nadležnost (čl. 149, st. 3) i ocijeni da li je trebalo proglasiti vanredno stanje,³³ jer je prethodnog dana ministar zdravlja prvi put proglasio tzv. policijski čas, donijevši naredbu kojom je zabranio izlaske iz stanova radnim danima od 19-05 h i subotom od 13h do ponedjeljka u 5 h, kao i okupljanje u objektima stanovanja osobama koje nijesu članovi zajedničkog porodičnog domaćinstva. Međutim, Ustavni sud se nije oglasio.

Takođe, 30. juna 2020. godine, iste organizacije su Ustavnom sudu podnijele i inicijativu za ocjenu ustavnosti naredbe ministra zdravlja o zabrani političkih skupova i ograničenju vjerskih okupljanja od 26.6.2020. godine i predložile da obustavi dejstvo tih mjera.³⁴ Ni po ovoj inicijativi Ustavni sud Crne Gore nije postupio i to bez obrazloženja.

Na inicijativu NVO Građanska alijansa, Ustavni sud Crne Gore ukinuo je Odluku Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti o objavljivanju imena lica u samoizolaciji³⁵ broj: 8-501-/20-129 od 21.3.2020. godine. Iako je u obrazloženju ove odluke Ustavni sud naveo da je utvrdio da se naredbama Ministarstva zdravlja određivala samoizolacija građana i praćenje njenog sprovođenja, Ustavni sud je jedino utvrdio da je objavljivanjem imena građana kojima je određena samoizolacija povrijeđeno njihovo pravo na privatnost, ali nije ocjenjivao da li su naredbama Ministarstva zdravlja u skladu sa Ustavom ograničena prava na slobodu kretanja, okupljanja i pravo na ličnu slobodu, odnosno nije se bavio ocjenom ustavnosti krivičnog sankcionisanja lica koja prekrše naredbu Ministarstva zdravlja.

Takođe, Ustavni sud nije prihvatio inicijativu NVO Centar za građanske slobode „CEGAS“³⁶ za ocjenu ustavnosti odredaba člana 54. stav 1. tačka 1 i člana 55. stav 1. tačka 4. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti kojim je propisana mogućnost Ministarstvu zdravlja da ograniči okupljanja na javnim mjestima i okupljanja stanovništva u zatvorenim i na otvorenim javnim mjestima. Ni u ovom postupku Ustavni sud se nije bavio ocjenom ustavnosti krivičnog sankcionisanja lica koja prekrše naredbu Ministarstva zdravlja.

Ustavni sud je odbio predlog poslanika Skupštine Crne Gore za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti Naredbe o sprovođenju mjera za sprječavanje infekcije izazvane novim koronavirusom, Naredbi za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa i Naredbe o proglašavanju epidemije

³³ Ustavni sud da ocijeni ustavnost mjera u borbi protiv korona virusa, Akcija za ljudska prava, Institut alternativa, 31/03/2020: <https://www.hraction.org/2020/03/31/ustavni-sud-da-ocijeni-ustavnost-mjera-u-borbi-protiv-korona-virusa/>

³⁴ Podnijeta inicijativa za ocjenu ustavnosti naredbe o zabrani političkih skupova, Institut alternativa, Akcija za ljudska prava, 30/06/2022: <https://www.hraction.org/2020/06/30/podnijeta-inicijativa-za-ocjenu-ustavnosti-naredbe-o-zabrani-politickih-skupova/>

³⁵ Odluka Ustavnog suda Crne Gore U-II br. 22/20 od 23.7.2020. godine

³⁶ Rješenje Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 41/20 od 29.4.2021. godine

zarazne bolesti COVID 19,³⁷ kojima su se ograničavala osnovna ljudska prava. Ustavni sud ja utvrdio da Ministarstvo zdravlja, donošenjem osporenih Naredbi nije povrijedilo načelo legaliteta. Međutim, ni u ovom postupku Ustavni sud se nije bavio ocjenom ustavnosti krivičnog sankcionisanja lica koja prekrše naredbu Ministarstva zdravlja.

Takođe, odbačene su dvije inicijative građana za ocjenu ustavnosti Zakona o dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti jer podnosilac nije označio odredbe Zakona koje se osporavaju, kao ni ustavno-pravne razloge na kojima zasniva tvrdnju o neustavnosti osporenog Zakona³⁸, odnosno jer inicijativa nije bila potpisana od strane podnosioca.³⁹

Dakle, ni u jednom od postupaka koji su se vodili pred Ustavnim sudom Crne Gore taj sud nije ocjenjivao da li je u skladu sa Ustavom krivično sankcionisanje lica koja prekrše naredbu Ministarstva zdravlja.

I.5 Praksa redovnih sudova

I.5.1 Nekritično postupanje prvostepenih sudova i neobrazložene odluke drugostepenih sudova po žalbama

U praksi, prvostepeni sudovi su tipski i nekritično pristupali ocjeni postojanja radnje izvršenja krivičnog djela na sljedeći način:

„Krivično djelo nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti iz čl.287 KZCG je djelo sa blanketnom dispozicijom pa je nužno navesti i materijalno pravne propise od kojih zavisi postojanje tog krivičnog djela a to je u konkretnom slučaju Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprečavanje prenošenja novog korona virusa Ministarstva zdravlja Crne Gore (Sl. list CG br. 003/21 od 11.01.2021. godine, broj 007/21 od 21.05.2021. godine, broj 013/21 od 10.02.2021. godine, broj 015/21 od 15.02.2021. godine, broj 016/21 od 17.02.2021 godine, broj 019/21 od 24.02.2021. godine, broj 022/21 od 01.03.2021. godine i broj 024/21 od 03.03.2021. godine), pa je okrivljeni postupao suprotno predmetnoj naredbi, u čemu je zatečen od strane službenika Uprave policije CB B., iako je bio svjestan postojanja pandemije opasne zarazne bolesti, te da postupa suprotno mjerama Ministarstva zdravlja Crne Gore, pa je htio postizanje zabranjene posledice.“

Osnovni Sud u Beranama, presuda K 46/2021, 12. maj 2021.

Drugostepeni sudovi su odbili svih 28 žalbi kojima je osporena zakonitost krivičnog sankcionisanja radnji koje su bile zabranjene podzakonskim aktom Ministarstva zdravlja⁴⁰.

³⁷ Odluka Ustavnog suda Crne Gore U-II br. 23/20 od 30.6.2020. godine

³⁸ Rješenje Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 28/20 od 29.4.2021. godine

³⁹ Rješenje Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 43/20 od 31.3.2021. godine

⁴⁰ Viši sudovi su odlučivali u 60 predmeta po žalbama na prvostepene presude. U 28 predmeta odbrana je osporavala zakonitost krivičnog gonjenja po članu 287 KZCG. Svih 28 žalbi je odbijeno.

Nijedan viši sud zapravo nije obrazložio odbijanje ovih žalbi. Viši sud u Podgorici je našao da su „neosnovani navodi žalbe branioca okrivljenog da ove naredbe Ministarstva ne mogu predstavljati blanketnu normu krivičnog djela nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti”,⁴¹ i da su “lišeni svakog osnova navodi žalbe da krivično djelo koje se okrivljenom stavlja na teret nije krivično djelo”.⁴² Takođe, Viši sud u Bijelom Polju ocijenio je kao “neosnovane navode žalbe branioca da se naredba sa zakonskom snagom u ovom slučaju mogla donijeti samo u uslovima proglašenja vanrednog stanja”.⁴³

Viši sud u Podgorici nije dao nikakvo obrazloženje u prilog ustavnosti ili zakonitosti ograničenja slobode kretanja, dok je Viši sud u Bijelom Polju za to dao krajnje nerazumljivo obrazloženje.⁴⁴ Taj sud je naveo da je članom 24 Ustava Crne Gore propisano da se zajamčena ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, konstatovao da član 39 Ustava građanima dozvoljava ograničenje sloboda kretanja nastanjanja i napuštanja Crne Gore za potrebe sprječavanja širenja zarazne bolesti, pravilno naveo da u Crnoj Gori nije bilo proglašeno ratno ili vanredno stanje kada se shodno članu 25 Ustava mogu privremeno ograničiti neka prava i slobode građana, a onda, suprotno svim ustavnim odredbama koje je prethodno citirao, zaključio:

- da je naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprečavanje i unošenje, suzbijanje i sprečavanje novog “Corona” virusa donijeta u skladu sa Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i u skladu sa čl. 39 Ustava Crne Gore i
- da po tom Zakonu Ministarstvo zdravlja na predlog Instituta za javno zdravlje CG i NKT-a za zarazne bolesti donosi adekvatne naredbe kao što je i zabrana okupljanja u objektima stanovanja licima koja nijesu članovi zajedničkog porodičnog domaćinstva. Istina, tom mjerom se ograničava kretanje građana, ali je ono u skladu sa Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i sa čl. 39 Ustava ...

Ovakvo obrazloženje je protivrječno i konfuzno jer sud prvo podseća da se u redovnom stanju u državi ljudska prava mogu ograničiti samo zakonom, konstatuje da u Crnoj Gori nije bilo proglašeno vanredno stanje, a onda zaključuje i da je u skladu sa zakonom i Ustavom ograničenje ljudskih prava koje je izvršeno podzakonskom aktom – naredbom Ministarstva zdravlja.

I.5.2 Objavljivanje propisa o radnji krivičnog djela i nedostatak vremena za upoznavanje sa propisom

Okrivljeni su, suprotno načelu zakonitosti, osuđivani za kršenje naredbe Ministarstva koja je uvijek stupala na snagu danom objavljivanja u Službenom listu, s obrazloženjem da su emitovane u sredstvima javnog informisanja. Ovakva praksa sudova suprotna je jednom od segmenata načela zakonitosti u krivičnom pravu koje podrazumijeva da nema kazne bez pisanog zakona (*nulla poena sine lege scripta*). Ovo načelo podrazumijeva objavljivanje pisanih propisa i isključuje primjenu ili kažnjavanje na osnovu propisa sa čijim bi se sadržajem okrivljeni upoznao preko

⁴¹ Npr, presuda Višeg suda u Podgorici Kž.br. 589/20 od 9.9.2020. godine.

⁴² Npr, presuda Višeg suda u Podgorici Kž.br. 30/21 od 9.2.2021. godine.

⁴³ Npr, presuda Višeg suda u Bijelom Polju Kž.br. 195/20 od 22.9.2020. godine.

⁴⁴ *Ibid.*

medijskih navoda. Od građana se može očekivati da svoje ponašanje prilagode samo u odnosu na propis ili normu sa kojom su prethodno mogli da se upoznaju, a krivična norma posebno mora biti objavljena na propisan način koji građanima omogućava da se sa njom upoznaju, što podrazumijeva i odgovarajuće vrijeme koje građani moraju imati da se sa normom upoznaju prije nego ona stupi na snagu, tzv. *vacatio legis*.

U svakom slučaju, neprihvatljivo je da sud okolnost da je okrivljeni upoznat za radnjom koja je tretirana kao krivično djelo utvrđuje na osnovu činjenice da su o naredbama izvještavali mediji i da je okrivljeni pratio sredstva javnog informisanja.

I drugostepeni sudovi su prihvatili ovakve stavove da su okrivljenima morale biti poznate propisane mjere „iz kontakata sa drugim ljudima“ i „s obzirom na činjenicu da je epidemija bila zahvatila cijeli svijet i bila tema u svim medijima“ (detaljnije u nastavku).

Sud nije prihvatio navode odbrane okrivljenog da nije znao da je zabranjeno rekreiranje na javnim površinama i da prvi put čuje da postoji naredba koja zabranjuje rekreaciju. Sud je u tom smislu u presudi istakao da:

... su se naredbe koje je donosilo Ministarstvo zdravlja više puta u toku dana emitovale u svim sredstvima javnog informisanja, za koja je okrivljeni i sam rekao da ih je pratio. Ovo posebno kada se ima u vidu da se u medijskom izvještavanju poseban naglasak stavlja na to da nepostupanje po mjerama koje su predviđene naredbama Ministarstva zdravlja podliježe krivičnoj odgovornosti. Ovakvi navodi odbrane okrivljenog ne mogu biti izvinjavajući ni kada se ima u vidu da je okrivljeni istakao da su i prije ovog događaja, ovlašćeni policijski službenici njega i njegove drugove zicali kako treniraju, zbog čega su ih opominjali, te da je na vijestima čuo da su hapšeni ljudi koji ne poštuju mjere Ministarstva zdravlja za sprječavanje širenja novog koronavirusa.“

Ovakvo obrazloženje je neprihvatljivo jer proizilazi da je okrivljeni kriv zato što se sa naredbom koju je prekršio morao upoznati preko sredstava javnog informisanja, za koja je priznao da je pratio.

Ovdje treba imati u vidu da protivpravnost predstavlja element bića krivičnog djela sa blanketnom dispozicijom, pa se za utvrđivanje umišljaja učinioca takvog krivičnog dela zahtijeva da je on pri izvršenju djela bio svjestan protivpravnosti svog postupanja.⁴⁵

Pri tome, naredba čije se kršenje u konkretnom slučaju stavlja na teret okrivljenom objavljena je u „Službenom listu CG“ samo dan prije nego što je okrivljeni zatečen kako trenira na javnoj površini.

Navodi presude da je okrivljeni istakao da su i prije ovog događaja, ovlašćeni policijski službenici njega i njegove drugove zicali kako treniraju, a zbog čega su ih samo opominjali, pokazuje da su građani bili izloženi proizvoljnom i selektivnom krivičnom progonu i sankcionisanju, odnosno da su policijski službenici nekada samo opominjali građane koji krše propisane mjere, a nekad su ti građani krivično procesuirani i kažnjavani za izvršenje krivičnog djela.

⁴⁵ Pitanje da li svijest učinioca treba da obuhvati protivpravnost kod krivičnih djela kod kojih je protivpravnost bitno obilježje krivičnog djela nije sporno, vidi: prof. Z. Stojanović, Krivično pravo – Opšti deo XII izdanje, Beograd 2006. str. 161.

I u drugim postupcima sud nije prihvatao navode odbrane okrivljenih da nijesu znali za mjere koje su propisane. Tako sud smatra da su *nadležni organi svakodnevno na konferencijama za štampu, putem svih medija obavještavali građane o naredbama nadležnih organa, pa i o odgovornosti za kršenje istih, pa je samim tim nesumnjivo ovakva zabrana morala biti poznata i okrivljenom...*⁴⁶

Takođe, u jednoj presudi⁴⁷ sud nije ni dao obrazloženje na koji način je utvrdio da je okrivljeni znao za propisanu mjeru. Naime, iako je okrivljeni naveo *da nije bio upoznat sa zabranom boravka na otvorenom prostoru, sud je ipak smatrao da je krivično djelo izvršio sa direktnim umišljajem, jer je bio svjestan elemenata krivičnog djela, čije izvršenje je htio, jer je bio svjestan da je nadležni organ donio Naredbu koja je donijeta u cilju suzbijanja i sprječavanja opasne zarazne bolesti.*

Sud nije prihvatao ni navode okrivljenog da je mislio da su mjere o zabrani izlaska iz objekta stanovanja ukinute, već je zaključio da je okrivljeni *kao lice koje koristi savremena sredstva komunikacije bio upoznat da nadležni državni organi svakodnevno građane upoznaju sa novim mjerama i izmjenama postojećih mjera koje se donose u cilju borbe protiv širenja koronavirusa i postoji obaveza svakog građanina da se prije preduzimanja određenih radnji upoznaju sa tim mjerama, što okrivljeni nije uradio.*⁴⁸

Na sličan način sud nije prihvatio odbranu okrivljene da je mislila da mjere više nijesu na snazi, već je zaključio da su se od strane *...Ministarstva zdravlja, putem sredstava javnog informisanja pa i putem portala, građani svakodnevno obavještavali o opasnostima, kao i o mjerama koje su donijete kako bi se spriječilo širenje virusa, koje informacije su istinito i tačno prenošene, sve u cilju zaštite zdravlja građana.*⁴⁹

I drugostepeni sudovi su prihvatili stav da su se okrivljeni sa propisanim mjerama mogli upoznati preko medijskih navoda i kontakata sa drugim ljudima.

Tako je Viši sud u Bijelom Polju⁵⁰ potvrdio stav prvostepenog suda kojim se ne prihvataju navodi odbrane okrivljenog da nije znao za zabranu koja se odnosila na izlaske iz objekata stanovanja subotom od 13,00 časova, jer nije imao internet i nije se mogao o tome informisati. Viši sud u Bijelom Polju potvrđuje *da je ta mjera bila u primjeni već četiri dana prije predmetnog slučaja i da je okrivljeni mogao o istoj vrlo lako saznati iz kontakata koje je imao u kući i van kuće, posebno imajući u vidu da je epidemija zahvatila cijeli svijet, tako da je ista bila glavna tema ne samo u svim medijima već i u međusobnim kontaktima ljudi, pa je nejasno i nelogično da okrivljeni u takvoj situaciji nije znao za ovu zabranu.*

Inače, u ovom slučaju radilo se o okrivljenom koji je u vrijeme izvršenja djela za koje je krivično osuđen bio maturant Gimnazije starosti 18 godina i osam mjeseci, što dodatno čini spornim i neprihvatljivim stanovište suda da je bilo nelogično da nije znao za zabranu zbog koje se i krivično

⁴⁶ Presuda Osnovnog suda u Beranama K.br. 32/22 od 15. septembra 2022. godine.

⁴⁷ Presuda Osnovnog suda u Baru K.br. 247/20.

⁴⁸ Presuda Osnovnog suda u Baru K.br. 19/21.

⁴⁹ Presuda Osnovnog suda u Bijelom Polju K.br. 22/22.

