

Dr. sc. Nevena Aljinović*

PРАВНА ПРИРОДА МЈЕРА ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ И SANKCIONIRANJE KAŽNJIVIH PONAŠANJA U NEPOSREDNOJ KORELACIJI S COVID-19

Pandemija COVID-19 primorala je brojne države na poduzimanje niza mjera u svrhu njezina suzbijanja, a nije izostala ni kaznenopravna reakcija, bilo primjenom postojećeg normativnog okvira na ponašanja koja se mogu podvesti pod opis bića kaznenog djela širenja zaraznih bolesti ili propisivanjem novih prekršaja i kaznenih djela. Brojne europske zemlje u svojim kaznenim zakonima inkriminiraju prijenos bolesti u određenim okolnostima, dok je propisivanje kažnjivih ponašanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 u širokom dijapazonu rezultiralo mogućnošću kažnjavanja sankcijama različite pravne prirode. S obzirom na navedeno nameće se pitanje o ulozi kaznenog zakona u sprečavanju širenja bolesti i u borbi protiv pandemije COVID-19, o opsegu i spektru kaznene odgovornosti te njegovoj implikaciji na ljudska prava i slobode. Iako neposredna ugroza nameće potrebu za pravnom reakcijom na kršenje mjera usmjerenih na suzbijanje pandemije COVID-19, treba imati na umu da je kazneno pravo ultima ratio societatis, pa i kad je u pitanju očuvanje zdravlja ljudi.

Prvi dio rada referira se na upravne mjere te prekršajne i kaznene odredbe u domeni prevencije i sankcioniranja širenja virusa SARS-CoV-2 koje su donesene u Republici Hrvatskoj. Drugi se aspekt istraživanja odnosi na ispitivanje opsega i načina primjene relevantnih odredbi kaznenog zakona, ali i pojedinačnih i općih upravnih mjera donesenih u pojedinim europskim zemljama u kontekstu specifične situacije prouzrokovane virusom SARS-CoV-2.

U svrhu provođenja predmetnog istraživanja analizirana je relevantna domaća i strana literatura, kao i normativno uređenje predmetne materije u pojedinim zemljama kontinentalne pravne tradicije.

Ključne riječi: COVID-19, pandemija, kazneno pravo, kaznena odgovornost, prekršajna odgovornost, upravne mjere

* Dr. sc. Nevena Aljinović, asistentica za kazneno pravo na Sveučilišnom odjelu za forenzične znanosti Sveučilišta u Splitu

1. UVOD

Kaznenopravna povijest bilježi usku korelaciju kaznenog prava i javnoga zdravlja, koja se manifestira kroz pitanja mentalnog zdravlja,¹ alkoholizma,² eutanazije,³ te u posljednje vrijeme naročito aktualiziranog širenja opasne zarazne bolesti. Krajem 2019. godine, u prosincu, Kina je obznanila da se pojavio novi koronavirus (SARS-CoV-2) u gradu Wuhan.⁴ Virus uzrokuje bolest COVID-19 (**CO**rona **VI**rus **D**isease **2019**), koja se manifestira čitavim spektrom simptoma: neke su zaražene osobe asimptomatske, dok druge imaju blage bolesti gornjih dišnih putova, upalu pluća, visoku temperaturu te druge simptome, sve do zatajenja dišnog sustava koji dovodi do smrti.⁵ Brzo širenje virusa diljem svijeta nagnalo je Svjetsku zdravstvenu organizaciju (WHO) da 11. ožujka 2020. proglasi pandemiju.⁶

Kao što je COVID-19 predstavljao krizu bez presedana, tako su i vlade brojnih država reagirale donošenjem mjera bez presedana, koje su se manifestirale kao strategije socijalne politike namijenjene ograničavanju prijenosa virusa. U tom su cilju mnoge države poduzele niz mjera koje u svojoj formaliziranoj naravi potpadaju bilo u dopuštajuće, poticajne, zaštitne ili zabranjujuće mjere.⁷ Unatoč razlikama u mjerama ograničenja odgovor svake jurisdikcije uključivao je neku kombinaciju ograničenja kretanja i granične kontrole, uvođenje karantene, socijalne izolacije te zatvaranja raznih poslovnih i prosvjetnih objekata.⁸ Navedene mjere rezultirale su restrikcijom pojedinih ustavnih i

¹ Grozdanić, V.; Kurtović, A., *Smanjeno ubrojivi prema novoj zakonskoj regulativi*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 6(2), 1999, str. 519-530; Rogers, R., Shuman, D., *Fundamentals of Forensic Practice: Mental Health and Criminal Law*, New York: Springer, 2005.

² Nemerson, S., *Alcoholism, Intoxication, and the Criminal Law*, Cardozo, Law Review, 10(3), 1998, str. 393-474.

³ Csikai, E., *Euthanasia and Assisted Suicide*, Journal of Gerontological Social Work, 31(3-4), 1999, str. 49-63; Kurtović, A.; Petrić, I., *Kazneno djelo usmrćenja na zahtjev i eutanazija*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 21(2), 2000, str. 655-673; Dimovski, D.; Turanjanin, V.; Kolaković-Bojović, M.; Čvorović, D., *Attitudes toward Euthanasia of Students of Law and Medicine in Serbia*, Iran J Public Health, 49 (2), 2020, str. 400-402.

⁴ Vidi Holshue M. L. et al., *First Case of 2019 Novel Coronavirus in the United States*, New Engl J Med., 382(10), 2020, str. 929.

⁵ Usp. Zhou, Z., et al., *Clinical Course and Risk Factors for Mortality of Adult Inpatients with COVID-19 in Wuhan, China: A Retrospective Cohort Study*, PubMed, 395(10229), 2020, str. 1054-1062.

⁶ Bedford, J. et al., *COVID-19: Towards Controlling of a Pandemic*, The Lancet, 395(10229), 2020, str. 1015-1018.

⁷ Streltsov, Y., *Coronavirus and Criminal law: Paradox or Expediency of the Joint Analysis?!*, ResearchGate, April 2020, str. 3-4. dostupno na https://www.researchgate.net/publication/342708266_Coronavirus_and_Criminal_law_Paradox_or_Expediency_of_the_Joint_Analysis (pristup 10. rujna 2021.).

⁸ Vidi Miller, J. M.; Blumstein, A., *Crime, Justice & the COVID-19 Pandemic: Toward a National Research Agenda*, American Journal of Criminal Justice, vol 45, issue 4, 2020, str. 519.

konvencijskih prava, ali unatoč svojem opsegu i učinku one nužno nisu predstavljale kršenje zajamčenih ljudskih prava. Iako je šira javnost polemizirala o širini zahvata i duljini trajanja pojedinih mjera ograničenja, one su svoje utemeljenje našle u normativnoj regulaciji i brojnim međunarodnim dokumentima. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima⁹ zahtijeva da države stranke poduzmu korake za „prevenciju, liječenje i nadzor nad epidemijom, endemijom, profesionalnim i drugim bolestima.“¹⁰ Iako “pravo na zdravlje” nije jednako jamstvu zdravlja, odnosno “pravo biti zdrav”, ono ljudima daje pravo na “najviši mogući standard” tjelesnog i duševnog zdravlja¹¹ i obvezuje države na poduzimanje odgovarajućih mjera za ostvarivanje tih prava. Također, pozitivne obveze prema Europskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje u tekstu: Konvencija)¹² zahtijevaju od država da poduzmu mjere za zaštitu života i zdravlja stanovništva.¹³ Međutim taj imperativ zahtijeva od država da, čak i tijekom izvanrednog stanja, poštuju ograničenja nametnuta Konvencijom osiguravajući time poštivanje zajedničkih europskih temeljnih standarda. Mnoga konvencijska prava podložna su restrikcijama sve dok je to zakonito, potrebno te razmjerno javnom interesu kojem se teži, a sve kako bi se ostvarila ravnoteža pojedinačnih prava i javnih interesa, napose zaštita javnog zdravlja i sigurnost.¹⁴

Kako bi se što učinkovitije borile protiv pandemije COVID-19, države su se u velikoj mjeri odlučile za preventivni pristup primjenom načela opreza, koji podrazumijeva obvezu predviđanja konkretne opasnosti i proaktivan pristup.¹⁵ Odgovor na pandemiju odrazio se na funkcioniranje kaznenopravnog sustava i svakodnevni rad sudova, ali i na materijalno kazneno pravo budući da su neke

⁹ Usvojen i otvoren za potpis, ratifikaciju i pristupanje Rezolucijom Opće skupštine 2200A (XXI) od 16. prosinca 1966.

¹⁰ Usvojen na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda 16. prosinca 1966. godine (Rezolucija br. 2200 A /XXI/), stupio na snagu 3. siječnja 1976. godine, čl. 12. st. 2. (c).

¹¹ Ibidem čl. 12. st. 1.

¹² NN – MU 18/1997, 6/1999 – pročišćeni tekst, 8/1999 – ispravak 14/2002, 1/2006.

¹³ Treba istaknuti kako Konvencija eksplicite ne sadrži pravo na zdravlje, međutim judikatura Europskog suda za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP) bogata je u kontekstu ostvarenja prava na zdravlje. Vidi i Roksandić, S.; Mamić, K., Širenje zaraznih bolesti kao prijetnja ostvarivanju ljudske sigurnosti i kaznenopravni mehanizmi u sprječavanju širenja bolesti Covid-19, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, 27 (2), str. 699.

¹⁴ Council of Europe, Committee on Legal Affairs and Human Rights, The impact of the Covid-19 pandemic on human rights and the rule of law, Report, AS/JUR (2020) 13.

¹⁵ Venice Commission, Report – Respect for Democracy Human Rights and Rule of Law during State of Emergency – Reflection, CDL-PI(2020)005rev, 26 May 2020, Introduction, dostupna na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e), pristup 10. rujna 2021. Prema Matić Bošković, M.; Nenadić, S., Impact of Covid-19 pandemic on criminal justice systems across Europe, EU And Comparative Law Issues And Challenges Series (Eclis), issue 5, str. 264.

države primjenjivale kazneni zakon na kršenje restriktivnih mjera ili provele kriminalizaciju ponašanja u korelaciji s COVID-19.¹⁶ Izbijanje COVID-19 otkrilo je nove trendove u kaznenom pravu, poput ubrzanog uvođenja novih kaznenih djela tijekom pandemije, iznimno fleksibilnog tumačenja i brzih izmjena kaznenih zakona, koji predstavljaju prijetnju pravnoj stabilnosti i zaštiti ljudskih prava.¹⁷

2. PRAVNA PRIRODA MJERA ZA SUZBIJANJE COVID-19 U REPUBLICI HRVATSKOJ

Pored kaznenopravnog okvira koji inkriminira kažnjivo ponašanje širenja i prenošenja zarazne bolesti¹⁸ te prekršajnog okvira za kršenje mjera usmjerenih za suzbijanje pandemije zaraznih bolesti, koji je prvenstveno reguliran odredbama posebnog zakona,¹⁹ RH je donijela i niz sigurnosnih mjera. Potonje mjere, s obzirom na radijus njihove primjene, možemo podijeliti na opće i pojedinačne upravne akte.

2.1. Opće mjere usmjerene na suzbijanje pandemije COVID-19

Donošenje općih mjera u nadležnosti je Ministarstva zdravstva, Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Nacionalni stožer) te Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo (dalje u tekstu: HZJZ), a koji svoje ovlasti crpe iz zakona. Ministar nadležan za zdravstvo ovlašten je, na prijedlog HZJZ-a, narediti posebne sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti, napose bolesti COVID-19.²⁰ Također, pojedine sigurnosne mjere, u suradnji s

¹⁶ Matić Bošković, M.; Nenadić, *op. cit.* (bilj. 15), str. 263.

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ Kazneni zakon, NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19 (dalje u tekstu: KZ), širenje i prenošenje zarazne bolesti (čl. 180. KZ/11) te teška kaznena djela protiv zdravlja ljudi (čl. 192. KZ/11).

¹⁹ Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (dalje u tekstu: ZZZPB), NN br. 79/07, 113/08, 43/09, 130/17 i 114/18, 47/20, 134/20 (dalje u tekstu: ZZZPB), kaznene odredbe čl. 75.-79. ZZZPB-a.

²⁰ Čl. 47. ZZZPB-a. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (ZID ZZZPB/2020, NN 47/2020), pored dotadašnjih mjera (1. provođenje obvezne protuepidemijske dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, 2. osnivanje karantene, 3. zabrana putovanja u državu u kojoj postoji epidemija bolesti (iz stavka 1. članka 47.), 4. zabrana kretanja osoba, odnosno ograničenje kretanja u zaraženim ili neposredno ugroženim područjima, 5. ograničenje ili zabrana prometa pojedinih vrsta robe i proizvoda, 6. obvezno sudjelovanje zdravstvenih ustanova i drugih pravnih osoba, privatnih zdravstvenih radnika i fizičkih osoba u suzbijanju bolesti, 7. zabrana uporabe objekata, opreme i prijevoznih sredstava, 8.

Ministarstvom zdravstva i HZJZ-om, može odlukom narediti i Nacionalni stožer (čl. 47. st. 4. ZZZPZB-a).²¹ O uvođenju Nacionalnog stožera kao nadležnog tijela za postupanje u kriznim situacijama bit će riječi kasnije (*infra* 4).

Odluke ministra smatraju se općim aktima, napose privremenim interventnim mjerama, čije donošenje uređuje Zakon o sustavu državne uprave.²² Također, što se tiče pravne naravi mjera koje donosi Nacionalni stožer, one su također akti opće naravi, a što je razvidno i iz odluke Ustavnog suda RH od 14. rujna 2020. godine,²³ u kojoj je Ustavni sud RH konstatirao da su „sigurnosne mjere propisane čl. 47. ZZZPZB i dopunjene čl. 10. ZID ZZZPZB/20²⁴ opće naravi na temelju kojih ovlaštena osoba ili tijelo (ministar zdravstva, odnosno Stožer) donosi konkretne odluke/mjere“. U svrhu realizacije načela *lex certa* i *lex praevia* nužno je da se sigurnosne mjere koje naređuje ministar i Nacionalni stožer objavljuju u Narodnim novinama kao službenom glasilu Republike Hrvatske.²⁵

Konačno, HZJZ je ovlašten donositi razne upute i preporuke, međutim nijednom odredbom ZZZPZB-a, Zakona o sustavu civilne zaštite (dalje u tekstu: ZSCZ)²⁶ niti Zakonom o zdravstvenoj zaštiti (dalje u tekstu: ZZZ)²⁷ nisu pro-

druge potrebne mjere) uvedena je i dodatna mjera izolacije osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru (samoizolacija). Upravo se navedena mjera, u specifičnom kontekstu bolesti COVID-19, pokazala nužnom jer je broj oboljelih bio iznimno velik i bilo je nemoguće bolnički smjestiti sve oboljele. Usp. Munivrana Vajda, M.; Ofak, L., *Kažnjavanje za kršenje mjera usmjerenih na suzbijanje pandemije COVID-19*, IUS-INFO, bibliografska jedinica broj: 1059331 (www.iusinfo.hr).

