



Broj: 1-040/20-1171

20. maja 2020. godine

## VLADA CRNE GORE

## PODGORICA

**Predmet:** Mišljenje na Predlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti naredbi o sprovođenju mjera za sprječavanje infekcije izazavane novim koronavirusom i za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa i njihovih izmjena i dopuna, koje je na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore donijelo Ministarstvo zdravlja u periodu od 13. marta 2020. godine do 31. marta 2020. godine.

Aktom Ustavnog suda Crne Gore U-II br. 23/20 od 22. aprila 2020. godine, Ministarstvu zdravlja dostavljen je Predlog pet poslanika u Skupštini Crne Gore (Andrija Mandić, Nebojša Medojević, Milan Knežević, Milutin Đukanović i Branka Bošnjak) kojim je pokrenut postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti naredbi o sprovođenju mjera za sprječavanje infekcije izazvane novim koronavirusom i za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa i njihovih izmjena i dopuna koje je, na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore, donijelo Ministarstvo zdravlja, u periodu od 13. marta 2020. godine do 31. marta 2020. godine. S tim u vezi, dajemo sljedeće

### MIŠLJENJE

Podnosioci predloga za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti navode da Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore, tačnije nelegitimnog Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti, od 13. marta 2020. godine donosi naredbe kojima suspenduje odredbe mnogih važećih zakona, pa čak i Ustava Crne Gore.

Naredbe koje se osporavaju predmetnim predlogom su:

- 1) Naredba o sprovođenju mjera za sprječavanje infekcije izazvane novim koronavirusom ("Službeni list CG", broj 14/20);
- 2) Naredba o dopuni Naredbe o sprovođenju mjera za sprječavanje infekcije izazvane novim koronavirusom ("Službeni list CG", broj 14/20);

- 3) Naredba o zabrani putovanja putnika iz Crne Gore avio saobraćajem na sjever Republike Italije u Milano i Bolonju kao i ulazak putnika iz tih destinacija u Crnu Goru ("Službeni list CG", broj 14/20);
- 4) Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 14/20);
- 5) Naredba o dopuni Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 15/20);
- 6) Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 15/20);
- 7) Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 16/20);
- 8) Naredba o dopuni Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 17/20);
- 9) Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 17/20);
- 10) Naredba o dopuni Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 18/20);
- 11) Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 18/20);
- 12) Naredba o dopuni Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 18/20);
- 13) Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 19/20);
- 14) Naredba o izmjeni i dopuni Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 19/20);
- 15) Naredba o izmjenama i dopunama Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 20/20);
- 16) Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 21/20);
- 17) Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 22/20);
- 18) Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 23/20);
- 19) Naredba o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID 19 ("Službeni list CG", broj 24/20);
- 20) Naredba o dopuni Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 24/20);

- 21) Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 25/20);
- 22) Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 26/20);
- 23) Naredba o izmjeni Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 27/20).

Napominjemo da su predmetne naredbe donijete od strane Ministarstva zdravlja, na osnovu člana 55 stav 1 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Službeni list CG", broj 12/18), na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore. Takođe, neosnovani su navodi da su naredbe donijete na predlog Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti, čija se legitimnost osporava imajući u vidu da je ovo tijelo rješenjem obrazovao ministar zdravlja, na osnovu člana 56 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list CG", br. 87/18, 38/19 i 18/20), a ne na osnovu člana 10 stav 5 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.

Naime, rješenjem kojim je obrazovano Nacionalno koordinaciono tijelo za zarazne bolesti, saglasno članu 56 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, a kojim je propisano da se za vršenje poslova u okviru kojih se zahtijeva stručna saradnja državnih službenika iz različitih unutrašnjih organizacionih jedinica, mogu obrazovati projektne grupe, timovi ili drugi odgovarajući oblici rada, a da projektну grupu, tim ili drugi oblik rada obrazuje, pored potpredsjednika Vlade Crne Gore i ministar, odnosno starješina organa uprave. Aktom o obrazovanju ovog tijela određen je zadatak, da:

- 1) razmatra izvještaje i informacije Instituta za javno zdravlje Crne Gore o praćenju i razvoju epidemiološke situacije, u vezi novog koronavirusa;
- 2) predlaže donošenje naredbi za preduzimanje privremenih mjera, radi sprječavanja unošenja u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, kao i zaštite stanovništva od novog koronavirusa, u skladu sa zakonom i s tim u vezi daje odgovarajuće preporuke;
- 3) obrazuje operativne štabove za praćenje izvršavanja naredbi koje donosi Ministarstvo zdravlja i Nacionalno koordinaciono tijelo;
- 4) preduzima mjere i aktivnosti za obezbjeđivanje prostora, opreme i sredstava za realizaciju mjera radi sprječavanja pojave i širenja zarazne bolesti novog koronavirusa;
- 5) u skladu sa razvojem epidemiološke situacije u Crnoj Gori predlaže i druge mjere, koje se odnose na novi koronavirus.