⁵⁰ Presuda Kž. br. 131/20 od 30.6.2020. godine

odgovara i koja je bila *u primjeni već četiri dana*, jer je praksa pokazala da to nekad nijesu znali ni državni tužioci.⁵¹

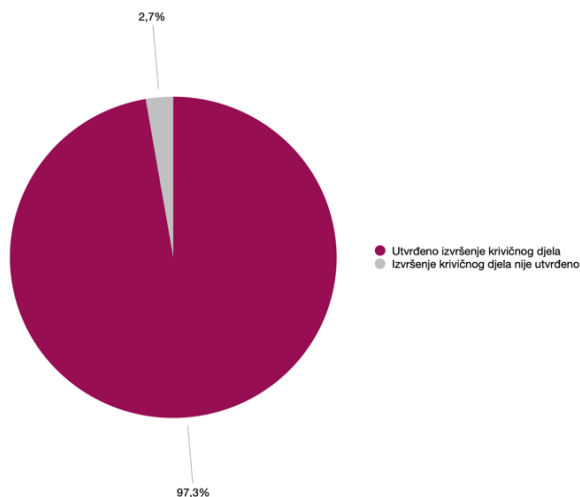
II ANALIZA PRESUDA U KRIVIČNIM POSTUPCIMA

II.1 Statistički podaci

Povodom epidemije virusa COVID-19, osnovni sudovi su donijeli ukupno 1115 pravosnažnih odluka za krivično djelo nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti (čl. 287 KZCG)⁵².

Od toga je bilo 1066 pravosnažnih presuda, osuđujućih 1043 (97,8%), 10 oslobađajućih (0,9%) i 13 odbijajućih (1,2%)⁵³. Među osuđujućim presudama je 67 donijetih na osnovu sporazuma o priznanju krivice (6,4%)⁵⁴. Ostatak su činila rješenja, ukupno 49, od kojih je 40 onih kojima je izrečena sudska opomena i dva kojima su izrečene mjere bezbjednosti obavezno psihijatrijsko liječenje i čuvanje u zdravstvenoj ustanovi za osobe za koje je utvrđeno da su prekršile propise, odnosno izvršile krivično djelo iz čl. 287 KZCG⁵⁵. To znači da je zapravo u 1085 predmeta ili 97,3% slučajeva utvrđeno da su okrivljeni izvršili krivično djelo.

Za potrebe izvještaja detaljnije je analiziran uzorak od 222 odluke ili 20% ukupnog broja odluka, u koji su ravnomerno uključene odluke svih sudova, preuzete sa portala *sudovi.me*⁵⁶.



Prikaz pravosnažnih odluka za krivično djelo iz čl. 287 KZCG

⁵¹ Detaljnije u odjeljku II.3 Kažnjavanje za kršenje naredbi koje su tokom suđenja prestale da važe.

⁵² Broj presuda je utvrđen pretragom odluka na sajtovima svih 15 osnovnih sudova u Crnoj Gori: www.sudovi.me.

⁵³ Optužba se odbija kada tužilac odustane od optužbe na glavnoj raspravi

⁵⁴ Protiv ove vrste presuda žalba je dozvoljena samo ako presuda nije u skladu sa zaključenim sporazumom, čl. 303, st. 2 ZKP.

⁵⁵ Od ostalih 7 rješenja, 2 su o obustavljanju postupka zbog smrti okrivljenog, 2 o obustavljanju postupka jer je državni tužilac odustao od optužbe prije glavne rasprave, 2 kojim je optužni predlog vraćen tužilaštvu na uređenje i 1 kojim se sud oglasio mjesno nenadležnim.

⁵⁶ U četiri presude Osnovnog suda iz Berana uvid je izvršen neposredno, jer nijedna presuda u vezi ovog krivičnog djela nije bila objavljena na sajtu *sudovi.me*.

II.2 Opšti pregled

I optužbe i osuđujuće presude iz sadašnje perspektive djeluju apsurdno jer su građani krivično gonjeni i osuđivani na krivične sankcije za radnje poput boravka na javnom mjestu, šetnje i treniranja na javnom mjestu, vožnje u automobilu, boravka u prostorijama sa licima koja nijesu članovi njihovog porodičnog domaćinstva i sl. Zdravstvene propise za vrijeme epidemije i pandemije je svakako trebalo poštovati i obezbijediti njihovo poštovanje, ali za kažnjavanje njihovog kršenja u krivičnom postupku u Crnoj Gori nisu bili ispunjeni uslovi, kako je objašnjeno u prvom poglavlju.

Suprotno načelu zakonitosti, presude su zasnivane na navodima da su okrivljeni morali biti upoznati sa naredbama Ministarstva zdravlja, kojima su propisivane zabranjene radnje. Te naredbe mijenjale su se više puta tokom jednog mjeseca i uvijek su stupale na snagu istog dana kada su objavljivane (detaljnije u prvom poglavlju). Praksa je pokazala da čak ni državno tužilaštvo nije uspijevalo da prati te izmjene i dešavalo se da dođe do optuženja i na osnovu naredbe koja je prestala da važi.

Ljudi su optuživani i osuđivani zbog kršenja pojedinačnih akata – rješenja o samoizolaciji, i kada je sud utvrđivao da im ta rješenja nijesu bila neposredno uručena. Sudovi su, suprotno načelu zakonitosti, osuđujuće presude zasnivali na činjenicama da su okrivljeni bili usmeno upoznati sa zabranjenim ponašanjem. Te činjenice su utvrđivali iz iskaza svjedoka – sanitarnih inspektora. Državno tužilaštvo je nekad optuživalo građane za kršenje rješenja o samoizolaciji i prije nego su rješenja bila donijeta. Takođe, suprotno načelu zakonitosti, tužilaštvo je u nekim slučajevima optužilo građane za kršenje rješenja kojima je samoizolacija određivana retroaktivno.

Sva navedena zapažanja identična su za redovne postupke u kojima se presuda donosila nakon dokaznog postupka sprovedenom na glavnom pretresu, kao i slučaju presuda donijetih na osnovu sporazuma o priznanju krivice u kojima sud ne izvodi dokaze.

II.3 Kažnjavanje za kršenje naredbi koje su tokom suđenja prestale da važe

Krivični zakonik propisuje da, ako je poslije izvršenja krivičnog djela izmijenjen zakon, jednom ili više puta, primijenit će se zakon koji je najblaži za učinioca.⁵⁷ Izmjena blanketnog propisa takođe može biti povoljnija za učinioca, pa bi i u tom slučaju isto pravilo moralo da se primjenjuje.

Osnovni sud u Podgorici⁵⁸ je ocijenio kao neosnovane navode branioca da okrivljenog treba osloboditi jer je blanketna norma (naredba Ministarstva) u međuvremenu prestala da važi. Sud je naveo da su naredbe Ministarstva zdravlja stupile na snagu danom objavljivanja u Službenom listu Crne Gore i predstavljale su pozitivne propise u periodu kada je okrivljeni postupao u suprotnosti sa istima, zbog čega je bez uticaja na postojanje konkretnog krivičnog djela i krivice okrivljenog činjenica to što su naknadno prestale da važe. Po ocjeni suda, zakon nije prestao da

⁵⁷ Član 133, stav 2. Detaljnije u poglavlju I.3.

⁵⁸ K. br. 372/20 od 14.8.2020. godine

važi i nije izmijenjen, već se radilo o izmjeni povremene ili privremene odluke nadležnih zdravstvenih organa, a koji pojedinačni akti su donošeni i mijenjani u kontinuitetu.

I drugostepeni sudovi su potvrđivali ovakve osuđujuće presude. Viši sud u Podgorici⁵⁹ je smatrao da, bez obzira na to što je blanketni propis kasnije mijenjan ili dopunjavan, krivično djelo nije brisano iz zakona, niti je mijenjano na povoljniji način po okrivljenog, što bi dalo mogućnost sudu za primjenu blažeg zakona. Prema stavu Višeg suda u Podgorici na učinioce krivičnog djela, bez obzira na to kada im se sudi, primjenjuje se važeća zakonska norma, a naredba o preduzimanju privremenih mjera za spriječavanja unošenja u zemlju, suzbijanja i spriječavanja prenošenja COVID-19 nema karakter zakona.⁶⁰ Međutim, iako naredba nema karakter zakona, njom je propisivana radnja koja se smatrala krivičnim djelom.⁶¹

Smatramo da je ovim stavom povrijeđeno pravo okrivljenog. Tačno je da zakon nije prestao da važi i nije izmijenjen, već su se mijenjale odluke nadležnih zdravstvenih organa, međutim, do prestanka važenja krivičnopravne odredbe može doći i faktički, a ne samo formalnim izmjenama ili brisanjem iz Krivičnog zakonika. Do prestanka važenja krivičnopravne odredbe na faktički način može doći ako je primjena te odredbe bila uslovljena postojanjem neke okolnosti, a ta okolnost više ne postoji. To je upravo slučaj s odredbama blanketne prirode kao što je predmetno krivično djelo. Blanketne odredbe usljed promjena u vankrivičnim propisima nekada postaju bespredmetne i ne mogu da se primjenjuju.

Pri ocjeni da li postoji krivično djelo, sud mora utvrditi da li se u radnji okrivljenog ostvaruju bitni elementi krivičnog djela pod čiju normu bi se pravilnom primjenom Krivičnog zakonika njegove radnje mogu podvesti. Prestankom važenja naredbe, u konkretnom slučaju prestala je da postoji upravo radnja zbog koje je okrivljeni oglašen krivim, pa je sud morao osloboditi okrivljenog jer prestankom važenja naredbe nije se mogao primijeniti ni član 287 Krivičnog zakonika. U vrijeme donošenja ovih presuda propis koji je od značaja za postojanje krivičnog djela više nije postojao, odnosno prestao je da važi, pa se nije moglo govoriti o ispunjenosti svih elemenata krivičnog djela. Ovo posebno jer je tim propisom, odnosno naredbom bila propisana konkretna radnja zbog koje se krivično odgovala, a radnja je glavni – noseći element svakog krivičnog djela.

Smatramo da se u ovim slučajevima nije mogla primijeniti ni odredba Krivičnog zakonika koja propisuje da se na učinioce krivičnog djela koje je određeno zakonom sa određenim vremenskim trajanjem primjenjuje taj zakon, bez obzira na to kad mu se sudi, ako tim zakonom nije drukčije određeno.⁶² Ovo iz jednostavnog razloga što ovo krivično djelo nije određeno zakonom sa određenim vremenskim trajanjem, već je naredba Ministarstva važila u određenom vremenu. Zakon kojim je propisano krivično djelo nije se mijenjao, niti je konkretna odredba Krivičnog zakonika kojom je krivično djelo propisano imala određeno vremensko trajanje. Zato smatramo da je u ovom slučaju ipak trebalo primijeniti odredbu Krivičnog zakonika koja propisuje da će se, ako je poslije izvršenja krivičnog djela izmijenjen zakon, jednom ili više puta, primijeniti onaj zakon koji je najblaži za učinioce. I ovi primjeri upravo pokazuju da se radnja krivičnog djela suprotno Ustavu određivala propisom koji nema snagu zakona.

⁵⁹ Kž. br. 30/21 od 9.2.2021. godine

⁶⁰ O neosnovanosti ovog stava detaljnije u primjerima u Odjeljku „Sloboda kretanja i/ili krivično djelo“

⁶¹ O neosnovanosti ovog stava detaljnije u primjerima u Odjeljku „Sporna zakonitost tretiranja kršenja naredbi Ministarstva zdravlja kao krivičnog djela“

⁶² Član 133, stav 3.

II.4 Tretiranje službenih zabilješki policije kao dokaznog sredstva

U brojnim predmetima sudovi su u dokaznom postupku kao dokaz provodili službenu zabilješku policije sačinjenu na okolnosti kritičnog događaja i na tom dokazu su zasnivali stav o krivici okrivljenog. U tim zabilješkama policijski službenici konstatuju svoja zapažanja povodom kritičnog događaja, odnosno izvršenja djela koje se okrivljenom stavlja na teret. U suštini, radi se o jednoj pisanoj izjavi policijskih službenika na okolnosti kritičnog događaja. Takve zabilješke policije ne mogu se koristiti kao dokaz u krivičnom postupku i sud po službenoj dužnosti mora da ih izdvoji iz spisa,⁶³ kao pravno nevaljane dokaze.

Međutim, sud nije ove zabilješke izdvojio iz spisa predmeta ni u jednom postupku, dok je u jednom slučaju⁶⁴ odbio predlog branioca okrivljenog da se iz spisa izdvoji službena zabilješka policije kao nepodoban dokaz, s obrazloženjem da je predlog neosnovan i bez uticaja na drugačiju odluku suda. U tom dokaznom postupku samo ova službena zabilješka je provedena kao dokaz.

Tako je sud na osnovu službene zabilješke policije kaznio okrivljene koji su boravili na javnoj površini u vrijeme zabrane izlaska iz objekta stanovanja,⁶⁵ okrivljenog koji je zatečen van objekta u kojem stanuje,⁶⁶ okrivljenog koji je boravio u objektu stanovanja drugog lica iako nije član zajedničkog porodičnog domaćinstva,⁶⁷ okrivljenog koji se pet minuta nakon ponoći nalazio na javnoj površini,⁶⁸ okrivljenog koji je upravljao automobilom u vrijeme zabrane,⁶⁹ okrivljenu koja se oko 23 časa vozila po gradu,⁷⁰ okrivljene koji su kršili zabranu međugradskog saobraćaja,⁷¹ okrivljenog koji je prekršio zabranu obavljanja ugostiteljske djelatnosti,⁷² okrivljenog koji je ušao u Crnu Goru izbjegavajući mjere zdravstveno-sanitarnog nadzora,⁷³ okrivljenog koji je prekršio zabranu prevoza više od dva lica u automobilu.⁷⁴

U svim navedenom slučajevima službena zabilješka policije predstavljala je dokaz vezan za okolnosti radnje izvršenja krivičnog djela.

I drugostepeni sudovi su prihvatili donošenje presuda samo na osnovu službenih zabilješki policije kao jedinog dokaza u postupku.⁷⁵

⁶³ Član 211, član 293, stav 9, član 304, stav 3, član 356, stav 4 i član 392, stav 4 Zakonika o krivičnom postupku.

⁶⁴ Presuda Osnovnog suda na Žabljaku K.br.27/20 od 31.7.2020. godine

⁶⁵ Presuda Osnovnog suda u Nikšiću K.br.380/20, presuda Osnovnog suda u Danilovgradu K.br.27/21.

⁶⁶ Presuda Osnovnog suda u Nikšiću K.br.110/21, presude Osnovnog suda u Danilovgradu K.br.41/21, K.br.85/20 i K.br.23/21; presude Osnovnog suda u Baru K.br.105/20, K.br.104/20, K.br.14/21, K.br.225/21, K.br.130/20, K.br.30/21, K.br.125/21, K.br.97/21; presude Osnovnog suda u Pljevljima K.br.5/21, K.br.17/21; presude Osnovnog suda u Bijelom Polju K.br.18/22, K.br.67/20, K.br.55/20; presude Osnovnog suda u Kotoru K.br.87/21, K.br.213/21, K.br.111/20, K.br.248/20, K.br.227/21, K.br.147/20, K.br.130/20, K.br.215/20, K.br.183/21; presude Osnovnog suda u Podgorici K.br.586/21, K.br.212/20, K.br.578/21; presude Osnovnog suda u Beranama K.br.107/20, K.br.57/21, K.br.120/20.

⁶⁷ Presuda Osnovnog suda u Nikšiću K.br.6/21

⁶⁸ Presuda Osnovnog suda u Nikšiću K.br.124/20

⁶⁹ Presuda Osnovnog suda u Nikšiću K.br.19/21, presude Osnovnog suda u Baru K.br.47/21 i K.br.199/20, presude Osnovnog suda u Beranama K.br.296/20, K.br.46/21, K.br.10/21.

⁷⁰ Presuda Osnovnog suda u Nikšiću K.br.279/20

⁷¹ Presude Osnovnog suda na Žabljaku K.br.13/20, K.br.16/20 i K.br.15/20; presuda Osnovnog suda na Cetinju K.br.92/21.

⁷² Presuda Osnovnog suda na Cetinju K.br.50/21

⁷³ Presuda Osnovnog suda u Rožajama K.br.117/20

⁷⁴ Presuda Osnovnog suda u Rožajama K.br.80/20

⁷⁵ Presude Višeg suda u Podgorici Kž.br. 132/21 od 18.2.2021. i Kž.br. 439/20 od 2.6.2020. godine.

II.5 Kaznena politika i krivične sankcije

II.5.1 Opšta zapažanja

Kaznena politika nije bila ujednačena, pa su neki sudovi za istu radnju, npr. vožnju u automobilu s drugim licima, izricali uslovne osude, drugi kazne zatvora ili novčane kazne.

Iako nijesu postojale okolnosti koje bi opravdale različito sankcionisanje, za iste radnje građani su sankcionisani kaznama zatvora, uslovnim osudama, novčanim kaznama, kaznama rada u javnom interesu i sudskim opomenama. Takođe, kaznena politika bila je neujednačena i nerazumljiva i u slučajevima u kojima su izrečene iste vrste sankcija, jer su kazne zatvora dobijali i ranije osuđivani i neosuđivani okrivljeni, neka neosuđivana lica su kažnjavana i strožije od povratnika, trajanje sankcije rad u javnom interesu se značajno razlikovalo, a razlikovali su se i iznosi novčanih kazni koje su izricane za isto djelo.

