

1119.

Na osnovu člana 17 stav 4 i člana 24 stav 3 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru („Službeni list CG“, br. 16/16, 83/16, 21/17, 42/17, 12/18, 39/18, 42/18 i 34/19), Vlada Crne Gore je 30. jula 2020. godine, bez održavanja sjednice, na osnovu pribavljenih saglasnosti većine članova Vlade, donijela

UREDBU O IZMJENAMA I DOPUNAMA UREDBE O ZARADAMA LICA U SLUŽBI U VOJSCI CRNE GORE

Član 1

U Uredbi o zaradama lica u službi u Vojsci Crne Gore („Službeni list CG“, br. 55/16 i 48/18) u članu 3 stav 2 poslije riječi „letača“ zarez i riječi: „pomorskog diverzanta“ brišu se.

Član 2

U članu 6 u uvodnoj rečenici poslije riječi „Vojsci“ dodaje se zarez i riječi: „odnosno od dana proizvođenja ili prevođenja“.

Član 3

U članu 7 tabela „Kategorija osposobljenosti pilota“ mijenja se i glasi:

Kategorija osposobljenosti pilota										
Koeficijent										
	V kategorija		IV kategorija		III kategorija		II kategorija		I kategorija	
Kategorije vazduhoplova	Pilot	Pilot nastavnik i stariji nastavnik letenja	Pilot	Pilot nastavnik i stariji nastavnik letenja	Pilot	Pilot nastavnik i stariji nastavnik letenja	Pilot	Pilot nastavnik i stariji nastavnik letenja	Pilot	Pilot nastavnik i stariji nastavnik letenja
I – naoružani vojni vazduhoplovi	8,35	8,55	8,50	8,75	8,65	8,95	8,85	9,15	9,05	9,35
II – ostali vojni vazduhoplovi	8,20	8,45	8,30	8,65	8,55	8,85	8,75	9,05	8,95	9,25

Član 4

Član 10 briše se.

Član 5

U članu 11 stav 1 alineja 1 poslije riječi: „zamjenika načelnika Generalštaba Vojske,“ dodaju se riječi: „generalnog direktora u Ministarstvu odbrane,“.

Član 6

Član 12 mijenja se i glasi:

„Profesionalnom vojnom licu:

- vršiocu dužnosti, koji tu dužnost vrši pored dužnosti formacijskog mjesta na koje je postavljen pripada dodatak u iznosu od 15% od osnovne zarade,
- sekretaru Savjeta za odbranu i bezbjednost, predsjedniku, sekretaru i članovima vojno-disciplinske komisije i disciplinskom tužiocu pripada dodatak u iznosu od 15% od osnovne zarade koju ostvaruje na formacijskom mjestu na koje je postavljen,
- zamjeniku člana vojno-disciplinske komisije pripada dodatak u iznosu od 5% od osnovne zarade koju ostvaruje na formacijskom mjestu na koje je postavljen.

Profesionalnom vojnom licu, koje je pored dužnosti formacijskog mjesta na koje je postavljeno i vršilac dužnosti iz člana 11 ove uredbe, pripada i dodatak u iznosu od 10%, odnosno 8% od osnovne zarade zavisno od dužnosti za koju je određeno kao vršilac dužnosti.

Profesionalno vojno lice može ostvariti samo jedan za njega najpovoljniji dodatak iz člana 11 ove uredbe i stava 2 ovog člana.“

Član 7

U članu 13 stav 1 alineja 4 mijenja se i glasi:

„- pripadnika Pomorskog odreda ili vojnog policajca – dodatak za dužnosti u jedinici specijalne namjene,“.

Poslije alineje 8 dodaje se nova alineja koja glasi:

„- zdravstvene zaštite i vojnog saniteta - medicinski dodatak,“.

Dosadašnja alineja 9 postaje alineja 10.

Stav 2 mijenja se i glasi:

„Pripadnik Pomorskog odreda može ostvariti dodatak za dužnosti u jedinici specijalne namjene, ronilački dodatak i dodatak za unutrašnju službu; vojni policajac može ostvariti dodatak za dužnosti u jedinici specijalne namjene i dodatak za unutrašnju službu, a ostala profesionalna vojna lica mogu ostvariti dodatak za unutrašnju službu i za njih najpovoljniji dodatak iz stava 1 al. 1, 3, 5, 6, 7, 8 i 9 ovog člana, u skladu sa čl. 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 22a i 23 ove uredbe.“

Član 8

Član 18 mijenja se i glasi:

„Dodatak za dužnosti u jedinici specijalne namjene u određenom iznosu od obračunske vrijednosti koeficijenta, pripada:

- u Pomorskom odredu: pripadnicima 1. Tima (Voda), 2. Tima (Voda), 3. Tima (Voda) i 4. Tima (Voda) i Odjeljenja instruktora u Pomorskom odredu, komandiru i zamjeniku komandira Pomorskog odreda i prvom podoficiru Pomorskog odreda - 250%,
- ostalim pripadnicima Pomorskog odreda - 100%,
- pripadniku Čete vojne policije i referentu vojne policije u Generalštabu Vojske i jedinicama Vojske - 65%.“

Član 9

Poslije člana 22 dodaje se novi član koji glasi:

„Član 22a

Profesionalnom vojnom licu pripada medicinski dodatak u određenom iznosu od obračunske vrijednosti koeficijenta, i to:

- doktoru medicine subspecijalisti - 500%,
- doktoru medicine specijalisti - 450%,
- doktoru medicine - 350%,
- doktoru stomatologije - 250%,
- diplomiranom psihologu i specijalisti zdravstvene njege - VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja - 150%,
- medicinskoj sestri - VI nivo kvalifikacije obrazovanja - 100%,
- zdravstvenom tehničaru, zubno-stomatološkom tehničaru, farmaceutskom tehničaru, ginekološko-akušerskoj sestri/tehničaru, laboratorijskom tehničaru i Rtg tehničaru - 75%.

Član 10

U članu 23 stav 1 alineja 3 riječ „neradni“ zamjenjuje se riječima: „vjerski, državni i drugi praznici u Crnoj Gori“.

U stavu 2 u uvodnoj rečenici poslije riječi: „Generalštaba Vojske,“ dodaju se riječi: „članu pripravnog medicinskog tima (doktor medicine, medicinski tehničar i vozač), dežurnom vozaču u Generalštabu Vojske,“, a u alineji 3 riječ „neradni“ zamjenjuje se riječima: „vjerski, državni i drugi praznici u Crnoj Gori“.

U st. 3 i 4 riječ „neradni“ zamjenjuje se riječima: „vjerski, državni i drugi praznik u Crnoj Gori“.

U stavu 5 riječ „neradni“ zamjenjuje se riječima: „vjerski, državni i drugi praznici u Crnoj Gori“.

Član 11

U članu 27 poslije riječi „šefa“ zarez se briše i dodaju riječi: „ili instruktora u Centru za obuku,“, a riječ „formacijskom“ zamjenjuje se riječju „radnom“.

Poslije stava 1 dodaje se novi stav koji glasi:

„Pored dodataka na osnovnu zaradu iz stava 1 ovog člana, civilnom licu u službi u Vojsci pripada medicinski dodatak u određenom iznosu od obračunske vrijednosti koeficijenta, i to:

- doktoru medicine subspecijalisti - 350%,
- doktoru medicine specijalisti - 300%,
- doktoru medicine - 250%,
- doktoru stomatologije - 175%,
- diplomiranom psihologu i specijalisti zdravstvene njege - VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja - 100%,
- medicinskoj sestri - VI nivo kvalifikacije obrazovanja - 75%,
- zdravstvenom tehničaru, zubno-stomatološkom tehničaru, farmaceutskom tehničaru, ginekološko-akušerskoj sestri/tehničaru, laboratorijskom tehničaru i Rtg tehničaru - 50%.

Član 12

U članu 28 stav 2 poslije riječi „letača“ zarez i riječi: „pomorskog diverzanta“ brišu se.

Član 13

Ova uredba stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“, a primjenjivaće se od 1. septembra 2020. godine.

Broj: 07-3742

Podgorica, 30. jula 2020. godine

Vlada Crne Gore
Predsjednik,
Duško Marković, s.r.

1120.

Na osnovu člana 77 st. 1 i 2 Zakona o šumama ("Službeni list CG", br. 74/10 i 47/15), člana 29 stav 1 i člana 40 Zakona o državnoj imovini ("Službeni list CG", broj 21/09) i čl. 4, 5 i 6 Uredbe o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini ("Službeni list CG", broj 44/10), Vlada Crne Gore, na sjednici od 30. jula 2020. godine, donijela je

ODLUKU
O PILOT PRODAJI DRVNIH SORTIMENATA NA ŠUMSKOM STOVARIŠTU
„BAKOVIĆI” U PODRUČNOJ JEDINICI KOLAŠIN

Član 1

Predmet prodaje su drvni sortimenti na šumskom stovarištu „Bakovići“ koji će biti dobijeni sječom stabala na trasi pristupnog puta za potrebe izgradnje dalekovoda za autoput Bar-Boljare i sječom stabala na skijalištima „Kolašin 1450“ i „Kolašin 1600“, u područnoj jedinici Kolašina, u odjeljenjima i u količinama doznačene bruto drvene mase, kako stoji u sledećoj tabeli:

PODRUČNA JEDINICA	GAZDINSKA JEDINICA	Odjeljenje	DOZNAČENA BRUTO DRVNA MASA m ³			
			četinari	lišćari	ukupno	
KOLAŠIN	„Mušovića rijeka”	27a	46	22	68	
		32a	-	127	127	
		33c	25	-	25	
		34ab	23	245	268	
		35ab	70	466	534	
		36ab	95	518	613	
	UKUPNO:	6	259	1376	1635	
	„Rečinska Rijeka-Vranještica“	25a	7	25	32	
		26a	-	4	4	
		27a	12	71	83	
		28a	-	6	6	
	UKUPNO:	4	19	106	125	
	SVE UKUPNO:		10	278	1482	1760

Član 2

Prodaja drvnih sortimenata izvršiće se sukcesivno, putem aukcije na osnovu javnog poziva, a po izvršenom dopremanju drvnih sortimenata sa mjesta sječe na šumska stovarišta iz člana 1 ove odluke, sve do konačne prodaje ukupne količine drvnih sortimenata.

Zadužuje se Uprava za šume da objavi javni poziv i formira komisiju od tri člana za sprovođenje postupka prodaje iz stava 1 ovog člana.

Član 3

Početna cijena drveta iz člana 1 ove odluke utvrđena je po 1 m³ izrađenih sortimenata, F-cco viđeno stanje na šumskim stovarištima, vodeći računa o vrsti drveta, klasama i kvailtetu sortimenata prema sljedećoj tabeli:

Vrsta i klasa drvnih sortimenata	Početna cijena drvnih sortimenata (€/m ³)
Trupci J/S I/III	55,00
Jamsko drvo četinari	25,00
Celulozno drvo četinari	25,00
Trupci liščara	40,00
Ogrev liščara	25,00

Konačna cijena drveta iz stave 1 ovog člana biće utvrđena u postupku aukcijske prodaje.

Član 4

Učesnici javnog poziva mogu biti pravna lica koja su registrovana u Centralnom registru privrednih subjekata za obavljanje djelatnosti šumarstva i drvoprerade i koja ispunjavaju uslove u pogledu tehničko-tehnološke opremljenosti, kao i druge uslove utvrđene javnim pozivom.

Član 5

Po sprovedenom postupku prodaje drveta, direktor Uprave za šume će sa najpovoljnijim ponuđačima potpisati ugovore o kupoprodaji drvnih sortimenata.

Član 6

Ova odluka stupa na snagu danom objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

Broj:07-3893

Podgorica, 30. jula 2020. godine

Vlada Crne Gore
Predsjednik,
Duško Marković, s.r.

1121.

Na osnovu člana 77 st. 1 i 2 Zakona o šumama ("Službeni list CG", br. 74/10 i 47/15), člana 29 stav 1 i člana 40 Zakona o državnoj imovini ("Službeni list CG", broj 21/09) i čl. 4, 5 i 6 Uredbe o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini ("Službeni list CG", broj 44/10), Vlada Crne Gore, na sjednici od 30. jula 2020. godine, donijela je

ODLUKU
O PILOT PRODAJI DRVNIH SORTIMENATA NA ŠUMSKOM STOVARIŠTU
“BOBOVO” U PODRUČNOJ JEDINICI PLJEVLJA

Član 1

Predmet prodaje su drvni sortimenti na šumskom stovarištu „Bobovo“ koji će biti dobijeni sječom stabala na trasi puta Kosanica-Bobovo u područnoj jedinici Pljevlja, u odjeljenjima i u količinama doznačene bruto drvne mase, kako stoji u sledećoj tabeli:

PODRUČNA JEDINICA	GAZDINSKA JEDINICA	Odjeljenje	DOZNAČENA BRUTO DRVNA MASA m ³		
			četinari	lišćari	ukupno
PLJEVLJA	“Tara Kosanica”	36a	3	-	3
		41a	418	-	418
		43a	118	-	118
		44a	238	-	238
		46a	611	-	611
		47a	62	-	62
		50a	236	-	236
SVE UKUPNO:		7	1686	-	1686

Član 2

Prodaja drvnih sortimenata izvršiće se sukcesivno, putem aukcije na osnovu javnog poziva, a po izvršenom dopremanju drvnih sortimenata sa mjesta sječe na šumska stovarišta iz člana 1 ove odluke, sve do konačne prodaje ukupne količine drvnih sortimenata.

