



Broj: 1-040/21-3663/4

21. oktobra 2021. godine

VLADA CRNE GORE

PODGORICA

Povodom inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 5 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni list CG“, broj 59/21) i člana 31 stav 3 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni list CG“, br. 12/18 i 64/20), koju su Ustavnom sudu Crne Gore podnijeli advokati Vanja Mugoša, Novica N. Jovović i drugi advokati iz Podgorice, Ministarstvo zdravlja, u saradnji sa Sekretarijatom za zakonodavstvo, daje sljedeće

MIŠLJENJE

U Inicijativi se ističe da su odredbe člana 5 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Službeni list CG", broj 59/21) i člana 31 stav 3 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Službeni list CG", br. 12/18 i 64/20) nesaglasne sa članom 59 (preduzetništvo), članom 139 (principi), članom 140 (ekonomski prostor i jednakost) i članom 145 (saglasnost pravnih propisa) Ustava Crne Gore, pa s tim u vezi, podnosilac inicijative predlaže da Ustavni sud Crne Gore prihvati ovu inicijativu i pokrene postupak ocjene ustavnosti navedenih odredaba zakona.

U odnosu na slobodu preduzetništva, principe ekonomskog uređenja i princip slobodne konkurencije, podnosioci inicijative ističu da je donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti došlo do ograničenja konkurencije i slobode preduzetništva, odnosno prava koja su garantovana Ustavom Crne Gore. Konkretno, smatraju da su navedene izmjene i dopune Zakona direktno suprotne ekonomskom uređenju Crne Gore, odnosno da na direktan način ugrožavaju i ograničavaju slobodnu konkurenciju i ravnopravan položaj na tržištu i to isključivo prema obliku svojine. Time se apsolutno narušava i ograničava slobodna konkurencija na strani privatnih privrednih subjekata. U konačnom, podstiče se neravnopravan, monopolski i dominantan položaj na tržištu na strani zdravstvenih ustanova koje osniva država, jer zdravstvene ustanove u vlasništvu države neće imati konkurenciju, budući da im je donošenjem ovakvog propisa omogućena značajna tržišna snaga kojom sprečavaju razvoj efikasne konkurencije na tržištu Crne Gore. Podnosioci inicijative zaključuju da donošenje osporenog zakona nanosi direktnu štetu pravnom poretku i izaziva negativne posljedice po pravni sistem, tim prije što će njegova praktična primjena uticati na do sada stečena prava i dovesti do pravne nesigurnosti.

Smatramo da odredbe člana 5 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i člana 31 stav 3 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti nijesu nesaglasne sa Ustavom Crne Gore.

Član 5 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni list CG“, broj 59/21), glasi:

„U članu 31 stav 3 poslije riječi: "nadležnoj zdravstvenoj ustanovi" zarez se briše i dodaju riječi: "čiji je osnivač država,".

Po usvojenoj dopuni, član 31 stav 3 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni list CG“, br. 12/18, 64/20 i 59/21) glasi:

„Obavezne zdravstvene preglede kategorija stanovništva, kliconoša i zaposlenih lica u objektima iz stava 1 ovog člana vrši doktor specijalista epidemiologije u Institutu i nadležnoj zdravstvenoj ustanovi čiji je osnivač država, a laboratorijsko ispitivanje vrši se u mikrobiološkoj laboratoriji tih zdravstvenih ustanova.“

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 stav 1 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); da se jemči sloboda preduzetništva i da se može ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine, prirodnih bogatstava, kulturne baštine ili bezbjednosti i odbrane Crne Gore (član 59); da se ekonomsko uređenje zasniva na slobodnom i otvorenom tržištu, slobodi preduzetništva i konkurencije, samostalnosti privrednih subjekata i njihovoj odgovornosti za preuzete obaveze u pravnom prometu, zaštiti i ravnopravnosti svih oblika svojine (član 139); da je teritorija Crne Gore jedinstven ekonomski prostor, da država podstiče ravnomjeran ekonomski razvoj svih njenih područja i da je zabranjeno narušavanje i ograničavanje slobodne konkurencije i podsticanje neravnopravnog, monopolskog ili dominantnog položaja na tržištu (član 140), kao i da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom (član 145).

Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti uređena je zaštita stanovništva od zaraznih bolesti, mjere za njihovo sprečavanje, suzbijanje i iskorjenjivanje, nadležni subjekti za njihovo sprovođenje, vršenje nadzora nad sprovođenjem ovog zakona, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti i, pored ostalog, propisano da se zaštita stanovništva od zaraznih bolesti vrši sprovođenjem opštih, posebnih, vanrednih i drugih mjera u skladu sa zakonom. U posebne mjere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, između ostalih, spadaju i zdravstveni pregledi određenih kategorija stanovništva, kliconoša i zaposlenih u objektima pod sanitarnim nadzorom, a podaci o obavljenim obavezanim zdravstvenim pregledima evidentiraju se u sanitarnoj knjižici, kao javnoj ispravi, koju su poslodavci dužni da čuvaju u poslovnim prostorijama objekta u kojem obavljaju djelatnost.

Članom 5 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, koji podnosioci inicijative osporavaju, dopunjen je član 31 stav 3 istog zakona na način da je precizirano da obavezne zdravstvene preglede kategorija stanovništva, kliconoša i zaposlenih lica u objektima iz stava 1 ovog člana vrši doktor specijalista epidemiologije u Institutu i nadležnoj zdravstvenoj ustanovi čiji je osnivač država, a laboratorijsko ispitivanje vrši se u mikrobiološkoj laboratoriji tih zdravstvenih ustanova.

Dakle, polazeći od posebnog javno-zdravstvenog interesa, naročito u vrijeme pandemije, odnosno epidemije lako prenosive zarazne bolesti u kojoj smo obavezni na mnogo veći oprez u odnosu na sprovođenje svih preventivnih mjera, usvojeno je rješenje da obavezne zdravstvene preglede određenih kategorija stanovništva, kliconoša i zaposlenih lica u objektima pod sanitarnim nadzorom, koji posluju hranom i drugim objektima koji predstavljaju rizik za pojavu i prenošenje zaraznih bolesti, mogu vršiti samo zdravstvene ustanove čiji je osnivač država.

Pored navedenog, ističemo i da su ovi pregledi dio epidemiološkog nadzora, a epidemiološki nadzor prati i proučava kretanje zaraznih bolesti i predstavlja stalno sistematsko prikupljanje podataka o zaraznim bolestima, bolničkim infekcijama, antimikrobnoj rezistenciji, faktorima koji doprinose njihovom nastanku i prenošenju, efektima mjera za njihovo sprečavanje i suzbijanje, obradu, analizu i tumačenje prikupljenih podataka, kao i upućivanje povratnih informacija učesnicima u prikupljanju podataka, informisanje stručne i druge javnosti u cilju sprečavanja pojave, kao i suzbijanje zaraznih bolesti, bolničkih infekcija i antimikrobne rezistencije, a što je decidno i propisano Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Takođe ističemo da zaposleni koji obavljaju djelatnost u navedenim objektima podliježu ovom zdravstvenom pregledu jer predstavljaju epidemiološki rizik i mogući su prenosioci zaraznih bolesti. U smislu navedenog, ne može se postavljati pitanje obavljanja ovih pregleda van zdravstvenih ustanova čiji je osnivač država, jer se mora uspostaviti korelativan odnos između prava i obaveza države, imajući u vidu da je država odgovorna za sprovođenje mjera, javno zdravlje i zdravlje građana.