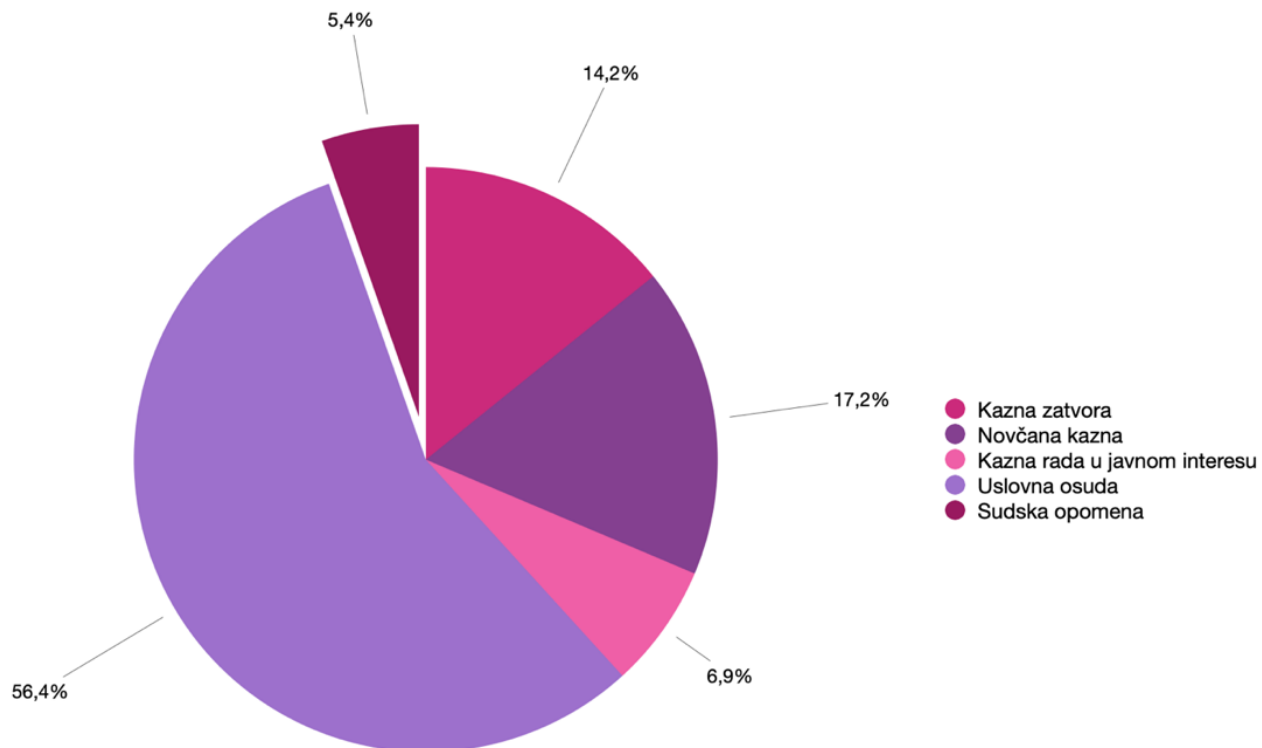
Treba posebno imati u vidu da je osuda za ovo krivično djelo ušla u kaznenu evidenciju svih pravnosnažno osuđenih. Pored toga, za one koji su osuđeni na kaznu zatvora ili kaznu rada u javnom interesu mogu nastupiti i pravne posljedice osude,⁷⁶ koje se mogu odnositi na prestanak ili gubitak određenih prava i na zabranu sticanja određenih prava.⁷⁷ Takođe, zakonska rehabilitacija i prestanak pravnih posljedica osude može se dati samo onim licima koja ranije nijesu bila osuđivana. Zakonska rehabilitacija za lice osuđeno na novčanu kaznu, kaznu rada u javnom interesu ili kaznu zatvora do šest mjeseci, nastaje u roku od tri godine od dana kad je ta kazna izvršena, zastarjela ili oprostena, ako ne učini novo krivično djelo.⁷⁸

Sudeći po analiziranom uzorku od 204 osuđujuće presude, uslovna kazna je bila najčešće izricana sankcija, izrečena je u 115 (56,4%) predmeta, kazna zatvora je izrečena u 29 predmeta (14,2%), novčana kazna u 35 (17,2%) i kazna rada u javnom interesu u 14 (6,9%) slučajeva i sudska opomena u 11 (5,4%) slučajeva.

⁷⁶ Član 115 KZCG.

⁷⁷ Član 116 KZCG.

⁷⁸ Član 119. KZCG



Prikaz analiziranih osuđujućih presuda

II.5.2 Primjeri neujednačene kaznene politike

Osnovni sud u Pljevljima je za vožnju u automobilu izricao uslovne osude,⁷⁹ a Osnovni sud u Podgorici za istu radnju kazne zatvora,⁸⁰ ali i novčane kazne.⁸¹ Za istu radnju Osnovni sud u Danilovgradu izrekao je kaznu zatvora koja će se izdržavati u prostorijama u kojima okrivljeni stanuje,⁸² a Osnovni sud u Rožajama sudsku opomenu,⁸³ ali i uslovnu osudu,⁸⁴ novčanu kaznu⁸⁵ i kaznu zatvora koja se izvršavala u prostorijama u kojima okrivljeni stanuje.⁸⁶

Poseban problem je bio i tretman ranije osuđivanih lica. Iako je uobičajeno da se ranija osuđivanost tretira za istu vrstu djela, za vrijeme epidemije COVID-19, sudovi su svaki vid ranije osuđivanosti tretirali kao otežavajuću okolnost prilikom odluke o vrsti i visini kazne.

⁷⁹ Presuda Osnovnog suda u Pljevljima K.br.30/21 od 4.5.2021. godine

⁸⁰ Presuda Osnovnog suda u Podgorici K.br.208/20 od 30.4.2020. godine

⁸¹ Osnovni sud u Podgorici K.br.305/20 od 30.12.2020. godine

⁸² Presuda Osnovnog suda u Danilovgradu K.br.36/20 od 22.6.2020. godine

⁸³ Rješenje Osnovnog suda u Rožajama K.br.94/20 od 12.8.2020. godine

⁸⁴ Presuda Osnovnog suda u Rožajama K.br.47/21 od 7.5.2021. godine

⁸⁵ Presuda Osnovnog suda u Rožajama K.br.50/20 od 27.5.2020. godine

⁸⁶ Presuda Osnovnog suda u Rožajama K.br.96/20 od 11.8.2020. godine

Važno je napomenuti da Viši sudovi u Podgorici i Bijelom Polju nijesu obezbijedili ujednačavanje sudske prakse u postupku po žalbama, već su sve presude koje su u ovom izvještaju pomenute postale pravnosnažne.

II.5.3 Kazne zatvora

Sudeći po uzorku, kazne zatvora su izrečene u oko 14% slučajeva. Raspon izrečenih kazni se kretao od 30 dana do 3 mjeseca.

Uočeni su sledeći problemi u sudskoj praksi:

- za iste radnje su nekad izricane zatvorske kazne, a nekad nisu;
- kazne zatvora su izricane okrivljenima koji su ranije bili osuđivani jer im je to cijenjeno kao otežavajuća okolnost, ali su izricane i neosuđivanim licima za iste radnje;
- kada su zatvorske kazne izricane ranije osuđivanim licima sud nije uzimao u obzir za koju vrstu djela su ranije osuđivani;
- kazne su izricane tako da odgovaraju broju dana koje su okrivljeni proveli u pritvoru iako to nije okolnost koja se prema KZCG uzima u obzir prilikom odmjeravanja kazne.

Na primjer, Osnovni sud u Pljevljima je izrekao kaznu zatvora od jednog mjeseca okrivljenom koji se sa druga dva lica prevezio u automobilu magistralnim putem.⁸⁷ Bezuslovnu kaznu zatvora okrivljenom sud je obrazložio činjenicom da je on ranije osuđivan, iako se u ranijoj presudi nije radilo o istovrsnom krivičnom djelu, nije u pitanju bilo djelo izvršeno iz istih pobuda, niti učinjeno pod istim okolnostima, a o čemu sud nije vodio računa suprotno članu 43 KZCG.⁸⁸

S druge strane, Osnovni sud u Podgorici osudio je tri lica na kaznu zatvora u trajanju od po 33 dana.⁸⁹ I ovi okrivljeni su kažnjeni jer su se vozili u istom automobilu, izašli iz vozila i nastavili da se druže, ali za razliku od prethodnog primjera sva trojica ranije nijesu bili osuđivani.⁹⁰ U ovom slučaju svim okrivljenima je bio određen i pritvor u kome su se nalazili upravo 33 dana prije izricanja presude, koje vrijeme im se uračunava u izrečenu kaznu.⁹¹ Tako proizilazi da je kazna u ovom slučaju izrečena zavisno od vremena koje su okrivljeni proveli u pritvoru, što po zakonu ne treba da bude okolnost od značaja za odmjeravanje vrste i visine kazne⁹².

Istu kaznu zatvora u trajanju od 33 dana izrekao je Osnovni sud u Cetinju okrivljenom, koji je ranije osuđivan za krivična djela koja nijesu istovrsna, zato što je u svom vozilu prevezio dvije

⁸⁷ Presuda Osnovnog suda u Pljevljima K.br.30/21 od 4.5.2021. godine (drugo dvojici okrivljenih sud je izrekao uslovne osude)

⁸⁸ Shodno članu 43 KZCG, Povrat, kada sud odmjerava kaznu učiniocu za krivično djelo koje je učinio poslije izdržane kazne, može tu okolnost uzeti kao otežavajuću, cijeneći pri tom, između ostalog, da li je ranije djelo iste vrste kao i novo djelo, da li su oba djela učinjena iz istih pobuda, okolnosti pod kojima su djela učinjena i koliko je vremena proteklo od ranije osude i sl.

⁸⁹ Presuda Osnovnog suda u Podgorici K.br.208/20 od 30.4.2020. godine

⁹⁰ Sud je cijenio olakšavajuće okolnosti kod okrivljenih i to njihovu mladost, izraženo kajanje, kao i činjenicu da se radi o licima koja su neosuđivana, dok otežavajućih okolnosti nije bilo.

⁹¹ Član 51. Krivičnog zakonika

⁹² Vidi KZCG, Glava treća, 2. Odmjeravanje kazne.

odrasle osobe.⁹³ I u ovom slučaju okrivljenom je bio određen i pritvor u kome se nalazio upravo 33 dana, koje vrijeme mu se uračunava u izrečenu kaznu.

U pritvoru se 24 dana nalazio okrivljeni, koji je nakon toga osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 30 dana, zbog toga što se nalazio na javnom mjestu i kretao električnim motociklom.⁹⁴ I ovaj okrivljeni je ranije osuđivan za krivična djela koja nijesu istovrsna. Međutim, istu kaznu zatvora u trajanju od 30 dana dobio je i okrivljeni koji ranije nije osuđivan zato što je bio na šetalištu.⁹⁵ I ovaj okrivljeni se prethodno nalazio u pritvoru 27 dana. Iz ovih primjera proizilazi da je *visina zatvorske kazne zavisila od vremena provedenog u pritvoru i da se izricala kako bi se opravdao prethodno određeni pritvor.*

II.5.4 Uslovne osude

Sudeći po analiziranom uzorku, uslovne osude su daleko najčešće dosuđivane sankcije u predmetima ove vrste, određene su u preko polovine (56,4%) predmeta u kojima su okrivljeni osuđeni zbog kršenja zdravstvenih propisa.

I ovdje nije bilo ujednačene prakse, pa su za iste radnje izricane strožije uslovne osude neosuđivanim nego osuđivanim licima, pa je uslovnu osudu (dva mjeseca zatvora, uslovno jednu godinu) sud izrekao ranije osuđivanom okrivljenom koji je upravljao putničkim vozilom,⁹⁶ a zbog vožnje automobilom u međugradskom saobraćaju na uslovnu osudu (tri mjeseca zatvora, uslovno jednu godinu) osuđena su četvorica okrivljenih koji ranije nijesu osuđivani,⁹⁷ kao i okrivljeni koji takođe ranije nije osuđivan i koji se kretao vozilom u međugradskom saobraćaju.⁹⁸

II.5.5 Novčane kazne

Sudeći po uzorku, novčane kazne su izrečene u oko 17% predmeta u kojima je utvrđena krivična odgovornost okrivljenih za kršenje naredbi o zdravstvenim mjerama.

Raspon izrečenih kazni kretao se od 200 do 2000 eura (5 x 200, 4 x 300, 1 x 400, 1 x 500, 17 x 600, 1 x 900, 2 x 1000, 1 x 1200, 1 x 1500, 1 x 2000, u jednoj presudi je iznos anonimiziran).

Sudovi su u istim situacijama izricali i novčane kazne u različitim iznosima, pa je Osnovni sud u Pljevljima osudio na novčanu kaznu u iznosu od 600 eura okrivljenog koji je ranije osuđivan zato što je u svom vozilu prevezio dvije osobe.⁹⁹ Međutim, istu kaznu dobile su i dvije okrivljene koje ranije nijesu osuđivane zato što su zajedno doputovale na Žabljak i boravile u vikendici.¹⁰⁰ Na istu

⁹³ Presuda Osnovnog suda u Cetinju K.br.29/20 od 28.4.2020. godine

⁹⁴ Presuda Osnovnog suda u Baru K.br.98/20 od 28.5.2020. godine

⁹⁵ Presuda Osnovnog suda u Herceg Novom K.br.33/20 od 30.4.2020. godine

⁹⁶ Presuda Osnovnog suda u Pljevljima K.br.42/20 od 11.6.2020. godine

⁹⁷ Presuda Osnovnog suda u Podgorici K.br.212/20 od 18.9.2020. godine

⁹⁸ Presuda Osnovnog suda u Žabljaku K.br.9/20 od 29.5.2020. godine

⁹⁹ Presuda Osnovnog suda u Pljevljima K.br.92/20 od 30.9.2020.

¹⁰⁰ Presuda Osnovnog suda u Žabljaku K.br.12/21 od 13.9.2021. Prema navodima medija, okrivljena je državljanka R. Srbije, starleta Soraja Vučeljić i njena drugarica iz Podgorice Maja Milutinović, a kontrolu vikendice u kojoj su se nalazile policija je izvršila

novčanu kaznu u iznosu od 600 eura osuđen je i okrivljeni koji ranije nije osuđivan zato što je upravljao putničkim vozilom.¹⁰¹

Na znatno blažu novčanu kaznu u iznosu od 200 eura osuđen je okrivljeni koji je ranije osuđivan i koji je takođe upravljao putničkim vozilom.¹⁰² Istovremeno, zbog vožnje u međugradskom saobraćaju Osnovni sud u Kotoru je dvojici okrivljenih koji ranije nijesu osuđivani izrekao novčane kazne u iznosima od po 500 eura,¹⁰³ dok je Osnovni sud u Podgorici dvojici okrivljenih, takođe ranije neosuđivanim, izrekao novčane kazne u iznosima od po 1.200 eura, takođe zbog vožnje u putničkom motornom vozilu.¹⁰⁴

II.5.6 Kazna rada u javnom interesu

Sudeći po analiziranom uzorku, kazna rada u javnom interesu izrečena je u oko 7% slučajeva.

Za iste radnje sudovi su izricali kazne rada u javnom interesu u različitom trajanju. Na tu kaznu u trajanju od 360 časova osuđeno lice koje je izašlo iz svog stana i zatim upravljalo putničkim motornim vozilom,¹⁰⁵ dok je na 60 časova rada u javnom interesu osuđen okrivljeni koji je boravio na javnom mjestu¹⁰⁶ i okrivljeni koji je van mjesta stanovanja upravljao putničkim vozilom.¹⁰⁷ Na kaznu rada u javnom interesu u trajanju od 120 časova osuđen je okrivljeni koji je u međugradskom saobraćaju upravljao motornim vozilom.¹⁰⁸ U svim navedenim slučajevima radilo se okrivljenima koji su ranije osuđivani. Kako je prethodno objašnjeno, za iste ove radnje drugim licima izricane su kazne zatvora, uslovne osude i novčane kazne, ali i sudske opomene (detaljnije u nastavku).

II.5.7 Sudske opomene

Sudska opomena je bila najređe izricana sankcija, izrečena je u samo 4% slučajeva (40 od 1036), tj. u svakom dvadesetšestom predmetu od onih u kojima su okrivljeni osuđeni zbog kršenja zdravstvenih propisa. Sudska opomena je inače najblaža sankcija koju propisuje KZCG.

Osnovni sud u Rožajama je izrekao sudsku opomenu okrivljenoj koja je izašla iz objekta stanovanja i zatim se prevozila na mjestu suvozača u motornom vozilu.¹⁰⁹ Za istu radnju isti sud je okrivljenima izricao uslovnu osudu (30 dana zatvora, uslovno jednu godinu),¹¹⁰ novčanu

na osnovu operativnih informacija. Izvor: <https://aplusme.me/soraja-mora-da-plati-600-eura-zbog-zimovanja-na-zabljaku-bez-potvrde-za-medugradsko-kretanje/>)

¹⁰¹ Presuda Osnovnog suda u Rožajama K.br.50/20 od 27.5.2020.

¹⁰² Presuda Osnovnog suda u Kotoru K.br.149/21 od 1.6.2021. i Presuda Osnovnog suda u Kotoru K.br.193/21 od 19.7.2021.

¹⁰³ Presuda Osnovnog suda u Kotoru K.br.111/20 od 20.5.2020.

¹⁰⁴ Osnovni sud u Podgorici K.br.305/20 od 30.12.2020.

¹⁰⁵ Presuda Osnovnog suda u Danilovgradu K.br.72/20 od 24.12.2020.

¹⁰⁶ Presuda Osnovnog suda u Ulcinju K.br.33/20 od 2.6.2020.

¹⁰⁷ Presuda Osnovnog suda u Ulcinju K.br.39/21 od 18.5.2021.

¹⁰⁸ Presuda Osnovnog suda u Žabljaku K.br.14/20 od 10.6.2020.

¹⁰⁹ Rješenje Osnovnog suda u Rožajama K.br.94/20 od 12.8.2020.

¹¹⁰ Presuda Osnovnog suda u Rožajama K.br.47/21 od 7.5.2021.

kaznu,¹¹¹ ali i kaznu zatvora u trajanju od 30 dana koja se izvršavala u prostorijama u kojima okrivljeni stanuje.¹¹²

Sudsku opomenu je dva puta izrekao Osnovni sud u Baru okrivljenima koji su također izašli iz objekta stanovanja i upravljali vozilom,¹¹³ kao i okrivljenom koji se pješke kretao ulicom,¹¹⁴ Poređenja radi, isti sud je izrekao uslovnu osudu (30 dana zatvora, uslovno jednu godinu) okrivljenoj koja je izašla iz objekta stanovanja i prevozila se na mjestu suvozača u vozilu.¹¹⁵

II.6 Osude zbog kršenja rješenja o samoizolaciji

Okrivljeni su osuđivani zbog kršenja pojedinačnih akata – rješenja o samoizolaciji i onda kada je sud utvrđivao da ta rješenja nijesu neposredno bila uručena okrivljenima i da su sa zabranama upoznati usmeno. Građani su krivično gonjeni za kršenje rješenja o samoizolaciji i prije nego su rješenja bila donijeta, kao i za kršenje rješenja kojima je samoizolacija određivana retroaktivno. Sudovi su takve osuđujuće presude zasnivali na izjavama sanitarnih inspektora, koji su tvrdili da je okrivljenima usmeno saopštavana ta obaveza. Takođe, tokom postupka sudovi su saslušavali sanitarne inspektore u svojstvu svjedoka kako bi utvrdili da li je okrivljeni usmeno, pozivom ili porukom preko telefona upoznat sa određivanjem samoizolacije. Drugostepeni sudovi su potvrđivali takve presude.