Zadužuje se Uprava za šume da objavi javni poziv i formira komisiju od tri člana za sprovođenje postupka prodaje iz stava 1 ovog člana.

Član 3

Početna cijena drveta iz člana 1 ove odluke utvrđena je po 1 m³ izrađenih sortimenata, F-cco viđeno stanje na šumskim stovarištima, vodeći računa o vrsti drveta, klasama i kvailtetu sortimenata prema sljedećoj tabeli:

Vrsta i klasa drvnih sortimenata	Početna cijena drvnih sortimenata (€/m ³)
Trupci J/S I/III	55,00
B.bor,C bor I/III	50,00
Jamsko drvo četinari	25,00
Celulozno drvo četinari	25,00

Konačna cijena drveta iz stave 1 ovog člana biće utvrđena u postupku aukcijske prodaje.

Član 4

Učesnici javnog poziva mogu biti pravna lica koja su registrovana u Centralnom registru privrednih subjekata za obavljanje djelatnosti šumarstva i drvoprerade i koja ispunjavaju uslove u pogledu tehničko-tehnološke opremljenosti, kao i druge uslove utvrđene javnim pozivom.

Član 5

Po sprovedenom postupku prodaje drveta, direktor Uprave za šume će sa najpovoljnijim ponuđačima potpisati ugovore o kupoprodaji drvnih sortimenata.

Član 6

Ova odluka stupa na snagu danom objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

Broj:07-3892

Podgorica, 30. jula 2020. godine

Vlada Crne Gore
Predsjednik,
Duško Marković, s.r.

1122.

Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se utvrđuje da Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji, broj 4015/18-06-1342/1, koji je donio Senat Državne revizorske institucije, na sjednici od 5. jula 2018. godine, u vrijeme važenja, nije bio u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjedavajući sudija Desanka Lopičić i sudije - Dragoljub Drašković, Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Desanka Lopičić, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović i Budimir Ščepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.), na sjednici od 29. maja 2020. godine, donio je

ODLUKU

I UTVRĐUJE SE da Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji, broj 4015/18-06-1342/1, koji je donio Senat Državne revizorske institucije, na sjednici od 5. jula 2018. godine, u vrijeme važenja, nije bio u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

II Ova Odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore” i na način na koji je objavljen Pravilnik.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 9/19, od 26. decembra 2019. godine, po inicijativi Radovana Popovića, iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika, označenog u izreci.

2. U odgovoru donosioca akta navedeno je da je Senat državne revizorske institucije, na sjednici od 12. marta 2020. godine, donio Odluku o stavljanju van snage Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji.

2.1. Ustavni sud je utvrdio da je, saglasno odredbi člana 1. Odluke o stavljanju van snage Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji, broj: 4015/20-06-59/2, od 13. marta 2020. godine, osporeni Pravilnik prestao da važi danom stupanja na snagu te odluke, da nijesu otklonjene posljedice njegove primjene i da su se stekli uslovi za ocjenu njegove ustavnosti i zakonitosti u vrijeme važenja, saglasno odredbi člana 149. stav 2. Ustava.

3. Osporenim Pravilnikom bio je uređen način, kriterijumi i postupak rješavanja stambenih potreba zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja osporenih odredaba Pravilnika, utvrdio da, u vrijeme važenja, nije bio u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 144. stav 1.

Državna revizorska institucija Crne Gore je samostalan i vrhovni organ državne revizije.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.“

Zakona o državnoj revizorskoj instituciji ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 28/04., 27/06. i 78/06. i "Službeni list Crne Gore", br. 17/07. i 31/14.):

“Član 1.

Ovim zakonom osniva se Državna revizorska institucija i utvrđuju njena prava, obaveze i način rada.

Položaj

Član 2. stav 1.

Institucija je samostalan i nezavisan državni organ.

Član 29. stav 3.

Za obavljane administrativno-stručnih poslova obrazuje se posebna služba.

Član 30.

Institucija ima Senat i kolegijume.

Član 38.

Senat:

1) donosi godišnji izvještaj i posebne izvještaje;

- 2) donosi godišnji plan revizije;
 - 3) donosi odluku, ukoliko nije donesena u skladu sa članom 44. stav 3. ovog zakona;
 - 4) donosi uputstvo o metodologiji rada (standardi revizije);
 - 5) preispituje, na predlog kolegijuma, ranije donesene svoje odluke i odluke kolegijuma;
 - 6) donosi poslovnik Institucije;
 - 6a) donosi program i pravilnik za polaganje ispita za državnog revizora;
 - 7) donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji;
 - 8) utvrđuje godišnji finansijski izvještaj Institucije;
 - 9) vrši i druge poslove utvrđene ovim zakonom i opštim aktima Institucije.
- Poslovnikom iz stava 1. tačka 6.) ovog člana bliže se uređuje način rada, vršenje poslova i odlučivanje. Akti iz stava 1. tač. 4., 6. i 6.a ovog člana objavljuju se u "Službenom listu Republike Crne Gore.

Član 47.

Administrativno-stručne i druge poslove u Instituciji obavljaju državni službenici i namještenici.

Član 49.

Na prava, dužnosti i disciplinsku odgovornost zaposlenih shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje položaj državnih službenika i namještenika."

Zakona o održavanju stambenih zgrada ("Službeni list Crne Gore", br. 41/16. i 84/18.):

Član 28.

Država, odnosno jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju sredstva za rješavanje stambenih potreba zaposlenih u državnim organima, odnosno organima lokalne samouprave, u skladu sa potrebama i mogućnostima.

Član 29. stav 1.

Postupak, način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba lica čiji je rad od interesa za državu, odnosno jedinicu lokalne samouprave utvrđuju se propisom Vlade, odnosno nadležnog organa lokalne samouprave."

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

7. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je osporeni Pravilnik donio Senat Državne revizorske institucije, sa pozivom na odredbe člana 38. Zakona o državnoj revizorskoj instituciji i člana 8. Poslovnika Državne revizorske institucije¹. Odredbama člana 38. tog zakona propisano je da Senat: 1) donosi godišnji izvještaj i posebne izvještaje; 2) donosi godišnji plan revizije; 3) donosi odluku, ukoliko nije donesena u skladu sa članom 44. stav 3. ovog zakona; 4) donosi uputstvo o metodologiji rada (standardi revizije); 5) preispituje, na predlog kolegijuma, ranije donesene svoje odluke i odluke kolegijuma; 6) donosi poslovnik Institucije; 6.a) donosi program i pravilnik za polaganje ispita za državnog revizora; 7) donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji; 8) utvrđuje godišnji finansijski izvještaj Institucije; 9) vrši i druge poslove utvrđene ovim zakonom i opštim aktima Institucije (stav 1.); da se Poslovnikom iz stava 1. tačka 6.) ovog člana bliže uređuje način rada, vršenje poslova i odlučivanje (stav 2.) i da se akti iz stava 1. tač. 4., 6. i 6.a ovog člana objavljuju u "Službenom listu Crne Gore" (stav 3.).

7.1. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji je donijet radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog organa, odnosno lica, da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis, po svom sadržaju, okvirima koje mu je odredio zakon.

7.1.1. Državna revizorska institucija je, saglasno odredbi člana 144. stav 1. Ustava, kao samostalan i vrhovni organ državne revizije, osnovana Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji, kojim su utvrđena prava, obaveze i način njenog rada (član 1.). Prema odredbama član 2. stav 1. i član 29. stav 3. Zakona, Državna revizorska institucija je samostalan i nezavisan državni organ u kojem se za obavljanje administrativno-stručnih poslova obrazuje posebna služba. Odredbama člana 47. Zakona propisano je da administrativno-stručne i druge poslove u Instituciji obavljaju državni službenici i namještenici. Status zaposlenih u službi Državne revizorske institucije određen je odredbom člana 49. Zakona, na način da se na njihova prava, dužnosti i disciplinsku odgovornost primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje položaj državnih službenika i namještenika. Navedenim odredbama Ustava i Zakona o državnoj revizorskoj instituciji, kao ni drugim odredbama tog zakona, Senatu Državne revizorske institucije nijesu data normativna ovlašćenja koja podrazumijevaju donošenje opšteg pravnog akta o načinu, kriterijumima i postupku rješavanja stambenih potreba zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji.

¹ "Službeni list Crne Gore", broj 3/15.

7.1.1.1. Osim toga, iz citiranih odredaba Zakona o održavanju stambenih zgrada proizilazi da država, u skladu sa potrebama i mogućnostima, obezbjeđuje sredstva za rješavanje stambenih potreba zaposlenih u državnim organima i da se postupak, način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba lica čiji je rad od interesa za državu utvrđuju propisom Vlade (član 28. i član 29. stav 1.), odnosno da je za donošenje opšteg pravnog akta kojim se uređuje postupak, način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba lica čiji je rad od interesa za državu, pa i za zaposlene u Državnoj revizorskoj instituciji, nadležna Vlada Crne Gore. Saglasno tom ovlašćenju, Vlada Crne Gore je donijela Odluku o rješavanju stambenih potreba državnih službenika i namještenika², kojom je utvrdila da se stambene potrebe državnih službenika i namještenika zaposlenih u ministarstvima i drugim organima uprave, službi Predsjednika Crne Gore, službi Skupštine Crne Gore, službi Vlade Crne Gore, službi Ustavnog suda Crne Gore, sudovima i državnom tužilaštvu, Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, Fondu rada, Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova i zaposlenih u nezavisnim tijelima, ako imaju status državnih službenika i namještenika u skladu sa posebnim zakonom, rješavaju na način, po kriterijumima i postupku utvrđenim tom odlukom (član 1.).

7.1.1.2. Nasuprot tome, Senat Državne revizorske institucije je donio osporeni Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji, kojim su uređeni način, kriterijumi i postupak rješavanja stambenih potreba zaposlenih u toj instituciji, bez osnova sadržanog u zakonu. Na taj način Senat Državne revizorske institucije je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračio zakonom utvrđena ovlašćenja i povrijedio načelo legaliteta, iz člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (koja nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim pravnim aktom), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Ustavni sud je, stoga, utvrdio da Pravilnik, u vrijeme važenja, nije bio u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

8. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o objavljivanju ove Odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-II br. 9/19

Podgorica, 29. maj 2020. godine

Predsjedavajući sudija,
Desanka Lopičić, s.r.

² "Službeni list Crne Gore", br. 31/14. i 3/18.

1123.

Odluka Ustavnog suda kojom se odbija predlog za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti Naredbe o sprovođenju mjera za sprječavanje infekcije izazvane novim koronavirusom ("Službeni list Crne Gore", br.14/20 i 14/20-I.); Naredbe 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 Crne Gore", broj 14/20.); Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list Crne Gore", br.14/20., 15./20., 16/20., 17/20., 18/20., 19/20., 20/20., 21/20., 22/20., 23/20., 24/20. 25/20., 26/20. i 27/20.) i Naredbe o proglašavanju epidemije zarazne bolesti COVID-19 („Službeni list Crne Gore“, broj 24/20.), u dijelu na koji ukazuju podnosioci.

Ustavni sud Crne Gore u sastavu: predsjedavajući sudija Desanka Lopičić i sudije - Dragoljub Drašković, Milorad Gogić, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore, člana 37. tačka 6. i člana 49. tačka 9. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.), na sjednici od 30. juna 2020. godine, većinom glasova, donio je

ODLUKU

I ODBIJA SE predlog za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti Naredbe o sprovođenju mjera za sprječavanje infekcije izazvane novim koronavirusom ("Službeni list Crne Gore", br.14/20 i 14/20-I.); Naredbe 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 Crne Gore", broj 14/20.); Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list Crne Gore", br.14/20., 15./20., 16/20., 17/20., 18/20., 19/20., 20/20., 21/20., 22/20., 23/20., 24/20. 25/20., 26/20. i 27/20.) i Naredbe o proglašavanju epidemije zarazne bolesti COVID-19 („Službeni list Crne Gore“, broj 24/20.), u dijelu na koji ukazuju podnosioci.

II Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore".

O b r a z l o ž e n j e

11. Predlogom pet poslanika u Skupštini Crne Gore (Andrija Mandić, Nebojša Medojević, Milan Knežević, Milutin Đukanović i dr Branka Bošnjak) pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Naredbi, označenih u izreci.