²¹ Izmjenama i dopunama Zakona o sustavu civilne zaštite (NN 31/20) inkorporiran je čl. 22.a kojim se Nacionalni stožer proglašava nadležnim tijelom za donošenje odluka i uputa za postupanje u kriznim situacijama.

²² Odredbom čl. 39. Zakona o sustavu državne uprave (NN. 66/2019) propisano je da se posebnim interventnim mjerama može privremeno narediti ili zabraniti određeno postupanje ako je to nužno radi trenutačne zaštite pravnog poretka te zaštite života, sigurnosti, zdravlja stanovništva ili imovine veće vrijednosti u određenom upravnom području (st. 1.). Dodatno se u čl. 40. propisuje da naredbe donose čelnici tijela državne uprave kada su na to izrijeком zakonom ovlašteni, u granicama dane ovlasti (st. 1.), a ako se privremene interventne mjere odnose na dio upravnog područja u djelokrugu drugog tijela državne uprave, naredba se donosi uz prethodnu suglasnost čelnika toga tijela (st. 2.). Usp. Ofak, L., *Pravna priroda mjera usmjerenih na suzbijanje pandemije COVID-a 19*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 58(2), 2021, str. 464.

²³ Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020 i dr., 14. rujna 2020., točka 29.1. obrazloženja rješenja.

²⁴ Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (ZID ZZZPZB), NN 47/2020 od 17. travnja 2020.

²⁵ Usp. Kurtović Mišić, A.; Sokanović, L.; Mišić Radanović, N., *Kažnjiva ponašanja fizičkih i pravnih osoba za vrijeme pandemije COVID-a 19: između kaznenog, prekršajnog i upravnog prava*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 58(2), 2021, str. 421.

²⁶ NN 82/15, 118/18, 31/20, 20/21.

²⁷ NN 100/18, 125/19, 147/20.

pisane ovlasti HZJZ-a da donosi mjere opće naravi s učinkom opće pravne norme.²⁸ Unatoč navedenom, upute i preporuke HZJZ-a ipak postaju općom pravnom normom kada se na njih u svojim odlukama o sigurnosnim mjerama pozove Nacionalni stožer.²⁹

2.2. Pojedinačne mjere usmjerene na suzbijanje pandemije COVID-a

Pojedinačne mjere, kako i sam naziv sugerira, apliciraju se na konkretnog pojedinca i prilagođene su okolnostima svakog pojedinog slučaja. Posebnu pažnju plijene pojedinačne mjere izolacije, odnosno samoizolacije, koje su izrečene zdravim osobama, napose u odsutnosti sudske kontrole izricanja predmetnih mjera te načina njihova priopćavanja (koji može biti i usmen).³⁰ Također, iako je mjera samoizolacije propisana čl. 47. st. 2. t. 8. ZZPZB-a, odnosno čl. 10. ZIDZZPZB/20, pažnju plijeni i okolnost da je izostalo njezino zakonsko određenje budući da njezino pojmovno diferenciranje nije dao zakonodavac, već HZJZ na svojoj službenoj stranici.³¹ Zanimljivo je kako je Ustavni sud odbacio prigovor nedostatnog sudskog nadzora³² te neodređenosti mjere samoizolacije³³ s obrazloženjem da su „uvjeti i kontakti s članovima obitelji i drugim osobama objašnjeni u preporukama HZJZ koje su dostupne na njihovim internetskim stranicama, a objavljene su i u tiskanim i u elektroničkim medijima.“ Navedenim je Ustavni sud dopustio da pojašnjenje neodređene zakonske norme svojim preporukama daje tijelo bez jasne zakonske ovlasti za donošenje takvih preporuka, što je izniman slučaj odstupanja od načela zakonitosti u praksi Ustavnog suda.³⁴ Na problematiku usmenog izricanja mjere samoizolacije koju naređuju epidemiolozi i liječnici opće prakse, kao i izostanak precizne zakonske ovlasti HZJZ-a za izdavanje uputa i preporuka, već su ranije upozorili pojedini autori predlažući nove izmjene i dopune ZZPZB-a.³⁵

²⁸ Usp. Ofak, L., *op. cit.* (bilj. 22), str. 468.

²⁹ Ibidem, str. 468.

³⁰ Ibidem, str. 470.

³¹ HZJZ, dostupno na <https://www.hzjz.hr/sluzba-epidemiologija-zarazne-bolesti/izolacija-tko-sve-treba-bitu-njoj-i-pravila-koja-trebaju-postovati-ukucani-osobe-koja-je-izolaciji/> (pristup 2. 6. 2021.).

³² Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020 i dr., točka 39.2. obrazloženja rješenja.

³³ Ibidem, točka 39.3. obrazloženja rješenja.

³⁴ Usp. Ofak, L., *op. cit.* (bilj. 22), str. 470.

³⁵ Ibidem, str. 474-475.

3. KAZNENA ODGOVORNOST ZA ŠIRENJE COVID-19 U REPUBLICI HRVATSKOJ

Pri uspostavljanju učinkovitih odgovora na brzo širenje nove i vrlo zarazne bolesti COVID-19 države su morale razmotriti, kombinirati i uravnotežiti velik broj ponekad suprotstavljenih prioriteta, što je u nekim slučajevima moglo uključivati i prisilne mjere za sprečavanje širenja bolesti.³⁶ Kao *ultima ratio*, vlasti se mogu okrenuti kaznenim djelima kako bi sankcionirale osobe koje šire bolest, čime ugrožavaju druge pojedince ili širu javnost. Međutim zbog ozbiljnih implikacija na ljudska prava i građanske slobode dio znanstvene javnosti smatra da kaznenopravne mjere trebaju biti krajnje sredstvo primjene, za kojima se poseže samo u iznimnim okolnostima, kada se pokaže da druge, manje nametljive mjere nisu učinkovite.³⁷ Rano iskustvo s COVID-19 pokazalo je da su neki članovi društva u većem riziku od zaraze virusom i s težim implikacijama bolesti, dok su drugi teže neposredno pogođeni mjerama usvojenim u cilju sprječavanja daljnjeg širenja bolesti. Također, kriminalizacija i prijetnja sankcijama mogu imati sekundarne implikacije na potencijalno smanjenje spremnosti pojedinaca da se testiraju ili zaraženih osoba da potraže medicinsku pomoć i odgovarajuću zdravstvenu zaštitu.³⁸

3.1. Kazneni zakon RH

Zakonodavac je propisivanjem kaznenih djela (širenja zaraznih bolesti) smjerao odvrtačanju ljudi od rizičnog ponašanja kako bi se time spriječilo širenje bolesti.³⁹ Zaštitni je objekt kaznenog djela protiv zdravlja ljudi, kako mu ime govori, zdravlje, i to kao individualno dobro pojedinca (zaštita zdravlja pojedinca, npr. kazneno djelo nesavjesnog liječenja iz čl. 181. KZ-a) te univerzalno dobro (zaštita zdravlja ljudi općenito, npr. kazneno djelo širenja i prenošenja zarazne bolesti, čl. 180. KZ-a). Šeparović i Kokić smatraju da su kaznena djela protiv zdravlja ljudi, kada su usmjerena na zaštitu zdravlja kao univerzalne

³⁶ Usp. Lelliott, J.; Schloenhardt, A.; Ioannou, R., *Pandemics, punishment, and public health: COVID-19 and criminal law in Australia*, UNSW Law Journal, 44(1), 2021, str. 168.

³⁷ Horder, J., *Ashworth's Principles of Criminal Law*, Oxford University Press, 8th ed, 2016, str. 73–77; Husak, D., *The Criminal Law as Last Resort*, Oxford Journal of Legal Studies, 24(2), 2004, str. 207–208.

³⁸ Na sličan način Galletly, C. L., Pinkerton, S. D., *Conflicting Messages: How Criminal HIV Disclosure Laws Undermine Public Health Efforts to Control the Spread of HIV*, AIDS and Behaviour, 10(5), 2006, str. 453.

³⁹ Usp. Syse, A., *Criminal Law and Contagious Diseases: A Nordic Perspective* in Catherine Stanton and Hannah Quirk (eds), *Criminalising Contagion Legal and Ethical Challenges of Disease Transmission and the Criminal Law*, Cambridge University Press, 2016, str. 98, 101.

vrijednosti, slična kaznenim djelima protiv opće sigurnosti ili okoliša, dok u slučaju zaštite zdravlja pojedinca gravitiraju kaznenim djelima protiv života i tijela.⁴⁰ Po svojoj prirodi kaznena djela protiv zdravlja ljudi omisivni su delikti blanketnog karaktera.⁴¹

U kontekstu kaznene odgovornosti za ponašanja u neposrednoj vezi s pandemijom COVID-19 apliciraju se odredbe za kazneno djelo širenja i prenošenja zarazne bolesti iz čl. 180. KZ-a: Kazneno djelo čini onaj tko ne postupi po propisima ili naredbama nadležnog tijela, a u svrhu sprječavanja i suzbijanja zarazne bolesti među ljudima, pa zbog toga dođe do opasnosti od širenja zarazne bolesti među ljudima ili prenošenja zarazne bolesti sa životinja na ljude (čl. 180. st. 1. KZ-a).⁴² Također, kazneno djelo čini onaj koji, ne pridržavajući se mjera zaštite, drugoga zarazi opasnom zaraznom bolešću (čl. 180. st. 2. KZ-a). U hrvatskoj je kaznenopravnoj literaturi nedvojbeno da opasnost svojstvena biću djela iz čl. 180. st. 1. KZ-a predstavlja konkretnu opasnost,⁴³ odnosno blisku i neposrednu mogućnost širenja zaraze.⁴⁴ Ako nastupi teža posljedica, počinitelj će odgovarati za teško kazneno djelo protiv zdravlja ljudi (čl. 192. KZ-a) kao posebno kazneno djelo koje je inkorporirano iz razloga legislativne ekonomičnosti kako bi se izbjeglo ponavljanje kvalifikatornih okolnosti kod svih kaznenih djela protiv zdravlja ljudi.⁴⁵

Međutim u kaznenom postupku poteškoće nastaju kod dokazivanja uzročnosti između ponašanja osobe koja se ne pridržava izrečene mjere i bliske mogućnosti zaraze drugih kao konkretne opasnosti. Također, dokazivanje uzročne veze između nastupjele povrede (oboljenja druge osobe) i utvrđivanja oblika krivnje počinitelja u praksi je teško dokazivo. Naime za dokazivanje prijenosa zarazne bolesti potrebno je dokazati da je počinitelj postupao s određenim stupnjem krivnje, odnosno da je na strani počinitelja postojala namjera ili nehaj u situacijama kada zakonodavac propisuje kažnjavanje i za nehajno postu-

⁴⁰ Šeparović, Z.; Kokić, I., *Kaznena djela protiv zdravlja ljudi*, u Horvati, Ž.; Šeparović, Z. i sur., *Kazneno pravo posebni dio*, Zagreb, 1999, str. 285.

⁴¹ Omisivni delikti ili (prava) kaznena djela nečinjenjem predstavljaju kršenje naređujuće ili imperativne norme, odnosno nepoduzimanje radnje koju nalaže zakonodavac. Blanketni karakter podrazumijeva, u svrhu primjene predmetne dispozicije, upućivanje na norme sadržane u drugim propisima (npr. zdravstvenim propisima ili podzakonskim aktima koje donosi ministarstvo nadležno za zdravstvo ili HZZO, ili primjena međunarodnih dokumenata). Usp. Roksandić Vidlička, S., *Kaznena djela protiv zdravlja ljudi*, u Cvitanović, L. et al., *Kazneno pravo posebni dio*, Zagreb, 2018, str. 257.

⁴² Naložene mjere mogu se sastojati u obavljanju pregleda, dezinfekcije, dezinskcije, deratizacije, odvajanja bolesnika ili druge mjere (čl. 180. st. 1. KZ-a).

⁴³ Pavlović, Š., *Kazneni zakon*, Libertin, Rijeka, 2015, str. 836; Turković, K. et al., *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2013, str. 238; Turković, K. u Novoselec, P. (ur.), *Posebni dio Kaznenog prava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2007, str. 250.

⁴⁴ Turković, K., *op. cit.* (bilj. 43), str. 250.

⁴⁵ Usp. Roksandić Vidlička, S., *op. cit.* (bilj. 41), str. 258.

panje. Dokazivanje namjernog prijenosa bolesti predstavlja visoku prepreku za kazneni progon budući da postojanje namjere zahtijeva dokazivanje svijesti i volje počinitelja za prenošenjem bolesti.⁴⁶ Nehajno pak postupanje ima znatno širi radijus primjene budući da se nehaj općenito odnosi na nezakonito zanemarivanje predviđenog rizika, odnosno situacije u kojima je optuženik bio svjestan mogućnosti ili vjerojatnosti da bi njegov postupak mogao rezultirati određenom posljedicom, ali je lakomisleno smatrao da do njezina nastanka neće doći. U praksi su mogući brojni scenariji u kojima bi se COVID-19 mogao nehajno prenijeti. To uključuje primjerice slučajeve kada osoba, znajući da je zaražena, ipak napusti svoju kuću tijekom razdoblja karantene, bez ikakve namjere da bolest prenese na drugoga. U takvim situacijama dovoljno je dokazati da je počinitelj bio svjestan da se prijenos bolesti mogao dogoditi u danim okolnostima, ali je lakomisleno smatrao da do toga neće doći. Odgovornost za nehaj postoji i ako osoba ima simptome zbog kojih vjeruje da se možda zarazila COVID-19 (ali nema potvrdu da je zaražena) te nastavlja interakciju s drugim osobama, šireći i prenoseći na taj način zaraznu bolest.⁴⁷ Pojedini teoretičari smatraju da i u situacijama kad se ponašanje počinitelja može protumačiti kao protupravno i skrivljeno ipak mogu postojati načelni razlozi da se takvo ponašanje ne inkriminira i ne kazni.⁴⁸ Navedeno vrijedi posebno u situacijama kada je razvidno da bi primjena zakona rezultirala diskriminirajuće prema određenim skupinama ili bi imala dalekosežne neželjene implikacije, ili pak nedostaje djelotvornosti u odvratanju od kažnjivog ponašanja.⁴⁹

U znanstvenim krugovima potaknulo se pitanje inkriminacije pljuvanja i kašljanja zaraženih osoba. Poput pljuvanjem, kašljanjem se izbacuju kapljice koje mogu prenijeti COVID-19 od osobe do osobe.⁵⁰ Pojedini autori smatraju da namjerno kašljanje na druge osobe može predstavljati napad u određenim rijetkim okolnostima, međutim djelokrug kaznenog zakona tijekom pandemije mora biti ograničen na jasne slučajeve, koji predstavljaju prijeko potrebnu društvenu reakciju.⁵¹ Drugim riječima, treba se suzdržati od pretjeranog kriminaliziranja (određenih) ponašanja, poput kašljanja tijekom pandemije. U

⁴⁶ Zaburoni (2016) 256 CLR 482, 490 [14]–[15] (Kiefel, Bell and Keane JJ); *La Fontaine v The Queen* (1976) 136 CLR 62; *R v Crabbe* (1985) 156 CLR 464 ('Crabbe'); Boughey (1986) 161 CLR 10; *R v Demirian* [1989] VR 97. Primjeri prema Lelliott, J., Schloenhardt, A., Ioannou, R., *op. cit.* (bilj. 36), str. 184.

