



Vlada Crne Gore
Generalni
sekretarijat



Broj: 11-011/26-1388/3

Podgorica, 23. april 2026. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospođa Snežana Armenko, predsjednik

PODGORICA

Na sjednici održanoj 16. aprila 2026. godine, Vlada Crne Gore razmotrila je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti člana 42 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni list Crne Gore“, broj 2/26), koji je Ustavnom sudu Crne Gore podnijelo Nevladino udruženje „Roditelji“ iz Podgorice i Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti čl. 41 i 42 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni list Crne Gore“, broj 2/26), koji je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Bojan Vuković iz Nikšića, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

Povodom navedenog materijala, Vlada Crne Gore daje

MIŠLJENJE

Nevladino udruženje „Roditelji“ podnijelo je Inicijativu za ocjenu ustavnosti odredbe člana 42 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni list CG“, broj 2/26), zbog sumnje da je u suprotnosti sa Ustavom Crne Gore i potvrđenim međunarodnim konvencijama. Osporenom odredbom člana 42 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisano je da dijete ne može biti upisano, odnosno boraviti u javnim i privatnim predškolskim ustanovama ukoliko nije sprovedena obavezna vakcinacija u skladu sa Programom, osim u slučaju postojanja trajne medicinske kontraindikacije, navodi se u inicijativi. Nadalje, navodi se da je Ustavom Crne Gore propisano da država obezbjeđuje posebnu zaštitu

djece. Osporenom odredbom dijete predškolskog uzrasta biva isključeno iz sistema predškolskog vaspitanja i obrazovanja zbog odluke o vakcinaciji, koju donosi roditelj ili staratelj. Dijete nije nosilac zakonske obaveze vakcinacije, ali snosi neposrednu posljedicu njenog neispunjenja. U inicijativi se navodi da je takvo normativno rješenje suprotno principu najboljeg interesa djeteta i ustavnoj obavezi posebne zaštite djece. Pravo djeteta na zdravstvenu zaštitu i pravo na obrazovanje i razvoj predstavljaju prava jednakog ranga koja se ne mogu međusobno uslovljavati. Osporenom zakonskom odredbom zakonodavac je dao primat jednom ustavnom pravu, ograničavajući drugo. U inicijativi se takođe navodi da je Ustavom Crne Gore propisano da se ljudska prava mogu ograničiti samo ako je to neophodno u demokratskom društvu i u mjeri koja je srazmjerna svrsi ograničenja. Iako zaštita javnog zdravlja predstavlja legitiman cilj, osporena mjera ne ispunjava zahtjev proporcionalnosti a šteta koja se nanosi djetetu isključenjem iz predškolskog obrazovanja je nesrazmjerno veća od koristi koja se želi postići. Nadalje, navodi se da su Zakonom već propisane novčane sankcije za roditelje koji ne obezbjeđuju vakcinaciju djeteta, te uvođenjem dodatne posljedice – isključenje djeteta iz predškolske ustanove, dolazi do kumulativnog djelovanja mjera, pri čemu dijete snosi dvije negativane posljedice zbog iste odluke odraslih, pa je takvo rješenje prekomjerno i nesrazmjerno. Takođe, navodi se da se osporenom odredbom proizvode naročito teške posljedice po djecu iz ranjivih grupa. U inicijativi se predlaže privremena mjera obustave izvršenja pojedinačnih akata i radnji donijetih na osnovu člana 42 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, do donošenja konačne odluke. Podnosilac inicijative predlaže da Ustavni sud donese odluku kojom će utvrditi da odredba člana 42 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore i potvrđenim međunarodnim konvencijama, te da prestaje da važi danom objavljivanja u „Službenom Slistu Crne Gore“.

Podnosilac inicijative Bojan Vuković iz Nikšića je takođe podnio inicijativu za ocjenu ustavnosti čl. 41 i 42 i povezanih odredbi Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni list CG“, broj 2/26), u kojoj navodi da ove odredbe predstavljaju povredu suštine ustavnog poretka. Navodi da se Zakonom uspostavlja normativni model u kojem država, bez individualizacije vanvremenskog ograničenja i vanrednih epidemioloških okolnosti, nameće obaveznu medicinsku intervenciju nad djecom i roditeljima i oduzima stvarnu slobodu odlučivanja, pod prijetnjom faktičke sankcije – isključenja djece iz sistema predškolskog vaspitanja i obrazovanja.

Takvo zakonsko rješenje uvodi model normativne prinude nad tijelom, što je u direktnoj koliziji sa osnovnim vrijednostima ustavnog poretka: ljudskim dostojanstvom, autonomijom ličnosti i vladavinom prava. Osporene odredbe predstavljaju povredu apsolutnih ustavnih vrijednosti: telesni integritet i ljudsko dostojanstvo i krše načelo srazmjernosti i nužnosti. U inicijativi se navodi da se donošenjem podzakonskog akta, kojim se uređuju bitni elementi potvrde o vakcinaciji, krši načelo zakonitosti. Takođe, podnosilac inicijative navodi da se ovim normativnim rješenjem vrši povreda Evropske konvencije o ljudskim pravima i Konvencije UN o pravima djeteta, kao i međunarodnih preporuka. Podnosilac inicijative predlaže da Ustavni sud utvrdi da su članovi 41 i 42 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti u suprotnosti sa Ustavom Crne Gore, ukine osporene odredbe u cjelini i obustavi njihovu primjenu do donošenja konačne odluke.