1.1. U predlogu je navedeno: da Ministarstvo zdravlja na predlog Instituta za javno zdravlje, tačnije nelegitimnog Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti, od 13. marta 2020. godine, donosi naredbe, kao niže pravne akte, kojima suspenduje odredbe mnogih važećih zakona, pa i Ustava Crne Gore, a što je suprotno odredbi člana 150. Ustava Crne Gore; da je Nacionalno koordinaciono tijelo za zarazne bolesti nelegitimno, jer odluku o njegovom formiranju Vlada nije objavila u Službenom listu Crne Gore, iako je imala obavezu; da je ovo tijelo formirano i suprotno članu 10. stav 5. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, jer predsjednik tog tijela nije predstavnik Ministarstva odgovornog za poslove zdravstvene zaštite, kako to propisuje Zakon; da je virus Covid-19 nova zarazna bolest koja nije navedena u listi zaraznih bolesti, a da je Vlada Crne Gore, na predlog Ministarstva zdravlja, tek 18. marta 2020. godine donijela Odluku o preduzimanju mjera za sprječavanje i suzbijanje novog koronavirusa ("Službeni list Crne Gore", broj 18/20), a da je prije donošenja Odluke Ministarstvo zdravlja protivzakonito i protivustavno usvojilo čitav niz naredbi o sprovođenju mjera za sprječavanje infekcije izazvane novim koronavirusom i njihovih izmjena i dopuna; da je Ministarstvo zdravlja tek 26. marta 2020. godine proglasilo epidemiju (Naredba o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID – 19 "Službeni list Crne Gore", broj 24/20, a prije toga je nizom naredbi protivzakonito i protivustavno usvajalo i sprovodilo mjere zaštite, tako da i ova Naredba nije usklađena sa odredbom člana 15. st. 3.i 4. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti; Naredbama se krše i drugi zakoni, kao Zakon koji reguliše drumski saobraćaj, kojim se propisuje maksimalan broj lica koja se mogu prevoziti putničkim vozilom dok se Naredbom za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list Crne Gore", broj 19/20.), odredbom člana 1. tačka 2. propisuje da se u vozilu

maksimalno mogu naći dvije odrasle osobe u isto vrijeme; takođe, da se Naredbama krše odredbe Zakona o javnom okupljanju i zabranjuje okupljanje više od dvije osobe; da je nejasno na koji način će se vršiti nadzor nad mjerom propisanom članom 1. tačke 6. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje novog koronavirusa ("Službeni list Crne Gore", broj 26/20), koja propisuje zabranu okupljanja u objektima stanovanja licima koja nijesu članovi zajedničkog porodičnog domaćinstva, imajući u vidu odredbe člana 41. Ustava Crne Gore, kojima je propisano da je stan nepovrediv. i da niko ne može bez odluke suda ući u stan ili druge prostorije protiv volje njegovog držaoca i u njima vršiti pretres; da se aktom niže pravne snage od zakona ne mogu suspendovati odredbe Ustava i zakona koji se nalaze u pravnom prometu, jer je takva mogućnost uskraćena Ustavom Crne Gore; da je Ministarstvo zdravlja prekoračilo Ustavom utvrđena ovlašćenja i aktima niže pravne snage uredila materiju čije uređivanje takvim aktima je moguće isključivo nakon proglašenja epidemije od većeg epidemiološkog značaja i uvođenja vanrednog stanja, te iz tog razloga osporeni akti nijesu u saglasnosti sa nečelom vladavine prava.

2. U odgovoru Ministarstva zdravlja navedeno je: da su odredbama člana 133. Ustava Crne Gore utvrđeni slučajevi u kojima postoji mogućnost (ali ne i obaveza) uvođenja vanrednog stanja; da su odredbom člana 39. stav 2. Ustava Crne Gore utvrđeni slučajevi kada je moguće, u skladu sa zakonom, ograničiti slobodu kretanja, nastanjivanja i napuštanja Crne Gore, što je moguće učiniti i u slučaju sprječavanja širenja zaraznih bolesti (što je konkretno slučaj); da je, pored ovog ograničenja prava, utvrđena i mogućnost ograničavanja okupljanja, odlukom nadležnog organa, radi sprječavanja širenja zaraznih bolesti, ugrožavanja zdravlja, a širenje zarazne bolesti je ozbiljan vid ugrožavanja ljudskog zdravlja; da osporene naredbe imaju zakonit cilj i ustavno pravo svakog građanina – zaštita zdravlja; da je Ministarstvo zdravlja, na osnovu odredbe člana 55. stav 1. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti bilo ovlašćeno da, na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore, naredi mjere za zaštitu stanovništva od zaranih bolesti radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje i da ta zakonska odredbe ne zahtijeva vanredno stanje za propisivanje mjera ministarstva; da propisane mjere, saglasno odredbi člana 55. stav 2. Zakona, 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; da je Ministarstvo zdravlja, 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; da su mjere propisane osporenim naredbama 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 sa epidemiološkom situacijom, imajući u vidu da je, realno i medicinski potvrđeno, došlo do opšteg ugrožavanja prava na život i zdravlje svakog građanina; da su medicinske i naučne tvrdnje u pogledu novog koronavirusa 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; da je očekivani rast broja inficiranih, ukoliko se ne bi sprovele restriktivne preventivne mjere, predstavljao realnu opasnost da zdravstveni sistem Crne Gore bude doveden do kolapsa i nemogućnosti da pruži pomoć oboljelim pacijentima, što bi imalo nesagledive štetne posljedice; da je zakonitost privremene mjere samoizolacije sadržana u odredbi člana 55. stav 1. tačka 9. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i da je propisana Naredbom za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa („Službeni list Crne Gore", 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); da se radi o jednoj 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; da su navodi podnosioca Predloga koji se odnose na međusobnu povezanost osporenih naredbi sa Naredbom o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID-19 („Službeni list CG", broj 24/20.) 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; da su navodi u odnosu na upotrebu pojma epidemije zarazne bolesti i epidemije od većeg epidemiološkog značaja bez uticaja na zakonitost propisivanja i preduzimanja propisanih mjera, kao i navodi koji

se odnose na povredu drugih zakonskih propisa iz oblasti saobraćaja i sl.; da je praktična primjena propisanih mjera dovela do praćenja i kontrole epidemiološke situacije, u smislu prenosa zarazne bolesti i broja zaraženih lica, zbog čega, smatraju da osporene Naredbe nijesu u suprotnosti s Ustavom Crne Gore i zakonima, te da Ustavni sud Crne Gore treba da odbije predlog kojim je pokrenut postupak za ocjenjivanje njihove ustavnosti i zakonitosti.

3. Osporenim naredbama: o sprovođenju mjera za sprječavanje infekcije izazvane novim koronavirusom, 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 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 Crne Gore, u periodu od 13. marta 2020. godine do 31. marta 2020. godine, između ostalih, propisane su sljedeće mjere, na čiju neustavnost i nezakonitost ukazuju podnosioci predloga:

3.1. Privremena zabrana putovanja putnika iz Crne Gore na sjever Republike Italije u Milano i Bolonju, područja zahvaćena epidemijom zarazne bolesti izazvane novim koronavirusom, kao i ulazak putnika u Crnu Goru iz tih destinacija (Tačka I Naredbe 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 Goru¹);

NAPOMENA: Naredba je prestala da važi, saglasno odredbi člana 5. alineja 1. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa, ("Službeni list Crne Gore", broj 50/20.), od 29. juna 2020. godine, kada je i stupila na snagu.

3.2. Obavezna samoizolacija za sve crnogorske državljane, kao i za strance koji imaju stalni ili privremeni boravak u Crnoj Gori, koji dolaze iz inostranstva, a na osnovu rješenja zdravstveno sanitarne inspekcije (član 1. stav 1. tačka 2. stav 1. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa²);

NAPOMENA: Naredba je prestala da važi, saglasno odredbi člana 2. Naredbe o izmjeni i dopuni Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list Crne Gore", broj 53/20.), od 5. juna.2020. godine, kada je i stupila na snagu.

3.3. Obaveza smještaja u karantin lica koja su bila ili za koja se sumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od novog koronavirusa ili sa licima za koja postoji sumnja da su oboljela od ove bolesti, kao i lica koja dolaze iz zemalja sa visokim nivoom lokalne transmisije virusa. Lica koja su bila u kontaktu sa oboljelim od novog koronavirusa moraju biti sama u prostoriji u karantinu (član 1. tačka 6. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa³);

NAPOMENA: mjera je i dalje na snazi.

3.4. Obaveza zdravstveno sanitarne inspekcije i Uprave policije da u maksimalno mogućoj mjeri pojačaju aktivnosti nadzora svih lica kojima je izrečena mjera samoizolacije, njihovih članova domaćinstva, kao i osoba koje su ih dovezle od graničnog prelaza do mjesta stanovanja.

Ako utvrde da ova lica ne postupaju po izrečenoj mjeri, zdravstveno sanitarna inspekcija i Uprava policije odmah će podnijeti krivičnu prijavu nadležnom državnom tužilaštvu zbog izvršenja krivičnog djela za nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti, za koje je propisana kazna zatvora do jedne godine (član 1. tačka 1. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa⁴);

NAPOMENA: Naredba je prestala da važi, saglasno odredbi člana 3. alineja 1. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa, ("Službeni list Crne Gore", broj 50/20.), od 29. maja 2020. godine, kada je stupila na snagu, a primjenjuje se od 1. juna 2020. godine.

¹ "Službeni list Crne Gore", broj 14/20.

² „Službeni list Crne Gore“, broj 15/20.

³ „Službeni list Crne Gore“, broj 17/20.

⁴ „Službeni list Crne Gore“, broj 19/20.

3.5. Zabrana prevoza više od dvije odrasle osobe u putničkom motornom vozilu u isto vrijeme (član 1. tačka 2. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa⁵).

NAPOMENA: Odredba člana 1. stav 1. tačka 2. Naredbe izmijenjena odredbama člana 1. Naredbe o izmjeni i dopuni Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni listu Crne Gore", broj 20/20., od 20. marta 2020. godine, kada je i stupila na snagu. Izmijenjena odredaba člana 1. tačka 2. Naredbe glasi:

"2) zabrana prevoza više od dva punoljetna lica u putničkom motornom vozilu u isto vrijeme, osim ako se prevoze članovi zajedničkog porodičnog domaćinstva. Ova zabrana ne odnosi se na vozila pravnih lica kojima se vrši prevoz zaposlenih, vozila predstavnika medija i vozila koja se koriste za potrebe hitnih interventnih službi (zdravstvo, policija, vojska, vatrogasne službe i sl.)".

3.6. Zabrana prisustva i zadržavanja više od dva lica zajedno na otvorenom javnom mjestu (trotoari, trgovi, ulice, parkovi, šetališta, plaže i sl.), osim za lica koja obavljaju svoje redovne radne zadatke (član 1. tačka 3. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa⁶).

NAPOMENA: Odredba člana 1. stav 1. tačka 3. Naredbe izmijenjena je odredbom člana 1. Naredbe o izmjeni i dopuni Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list Crne Gore", broj 31/20.), od 8. aprila 2020. godine, kada je i stupila na snagu. Izmijenjena odredaba člana 1. tačka 2. Naredbe glasi:

"3) zabrana prisustva i zadržavanja na svim javnim površinama više od jednog lica, osim za dijete mlađe od 12 godina života, dijete sa poremećajima iz autističnog spektra i drugim smetnjama u razvoju i lica koja koriste invalidska kolica, uz prisustvo jednog roditelja, staratelja, usvojioca, hranioca, pratioca ili drugog punoljetnog člana porodičnog domaćinstva. Ova zabrana ne odnosi se na lica koja obavljaju redovne radne zadatke u djelatnostima dozvoljenim naredbama".

3.7. Zabrana okupljanja u objektima stanovanja licima koja nijesu članovi zajedničkog porodičnog domaćinstva (član 1. stav 1. tačka 4. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa⁷).

NAPOMENA: Naredba je prestala da važi, saglasno odredbi člana 3. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa ("Službeni list Crne Gore", broj 35/20.), od 21. aprila .2020. godine, kada je i stupila na snagu.

3.1. Naredbom o proglašavanju epidemije zarazne bolesti COVID-19⁸ propisano je:

“Član 1.

Proglašava se epidemija zarazne bolesti COVID 19 zbog koje je ugroženo čitavo područje Crne Gore: Za vrijeme trajanja epidemije zarazne bolesti COVID 19 preduzimaju se mjere koje propisuju nadležni organi.

Član 2.

Ova naredba stupa na snagu danom objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore.“

NAPOMENA: Naredba je prestala da važi, saglasno odredbi člana 3. Naredbe o proglašavanju prestanka epidemije zarazne bolesti COVID 19 ("Službeni list Crne Gore", broj 52/20.), od 3. juna .2020. godine, kada je i stupila na snagu.

3.2. S obzirom na to da su mjere iz tač. 3., osim mjere pod podtačkom 3.3. i Naredba o proglašavanju epidemije zarazne bolesti COVID-19, iz tačke 3.1. ove odluke prestale da važe, Ustavni sud je njihovu ustavnost cijenio, u vrijeme važenja, saglasno odredbama člana 149. stav 1. tačka 2. i stav 2. Ustava.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih naredbi iz tačke I izreke ove odluke utvrdio da nema osnova za utvrđivanje njihove neustavnosti i nezakonitosti, u dijelu na koji ukazuju podnosioci predloga.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

⁵ „Službeni list Crne Gore“, broj 19/20.

⁶ „Službeni list Crne Gore“, broj 22/20.

⁷ „Službeni list Crne Gore“, broj 26/20.

⁸ „Službeni list Crne Gore“, broj 24/20.

