

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 04-5622/4
Podgorica, 11. februar 2021. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospodin Budimir Šćepanović, predsjednik

PODGORICA

Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj dana 4. februara 2021. godine razmotrila **Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 54 stav 1 tačka 1 i člana 55 stav 1 tačka 4 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni list CG“, br. 12/18 i 64/20), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela NVO Centar za građanske slobode „CEGAS“, sa sjedištem u Podgorici, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.**

S tim u vezi Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

U Inicijativi se navodi da se članom 54 stav 1 tačka 1 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisuje mogućnost donošenja naredbe o zabrani okupljanja na javnim mjestima, a članom 55 stav 1 tačka 4 ovog zakona zabrana okupljanja stanovništva u zatvorenim i na otvorenim javnim mjestima, radi sprečavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprečavanja prenošenja u druge zemlje i, s tim u vezi, smatra se da se – gledano sa stanovišta slobode mirnog okupljanja – ne radi o privremenom ograničenju slobode okupljanja, već o zabrani (ukidanju u cjelosti) prava na mirno okupljanje. S tim u vezi, ističe se da se članom 52 Ustava Crne Gore jemči sloboda mirnog okupljanja, bez odobrenja, uz prethodnu prijavu nadležnom organu, te da se sloboda okupljanja može privremeno ograničiti odlukom nadležnog organa radi sprečavanja nereda ili vršenja krivičnog djela, ugrožavanja zdravlja, morala ili radi bezbjednosti ljudi i imovine, u skladu sa zakonom. Nadalje, navodi se da Ustav kroz odredbe čl. 24 i 25 bliže uređuje ovu materiju i omogućava privremenu suspenziju određenih ljudskih prava i sloboda garantovanih Ustavom, među kojima je i sloboda

okupljanja. Međutim, smatra se i sljedeće: da bi suspenzija bila ustavno-pravno dozvoljena, Ustav propisuje posebne okolnosti, odnosno proglašeno ratno ili vanredno stanje čije proglašavanje otvara prostor da se uđe u polje ograničenja ljudskih prava, pa sve do njihove privremene suspenzije uredbama sa zakonskom snagom (čime se zadovoljava norma iz člana 52 – „u skladu sa zakonom“), te da je članom 101 Ustava propisano da Vlada Crne Gore može za vrijeme ratnog ili vanrednog stanja donositi uredbes sa zakonskom snagom ako Skupština Crne Gore nije u mogućnosti da se sastane.

Vlada smatra da osporene odredbe člana 54 stav 1 tačka 1 i člana 55 stav 1 tačka 4 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti nijesu nesaglasne sa Ustavom.

Naime, članom 54 stav 1 tačka 1 Zakona propisano je da Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore, u slučajevima iz člana 53 ovog zakona, može da naredi zabranu okupljanja na javnim mjestima (radi se o slučaju vanrednih situacija), a članom 55 stav 1 tačka 4 Zakona propisano je da Ministarstvo zdravlja, radi sprečavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprečavanja prenošenja u druge zemlje, na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore, može da, kao mjeru za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti, naredi zabranu okupljanja stanovništva u zatvorenim i na otvorenim javnim mjestima.

Ustavom je propisano: 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) i da se sloboda okupljanja može privremeno ograničiti odlukom nadležnog organa radi sprečavanja nereda ili vršenja krivičnog djela, ugrožavanja zdravlja, morala ili radi bezbjednosti ljudi i imovine, u skladu sa zakonom (član 52 stav 2).

Saglasno navedenim ustavnim određenjima, Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti uređene su, pored ostalog, zaštita stanovništva od zaraznih bolesti u Crnoj Gori i mjere za njihovo sprečavanje, suzbijanje i iskorjenjivanje. S tim u vezi, propisano je da se zaštita stanovništva od zaraznih bolesti vrši sprovođenjem opštih, posebnih, vanrednih i drugih mjera u skladu sa zakonom.

Vanredne mjere su uređene odredbama čl. 53, 54 i 55 Zakona tako što je propisano sprovođenje mjera u vanrednim situacijama i sprečavanje

unošenja zaraznih bolesti u zemlju i njihovog prenošenja u druge zemlje. Naime, članom 53 stav 1 Zakona definisana je vanredna situacija povodom koje su odredbama čl. 54 i 55 Zakona propisane mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti.