Imajući naprijed navedeno u vidu, a u odnosu na navode da navedene odredbe Zakona dovode do ograničenja konkurencije i slobode preduzetništva, odnosno prava koja su garantovana Ustavom, tj. da ugrožavaju i ograničavaju slobodu konkurencije i ravnopravan položaj na tržištu, isključivo prema obliku svojine – kada je osnivač država i kada je osnivač privatni pravni subjekat ili fizičko lice, smatramo da se ni u kom slučaju ne može govoriti o ograničenju konkurencije i slobode preduzetništva, odnosno ugrožavanju i ograničavanju slobode konkurencije i ravnopravnog položaja na tržištu na način suprotan Ustavu, već da je cilj navedenih odredaba da se postigne zaštita zdravlja ljudi i javnog interesa. Podsjećamo da je zdravstvena djelatnost, kojom se obezbjeđuje sprovođenje i pružanje zdravstvene zaštite, djelatnost od javnog interesa i zasniva se na ustavnim principima da svako ima pravo na zdravstvenu zaštitu i da se u interesu zaštite javnog zdravlja mogu ograničiti Ustavom zajemčena prava, kao što su sloboda ispoljavanja vjerskih uvjerenja, pravo pristupa informacijama, sloboda okupljanja i sloboda preduzetništva, ali i druga prava i slobode kad je ograničenje propisano u svrhu zaštite zdravlja, što u konkretnom slučaju vezanom za osporene odredbe Zakona imamo kao primjer.

Dodatno, ističemo da i potvrđena Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", br. 9/03 i 5/05), dozvoljava ograničavanje određenih prava i sloboda kad je to u interesu javnog zdravlja.

Naročito ističemo Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, Dio III, Politike i unutrašnje mjere, Glava XIV Javno zdravlje, koji u članu 168 stav 1 utvrđuje da se prilikom utvrđivanja i sprovođenja svih politika i aktivnosti Unije obezbjeđuje visok nivo zaštite zdravlja ljudi, a da je djelovanje Unije, koje dopunjuje nacionalne politike, usmjereno na poboljšanje javnog zdravlja, sprečavanje fizičkih i mentalnih oboljenja i bolesti i otklanjanje uzroka opasnosti po fizičko i mentalno zdravlje. Nadalje, utvrđuje da takvo djelovanje obuhvata i borbu protiv velikih pošasti po zdravlje podsticanjem istraživanja njihovih uzroka, prenosa i sprečavanja, kao i informisanje o zdravlju i zdravstveno obrazovanje, i praćenje, rano upozoravanje i suzbijanje ozbiljnih prekograničnih prijetnji zdravlju, kao i da Unija dopunjuje djelovanje država članica na smanjenju oštećenja zdravlja uzrokovanih drogom, uključujući informisanje i sprečavanje.

Iz naprijed navedenog zaključujemo da pružanje zdravstvenih usluga koje su od interesa za javno zdravlje ima poseban tretman, kako prema Ustavu Crne Gore, tako i prema potvrđenim međunarodnim ugovorima, a i u zakonodavstvu Evropske unije. U vezi sa poslednjim ukazujemo i na to da je zaštita javnog zdravlja pitanje koje se uređuje domaćim zakonodavstvom i stvar je unutrašnjih politika država članica, dok oblast zaraznih bolesti uređuju propisi Evropske unije (kroz više obavezujućih odluka i drugih akata). Kako je osnovni princip evropskog zakonodavstva da države članice mogu, u skladu sa svojim osobenostima, tradicijom i sl. uređivati pojedina pitanja propisivanjem i strožih pravila, to je opredjeljenje Crne Gore da zdravstvene preglede određenih kategorija stanovništva, kliconoša i zaposlenih lica u objektima pod sanitarnim nadzorom čiji zaposleni podliježu obaveznom zdravstvenom pregledu, mogu da vrše samo zdravstvene ustanove čiji je osnivač država, u skladu sa ovim principom, koji ne ugrožava ni ljudska prava i slobode, niti slobodu privređivanja.