"DIO PRVI
OSNOVNE ODREDBE

Država
Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Podjela vlasti
Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Zakonodavstvo
Član 16. tač. 1. i 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

- 1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

DIO DRUGI

Ljudska prava i slobode

1. ZAJEDNIČKE ODREDBE

Ograničenje ljudskih prava i sloboda

Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se 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.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.

Kretanje i nastanjivanje

Član 39. st. 1. i 2.

Jemči se pravo na slobodu kretanja i nastanjivanja, kao i pravo napuštanja Crne Gore.

Sloboda kretanja, nastanjivanja i napuštanja Crne Gore može se ograničiti ako je to potrebno za vođenje krivičnog postupka, sprječavanja širenja zaraznih bolesti ili iz razloga bezbjednosti Crne Gore.

Nepovredivost stana

Član 41.

Stan je nepovrediv.

Niko ne može bez odluke suda ući u stan ili druge prostorije protiv volje njegovog držaoca i u njima vršiti pretres.

Pretres se vrši u prisustvu dva svjedoka.

Službeno lice može ući u tuđi stan ili druge prostorije i bez odluke suda i vršiti pretres bez prisustva svjedoka ako je to neophodno radi sprječavanja vršenja krivičnog djela, neposrednog hvatanja učinioca krivičnog djela ili radi spašavanja ljudi i imovine.

Sloboda okupljanja

Član 52.

Jemči se sloboda mirnog okupljanja, bez odobrenja, uz prethodnu prijavu nadležnom organu.

Sloboda okupljanja može se 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.

DIO PETI
USTAVNOST I ZAKONITOST

Saglasnost pravnih propisa
Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

DIO ŠESTI
USTAVNI SUD CRNE GORE
Nadležnost
Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.“

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (“Službeni list SCG - Međunarodni ugovori“, br. 9/03. i 5/05.):

„Član 11.

Sloboda okupljanja i udruživanja

1. 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.

2. Za vršenje ovih prava neće se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim se članom ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

Protokola broj 4. uz Evropsku konvenciju:

„Član 2.

Sloboda kretanja

1. Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji, pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta.

2. Svako je slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i sopstvenu.

3. Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti u odnosu na vršenje ovih prava sem onih koja su u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprječavanje kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

4. Prava iz stava 1. mogu se, takođe, u izvesnim oblastima podvrgnuti slučajevima koja su uvedena u skladu sa zakonom i opravdana javnim interesom u demokratskom društvu.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 11/15.):

“III. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM I PRAVNO DEJSTVO NJегоVIH ODLUKA

1. Zajedničke odredbe

Član 48. tačka 9.

Ustavni sud odlukom:

9) odbija: predlog za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti, predlog za utvrđivanje da je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav, predlog za rješavanje sukoba nadležnosti, odnosno predlog za zabranu rada političke partije ili nevladine organizacije.”

Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (“Službeni list Crne Gore”, broj 12/18.):

“I. OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom propisuje se zaštita stanovništva od zaraznih bolesti u Crnoj Gori, mjere za njihovo sprječavanje, suzbijanje i iskorjenjivanje, sprovođenje epidemiološkog nadzora, nadležni subjekti za njihovo sprovođenje, način obezbjeđivanja sredstava za njihovo sprovođenje, vršenje nadzora nad izvršavanjem ovog zakona, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti.

Član 6. stav 1. tač .2., 10., 11., 12., 17., 18., 20., 21. i 24.

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

2) kontakt je lice koje je bilo izloženo slučaju zarazne bolesti ili životinji ili zagađenoj životnoj sredini na takav način da je postojala mogućnost infekcije;

10) epidemija zarazne bolesti je obolijevanje od zarazne bolesti neuobičajeno po broju slučajeva, vremenu, mjestu i zahvaćenoj populaciji ili neuobičajeno povećanje broja oboljelih sa komplikacijama ili smrtnim ishodom, kao i pojava dva ili više međusobno povezanih slučajeva zarazne bolesti koja se nikada ili više godina nije pojavljivala na jednom području ili pojava većeg broja oboljenja čiji je uzročnik nepoznat, a prati ih febrilno stanje;

11) epidemija od većeg epidemiološkog značaja označava pojavu teških kliničkih oblika zaraznih bolesti i/ili smrti od zarazne bolesti, pri čemu postoji opasnost od nastanka težih ekonomskih i društvenih posljedica, prekograničnog prenošenja bolesti, kao i ponovna pojava slučajeva odstranjene ili iskorijenjene zarazne bolesti;

12) pandemija zarazne bolesti je obolijevanje od zarazne bolesti koja prelazi državne granice i širi se na veći dio svijeta ili svijet u cjelini, ugrožavajući ljude u svim zahvaćenim područjima;

17) traženje kontakata podrazumijeva mjere koje se sprovode kako bi se našla lica koja su u riziku od razvijanja bolesti ili su već razvila bolest;

18) karantin predstavlja mjeru kojom se ograničava sloboda kretanja i utvrđuju obavezni zdravstveni pregledi zdravim licima koja su bila ili za koja postoji sumnja da su bila u kontaktu sa licima koja su oboljela ili se sumnja da su oboljela od karantinskih bolesti;

20) izolacija podrazumijeva način izdvajanja inficiranih lica tokom perioda zaraznosti na takav način i pod takvim uslovima da se spriječi ili ograniči direktni, odnosno indirektni prenos uzročnika zarazne bolesti sa inficiranog, odnosno oboljelog lica ili životinje na osjetljivo lice;

21) striktna izolacija je jedna od vrsta izolacije koja se primjenjuje u odnosu na lica koja su inficirana ili oboljela ili se sumnja da su inficirana ili oboljela od uzročnika zarazne bolesti koji izaziva visoku smrtnost kod ljudi i može lako da se prenosi vazduhom i kontaktom;

24) javnozdravstvena mjera je odluka ili aktivnost koja za cilj ima sprječavanje, praćenje ili kontrolu širenja bolesti ili zaraze, ili suzbijanje ozbiljnih rizika za javno zdravlje ili ublažavanje njihovog uticaja na javno zdravlje.”

II. PRAVA I OBAVEZE U SPROVOĐENJU ZAŠTITE STANOVNIŠTVA OD ZARAZNIH BOLESTI

Član 7.

Zaštita stanovništva od zaraznih bolesti je organizovana i sveukupna djelatnost, sa ciljem sprječavanja i suzbijanja zaraznih bolesti, kao i odstranjivanja i iskorjenjivanja određenih zaraznih bolesti.

Zaštita stanovništva od zaraznih bolesti obuhvata planiranje, programiranje, organizovanje, sprovođenje i nadzor nad sprovođenjem mjera za sprječavanje, suzbijanje, odstranjivanje i iskorjenjivanje zaraznih bolesti, kao i obezbjeđivanje materijalnih i drugih sredstava za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti i ima prvenstvo u odnosu na druge mjere zdravstvene zaštite.

Svako ima pravo na zaštitu od zaraznih bolesti i bolničkih infekcija, kao i obavezu da štiti svoje zdravlje i zdravlje drugih od tih bolesti.

Zdravstvene ustanove, pravna lica i građani dužni su da sarađuju sa organima državne uprave, kao i zdravstvenim ustanovama koje imaju organizovanu epidemiološku službu (u daljem tekstu: nadležne zdravstvene ustanove), i da im omoguće da obavljaju propisane preglede, uzimanje potrebnog materijala i sprovođenje drugih mjera za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti i bolničkih infekcija.

III. NADLEŽNOSTI

Član 14.

U obezbjeđivanju i sprovođenju zaštite stanovništva od zaraznih bolesti učestvuju: organi državne uprave i organi lokalne uprave; zdravstvene ustanove i druga pravna lica koja pružaju usluge zdravstvene zaštite u skladu sa posebnim zakonom; zdravstveni radnici i zdravstveni saradnici; organizacije zdravstvenog osiguranja; vaspitno-obrazovne, sportske i druge ustanove i organizacije u kojima se obavljaju uslužne djelatnosti; pravna lica i preduzetnici; humanitarne, vjerske i druge organizacije, zajednice i udruženja i građani.

Član 15.

Za primjenu Međunarodnog zdravstvenog pravilnika (u daljem tekstu: MZP) i drugih međunarodnih akata i preporuka SZO i Evropske unije na koje se Crna Gora obavezala u vezi sa sprječavanjem i suzbijanjem zaraznih bolesti i drugih vanrednih javnozdravstvenih događaja od međunarodnog značaja, nadležno je Ministarstvo.

Ministarstvo donosi Plan aktivnosti u primjeni MZP.

Ministarstvo prati kretanje zaraznih bolesti na teritoriji Crne Gore, proglašava pojavu epidemije zarazne bolesti od većeg epidemiološkog značaja, proglašava zaraženo, odnosno ugroženo područje i naređuje mjere koje u tom slučaju moraju da se sprovede.

Naredbu iz stava 3. ovog člana Ministarstvo donosi na predlog Instituta.

Predlog Instituta mora da sadrži naziv zarazne bolesti, geografsko određenje zaraženog, odnosno ugroženog područja, mjere koje moraju da se sprovede, način njihovog sprovođenja i sredstva potrebna za sprovođenje tih mjera.

Ministarstvo, na predlog Instituta, proglašava prestanak epidemije od većeg epidemiološkog značaja.

Kada je opasnost od epidemije ili pandemije zarazne bolesti proglasila SZO, Vlada, na predlog Ministarstva, utvrđuje potrebe Crne Gore za nabavkom roba, usluga i radova u cilju sprječavanja i suzbijanja te zarazne bolesti.

Član 16. stav 1.

Institut je dužan da prati i proučava kretanje zaraznih bolesti u skladu sa zakonom, aktima Evropske unije, međunarodnim aktima i programima SZO i o tome obavještava Ministarstvo, druge organe i subjekte u zemlji i inostranstvu, u cilju ranog upozorenja i razmjene podataka.

Član 17.

Institut obavještava SZO, u roku od 24 časa od procjene događaja, o pojavi zarazne bolesti, epidemije ili druge opasnosti po zdravlje od međunarodnog značaja, u skladu sa MZP, i istovremeno obavještava ECDC o ovim pojavama.

IV. MJERE ZA SPRJEČAVANJE I SUZBIJANJE ZARAZNIH BOLESTI

Član 20.

Zaštita stanovništva od zaraznih bolesti vrši se sprovođenjem opštih, posebnih, vanrednih i drugih mjera u skladu sa ovim zakonom.

2. Posebne mjere

Član 24.

Posebne mjere za sprječavanje i suzbijanje zaraznih bolesti su:

- 1) imunoprofilaksa i hemioprofilaksa;
- 2) zdravstveni pregledi određenih kategorija stanovništva, kliconoša i zaposlenih u objektima pod sanitarnim nadzorom sa savjetovanjem;
- 3) zdravstveni nadzor i karantin;
- 4) rano otkrivanje i epidemiološki nadzor;
- 5) epidemiološko ispitivanje;
- 6) laboratorijsko ispitivanje radi utvrđivanja uzročnika zaraznih bolesti i uzročnika epidemija zaraznih bolesti;
- 7) postavljanje dijagnoze zarazne bolesti;
- 8) prijavljivanje zarazne bolesti;

- 9) prevoz, izolacija i liječenje oboljelih od zaraznih bolesti;
- 10) zdravstvena edukacija oboljelih, članova njihovih porodica i drugih lica koja su u riziku od obolijevanja od zaraznih bolesti;
- 11) informisanje zdravstvenih radnika i stanovništva;
- 12) dezinfekcija, dezinsekcija i deratizacija, po epidemiološkim indikacijama.

Mjere utvrđene u stavu 1. ovog člana dužne su da organizuju i sprovode zdravstvene ustanove i drugi subjekti koji obavljaju zdravstvenu djelatnost i organ uprave nadležan za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, u skladu sa zakonom.

3) Zdravstveni nadzor i karantin

Član 33.

Lica koja dolaze iz zemalja u kojima ima kolere, kuge, žute groznice, virusnih hemoragičnih groznica (osim hemoragične groznice sa bubrežnim sindromom), velikih boginja, SARS-a, MERS-CoV i malarije stavlja se pod zdravstveni nadzor bez ograničavanja slobode kretanja i dužni su da se svakodnevno javljaju Institutu, odnosno nadležnoj zdravstvenoj ustanovi, radi praćenja zdravstvenog stanja.

Ministarstvo, na predlog Instituta, može da odredi mjeru zdravstvenog nadzora i za lica koja dolaze iz zemalja u kojima postoje i druge zarazne bolesti, ako neka od tih zaraznih bolesti može da ugrozi zdravlje stanovništva Crne Gore.

Zdravstveni nadzor može da se odredi, na predlog Instituta, i za lica koja dolaze iz zemalja u kojima se organizuju skupovi koji su od strane SZO procijenjeni kao skupovi visokog epidemiološkog rizika.

Licima koja se, u skladu sa st. 1., 2. i 3. ovog člana, stavlja pod zdravstveni nadzor, na graničnom prelazu, odnosno na mjestu ulaska u zemlju, uručuje se akt o stavljanju pod zdravstveni nadzor.