⁴⁷ Usp. *ibidem*, str. 185.

⁴⁸ Husak, D. N., *The Nature and Justifiability of Nonconsummate Offenses*, *Arizona Law Review*, 37(1), 1995, str. 155.

⁴⁹ Horder, J., *op. cit.* (bilj. 38), str. 74.

⁵⁰ Rothan, H. A.; Byrareddy, S. N., *The Epidemiology and Pathogenesis of Coronavirus Disease (COVID-19) Outbreak*, *Journal of Autoimmunity*, 109(102433), 2020, str. 3.

⁵¹ Skolnik, T., *Criminal law during (and after) COVID-19*, *Manitoba Law Journal*, 43(4), 2020, str. 153.

kontekstu širenja zaraznih bolesti kazneno bi pravo trebalo primjenjivati krajnje restriktivno i tek sporadično, samo ako se ista svrha ne može postići blažim mjerama. Prednost bi trebalo dati općim i posebnim (upravnim) mjerama jer vođenje kaznenog postupka u takvim situacijama može biti neučinkovito⁵² budući da su kazneni postupci u brojnim zemljama dugotrajni i povezani su s poteškoćama u dokazivanju uzročnosti, što može predstavljati problem u slučaju koronavirusa.⁵³

Nadalje, strah od stigmatizacije potencijalan je razlog zašto se neki pojedinci nerado podvrgavaju testiranju na COVID-19, što stvara ozbiljan rizik da slučajevi ostanu neprijavljeni, a prijenos neotkriven. Stvaranje stigme oko trenutne pandemije odvraća ljude od traženja zdravstvene zaštite i pojačava nepovjerenje u zdravstvene službenike i vladine informacije te može rezultirati iskrivljenom percepcijom javnosti o rizicima koje bolest nosi.⁵⁴

S obzirom na to da je od početka pandemije izdan veliki broj preporuka i smjernica, nametnulo se pitanje ostvaruje li se postupanjem protivno preporukama i smjernicama biće kaznenog djela širenja i prenošenja zarazne bolesti. *Martinović* naglašava da bi, ukoliko je riječ o preporukama i smjernicama kod kojih je izostao imperativni karakter, odgovor trebao biti negativan.⁵⁵ *Roksandić i Mamić* mišljenja su da u obzir dolazi jedino kažnjavanje za ona ponašanja koja krše mjere, propise ili naredbe, a nikako preporuke, ako se ujedno ne nalaze u jednoj od navedene tri kategorije.⁵⁶ Također, posebnu pažnju okupira okolnost kršenja naredbe izdane u usmenom obliku budući da je kazneno djelo moguće počinuti i na taj način.⁵⁷ U odnosu na relevantne propise ili naredbe zakonodavac upućuje na odredbe posebnog zakona, ZZPZB-a.

⁵² Usp. Chalmers, J., *Disease transmission, liability and criminal law*, In: Viens, A. M., Coggon, J. and Kessel, A. S. (eds.) *Criminal Law, Philosophy and Public Health Practice*. Cambridge University Press: Cambridge, 2013, str. 124-125. *A contrario* vidi Kurtović Mišić, A.; Sokanović, L.; Mišić Radanović, N., *op. cit.* (bilj. 25), str. 435.

⁵³ Turanjanin, V.; Radulović, D., *Coronavirus (COVID-19) and Possibilities for Criminal Law Reaction in Europe: A Review*, *Iranian Journal of Public Health*, 49(1), 2020, str. 9.

⁵⁴ Usp. Barrett, R.; Brown, P. J., *Stigma in the Time of Influenza: Social and Institutional Responses to Pandemic Emergencies*, *Journal of Infectious Diseases*, 197(1), 2008, str. 35.

⁵⁵ Usp. Martinović, I., *Kaznena i prekršajna odgovornost za širenje koronavirusa i postupanje u slučaju neizvršenja izrečenih mjera za zaštitu od zaraznih bolesti*, *Informator* br. 6620-6621, 30. III. i 6. IV. 2020., str. 13-16.

⁵⁶ Roksandić, S.; Mamić, K., *op. cit.* (bilj. 13), str. 709.

⁵⁷ Usp. Kurtović Mišić, A.; Sokanović, L.; Mišić Radanović, N., *op. cit.* (bilj. 25), str. 423. Također o pravu, odnosno uskrati prava na žalbu u situacijama izdavanja usmenog rješenja o izvršenju mjere samoizolacije vidi i Roksandić, S., Grđan, K., *Covid-19 i razumijevanje pravnih propisa vezanih uz suzbijanje zaraznih bolesti u Republici Hrvatskoj: Osvrt na bitna pravna pitanja od početka pandemije do listopada 2020.*, *Pravni vjesnik* 36 (3-4), str. 341-342; Roksandić, S.; Mamić, K., *op. cit.* (bilj. 13), str. 704.

4. PREKRŠAJNA ODGOVORNOST ZA ŠIRENJE COVID-19 U RH – KAZNE NE ODREDBE ZAKONA O ZAŠTITI PUČANSTVA OD ZARAZNIH BOLESTI

Zakonodavac je pravnom normom unaprijed predvidio postupanje pojedinih subjekata u iznimnim situacijama vezanima za širenje zaraznih bolesti. Riječ je o ZZPZB-u, koji je izmijenjen i dopunjen u travnju i prosincu 2020.⁵⁸ budući da odredbe postojećeg zakona na sva pitanja u novonastaloj situaciji izazvanoj pojavom nove zarazne bolesti nisu imale potpune odgovore.⁵⁹ ZID ZZPZB je *post festum* „realizirana potreba sankcioniranja društveno neprihvatljivog odbijanja podvrgavanja zakonskim odredbama posebnog propisa koji regulira ponašanje građana u uvjetima zdravstvene krize.“⁶⁰ ZZPZB kao *lex specialis* utvrđuje zarazne bolesti te predviđa sigurnosne mjere za njihovo sprječavanje i suzbijanje, koje, ovisno o epidemiološkim indikacijama, mogu značajno zadirati u slobode i prava pojedinaca (napose sigurnosne mjere iz čl. 47. ZZPZB-a).⁶¹ Inicijalno je ovlast za ograničenja prava bila u rukama zdravstvenih vlasti, napose ministra nadležnog za zdravstvo. Međutim izmjenama i dopunama ZSCZ-a⁶² mogućnost takva postupanja proširena je i na Nacionalni stožer kao nadležno tijelo za donošenje odluka i uputa u kriznim situacijama (čl. 22.a ZSCZ-a).⁶³ Uključivanje Nacionalnog stožera, pored ministra zaduženog za zdravstvo, u suzbijanje pandemije COVID-19 promptni je i učinkoviti odgovor na pandemiju, koja predstavlja važan sigurnosni izazov te upućuje na

⁵⁸ Izmjena i dopuna od 17. travnja 2020., NN 47/2020. te od 4. prosinca 2020., NN 134/20. O pojedinim izmjenama i dopunama ZZPZB-a, vidi Munivrana Vajda, M.; Ofak, L., *op. cit.* (bilj. 20).

⁵⁹ Usp. Kudrić, Ž., *Novela Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti*, IUS-INFO, 20. travnja 2020. (www.iusinfo.hr).

⁶⁰ Usp. Moslavac, B., *Dodatne kaznene odredbe Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti*, IUS-INFO, Klasifikacija: 9.5.5. Zaštita od zaraznih bolesti(ZAKO)(PROP) (www.iusinfo.hr).

⁶¹ Usp. Roksandić, S.; Grđan, K., *op. cit.* (bilj. 57), str. 329.

⁶² Izmjenama i dopunama ZSCZ-a, NN 31/20 od 13. ožujka 2020., zakonodavac je inkorporirao pod okrilje predmetnog zakona novu odredbu članka 22.a, koja glasi: „(1) U slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske donosi odluke i upute koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. (2) Odluke i upute iz stavka 1. ovoga članka donose se radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana.“

⁶³ Usp. Roksandić, S., Grđan, K., *op. cit.* (bilj. 57), str. 331; Roksandić, S.; Mamić, K., *op. cit.* (bilj. 13), str. 705. Usp. Ofak, L. *op. cit.* (bilj. 22), str. 460.

važnost holističkog sagledavanja COVID-19 kao sigurnosne prijetnje.⁶⁴ Slijedom navedenog oba tijela nadležna su za donošenje sigurnosnih mjera iz čl. 47. st. 2. ZZPZB-a, a koje odredbe su relevantne za primjenu čl. 180. KZ-a, koji propisuje kažnjavanje onoga „tko ne postupi po propisima ili naredbama kojima nadležno državno tijelo“ naređuje neku od mjera za sprječavanje i suzbijanje zarazne bolesti među ljudima, pa uslijed toga dođe do opasnosti od širenja zarazne bolesti. Nadzor nad provedbom mjera za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti obavljaju nadležni sanitarni inspektori Državnog inspektorata (čl. 68. ZZPZB-a).

Kaznene odredbe ZZPZB-a sadržajno isključivo uređuju prekršajna ponašanja.⁶⁵ Normirana materija iznimno je kompleksna, uslijed svih implikacija kojima može rezultirati neodgovorno ponašanje,⁶⁶ stoga ne iznenađuje znatan broj propisanih protupravnih ponašanja. Iako su odgovorni subjekti fizičke i pravne osobe, zdravstvena kriza uzrokovana COVID-19 zorno je pokazala da su fizičke osobe (ipak) najčešći počinitelji protupravnog ponašanja, stoga su i novi prekršaji propisani upravo za njih.⁶⁷ U odnosu na pravne osobe zakonodavac je odredbom čl. 75. ZZPZB-a predvidio široku paletu prekršaja, sistematiziravši ih ukupno dvanaest, s rasponom zapriječene kazne od 50 000 do čak 100 000 kuna.⁶⁸ Povećanje kazne za prekršitelje normi ZZPZB-a posljedica je tendencije odlučnog suprotstavljanja i sankcioniranja nesavjesnih počinitelja,

⁶⁴ Usp. Roksandić, S.; Mamić, K., *op. cit.* (bilj. 13), str. 682, 692.

⁶⁵ Termin kaznene odredbe implicira propisivanje određenih sankcija za protupravna ponašanja.

⁶⁶ Usp. Moslavac, B., *op. cit.* (bilj. 60).

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Zakonodavac u čl. 75. ZZPZB-a navodi dvanaest prekršaja koje može počiniti pravna osoba: 1. obavlja dezinfekciju, dezinfekciju i deratizaciju, a ne udovoljava propisanim uvjetima (čl. 11. st. 2. ZZSZB-a), 2. ne provodi rano otkrivanje izvora i putova prenošenja zaraze (čl. 13. ZZSZB-a), 3. ne obavlja laboratorijsko ispitivanje uzročnika zaraznih bolesti, odnosno epidemije zaraznih bolesti (čl. 14. ZZSZB-a), 4. obavlja laboratorijsko ispitivanje uzročnika zaraznih bolesti, odnosno epidemije zaraznih bolesti bez rješenja ministra (čl. 14. st. 8. ZZSZB-a), 5. o izvršenim laboratorijskim ispitivanjima ne vodi evidenciju i ne dostavi izvješće o uzročnicima zaraznih bolesti (čl. 15. ZZSZB-a), 6. ne prijavi zaraznu bolest na način određen Zakonom i pravilnikom donesenim na temelju Zakona (čl. 16. ZZSZB-a), 7. ne izvjesti nadležno tijelo utvrđeno propisima o veterinarskoj djelatnosti (čl. 18. st. 1. ZZSZB-a), 8. obavlja preventivnu i obvezatnu preventivnu dezinfekciju, dezinfekciju i deratizaciju bez ovlaštenja ministra (čl. 24. st. 1. ZZSZB-a), 9. izvješće o provedenom stručnom nadzoru ne dostavi u propisanom roku (čl. 24. st. 5. ZZSZB-a), 10. ne obavlja protuepidemijsku dezinfekciju, dezinfekciju i deratizaciju, ili obavlja protuepidemijsku dezinfekciju, dezinfekciju i deratizaciju, a za to ne ispunjava uvjete propisane pravilnikom donesenim na temelju Zakona (čl. 49. i čl. 54. ZZSZB-a), 11. ne provodi propisane mjere za sprečavanje i suzbijanje bolničkih infekcija (čl. 66. st. 1. ZZSZB-a) te 12. u određenom roku ne postupi po rješenju sanitarnog inspektora Državnog inspektorata (čl. 69. ZZSZB-a).

koji u uvjetima zdravstvene krize zbog širenja zarazne bolesti dovode u opasnost zdravlje i živote drugih osoba.⁶⁹

Privremena derogacija ljudskih prava zajamčenih Ustavom⁷⁰ i Konvencijom okupirala je pažnju znanstvene i stručne, ali i opće javnosti. U prilog navedenom govore ustavnosudski predmeti koji su tijekom 2020. i 2021. godine bili zaprimljeni u Ustavnom sudu RH, a u neposrednoj vezi s koronavirusom.⁷¹ Ustavni sud RH u navedenim je predmetima, *inter alia*, ispitivao jesu li pojedine naložene mjere, usmjerene na suzbijanje pandemije COVID-19, bile u skladu s Ustavom RH. Naime bilo kakva ograničenja ustavom i konvencijom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda moraju biti propisana i u skladu s time poduzeta, uz poštovanje načela razmjernosti. Upravo je ustavnopravna osnova primjene načela razmjernosti zaintrigirala stručnu, ali i širu javnost, napose je li Hrvatski sabor kao osnovu ograničenja trebao primijeniti čl. 16. Ustava (način odlučivanja Sabora u redovnim stanjima, odluka se donosi običnom većinom glasova zastupnika) ili čl. 17. Ustava (način odlučivanja Sabora u izvanrednom stanju, kada se o navedenim ograničenjima odlučuje dvotrećinskom većinom glasova zastupnika). U pogledu navedenog ne postoji suglasje među ustavnopravnim stručnjacima,⁷² ali je stav Ustavnog suda unificiran i jasan.

