



Broj: 1-040/21-2602

29. avgusta 2021. godine

VLADA CRNE GORE

PODGORICA

Povodom inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 53, 54 i 55 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Službeni list CG", br. 12/18 i 64/20), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela NVO "Ugostitelji Crne Gore" iz Podgorice, preko punomoćnika Dražena Milačića, advokata iz Podgorice, Ministarstvo zdravlja, u saradnji sa Sekretarijatom za zakonodavstvo, daje sljedeće

MIŠLJENJE

U Inicijativi se ističe da su odredbe čl. 53, 54 i 55 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Službeni list CG", br. 12/18 i 64/20) nesaglasne sa članom 8 (zabrana diskriminacije), članom 24 (ograničenja ljudskih prava i sloboda), članom 25 (privremena ograničenja prava i sloboda), članom 59 (preduzetništvo) i članom 62 (pravo na rad) Ustava, kao i sa članom 14 (zabrana diskriminacije) Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 6 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966), pa s tim u vezi, podnosilac inicijative predlaže da Ustavni sud Crne Gore prihvati ovu inicijativu i pokrene postupak ocjene ustavnosti navedenih odredaba Zakona.

U odnosu na zabranu diskriminacije podnosilac inicijative ističe da je koncepcija ustavne strukture zasnovana na zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda koje stavlja iznad svih ostalih prava, navodeći odredbe člana 1 stav 2 i člana 6 Ustava, i shodno tome se zabranjuje diskriminacija po bilo kom osnovu i u bilo kom obliku. Smatra da je izvršena direktna diskriminacija od strane Skupštine Crne Gore koja je usvojila Zakon koji ima za posljedicu ograničavanje prava na rad grupi lica koja obavljaju jednu djelatnost, dok za drugu grupu koja obavlja druge iste ili slične djelatnosti takva ograničenja ne uvodi, odnosno na isti način ograničava slobodu preduzetništva (frizeri, kozmetičari i sl.).

U odnosu na ograničenja ljudskih prava, podnosilac inicijative ističe da je članom 24 Ustava Crne Gore propisano da se zajemčena ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav, u mjeri koja je neophodna da bi se zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno, a da se ograničenja u druge svrhe ne mogu uvoditi, osim radi kojih su propisana. Osporenim odredbama, po mišljenju podnosioca inicijative, uskraćuje im se pravo na rad i sloboda preduzetništva, umjesto da se ograniči ovo pravo samo u mjeri koja je neophodna za sprječavanje širenja zaraznih bolesti. Takođe, smatra da se ova ograničenja mogu uvesti samo u

slučajevima uvođenja vanrednog stanja, dok ovaj zakon predviđa uvođenje zabrane rada ugostiteljskih objekata i pružanja ugostiteljskih usluga bez uvođenja vanrednog stanja.

U odnosu na privremeno ograničenje ljudskih prava, u konkretnom slučaju prava na rad, podnosilac inicijative ističe da ovo pravo, shodno članu 25 Ustava može biti ograničeno samo u izuzetnim slučajevima i to djelimično, a nikako u cjelosti, kako to ograničava Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Podnosilac inicijative zaključuje da nesporno proizilazi da se ljudska prava mogu ograničiti samo u obimu u kojem je to neophodno, te da ovaj zakon nije mogao u potpunosti ograničiti pravo na rad, odnosno u potpunosti zabraniti rad ugostiteljskih objekata, već je to mogao učiniti samo u obimu koji je neophodan radi sprječavanja širenja zaraznih bolesti.

Podnosilac inicijative ukazuje da ovaj zakon ograničava pravo na rad, čije odredbe se kose sa Ustavom, koji ovo pravo ograničava samo u izuzetnim slučajevima, i to djelimično, a ne i u potpunosti.

Smatramo da odredbe čl. 53, 54 i 55 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti nijesu nesaglasne sa Ustavom Crne Gore, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966).

Ustavom je propisano: da je zabranjena svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu, a da se neće se smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju, kao i da se posebne mjere mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete (član 8); da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje, kao i druga pitanja od interesa za Crnu Goru (član 16 tač.1 i 5); da se zajemčena ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno, a ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana (član 24); da se jemči sloboda preduzetništva i da se može ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine, prirodnih bogatstava, kulturne baštine ili bezbjednosti i odbrane Crne Gore (član 59), kao i da svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zanimanja i zapošljavanja, na pravične i humane uslove rada i na zaštitu za vrijeme nezaposlenosti (član 62).

Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti uređena je zaštita stanovništva od zaraznih bolesti, mjere za njihovo sprječavanje, suzbijanje i iskorjenjivanje, nadležni subjekti za njihovo sprovođenje, vršenje nadzora nad sprovođenjem ovog zakona, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti i, pored ostalog, propisano da se zaštita stanovništva od zaraznih bolesti vrši sprovođenjem opštih, posebnih, vanrednih i drugih mjera u skladu sa zakonom.