Primjerak akta iz stava 4. ovog člana dostavlja se domu zdravlja nadležnom prema mjestu boravka lica kome je određena mjera stavljanja pod zdravstveni nadzor, u roku od 24 sata.

Nadležna zdravstvena ustanova je dužna da Ministarstvo i organ uprave nadležan za inspeksijske poslove obavijesti o licima koja ne postupaju u skladu sa aktom iz stava 4. ovog člana, odnosno ne javljaju se toj zdravstvenoj ustanovi radi praćenja njihovog zdravstvenog stanja.

Bliže uslove u pogledu načina organizovanja i sprovođenja zdravstvenog nadzora iz stava 1. ovog člana propisuje Ministarstvo.

4) Rano otkrivanje i epidemiološki nadzor

Član 36.

Rano otkrivanje izvora, rezervoara infekcija i puteva prenošenja zaraznih bolesti sprovodi se epidemiološkim ispitivanjem slučajeva zaraznih bolesti, u skladu sa definicijama slučaja i stručno-metodološkim uputstvima, i aktivnim pronalaženjem tipičnih i atipičnih slučajeva zaraznih bolesti i lica pod rizikom, kao i laboratorijskim ispitivanjima uzoraka kliničkog materijala, vode, hrane, vektora i drugih uzoraka iz životne sredine, u cilju sprječavanja prenošenja bolesti na osjetljiva lica i suzbijanje zarazne bolesti.

Epidemiološki nadzor predstavlja stalno sistematsko prikupljanje podataka o zaraznim bolestima, bolničkim infekcijama, antimikrobnoj rezistencijom, faktorima koji doprinose njihovom nastanku i prenošenju, efektima mjera za njihovo sprječavanje i suzbijanje, obradu, analizu i tumačenje prikupljenih podataka, kao i upućivanje povratne informacije učesnicima u prikupljanju podataka, informisanje stručne i druge javnosti u cilju sprječavanja pojave, kao i suzbijanja zaraznih bolesti, bolničkih infekcija i antimikrobne rezistencije.

3. Vanredne mjere

1) Sprovođenje mjera u vanrednim situacijama

Član 53.

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.

U slučaju vanrednih situacija sprovode se sljedeće mjere:

- 1) brza epidemiološka procjena u cilju hitnog preduzimanja neposrednih mjera zaštite stanovništva;
- 2) organizovanje, planiranje i obezbjeđivanje sprovođenja mjera sprječavanja i suzbijanja zaraznih bolesti;
- 3) epidemiološki nadzor u vanrednoj situaciji, uvođenjem sistema ranog upozoravanja;
- 4) prevoz, izolacija i karantin ako postoji indikacija;
- 5) aktiviranje sistema komunikacije u vanrednom stanju;
- 6) obavezno učešće zdravstvenih ustanova, pravnih lica, preduzetnika i građana u suzbijanju rizika za javno zdravlje i korišćenje određenih objekata, opreme i prevoznih sredstava radi sprječavanja i suzbijanja prenošenja zaraznih bolesti, na osnovu naredbe Ministarstvom.

Epidemiološki nadzor sprovodi se dok postoje razlozi navedeni u stavu 1. ovog člana.

Epidemiološki nadzor u vanrednoj situaciji, organizuju i sprovode nadležne zdravstvene ustanove i Institut, u saradnji sa Ministarstvom.

Sprovođenje mjera u vanrednoj situaciji obavlja se u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita i spašavanje i ovim zakonom.

Član 54.

Ministarstvo, na predlog Instituta, u slučajevima iz člana 53. ovog zakona može da naredi:

- 1) zabranu okupljanja na javnim mjestima;
- 2) ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom vanrednom situacijom;
- 3) zabranu ili ograničenje putovanja;
- 4) zabranu ili ograničenje prometa pojedinih vrsta robe i proizvoda; i
- 5) vanrednu vakcinaciju.

Mjere iz stava 1. ovog člana traju do prestanka opasnosti.

Član 55.

Radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, Ministarstvo, na predlog Instituta, 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.

Mjere iz stava 1. ovog člana traju najduže dok postoji opasnost od unošenja zarazne bolesti u zemlju, odnosno od širenja zarazne bolesti zbog koje su mjere uvedene.

Naredba iz stava 1. ovog člana objavljuje se u "Službenom listu Crne Gore".

V. NADZOR

Član 67.

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i drugih propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši Ministarstvo.

Poslove inspekcijuskog nadzora vrši organ uprave nadležan za inspekcijske poslove preko sanitarnog inspektora.

Član 68. stav 1. tač. 1., 2., 4., 5. i 6. i stav 2.

Nadležni inspektor dužan je da, pored upravnih mjera i radnji propisanih zakonom kojim se uređuje inspeksijski nadzor, kada utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, preduzme i sljedeće upravne mjere i radnje:

1) licima koja dolaze iz zemalja u kojima ima kolere, kuge, žute groznice, malarije i virusnih hemoragičnih groznica (osim hemoragične groznice sa bubrežnim sindromom) naloži stavljanje pod zdravstveni nadzor na graničnom prelazu, odnosno na mjestu ulaska u zemlju;

2) zabrani prelazak granice u oba pravca, kada se određena zarazna bolest javila ili raširila u graničnom području Crne Gore ili u području susjedne zemlje;

4) naloži zdravstveni pregled lica i biološkog materijala radi utvrđivanja zaraznih bolesti, odnosno uzročnika zaraznih bolesti zbog kojih se nalaže mjera stavljanja pod zdravstveni nadzor;

5) naloži, prema definiciji slučaja ili prema procijenjenoj epidemiološkoj situaciji prinudnu izolaciju i liječenje licima oboljelim od pandemijskog gripa, kuge, velikih boginja i virusnih hemoragijskih groznica (izuzev hemoragijske groznice sa bubrežnim sindromom), SARS-a, odnosno, prinudnu izolaciju lica za koja postoji sumnja da boluje od kuge, velikih boginja, virusnih hemoragijskih groznica, SARS-a, kao i drugih zaraznih bolesti nepoznate etiologije;

6) naloži prinudno stavljanje u karantin zdravim licima koja su bila ili za koja se posumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od pandemijskog gripa na početku prenošenja, kuge, velikih boginja i virusnih hemoragičnih groznica (izuzev hemoragične groznice sa bubrežnim sindromom), SARS-a i od druge zarazne bolesti za koju zdravstvena ustanova utvrdi da predstavlja opasnost po zdravlje stanovništva Crne Gore;

Rok za sprovođenje mjere iz stava 1. tač. 3., 4., 5. i 6. ovog člana predlaže doktor medicine specijalista epidemiologije, a sprovodi sanitarni inspektor.”

Zakona o zaštiti i spašavanju ("Službeni list Crne Gore", br. 13/07., 5/08., 32/11 i 54/16):

"I. OPŠTE ODREDBE

Član 1.

Zaštita i spašavanje obuhvata skup mjera i radnji koje se preduzimaju u cilju otkrivanja i sprječavanja nastajanja opasnosti, kao i ublažavanja i otklanjanja posljedica elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća, radijacionih, hemijskih i bioloških kontaminacija, ratnog razaranja i terorizma, epidemija, epizootija, epifitotija i drugih nesreća koje mogu ugroziti ili ugrožavaju stanovništvo, materijalna dobra i životnu sredinu.

Član 3.

Zaštitu i spašavanje sprovode: državni organi, organi državne uprave, jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: opština), privredna društva, preduzetnici i druga pravna i fizička lica.

Član 4. stav 1. tač. 2. i 9.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

2) elementarna nepogoda je događaj hidrometeorološkog, geološkog ili biološkog porijekla prouzrokovan djelovanjem prirodnih sila, kao što su: zemljotres, poplava, bujica, oluja, jake kiše, atmosferska pražnjenja, grad, suša, odron ili klizanje zemljišta, sniježni nanosi i lavina, požar, ekstremne temperature vazduha, zaleđivanje vodotoka, epidemija zaraznih bolesti i pojava štetočina i druge prirodne pojave koje mogu da ugroze zdravlje i život ljudi i pričine veću materijalnu štetu;

9) rizik je stvarna ili moguća opasnost ili izlaganje opasnosti ljudi, životinja, biljaka, materijalnih dobara i životne sredine od elementarnih nepogoda, požara, tehničko-tehnoloških nesreća, radijacionih, hemijskih i bioloških kontaminacija, posljedica ratnog razaranja i terorizma, kao i od epidemija, epizootija i epifitotija (intenzivno i masovno obolijevanje ljudi, životinja i biljaka).

II. SISTEM ZAŠTITE I SPAŠAVANJA

Sadržaj i aktivnosti

Član 9.

Operativne aktivnosti i postupanja za zaštitu i spašavanje su:

- 1) aktivnosti i postupanja u slučaju neposredne prijetnje od rizika;
- 2) aktivnosti i postupanja za vrijeme rizika;
- 3) aktivnosti i postupanja za otklanjanje posljedica.

Član 10. tač. 1.,3. i 6.

Aktivnosti i postupanja koje se obavezno sprovode u slučaju neposredne prijetnje od rizika su naročito:

- 1) prikupljanje podataka o mogućem riziku;
 - 3) obavještanje stanovništva, kao i nadležnih organa i odgovornih lica zaduženih za zaštitu i spašavanje;
 - 6) preduzimanje drugih mjera povezanih sa zaštitom i spašavanjem.”
- Zakona o zdravstvenoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", br. 3/16., 39/16., 2/17., 44/18.):

“Član 16. tač. 1. i 5.

Država obezbjeđuje prioritete mjere zdravstvene zaštite koje su usmjerene na očuvanje i unapređenje zdravlja građana i dostupne su svim građanima.

Prioritetne mjere zdravstvene zaštite su:

- 1) aktivnosti na unapređenju i očuvanju zdravlja i podizanje nivoa zdravstvenog stanja građana;
- 5) sprječavanje, pravovremeno otkrivanje, liječenje i suzbijanje zaraznih, hroničnih nezaraznih bolesti, kao i vakcinacije protiv zaraznih bolesti, prevenciju i kontrolu lokalnih endemskih bolesti.”

Krivičnog zakonika Crne Gore ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 70/03. i 47/06 i "Službeni list Crne Gore", br. 40/08., 25/10., 32/11., 40/13., 56/13., 14/15., 42/15., 44/17., 49/18. i 3./20.):

“!KRIVIČNA DJELA PROTIV ZDRAVLJA LJUDI

Nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti

Član 287.

Ko ne postupa po propisima, odlukama, naredbama ili nalogima kojima se određuju mjere za suzbijanje ili sprječavanje opasne zarazne bolesti,
kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.

Prenošenje opasne zarazne bolesti

Član 288.

Ko ne postupa po propisima, odlukama, naredbama ili nalogima za suzbijanje ili sprječavanje opasne zarazne bolesti, pa usljed toga dođe do prenošenja te bolesti,
kazniće se zatvorom do tri godine.

Teška djela protiv zdravlja ljudi

Član 302.

(1) Ako usljed djela iz čl. 287. i 290 st. 1. i 2., 291., 293., 296. stav 1., 297. st. 1. i 2., 298. stav 1. i 299. stav 1. ovog zakonika, neko lice bude teško tjelesno povrijeđeno ili mu zdravlje bude teško narušeno, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.

(2) Ako je usljed djela iz čl. 287. i 290. st. 1. i 2., 291., 293., 296. stav 1., 297. st. 1. i 2., 298. stav 1. i 299. stav 1. ovog zakonika nastupila smrt jednog ili više lica, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do dvanaest godina.

(3) Ako usljed djela iz čl. 290. stav 3., 296. stav 2., 297. stav 3., 298. stav 2. i 299. stav 2. ovog zakonika neko lice bude teško tjelesno povrijeđeno ili mu zdravlje bude teško narušeno, učinilac će se kazniti zatvorom do četiri godine.

(4) Ako je usljed djela iz čl. 290. stav 3., 296. stav 2., 297. stav 3., 298. stav 2. i 299. stav 2. ovog zakonika nastupila smrt, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.”

Zakona o unutrašnjim poslovima ("Službeni list Crne Gore", br. 44/12., 36/13., 1/15. i 87/18.):

“I. OSNOVNE ODREDBE

Predmet zakona

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se unutrašnji poslovi, odnosno policijski poslovi, način vršenja i druga pitanja od značaja za vršenje tih poslova.

Pojam i vrste unutrašnjih poslova

Član 2.

Unutrašnji poslovi su policijski poslovi, upravni unutrašnji poslovi i sa njima povezani poslovi, čijim se vršenjem obezbjeđuje zaštita bezbjednosti i imovine građana i ostvarivanje sloboda i prava građana.

Upravne unutrašnje poslove i sa njima povezane poslove, kao i određene policijske poslove vrši organ državne uprave nadležan za unutrašnje poslove (u daljem tekstu: Ministarstvo).

Policijske poslove vrši organ uprave nadležan za policijske poslove (u daljem tekstu: Policija).

Pojam i vrste policijskih poslova

Član 10. stav 1. tač. 1., 3., 4., 8. i 12.