II.6.1 Osude zbog kršenja rješenja koja su saopštena telefonom

Osnovni sud u Beranama izrekao je uslovnu osudu okrivljenom zbog kršenja rješenja o samoizolaciji¹¹⁶ i prihvatio kao jasan i uvjerljiv iskaz svjedoka – sanitarne inspektorke koja je donosila rješenja o samoizolaciji, a koja je navela da epidemiolog obavještava lica o samoizolaciji, "navodeći im tom prilikom da će naknadno dobiti rješenja o samoizolaciji od sanitarnog inspektora", te da je epidemiolog telefonom obavijestio okrivljenog o samoizolaciji. Tako je utvrđeno da je okrivljeni usmeno obaviješten o aktu čije kršenje predstavlja krivično djelo, što je suprotno osnovnim principima krivičnog prava (detaljnije u nastavku).

¹¹¹ Presuda Osnovnog suda u Rožajama K.br.50/20 od 27.5.2020.

¹¹² Presuda Osnovnog suda u Rožajama K.br.96/20 od 11.8.2020.

¹¹³ Rješenja Osnovnog suda u Baru K.br.292/21 od 16.12.2021. i K.br.221/21 od 5.10.2021.

¹¹⁴ Rješenje Osnovnog suda u Baru K.br.176/21 od 29.9.2021.

¹¹⁵ Presuda Osnovnog suda u Baru K.br.279/20 od 30.2.2020.

¹¹⁶ Presuda Osnovnog suda u Bernama K.br.256/20 od 2.12.2021.

II.6.2 Drugostepeni sudovi potvrđuju da se građani mogu i samo usmeno obavijestiti o tome šta je krivično djelo

Viši sud u Bijelom Polju je ukinuo presudu Osnovnog suda u Beranama, kojom je okrivljeni prethodno bio oslobođen, jer je bilo utvrđeno da mu rješenje o obaveznom smještaju u samoizolaciju nije bilo uručeno i da nije bio obaviješten o samoizolaciji¹¹⁷.

I Viši sud u Bijelom Polju, kao i prvostepeni, ovdje zaključuje da je nesporno da okrivljenom nije uredno uručeno rješenje o samoizolaciji, ali odmah nakon toga navodi da je Zakonom o upravnom postupku propisano da se kratka i hitna obavještenja stranci mogu uputiti telefonom ili na drugi pogodan način, o čemu se sačinjava službena zabilješka koja se prilaže spisima predmeta. Nakon toga Viši sud se poziva na navode iz iskaza svjedokinje koja je tvrdila da je epidemiolog o samoizolaciji obavijestila okrivljenog preko telefona, pa na osnovu toga sud navodi i da je preuranjen zaključak u pogledu okolnosti da li je okrivljeni znao za činjenicu da je smješten u samoizolaciju, odnosno da je preuranjen zaključak u pogledu njegove krivice.

Viši sud je dao nalog prvostepenom sudu da u ponovnom postupku u svojstvu svjedoka sasluša epidemiologa na okolnosti eventualno telefonskog razgovora između nje i okrivljenog, a koje se odnose na datum razgovora, samoizolaciju okrivljenog, odnosno da li je upoznala okrivljenog da je prijavljen kao kontakt i da li ga je upozorila da se nalazi u samoizolaciji sa zabranom napuštanja mjesta boravišta.

Smatramo da je na ovaj način Viši sud dao smjernice za uspostavljanje nezakonite prakse u krivičnim postupcima, po kojoj se krivica okrivljenih utvrđuje na osnovu izjave svjedoka da je okrivljeni usmeno upozoren na ponašanje koje je zabranjeno. Načelo zakonitosti u krivičnom pravu isključuje primjenu nepisanog propisa i građani se sa ponašanjem koje predstavlja krivično djelo ne mogu upoznavati usmenim saopštenjima. Utvrđivanje krivice na osnovu izjave svjedoka da je okrivljeni usmeno upozoren na zabranu čije kršenje predstavlja krivično djelo suprotno je ustavnom načelu zakonitosti.¹¹⁸ Viši sud u Bijelom Polju je potvrdio¹¹⁹ oslobađajuću presudu Osnovnog suda u Beranama¹²⁰ koji je okrivljenog oslobodio jer je u dokaznom postupku utvrđeno da rješenje kojim je propisana obaveza smještaja u samoizolaciju okrivljenog nije uredno uručeno okrivljenom. Međutim, i u ovom predmetu Viši sud je potvrdio prethodni stav da se ta okolnost utvrđuje iz iskaza svjedoka epidemiologa ukazujući da je prvostepeni sud nesporno utvrdio da ordinirajući epidemiolog nije lično, niti preko telefona obavijestila okrivljenog o pomenutim okolnostima.

Na ovaj način krši se osnovno načelo krivičnog prava – načelo zakonitosti koje ima rang ustavnog načela, a koje propisuje da niko ne može biti kažnjen za djelo koje, prije nego što je učinjeno, nije bilo propisano zakonom kao kažnjivo djelo, niti mu se može izreći kazna koja za to djelo nije bila predviđena.¹²¹ Utvrđivanje krivice na osnovu usmene izjave svjedoka da je okrivljeni upoznat

¹¹⁷ Rješenje Višeg suda u Bijelom Polju Kž. br. 179/21 od 14.6.2021. i presuda Osnovnog suda u Beranama K. br. 255/20 od 26.3.2021. godine.

¹¹⁸ Član 33 Ustava Crne Gore

¹¹⁹ Presuda Višeg suda u Bijelom Polju Kž.br. 49/22 od 14.2.2022. godine

¹²⁰ Presuda Osnovnog suda u Beranama K.br.106/21 od 23.11.2021. godine

¹²¹ Član 33 Ustava Crne Gore

sa ponašanjem koje je zabranjeno i za koje može biti krivično procesuiran i osuđen, suprotno je načelu zakonitosti.

Samo u jednom od analiziranih slučajeva prvostepeni i drugostepeni sud postupili su drugačije i okrivljenog su oslobodili zato što rješenje o samoizolaciji nije bilo uručeno i zato što je samoizolacija određena retroaktivno – prije nego što je rješenje donešeno.¹²² Takav stav suda smataramo pravilnim, ali i ovaj slučaj potvrđuje selektivno postupanje sudova, jer su u svim drugim istim slučajevima (u uzorku od 20% predmeta) okrivljeni osuđivani.

II.7 Selektivno krivično gonjenje

Državno tužilaštvo je selektivno pristupalo krivičnom gonjenju i tokom postupka odustajalo je od krivičnog gonjenja u istim slučajevima u kojima je sud osuđivao okrivljene.

II.7.1 Odustanak državnog tužilaštva od krivičnog gonjenja

Suprotno prethodno navedenim primjerima, državno tužilaštvo je u istim situacijama nekada odustajalo od krivičnog gonjenja bez ikakvog obrazloženja, što ukazuje da su građani selektivno krivično gonjeni, kao što su i neujednačeno sankcionisani, pa je i time ugrožena pravna sigurnost.

U uzorku od 222 analiziranih predmeta, u 15 predmeta je donijeto 13 presuda (5,85%) kojima je optužba odbijena jer je državno tužilaštvo odustalo od krivičnog gonjenja i dva rješenja (0,9%) o obustavi postupka, jer su državni tužioci u toku prethodnog ispitivanja optužnog predloga odustali od krivičnog gonjenja.

Šest optužbi je odbijeno jer su državni tužioci odustali od gonjenja zbog nedostatka dokaza, dvije su odbijene jer su u toku postupka pred sudom okrivljeni/a dostavili uplatnicu o izvršenju obaveze naložene rješenjima o odloženom gonjenju koja su zaključena pred državnim tužiocem, jedna je optužba odbijena jer po ocjeni tužioca nije utvrđen umišljaj, jedna je odbijena jer je tužilac našao da radnja izvršenja nije radnja krivičnog djela koje se okrivljenom stavlja na teret i jedna optužba je odbijena jer je tužilac odustao od nje iz nepoznatog razloga, koji se ne može utvrditi tumačenjem presude¹²³ (o ovoj presudi detaljnije u nastavku). Dva postupka su obustavljena donošenjem rješenja, jer su državni tužioci odustali od optužbi zato što su okrivljeni dostavili uplatnice o izmirenju obaveze iz rješenja o odloženom krivičnom gonjenju.

Jedan od šest primjera odustanja tužioca od optužbe zbog nedostatka dokaza je predmet pred Osnovnim sudom u Podgorici, koji je donio presudu kojom je optužba za ovo krivično djelo odbijena jer je zastupnik optužbe na glavnom pretresu izjavio da odustaje od krivičnog gonjenja zato što *nema dokaza* da je okrivljeni izvršio krivično djelo stavljeno mu na teret.¹²⁴ Međutim, ostalo je nejasno na osnovu čega je državno tužilaštvo uopšte pokrenulo krivični postupak ako

¹²² Detaljnije u odjeljku II.8.1.

¹²³ Radi se o presudi Osnovnog suda u Baru, K. br. 100/20.

¹²⁴ Presuda Osnovnog suda u Podgorici K.br.331/20 od 25.1.2022. godine.

nije bilo dokaza i zašto tužilaštvo nije i ranije odustalo od krivičnog gonjenja? Ovo posebno jer je optužni predlog u ovom slučaju tužilaštvo podnijelo skoro dvije godine prije nego je utvrdilo da nema dokaza da je izvršeno krivično djelo.¹²⁵

Kao i u nizu drugih slučajeva gdje su drugi okrivljeni bili *osuđeni*, okrivljenom je stavljeno na teret da se nalazio na javnom mjestu u vrijeme kada je naredbom Ministarstva bio zabranjen izlazak iz objekata stanovanja, u čemu je zatečen od strane ovlašćenih policijskih službenika. Stoga je nejasno na osnovu čega je tužilaštvo u ovom slučaju nakon više od 20 mjeseci zaključilo da nema dokaza i da treba odustati od krivičnog gonjenja.

Na isti način je i Osnovni sud u Pljevljima donio presudu kojom se optužba odbija jer je državni tužilac u završnoj riječi odustao od optužbe s obrazloženjem da nema dokaza.¹²⁶ I ovdje je ostalo nejasno na osnovu čega je tužilaštvo uopšte pokrenulo krivični postupak, a optužni predlog u ovom slučaju tužilaštvo je podnijelo godinu dana prije nego je utvrdilo da nema dokaza da je izvršeno krivično djelo.¹²⁷ Dodatno, suprotno odredbama Zakonika o krivičnom postupku, sud je u izreci ove presude naveo da optužbu odbija jer nije dokazano da je optuženi izvršio krivično djelo. Naime, presudu kojom se optužba odbija sud će izreći ako je tužilac od započinjanja do završetka glavnog pretresa odustao od optužbe,¹²⁸ što se u konkretnom slučaju desilo, dok sud izriče presudu kojim se optuženi oslobađa od optužbe ako nije dokazano da je učinio krivično djelo za koje je optužen.¹²⁹

I Osnovni sud u Baru donio je presudu kojom se optužba odbija jer je državni tužilac na glavnom pretresu odustao od optužbe bez navođenja razloga.¹³⁰ I ovdje je ostalo nejasno na osnovu čega je tužilaštvo uopšte pokrenulo krivični postupak, a optužni predlog u ovom slučaju tužilaštvo je podnijelo 40 dana prije nego je bez obrazloženja odustalo od gonjenja.¹³¹ Okrivljenom je bilo stavljeno na teret da se nalazio na mjestu suvozača u vozilu kojim je došao iz Čanja u Sutomore u vrijeme kada je bila propisana zabrana putničkog međugradskog saobraćaja. U brojnim drugim, istim ili sličnim predmetima, tužilaštvo je ostalo pri optužbi do kraja postupka i okrivljeni su osuđivani za ovo krivično djelo.

II.7.2 Selektivno izjavljivanje žalbe na prvostepenu presudu

Da je tužilaštvo postupalo selektivno pokazuje i presuda Višeg suda u Bijelom Polju.¹³² Tom presudom, po žalbi državnog tužilaštva koju je tužilaštvo izjavilo u odnosu na jednog okrivljenog, preinačena je prvostepena presuda u odnosu na tog okrivljenog koji je za ovo krivično djelo osuđen na novčanu kaznu u iznosu od 400 eura. Viši sud u Bijelom Polju povećao je kaznu na 600 eura. U obrazloženju presude Viši sud se poziva na odredbu Krivičnog zakonika koja propisuje

¹²⁵ Optužni predlog Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici Kt.br.485/20 od 07.05.2020. godine

¹²⁶ Presuda Osnovnog suda u Pljevljima K.br.27/21 od 3.8.2021. godine

¹²⁷ Optužni predlog Osnovnog državnog tužilaštva u Pljevljima Kt.b.148/20 od 21.07.2020. godine

¹²⁸ Član 372. tačka 1. Zakonika o krivičnom postupku

¹²⁹ Član 373. tačka 2. Zakonika o krivičnom postupku

¹³⁰ Presuda Osnovnog suda u Baru K.br.100/20 od 17.6.2020. godine.

¹³¹ Optužni predlog Osnovnog državnog tužilaštva u Baru Kt.b.305/20 od 7.5.2020. godine

¹³² Kž.br. 141/21 od 10.5.2021. godine

da se novčana kazna kao glavna kazna izriče u rasponu od šest stotina do osam hiljada eura za krivična djela za koja je propisana kazna zatvora do jedne godine.¹³³

Istovremeno, Viši sud je ukazao da tužilaštvo nije izjavilo žalbu u odnosu na drugog okrivljenog koji je osuđen na istu novčanu kaznu u iznosu od 400 eura. Ipak, zbog toga što je tužilaštvo propustilo da se žali i u odnosu na drugog okrivljenog, Viši sud nije bio ovlašćen da izmijeni prvostepenu presudu u odnosu na njega. Viši sud je ipak ukazao i prvostepenom sudu i tužilaštvu da u konkretnom slučaju ni drugi okrivljeni nije mogao biti osuđen na novčanu kaznu od 400 eura.

Tako su dva lica koja su optužena za isto djelo i koja su se nalazila u identičnoj situaciji, selektivnim postupanjem tužilaštva i izjavljivanjem žalbe u odnosu samo na jednog od njih, osuđena različitim kaznama.

II.8 Oslobađajuće presude

Od ukupno 1066 pravosnažnih presuda, samo 10 je bilo oslobađajućih (0,9%). U dva predmeta je utvrđeno da rješenja o samoizolaciji čije kršenje je stavljeno na teret okrivljenima, nijesu uručena okrivljenom i da su važila retroaktivno,¹³⁴ u jednom slučaju sud je utvrdio da rješenje o samoizolaciji nije uručeno okrivljenom i da nije bio upoznat s njim,¹³⁵ u jednom slučaju u rješenju o samoizolaciji nije naveden dan i čas početka samoizolacije pa okrivljeni nije mogao znati kad je samoizolacija počela i kad je istekla,¹³⁶ u jednom slučaju sud je smatrao da se ne radi o krivičnom djelu jer je državni tužilac propustio da navede oblik vinsti okrivljenog (umišljaj ili nehat), a što je bitni element krivičnog djela,¹³⁷ u jednom slučaju sud je našao da se naredba o ograničavanju rada ugostiteljskih objekata nije odnosila na okrivljenu kao konobaricu, već na odgovorno lice u privrednom društvu,¹³⁸ u jednom slučaju sud je utvrdio da je tužilaštvo okrivljenom stavilo na teret naredbu koja je prestala da važi prije izvršenja djela¹³⁹, u jednom da nije bilo dokaza da je okrivljeni napustio objekat stanovanja u vrijeme kada je to bilo zabranjeno¹⁴⁰ i u dva slučaja je utvrđeno da su okrivljeni imali potvrdu svojih firmi da mogu putovati na međugradskoj relaciji.¹⁴¹

Dakle, od 10 oslobađajućih pravosnažnih presuda koje su donijete zbog ovog krivičnog djela, nijedan sud nije oslobodio okrivljenog zato što je smatrao da radnje propisane naredbom Ministarstva zdravlja nijesu mogle da se smatraju krivičnim djelom.

¹³³ Član 39. stav 2. tačka 3. Krivičnog zakonika

¹³⁴ Presuda Osnovnog suda u Beranama K.br. 270/20 od 7.5.2021. i presuda Osnovnog suda u Kotoru K.br. 166/21 od 29.4.2022.

¹³⁵ Presuda Osnovnog suda u Beranama K.br. 106/21 od 22.11.2021.

¹³⁶ Presuda Osnovnog suda u Pljevljima K.br. 2/21 od 11.5.2021.

¹³⁷ Presuda Osnovnog suda u Bijelom Polju K.br. 129/21 od 24.1.2022.

¹³⁸ Presuda Osnovnog suda u Podgorici K.br. 532/21 od 28.10.2021.

¹³⁹ Presuda Osnovnog suda u Žabljaku K.br.27/20 od 31.7.2020.

¹⁴⁰ Presuda Osnovnog suda u Plavu K.br.30/20 od 10.06.2020.

¹⁴¹ Presuda Osnovnog suda u Žabljaku K.br.19/20 od 3.8.2020. i presuda Osnovnog suda u Plavu K.br.21/20 od 12.05.2020.