Odredbama člana 133 Ustava Crne Gore utvrđeni su slučajevi u kojima postoji mogućnost (ali ne i obaveza) uvođenja vanrednog stanja. Takođe, članom 39 stav 2 Ustava Crne Gore utvrđeni su slučajevi kada je moguće, u skladu sa zakonom, ograničiti slobodu kretanja, nastanjivanja i napuštanja Crne Gore, a što je moguće učiniti i u slučaju sprječavanja širenja zaraznih bolesti (što je konkretno slučaj). Pored ovog ograničenja prava, utvrđena je i mogućnost ograničavanja okupljanja, odlukom nadležnog organa radi širenja zaraznih bolesti, ugrožavanja zdravlja, a širenje zarazne bolesti je ozbiljan vid ugrožavanja ljudskog zdravlja. Takođe, napominjemo da je odredbama člana 70 Ustava Crne Gore utvrđeno da država štiti potrošača, te da su zabranjene radnje kojima se narušava zdravlje

potrošača. Sve osporene naredbe imaju zakonit cilj i ustavno pravo svakog građanina - zaštita zdravlja.

U smislu navedenih odredaba Ustava Crne Gore, članom 55 stav 1 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti 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, i to:

- 1) zabranu putovanja u zemlju u kojoj vlada epidemija zarazne bolesti;
- 2) uslove putovanja za lica koja putuju u zaražena područja ili dolaze iz takvih područja;
- 3) zabranu odnosno ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom određenom zaraznom bolešću, odnosno epidemijom te zarazne bolesti;
- 4) zabranu okupljanja stanovništva u zatvorenim i na otvorenim javnim mjestima;
- 5) ograničavanje ili zabranu prometa pojedinih vrsta roba i proizvoda;
- 6) zdravstveni nadzor nad saobraćajnim sredstvima u međunarodnom saobraćaju i nad putnicima i njihovim stvarima na granici;
- 7) sprovođenje vanredne vakcinacije;
- 8) 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; i
- 9) druge mjere po epidemiološkim indikacijama.

U ovom slučaju, posebno naglašavamo da ova zakonska odredba ne zahtijeva vanredno stanje za propisivanje mjera ministarstva, a odredbom člana 55 stav 2 Zakona propisano je da propisane mjere traju najduže dok postoji opasnost od unošenja zarazne bolesti u zemlju, odnosno od širenja zarazne bolesti zbog koje su mjere uvedene, u skladu sa procjenom epidemiološke situacije.

Dakle, Ministarstvo zdravlja je kao nadležni organ, saglasno navedenim odredbama Ustava Crne Gore i Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, donijelo osporene naredbe radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, štiteći javno zdravlje i javni interes.

Mjere propisane osporenim naredbama su zasnovane na Ustavu i Zakonu i sa sigurnošću se može reći da su neophodne i proporcionalne riziku prenosa zarazne bolesti i značaju zaštite javnog zdravlja, u skladu sa predlogom Instituta za javno zdravlje Crne Gore i u skladu su sa epidemiološkom situacijom, imajući u vidu da je, realno i medicinski potvrđeno, došlo do opšteg ugrožavanja prava na život i zdravlje svakog građanina. U ovom slučaju, posebno naglašavamo medicinske i naučne tvrdnje u pogledu novog koronavirusa koje su ukazivale na izuzetnu virulentnost i prenosivost, koja je zbog eksponencijalnog rasta broja zaraženih u vrijeme pandemije predstavljala realnu opasnost i za sam zdravstveni sistem Crne Gore. Očekivani rast broja inficiranih, ukoliko se ne bi sprovele restriktivne preventivne mjere, predstavljao je 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. Radi toga, a na osnovu ustavnih i zakonskih ovlaštenja i obaveza, Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore je naredbama propisivalo privremene mjere, radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti.

Zakonitost privremene mjere samoizolacije sadržana je u odredbi člana 55 stav 1 tačka 9 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i propisana je Naredbom za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list CG", broj 15/20), a podrazumijeva boravak u porodičnom smještaju uz praćenje

zdravstvenog stanja ovog lica, kao i svih članova domaćinstva koji se zadese u tom porodičnom smještaju od strane nadležne higijensko-epidemiološke službe, u trajanju od 14 dana (period inkubacije zarazne bolesti). U pitanju je jedna od opšteprihvaćenih mjera zaštite stanovništva od zaraznih bolesti i zdravstvenog nadzora nad licima nad kojima se sprovodi, u skladu sa rješenjem sanitarne inspekcije i u potpunosti korespondira navedenim ustavnim odredbama, u interesu javnog zdravlja i sprječavanja širenja zarazne bolesti novog koronavirusa.

Navodi podnosilaca Predloga koji se odnose na međusobnu povezanost osporenih naredbi sa Naredbom o proglašavanju epidemije zarazne bolesti COVID 19 ("Službeni list CG", broj 24/20) su neosnovani, imajući u vidu da se članom 55 stav 1 Zakona propisuju mjere za sprječavanje unošenja zarazne bolesti u zemlju i njihovog prenošenja u druge zemlje, bez uslovljavanja proglašavanjem epidemije. Takođe, navodi dati u odnosu na upotrebu pojma epidemije zarazne bolesti i epidemije od većeg epidemiološkog značaja su bez uticaja na zakonitost propisivanja i preduzimanja propisanih mjera.

Pored navedenog, naglašavamo da su neosnovani navodi podnosilaca predloga koji se odnose na povredu drugih zakonskih propisa iz oblasti saobraćaja i sl.

Praktična primjena propisanih mjera dovela je do praćenja i kontrole epidemiološke situacije, u smislu prenosa zarazne bolesti i broja zaraženih lica.

**Iz iznijetih razloga, smatramo da osporene naredbe nijesu suprotne Ustavu Crne Gore i zakonima, te da Ustavni sud Crne Gore treba da odbije predlog kojim je pokrenut postupak za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti.**

MINISTAR,  
dr Kenan Hrapović