Vanredna situacija je 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.

Dakle, iz navedene odredbe proizilazi da se vanrednom situacijom smatra i epidemija zarazne bolesti, pa je u vezi s tim odredbama Zakona koje se Inicijativom osporavaju propisano da Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore može da naredi zabranu okupljanja na javnim mjestima, a radi sprečavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprečavanja prenošenja u druge zemlje, može da naredi i zabranu okupljanja stanovništva u zatvorenim i na otvorenim javnim mjestima.

Pri tome, Vlada smatra da se prilikom propisivanja navedenih mjera u uslovima pojave epidemije zarazne bolesti kao vanredne situacije vodilo računa o obimu i mjeri koja je neophodna da bi se zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno, saglasno članu 24 Ustava.

Naime, sa sigurnošću se može reći da je mjera ograničavanja okupljanja stanovništva u zatvorenim i na otvorenim javnim mjestima neophodna i proporcionalna riziku od prenosa zarazne bolesti, ali i značaju zaštite javnog zdravlja, u skladu sa predlogom Instituta za javno zdravlje Crne Gore i u skladu sa epidemiološkom situacijom, imajući u vidu da je realno i medicinski potvrđeno došlo do opšteg ugrožavanja prava na život i zdravlje svakog građanina, a mjera zabrane okupljanja u odnosu na mjesto i broj ljudi nije se mogla i ne može se propisati zakonom, već je zakonom dato ovlašćenje Ministarstvu zdravlja da, na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore, naredbom zabrani okupljanje stanovništva na otvorenim i zatvorenim javnim mjestima, što ne podrazumijeva apsolutnu zabranu, već ograničenje okupljanja pod određenim uslovima, o čemu svjedoče dosad donijete naredbe.

U prilog izloženom, Vlada posebno naglašava medicinske i naučne tvrdnje u pogledu novog koronavirusa, koje su ukazivale na izuzetnu virulentnost i prenosivost koje, zbog eksponencijalnog rasta broja zaraženih

u vrijeme pandemije, predstavljaju realnu opasnost i za sam zdravstveni sistem Crne Gore. Očekivani rast broja inficiranih bi, ukoliko se ne bi sprovele restriktivne preventivne mjere, među kojima i zabrana okupljanja stanovništva u zatvorenim i na otvorenim javnim mjestima, predstavljao realnu opasnost da se zdravstveni sistem Crne Gore dovede do kolapsa i nemogućnosti da pruži pomoć oboljelim pacijentima, a što bi imalo nesagledive štetne posljedice. Trajanje ovih mjera je privremenog karaktera, dok traje vanredna situacija, odnosno dok postoji opasnost od unošenja zarazne bolesti u zemlju odnosno od širenja zarazne bolesti zbog koje su mjere uvedene.

Kako smo istakli, ograničenje sloboda i prava, konkretno – ograničenje okupljanja na javnim mjestima u slučaju pojave epidemije zarazne bolesti koja, saglasno Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, predstavlja vanrednu situaciju koja je zakonom propisana na osnovu člana 24 Ustava, a ne na osnovu člana 25 Ustava, kojim se propisuje ograničenje ljudskih prava i sloboda za vrijeme vanrednog stanja čije je uvođenje uređeno članom 133 Ustava.

Takođe, Vlada smatra da su odredbe člana 54 stav 1 tačka 1 i člana 55 stav 1 tačka 4 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti usaglašene sa potvrđenim međunarodnim ugovorima, odnosno ratifikovanom Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 9/3 i 5/5), 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, pri čemu 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 sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih, pri čemu se ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave (član 11).

Imajući u vidu navedeno, Vlada predlaže Ustavnom sudu Crne Gore da ne prihvati Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 54 stav 1 tačka 1 i člana 55 stav 1 tačka 4 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni list CG“, br. 12/18 i 64/20), koju je podnijela NVO Centar za građanske slobode „CEGAS“ sa sjedištem u Podgorici.

PREDSJEDNIK
Prof. dr Zdravko Krivokapić