⁶⁹ Usp. Moslavac, B., *op. cit.* (bilj. 60).

⁷⁰ NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

⁷¹ U periodu od 14. rujna 2020. do 13. srpnja 2021. Ustavni je sud zaprimio ukupno dva-deset i pet predmeta (deset predmeta u 2020. te petnaest u 2021. godini) u kojima nijednom traženju podnositelja nije udovoljio te je prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom odbacio (pet slučajeva) ili ih nije prihvatio (devetnaest slučajeva), dok je u jednom predmetu odbio zahtjev za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom.

⁷² Vodeći ustavni stručnjaci *Barić, Gardašević i Horvat Vuković* smatraju da pandemija smrtonosne bolesti kao što je COVID-19 svakako predstavlja stanje „velike prirodne nepogode“, koje definira čl. 17. Ustava i nalaže Saboru da sva nova ograničenja prava i sloboda koje bi ta nepogoda zahtijevala donese ne običnom, već dvotrećinskom većinom svih zastupnika, jer je, kako veli *Horvat Vuković*, „procedura koju predviđa čl. 17. Ustava osigurač protiv prešutnog klizanja u policijsku državu pod izlikom obrane nacije.“ Prema tome stanje velike prirodne nepogode ne ovisi o tome hoće li Sabor i deklarativno proglasiti izvanredno stanje. (Vidi Vodeći ustavni stručnjaci za Jutarnji: Na koji način država smije ograničavati ljudska prava u izvanrednim situacijama, 28. ožujka 2020., dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vodeci-ustavni-strucnjaci-za-jutarnji-na-koji-nacin-drzava-smije-ogranicavati-ljudska-prava-u-izvanrednim-situacijama-10144543> (pristup 10. rujna 2021.)). *A contrario Omejec* smatra da su odluke koje bi Sabor donosio po čl. 17. Ustava radi suzbijanja epidemije koronavirusa neusporedivo lošiji odabir od čl. 16. budući da u Ustavu postoji niz blažih i prikladnijih mjera od uvođenja izvanrednog stanja. Također, smatra da je pogrešna interpretacija da je za aktiviranje čl. 17. Ustava dovoljno utvrditi da postoji „velika prirodna nepogoda“ jer je to činjenično pitanje. Pravilna je interpretacija da se izvanredno stanje proglašava obrazloženom odlukom o ograničavanju taksativno navedenih sloboda i prava zajamčenih Ustavom koju donosi Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova (vidi Omejec, J., Na izvanredno stanje ne treba ni misliti, a kamo li ga zazivati!, Večernji list, 27. ožujka 2020., dostupno na: <https://>

S obzirom na to da države članice Vijeća Europe imaju široku slobodu procjene u pogledu toga predstavlja li neko stanje “izvanredno stanje koje ugrožava opstanak naroda”, to je u njihovoj dispoziciji da interpretiraju navedeno stanje sukladno okolnostima svakog pojedinog slučaja. Opasnost koja prijeti mora biti neposredna i nije nužno potrebno čekati da se ona obistini, već se mjere mogu donijeti preventivno kako bi se spriječio njezin nastup, pri čemu uobičajene mjere ili Ustavom dopuštene restrikcije nisu dostatne za održavanje javne sigurnosti.⁷³ Međutim činjenica je da Republika Hrvatska nije proglasila izvanredno stanje niti je obavijestila glavnu tajnicu Vijeća Europe da je notificirala derogaciju Konvencije na temelju čl. 15. Konvencije.⁷⁴ Ustavni sud RH istaknuo je da je i u takvim okolnostima, s aspekta Ustava i Konvencije, „dopušteno pojedina prava ili slobode ograničavati samo ako je to prijeko potrebno, pri čemu intenzitet ograničenja ni u kojem slučaju ne smije ugroziti samu bit određenog prava“. Uz to „ograničenja moraju biti zasnovana na valjanom pravnoj osnovi, moraju imati legitiman cilj od javnog interesa i poštivati zahtjeve načela razmjernosti, tako da njihov opseg i trajanje budu razmjerni naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“⁷⁵ Drugim riječima, konvencijska su prava relativne naravi te su podložna ograničenjima u zakonom opravdanim situacijama.⁷⁶

www.vecernji.hr/vijesti/omejec-na-izvanredno-stanje-ne-treba-ni-misliti-a-kamo-li-ga-zazivati-1389637 (pristup 10. rujna 2021.).

⁷³ Vidi predmet ESLJP-a *Lawless protiv Irske* (No. 3), zahtjev br. 332/57, presuda od 1. srpnja 1961., §§ 36.-37.

Tako su pojedine zemlje proglasile izvanredno stanje zbog suzbijanja terorističke djelatnosti (Irska i Francuska), sanacije pokušaja državnog udara (Turska) ili suzbijanja terorizma nakon terorističkih napada u Sjedinjenim Američkim Državama u rujnu 2001. (Ujedinjeno Kraljevstvo).

⁷⁴ Osam je država članica (do 7. travnja 2020.) notificiralo derogaciju Konvencije i o tome obavijestilo glavnu tajnicu Vijeća Europe (Albanija, Armenija, Estonija, Gruzija, Letonija, Moldavija, Sjeverna Makedonija i Rumunjska). Prije toga nadležne vlasti u navedenim državama formalno su proglasile izvanredno stanje. Pojedine države članice Vijeća Europe (Finska, Italija, Litva, Mađarska, Portugal, Slovačka, Srbija, Španjolska) proglasile su izvanredno stanje, ali nisu notificirale derogaciju Konvencije. Konačno, pojedine države članice Vijeća Europe, kao Hrvatska, nisu notificirale derogaciju Konvencije niti su proglasile izvanredno stanje. (Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., toč. 22.).

⁷⁵ Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., toč. 23.

⁷⁶ Više o ograničenjima ljudskih prava u vrijeme epidemije zarazne bolesti s obzirom na primjenu načela razmjernosti iz čl. 16. Ustava i čl. 17. Ustava, koji, iako dijele slične karakteristike, imaju i bitne razlike, vidi Roksandić, S., Grđan, K., *op. cit.* (bilj. 57), 328-330.

5. KAZNENA I PREKRŠAJNA ODGOVORNOST U POREDBENIM PRAVNIM SUSTAVIMA

Kad zemlje pribjegavaju primjeni kaznenog prava, kao što to čine u odgovoru na COVID-19, one koriste najrepresivniji alat koji im stoji na raspolaganju.⁷⁷ Kako bi suzbile pandemiju, mnoge su zemlje pribjegle kriminalizaciji izloženosti i prijenosa virusa COVID-19. Kriminalizacija je provedena na dva načina. Prvi, primjenom već postojećih normi za pojedina kaznena djela, poput kaznenog djela nepoštivanja zdravstvenih propisa tijekom epidemije ili kaznenog djela širenja i prenošenja zarazne bolesti,⁷⁸ te drugi, uvođenjem novih kaznenih djela koja se odnose isključivo na COVID-19.⁷⁹ Budući da COVID-19 nije prva epidemija u suzbijanju koje se pribjegava kaznenom zakonu, važno je istaknuti kako su ranija iskustva kriminalizacije (izloženosti i prijenosa HIV-a) pokazala da je ona nedovoljno učinkovita sa stajališta sprječavanja širenja virusa, ali sa sobom nosi i druge rizike, poput povećanja stigmatizacije.⁸⁰ Sličnu prijetnju predstavlja kriminalizacija COVID-19, koja može dovesti do stigmatizacije oboljelih, ili čak osoba koje (samo) imaju simptome slične bolesti COVID-19, ali i diskriminaciju cijelih skupina za koje se presumira da su nositelji virusa, poput ljudi azijskog podrijetla.⁸¹

Vlade diljem svijeta morale su balansirati između zdravlja, gospodarstva i temeljnih sloboda.⁸² Pandemija COVID-19 rezultirala je presedanom za sve članice EU-a da se, po prvi put u povijesti EU-a, javno zdravlje koristi kako bi se opravdalo ograničenje slobode kretanja. Takva dvostruka uloga javnog zdravlja, kao vrijednost EU-a i nacionalna vrijednost koja je osnova za ograničavanje drugih prava, upozorila je na postojanje ravnoteže u kontekstu pandemije.⁸³

⁷⁷ Sun, N.; Zilli, L., COVID-19 Symposium: The Use of Criminal Sanctions in COVID-19 Responses – Enforcement of Public Health Measures, Part II, *OpinioJuris*, 2020., <http://opiniojuris.org/2020/04/03/covid-19-symposium-the-use-of-criminal-sanctions-in-covid-19-responses-enforcement-of-public-health-measures-part-ii/> (pristup 13. rujna 2021.).

⁷⁸ Primjerice odredba hrvatskog čl. 180. st. 1. ZKP/08; u Srbiji, odredbe čl. 248. i čl. 249. Krivičnog zakonika (<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/71947/72713/F1188924123/SRB71947.pdf>).

⁷⁹ Usp. Matić Bošković, M.; Nenadić, S., *op. cit.* (bilj. 15), str. 269.

⁸⁰ Sun, N.; Zilli, L., *op. cit.* (bilj. 77).

⁸¹ Usp. Matić Bošković, M.; Nenadić, S., *op. cit.* (bilj. 15), str. 269.

⁸² Kostić, J.; Matić Bošković, M., How COVID-19 Pandemic Influences Rule of Law Backsliding in Europe, *Regional Law Review*, Institute of Comparative Law, 2020, str. 83.

⁸³ Goldner Lang, I., Laws of Fear in the EU: The Precautionary Principle and Public Health Restrictions to Free Movement of Persons in the Time of COVID-19, *European Journal of Risk Regulation* (2021), str. 6-7.

U ožujku 2020. gotovo sve države članice EU-a jednostrano su uvele niz mjera vezanih za mobilnost drastično ograničavajući prekogranično kretanje u EU-u. Nikada u povijesti europskih integracija EU se nije suočio s takvom veličinom restriktivnih mjera, koje su dovodile u pitanje održivost unutarnjeg tržišta.⁸⁴ Zanimljivo je da su sva ograničenja mobilnosti usvojena na nacionalnoj razini, a da prethodno nisu dogovorena i koordinirana na razini institucija EU-a.⁸⁵ Jedina iznimka bilo je zatvaranje vanjskih granica s trećim zemljama, o čemu se prvo dogovorilo Europsko vijeće, a zatim je mjera provedena zasebno od strane svake države članice.⁸⁶ Slijedom navedenog, u proljeće 2020. god. cijeli je europski teritorij prestao biti područje bez granične kontrole, što je bio snažan udarac za ono što se oduvijek smatralo jednim od najznačajnijih postignuća europske integracije. Druga vrsta mjera za suzbijanje COVID-19 koja se odnosila na ograničavanje slobode kretanje osoba u EU-u bile su različite vrste ograničenja putovanja, obustave različitih oblika prijevoza putnika te zabrane ulaska i izlaska osoba s nacionalnih teritorija.⁸⁷ Razlika u opsegu i rigidnosti nacionalnih ograničenja i zabrana putovanja rezultirala je nizom različitih i ponekad nedosljednih mjera diljem EU-a.⁸⁸

Poljska je bila među prvim zemljama EU-a koje su donijele mjere ograničavanja slobode. Međutim javnost se uzburkala zbog modaliteta donošenja predmetnih mjera, koji nije imao ustavno utemeljenje. Iako Ustav Poljske sadrži potencijalno „izvanredno stanje“ i odredbe za proglašenje stanja prirodne katastrofe kao jedine situacije u kojima je moguće ograničiti temeljna ljudska prava i slobode, poljska je vlada upotrijebila „stanje epidemije“ kao pravnu osnovu za ograničavanje ljudskih prava i sloboda. Stanje epidemije uvedeno je Uredbom ministra zdravlja od 20. ožujka 2020. godine. Predmetna odluka pokrenula je raspravu o zakonitosti poduzetih mjera i činjenici da stanje epidemije nema unaprijed utvrđeno trajanje te da ga vlada može (unedogled) produljivati.⁸⁹ Slijedom iznesenog poljski pravni odgovor na pandemiju rezultirao je kaotičnim i masovnim zakonodavstvom. Kaotičnim ne samo zbog sadržaja zakona koji se tiču načina komunikacije (e-komunikacija i glasovanje u raznim

⁸⁴ Ibidem, str. 3.

⁸⁵ O važnosti koordiniranog pristupa COVID-19 i njegova unapređenja pisali su Paccès, A.M.; Weimer, M., *From Diversity to Coordination: A European Approach to COVID-19*, European Journal of Risk Regulation, 2020, 11(2), str. 283–296; Renda, A.; Catro, R., *Towards Stronger EU Governance of Health Threats after the COVID-19 Pandemic*, European Journal of Risk Regulation, 2020, 11(2), str. 273–282.

⁸⁶ Goldner Lang, I., *op. cit.* (bilj. 83), str. 4.

⁸⁷ Lista nacionalnih restrikcija mobilnosti za svaku pojedinu državu članicu dostupna je na europa.eu/transport/coronavirus-response_en (pristup 15. lipnja 2021.).

⁸⁸ Goldner Lang, I., *op. cit.* (bilj. 83), str. 4.