Vlada smatra da nema osnova za prihvatanje navedenih inicijativa i s tim u vezi ističe sljedeće:

Crna Gora se suočava sa ogromnim izazovima u prihvatanju imunizacije, koji su detektovani od 2014. godine, ali su izrazito naglašeni nakon početka pandemije COVID-19. Ti izazovi se najbolje vide u obuhvatima vakcinacije, gdje je došlo do pada obuhvata vakcinacije, skoro svim vakcinama i revakcinama iz redovnog Programa imunizacije, iako je jedanaest vakcina obavezno. Obuhvat prvom dozom MMR vakcine posljednjih godina, prema zvaničnim podacima SZO, najniži je u Evropi i među najnižim u svijetu. Takođe, dugogodišnji trend odlaganja vakcinacije prerastao je u trend izbjegavanja kod značajnog broja roditelja, pa je osim izrazitog pada obuhvata među najmlađom predškolskom djecom doveo i do toga da već tri godine oko 15% djece ulazi u osnovnu školu bez ijedne doze MMR vakcine. Trend pada obuhvata MMR vakcinom sve više zahvata i druge vakcine. Najviše zabrinjava pad obuhvata vakcinacije u predškolskom uzrastu. S obzirom na visok rizik od širenja infektivnih bolesti u kolektivima predškolske djece, epidemiološki rizik je upravo tu najveći i treba biti prioritet u popravljaju situacije.

S tim u vezi, neophodno je bilo unaprijediti pravni okvir za sprovođenje imunopofilakse, uključujući jasnije definisanje obaveznih i preporučenih imunizacija i propisivanje mjere ograničavanja boravka djece u predškolskim vaspitno-obrazovnim ustanovama. S obzirom na postojanje uporednih primjera i iskustava drugih zemalja, mjera iz člana 42 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti primarno se odnosi na kolektive koji nijesu obavezni – na predškolske ustanove. Mjera je epidemiološki opravdana, jer je kolektivni imunitet sve slabiji, a rizik sve veći da u narednom periodu dođe

do ozbiljnih zdravstvenih posljedica, pri čemu može biti ugroženo zdravlje djece.

U Stavu Zaštitinika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, povodom donošenja Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, objavljenom na web stranici Zaštitinika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, 5. februara 2026. godine navedeno je da kada je riječ o obaveznoj imunizaciji djece, zapaža se da je tokom 2025. godine i prethodnih godina u Crnoj Gori zabilježen veliki pad obuhvata vakcinacijom svim vakcinama iz redovnog kalendara imunizacije, na koju situaciju su u više navrata upozoravali epidemiolozi i drugi nadležni iz Instituta za javno zdravlje, ističući da vakcinacija nije samo čin individualne zaštite, već i čin solidarnosti i odgovornosti radi bolje zaštite kolektiva. Zaštitnik podsjeća da u vezi sa obaveznom imunizacijom te uslovljavanjem pohađanja obrazovanja, postoji i praksa Evropskog suda za ljudska prava koja u predmetu protiv Češke (2021) ocjenjuje da obavezna vakcinacija djece protiv devet bolesti (difterija, tetanus, dečija paraliza i dr.) zadire u pravo na privatnost, ali ne predstavlja kršenje člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima kad je riječ o „pravu na poštovanje privatnog života“. Pomenuti Sud je zaključio da je miješanje u prava aplikanata bilo u skladu sa važećim zakonima Češke, kao i da je težilo legitimnom cilju – zaštiti od bolesti koje mogu uzrokovati ozbiljne rizike po zdravlje građana. Sud je ukazao da se uprkos obaveznoj vakcinaciji, ona ne može direktno nametnuti, te se sprovodi indirektno, primjenom određenih sankcija. Mjeru kojom se nevakcinisanoj djeci uskraćuje mogućnost pohađanja predškolskog obrazovanja i vaspitanja, Sud je smatrao posljedicom koja je jasno predviđena primarnim zakonodavstvom usled nepridržavanja opšte zakonske dužnosti i koja ima za cilj zaštitu zdravlja male djece, te je shodno tome i njen karakter zaštitne, a ne kaznene prirode. Kada je riječ o uporednoj praksi kod ograničavanja obrazovanja nevakcinisanoj djeci, Zaštitnik je u saznanju da su pojedine države u okruženju, zbog pada obuhvata obaveznom imunizacijom, izmijenile zakonske regulative, pa tako Republika Hrvatska uslovljava boravak u vrtićima vakcinacijom, Republika Srbija uslovljava pohađanje, boravak u predškolskim i školskim ustanovama, kao i ustanovama za smještaj djece bez roditeljskog staranja. Imajući u vidu da je veoma nizak obuhvat vakcinacije djece, država treba da preduzme sve raspoložive mehanizme, kako bi se zaštitilo pravo djece na život, opstanak i razvoj, koje se smatra osnovnim principom prava djeteta, a mnogi su stava da je pravo na život, opstanak i razvoj djeteta, značajnije ne samo od ostalih prava djeteta, već i od ostalih principa. Takođe, ovo pravo se smatra imperativnom normom (*jus cogens*), te proizvodi obaveze i za države koje nijesu ratifikovale međunarodne ugovore kojima se ono štiti. Zaštitnik, na

osnovu svega navedenog, cijeni da država ima pravo da propiše mjere, preduzima i druge raspoložive aktivnosti da bi se zaštitilo zdravlje djece, te oklonile nedoumice koje prate ovo pitanje a u cilju postizanja boljih rezultata u zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.

Imajući u vidu navedeno, Vlada smatra da odredbe čl. 41 i 42 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni list CG“, broj 2/26) nijesu u suprotnosti sa Ustavom Crne Gore, iz čega proizilazi da nema osnova za prihvatanje inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba, koje su Ustavnom sudu Crne Gore podnijeli Nevladino udruženje „Roditelji“ iz Podgorice i Bojan Vuković iz Nikšića.

PREDSJEDNIK
Mr Milojko Spajić