Policijski poslovi, u smislu ovog zakona, su:

- 1) zaštita bezbjednosti građana i Ustavom utvrđenih sloboda i prava;
- 3) sprječavanje vršenja i otkrivanje krivičnih djela i prekršaja;
- 4) pronalaženje učinilaca krivičnih djela i prekršaja i njihovo dovođenje nadležnim organima;
- 8) inspeksijski nadzor i kontrola bezbjednosti u saobraćaju;
- 12) drugi poslovi propisani zakonom.

Policijski poslovi obavljaju se primjenom policijskih ovlašćenja."

Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama ("Službeni list Crne Gore", broj 53/116.):

"I. OSNOVNE ODREDBE

Predmet

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se javna okupljanja građana i javne priredbe, način njihovog prijavljivanja, kao i njihovo organizovanje.

II. JAVNA OKUPLJANJA

Ograničenje slobode okupljanja

Član 14.

Policija može privremeno ograničiti slobodu javnog okupljanja ako je to ograničenje nužno u demokratskom društvu radi sprječavanja narušavanja javnog reda i mira, vršenja krivičnih djela, ugrožavanja ljudskih prava i sloboda i posebnih manjinskih prava i sloboda drugih lica, bezbjednosti lica i imovine, ili na zahtjev organa državne uprave nadležnog za poslove zdravlja, u slučaju ugrožavanja zdravlja.

Ograničenje iz stava 1. ovog člana, mora biti neophodno i srazmjerno svrsi radi koje se preduzima.

Ako su ispunjeni uslovi ili okolnosti iz st. 1. i 2. ovog člana, policija će donijeti rješenje kojim se ne dozvoljava održavanje javnog okupljanja.

Policija može donijeti rješenje kojim se ne dozvoljava održavanje javnog okupljanja i u slučaju kad ono nije blagovremeno i uredno prijavljeno.

Organizator je dužan da postupa po rješenju iz st. 3. i 4. ovog člana.

Policija može odrediti pravac dolaska učesnika javnog okupljanja do prostora na kojem se održava javno okupljanje i odlaska sa tog prostora, u cilju sprječavanja narušavanja javnog reda i mira ili vršenja krivičnog djela, ugrožavanja prava i sloboda drugih lica, zdravlja ili radi bezbjednosti lica i imovine.

Policija će rješenje iz st. 3. i 4. ovog člana, donijeti najkasnije u roku od 72 časa prije početka održavanja javnog okupljanja.

Organizator je dužan da, odmah po prijemu rješenja kojim se ne dozvoljava održavanje javnog okupljanja, obavijesti javnost o tome na način na koji je javno okupljanje i najavljeno.

IV. NADZOR

Nadzor nad sprovođenjem zakona

Član 31.

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona, u okviru utvrđenih nadležnosti, vrši Ministarstvo.

Poslove inspekcijskog nadzora, u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor, vrši policijski službenik.”

Zakona o državnoj upravi ("Službeni list Crne Gore", broj 78/18.):

I. OSNOVNE ODREDBE

Predmet zakona

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se poslovi državne uprave, organizacija državne uprave, prenošenje i povjeravanje poslova državne uprave, kao i druga pitanja od značaja za vršenje poslova državne uprave.

Vršenje poslova državne uprave

Član 2. stav 1.

Poslove državne uprave vrše Ministarstvom i drugi organi uprave (u daljem tekstu: organi državne uprave).

II. POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE

Poslovi državne uprave

Član 12.

Poslovi državne uprave su:

- 1) predlaganje unutrašnje i vanjske politike;
- 2) normativna djelatnost;
- 3) izvršavanje zakona i drugih propisa;
- 4) odlučivanje i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti u upravnim stvarima, u skladu sa zakonom;
- 5) vršenje upravnog nadzora;
- 6) obezbjeđivanje vršenja poslova od javnog interesa;
- 7) drugi poslovi državne uprave utvrđeni zakonom i drugim propisom.

Normativna djelatnost

Član 14.

Normativna djelatnost obuhvata izradu teksta nacrta i predloga zakona, izradu i predlaganje propisa koje donosi Vlada i donošenje podzakonskih propisa.

Izvršavanje zakona i drugih propisa

Član 15.

Izvršavanje zakona i drugih propisa obuhvata vođenje upravnog postupka, donošenje i izvršenje rješenja i drugih pojedinačnih akata, preduzimanje upravnih aktivnosti, mjera i upravnih radnji, praćenje njihovog izvršavanja, davanje objašnjenja, izdavanje stručnih uputstava i instrukcija za rad i ukazivanje stručne pomoći.

Obezbjeđivanje vršenja poslova od javnog interesa

Član 21.

Obezbjeđivanje vršenja poslova od javnog interesa obuhvata vršenje tih poslova preko ustanova, privrednih društava, preduzetnika, neposrednim izvršavanjem, davanjem koncesija, ulaganjem kapitala i drugim mjerama koje omogućavaju efikasno i racionalno vršenje tih djelatnosti.

III. ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE

Ministarstva

Član 23.

Ministarstvo se osniva za jednu ili više povezanih upravnih oblasti.

Ministarstvo vrši poslove predlaganja unutrašnje i vanjske politike, normativnu djelatnost i upravni nadzor u upravnoj oblasti za koju je nadležno, u skladu sa zakonom.

Pored poslova iz stava 2 ovog člana, ministarstvo obavlja i poslove izvršavanja zakona i drugih propisa, upravne i stručne poslove u upravnoj oblasti za koju je osnovano, kad za vršenje tih poslova nije osnovan organ uprave.

Propisi ministarstva
Član 24. st. 1., 2. i 4.

Ministarstvo donosi pravilnike, naredbe i uputstva za izvršavanje zakona i drugih propisa. Pravilnik, naredba i uputstvo donose se na osnovu i u okviru zakonskog ovlašćenja. Naredbom se naređuje ili zabranjuje postupanje u određenoj situaciji koja ima opšti značaj.

IV. UPRAVLJANJE I ODGOVORNOST

Ministar

Član 29. st 1. i 2.

Ministar je starješina ministarstva.

Ministar predstavlja ministarstvo, upravlja i rukovodi njegovim radom.”

Zakona o inspekcijskom nadzoru ("Službeni listu Republike Crne Gore", broj 39/03. i "Službeni list Crne Gore", br. 76/09., 57/11., 18/14., 11/15. i 52/16.):

“I OPŠTE ODREDBE

Sadržaj zakona

Pojam inspekcijskog nadzora

Član 3.

Inspekcijski nadzor vrši se u oblastima određenim zakonom kod fizičkih lica, nevladinih organizacija, privrednih društava i drugih oblika obavljanja privrednih djelatnosti, javnih preduzeća, javnih ustanova i drugih pravnih lica, državnih organa i službi, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave i službi opštine, Glavnog grada, Prijestonice i drugih oblika lokalne samouprave (u daljem tekstu: subjekat nadzora).

Inspekcijski nadzor se vrši u pogledu pridržavanja zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i preduzimanja upravnih i drugih mjera i radnji u cilju da se utvrđene nepravilnosti otklone i obezbijedi pravilna primjena propisa.

III OBAVEZE I OVLAŠĆENJA INSPEKTORA

Obaveze inspektora

“Član 39.

Nakon inspekcijskog pregleda, inspektor donosi rješenje o mjerama, radnjama i rokovima za otklanjanje nepravilnosti.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, inspektor može upravne mjere i radnje narediti usmenim rješenjem na zapisnik, kada ocijeni da se na taj način otklanja neposredna opasnost po život i zdravlje ljudi, imovinu veće vrijednosti ili kada je u pitanju zaštita drugog javnog interesa.

U slučaju iz stava 2. ovog člana, inspektor je dužan da, u roku od tri dana od dana izricanja usmenog rješenja, donese pisano rješenje.

Žalba

Član 40.

Protiv rješenja inspektora može se izjaviti žalba u roku od osam dana od dana dostave pisanog rješenja.

O žalbi odlučuje ministarstvo nadležno za upravnu oblast na koju se rješenje odnosi.

Žalba ne odlaže izvršenje rješenja.”

7. Ustavni sud je u ovom postupku utvrdio sljedeće činjenice:

- da je, odredbom člana 1. stav 1. tačka 2. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa⁹ Ministarstvo zdravlja naredilo obaveznu samoizolaciju za sve crnogorske državljane, kao i za strance koji imaju stalni ili privremeni boravak u Crnoj Gori, koji dolaze iz inostranstva, a na osnovu rješenja zdravstveno sanitarne inspekcije. Odredbom člana 1. stav 2. Naredbe propisano je da samoizolacija 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;

⁹ „Službeni list Crne Gore“, broj 15/20.

- da su u Crnoj Gori, 17 marta 2020. godine, laboratorijski potvrđeni prvi slučajevi zaraze virusom COVID 19;

- da je, odredbom člana 1. stav 1. tačka 7. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa¹⁰, Ministarstvo zdravlja naredilo preduzimanje kontinuiranih mjera praćenja smještaja u samoizolaciji lica koja dolaze iz zemalja sa umjerenim i niskim nivoom transmisije i nijesu došla organizovanim prevozom, uz strogo poštovanje ove mjere i kontrolu od strane nadležnih organa, koji su dužni da podnesu krivičnu prijavu zbog nepoštovanja ove mjere, u skladu sa zakonom;

- da je, odredbom člana 1. tačka 1. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa¹¹, Ministarstvo zdravlja naredilo obavezu zdravstveno sanitarne inspekcije i Uprave policije da u maksimalno mogućoj mjeri pojačaju aktivnosti nadzora svih lica kojima je izrečena mjera samoizolacije, njihovih članova domaćinstva, kao i osoba koje su ih dovezle od graničnog prelaza do mjesta stanovanja;

- da je, 26. marta 2020. godine, Ministarstvo zdravlja na predlog Instituta za javno zdravlje donijelo Naredbu o proglašavanju epidemije zarazne bolesti COVID-19¹², kojom je propisano da se proglašava epidemija zarazne bolesti COVID 19 zbog koje je ugroženo čitavo područje Crne Gore i da će se za vrijeme trajanja epidemije zarazne bolesti COVID 19 preduzimati mjere koje propisuju nadležni organi;

- da je posljednji slučaj zaraze u Crnoj Gori potvrđen 6. maja 2020. godine, kada je broj zaraženih bio najviši i iznosio 324;

- da su, prema Izvještaju SZO¹³, od 19. maja 2020. godine, u Crnoj Gori registrovana 324 slučaja zaraze, od kojih je 9 lica umrlo, da je klasifikacija transmisije: "klaster slučajeva" i da već 13 dana uzastopno nije bilo novih potvrđenih slučajeva zaraze i

- da je, 2. juna 2020. godine, Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje, nakon 28 dana od pojave poslednjeg slučaja zaraze, donijelo Naredbu o proglašavanju prestanka epidemije zarazne bolesti COVID-19¹⁴, koja je stupila na snagu 3. juna 2020. godine.

8. Iz podnietog predloga proizilazi da podnosioci navodnu neustavnost i nezakonitost osporenih Naredbi zasnivaju na tvrdnji da su se ti akti mogli donijeti jedino u slučaju proglašenja vanrednog i ratnog stanja, odnosno da su Naredbama, kao aktima nižim od zakona suspendovane odredbe Ustava i zakona, koje se odnose na slobodu kretanja i slobodu okupljanja, iz odredaba člana 39. st. 1. i 2. i člana 52. Ustava.

8.1. S tim u vezi, u ovom predmetu, kao sporna, postavljaju se sljedeća ustavnopravna pitanja:

1. Da li je Ministarstvo zdravlja, donošenjem osporenih Naredbi i mjera „samoizolacija“ i „karantin“ i propisivanjem obaveze vršenja nadzora („svih lica kojima je izrečena mjera samoizolacije, njihovih članova domaćinstva, kao i osoba koje su ih dovezle od graničnog prelaza do mjesta stanovanja”)¹⁵, od strane Uprave policije, prekoračilo svoja ovlaštenja i na taj način povrijedilo načelo legaliteta iz odredbe člana 145. Ustava?

2. Da li se osporene privremene mjere za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa: „privremena zabrana putovanja putnika iz Crne Gore na sjever Republike Italije u Milano i Bolonju, područja zahvaćena epidemijom zarazne bolesti izazvane novim koronavirusom, kao i ulazak putnika u Crnu Goru iz tih destinacija”; „obavezna samoizolacija za sve crnogorske državljane, kao i za strance koji imaju stalni ili privremeni boravak u Crnoj Gori, koji dolaze iz inostranstva; smještaja u karantin lica koja su bila ili za koja se sumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od novog koronavirusa ili sa licima za koja postoji sumnja da su oboljela od ove bolesti, kao i lica koja dolaze iz zemalja sa visokim nivoom lokalne transmisije virusa”; zabrana prevoza više od dvije odrasle osobe u putničkom motornom vozilu u isto vrijeme”; „zabrana prisustva i zadržavanja više od dva lica zajedno na otvorenom javnom mjestu (trotoari, trgovi, ulice, parkovi, šetališta, plaže i sl.)” i „zabrana okupljanja u objektima stanovanja licima koja nijesu članovi zajedničkog porodičnog domaćinstva”, mogu smatrati zakonitim i proporcionalnim ograničenjem, odnosno nedopuštenim miješanjem države u pravo na slobodu kretanja i slobodu okupljanja, iz odredaba člana 24., člana 39. st. 1. i 2.,

¹⁰ „Službeni list Crne Gore“, broj 17/20.