Članom 53 Zakona propisano je da je vanredna situacija stanje (elementarne nesreće i katastrofe, pojave epidemije zarazne bolesti, pojave nove ili nedovoljno poznate zarazne bolesti i u slučaju sumnje na upotrebu biološkog agensa i slično) kada su rizici i prijetnje ili posljedice katastrofa, vanrednih događaja i drugih opasnosti po stanovništvo, životnu sredinu i materijalna dobra, takvog obima i intenziteta da njihov nastanak ili posljedice nije moguće spriječiti ili otkloniti redovnim djelovanjem, a mogu da ugroze zdravlje i život ljudi i postoji opasnost za masovno prenošenje zaraznih bolesti i utvrđene mjere koje se u toj situaciji sprovode.

Članom 54 Zakona propisano je da Ministarstvo, na predlog Instituta, u slučajevima iz člana 53 ovog zakona može da naredi: ograničenje okupljanja na javnim mjestima; ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom vanrednom

situacijom; zabranu ili ograničenje putovanja; zabranu ili ograničenje prometa pojedinih vrsta robe i proizvoda; vanrednu vakcinaciju i druge mjere, po epidemiološkim indikacijama, a koje traju do prestanka opasnosti.

Članom 55 Zakona propisano je da radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore, može da naredi mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti: zabranu putovanja u zemlju u kojoj vlada epidemija zarazne bolesti; uslove putovanja za lica koja putuju u zaražena područja ili dolaze iz takvih područja; zabranu odnosno ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom određenom zaraznom bolešću, odnosno epidemijom; obavezno poštovanje propisanih mjera (fizička udaljenost između lica, obezbjeđivanje i nošenje lične zaštitne opreme i korišćenje dezinfekcionih sredstava u zatvorenim i na otvorenim javnim mjestima), ograničenje okupljanja stanovništva u zatvorenim i na otvorenim javnim mjestima, ograničavanje ili zabranu prometa pojedinih vrsta roba i proizvoda; zdravstveni nadzor nad saobraćajnim sredstvima u međunarodnom saobraćaju i nad putnicima i njihovim stvarima na granici; sprovođenje vanredne vakcinacije; obavezno učešće zdravstvenih ustanova, drugih subjekata koji obavljaju zdravstvenu djelatnost, drugih pravnih lica, preduzetnika, građana u suzbijanju zarazne bolesti i korišćenju određenih objekata, opreme i prevoznih sredstava radi suzbijanja zaraznih bolesti; kao i druge mjere po epidemiološkim indikacijama, a koje traju najduže dok postoji opasnost od unošenja zarazne bolesti u zemlju, odnosno od njenog širenja.

Dakle, u cilju zaštite stanovništva od zaraznih bolesti, navedenim Zakonom je definisana vanredna situacija kao stanje, pored ostalog, pojave epidemije zarazne bolesti, odnosno pojave nove ili nedovoljno poznate zarazne bolesti kada su rizici i prijetnje ili posljedice te pojave po stanovništvo takvog obima i intenziteta da njihov nastanak ili posljedice nije moguće spriječiti ili otkloniti redovnim djelovanjem, a mogu da ugroze zdravlje i život ljudi i postoji opasnost za masovno prenošenje zaraznih bolesti. Za slučaj pojave navedenih i drugih stanja koja mogu da ugroze zdravlje i život ljudi i postoji opasnost za masovno prenošenje zaraznih bolesti, odredbama čl. 53, 54 i 55 Zakona, čija se ustavnost inicijativom osporava, propisane su mjere koje nadležni organi sprovode, odnosno mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti koje radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore može da naredi. Priroda zaraznih bolesti nužno podrazumijeva mjere kojima se ograničavaju ljudska prava i slobode, što nije suprotno članu 24 Ustava, naročito kad je u pitanju zaštita zdravlja i života ljudi. Naime, članom 24 Ustava omogućava se ograničenje zajemčenih ljudskih prava i sloboda i to samo zakonom i u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno. Zaštita zdravlja, a naročito u slučaju pojave zarazne bolesti, nesporno je razlog zbog kojeg je dozvoljeno ograničenje zajemčenih ljudskih prava i sloboda, i to ne samo za vrijeme vanrednog stanja u smislu člana 25 Ustava. U prilog tome su i ustavne odredbe kojima se izričito omogućava ograničenje ljudskih prava i sloboda kad je u pitanju zaštita zdravlja, kao što su sloboda kretanja, nastanjivanja i napuštanja Crne Gore (član 39), sloboda ispoljavanja vjerskih uvjerenja (član 46), pristup informaciji (član 51), sloboda okupljanja (član 52), kao i sloboda preduzetništva (član 59).