⁸⁹ 2020 Rule of Law Report – Country Chapter on the Rule of Law Situation in Poland, SWD(2020) 320 final, str. 16.

javnim i privatnim tijelima) i produljenja političkih mandata već i zbog ubrzanih zakonodavnih procesa u *Sejmu*.⁹⁰ Masovnim, jer egzistiraju brojni zakoni o COVID-19, koji se obično nazivaju „protukriznim štitom“ (*anti-crisis shield*).⁹¹ Mađarska je također uvela rigorozne mjere u cilju suzbijanja COVID-19 proglašivši izvanredno stanje 11. ožujka 2020., a dva tjedna poslije, 30. ožujka, mađarski je parlament usvojio zakon koji je proširio ovlasti vlade da tijekom pandemije donosi uredbе bez utvrđenog vremenskog ograničenja i odobrenja Parlamenta. Ta je odluka izazvala zabrinutost među zastupnicima u Europskom parlamentu, Komisiji EU-a i državama članicama EU-a.⁹² Talijanski je zakonodavac odredbom čl. 24. Zakona o civilnoj zaštiti propisao da vlada može proglašiti izvanredno stanje, koje mora biti ograničenog vremenskog trajanja (najviše 12 + 12 mjeseci) te određenog opsega teritorijalne primjene s obzirom na prirodu i narav samog događaja.⁹³ Mjere poduzete u cilju suzbijanja pandemije COVID-19 u Italiji opisane su kao najveći *lockdown* u povijesti Europe.⁹⁴

Razvidno je kako je teško uravnotežiti i pronaći kompromis između zaštite javnog zdravlja s jedne strane i zaštite temeljnih sloboda i prava s druge strane.⁹⁵ U tom pogledu krucijalna je razina društvene tolerancije prema predviđenim rizicima od COVID-19 budući da se društvene norme i vrijednosti moraju staviti u korelaciju i ravnotežu s načelima opreza i prihvaćanjem rizika od strane javnosti.⁹⁶ U tom kontekstu jedno od objašnjenja zašto je švedski odgovor na pandemiju COVID-19 bio mnogo opušteniji nego u ostatku Europe temelji se na pretpostavci da je razina društvenog i institucionalnog povjerenja u Švedskoj bila mnogo veća nego što je u većini država članica EU-a.⁹⁷ Navedeno je zapravo omogućilo švedskim donositeljima odluka da umjesto strogih mjera izolacije usvoje mjere koje počivaju na individualnoj odgovornosti i uzajamnom povjerenju.

⁹⁰ Drinóczy, T.; Bień-Kacała, A., *COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism*, *The Theory and Practice of Legislation* 2020, vol. 8, nos. 1–2, str. 188.

⁹¹ Ibidem, str. 188.

⁹² Kostić, J.; Matić Bošković, M., *op. cit.* (bilj. 82), str. 83.

⁹³ Canestrini, N., *Covid 19 Italian emergency legislation and infection of the rule of law*, *New Journal of European Criminal Law*, 11(2), 2020, str. 116.

⁹⁴ Horowitz, J.; Bubola, E., *On Day 1 of Lockdown, Italian Officials Urge Citizens to Abide by Rules* (8. ožujka 2020.), *NYTimes.com*.

⁹⁵ Usp. Goldner Lang, I., *op. cit.* (bilj. 83), str. 21.

⁹⁶ Ibidem, str. 21.

⁹⁷ Trägårdh, L.; Özkirimli, U., *Why might Sweden's Covid-19 policy work? Trust between citizens and state*, *The Guardian*, 21 travnja 2020, dostupno na <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2020/apr/21/sweden-covid-19-policy-trust-citizens-state> (pristup 10. rujna 2021.). Vidi i Khorrani, N., *Sweden did it differently – but is it working?*, *EuObserver*, 6. svibnja 2020., dostupno na <https://euobserver.com/opinion/148260> (10. rujna 2021.); Goldner Lang, I., *op. cit.* (bilj. 83), str. 22.

5.1. (Kazneni) Zakon kao pravni temelj za poduzimanje mjera za sprečavanje i kontrolu širenja COVID-19 u poredbenom zakonodavstvu

Brojne zemlje kontinentalne pravne tradicije svojim kaznenopravnim odredbama inkriminiraju širenje zaraznih bolesti. Tako je austrijski zakonodavac odredbama §§ 178. i 179. Kaznenog zakonika (dalje u tekstu: StGB)⁹⁸ inkriminirao namjerno i nehajno ugrožavanje ljudi zaraznim bolestima.⁹⁹ Kod kaznenog djela namjernog ugrožavanja ljudi zaraznim bolestima iz § 178. StGB-a austrijski zakonodavac ulazi u raniju zonu stvaranja opasnosti te inkriminira već i samo postojanje apstraktnog ugrožavanja navodeći da se radi o ponašanju koje bi „vjerojatno moglo prouzročiti rizik od širenja zarazne bolesti“. Švicarski je zakonodavac odredbom § 231. Kaznenog zakona (dalje u tekstu: StGB)¹⁰⁰ također inkriminirao širenje opasne, zarazne ljudske bolesti.¹⁰¹ Savezni ured za javno zdravstvo (*Bundesamt für Gesundheit – BAG*) potvrdio je za *swissinfo.ch* da je koronavirus “opasna bolest” u smislu § 231. StGB-a,¹⁰² dok širenje bolesti mora biti krajnji cilj počiniteljeve radnje i on mora djelovati “zajedničkog uma”, odnosno postupati s namjerom. Međutim pojedini su pravni krugovi mišljenja da primjeni odredbe § 231. StGB-a nema mjesta u situacijama kršenja karantene bez odobrenja,¹⁰³ stoga će u praksi predmetna odredba, kada su posrijedi mjere suzbijanja COVID-19, biti bespredmetna.¹⁰⁴ Navedeno potkrepljuje konstatacija da je Zakonom o epidemijama (dalje u tekstu: EpG)¹⁰⁵ normirano novčano sankcioniranje prekršitelja mjere karantene,

⁹⁸ Strafgesetzbuch, StGB dostupno na <https://www.jusline.at/gesetz/stgb>.

⁹⁹ Foregger, E.; Fabrizio, E. E., *Strafgesetzbuch samt ausgewählten Nebengesetzen, Kurzkomentar*, Wien, 2010, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, str. 569-571. Usp. Bertel, C.; Schwaighofer, K.; Österreichisches Strafrecht, *Besonderer Teil II*, Springer, Wien/New York, 2010, str. 15-16, prema Kurtović Mišić, A.; Sokanović, L.; Mišić Radanović, N., *op. cit.* (bilj. 25), str. 425.

¹⁰⁰ Schweizer Strafgesetzbuch, 311.0, od 21. prosinca 1937. (od 1. srpnja 2020.), dostupno na https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/20200701/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-54-757_781_799-20200701-de-pdf-a.pdf.

¹⁰¹ Usp. Donatsch, A.; Flachsmann, S.; Hug, M.; Maurer, M.; Riesen-Kupper, M.; Weder, U., *StGB Kommentar: Schweizerisches Strafgesetzbuch mit JStG*, Strafbest. des SVG, BetmG und AuG sowie weiteren Erlassen Gebundene Ausgabe – 1. Januar 2010, str. 401-403.

¹⁰² Jorio, L.; Bondolfi, S., *Was passiert, wenn ich die Quarantäne nicht einhalte?*, *swissinfo.ch*, 10. März 2020., dostupno na <https://www.swissinfo.ch/ger/gesellschaft/coronavirus-regeln-straft/45607388>.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Usp. ibidem.

¹⁰⁵ Zakonodavstvo o zaraznim bolestima – Zakon o epidemijama (EpG), njem. Gesetzgebung Übertragbare Krankheiten – Epidemiengesetz (EpG) 818.101, od 28. rujna 2012. (od 25. lipnja 2020.), dostupno na: <https://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/>.

što je u nadležnosti kantonalnih državnih odvjetništava.¹⁰⁶ Pokretanje panike prilikom kašljanja s druge strane ne spada u Zakon o epidemijama budući da puki kašalj u smjeru treće strane nije dovoljan za ostvarenje bića kaznenog djela “zastrašivanje stanovništva” (njem. *Schreckung der Bevölkerung*) prema § 258. StGB-a,¹⁰⁷ što skreće pažnju na okolnost da preporuke *BundesratesExterner Link* nisu pravno obvezujuće, već imaju informativni karakter.¹⁰⁸

U Njemačkoj Zakon o prevenciji i kontroli zaraznih bolesti kod ljudi (ili kraće Zakon o zaštiti od infekcija, dalje u tekstu: IfSG)¹⁰⁹ iz 2001. predstavlja pravni temelj za poduzimanje mjera za sprečavanje i kontrolu širenja COVID-19.¹¹⁰ Odredbe IfSG-a imaju za cilj spriječiti zarazne bolesti kod ljudi, otkriti ih u ranoj fazi i spriječiti njihovo širenje (§ 1.).¹¹¹ Predmetni zakon sadrži dalekosežne ovlasti za prevenciju (§ 16. IfSG-a) i suzbijanje zaraznih bolesti (§ 24. IfSG-a), kao i netipičan broj upravnih prekršaja i kaznenih djela.¹¹² Odredbama §§ 28.-31. IfSG-a propisuju se ovlasti nadležnih tijela u pogledu poduzimanja svih potrebnih zaštitnih mjera s ciljem prevencije širenja bolesti, a u kontekstu prevencije COVID-19 uvedene su tri nove odredbe, § 28.a, § 28.b i § 28.c.¹¹³ Odredba § 28.a IfSG-a imala je za cilj osigurati (bolji) pravni temelj za posebne mjere zaštite od infekcije uzrokovane pandemijom COVID-19. Njome su normirani različiti modaliteti restrikcija i ovlasti za borbu protiv epidemije na nacionalnoj razini. Predmetni § 28.a IfSG-a izazvao je brojne kritike i prijedore budući da je predviđao da se odlukama savezne vlade (*der Bund*) i tijela izvršnih vlasti u pokrajinama (*die Länder*) mogu ograničiti temeljna prava građana bez mogućnosti intervencije *Bundestaga*.¹¹⁴ Navedena je okolnost istaknuta i u Nacrtu (posebnog) zakona za zaštitu stanovništva u

¹⁰⁶ Jorio, L.; Bondolfi, S., *op. cit.* (bilj. 102).

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Njem. Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen, (Infektionsschutzgesetz - IfSG), dostupno na: <https://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/>.

¹¹⁰ Usp. Cerny, L.; Makepeace, J., *Coronavirus, Strafrecht und objektive Zurechnung*, KriPoZ 3/2020, str. 150.

¹¹¹ Usp. ibidem, str. 109.

¹¹² Usp. Lorenz, H.; Oğlakcioğlu, M., *Keine Panik im Nebenstrafrecht – Zur Strafbarkeit wegen Verstößen gegen Sicherheitsmaßnahmen nach dem IfSG*, KriPoZ 2/2020, str. 109.

¹¹³ Odredba § 28.a IfSG-a pod nazivom „Posebne zaštitne mjere za sprečavanje širenja COVID-19“; § 28.b normira „Jedinstvene nacionalne zaštitne mjere za sprečavanje širenja COVID-19 u slučaju infekcije te ovlaštenje za izdavanje uredbi“, te § 28.c, kojom se uređuje „Ovlaštenje za izdavanje uredbi u odnosu na posebnu regulaciju cijepljenih, testirani i usporedivih osoba“.

¹¹⁴ Roerig, M. T., *Entrata in vigore la terza legge sulla protezione della popolazione in una situazione epidemica di portata nazionale (Bevölkerungsschutzgesetz)*, Corte Costituzionale, 23/11/2020, dostupno na https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1606129017892.pdf.

slučaju epidemije od nacionalnog interesa, koji regulira sprječavanje zaraze od COVID-19. Četvrtom izmjenom Zakona o zaštiti stanovništva u slučaju epidemiološke situacije od nacionalnog interesa od 22. travnja 2021.¹¹⁵ mijenjan je IfSG. Novo zakonodavno uređenje sada nalaže da *Land* mora opravdati naložene mjere te vremenski ograničiti svoje uredbe i naloge na najviše četiri tjedna te da mora opravdati eventualno produljenje mjera. Nadalje, *Bundestag* mora redovito biti o svemu obaviješten. Federalno ministarstvo zdravstva ili savezna vlada mogu donijeti mjere i propise u borbi protiv COVID-19 na temelju definiranih kriterija, i to samo ako je *Bundestag* prethodno utvrdio epidemijsku situaciju od nacionalnog značaja. *Bundestag* također u svakom trenutku može proglasiti kraj epidemiološke situacije od nacionalnog značaja. Samo ako se sve zaštitne mjere (od održavanja distanci do zabrane okupljanja) pokažu neučinkovite u suzbijanju virusa SARS-CoV-2, *Land* može poduzeti restriktivnije mjere (npr. nametnuti ograničenje kretanja). Važno je napomenuti i da je *Bundestag* donio 25. ožujka 2020. Zakon o ublažavanju posljedica pandemije COVID-19 u građanskom, stečajnom i kaznenom procesnom pravu¹¹⁶ s ciljem ublažavanja (daljnjih) negativnih posljedica pandemije COVID-19 na fizičke i pravne osobe.¹¹⁷ Zakon predviđa privremene prilagodbe u pogledu fleksibilnosti obustave suđenja u kaznenim postupcima. U kontekstu kaznenog procesnog prava suci mogu prekinuti suđenje (bez obzira na trajanje glavne rasprave iz § 229. st. 1. i st. 2. StPO-a¹¹⁸) za vrijeme za koje se glavna rasprava ne može održati uslijed provođenja zaštitnih mjera za sprječavanje širenja virusa COVID-19, ali za najviše tri mjeseca i deset dana (§ 10. st. 1.).¹¹⁹ Po prestanku provođenja zaštitnih mjera suđenje se nastavlja gdje je stalo, odnosno ne mora krenuti iz početka.¹²⁰

¹¹⁵ Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, od 22. travnja 2021., dostupno na https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/GuV/B/4_BevSchG_BGBL.pdf.

¹¹⁶ Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 Teil I Nr. 14, Bonn, od 27. ožujka 2020., dostupno na https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Bgbl_Corona-Pandemie.pdf;jsessionid=6D94A385603EE340E8A909E42A9130F0.1_cid324?__blob=publicationFile&v=2.

¹¹⁷ Usp. Act to Mitigate the Consequences of the COVID19 Pandemic Under Germany's Civil, Insolvency and Criminal Procedure Law, Jones Day, 27. ožujka 2020.

¹¹⁸ Zakon o kaznenom postupku, njem. Strafprozeßordnung (StPO), dostupno na <https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/> (pristup 10. rujna 2021.).