¹¹ „Službeni list Crne Gore“, broj 19/20.

¹² „Službeni list Crne Gore“, broj 24/20.

¹³ Dostupno na <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports/>

¹⁴ „Službeni list Crne Gore“, broj 52/20.

¹⁵ Član 1. tačka 1. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa („Službeni list Crne Gore“, broj 19/20.).

člana 52. Ustava, člana 11. Evropske konvencije i člana 2. Protokola broj 4. uz Evropsku konvenciju imajući u vidu legitiman cilj - zaštita zdravlja?

Pitanje 1.

1. Da li je Ministarstvo zdravlja, donošenjem osporenih Naredbi i mjera „samoizolacija“ i „karantin“ i propisivanjem obaveze vršenja nadzora („svih lica kojima je izrečena mjera samoizolacije, njihovih članova domaćinstva, kao i osoba koje su ih dovezle od graničnog prelaza do mjesta stanovanja”)¹⁶, od strane Uprave policije, prekoračilo svoja ovlašćenja i na taj način povrijedilo načelo legaliteta iz odredbe člana 145. Ustava?

8.1.1. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi državne uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito uređeno.

8.1.1.1. Kako su predmet ustavnosudske ocjene akti koji se donose radi sprovođenja zakona, oni moraju biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg su doneseni, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog lica, da li je imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

8.1.1.2. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom uređuju pitanja načina osnivanja, organizacije i nadležnosti organa vlasti i postupak pred tim organima, a, između ostalog, i organizacija državne uprave i nadležnost njenih organa. Zakonom o državnoj upravi, kao *sistemskim* u ovoj oblasti, uređeni su poslovi državne uprave, organizacija državne uprave, prenošenje i povjeravanje poslova državne uprave, kao i druga pitanja od značaja za vršenje poslova državne uprave (član 1.). Poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave, u koje, pored ostalih, spadaju normativna djelatnost i drugi poslovi državne uprave utvrđeni zakonom i drugim propisom (član 2. stav 1. i član 12. tač. 2. i 7. Zakona). Normativna djelatnost, prema odredbi člana 14. Zakona, obuhvata izradu teksta nacрта i predloga zakona, izradu i predlaganje propisa koje donosi Vlada i donošenje podzakonskih propisa. U tom smislu, odredbama člana 24. st. 1., 2. i 4. Zakona propisano je da ministarstvo donosi pravilnike, naredbe i uputstva za izvršavanje zakona i drugih propisa, da se pravilnik, naredba i uputstvo donose se na osnovu i u okviru zakonskog ovlašćenja i da se naredbom naređuje ili zabranjuje postupanje u određenoj situaciji koja ima opšti značaj. Odredbama člana 55. stav 1. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisano je da Ministarstvo, na predlog Instituta, radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje može da naredi mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti, i to (...). Saglasno tome, na osnovu izričitog zakonskog ovlašćenja sadžanog u odredbama člana 55. stav 1. Zakona, Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta, donijelo je Naredbe: o sprovođenju mjera za sprječavanje infekcije izazvane novim koronavirusom 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 i za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa i njenih izmjena i dopuna. Donošenjem osporenih naredbi, koje su, u materijalnopravnom smislu akti za sprovođenje zakona, Ministarstvo zdravlja, po ocjeni Ustavnog suda, nije prekoračilo svoja ovlašćenja, niti je povrijedilo načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava, u pogledu formalnopravne zakonitosti.

8.2. Navod podnosioca predloga kojim se implicira da je Ministarstvo zdravlja, propisivanjem obaveze vršenja nadzora („svih lica kojima je izrečena mjera samoizolacije, njihovih članova domaćinstva, kao i osoba koje su ih dovezle od graničnog prelaza do mjesta stanovanja”)¹⁷, od strane Uprave policije, prekoračilo svoja

¹⁶ Član 1. tačka 1. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa („Službeni list Crne Gore“, broj 19/20.).

¹⁷ Član 1. tačka 1. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa („Službeni list Crne Gore“, broj 19/20.).

ovlašćenja, Ustavni sud je ocijenio neosnovanim. Naime, policijski poslovi, u smislu odredaba člana 10. stav 1. tač. 1., 3., 4. i 12. Zakona o unutrašnjim poslovima, pored ostalih su: zaštita bezbjednosti građana i Ustavom utvrđenih sloboda i prava; sprječavanje vršenja i otkrivanje krivičnih djela i prekršaja, pronalaženje učinilaca krivičnih djela i prekršaja i njihovo dovođenje nadležnim organima i drugi poslovi propisani zakonom. Odredbama člana 287. i člana 302. stav 1. Krivičnog zakonika Crne Gore propisano je da je nepostupanje po propisima, odlukama, naredbama ili nalogima kojima se određuju mjere za suzbijanje ili sprječavanje opasne zarazne bolesti, krivično djelo za koje je predviđena novčana kazna ili zatvor do jedne godine i da će se učinilac, ako neko lice bude teško tjelesno povrijeđeno ili mu zdravlje bude teško narušeno, kazniti zatvorom od jedne do osam godina. Iz navedenih odredaba zakona proizilazi, da je Uprava policije u okviru svojih nadležnosti ovlašćena da otkriva i sprječava vršenje i krivičnih djela i prekršaja, pronalazi učinioce krivičnih djela i prekršaja i za njihovo dovođenje nadležnim organima, odnosno da Ministarstvo zdravlja, propisivanjem nadzora „svih lica kojima je izrečena mjera samoizolacije, njihovih članova domaćinstva, kao i osoba koje su ih dovezle od graničnog prelaza do mjesta stanovanja”, odlukama, naredbama ili nalogima za suzbijanje opasne zarazne bolesti, po ocjeni Ustavnog suda, nije prekoračilo svoja ovlašćenja.

8.2.1. Donošenjem Naredbe o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID-19¹⁸, Ministarstvo zdravlja, takođe, po ocjeni Ustavnog suda, nije prekoračilo svoja ovlašćenja. Odredbama člana 15. st. 3., 4. 5. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisano je da Ministarstvo zdravlja prati kretanje zaraznih bolesti na teritoriji Crne Gore, proglašava pojavu epidemije zarazne bolesti od većeg epidemiološkog značaja, proglašava zaraženo, odnosno ugroženo područje i naređuje mjere koje u tom slučaju moraju da se sprovedu na predlog Instituta, koji mora da sadrži naziv zarazne bolesti, geografsko određenje zaraženog, odnosno ugroženog područja, mjere koje moraju da se sprovedu, način njihovog sprovođenja i sredstva potrebna za sprovođenje tih mjera. Epidemija zarazne bolesti u smislu odredbe člana 6. tačka 10. Zakona, je obolijevanje od zarazne bolesti neuobičajeno po broju slučajeva, vremenu, mjestu i zahvaćenoj populaciji ili neuobičajeno povećanje broja oboljelih sa komplikacijama ili smrtnim ishodom, kao i pojava dva ili više međusobno povezanih slučajeva zarazne bolesti koja se nikada ili više godina nije pojavljivala na jednom području ili pojava većeg broja oboljenja čiji je uzročnik nepoznat, a prati ih febrilno stanje. Iz navedenih odredaba, kao ni iz drugih odredaba tog zakona, ne proizilazi da je proglašenje epidemije vremenski uslovljeno. Diskreciona procjena vremena proglašenja epidemije, kao i procjena da li se u konkretnom slučaju radi „o epidemiji zarazne bolesti“ ili „o epidemiji od većeg epidemiološkog slučaja“, po nalaženju Ustavnog suda, su pitanja koja su u isključivoj nadležnosti Ministarstva zdravlja, koje je prilikom donošenja akta o proglašenju epidemije jedino uslovljena postojanjem predloga Instituta. Stoga, činjenice, na koje ukazuju podnosioci predloga, „da je prije proglašenja epidemije nizom naredbi protivzakonito i protivustavno usvajalo i sprovodilo mjere zaštite, kao i da ova Naredba terminološki nije usklađena s odredbama člana 15. st. 3. i 4. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti“, nijesu od uticaja na ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporene Naredbe.

8.2.2. U odnosu na navod podnosilaca predloga da Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti „ne prepoznaje“ zdravstvene mjere „samoizolacija“ i „karantin“ Ustavni sud ukazuje da: izraz „**karantin**“ u smislu tog zakona predstavlja mjeru kojom se ograničava sloboda kretanja i utvrđuju obavezni zdravstveni pregledi zdravim licima koja su bila ili za koja postoji sumnja da su bila u kontaktu sa licima koja su oboljela ili se sumnja da su oboljela od karantinskih bolesti; izraz „**izolacija**“ podrazumijeva način izdvajanja inficiranih lica tokom perioda zaraznosti na takav način i pod takvim uslovima da se spriječi ili ograniči direktni, odnosno indirektni prenos uzročnika zarazne bolesti sa inficiranog, odnosno oboljelog lica ili životinje na osjetljivo lice, a „**striktna izolacija**“ je jedna od vrsta izolacije koja se primjenjuje u odnosu na lica koja su inficirana ili oboljela ili se sumnja da su inficirana ili oboljela od uzročnika zarazne bolesti koji izaziva visoku smrtnost kod ljudi i može lako da se prenosi vazduhom i kontaktom (član 6. tač. 18., 20. i 21.). Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta, saglasno odredbama člana 55. stav 1. tač. 3. i 9. Zakona, radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, može da naredi mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti a, pored ostalih i zabranu, odnosno ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom određenom zaraznom bolešću, odnosno epidemijom te zarazne bolesti, kao i druge mjere po epidemiološkim indikacijama.

8.2.2.1. Iz navedenih odredaba člana 6. tač. 18., 20. i 21. i člana 55. stav 1. tač. 3. i 9. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da osporene mjere **samoizolacija**“ i „**karantin**“ u materijalnopravnom, sadržinskom

¹⁸ "Službeni list Crne Gore", broj 24/20.

smislu nijesu u suprotnosti s navedenim odredbama i da je Ministarstvo zdravlja ovlašteno da, na predlog Instituta, zavisno od epidemioloških indikacija, pored ostalih, propiše odnosno da naredi i druge mjere. Pri tome, Ustavni sud je odredbe člana 33. Zakona, na koje ukazuju podnosioci predloga, ocijenio irelevantnim za ocjenu osporenih mjera, jer se te odredbe primjenjuju u "okviru" posebnih mjera za sprječavanje i suzbijanje zaraznih bolesti na lica (*koja dolaze iz zemalja u kojima ima kolere, kuge, žute groznice, virusnih hemoragičnih groznica (osim hemoragične groznice sa bubrežnim sindromom), velikih boginja, SARS-a, MERS-CoV i malarije*) koja se po tom osnovu stavljaju pod zdravstveni nadzor, bez ograničavanja slobode kretanja, a ne na mjere koje se primjenjuju u vanrednim situacijama u kojima se, saglasno odredbama čl. 53. do 56. tog zakona, može ograničiti slobode kretanja građana.

8.2.2.2. Polazeći od navedenih razloga Ustavni sud je utvrdio da Ministarstvo zdravlja, donošenjem osporenih Naredbi nije povrijedilo načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalnopravne (koje nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim aktom), tako i u pogledu materijalnopravne zakonitosti.

Pitanje 2.

2. Da li se osporene privremene mjere za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa: „privremena zabrana putovanja putnika iz Crne Gore na sjever Republike Italije u Milano i Bolonju, područja zahvaćena epidemijom zarazne bolesti izazvane novim koronavirusom, kao i ulazak putnika u Crnu Goru iz tih destinacija”; obavezna samoizolacija za sve crnogorske državljane, kao i za strance koji imaju stalni ili privremeni boravak u Crnoj Gori, koji dolaze iz inostranstva; smještaja u karantin lica koja su bila ili za koja se sumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od novog koronavirusa ili sa licima za koja postoji sumnja da su oboljela od ove bolesti, kao i lica koja dolaze iz zemalja sa visokim nivoom lokalne transmisije virusa”; zabrana prevoza više od dvije odrasle osobe u putničkom motornom vozilu u isto vrijeme”; “zabrana prisustva i zadržavanja više od dva lica zajedno na otvorenom javnom mjestu (trotoari, trgovi, ulice, parkovi, šetališta, plaže i sl.)” i “zabrana okupljanja u objektima stanovanja licima koja nijesu članovi zajedničkog porodičnog domaćinstva”, mogu smatrati zakonitim i proporcionalnim ograničenjem, odnosno nedopuštenim mješanjem države u pravo na slobodu kretanja i slobodu javnog okupljanja, iz odredaba člana 24., člana 39. st. 1. i 2., člana 52. Ustava, člana 11. Evropske konvencije i člana 2. Protokola broj 4. uz Evropsku konvenciju, imajući u vidu legitiman cilj - zaštita zdravlja?

