



Ministarstvo zdravlja



Broj: 4-040/26-2888/2

Podgorica, 3. jula 2026. godine

VLADA CRNE GORE

Povodom Inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 41 i 42 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni list CG“, broj 2/26), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela Alternativa Crna Gora, sa sjedištem u Podgorici, Ministarstvo zdravlja daje sljedeće

MIŠLJENJE

Alternativa Crna Gora podnijela je Ustavnom sudu Crne Gore Inicijativu za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 41 i 42 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni list CG“, broj 2/26), jer smatra da su u suprotnosti sa Ustavom Crne Gore i potvrđenim međunarodnim konvencijama.

Naime, u inicijativi se navodi se da je odredbama čl. 41 i 42 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisano da je sprovedena obavezna vakcinacija uslov za boravak djece u javnim i privatnim predškolskim ustanovama osim u slučaju postojanja trajne medicinske kontraindikacije. Međutim, ističe se da se ne osporava značaj vakcinacije kao javnozdravstvene mjere, niti pravo države da štiti javno zdravlje, kao i da predmet inicijative nije rasprava o medicinskoj opravdanosti vakcinacije, već je ustavnopravno pitanje da li država, radi ostvarivanja cilja zaštite javnog zdravlja, može uskratiti djetetu pristup predškolskom obrazovanju i socijalizaciji zbog odluke roditelja o medicinskoj intervenciji. Ustav Crne Gore garantuje zaštitu privatnog i porodičnog života, dok Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda štiti pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života. Dalje, u inicijativi se navodi da je Evropski sud za ljudska prava u predmetu Solomakhin protiv Ukrajine jasno utvrdio da vakcinacija predstavlja miješanje u fizički integritet pojedinca i pravo na privatni život. Osporene odredbe stvaraju situaciju u kojoj roditelj formalno ima pravo da odbije vakcinaciju, ali istovremeno gubi mogućnost da njegovo dijete koristi pravo na boravak u predškolskoj ustnovi i da takav mehanizam predstavlja oblik indirektno prinude, koji zahtijeva posebnu



ustavnu kontrolu. Jedno od temeljnih načela Konvencije UN o pravima djeteta je da najbolji interes djeteta mora predstavljati primarno razmatranje u svim postupcima koji se odnose na djecu. Navodi se da osporene odredbe dovode do situacije u kojoj posljedice ne snosi roditelj koji je donio odluku, već dijete i takvo zakonsko rješenje otvara ozbiljno pitanje usklađenosti sa principom najboljeg interesa djeteta. Takođe, boravak u vrtiću predstavlja važan dio pripreme za školovanje, socijalnog razvoja i uključivanje djeteta u društvenu zajednicu, a osporene odredbe faktički uskraćuju pristup ovom sistemu određenoj grupi djece, čime se otvara pitanje da li je zakonodavac uspostavio nesrazmjerno ograničenje prava djece radi ostvarivanja javnozdravstvenog cilja. Podnosilac inicijative smatra da osporene odredbe predstavljaju nesrazmjerno ograničenje ljudskih prava, stvaraju oblik indirektno prinude na medicinsku intervenciju, posljedice prebacuju na dijete umjesto na roditelja koji donosi odluku i da dovode u pitanje princip najboljeg interesa djeteta. Na osnovu svega navedenog, podnosilac inicijative predlaže da Ustavni sud utvrdi da odredbe čl. 41 i 42 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti nijesu u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, Konvencijom o ljudskim pravima i biomedicini i Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima djeteta i da ukine osporene odredbe ili ih stavi van snage u dijelu kojim se vakcinacija propisuje kao uslov za boravak djece u predškolskim ustanovama.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje navedene inicijative i s tim u vezi ističemo 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. Međutim, 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 da bude prioritet u popravljajući situacije. S tim u vezi, bilo je neophodno unaprijediti pravni okvir za sprovođenje imunoprofilakse, 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 Mišljenju Zaštitinika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, povodom donošenja Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, objavljenom na internet stranici tog organa, 5. februara 2026. godine navedeno je da se, kad je riječ o obaveznoj imunizaciji djece, zapaža 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 iz Instituta za javno zdravlje Crne Gore, ističući da vakcinacija nije samo čin individualne zaštite, već i čin solidarnosti i odgovornosti radi bolje zaštite kolektiva. Nadalje, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore podsjeća da u vezi sa obaveznom imunizacijom i 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“. Ovaj 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, već se ona sprovodi indirektno, primjenom određenih sankcija. Mjeru kojom se nevakcinisanoj djeci uskraćuje mogućnost pohađanja predškolskog obrazovanja i vaspitanja, ovaj sud je smatrao posljedicom koja je jasno predviđena primarnim zakonodavstvom usljed nepridržavanja opšte zakonske dužnosti i koja ima za cilj zaštitu zdravlja male djece, pa je shodno tome i njen karakter zaštitne, a ne kaznene prirode. Kad 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 svoje propise, pa tako Republika Hrvatska uslovljava vakcinacijom boravak u vrtićima, 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



Ministarstvo zdravlja



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

Imajući u vidu navedeno, smatramo 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 i da nema osnova za prihvatanje Inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela Alternativa Crna Gora.

Ministar,

dr Vojislav Šimun

Vojislav Šimun