II.8.1 Pozitivan primjer postupanja prvostepenog i drugostepenog suda

Za razliku od ranije navedenih primjera, Osnovni sud u Kotoru donio je presudu kojom je okrivljenu oslobodio optužbe¹⁴² sa zaključkom da je rješenje o samoizolaciji donešeno 22.11.2020. godine, da je samoizolacija određena retroaktivno od 7.11.2020. godine, a da je okrivljenoj stavljeno na teret da nije postupila po tom rješenju 11 dana prije nego je donešeno, odnosno 11.11.2020. godine. Bez značaja za drugačiju odluku bio je iskaz svjedoka – sanitarne inspektorke koja je navela da je rješenja slala putem aplikacije "Viber", da su neka preuzimale komšije ili rodbina oboljelih i da su sva lica koja su oboljela, kao i njihovi ukućani znali da moraju biti u samoizolaciji jer su svi mediji izvještavali o tome. Sud je ovdje pravilno utvrdio da rješenje nije uručeno okrivljenoj u skladu sa zakonom. Ovaj stav prvostepenog suda potvrdio je i Viši sud u Podgorici.¹⁴³

Ipak, Viši sud nije cijenio predlog branioca iz odgovora na žalbu da sud po službenoj dužnosti okrivljenu oslobodi po drugom osnovu – zato što djelo koje joj se stavlja na teret nije krivično djelo.

II.8.2 Optuženje na osnovu naredbe koje je prestala da važi

Sljedeći primjer pokazuje da ni državno tužilaštvo nije uvijek moglo da prati česte izmjene naredbe Ministarstva zdravlja koje su propisivale radnje izvršenja krivičnog djela.

Osnovni sud u Žabljaku donio je presudu kojom je okrivljeni oslobođen optužbe jer djelo za koje je optužen nije bilo krivično djelo.¹⁴⁴ Okrivljenom je u ovom slučaju bilo stavljeno na teret to što je iz Srbije preko Bosne i Hercegovine ušao u Crnu Goru svojim vozilom i u opštini Žabljak kontrolisan je od strane policije, a potom po rješenju sanitarnog inspektora stavljen u samoizolaciju u trajanju od 14 dana. Sud je u presudi utvrdio da je u vrijeme izvršenja djela bila prestala da važi naredba Ministarstva zdravlja na koju se tužilaštvo bilo pozvalo u optužnom aktu i kojom je bila propisana obustava putničkog, međunarodnog saobraćaja, osim najavljenog dolaska crnogorskih državljana posredstvom diplomatsko-konzularnih predstavništava, operativnom štabu nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti, uz obavezan smještaj u karantin u skladu sa rješenjem zdravstveno-sanitarne inspekcije. Sud je utvrdio da je ova obustava prestala da važi mjesec dana prije nego što je izvršena radnja koja je okrivljenom stavljena na teret.

Dakle, iako se od građana očekivalo da prate izmjene naredbe i da znaju koje radnje predstavljaju krivično djelo i iako su građani osuđivani zato što je sud utvrdio da su pratili medijska izvještavanja koja su govorila o izmjenama naredbe,¹⁴⁵ očigledno je da česte izmjene naredbi Ministarstva nije uvijek moglo da isprati ni državno tužilaštvo.

¹⁴² Presuda Osnovnog suda u Kotoru K.br. 166/21/21 od 29.4.2022.

¹⁴³ Presuda Višeg suda u Podgorici Kž. br. 490/22 od 13.9.2022. godine

¹⁴⁴ Presuda Osnovnog suda u Žabljaku K. br. 27/20 od 31.7.2020. godine

¹⁴⁵ Npr. presuda Osnovnog suda u Podgorici K. br. 372/20 od 14.8.2020. godine

III ODLOŽENO KRIVIČNO GONJENJE

III.1 Pravni okvir

Shodno Zakoniku o krivičnom postupku, državni tužilac može odložiti krivično gonjenje za krivična djela za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina kad nađe da ne bi bilo cjelishodno da se vodi krivični postupak, s obzirom na prirodu krivičnog djela i okolnosti pod kojima je učinjeno, raniji život učinioca i njegova lična svojstva, ako osumnjičeni prihvati da ispuni jednu ili više od sljedećih obaveza, tako da:

- 1) otkloni štetnu posljedicu nastalu izvršenjem krivičnog djela ili da naknadi pričinjenu štetu;
- 2) ispuni dospjele obaveze izdržavanja, odnosno druge obaveze utvrđene pravosnažnom sudskom odlukom;
- 3) plati određeni novčani iznos u korist humanitarne organizacije, fonda ili javne ustanove;
- 4) obavi određeni društveno korisni ili humanitarni rad.¹⁴⁶

Rok u kome osumnjičeni treba da izvrši obavezu ne može biti duži od šest mjeseci.¹⁴⁷ Ako osumnjičeni izvrši obavezu u ostavljenom roku, državni tužilac će odbaciti krivičnu prijavu.¹⁴⁸

Ministarstvo pravde donijelo je Pravilnik o odloženom krivičnom gonjenju¹⁴⁹, kojim se uređuje bliži način sprovođenja radnji u primjeni odlaganja krivičnog gonjenja, bliži način ispunjenja obaveza u vezi sa odloženim krivičnim gonjenjem, sadržaj rješenja o odlaganju krivičnog gonjenja i druga pitanja od značaja za odloženo krivično gonjenje (čl. 1).

Ovdje se radi o načelu oportuniteta krivičnog gonjenja koje se primjenjuje na lakša krivična djela gdje krivično gonjenje ne mora da se preduzme, već državni tužilac cijeni cjelishodnost krivičnog gonjenja ako su ispunjeni objektivni i subjektivni uslovi propisani citiranom odredbom ZKP.

III.2 Praksa državnog tužilaštva

III.2.1 Statistički podaci

Institut odloženog krivičnog gonjenja često je primjenjivan za krivično djelo nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti u vrijeme trajanja epidemije korona virusom. Državni tužioci u Crnoj Gori donijeli su ukupno 1072 rješenja o odloženom gonjenju¹⁵⁰. Od toga je pribavljeno i analizirano 689 ili 64,3%. Osnovna državna tužilaštva u Podgorici i u

¹⁴⁶ Član 272, stav 1 Zakonika o krivičnom postupku.

¹⁴⁷ Član 272, stav 2 Zakonika o krivičnom postupku.

¹⁴⁸ Član 272, stav 6 Zakonika o krivičnom postupku.

¹⁴⁹ „Službeni list CG“, br. 60/2010.

¹⁵⁰ Podaci 13 osnovnih državnih tužilaštava pribavljenih po zahtjevu za slobodan pristup informacijama.

Kotoru nijesu dostavila 293 rješenja o odloženom krivičnom gonjenju koja su ta tužilaštva donijela, sudeći po njihovim godišnjim izvještajima.

Prema podacima iz 689 dostavljenih rješenja, u većini slučajeva osumnjičeni se obavezivao da plati određeni novčani iznos u korist humanitarne organizacije, fonda ili javne ustanove.

Uočen je samo jedan slučaj u kome je prijavljeni imao obavezu da obavi društveno korisni rad u trajanju od 120 časova za vrijeme od tri mjeseca (sređivao je školsko dvorište, farbao radijatore i ograde unutrašnjih stepenica škole)¹⁵¹.

III.2.2 Selektivno postupanje

Državna tužilaštva su u slučaju kršenja naredbe Ministarstva zdravlja nekada pokretala krivični postupak i oni koju su kršili naredbu kasnije su krivično osuđivani i sankcionisani,¹⁵² dok je u nekim slučajevima državno tužilaštvo primjenjivalo institut odloženog krivičnog gonjenja. Tako su neka lica za iste radnje krivično procesuirana i izricane su im kazne zatvora, uslovne osude, kazne rada u javnom interesu i novčane kazne, pa je osuda ulazila i kaznenu evidenciju i ta lica su smatrana osuđivanim, dok je prema drugim licima za iste radnje primjenjivan institut odloženog krivičnog gonjenja i nakon ispunjenja obaveze koja im je naložena protiv tih lica je odbacivana krivična prijava.

Primjera radi, zbog vožnje u automobilu Osnovni sud u Podgorici osudio je tri lica na kaznu zatvora u trajanju od po 33 dana,¹⁵³ dok je državno tužilaštvo zbog iste radnje vožnje automobila primijenilo institut odloženog gonjenja i odbacilo krivičnu prijavu nakon što je prijavljeno lice uplatilo 400 eura u humanitarne svrhe.¹⁵⁴

III.2.2.1 Nedostatak obrazloženja

Rješenja o odloženom krivičnom gonjenju donošena su proizvoljno. Nejasno je kako su i na osnovu čega određivani novčani iznosi koje su prijavljeni plaćali, jer je njihovo imovno stanje utvrđivano proizvoljno, na osnovu njihovih izjava, bez dalje provjere. Sve u svemu, od prijavljenih lica proizvoljno je oduziman proizvoljno određen iznos novca i usmjeravan u humanitarne svrhe, čime je narušena pravna sigurnost.

Rješenja državnih tužilaštava u primjeni ovog instituta su nedovoljno obrazložena i ostalo je **nejasno kako je tužilaštvo utvrđivalo novčani iznos koji su prijavljena lica plaćala u humanitarne svrhe**. Naime, iako ZKP to ne navodi eksplicitno, rješenje o odlaganju krivičnog gonjenja bi moralo biti obrazloženo zato što je propisano koje okolnosti treba da se ispune da bi

¹⁵¹ Rješenje ODT Cetinje Kt.(O) br.43/21 od 21.7.2021. godine

¹⁵² Detaljnije u odjeljcima „Analiza presuda u redovnim postupcima“

¹⁵³ Presuda Osnovnog suda u Podgorici K.br.208/20 od 30.4.2020. godine

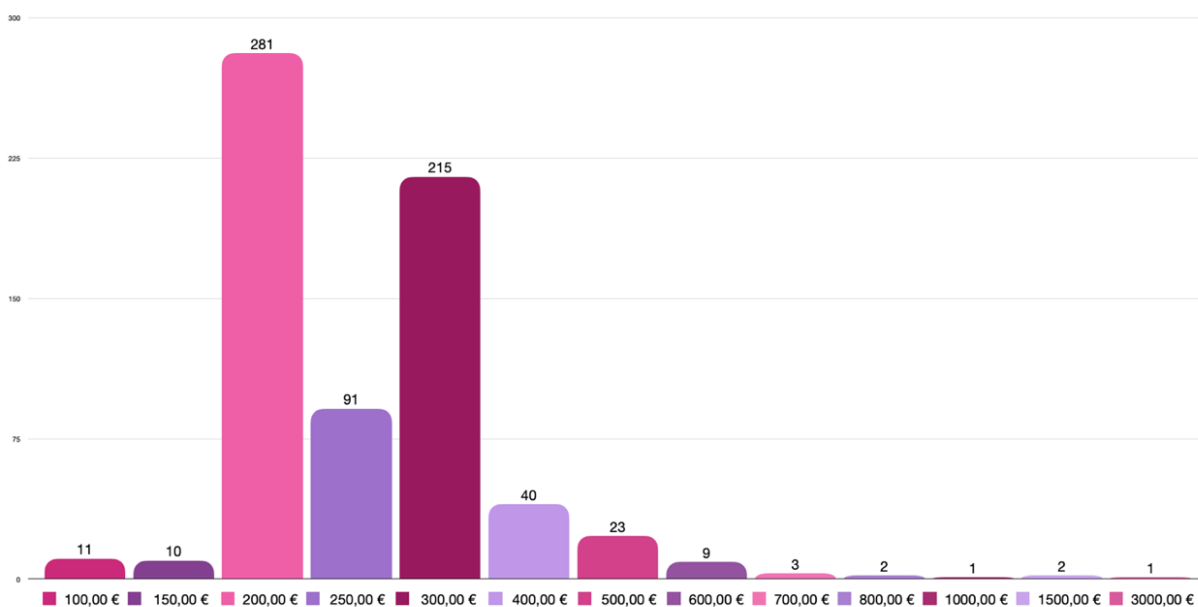
¹⁵⁴ Rješenje Osnovnog državnog tužilaštva u Pjevljima Kr.(O).br.70/20 od 4.5.2020. godine

do odlaganja krivičnog gonjenja moglo doći. Tako je potrebno da se ispune objektivne okolnosti (priroda krivičnog djela i okolnosti pod kojima je učinjeno) i subjektivne okolnosti (raniji život prijavljenog i njegova lična svojstva) da bi se krivično gonjenje moglo odložiti,¹⁵⁵ odnosno da bi se odstupilo od osnovnog načela legaliteta ili obligatornosti krivičnog gonjenja i postupilo po načelu uslovljenog oportuniteta krivičnog gonjenja.

Takođe, shodno načelu pravičnosti i cjelishodnosti novčani iznos koji je određen da se uplati u humanitarne svrhe ne bi smio da se određuje proizvoljno već bi trebalo, po pravilu, da odgovara novčanoj kazni koja bi se osumnjičenom mogla izreći ako bi bio osuđen za ovo krivično djelo. U tom smislu, taj iznos bi trebalo određivati s obzirom na imovno stanje prijavljenog lica koje je prethodno potrebno utvrditi.

Međutim, analiza rješenja državnih tužilaštava kojima je primjenjivan ovaj institut pokazuje da se iznos određivao upravo proizvoljno i bez obzira na imovno stanje prijavljenog lica.

Iz rješenja koja su državna tužilaštva dostavila Akciji za ljudska prava proizilazi da se iznos koji je određivan za uplatu u humanitarne svrhe kretao od 100 eura, pa do 3.000 eura koliko je određeno u jednom slučaju.¹⁵⁶ U najvećem broju slučajeva određivani su iznosi od 200 i 300 eura. U slučaju gdje je određen najveći iznos od 3.000 eura za osumnjičenog se navodi da je srednjeg imovnog stanja.¹⁵⁷ Takođe, u rješenjima gdje je za uplatu određen iznos od 700 eura¹⁵⁸ i 600 eura¹⁵⁹ navodi se da su osumnjičeni lošeg imovnog stanja. Nasuprot tome, licu dobrog imovnog stanja određeno je da uplati iznos od 300 eura.¹⁶⁰



Prikaz određivanih novčanih iznosa za uplatu u humanitarne svrhe

¹⁵⁵ Član 272. stav 1. Zakonika o krivičnom postupku

¹⁵⁶ Rješenje ODT Ulcinj Kt(O)br.195/20 od 17.8.2020. godine

¹⁵⁷ *Ibid.*

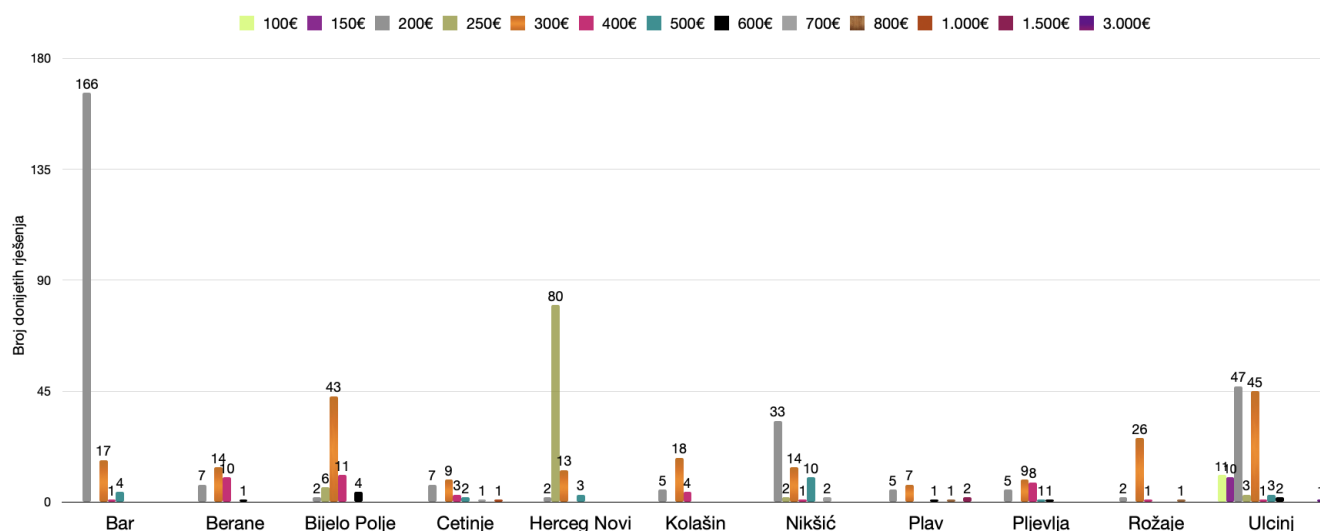
¹⁵⁸ Rješenje ODT Cetinje Kt.(O)br.48/21 od 21.9.2021. godine

¹⁵⁹ Rješenje ODT Berane Kt.(O)br.156/20 od 3.7.2020. godine

¹⁶⁰ Rješenje ODT Bar Kt.(O)br.231/21 od 4.4.2021. godine

Dakle, potpuno je nejasno po kojim kriterijumima je državno tužilaštvo određivalo iznos koji je osumnjičenom određen da uplati u humanitarne svrhe. Proizilazi da je tužilaštvo postupalo proizvoljno, jer je nekada veće novčane obaveze nametalo licima slabijeg imovnog stanja, nego onima koji su dobrog imovnog stanja.

Takođe, iznosi koji su osumnjičeni uplaćivali u humanitarne svrhe razlikovali su se od tužilaštva do tužilaštva. Tako je državno tužilaštvo u Ulcinju određivalo iznose od 100, 150, 400, 500, 600 eura, a u jednom slučaju i iznos od čak 3.000 eura, a tužilaštvo u Baru je čak u 166 slučaja odredilo iznos od 200 eura. Takođe, državno tužilaštvo u Cetinju je u najvećem broju slučajeva odredilo iznose od 200 i 300 eura, ali zabilježeni su i slučajevi gdje je određen iznos od 400, 500, 700 i 1.000 eura. Državno tužilaštvo u Herceg Novom u najvećem broju slučajeva¹⁶¹ odredilo je iznos od 250 eura.