¹¹⁹ Law to mitigate the consequences of the Covid-19 pandemic in civil, insolvency and criminal procedure law, od 27. ožujka 2020., dostupno na <https://www.noerr.com/en/newsroom/news/lawtomitigatetheconsequencesofthecovid19pandemicincivilinsolvencyandcriminalproceduraw>.

¹²⁰ Germany: The Act on the mitigation of the consequences of the Covid-19 pandemic in the areas of insolvency, civil and criminal procedure law - Main points of interest and

Pojedini teoretičari smatraju da bi se potonja mjera trebala primjenjivati isključivo u situacijama kada se radi o suđenjima koja se moraju nastaviti (npr. slučajevi koji uključuju istražni zatvor), dok bi u svim preostalim slučajevima, nakon završetka pandemije COVID-19, glavna rasprava trebala krenuti iz početka.¹²¹

Nadalje, pažnju plijeni okolnost da se u Njemačkoj među akademskim krugovima potaknulo pitanje neposredne korelacije širenja bolesti COVID-19 i kaznene odgovornosti za kaznena djela tjelesne ozljede (§ 223. StGB-a),¹²² teške tjelesne ozljede (§ 224. StGB-a), tjelesne ozljede iz nehaja (§ 229. StGB-a) te čak ubojstva (§ 212. StGB-a) i prouzročenja smrti iz nehaja (§ 222. StGB-a),¹²³ a u kontekstu primjene § 74. i § 75. IfSG-a.¹²⁴ Sredinom ožujka 2020. Münchenski je odvjetnik prijavio suca regionalnom sudu zbog pokušaja tjelesne ozljede jer je sudac inzistirao na održavanju ročišta unatoč tadašnjoj rizičnoj situaciji uzrokovanoj pandemijom COVID-19.¹²⁵ Kada je u pitanju teška tjelesna ozljeda iz § 224. StGB-a njemački zakonodavac traži da je posrijedi „za život opasno postupanje“, čime upućuje na postojanje apstraktne opasnosti apstrahirajući konkretnu opasnost.¹²⁶

Međutim pojedini autori upozoravaju da je pogrešno dovođenje u korelaciju kaznenih djela tjelesnih ozljeda i ubojstava s posljedicama COVID-19¹²⁷

preliminary analysis -, Freshfields Bruckhaus Deringer LLP 2020, str. 2, dostupno na https://www.freshfields.de/4962ff/globalassets/our-thinking/campaigns/coronavirus-alert-centre/pdfs/updated-english-language-briefing-german-covid-19-mitigation-law-06042020.pdf?_ga=2.243083397.622595973.1631620779-2071277560.1631620779.

¹²¹ Ibidem, str. 9.

¹²² Kazneni zakon, njem. Strafgesetzbuch (StGB), BGBI. I S. 3322, dostupno na <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/BJNR001270871.html>.

¹²³ Usp. Cerny, L.; Makepeace, J., *op. cit.* (bilj. 110), str. 151.

¹²⁴ Odredbe § 74. i § 75. sadrže kaznene sankcije (Strafvorschriften). Zakonodavac je propisao novčane kazne i kaznu zatvora u trajanju do dvije godine za počinitelje upravnih prekršaja (§ 74.) te za postupanje protivno izvršnim nalogima nadležnih tijela (§ 75., st. 1.). Ukoliko je ponašanjem došlo do širenja zaraznih bolesti, zakonodavac je predvidio kaznu zatvora u trajanju od tri mjeseca do pet godina, osim ako teža kazna nije propisana posebnim zakonom (§ 75., st. 3.).

Usp. ibidem, str. 150-151. Na isti način i Kurtović Mišić, A.; Sokanović, L.; Mišić Radanović, N., *op. cit.* (bilj. 25), str. 424. Također, za kaznenu odgovornost vidi Lorenz, H.; Oğlakcioğlu, M., *op. cit.* (bilj. 112), str. 108-115; Jahn von M.; Schmitt-Leonardy, C., *Kontaktverbot & Co mit Strafen erzwingen?*, Frankfurter Allgemeine, Strafrecht als letztes Mittel, 22. travnja 2020., dostupno na <https://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/letztes-mittel-kontaktverbot-co-mit-strafen-erzwingen-16737322.html>.

¹²⁵ Cerny, L. Makepeace, J., *op. cit.* (bilj. 110), str. 148.

¹²⁶ Više vidi Fahl, C., *Das strafrecht in den Zeiten von Corona*, Juristische Ausbildung 2020(10), str. 1059.

¹²⁷ Lorenz, von H.; Turhan, E., *Verantwortungslosigkeit kann strafbar sein*, Frankfurter Allgemeine, Einspruch, 21. 3. 2020., dostupno na <https://www.faz.net/einspruch/corona-krise-verantwortungslosigkeit-kann-strafbar-sein-16689724.html>.

budući da zakonodavac nije izričito predvidio tjelesnu ozljedu ili smrtni ishod kao posljedicu zaraze, što može dovesti do teškoća kako u pogledu dokazivanja opće uzročnosti tako i u pogledu tzv. „samougrožavanja“ (njem. *eigenverantwortliche Selbstgefährdung*). Može se konstatirati da, kada je u pitanju zaštita života, StGB nije namijenjen primjeni u kriznim situacijama niti je prikladan instrument u situacijama nehajnog prouzrokovanja rizika zaraze (infekcije). Stoga se upućuje na primjenu kaznenih odredbi IfSG-a, posebno relevantne odredbe § 73., st. 1., br. 6.a, § 74. i § 75. st. 1. br. 1. IfSG-a.¹²⁸ Slijedom navedenog IfSG kažnjiva ponašanja dijeli u tri kategorije (§ 73., § 74. i § 75. IfSG-a), redosljed kojih nije u zavisnosti od stupnja njihove ozbiljnosti, ali počinje s upravnim prekršajima (njem. *Ordnungswidrigkeit*) iz § 73. Odredba § 74. IfSG-a povezana je s određenim upravnim prekršajima iz § 73. st. 1.a (toč. 1.–7., 11. do 20., 22., 22.a, 23. ili 24.), ali i širenjem bolesti navedenih u § 6. st. 1. toč. 1. IfSG-a s namjerom ili nehajem.¹²⁹ Upravo zbog nemogućnosti ili bitne otežanosti dokazivanja određenog stupnja krivnje koji zahtijeva zakonodavac navedena kategorija kažnjivih ponašanja sa sobom donosi iste probleme koji se pojavljuju u pogledu dokazivanja uzročnosti kod kaznenih djela protiv tjelesnih ozljeda, čime se dovodi u pitanje njihova primjena u praksi i relevantnost. Naposljetku, § 75. IfSG-a referira se na vrlo specifična kršenja zaštitnih mjera (“rezervirana” za kazneni zakon, § 75. st. 1.) te na kršenje zakonskih propisa prema § 38. IfSG-a (koji se odnosi na izdavanje naredbi, § 75. st. 2.). Preduvjet za primjenu kaznene sankcije iz § 73. ili § 74. IfSG-a predstavlja kršenje izvršnog naloga iz § 28. st. 1. IfSG-a.¹³⁰

Talijanski zakonodavac inkriminira kazneno djelo (širenja) epidemije te sankcionira namjerno postupanje počinitelja u čl. 438., kao i nehajno postupanje u čl. 452. Kaznenog zakona (dalje u tekstu CP).¹³¹ *Ratio* predmetne odredbe jest zaštita javnog zdravlja, s primarnim naglaskom na izbjegavanje zaraznih bolesti koje mogu stvoriti opasnost i naštetiti zdravlju zajednice.¹³² Krucijalni element kaznenog djela epidemije jest “nekontrolirano širenje zarazne bolesti među većim brojem subjekata kroz kronološki ograničeno trajanje”.¹³³ Pravila talijanskog kaznenog sustava apstraktno su primjenjiva na konkretni slučaj COVID-19 kroz čl. 438. CP-a, kojim se inkriminira širenje epidemije na način da

¹²⁸ Usp. Lorenz, H.; Oglakcioglu, M., *op. cit.* (bilj. 112), str. 109.

¹²⁹ Usp. *ibidem*, str. 110.

¹³⁰ Usp. *ibidem*, str. 113.

¹³¹ Codice Penale (CP), dostupno na <https://www.altalex.com/documents/news/2014/06/03/dei-delitti-contro-l-incolumita-pubblica>.

¹³² Usp. Ardizzone, S., *Epidemia*, in *Digesto pen.*, IV, Torino, 1990, str. 253.

¹³³ Cfr. Cass. S. U. n. 576/2008 in Cavaliere, A., *Coronavirus: il reato di epidemia. Considerazioni anche sull'eventuale concorso con l'omicidio*, *Diritto penale*, 23.3. 2020.; www.ildiritto.it; na sličan način Raffaele, S. *Delitto di epidemia: l'affaire Coronavirus*, *Diritto Penale e Uomo*, 2020, str. 8.

se “onaj tko prouzrokuje epidemiju širenjem patogenih klica kažnjava kaznom doživotnog zatvora”. Zakonodavac nije poimenice naveo koje bi to bolesti bile obuhvaćene „patogenim klicama“, ali je razvidno da se predmetna odredba primjenjuje samo na zarazne bolesti koje se lako šire u populaciji, tako da pogađaju velik broj ljudi u istom vremenskom intervalu.¹³⁴ Također je moguća i primjena čl. 452. CP-a za kaznena djela protiv javne sigurnosti, koji predviđa sankcioniranje svakoga tko iz nehaja počini bilo koju od radnji predviđenih čl. 438. CP-a.¹³⁵ Najproblematičniji aspekt konfiguracije epidemijskog zločina odnosi se na ispravnu identifikaciju psihološkog profila počinitelja i utvrđivanje uzročno-posljedične veze koja mora postojati između ponašanja počinitelja i štetnog događaja za velik broj ljudi, zajedno s teritorijalnim širenjem fenomena epidemije.¹³⁶ Također, pravna priroda kaznenog djela širenja epidemije dugo je bila predmetom rasprave s obzirom na njezinu klasifikaciju, u smislu predstavlja li ono kazneno djelo povređivanja ili kazneno djelo ugrožavanja. Prema mišljenju jednog dijela doktrine širenje epidemije bilo bi kazneno djelo povređivanja (nastupa konkretne štete, tal. *di danno concreto*) jer se povreda javnog zdravlja “mora materijalizirati u stvarnoj šteti koja se sastoji u širenju određenih bolesti.”¹³⁷ Prema mišljenju drugog dijela doktrine kazneno djelo širenja epidemije predstavlja kazneno djelo ugrožavanja (nastupa konkretna opasnost, tal. *di pericolo concreto*) jer u svome biću nužno konzumira opasnost od širenja bolesti.¹³⁸ Međutim prevladavajuća sudska praksa naglasila je dvojaku prirodu kaznenog djela širenja epidemije. Drugim riječima, širenje epidemije mješovito je kazneno djelo, koje je ujedno i kazneno djelo povređivanja i kazneno djelo ugrožavanja. Navedeno je posebno istaknuto i u recentnoj sudskoj presudi u kojoj je sud naveo da pored (već nastupjele) zaraze većeg broja ljudi može doći do (daljnjeg) prenošenja klica na druge osobe i bez ikakve (daljnje) intervencije izvora zaraze, odnosno izvornog širitelja zaraze.¹³⁹ Stoga kazneno

¹³⁴ Erra, C., *Epidemia*, in ED, XV, Milano, 1966, str. 47.

¹³⁵ Usp. Raffaele, S., *op. cit.* (bilj. 133), str. 5.

¹³⁶ *Ibidem*, str. 2.

¹³⁷ Usp. Santoro, A., *Manuale di diritto penale, parte spec.*, III, Torino, 1965, str. 97; Raffaele, S., *op. cit.* (bilj. 133), str. 6; Marani, A., *I delitti contro l'ordine e l'incolumità pubblica*, in Fatto e diritto, Cendon (collana diretta da), P. Cendon, Giuffrè, 2008, str. 266; Gargani, A., *Reati contro l'incolumità pubblica*, in Trattato di diritto penale, diretto da C. F. Grosso, T. Padovani, A. Pagliaro, vol. IX, t. II, Giuffrè, 2013, str. 209.

¹³⁸ Vidi Arduzzone, *op. cit.* (bilj. 132), str. 254; Nappi, V., *I delitti contro la salute pubblica*, in Giurisprudenza sistematica di diritto penale, Bricola e Zagrebelsky (a cura di), IV, Torino, 1996, str. 651; D'Alessandro, F., *Pericolo astratto e limiti di soglia*, Milano, 2005, str. 179; Romano, M., Sub Pre Art. 39, in *Commentario sistematico del Codice penale*, Artt. 1-84, Giuffrè, 2004, str. 341.

¹³⁹ Cass. pen. n. 91233/2017, primjer prema Mangia, M., *Riflessioni sulla configurabilità del reato di “epidemia” nei casi di contagio da COVID-19*, 4cLEGAL, dostupno na www.4clegal.com, 21 travnja 2020.

djelo širenja epidemije karakterizira stvaranje štete (povrede), koja se sastoji od prisutnosti bolesti i opasnosti povezane s mogućnošću njezina daljnjeg širenja na štetu sigurnosti i javnog zdravlja.¹⁴⁰ Što se tiče subjektivnog elementa, prevladavajuća doktrina smatra da je potrebna svijest i volja za širenjem patogenih klica i epidemije koja će uslijediti. Drugim riječima, zahtijeva se postojanje tzv. doloznog postupanja (tal. *dolo generico*),¹⁴¹ pri čemu dio doktrine smatra da se kazneno djelo epidemije može počinuti i s neizravnom namjerom (tal. *dolo eventuale*), odnosno pristajanjem na širenje bolesti.¹⁴² Pojedini autori smatraju da je kazneno djelo moguće počinuti i nečinjenjem, ali samo ukoliko je na strani počinitelja postojala zakonska obveza sprječavanja nastupa posljedice i počinitelj je bio svjestan postojanja takve obveze, kao i okolnosti da je aktivnim postupanjem mogao spriječiti nastup posljedice, odnosno pojavu epidemije.¹⁴³ U novije vrijeme u kontekstu širenja virusa SARS-CoV-2 pojavile su se sumnje u mogućnost primjene odredbi čl. 438. CP-a i čl. 452. CP-a (u namjernom ili nehajnom obliku) u odnosu na pojedince koji se, svjesni ili nesvjesni da su zaraženi virusom, nastavljaju slobodno kretati kršeći vladine odredbe o obvezi karantene.¹⁴⁴ U Italiji je, i prije proglašenja pandemije 31. siječnja 2020. godine, rezolucijom Vijeća ministara proglašeno izvanredno stanje u skladu sa Zakonom od 1/2018 (Kodeks civilne zaštite).¹⁴⁵ Ubrzo nakon toga vlada je 21. veljače 2020. donijela Zakonodavnu uredbu br. 6/2020,¹⁴⁶ kasnije pretvorenu u Zakon br. 13/2020 o “Hitnim mjerama u vezi s ograničavanjem i upravljanjem epidemiološkom izvanrednom situacijom prouzročenu COVID-19”, kojim su uvedene ograničavajuće mjere u cilju

¹⁴⁰ Cfr. Trib. Trento, 16. srpnja 2004. Usp. Carpinato, S., *Il delitto di epidemia, questo sconosciuto: la causalità con l'evento „epidemia“ e „morte di più persone“*, Diritto Penale, 27. travnja 2020., dostupno na <https://www.diritto.it/il-delitto-di-epidemia-questo-sconosciuto-la-causalita-con-levento-epidemia-e-morte-di-piu-persone/>.