Pri tome, prilikom propisivanja navedenih mjera u uslovima pojave epidemije zarazne bolesti, odnosno pojave nove ili nedovoljno poznate zarazne bolesti, kao što je to slučaj sa Covidom, vodilo se računa o obimu i mjeri koja je neophodna da bi se zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno, saglasno članu 24 Ustava. Naime, mjere radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, mogu se propisivati sa ograničenim periodom trajanja. Period trajanja mjera mora odgovarati periodu postojanja opasnosti od zarazne bolesti, odnosno opasnosti od unošenja zarazne bolesti u

zemlju i od širenja zarazne bolesti zbog koje su mjere uvedene, a vrstu mjera određuju epidemiološke indikacije i načini prenošenja zarazne bolesti.

U prilog izloženom, posebno naglašavamo medicinske i naučne tvrdnje u pogledu novog koronavirusa koje su ukazivale na izuzetnu virulentnost i prenosivost, koja zbog eksponencijalnog rasta broja zaraženih u vrijeme pandemije predstavlja realnu opasnost i za sam zdravstveni sistem Crne Gore. Očekivani rast broja inficiranih, ukoliko se ne bi sprovele restriktivne preventivne mjere, među kojima i privremena zabrana obavljanja ugostiteljske djelatnosti, u cilju ograničavanja okupljanja stanovništva u zatvorenim i na otvorenim javnim mjestima, predstavljao bi realnu opasnost da zdravstveni sistem Crne Gore bude doveden do kolapsa i nemogućnosti da pruži pomoć oboljelim pacijentima, a što bi imalo nesagledive štetne posljedice po zdravlje građana i uopšte javnozdravstveni interes. I ovdje ističemo da je trajanje ovih mjera privremenog karaktera i da se primjenjuju samo dok traje vanredna situacija, odnosno dok postoji opasnost od unošenja zarazne bolesti u zemlju, odnosno od širenja zarazne bolesti zbog koje su mjere uvedene.

Što se tiče navoda da odredbe čl. 53, 54 i 55 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti imaju diskriminatorni karakter, ukazujemo da smisao i cilj osporenih odredaba nije selektivna zabrana obavljanja djelatnosti, već ograničavanje okupljanja stanovništva na javnim mjestima, a ugostiteljski objekti su mjesta u kojima se građani okupljaju u većem broju i borave duži vremenski period. Trenutna epidemiološka situacija pokazala je neophodnost propisivanja zabrana i ograničenja jer je zarazna bolest izazvana novim koronavirusom veoma opasna zarazna bolest, lako prenosiva respiratornim putevima, sa velikim brojem smrtnih ishoda. Ugostiteljski objekti su, kako u Crnoj Gori, tako i širom svijeta prepoznati kao mjesta pogodna za širenje ove opasne zarazne bolesti, iz kojih razloga se moralo pristupiti preduzimanju mjera, zabrane i ograničavanja obavljanja ugostiteljske djelatnosti, i ne samo ugostiteljske već i niza drugih (trgovinskih, uslužnih, frizerskih, kozmetičarskih, sportskih, kulturnih, obrazovnih i sl.), sa ograničenim periodom trajanja. Imajući u vidu navedeno, ne može se ni u kom slučaju govoriti o diskriminaciji, tim prije što ne postoji nijedan osnov diskriminacije u smislu člana 2 stav 2 Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni list CG“, br. 46/10, 18/14 i 42/17), kojim je propisano da je diskriminacija svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima.

Iz istih razloga ne stoje navodi da se ovim odredbama povređuje sloboda preduzetništva i pravo na rad, tim prije što je članom 59 stav 2 Ustava propisano da se sloboda preduzetništva može ograničiti samo, između ostalog, ako je to neophodno radi zaštite zdravlja ljudi, kao što je to u konkretnom slučaju sprječavanje prenošenja i zaštita stanovništva od zaraznih bolesti. U prilog tome je odredba člana 70 Ustava kojom je, između ostalog, utvrđeno da država štiti potrošača, te da su zabranjene radnje kojima se narušava zdravlje potrošača.

Iz navedenog proizilazi da osporene odredbe čl. 53, 54 i 55 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti imaju jedino za cilj ostvarivanje ustanovog prava svakog građanina na zaštitu zdravlja.

Pored izloženog, smatramo da su odredbe čl. 53, 54 i 55 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti usaglaše sa potvrđenim međunarodnim ugovorima,

odnosno Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja propisuje da svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i učlanjuje se u njega radi zaštite svojih interesa, da se za vršenje ovih prava neće postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti ili javne bezbjednosti, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih, pri čemu se ne sprječava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave (član 11).

Iz iznijetih razloga, smatramo da nema osnova za prihvatanje inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 53, 54 i 55 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Službeni list CG", br. 12/18 i 64/20), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela NVO "Ugostitelji Crne Gore" iz Podgorice, preko punomoćnika Dražena Milačića, advokata iz Podgorice.

MINISTARKA,
dr Jelena Borovinić Bojović