Prikaz određivanja novčanih iznosa za uplatu u humanitarne svrhe po tužilaštvima

Dakle, proizilazi da su iznosi određivani proizvoljno i bez primjene nekih kriterijuma, bez ocjene okolnosti koje bi trebalo da budu od značaja za određivanje iznosa koji prijavljeno lice treba da uplati u humanitarne svrhe. U većini rješenja o odloženom krivičnom gonjenju čak nema podataka o imovnom stanju prijavljenih lica, iako bi rješenja morala da sadrže ovaj podatak,¹⁶² pa je sasvim nejasno na osnovu čega je tužilaštvo određivalo iznos koji je neka osoba trebalo da uplati da bi krivična prijava protiv nje bila odbačena.

¹⁶¹ Čak 79 od ukupno 96

¹⁶² Član 14. Pravilnika o odloženom krivičnom gonjenju

III.2.2.1.1 Imovinske prilike bez uticaja na iznos novčane obaveze

U rješenjima gdje se navode imovinske prilike prijavljenog, takođe je nejasno da li su, i ako jesu kako, te okolnosti cijenjene kod određivanja iznosa koji prijavljeni treba da plati. Tako su iznos od 250 eura obavezani da plate učenik,¹⁶³ nezaposleno lice koje se izdržava povremenim radom na građevini sa mjesečnom zaradom oko 150 – 200 eura,¹⁶⁴ zaposleni sa platom od 340 eura,¹⁶⁵ zaposlena sa platom od 220 eura,¹⁶⁶ zaposleni sa platom od 390 eura,¹⁶⁷ nezaposleni,¹⁶⁸ nezaposlena majka jednog djeteta koja se izdržava od zarade koju ostvaruje suprug,¹⁶⁹ zaposlena za platom od 222 eura,¹⁷⁰ ali i zaposleni sa platom od 650 eura,¹⁷¹ zaposleni sa platom od 300 eura,¹⁷² nezaposlena,¹⁷³ nezaposleni koji se izdržava od obavljanja sezonskih poslova,¹⁷⁴ zaposleni sa platom od 350 eura,¹⁷⁵ zaposleni sa platom od 600 eura,¹⁷⁶ nezaposleni otac maloljetnog djeteta koga izdržavaju roditelji i izdržava se od obavljanja povremenih poslova,¹⁷⁷ nezaposlena koju izdržavaju roditelji,¹⁷⁸ student koji se izdržava od stipendije,¹⁷⁹ nezaposleni koji se izdržava od socijalne pomoći od 87 eura mjesečno,¹⁸⁰ zaposleni sa platom od 579 eura,¹⁸¹ kao i zaposleni koji ima svoju firmu u kojoj mjesečno zarađuje 600 eura.¹⁸²

¹⁶³ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.17/2021-1 od 3. juna 2021. godine

¹⁶⁴ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.29/2021 od 13. aprila 2021. godine

¹⁶⁵ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.41/2021 od 26. februara 2021. godine

¹⁶⁶ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.44/202 od 14. aprila 2021. godine

¹⁶⁷ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.47/2021 od 1. jula 2021. godine

¹⁶⁸ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.50/2021 od 20. maja 2021. godine

¹⁶⁹ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.59/2021 od 3. juna 2021. godine

¹⁷⁰ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.139/2021 od 21. aprila 2021. godine

¹⁷¹ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.68/2021 od 5. maja 2021. godine

¹⁷² Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.65/2021 od 22. februara 2021. godine

¹⁷³ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.76/2021-2 od 25. februara 2021. godine

¹⁷⁴ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.76/2021-4 od 6. maja 2021. godine

¹⁷⁵ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.79/2021 od 2. jula 2021. godine

¹⁷⁶ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.94/2021 od 1. aprila 2021. godine

¹⁷⁷ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.105/2021 od 14. aprila 2021. godine

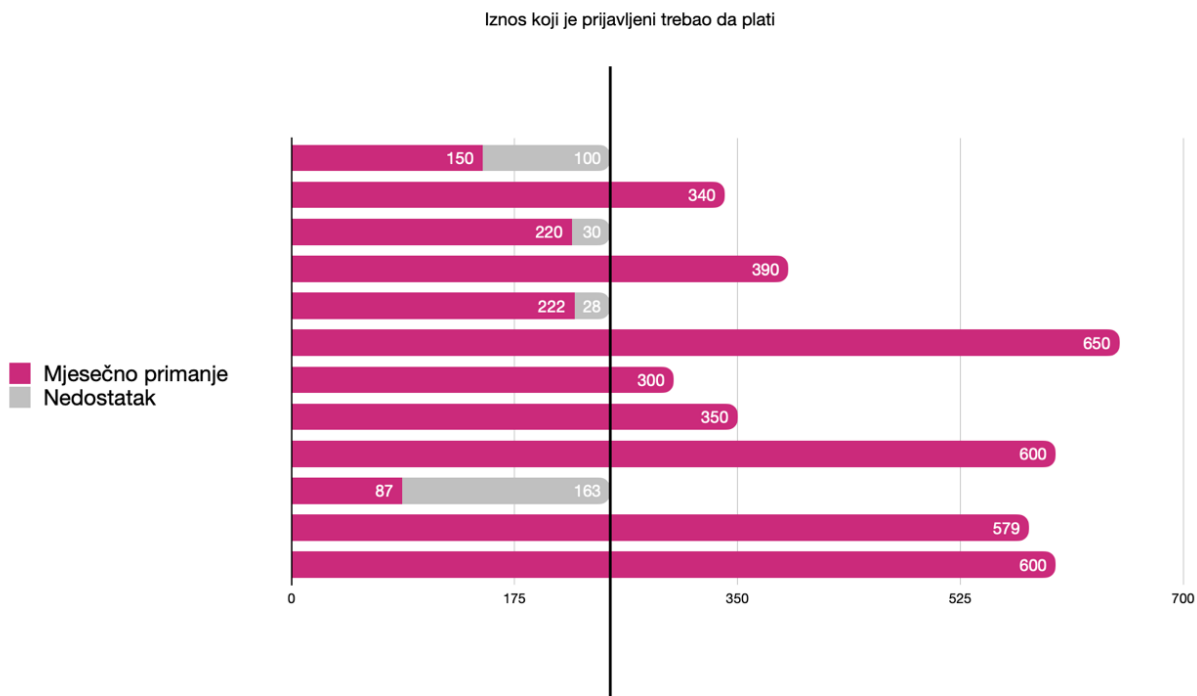
¹⁷⁸ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.135/2021 od 12. aprila 2021. godine

¹⁷⁹ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.137/2021 od 8. aprila 2021. godine

¹⁸⁰ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.158/2021 od 18. avgusta 2021. godine

¹⁸¹ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.180/2021 od 15. juna 2021. godine

¹⁸² Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.68/2020 od 8. aprila 2020. godine



Odnos mjesečnih primanja prijavljenog i određenog iznosa od 250€ koji su plaćali

Na uplatu dvostruko većeg iznosa od 500 eura obavezani su izvršni direktor privatne firme koji ima zaradu od 450 eura,¹⁸³ vlasnik i izvršni direktor privatne firme koji ima zaradu oko 500 eura¹⁸⁴ i vlasnik ugostiteljskog objekta za koga se ne navodi kolika mu je zarada.¹⁸⁵ Sva ova rješenja donio je isti državni tužilac ODT u Herceg Novom, što dodatno pokazuje da su donošena proizvoljno.

Isti iznos od 500 eura platio je ugostitelj za koga se ne navodi kolika mu je zarada,¹⁸⁶ zatim privatnik, ugostitelj i agent za nekretnine za koje se takođe ne navodi kolike su im zarade.¹⁸⁷

Radnik lošeg imovnog stanja obavezan je plati iznos od 300 eura,¹⁸⁸ isto koliko i neki prijavljeni dobrog imovnog stanja.¹⁸⁹ Iznos od 200 eura uplatili su frizer¹⁹⁰ i vozač¹⁹¹ lošeg imovnog stanja, neki prijavljeni srednjeg imovnog stanja,¹⁹² ali i prijavljeni dobrog imovnog stanja.¹⁹³ Istovremeno, student lošeg imovnog stanja morao je da uplati iznos od 500 eura,¹⁹⁴ isto kao i tri studenta koji

¹⁸³ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.31/2022 od 14. marta 2022. godine

¹⁸⁴ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.23/2021 od 11. maja 2021. godine

¹⁸⁵ Rješenje ODT u Herceg Novom Kt. (O) br.350/2021 od 12. aprila 2021. godine

¹⁸⁶ Rješenje ODT u Ulcinju Kt. (O) br.132/20 od 8. maja 2020. godine

¹⁸⁷ Rješenje ODT u Ulcinju Kt. (O) br.169/20 od 15. jula 2020. godine

¹⁸⁸ Rješenje ODT u Baru Kt (O) br. 79/20 od 15. aprila 2020. godine

¹⁸⁹ Rješenje ODT u Baru Kt (O) br. 266/20 od 26. aprila 2020, Rješenje ODT u Baru Kt (O) br. 265/20 od 25. aprila 2020.

¹⁹⁰ Rješenje ODT u Baru Kt (O) br. 82/20 od 27. marta 2020. godine

¹⁹¹ Rješenje ODT u Baru Kt (O) br. 101/20 od 3. aprila 2020. godine

¹⁹² Rješenje ODT u Baru Kt (O) br. 111/20 od 4. aprila 2020, br. 132/20 od 28. aprila 2020. i br. 243/20 od 8. maja 2020.

¹⁹³ Rješenje ODT u Baru Kt (O) br. 279/20 od 27. aprila 2020. godine

¹⁹⁴ Rješenje ODT u Baru Kt (O) br. 228/21 od 3. aprila 2021. godine

su dobrog imovnog stanja.¹⁹⁵ Ova četiri rješenja donio je isti državni tužilac istoga dana i zavedena su pod istim poslovnim brojem.

III.2.2.1.2 Primjer rješenja o odlaganju gonjenja iz Bara

Rješenjem državnog tužilaštva u Baru naloženo je izvršenje obaveze osumnjičenom licu da, u roku od 30 dana, u korist Centra za prava djeteta Crne Gore uplati novčani iznos od 300 eura, a da će, u protivnom, protiv njega biti preduzeto krivično gonjenje¹⁹⁶.

Rješenje nema nikakvog obrazloženja o ispunjenosti objektivnih i subjektivnih okolnosti za odlaganje krivičnog gonjenja. Naime, u rješenju nema ocjene prirode krivičnog djela i okolnosti pod kojima je učinjeno (objektivne okolnosti), kao ni ocjene ranijeg života prijavljenog i njegovih ličnih svojstava (subjektivne okolnosti).

Takođe, rješenje nema nikakvog obrazloženja o tome kako je utvrđen iznos koji osumnjičeni treba da uplati. Kako je prethodno navedeno, taj iznos trebao bi da odgovara novčanoj kazni koja bi se osumnjičenom mogla izreći ako bi bio osuđen za ovo krivično djelo i trebao bi da se određuje s obzirom na njegovo imovno stanje. Iako se u izreci rješenja navode lične prilike osumnjičenog – da je u pitanju radnik, oženjen, otac dvoje djece, pismen, sa završenom srednjom školom i lošeg imovnog stanja, u obrazloženju nema ocjene kako su ove okolnosti uticale na određivanje iznosa koji osumnjičeni treba da uplati.

Umjesto toga, u obrazloženju se navodi da je Uprava policije podnijela tužilaštvu krivičnu prijavu, da iz prijave i dokaza priloženih uz prijavu proizilazi osnov sumnje da je osumnjičeni izvršio krivično djelo stavljeno mu na teret, da je tužilac održao ročište radi dogovora o mogućem odlaganju krivičnog gonjenja, da je osumnjičeni priznao da je izvršio krivično djelo i da je prihvatio da uplati utvrđeni iznos u ostavljenom roku, te da će prijava biti odbačena ako osumnjičeni izvrši obavezu i o tome dostavi dokaz.

Sva ostala rješenja kojima je odloženo krivično gonjenje identičnog su sadržaja.¹⁹⁷ Dakle, u svim slučajevima je nejasno kako je tužilaštvo i na osnovu čega odlučilo da primijeni ovaj institut.

III.2.2.1.3 Primjer rješenja o odbacivanju krivične prijave sa Cetinja

Takođe, ni rješenja kojima su odbačene krivične prijave nakon što su okrivljeni u ostavljenom roku ispunili utvrđene obaveze, nijesu valjano obrazložena. Tako državno tužilaštvo sa Cetinja u rješenju kojim odbacuje krivičnu prijavu navodi lične prilike osumnjičenog da je u pitanju pismeno lice, sa završenom srednjom školom, da je nezaposlen, srednjeg imovnog stanja i neosuđivan¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Rješenje ODT u Baru Kt (O) br. 228/21 od 27. aprila 2021. godine

¹⁹⁶ Rješenje ODT Bar Kt(O) br. 79/20 od 15. aprila 2020. godine

¹⁹⁷ Između ostalih: Rješenja ODT Bar Kt(O) br. 113/20 od 4. aprila 2020, br. 129/20 od 5. aprila 2020, br. 155/20 od 13. aprila 2020, br. 76/21 od 2. februara 2021, br. 89/21 od 4. februara 2021, br. 90/21 od 3. februara 2021. godine.

¹⁹⁸ Na primjer: Rješenje ODT Cetinje Kt(O). br. 8/21 od 24. februara 2021. godine

Ni u ovom rješenju o odbacivanju krivične prijave nema obrazloženja o ispunjenosti objektivnih i subjektivnih okolnosti za odlaganje krivičnog gonjenja, a posebno je izostalo obrazloženje kako je i na osnovu čega tužilaštvo odredilo iznos koji je osumnjičeni morao da uplati da bi krivična prijava bila odbačena. Iako se u rješenju navodi da je osumnjičeni nezaposlen, srednjeg imovnog stanja i neosuđivan, ostalo je nejasno da li su, i ako jesu kako su ove okolnosti uticale na određivanje iznosa koji je osumnjičeni morao da uplati. Takođe, nejasno je na osnovu čega je tužilaštvo ove okolnosti utvrdilo jer u rješenju ni o tome nema obrazloženja. Ako je ove okolnosti tužilaštvo utvrdilo samo iz kazivanja osumnjičenog i ako su one cijenjene pri određivanju novčanog iznosa, proizilazi da iznos koji je određen zavisi od toga kako se osumnjičeni kod tužioca izjasni u odnosu na svoje lične prilike.

I ostala rješenja kojima su odbačene krivične prijave identičnog su sadržaja, bez valjanog obrazloženja.¹⁹⁹

III.2.2.1.4 Primjer rješenja bez navoda o ličnim prilikama

Posebno su nerazumljiva rješenja u kojima se uopšte ne navode lične prilike osumnjičenog²⁰⁰. U tim rješenjima tužilaštvo je odbacivalo krivičnu prijavu s istim obrazloženjem, s tim što za osumnjičenog nije navođen nijedan podatak o njegovim ličnim prilikama, pa se ne zna da li se radi o zaposlenom licu, kakvog je imovnog stanja, kakav mu je bračni i porodični status, da li je osuđivan itd.

¹⁹⁹ Na primjer: Rješenja ODT Kolašin Kt(O). br. 12/21 od 1. juna 2021. i br. 41/20 od 13. aprila 2020. godine; Rješenje ODT Pljevlja Kt(O). br. 70/20 od 4. maja 2020. i br. 75/21 od 28. maja 2021; Rješenje ODT Cetinje Kt(O). br. 57/21 od 9. septembra 2021, br. 59/20 od 6. aprila 2020, br. 61/20 od 7. aprila 2020. godine.

²⁰⁰ Na primjer: Rješenja ODT Kolašin Kt(O). br.9/21 od 22. marta 2021, br.132/20 od 31. decembra 2020; Rješenja ODT Pljevlja Kt(O). br.17/21 od 3. marta 2021, br.50/20 od 2. jula 2021. godine.

IV PREKRŠAJNI POSTUPAK

IV.1 Pravni okvir

Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisuje mjere za sprječavanje, suzbijanje i iskorjenjivanje zaraznih bolesti i kršenje tih mjera predstavlja prekršaj, pa se tako u praksi, osim krivične odgovornosti, za kršenje zdravstvenih mjera moglo odgovarati i prekršajno.²⁰¹

Tako je ovim zakonom, radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, između ostalog, propisana obaveza poštovanja propisane mjere fizičke udaljenosti između lica i obezbjeđenja pridržavanja ove mjere,²⁰² obaveza obezbjeđenja lične zaštitne opreme - maske, a po potrebi i drugih elemenata opreme za zaposlene tokom rada,²⁰³ obaveza obezbjeđivanja korišćenja propisane lične zaštitne opreme zaposlenih (maske, rukavice, vizir i sl.).²⁰⁴ Za kršenje ovih mjera zakonom su propisane novčane kazne.²⁰⁵ Zakonom je propisano da ove mjere može da naredi ministarstvo, na predlog Instituta za javno zdravlje.²⁰⁶ Dakle, ove mjere su takođe određivane naredbom ministarstva, pa je tako, u praksi, kršenje mjera propisanih naredbom ministarstva nekada bilo krivično djelo, a nekada prekršaj.

Međutim, smatramo da ustavnost i zakonitost propisivanja ovih prekršaja i vođenja prekršajnog postupka zbog kršenja propisanih mjera nije sporna, za razliku od propisivanja krivičnog djela i krivičnog gonjenja, kako je prethodno objašnjeno u poglavlju 1.

Podaci iz prekršajne evidencije mogu se dati nadležnim organima kad je to potrebno za vršenje poslova iz njihove nadležnosti, kao i privrednom društvu, drugom pravnom licu ili preduzetniku ako još traju pravne posljedice kazne ili zaštitne mjere i ako za to postoji opravdan interes zasnovan na zakonu.²⁰⁷ Rehabilitacija i prestanak pravnih posljedica osude za prekršaj nije uslovljen ranijom neosuđivanošću kao kod krivične osude. Iz evidencije se briše osuda i prestaju sve njene pravne posljedice ako osuđeni ne učini novi prekršaj u roku od jedne godine od kada je izvršena, zastarjela ili oproštena kazna zatvora, novčana kazna ili kazna rada u javnom interesu.²⁰⁸

²⁰¹ Detaljnije u odjeljku I.4.2.

²⁰² Član 55. stav. 1. tačka 3a i 3b

²⁰³ Član 55. stav. 1. tačka 3c

²⁰⁴ Član 55. stav. 1. tačka 3d

²⁰⁵ Član 70a i 74a

²⁰⁶ Član 55. stav 1.