¹⁴¹ Antolisei, F., *Manuale di diritto penale. Parte speciale, vol. II*, Giuffrè, 2008, str. 36; Bonfiglioli, A., *I delitti di comune pericolo mediante frode: epidemia (art. 438)*, u Trattato di diritto penale, diretto da M. Papa, A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, vol. IV, Delitti contro l'incolumità pubblica e reati in materia di stupefacenti, UTET Giuridica, 2010, str. 393.

¹⁴² Fiandaca, G.; Musco, E., *Diritto penale, Parte generale*, Bologna, 2019, str. 538.; Battaglini, E.; Bruno, B., voce *Incolumità pubblica* (delitti contro la), u Nov. dig. it., Torino, 1062, str. 7; Erra, C., *op. cit.* (bilj. 133), str. 17; Raffaele, S., *op. cit.* (bilj. 133), str. 10.

¹⁴³ Analogno Corbetta, S., *Trattato di diritto penale, Parte Speciale, vol. II*, Dei delitti contro l'incolumità individuale, diretto da G. Marinucci, E. Dolcini, CEDAM, 2003, str. 99.

¹⁴⁴ Zanerolli, M., *Il reato di epidemia e la sua possibile configurazione in caso di violazione delle norme emergenziali di contrasto alla diffusione del virus Covid-19*, 11. siječnja 2021., dostupno na <https://www.diritto.it/il-reato-di-epidemia-e-la-sua-possibile-configurazione-in-caso-di-violazione-delle-norme-emergenziali-di-contrasto-alla-diffusione-del-virus-covid-19/>.

¹⁴⁵ Canestrini, N., *op. cit.* (bilj. 93), str. 116.

¹⁴⁶ Dostupno na <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/23/20G00020/sg>.

prevencije i suzbijanja zaraze. Prema čl. 3. st. 4. gore navedene uredbe “ako ponašanje ne predstavlja teže kazneno djelo, nepoštivanje mjera kažnjava se prema čl. 650. CP-a”.¹⁴⁷ Navedenim je vlada osigurala kažnjavanje prekršitelja nametnutih obveza kaznom propisanom CP-om, odnosno novčanom kaznom (do 206 eura) te kaznom zatvora do tri mjeseca.¹⁴⁸ Kasnijom Zakonodavnom uredbom br. 19/2020 od 26. ožujka 2020.,¹⁴⁹ pretvorenom u Zakon br. 35/2020, postrožene su novčane kazne za počinitelje (u iznosu od 400 do 3000 eura), čime je eliminirano pozivanje na čl. 650. CP-a. Glavna razlika čl. 3. st. 4., Zakonodavne uredbe br. 6/2020 i čl. 4. st. 6. Zakonodavne uredbe br. 19/2020 leži u razgraničenju je li subjekt zaražen koronavirusom ili ne. Drugim riječima, prva se uredba primjenjuje u slučajevima kršenja mjera bez obzira na to je li osoba zaražena koronavirusom ili ne, za razliku od druge uredbe, koja (teže) sankcionira kršenje navedenih mjera u slučaju kada je osoba pozitivna na testu za COVID-19.

S navedena dva dekreta talijanski je zakonodavac stvorio svojevrсни „sankcionirajući mikrosustav“ (tal. *microsistema sanzionario*),¹⁵⁰ koji je gradiran prema ozbiljnosti ponašanja predmetnog subjekta. Na prvoj se razini sankcionirajućeg mikrosustava nalaze ponašanja kojima se krše mjere suzbijanja zaraze, sukladno čl. 1. Zakonodavne uredbe br. 19/2020, a koje se sankcioniraju upravnom sankcijom. Na drugoj se razini nalaze ponašanja osoba pozitivnih na virus koje krše mjeru karantene (čl. 1. st. 2. (e) Zakonodavne uredbe br. 19 /2020), a koje se sankcioniraju shodno čl. 260. Kraljevskog dekreta br. 1265/1934 od 24. kolovoza 1934.,¹⁵¹ odnosno novčanom kaznom (u iznosu od 500 do 5000 eura) i kaznom zatvora od tri do osamnaest mjeseci. Treću razinu čine ponašanja onih koji šire virus iz nehaja, kažnjivo prema čl. 452. CP-a. Sudska je praksa stava da kršenje hitnih mjera, bilo općih ili pojedinačnih, predstavlja kažnjivo ponašanje, pri čemu je nesporna uzročna veza između zabranjenog postupanja i nastupjele posljedice u vidu širenja epidemije.¹⁵² Konačno, četvrtu razinu čine ponašanja zlonamjernog širenja virusa, sankci-

¹⁴⁷ Odredba čl. 650. CP-a propisuje sankcije za postupanje protivno mjerama koje je naložilo nadležno tijelo iz razloga javne sigurnosti (novčanom kaznom u iznosu do 206 eura ili kaznom zatvora do tri mjeseca).

¹⁴⁸ Usp. Zanerolli, M., *op. cit.* (bilj. 144).

¹⁴⁹ Dostupno na https://www.diritto.it/il-reato-di-epidemia-e-la-sua-possibile-configurazione-in-caso-di-violazione-delle-norme-emergenziali-di-contrasto-alla-diffusione-del-virus-covid-19/#_ftn3.

¹⁵⁰ Zalin, M., *Le nuove fattispecie di reato introdotte ai tempi del Coronavirus*, in Filodiritto, 30 Marzo 2020., dostupno na <https://www.filodiritto.com/le-nuove-fattispecie-di-reato-introdotte-ai-tempi-del-coronavirus>.

¹⁵¹ Dostupno na <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1934-07-27;1265>.

¹⁵² Slično Carpinato, S., *op. cit.* (bilj. 140).

onirana čl. 438. CP-a, slučaj koji nije tipiziran hitnim zakonodavstvom, ali je apstraktno prilagodljiv u kategoriji “najtežih kaznenih djela.” Imajući na umu navedeno, sankcioniranju podliježu oni koji, svjesni svog patološkog stanja, prihvaćaju rizik zaraze više ljudi, ostajući u bliskom kontaktu s njima dulje vrijeme.¹⁵³ Iz navedenog proizlazi da bi se svi oni koji su pozitivni na testu za COVID-19 i svjesno krše hitne uredbe donesene za suzbijanje širenja zaraze, ukoliko su ispunjeni svi zakonski uvjeti, mogli suočiti s najstrožom zatvorskom kaznom u talijanskom sustavu, a to je doživotni zatvor.¹⁵⁴

Streslov smatra da bi poboljšanja kaznenog zakonodavstva trebala ići u smjeru da prijetnja izravnom kontaminacijom, kao i namjerno kršenje utvrđenih zabrana predstavljaju stvarnu opasnost ne samo za život ili zdravlje određene osobe ili skupine osoba već i za tjelesno, mentalno i duhovno zdravlje cjelokupnog stanovništva. Stoga je nužno razgraničiti što je stvarni objekt kaznenopravne zaštite – zdravlje ljudi, kako se to tradicionalno smatralo, ili je to, u konkretnoj situaciji prouzrokovanoj pandemijom COVID-19, javno zdravlje, koje uključuje čitav niz mjera za liječenje i prevenciju bolesti.¹⁵⁵

6. ZAKLJUČAK

S obzirom na raspoloživost širokog dijapazona mjera za suzbijanje širenja i prenošenja bolesti COVID-19 u kontekstu kršenja mjera, ali i različitih drugih kažnjivih ponašanja, nameće se pitanje primjene različitih sankcija, kao i same njihove pravne prirode. U svrhu poštivanja mjera usmjerenih na suzbijanje pandemije COVID-19 državama na raspolaganju stoji čitava paleta sankcija inkorporirana kroz odredbe prekršajnog, upravno-procesnog i kaznenog prava. U kontekstu primjene kaznenopravnih odredbi na situacije povezane s koronavirusom treba voditi računa da radijus njihove aplikacije bude uzak, dok provođenje kaznenog progona i kažnjavanja treba biti reducirano na vrlo ograničen broj slučajeva. Mjere suzbijanja COVID-19 stoga trebaju biti pragmatične i racionalne. Također, i samo pravo treba imati pragmatičan i racionalan pristup u procjeni primjene zakonskih odredbi koje se apliciraju na situaciju izazvanu COVID-19.

Kršenje epidemioloških mjera od strane osoba za koje postoji i najmanja sumnja da su nositelji virusa mora predstavljati (barem) prekršaj, a ovisno o okolnostima slučaja moguće čak i kazneno djelo. Stoga kaznena djela protiv zdravlja ljudi trebaju postojati, ali samo kao *ultima ratio* za sprječavanje šire-

¹⁵³ Zalin, M., *op. cit.* (bilj. 150).

¹⁵⁴ Usp. Cesareo, T., *Le sanzioni penali per violazione delle disposizioni anti Coronavirus*, in www.camminodiritto.it, 18 Marzo 2020.

¹⁵⁵ Streltsov, Y., *op. cit.* (bilj. 7), str. 8-9.

nja zaraznih bolesti. Međutim, čak i u situacijama navodnog prijenosa bolesti, praktične poteškoće predstavljat će dokazivanje uzročnosti ponašanja počinitelja i nastupjele posljedice, stoga kad god je to moguće primat treba dati prekršajnim i upravnim sankcijama. Kaznenopravne sankcije mogu odvratiti počinitelje od kršenja mjera, ali ih uvijek treba primjenjivati *cum grano salis* budući da uspješna implementacija mjera za prevenciju širenja zaraznih bolesti nije i ne smije biti ograničena samo na kaznenu represiju.¹⁵⁶

Čak i u izvanrednim uvjetima koji nalažu promptno djelovanje i pronalaznje novih odgovora u borbi s pandemijom COVID-19 mjere koje se poduzimaju moraju biti nužne i razmjerne naravi potrebe za njihovim provođenjem te ni u kojem slučaju ne smiju podrivati osnovne postulate demokratskog društva, a to je pravna država i vladavina prava.¹⁵⁷ Iako neposredna ugroza racionalizira potrebu za pravnim odgovorom na kršenje mjera usmjerenih na suzbijanje pandemije COVID-19, ne smije se smetnuti s uma da je kazneno pravo *ultima ratio societatis*, pa i kad je u pitanju očuvanje zdravlja ljudi.

LITERATURA

1. Antolisei, F., *Manuale di diritto penale*, Parte speciale, vol. II, Giuffrè, 2008.
2. Ardizzone, S., *Epidemia*, in *Digesto pen.*, IV, Torino, 1990.
3. Barrett, R.; Brown, P. J., *Stigma in the Time of Influenza: Social and Institutional Responses to Pandemic Emergencies*, *Journal of Infectious Diseases*, 197(1), 2008, str. 34-37.
4. Battaglini, E.; Bruno, B., voce *Incolunità pubblica* (delitti contro la), in *Nov. dig. it.*, Torino, 1968.
5. Bedford, J.; Enria, D.; Giesecke, J.; Heymann, D. L.; Ihekweazu, C.; Kobinger, G.; Lane, H. C.; Memish, Z.; Oh, M.; Sall, A. A.; Schuchat, A.; Ungchusak, K.; Wieler, L. H., *COVID-19: Towards Controlling of a Pandemic*, *The Lancet*, 395(10229), 2020, str. 1015-1018.
6. Bertel, C., Schwaighofer, K., *Österreichisches Strafrecht, Besonderer Teil II*, Springer, Wien/New York, 2010.
7. Bonfiglioli, A., *I delitti di comune pericolo mediante frode: epidemia (art. 438)*, in *Trattato di diritto penale*, diretto da Papa, M.; Cadoppi, A.; Canestrari, S.; Manna, A. vol. IV, *Delitti contro l'incolumità pubblica e reati in materia di stupefacenti*, UTET Giuridica, 2010.
8. Canestrini, N., *Covid 19 Italian emergency legislation and infection of the rule of law*, *New Journal of European Criminal Law*, 11(2), 2020, str. 116-122.

¹⁵⁶ Usp. Roksandić, S.; Mamić, K., *op. cit.* (bilj. 13), str. 698.

¹⁵⁷ Usp. Mirković, M., Krivična odgovornost zbog širenja zaraznih bolesti i provođenje krivičnog postupka u F BiH na primjeru COVID-19, *Fondacija Centar za javno pravo*, str. 12-13.