Uporedna pravna praksa u odnosu na ove preglede je istovjetna. Tako su zdravstveni pregledi određenih kategorija stanovništva u domenu javnog zdravlja, populacionog praćenja i epidemiološkog nadzora nad zaraznim bolestima u nadležnosti državnog sektora i u državama okruženja. U Republici Hrvatskoj (članici Evropske unije) zdravstveni pregledi određenih kategorija stanovništva, kliconoša i zaposlenih u objektima pod sanitarnim nadzorom sa savjetovanjem obavljaju se u zavodima za javno zdravstvo županija, odnosno Grada Zagreba i u Hrvatskom zavodu za javno zdravstvo. Isti slučaj je i sa pojedinim državama članicama Evropske unije, u kojima je obavezan sanitarni pregled i vrši se u zavodima i institutima za javno zdravlje.

U odnosu na navode o postojanju ugrožavanja konkurencije, dodatno upućujemo na odredbu Člana 5 Zakona o zaštiti konkurencije ("Službeni list CG", br. 44/12 i 13/18), kojom je propisano da se ovaj zakon primjenjuje i na učesnike na tržištu koji obavljaju djelatnosti od javnog interesa, odnosno kojima je aktom nadležnog državnog organa dato pravo obavljanja određene djelatnosti, osim ukoliko bi se primjenom ovog zakona u značajnoj mjeri spriječilo obavljanje tih djelatnosti, a da je teret dokazivanja da primjena ovog zakona može u značajnoj mjeri da spriječi obavljanje djelatnosti na učesniku na tržištu koji obavlja tu djelatnost. Obavljanje zdravstvenih pregleda kategorija stanovništva, kliconoša i zaposlenih lica u objektima pod sanitarnim nadzorom nije prepoznato kao posebna zdravstvena djelatnost već kao dio poslova koje zdravstvene ustanove obavljaju. U slučaju privatnih zdravstvenih ustanova, to je manji dio njihovih poslova. S druge strane, naglašavamo da privatne zdravstvene ustanove neograničeno obavljaju sve mikrobiološke analize, čak i analize na osnovu ugovora zaključenih sa Fondom za zdravstveno osiguranje. Iz navedenog razloga o ugrožavanju obavljanja djelatnosti na štetu privatnih zdravstvenih ustanova ne može se govoriti.

U odnosu na navode predlagača inicijative da pružanje usluga u oblasti zdravstvene djelatnosti nije uslovljeno vlasničkom strukturom (kom prilikom se pozivaju na Zakon o zdravstvenoj zaštiti ("Službeni list CG", br. 3/16, 39/16, 2/17, 44/18, 82/20 i 8/21)), kao i da su, u skladu sa ovim, zainteresovana pravna i fizička lica vršila ulaganja u opremu, kadar, prostorije i drugo, za potrebe razvoja poslovanja i pružanja usluga zdravstvenih pregleda kategorija stanovništva, kliconoša i zaposlenih lica u objektima, u skladu sa propisima koji su već duži niz godina na snazi, ističemo da zakon na koji se u konkretnom podnosioci inicijative pozivaju izjednačava zdravstvene ustanove u pogledu ispunjenosti uslova za obavljanje zdravstvene djelatnosti. Međutim, u cilju zaštite zdravlja građana, članom 58 ovog zakona propisani su izuzeci u odnosu na djelatnosti koje mogu da obavljaju samo zdravstvene ustanove čiji je osnivač država, a među kojima je i djelatnost preventivnog i epidemiološkog nadzora nad zaraznim bolestima.

Iz iznijetih razloga, smatramo da nema osnova za prihvatanje inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 5 Zakona o izmjenama i

dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Službeni list CG", broj 59/21) i odredbe člana 31 stav 3 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Službeni list CG", br. 12/18 i 64/20), koju su Ustavnom sudu Crne Gore podnijeli advokati Vanja Mugoša, Novica N. Jovović i drugi advokati iz Podgorice.

MINISTARKA,
dr Jelena Borovinić Bojović