²⁰⁷ Član 53. stav 2 i 3 Zakona o prekršajima

²⁰⁸ Član 55. Zakona o prekršajima

IV.2 Praksa sudova za prekršaje

IV.2.1 Opšta zapažanja

Analiza rješenja sudova za prekršaje tokom trajanja epidemije takođe je pokazala različit tretman građana koji su bili u istoj pravnoj i faktičkoj situaciji. Državno tužilaštvo je zbog kršenja naredbi Ministarstva zdravlja u nekim slučajevima pokretalo prekršajne, a u nekim krivične postupke, a ostalo je nejasno iz kojih razloga se opredjeljivalo za jedan odnosno drugi pristup.

Predmet krivičnog postupka uvijek su djela većeg stepena društvene opasnosti, dok su prekršaji povrede javnog poretka znatno manje društvene opasnosti od krivičnih djela. Zato su i pravne posljedice osuđujuće presude u krivičnom postupku teže za osuđeno lice, nego posljedice osuđujućeg rješenja u prekršajnom postupku, a zakonska rehabilitacija nastupa kasnije. Rok relativne zastarjelosti krivičnog gonjenja za krivično djelo nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti iznosi dvije godine, a rok apsolutne zastarjelosti četiri. Sa druge strane, rokovi zastarjelosti prekršajnog postupka su dvostruko kraći i iznose jednu godinu (relativna zastarjelost), odnosno dvije godine (apsolutna zastarjelost). Na kraju, za krivično djelo nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti propisana je i kazna zatvora u trajanju do jedne godine, dok je za navedene prekršaje propisana novčana kazna.

Praksa sudova za prekršaje bila je neujednačena. Sud je u praksi iste radnje u nekim slučajevima kvalifikovao kao prekršaje i izricao prekršajne sankcije, ali i obustavljao postupke, oslobađao okrivljene i odbacivao zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka. Nekada je sud okrivljene oslobađao krivice smatrajući da radnja koja im je stavljena na teret nije prekršaj, nego krivično djelo. Tako su građani u istim situacijama tretirani različito, što je imalo za posljedicu ozbiljnu pravnu nesigurnost.

Primjera radi, isti sud je izrekao novčanu kaznu u iznosu od 800 eura pravnom licu i novčanu kaznu u iznosu od 120 eura odgovornom licu u pravnom licu zato što nijesu obezbijedili poštovanje propisane mjere fizičke udaljenosti,²⁰⁹ da bi u drugom slučaju zbog iste radnje odbacio zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka sa stavom da se ne radi o prekršaju, već o krivičnom djelu.²¹⁰ U nekim predmetima sudovi za prekršaje su smatrali da radnja i sankcija nijesu propisane zakonom za čije je kršenje pokrenut postupak, već naredbom Ministarstva i da se zato ne radi o prekršaju.

U nekim slučajevima državno tužilaštvo je odustajalo od zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka sa stavom da radnja koja je stavljena na teret okrivljenom nije prekršaj nego krivično djelo, pa je sud za prekršaje obustavljao postupak.

Dodatno, kaznena politika sudova za prekršaje bila je neujednačena, pa su okrivljeni za isti prekršaj nekada sankcionisani mjerom upozorenja – opomenom, a nekada i novčanim kaznama u iznosima i do 2.000 eura.

²⁰⁹ Rješenje Suda za prekršaje u Podgorici PP.br.8645/20-9 od 18.11.2020. godine

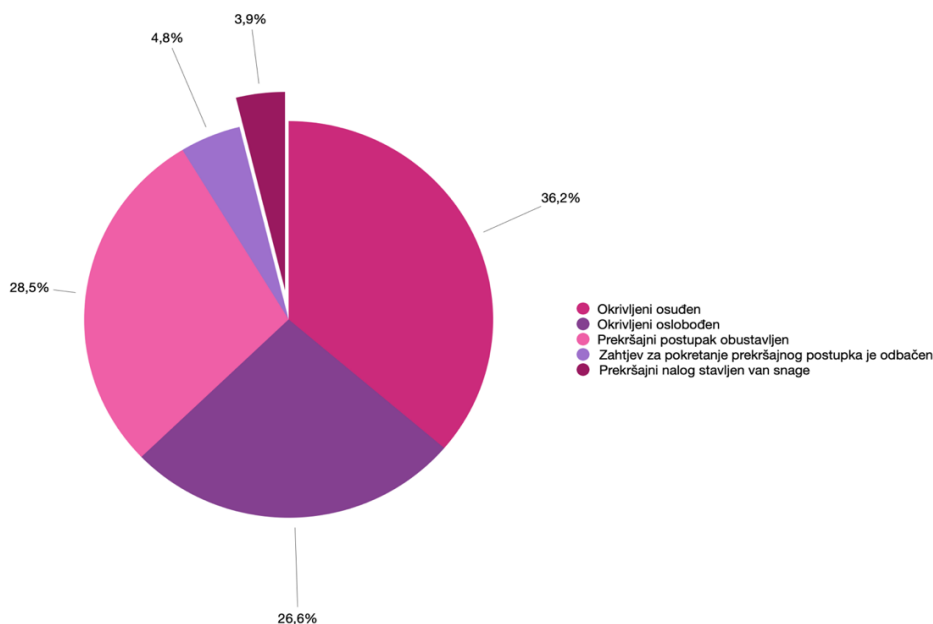
²¹⁰ Rješenje Suda za prekršaje u Podgorici PP.br.12380/20-7-4 od 8.9.2021. godine

Ovakva praksa ukazuje na ozbiljnu proizvoljnost i nekonzistentnost u postupanju, što je za posljedicu imalo značajnu pravnu nesigurnost jer nije bilo jasno na osnovu čega se tokom epidemije utvrđivalo da li određeno postupanje predstavlja krivično djelo, da li predstavlja prekršaj ili uopšte ne predstavlja bilo koje kažnjivo djelo. Drugim riječima, građani su za iste radnje mogli odgovarati krivično ili prekršajno, u prekršajnom postupku mogli su biti sankcionisani samo opomenom, ali i novčanom kaznom u visokom iznosu, a mogli su i izbjeći bilo kakvu odgovornost.

IV.2.2 Analiza rješenja sudova za prekršaje

Sudovi za prekršaje su donijeli 252 pravosnažna rješenja zbog prekršaja propisanih Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Od toga su 44 rješenja Suda za prekršaje Budva²¹¹, 156 Suda za prekršaje Podgorica²¹² i 52 Suda za prekršaje Bijelo Polje (52)²¹³. Dostavljeno nam je ukupno 207 prvostepenih pravosnažnih presuda koje smo i analizirali (82,1%). Viši sud za prekršaje je odlučivao u 43 predmeta i te drugostepene odluke su analizirane (100%).

Od 207 analiziranih rješenja u 75 slučajeva okrivljeni su osuđeni (36,2%), oslobođeni su u 55 predmeta (26,6%), u 59 slučajeva prekršajni postupak je obustavljen (28,5%), u 10 slučajeva zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka je odbačen (4,8%) i u 8 slučajeva prekršajni nalog stavljen je van snage (3,9%).



Prikaz analiziranih rješenja sudova za prekršaje

²¹¹ Rješenje Suda za prekršaje u Budvi, Su. V br. 235/23-4 od 14.08.2023. godine.

²¹² Rješenje Suda za prekršaje u Podgorici, Su. V br.697/23 od 03.08.2023. godine.

²¹³ Rješenje Suda za prekršaje Bijelo Polje, Su. V br.307/23 od 01.08.2023. godine.

Sljedeći primjeri pokazuju da su građani u istim situacijama tretirani različito, odnosno da su iste radnje proizvoljno kvalifikovane nekada kao krivično djelo, a nekada kao prekršaj. To je dovelo do pravne nesigurnosti i različitih posljedica po građane koji su u istim situacijama nekada krivično sankcionisani, a nekada prekršajno.

IV.2.2.1 Različite kvalifikacije u istim situacijama – prekršaj ili krivično djelo

U nekim predmetima sudovi su obustavljali prekršajne postupke, oslobađali okrivljene ili odbacivali zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka zato što radnja koje je okrivljenima stavljena na teret nije prekršaj, već krivično djelo.

Tako je sud obustavio prekršajni postupak jer je Uprava za inspeksijske poslove tokom postupka navela da se u slučaju nepoštovanja propisane mjere fizičke udaljenosti između lica u ugostiteljskom objektu ne radi o prekršaju, već o krivičnom djelu.²¹⁴

Isti sud odbacio je zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka zbog istog prekršaja sa istim stavom.²¹⁵

Takođe, sud je oslobađao okrivljena pravna lica i odgovorna lica u pravnom licu za istu radnju,²¹⁶ sa stavom da se ne radi o prekršaju i da je eventualno trebalo cijeniti da li postoje elementi bića krivičnog djela nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti iz člana 287 KZCG.

Sud je u više rješenja navodio da je radnja zbog koje se vodi postupak propisana naredbom Ministarstva i da njeno kršenje podliježe krivičnoj odgovornosti.²¹⁷

U nekim postupcima sud je samo utvrđivao da se ne radi o prekršaju, a nije se upuštao u ocjenu da li se radi o krivičnom djelu.

Tako je sud okrivljene oslobodio krivice²¹⁸ sa zaključkom da radnja nepoštovanja fizičke udaljenosti nije prekršaj.²¹⁹

Isti stav zauzeo je sud u postupku u kome nije ni sprovodio dokaze, već je odmah zaključio da postoje okolnosti koje isključuju vođenje prekršajnog postupka, pa je postupak obustavljen.²²⁰

²¹⁴ Rješenje Suda za prekršaje u Podgorici – Odjeljenje u Nikšiću PP.br.2765/20-21 od 19.10.2021. godine

²¹⁵ Rješenje Suda za prekršaje u Podgorici PP.br.12380/20-7-4 od 8.9.2021. godine

²¹⁶ Rješenja Suda za prekršaje u Podgorici PP.br.9385/20-36 od 1.12.2021, i PP.br.13014/20-36 od 9.11.2021. i PP.br.13013/20-1 od 21.10.2021; Rješenje Suda za prekršaje u Budvi PP.br.19/21 od 8.3.2021. godine.

²¹⁷ Rješenja Suda za prekršaje u Podgorici PP.br.9962/20-8 od 10.9.2021, PP.br.10855/20-8 od 12.7.2021, PP.br.10783/20-27 od 5.6.2021, PP.br.12553/20-27 od 16.6.2021. godine.

²¹⁸ Rješenja Suda za prekršaje u Podgorici – Odjeljenje u Danilovgradu PP.br.471/20-30 od 5.10.2021. i PP.br.486/20-30 od 5.10.2021. godine.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ Rješenje Suda za prekršaje u Podgorici PP.br.8647/20-27 od 20.5.2021. godine

Isti stav zauzeo je i drugostepeni – Viši sud za prekršaje Crne Gore i u brojnim drugim predmetima.²²¹

STUDIJA SLUČAJA: Sud od tužilaštva traži obavještenje o pravu

Da je državno tužilaštvo nekada smatralo da se u slučajevima kršenja mjera propisanih naredbom Ministarstva zdravlja ne radi o krivičnom djelu pokazuje i sljedeći primjer. Uprava za inspekcijske poslove podnijela je Sudu za prekršaje u Podgorici zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv pravnog lica i odgovornog lica u pravnom licu zato što nije obezbijeđeno poštovanje propisane mjere udaljenosti u kafe baru.

Kako je prethodno navedeno, sud je u ovakvim slučajevima nekada obustavljao prekršajni postupak ili odbacivao zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka smatrajući da radnja koja je stavljena na teret okrivljenom nije prekršaj nego krivično djelo, a nekada je za tu radnju vodio postupak i izricao prekršajne sankcije. Međutim, u ovom slučaju, u fazi prethodnog ispitivanja uslova za vođenje prekršajnog postupka, sud se obratio Osnovnom državnom tužilaštvu sa nalogom radi davanja ocjene da li su u predmetnom slučaju ostvarena obilježja bića nekog krivičnog djela iz Krivičnog zakonika.²²²

Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici izjasnilo se da je u konkretnom slučaju došlo do kršenja odredbi Zakona o zaštiti stanovništva i da zato nije riječ o krivičnom djelu već o prekršaju.²²³ Ovakav stav je suprotan odlukama sudova za prekršaje koji su u drugim istim slučajevima smatrali da se ne radi o prekršaju, već o krivičnom djelu.

Smatramo neprihvatljivim da sud traži od državnog tužilaštva pravnu ocjenu da li se u nekom slučaju radi o prekršaju ili krivičnom djelu, jer je sud taj koji bi trebao „da zna zakon“ (*Iura novit curia*). Pretpostavka je da sud koji vodi prekršajni postupak i donosi odluke u prekršajnom postupku mora znati koja radnja ispunjava uslove da bi bila prekršaj i tu ocjenu ne može tražiti od drugih organa.

Nakon dobijene pravne ocjene od strane državnog tužilaštva da se u konkretnom slučaju ne radi o krivičnom djelu, već o prekršaju, sud za prekršaje je pravno lice kaznio novčanom kaznom u iznosu od 500 eura. Za kažnjavanje okrivljenih u ovom postupku je od odlučujućeg značaja bio pravni stav državnog tužilaštva o radnji koja im je stavljena na teret.

IV.2.2.2 Primjeri različite prekršajne odgovornosti za kršenje istih mjera - od opomene do novčane kazne od 2.000 eura

Sljedeći slučajevi pokazuju da je za iste radnje nekada izricao različite prekršajne sankcije.

²²¹ Npr. Rješenje Višeg suda za prekršaje Crne Gore PŽP.br.991/21-7-1 od 27.5.2021, Rješenje Višeg suda za prekršaje Crne Gore PŽP.br.993/21-3 od 25.6.2021, Rješenje Višeg suda za prekršaje Crne Gore PŽP.br.829/21-7 od 9.6.2020, Rješenje Višeg suda za prekršaje Crne Gore PŽP.br.215/22-1 od 18.3.2022. godine.

²²² Rješenje Suda za prekršaje u Podgorici PP.br.3987/21-38 od 1.2.2022. godine

²²³ Kt.br.1489/21 od 5.10.2021. godine

Sud za prekršaje u Budvi izrekao je najblažu sankciju, odnosno mjeru upozorenja – opomenu okrivljenom pravnom licu i odgovornom licu u pravnom licu zato što nijesu obezbijedili poštovanje propisane mjere fizičke udaljenosti između lica u ugostiteljskom objektu.²²⁴

Za isti prekršaj u drugom postupku sud je izrekao novčanu kaznu u iznosu od 800 eura pravnom licu i novčanu kaznu u iznosu od 120 eura odgovornom licu u pravnom licu.²²⁵ Takođe, zbog istog prekršaja sud je izrekao novčanu kaznu u iznosu od 2.000 eura pravnom licu i novčanu kaznu u iznosu od 500 eura odgovornom licu u pravnom licu.²²⁶

Sud za prekršaje u Podgorici – Odjeljenje u Nikšiću okrivljenom je izrekao takođe opomenu²²⁷ zbog kršenja propisane mjere nošenja zaštitne maske. Istu mjeru upozorenja – opomenu isti sud za prekršaje izrekao je i u drugim predmetima za isti prekršaj izvršen istoga dana.²²⁸

Isti sud je drugom okrivljenom za isti prekršaj nenošenja zaštitne maske, izvršen istoga dana, izrekao novčanu kaznu u iznosu od 50 eura, iako na strani ovog okrivljenog nijesu postojale otežavajuće okolnosti od značaja za izbor sankcije i iako su na strani ovog okrivljenog postojale iste olakšavajuće okolnosti kao i kod okrivljenih kojima je izrečena opomena.²²⁹

Sud za prekršaje je pravnom i odgovornom licu izrekao opomene jer nijesu obezbijedili propisanu ličnu zaštitnu opremu – maske za zaposlene.²³⁰ Za isti prekršaj sud za prekršaje izrekao je novčanu kaznu u iznosu od 900 eura pravnom licu i novčanu kaznu u iznosu od 200 eura odgovornom licu.²³¹ Za isti prekršaj u drugom postupku pravno lice je kažnjeno pet puta većom kaznom u iznosu od 1.000 eura, a odgovorno lice istom novčanom kaznom od 200 eura.²³²

Za prekršaj nekorišćenja zaštitne maske isti sud, po istom sudiji i istoga dana, je licima koja ranije nijesu prekršajno kažnjavana izrekao novčane kazne od 30 eura²³³ i od 100 eura.²³⁴

Takođe, za isti prekršaj u drugim postupcima sud je izrekao novčane kazne u iznosu od 500 eura za pravno lice i 100 eura za odgovorno lice u pravnom licu,²³⁵ ali i četvorostuko veću novčanu kaznu u iznosu od 2.000 eura, a odgovornom licu u pravnom licu petostruko veću kaznu u iznosu od 500 eura.²³⁶

²²⁴ Rješenje Suda za prekršaje u Budvi PP.br.33/21 od 31.5.2021. godine

²²⁵ Rješenje Suda za prekršaje u Podgorici PP.br.8645/20-9 od 18.11.2020. godine

²²⁶ Rješenje Suda za prekršaje u Budvi – Odjeljenje u Herceg Novom PP.br.581/20-1 od 6.8.2020. godine

²²⁷ Rješenje Suda za prekršaje u Podgorici – Odjeljenje u Nikšiću PP.br.3275/20-33 od 23.6.2021. godine

²²⁸ Rješenja Suda za prekršaje u Podgorici – Odjeljenje u Nikšiću PP.br.3102/20-34 od 8.4.2022, PP.br.2994/20-33 od 23.6.2021. i PP.br.2926/20-34 od 31.5.2022. godine

²²⁹ Rješenje Suda za prekršaje u Podgorici – Odjeljenje u Nikšiću PP.br.3103/20-31 od 19.10.2021. godine

²³⁰ Rješenje Suda za prekršaje u Bijelom Polju – Odjeljenje u Kolašinu PP.br.139/21 od 18.10.2021. godine

²³¹ Rješenje Suda za prekršaje u Podgorici PP.br.8064/20-35 od 9.12.2020. godine

²³² Rješenje Suda za prekršaje u Bijelom Polju PP.br.161/21 od 20.4.2021. godine

²³³ Rješenje Suda za prekršaje u Bijelom Polju – Odjeljenje u Kolašinu PP.br.92/21 od 28.5.2021. godine

²³⁴ Rješenje Suda za prekršaje u Bijelom Polju – Odjeljenje u Kolašinu PP.br.85/21 od 28.5.2021. godine

²³⁵ Rješenje Suda za prekršaje u Podgorici PP.br.9329/20-22 od 12.11.2021. godine

²³⁶ Rješenje Suda za prekršaje u Budvi PP.br.430/21 od 16.7.2021. godine

V. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

V.1 ZAKLJUČCI

V.1.1 Opšti

Nejednakost pred zakonom i pravna nesigurnost

U cilju obezbjeđenja poštovanja zdravstvenih mjera za vrijeme epidemije virusa COVID-19, državna tužilaštva i sudovi su postupali proizvoljno i nekonzistentno, što je za posljedicu imalo nejednakost pred zakonom i pravnu nesigurnost.