9. Carpinato, S., *Il delitto di epidemia, questo sconosciuto: la causalità con l'evento „epidemia“ e „morte di più persone“*, Diritto Penale, 2020.
10. Cavaliere, A., *Coronavirus: il reato di epidemia. Considerazioni anche sull'eventuale concorso con l'omicidio*, Diritto penale, 23.3. 2020.; www.ildiritto.it.
11. Cerny, L.; Makepeace, J., *Coronavirus, Strafrecht und objektive Zurechnung*, KriPoZ 3/2020, str. 148-151.
12. Cesareo, T., *Le sanzioni penali per violazione delle disposizioni anti Coronavirus*, Cammino Diritto, 2020 (www.camminodiritto.it).
13. Chalmers, J., *Disease transmission, liability and criminal law*, In: Viens, A. M., Coggon, J. and Kessel, A. S. (eds.) *Criminal Law, Philosophy and Public Health Practice*. Cambridge University Press: Cambridge, 2013, str. 124-141.
14. Corbetta, S., *Trattato di diritto penale, Parte Speciale, vol. II*, Dei delitti contro l'incolumità individuale, diretto da G. Marinucci, E. Dolcini, CEDAM, 2003.
15. Csikai, E., *Euthanasia and Assisted Suicide*, Journal of Gerontological Social Work, 31(3-4), 1999, str. 49-63.
16. D'Alessandro, F., *Pericolo astratto e limiti di soglia*, Milano, 2005.
17. Dimovski, D.; Turanjanin, V.; Kolaković-Bojović, M.; Čvorović, D., *Attitudes toward Euthanasia of Students of Law and Medicine in Serbia*, Iran J Public Health, 49(2), 2020, str. 400-402.
18. Donatsch, A.; Flachsmann, S.; Hug, M.; Maurer, M.; Riesen-Kupper, M.; Weder, U., *StGB Kommentar: Schweizerisches Strafgesetzbuch mit JStG*, Strafbest. des SVG, BetmG und AuG sowie weiteren Erlassen Gebundene Ausgabe – 1. Januar 2010.
19. Drinóczi, T.; Bień-Kacafa, A., *COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism*, The Theory and Practice of Legislation 2020, 8(1-2), str. 171-192.
20. Erra, C., *Epidemia*, in ED, XV, Milano, 1966.
21. Fahl, C., *Das strafrecht in den Zeiten von Corona*, Juristische Ausbildung 2020(10), str. 1058-1065.
22. Fiandaca, G.; Musco, E., *Diritto penale, Parte generale*, Bologna, 2019.
23. Foregger, E.; Fabrizio, E. E., *Strafgesetzbuch samt ausgewählten Nebengesetzen, Kurzkomentar*, Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2010.
24. Galletly, C. L., Pinkerton, S. D., *Conflicting Messages: How Criminal HIV Disclosure Laws Undermine Public Health Efforts to Control the Spread of HIV*, AIDS and Behaviour, 10(5), 2006, str. 451-461.
25. Gargani, A., *Reati contro l'incolumità pubblica*, in Trattato di diritto penale, diretto da C.F. Grosso, T. Padovani, A. Pagliaro, vol. IX, t. II, Giuffrè, 2013.
26. Goldner Lang, I., *Laws of Fear in the EU: The Precautionary Principle and Public Health Restrictions to Free Movement of Persons in the Time of COVID-19*, European Journal of Risk Regulation (2021), str. 1-24.
27. Grozdanić, V.; Kurtović, A., *Smanjeno ubrojivi prema novoj zakonskoj regulativi*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 6(2), 1999, str. 519-530.
28. Holshue, M. L.; DeBolt, C.; Lindquist, S.; Lofy, K. H.; Wiesman, J.; Bruce, H.; Spitters, C.; Ericson, K.; Wilkerson, S.; Tural, A.; Diaz, G.; Cohn, A.; Fox, L.; Patel, A.; Gerber, S. I.; Kim, L.; Tong, S.; Lu, X.; Lindstrom, S.; Pallansch, M. A.;

- Weldon, W. C.; Biggs, H. M.; Uyeki, T. M.; Pillai, S. K., *First Case of 2019 Novel Coronavirus in the United States*, *New Eng J Med*, 382(10), 2020, str. 929-936.
29. Horder, J., *Ashworth's Principles of Criminal Law*, Oxford University Press, 8th ed, 2016.
30. Horowitz, J.; Bubola, E., *On Day 1 of Lockdown, Italian Officials Urge Citizens to Abide by Rules* (8. ožujka 2020.), *NYTimes.com*
31. Husak, D. N., *The Nature and Justifiability of Nonconsummate Offenses*, *Arizona Law Review*, 37(1), 1995, str. 151-184.
32. Husak, D., *The Criminal Law as Last Resort*, *Oxford Journal of Legal Studies*, 24(2), 2004, str. 207-235.
33. Jahn von M.; Schmitt-Leonardy, C., *Kontaktverbot & Co mit Strafen erzwingen?*, *Frankfurter Allgemeine*, Strafrecht als letztes Mittel, 22. 4. 2020.
34. Jorio, L., Bondolfi, S., *Was passiert, wenn ich die Quarantäne nicht einhalte?*, *swissinfo.ch*, 10. ožujka 2020.
35. Khorrami, N., *Sweden did it differently – but is it working?*, *EuObserver*, 6. svibnja 2020.
36. Kostić, J.; Matić Bošković, M., *How COVID-19 Pandemic Influences Rule of Law Backsliding in Europe*, *Regional Law Review*, Institute of Comparative Law, 2020, str. 77-90.
37. Kudrić, Ž., *Novela Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti*, *IUS-INFO* od 20. travnja 2020. (www.iusinfo.hr).
38. Kurtović, A.; Petrić, I., *Kazneno djelo usmrćenja na zahtjev i eutanazija*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 21(2), 2000, str. 655-673.
39. Kurtović Mišić, A.; Sokanović, L.; Mišić Radanović, N., *Kažnjiva ponašanja fizičkih i pravnih osoba za vrijeme pandemije COVID-a 19: između kaznenog, prekršajnog i upravnog prava*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 58(2), 2021, str. 419-439.
40. Lelliott, J.; Schloenhardt, A.; Ioannou, R., *Pandemics, punishment, and public health: COVID-19 and criminal law in Australia*, *UNSW Law Journal*, 44(1), 2021, str. 167-196.
41. Lorenz, H.; Oğlakcioğlu, M., *Keine Panik im Nebenstrafrecht – Zur Strafbarkeit wegen Verstößen gegen Sicherheitsmaßnahmen nach dem IfSG*, *KriPoZ* 2/2020, 108-115.
42. Lorenz, von H.; Turhan, E., *Verantwortungslosigkeit kann strafbar sein*, *Frankfurter Allgemeine*, Einspruch, 21. 3. 2020.
43. Mangia, M., *Riflessioni sulla configurabilità del reato di “epidemia” nei casi di contagio da COVID-19*, *4cLEGAL*, 2020, (www.4clegal.com).
44. Marani, A., *I delitti contro l'ordine e l'incolumità pubblica*, in *Fatto e diritto*, Cendon (collana diretta da), P. Cendon, Giuffrè, 2008.
45. Martinović, I., *Kaznena i prekršajna odgovornost za širenje koronavirusa i postupanje u slučaju neizvršenja izrečenih mjera za zaštitu od zaraznih bolesti*, *In-formator* br. 6620-6621, 30. III. i 6. IV. 2020., str. 13-16.
46. Matić Bošković, M.; Nenadić, S., *Impact of Covid-19 pandemic on criminal justice systems accross Europe*, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (Eclic)*, Issue 5, 263-290.

47. Miller, J. M.; Blumstein, A., *Crime, Justice & the COVID-19 Pandemic: Toward a National Research Agenda*, American Journal of Criminal Justice, 45(4), 2020, str. 515–524.
48. Mirković, M., *Krivična odgovornost zbog širenja zaraznih bolesti i provođenje krivičnog postupka u F BiH na primjeru COVID-19*, Fondacija Centar za javno pravo, str. 1-13.
49. Moslavac, B., *Dodatne kaznene odredbe Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti*, IUS-INFO, Klasifikacija: 9.5.5. Zaštita od zaraznih bolesti(ZAKO)(PROP) (www.iusinfo.hr).
50. Munivrana Vajda, M.; Ofak, L., *Kažnjavanje za kršenje mjera usmjerenih na suzbijanje pandemije COVID-19*, IUS-INFO (www.iusinfo.hr).
51. Nappi, V., *I delitti contro la salute pubblica*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto penale*, Bricola e Zagrebelsky (a cura di), IV, Torino, 1996.
52. Nemerson, S., *Alcoholism, Intoxication, and the Criminal Law*, Cardozo, Law Review, 10 (3), 1998, str. 393-474.
53. Ofak, L., *Pravna priroda mjera usmjerenih na suzbijanje pandemije COVID-a 19*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 58(2), 2021, str. 459-475.
54. Paccès, A. M.; Weimer, M., *From Diversity to Coordination: A European Approach to COVID-19*, European Journal of Risk Regulation, 2020, 11(2), str. 283–296.
55. Pavlović, Š., *Kazneni zakon*, Libertin, Rijeka, 2015.
56. Raffaele, S., *Delitto di epidemia: l'affaire Coronavirus*, Dritto Penale e Uomo, 2020, str. 1-23.
57. Renda, A.; Catro, R., *Towards Stronger EU Governance of Health Threats after the COVID-19 Pandemic*, European Journal of Risk Regulation, 2020, 11(2), str. 273–282.
58. Roerig, M. T., *Entrata in vigore la terza legge sulla protezione della popolazione in una situazione epidemica di portata nazionale (Bevölkerungsschutzgesetz)*, Corte Costituzionale, Servizio Studi, Area di Diritto Comparato, 23. 11. 2020, str. 1-2.
59. Rogers, R., Shuman, D., *Fundamentals of Forensic Practice: Mental Health and Criminal Law*, New York: Springer, 2005.
60. Roksandić Vidlička, S., *Kaznena djela protiv zdravlja ljudi*, u Cvitanović, L.; Derenčinović, D.; Turković, K.; Munivrana Vajda, M.; Dragičević Prtenjača, M.; Maršavelski, A.; Roksandić Vidlička, S., *Kazneno pravo posebni dio*, Zagreb, 2018, str. 253-268.
61. Roksandić, S.; Grđan, K., *Covid-19 i razumijevanje pravnih propisa vezanih uz suzbijanje zaraznih bolesti u Republici Hrvatskoj: Osvrt na bitna pravna pitanja od početka pandemije do listopada 2020*, Pravni vjesnik 36(3-4), str. 327-343.
62. Roksandić, S.; Mamić, K., *Širenje zaraznih bolesti kao prijetnja ostvarivanju ljudske sigurnosti i kaznenopravni mehanizmi u sprječavanju širenja bolesti Covid-19*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, 27 (2), str. 681-714.
63. Romano, M., *Commentario sistematico del Codice penale*, Artt. 1-84, Giuffrè, 2004.
64. Rothan, H. A.; Byrereddy, S. N., *The Epidemiology and Pathogenesis of Coronavirus Disease (COVID-19) Outbreak*, Journal of Autoimmunity, 109(102433), 2020, str. 1-4.

65. Santoro, A., *Manuale di diritto penale, parte spec., III*, Torino, 1965.
66. Skolnik, T., *Criminal law during (and after) COVID-19*, Manitoba Law Journal; 43(4), 2020., str. 145-179.
67. Streltsov, Y., *Coronavirus and Criminal law: Paradox or Expediency of the Joint Analysis?!*, ResearchGate, April 2020.
68. Sun, N.; Zilli, L., *COVID-19 Symposium: The Use of Criminal Sanctions in COVID-19 Responses – Enforcement of Public Health Measures*, Part II, *OpinioJuris*, 2020.
69. Syse, A., *Criminal Law and Contagious Diseases: A Nordic Perspective* in Stanton, C. and Quirk H. (eds), *Criminalising Contagion Legal and Ethical Challenges of Disease Transmission and the Criminal Law*, Cambridge University Press, 2016, str. 98-119.
70. Šeparović, Z.; Kokić, I., *Kaznena djela protiv zdravlja ljudi*, u Horvatić, Ž.; Šeparović, Z. i sur., *Kazneno pravo posebni dio*, Zagreb 1999.
71. Trägårdh, L.; Özkirimli, U., *Why might Sweden's Covid-19 policy work? Trust between citizens and state*, *The Guardian*, 21. travnja 2020.
72. Turanjanin, V.; Radulović, D., *Coronavirus (COVID-19) and Possibilities for Criminal Law Reaction in Europe: A Review*, *Iranian Journal of Public Health*, 49(1), 2020, str. 4-11.
73. Turković, K. u Novoselec, P. (ur.), *Posebni dio Kaznenog prava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2007.
74. Turković, K.; Novoselec, P.; Grozdanić, V.; Kurtović Mišić, A.; Derenčinović, D.; Bojanić, I.; Munivrana Vajda, M.; Mrčela, M.; Nola, S.; Roksandić Vidlička, S. et al., *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2013.
75. Zalin, M., *Le nuove fattispecie di reato introdotte ai tempi del Coronavirus*, *Filodiritto*, 30 Marzo 2020.
76. Zanerolli, M., *Il reato di epidemia e la sua possibile configurazione in caso di violazione delle norme emergenziali di contrasto alla diffusione del virus Covid-19*, *Diritto penale*, 2021.
77. Zhou, F.; Yu, t.; Du, R.; Fan, G.; Liu, Y.; Liu, Z.; Xiang, J.; Wang, Y.; Song, B.; Gu, X.; Guan, L.; Wei, Y.; Li, H.; Wu, X.; Xu, J.; Tu, S.; Zhang, Y.; Chen, H.; Cao, B., *Clinical Course and Risk Factors for Mortality of Adult Inpatients with COVID-19 in Wuhan, China: A Retrospective Cohort Study*, *PubMed*, 395(10229), 2020, str. 1054-1062.

Summary

THE LEGAL NATURE OF MEASURES FOR THE PREVENTION AND SANCTIONING OF CRIMINAL BEHAVIOUR IN DIRECT CORRELATION WITH COVID-19

The COVID-19 pandemic has forced many countries to take a number of measures to combat it. There has been no lack of criminal response, either by applying the existing normative framework to behaviours that can be described as leading to contagion or by prescribing new criminal offences. Numerous European countries criminalise the transmission of disease in certain circumstances in their criminal laws, and widely prescribing criminal behaviour during the COVID-19 pandemic has resulted in the possibility of applying sanctions of a different legal nature. The question arises of the role of criminal law in preventing the spread of disease and combating the COVID-19 pandemic, the scope and range of criminal responsibility, and the implications for human rights and freedoms. Although the immediate threat demands a legal response to the violation of measures aimed at combating the COVID-19 pandemic, it should be borne in mind that criminal law is the *ultima ratio societatis*, even when it comes to preserving human health.

The first part of the paper considers administrative measures and misdemeanour and penal provisions that have been adopted in the Republic of Croatia in respect of the prevention of and social reaction to the spread of the COVID-19 virus. The second part examines the scope and manner of the application of the relevant provisions of criminal law and individual and general administrative measures adopted in individual European countries in the context of the COVID-19 virus.

To conduct the study, relevant domestic and foreign literature was analysed, as was the normative regulation of the subject matter in individual countries belonging to the continental legal tradition.

Keywords: COVID-19, pandemic, criminal law, criminal liability, misdemeanour liability, administrative measures