



Broj: 1-040/20-3286

27. januara 2021. godine

VLADA CRNE GORE

PODGORICA

Povodom inicijative 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, Ministarstvo zdravlja, u saradnji sa Sekretarijatom za zakonodavstvo, 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 sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje i, s tim u vezi, smatra da se 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 sprječavanja 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 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 uredbе za zakonskom snagom, ako Skupština Crne Gore nije u mogućnosti da se sastane.

Smatramo 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 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, 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 sprječavanja 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 uređena je, pored ostalog, zaštita stanovništva od zaraznih bolesti u Crnoj Gori i mjere za njihovo sprječavanje, 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 sprječavanje 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 sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, može da naredi i zabranu okupljanja stanovništva u zatvorenim i na otvorenim javnim mjestima.

Pri tome, smatramo 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 prenosa zarazne bolesti 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 se nije mogla i ne može 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 do sad donijete naredbe.

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 zabrana 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. 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 to naprijed 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 je zakonom propisano 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, smatramo da su odredbe člana 54 stav 1 tačka 1 i člana 55 stav 1 tačka 4 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti usaglaše 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, 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 date inicijative.

MINISTARKA,
dr Jelena Borovinić Bojović