Nije jasno na osnovu čega se tokom epidemije utvrđivalo da li određeno postupanje predstavlja krivično djelo, da li predstavlja prekršaj ili ne predstavlja bilo koje kažnjivo djelo.

Za iste radnje se odgovaralo i krivično i prekršajno, iste radnje su sankcionisane i opomenom i novčanom kaznom u bitno različitim iznosima, kaznom rada u javnom interesu, kaznom zatvora, a dešavalo se da se i izbjegne bilo kakva odgovornost, i to bez obrazloženja.

Primjera radi, zbog kršenja zabrane prevoza više od dvije odrasle osobe u automobilu, tri lica su osuđena na kaznu zatvora u trajanju od po 33 dana, za istu radnju neka druga lica su dobila uslovne osude, a neka treća novčane kazne, kazne rada u javnom interesu, a i sudske opomene, dok je državno tužilaštvo za istu tu radnju primijenilo i institut odloženog gonjenja i odbacilo krivičnu prijavu nakon što je prijavljeno lice uplatilo 400 eura u humanitarne svrhe.

Neustavnost i nezakonitost krivičnog gonjenja za kršenje zdravstvenih mjera propisanih podzakonskim aktom bez proglašenja vanrednog stanja

Suprotno Ustavu Crne Gore i Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, osnovna ljudska prava na slobodu kretanja, slobodu okupljanja i ličnu slobodu ograničavala su se naredbom ministra zdravlja, dakle podzakonskim aktom, a ne zakonom, kako to nalažu Ustav i Evropska konvencija.

Ovakva praksa može biti ustavna samo u slučaju proglašenja ratnog ili vanrednog stanja (čl. 101, st. 1 Ustava), koje u Crnoj Gori za vreme pandemije COVID-19 nije bilo proglašeno.

Propis koji je definisao radnju krivičnog djela nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti (čl. 287 KZCG) bila je naredba, koja nije imala snagu zakona, koja se mijenjala više puta tokom svakog mjeseca i uvijek stupala na snagu danom objavljivanja, suprotno načelu da se krivično djelo može propisati samo zakonom.

Kršenje mjera za sprječavanje zaraznih bolesti koje propisuje Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti predstavljalo je prekršaj po tom zakonu, kažnjiv isključivo novčanim kaznama, dok se kršenje mjera koje je aktom manje snage od zakona – naredbom propisivalo Ministarstvo zdravlja, tretiralo kao krivično djelo, kažnjivo zatvorom.

Svaka odluka državnog tužilaštva i suda koja je donijeta zbog ovog krivičnog djela u situaciji u kojoj nije bilo proglašeno vanredno stanje, sporna je s aspekta principa ustavnosti i zakonitosti. Kršenje mjera koje je propisivalo Ministarstvo zdravlja nije se moglo kvalifikovati kao krivično djelo jer za ograničenje osnovnih ljudskih prava primjenom krivičnopravne represije nije bio ispunjen osnovni uslov da se to može učiniti samo na osnovu zakona.

Pored toga što je krivično gonjenje podrazumijevalo i zatvorske kazne, za razliku od prekršajne odgovornosti, osuda za krivično djelo je ušla u kaznenu evidenciju svih onih osoba koje su pravosnažno osuđene za kršenje zdravstvenih mjera. Za one koji su osuđeni na kaznu zatvora ili kaznu rada u javnom interesu mogle su nastupiti i pravne posljedice osude, u odnosu na prestanak ili gubitak određenih prava i zabranu sticanja određenih prava. Takođe, zakonska rehabilitacija lica osuđenih u krivičnom postupku nastupa kasnije nego u prekršajnom postupku i do nje dolazi samo ako osoba prethodno nije bila osuđivana.

V.1.2. Krivični postupak

Povodom epidemije virusa COVID-19, osnovni sudovi su donijeli ukupno 1115 pravosnažnih odluka za krivično djelo nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti (čl. 287 KZCG).

Od toga je bilo 1066 pravosnažnih presuda, osuđujućih 1043 (97,8%), 10 oslobađajućih (0,9%) i 13 odbijajućih (1,2%). Ostatak su činila rješenja (49). Bilo je 40 rješenja o izricanju sudske opomene i dva o mjerama bezbjednosti obavezno psihijatrijsko liječenje i čuvanje u zdravstvenoj ustanovi za osobe za koje je utvrđeno da su izvršile krivično djelo iz čl. 287 KZCG.

U 1085 predmeta ili 97,3% slučajeva je utvrđeno da su okrivljeni izvršili krivično djelo.

Prema analiziranom uzorku od 204 osuđujuće presude, uslovna kazna je bila najčešće izricana sankcija, u 115 (56,4%) predmeta, kazna zatvora je izrečena u 29 predmeta (14,2%), novčana kazna u 35 (17,2%) i kazna rada u javnom interesu u 14 (7%) slučajeva i sudska opomena u 11 (5,4%) slučajeva.

Kazne zatvora su se kretale od 30 dana do 3 mjeseca, a novčane kazne od 200 do 4500 eura.

U redovnim postupcima kod donošenja presuda za krivično djelo nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti okrivljeni su osuđivani za radnje koje ne mogu biti radnje izvršenja krivičnog djela.

Kaznena politika sudova bila je neujednačena i nerazumljiva, pa su za iste radnje izricane kazne zatvora, novčane kazne, uslovne osude, a i četiri sudske opomene. Iako nijesu postojale okolnosti koje bi opravdale različito sankcionisanje, za iste radnje građani su sankcionisani kaznama zatvora, uslovnim osudama, novčanim kaznama, kaznama rada u javnom interesu i sudskim opomenama.

Takođe, kaznena politika bila je neujednačena i nerazumljiva i u slučajevima u kojima su izrečene iste vrste sankcija, jer su kazne zatvora u trajanju od 33 dana dobijali i ranije osuđivani kojima je to cijenjeno kao otežavajuća okolnosti, ali i ranije neosuđivani okrivljeni. Neka neosuđivana lica

su kažnjavana i strožije od povratnika. Po podacima iz analiziranih odluka, ranije osuđivana lica su zbog vožnje u automobilu dobijala novčanu kaznu u iznosu od 600 eura, dok su neosuđivana lica za istu radnju dobijala dvostruko veću kaznu od 1.200 eura. Trajanje sankcije rad u javnom interesu se značajno razlikovalo, a razlikovali su se i iznosi novčanih kazni koje su izricane za iste radnje. Visina zatvorske kazne u nekim postupcima zavisila je od vremena provedenog u pritvoru i izricala se u visini koji bi opravdao prethodno određeni pritvor. Sudovi su smatrali da su okrivljeni morali biti upoznati sa naredbama koje je donosilo Ministarstvo zdravlja, a koje su se mijenjale više puta tokom mjeseca i uvijek su stupale na snagu istoga dana kada su objavljene. Međutim, praksa je pokazala da ni samo državno tužilaštvo nije pratilo izmjene naredbe Ministarstva zdravlja, pa je u jednom slučaju podiglo optužbu na osnovu naredbe koje je prestala da važi mjesec dana prije izvršenja radnje koja je okrivljenom stavljena na teret.

Građani su osuđivani zbog kršenja pojedinačnih akata – rješenja o samoizolaciji, iako je sud utvrđivao da im ta rješenja nijesu bila neposredno uručena, već da su usmeno – putem telefona obaviješteni o njihovom donošenju, što je suprotno načelu zakonitosti koje u krivičnom postupku isključuje kažnjavanje na osnovu usmenog obavještenja.

Neke presude zasnovane su na službenim zabilješkama policije koje su se odnosile na okolnosti krivičnog djela koje je okrivljenom stavljeno na teret, iako se takve zabilješke policije ne mogu koristiti kao dokaz u krivičnom postupku i sud ih po službenoj dužnosti mora izdvojiti iz spisa.

Građani su selektivno krivično gonjeni i sankcionisani jer je tužilaštvo u istim situacijama postupalo različito, pa je nekada ostajalo pri optužbi do kraja postupka i sud je donosio osuđujuće presude, a nekada je tužilaštvo odustajalo od optužbe tokom postupka i sud je donosio presude kojima se optužba odbija. Takva praksa je ozbiljno ugrožavala pravnu sigurnost.

Drugostepeni – viši sudovi potvrđivali su ove presude osnovnih sudova, prihvatili su stav da se osnovna ljudska prava mogu ograničiti podzakonskim aktom izvršne vlasti, nijesu obezbijedili ujednačenu kaznenu politiku, prihvatili su stav da su okrivljeni morali biti upoznati sa naredbama Ministarstva putem medija i od strane drugih lica, prihvatili su i osude za kršenje rješenja o samoizolaciji koja okrivljenima nijesu bila neposredno uručena i prihvatili su kao dokaz službene zabilješke policije na okolnosti kritičnog događaja.

U jednom slučaju Viši sud je ipak pravilno potvrdio stav prvostepenog suda da je samoizolacija bila određena retroaktivno i da je bez značaja za drugačiju odluku bio iskaz svjedoka – sanitarne inspektorke da je rješenja slala putem aplikacije "Viber", da su neka preuzimale komšije ili rodbina oboljelih i da su sva lica koja su oboljela, kao i njihovi ukućani znali da moraju biti u samoizolaciji jer su svi mediji izvještavali o tome.

V.1.3. Odloženo gonjenje

Rješenja o odloženom krivičnom gonjenju donošena su proizvoljno i nedovoljno su obrazložena. Ostalo je nerazumljivo kako su i na osnovu čega određivani novčani iznosi koje su prijavljeni plaćali po ovim rješenjima. Novčani iznosi koje su uplaćivala prijavljena lica određivani su proizvoljno i bez primjene kriterijuma, bez ocjene okolnosti koje bi trebale da budu od značaja za određivanje iznosa koji prijavljeno lice treba da uplati u humanitarne svrhe.

Imovno stanje prijavljenih utvrđivano je proizvoljno, samo na osnovu kazivanja prijavljenih, bez ikakve provjere, pa se stiče utisak da je isključivi cilj primjene ovog instituta bio da prijavljena lica uplate određeni iznos novca i da se novac usmjeri u humanitarne svrhe. U većini rješenja o odloženom krivičnom gonjenju čak nema podataka o imovnom stanju prijavljenih lica, iako bi rješenja morala da sadrže ovaj podatak.

U rješenjima koja sadrže podatke o imovnom stanju prijavljenog, nejasno je da li su, i ako jesu kako, ti podaci cijenjeni kod određivanja iznosa koji prijavljeni treba da plati.

Iznos određivan za uplatu u humanitarne svrhe kretao se od 200 do 3.000 eura, koliko je najviše određeno u jednom slučaju. U praksi su zabilježeni slučajevi da je državno tužilaštvo veće novčane obaveze nametalo i licima slabijeg imovnog stanja, nego onima koji su dobrog imovnog stanja. Praksa je bila neujednačena jer su se iznosi razlikovali od tužilaštva do tužilaštva.

V.1.4. Prekršajni postupak

Sudovi za prekršaje su tokom epidemije takođe različito tretirali građane koji su bili u istoj pravnoj i faktičkoj situaciji. Državna tužilaštva su u slučaju kršenja naredbe Ministarstva zdravlja postupala nekonzistentno.

Sud je u praksi iste radnje kvalifikovao kao prekršaje i izricao prekršajne sankcije, ali i obustavljao postupke, oslobađao okrivljene i odbacivao zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka sa stavom da se ne radi o prekršaju i da treba utvrditi da li se radi o krivičnom djelu. Tako su građani u istim situacijama različito tretirani, što je imalo za posljedicu ozbiljnu pravnu nesigurnost.

Nekada su državni tužioci pokretali krivični postupak za radnje zbog kojih se u drugim slučajevima odgovala prekršajno, pa su neka lica koja su kršili naredbu krivično osuđivana i sankcionisana. Takođe, u nekim slučajevima državno tužilaštvo je primjenjivalo institut odloženog krivičnog gonjenja. Na kraju, državno tužilaštvo je u nekim slučajevima kršenja iste naredbe pokretalo prekršajne postupke.

Sudovi za prekršaje su u nekim slučajevima izricali prekršajne sankcije zbog kršenja naredbe Ministarstva zdravlja, dok su u drugim slučajevima okrivljene oslobađali krivice smatrajući da radnja koja im je stavljena na teret nije prekršaj, nego krivično djelo.

U nekim predmetima sudovi za prekršaje su smatrali da radnja stavljena na teret okrivljenima nije prekršaj, ne ulazeći u ocjenu da li se radi o krivičnom djelu.

U jednom slučaju sud za prekršaje je nezakonito od tužilaštva tražio ocjenu da li se radi o krivičnom djelu ili prekršaju, iako se radi o pravnom pitanju na koja je sud ovlašćen i pozvan da daje odgovore.

Tokom prekršajnog postupka i državno tužilaštvo je nekada mijenjalo stav i odustajalo od zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka sa stavom da radnja koja je stavljena na teret okrivljenom nije prekršaj nego krivično djelo, pa je sud za prekršaje u tim slučajevima obustavljao prekršajni postupak.

Kaznena politika sudova za prekršaje bila je neujednačena, pa su okrivljeni za isti prekršaj nepoštovanja propisane mjere fizičke udaljenosti između lica u ugostiteljskom objektu nekada sankcionisani samo mjerom upozorenja – opomenom, a nekada i novčanim kaznama u iznosima i do 2.000 eura.

V. 2 PREPORUKE

V.2.1 Opšte

Tokom trajanja epidemije zbog kršenja Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i podzakonskih akata donešenih na osnovu tog zakona građani treba da odgovaraju prekršajno. Praksa prekršajnih sudova u ovom postupcima treba da bude ujednačena tako da građani koji su u približno istim situacijama ne budu bitno različito tretirani.

Osnovna ljudska prava i slobode treba ograničavati isključivo na osnovu zakona u cilju zaštite nekog od legitimno propisanih interesa, u skladu sa Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Osnovna ljudska prava ograničavati podzakonskim aktima izvršne vlasti (naredbama, odlukama i sl.) samo u slučaju proglašenja vanrednog stanja u skladu sa Ustavom.

V.2.2. Krivični postupak

Krivičnu odgovornost za kršenje mjera propisanih naredbom Ministarstva u slučaju epidemije treba utvrđivati jedino u slučaju ako bi Skupština, u skladu sa Ustavom, proglasila vanredno stanje.

Kaznenu politiku sudova treba ujednačiti kako se okrivljenima koji su u istoj ili sličnoj situaciji za iste radnje ne bi izricale kazne zatvora, novčane kazne, uslovne osude i sudske opomene. Opšta sjednica Vrhovnog suda Crne Gore trebao bi da zauzme načelni pravni stav koji će sudovima dati smjernice pri odlučivanju o krivičnoj sankciji okrivljenima za ovo krivično djelo.

Pojedinačni akti, poput rješenja o samoizolaciji, moraju se neposredno uručiti građanima u skladu sa zakonom da bi im se u krivičnom postupku moglo staviti na teret njihovo kršenje.

Vrhovni državni tužilac treba da obezbijedi da praksa tužilaštava bude ujednačena, kako se u istim situacijama ne bi postupalo različito, npr. nekad odustajalo od optužbe tokom postupka, a nekada ostajalo pri optužbi do kraja postupka.

V.2.3. Odloženo gonjenje

Rješenja o odloženom krivičnom gonjenju potrebno je bolje obrazložiti i navesti razloge na osnovu kojih je određen novčani iznos koji prijavljeni treba da uplati. Takođe, rješenja o odloženom

krivičnom gonjenju treba da sadrže na osnovu čega je imovno stanje prijavljenog procijenjeno kod određivanja iznosa koji treba da uplati.

U Pravilniku i odloženom krivičnom gonjenju potrebno je propisati kriterijume i okolnosti na osnovu kojih bi tužilaštvo određivalo novčani iznos koji prijavljeni treba da plati, kao i obavezu da se u rješenjima o odloženom krivičnom gonjenju pruži ocjena tih okolnosti.

Imovno stanje prijavljenih ne treba utvrđivati proizvoljno samo na osnovu kazivanja prijavljenih, već tužilaštvo treba da pribavi dokaze o imovnom stanju tih lica.

Praksa tužilaštva mora biti ujednačena i konzistentna kako lica sa lošijim imovnim stanjem ne bi plaćala iste ili znatno veće iznose od lica sa dobrim imovnim stanjem.

Vrhovno državno tužilaštvo treba da propiše obavezujuće smjernice za za ujednačeno postupanje državnih tužilaca u istim ili sličnim slučajevima, kao i za određivanje novčanog iznosa koji prijavljeni u primjeni ovog instituta treba da uplate u humanitarne svrhe.

V.2.4. Prekršajni postupak

Praksu sudova za prekršaje takođe je treba ujednačiti kako se tokom epidemije ne bi različito tretirali građani u istoj pravnoj i faktičkoj situaciji.

Državna tužilaštva u slučaju kršenja Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i podzakonskih akata donešenih na osnovu tog zakona treba da postupaju konzistentno i da uvijek, kada nije proglašeno vanredno stanje, pokreću samo prekršajne postupke.