8.3. Načelo ograničenja ljudskih prava i sloboda jedno je od osnovnih načela koje je utvrđeno odredbama člana 24. Ustava. Ljudska prava i slobode zajemčene Ustavom mogu se ograničiti samo zakonom u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu, bez zadiranja u suštinu zajemčenih prava. Ustav je na taj način ustanovio jasne "granice" ograničenja ljudskih prava i sloboda u kojima se zakonodavac može kretati. Svi državni organi, prema odredbama člana 24. Ustava, prilikom ograničenja ljudskih prava moraju da vode računa o: 1) suštini prava koje se ograničava, 2) važnosti svrhe ograničenja, 3) prirodi i obimu ograničenja, 4) o odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i 5) da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava. Time je Ustavom jasno definisan princip proporcionalnosti (srazmjernosti), kao i mjerila kojima se, prije svega, Ustavni sud mora rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih prava, u konkretnom predmetu.

8.3.1. Iz odredaba Evropske konvencije proizilazi da svaka država ugovornica svojim unutrašnjim propisima može da ograniči prava sadržana u Evropskoj konvenciji, pod uslovima utvrđenim Konvencijom. Dozvoljena ograničenja prava uslovljena su zakonitošću, legitimnošću i opravdanošću. Ograničenje bilo kog prava je dopustivo samo ako kompetetivni princip u odnosu na princip u kome je sadržano pravo ima veći značaj u okolnostima datog-konkretnog slučaja. To podrazumijeva pronalaženje odgovarajućeg balansa između različitih suprotstavljenih interesa. Ograničenja se moraju sprovoditi na konzistentan način, tako da ne bude ugrožena suština prava koje je u pitanju i osnovni principi na kojima počiva jedna država, koja pretenduje da bude obilježena kao pravna država. Kako osnovna prava imaju ustavni status, ona, prema shvatanju Evropskog suda, mogu biti ograničena samo ustavnim ili odredbama donijetim na osnovu ustava. Ustavna ograničenja mogu biti direktna (*constitutionally immediate*) i posredna (*constitutionally mediate*), propisana zakonom, na

osnovu izričite ustavne odredbe pod striktno propisanim pretpostavkama i samo za određene ciljeve, zbog kojih je zakonodavac posebno ovlašten da ograniči osnovna ljudska prava i slobode. Ovaj princip, dozvoljava da slobode i prava budu ograničene samo u skladu sa zakonom i postavlja granice ograničenja prava. Ograničenje nije neophodno ako postoje i blaže, ali pogodne mjere koje mogu poslužiti istoj svrsi. Ograničavanje osnovnih prava i sloboda u tom procesu, međutim, mora biti u skladu s Ustavom i Evropskom konvencijom i, generalno, mora biti u opštem interesu i uz poštovanje načela proporcionalnosti.

8.4. Ustavni sud je, radi razjašnjenja spornih pitanja u ovom predmetu, imao u vidu i relevantnu praksu Evropskog suda, koji je u brojnim predmetima izrazio stav o ograničenju slobode kretanja i slobode okupljanja, garantovanu odredbama člana 2. Protokola broj 4. uz Evropsku konvenciju i člana 11. stav 1. Evropske konvencije, kao i praksu Saveznog Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke o ograničenju tih prava u vezi sa virusom Covid 19.

8.4.1. U predmetu *Baumann protiv Francuske*¹⁹ Evropski sud je izrazio stav da sloboda kretanja zabranjuje svaku mjeru koja bi mogla povrijediti to pravo ili ograničiti njegovo vršenje, koja ne zadovoljava zahtjev mjere koja se u demokratskom društvu može smatrati „neophodnom“ u ostvarivanju legitimnih ciljeva iz odredbe člana 2. stav 3. Protokola broj 4:

“61. Sud ponavlja da pravo na slobodu kretanja garantovano stavovima 1. i 2. člana 2. Protokola broj 4. ima za cilj da svakom obezbijedi pravo na slobodu kretanja na teritoriji jedne države i da napusti tu teritoriju, i podrazumijeva pravo na odlazak u zemlju po izboru lica u koju će biti primljen (videti, *mutatis mutandis*, *Peltonen protiv Finske*, odluka Komisije od 20. februara 1995., Odluke i izvještaji (DR) 80-A, str. 43, § 31). Proizilazi da sloboda kretanja zabranjuje svaku mjeru koja bi mogla povrijediti to pravo ili ograničiti njegovo vršenje, koja ne zadovoljava zahtjev mjere koja se u demokratskom društvu može smatrati „neophodnom“ u ostvarivanju legitimnih ciljeva na koje se poziva u trećem stavu gore pomenutog člana.

62. Shodno tome, Sud smatra da mjera kojom je pojedinac lišen ličnog dokumenta, kao što je, na primjer, pasoš, nesumnjivo predstavlja miješanje u vršenje slobode kretanja (vidi, *mutatis mutandis*, *M protiv Njemačke*, prijava br. 10307/83, odluka Komisije od 6. marta 1984., DR 37, str. 113).

63. U ovom predmetu Sud nalazi da je podnosilac predstavke zbog zaplijene predmeta, lišen pasoša i nije ga mogao povratiti, barem od dana podnošenja predstavke 8. decembra 1993. godine. Shodno tome, Sud primećuje da je podnosilac bio lišen upotrebe tog ličnog dokumenta koji bi mu, da je želio, omogućio da napusti zemlju i ode u bilo koju drugu zemlju Evropske unije ili u zemlju koja nije članica Evropske unije. Stoga nalazi da je pravo podnosioca predstavke na slobodu kretanja bilo ograničeno na način koji predstavlja miješanje u smislu člana 2 Protokola broj 4. uz Konvenciju (vidi a contrario, presuda u *Piermontu protiv Francuske* od 27. aprila 1995., Serija A br. 314, str. 20, st. 44, i, *mutatis mutandis*, presuda *Guzzardi protiv Italije* od 6. novembra 1980., Serija A br. 39, str. 33, § 92.; presuda u predmetu *Raimondo protiv Italije* od 22. februar 1994., Serija A br. 281-1, str. 19, stav 39. i *Labita protiv Italije* [Vv], br. 26772/95, 6.4.2000, str. 38 do 39, stav 193.).

Ostaje da se utvrdi da li je to ograničenje bilo "u skladu sa zakonom" i bilo "neophodna mjera u demokratskom društvu."

8.4.2. U predmetu *Calvelli i Ciglio protiv Italije*²⁰ Evropski sud je potvrdio stav koji je utvrdio u svojoj ranijoj praksi da se pozitivne obaveze o pravu na život, iz odredaba člana 2. Evropske konvencije, odnose "i na sferu javnog zdravlja"

“48. Sud ponavlja da prva rečenica člana 2., koja predstavlja jednu od fundamentalnih odredaba Konvencije i sadrži jednu od osnovnih vrijednosti demokratskih društava koja čine Savjet Evrope (vidjeti, između ostalih, *McCann i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 27. septembra 1995. godine, Serija A br. 324., str. 45-46, stav 147.), propisuje da država treba ne samo da se suzdrži od „umišljajnog“ oduzimanja života, već i da preduzme odgovarajuće korake da zaštiti živote onih koji su pod njenom jurisdikcijom (videti *LCB protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 9. juna 1998., Izvještaji presuda i odluka 1998-III, str. 1403, st. 36).

49. Ovi principi primjenjivi su i u sferi javnog zdravlja. Gore pomenute pozitivne obaveze stoga zahtijevaju od država da donesu propise koji obavezuju bolnice, javne ili privatne, da usvoje odgovarajuće mjere zaštite života svojih pacijenata. Oni takođe zahtevaju da se uspostavi efikasan nezavisni pravosudni sistem kako bi se utvrdio uzrok smrti pacijenata zbrinutih od strane medicinske profesije, bilo u javnom ili u privatnom sektoru i utvrdi odgovornost lica (vidi *Erikson protiv Italije* (odl.), Br. 37900/97, 26. oktobra 1999. i *Povell protiv Ujedinjenog*

¹⁹ Presuda, od 22. maja 2001. godine, predstavka broj 33592/96., ECHR 2001-V.

²⁰ Presuda, od 17. januara 2002. godine, predstavka broj 32967/96.

Kraljevstva (odl.), Br. 45305/99, ECHR 2000-V; vidi takođe *Isiltan protiv Turske*, 20948/92, odluka Komisije od 22. maja 1995, DR 81-B, str. 35).”

8.4.3. U predmetu *Cisse protiv Francuske*²¹ Evropski sud je ocijenio da su ograničenja u ostvarivanju prava na okupljanje podnosioca predstavke bila neophodna i da su mjere koje je policija koristila nadilazile ono što je bilo razumno očekivati od vlasti kada ukinu slobodu okupljanja, odnosno da je policija, shodno domaćem zakonu, mogla intervenisati bez njegovog zahtjeva:

“51. Međutim, Sud primjećuje da, iako je protest bio miran i sam po sebi nije remetio javni red ili sprečavao vjernike da prisustvuju službama, nakon dva mjeseca stalne okupacije crkve od strane ilegalnih imigranata, uključujući podnosioca predstavke, nastala je situacija, opisana u izvještaju izvršitelja po instrukcijama komesara policije - u kojoj se zdravlje štrajkača glađu pogoršalo, a sanitarni uslovi postali potpuno neadekvatni.

52. U ovim okolnostima, Sud prihvata da su ograničenja u ostvarivanju prava na okupljanje podnosioca predstavke bila neophodna. Nije sporno da paroh nije tražio od policije da interveniše, a metode koje je policija koristila u intervenciji koja je bila bez upozorenja i neselektivna, nadilazile su ono što je bilo razumno očekivati od vlasti kada ukinu slobodu okupljanja. Sud žali što su takve metode korištene. Međutim, napominje da je policija mogla sasvim zakonito intervenisati shodno domaćem zakonu bez zahtjeva paroha i da strah vlasti da se situacija može brzo pogoršati i da se ne može dalje dugo nastaviti, nije bio nerazuman. U svakom slučaju, simbolična vrijednost prisustva podnosioca predstavke i drugih imigranata koji su tome svjedočili tolerisana je dovoljno dugo da miješanje u ovom slučaju nakon tako dugog perioda, ne izgleda nerazumno.

53. U tim uslovima i uzimajući u obzir široku slobodu procjene koju države uživaju u ovoj sferi (*Plattform "Arzte fur das Leben" protiv Austrije*, 21. juni 1988, serija A br. 139, str. 12, st. 34), Sud smatra da miješanje u pravo podnosioca predstavke na slobodu okupljanja nije, s obzirom na sve okolnosti slučaja, bilo nesrazmjerno u smislu člana 11., stav 2..

54. Stoga, nije došlo do povrede člana 11. Konvencije.”

8.4.4. U predmetu *Kuimov protiv Rusije*²² Evropski sud je razmatrao uticaj karantina vezanog za grip na mogućnost kontakata između oca i djeteta i istakao da tromjesečni karantin nije trajao nerazumno dugo, jer je, pored toga, podnosiocu predstavke bilo dozvoljeno da svake nedjelje vidi dijete kroz stakleni prozor u februaru i martu, zbog čega je taj sud pravo podnosioca na porodični život ocijenio djelimičnim osnovom za miješanje države u to pravo:

“4. Da li je miješanje bilo „neophodno u demokratskom društvu?”

96. Takođe treba razmotriti da li se navedene mjere mogu smatrati „neophodnim u demokratskom društvu“. Pojam nužnosti podrazumijeva da miješanje mora biti proporcionalno legitimnom cilju kojem se teži; određujući da li je miješanje "neophodno u demokratskom društvu", Sud će uzeti u obzir da je slobodna procjena ostavljena državama ugovornicama. U tom kontekstu, Sud takođe ponavlja da bi naredbu o njezi trebalo u principu smatrati privremenom mjerom, koja se ukida čim okolnosti dozvole, a sve mjere koje se odnose na privremenu njegu treba da budu u skladu sa krajnjim ciljem ponovnog ujedinjenja roditelja i djeteta (vidi *Olsson*, citirano gore, § 81). Dakle, stroga i trajna ograničenja pristupa vrlo vjerovatno su nesrazmjerna legitimnim ciljevima kojima se teži (vidjeti *Eriksson*, citirano gore, §§ 71. i 72.).

103. Što se tiče navoda da nije postojao pristup A. u periodu između 25. januara i 25. marta 2005.godine, Sud je sklon da prihvati vladino objašnjenje, jer iz materijala spisa zaista proizilazi da je pristup hraniteljskom domu bio ograničen zbog karantina vezanog za grip. To nije trajalo nerazumno dugo, a pored toga, podnosiocu predstavke je bilo dozvoljeno da svake nedjelje vidi A. kroz stakleni prozor u februaru i martu (posete su se odvijale 4., 11., 18., 25. februara i 2., 4. i 11. marta 2005.). Isto tako, nakon ukidanja karantina od 25. marta i do 2. novembra 2005. godine, kada je A. vraćena podnosiocu prijave i njegovoj supruzi, podnosiocu predstavke je bilo dozvoljeno da posećuje A. svake nedjelje, otprilike jedan sat. Tokom većine tih sastanaka, podnosilac predstavke, ponekad u pratnji supruge i njegovog branilaca, takođe je imao priliku da vidi i pedijatra A i njenog nastavnika, kao i da proslijedi slatkiše, odjeću i druge stvari A.”

8.4.5. U predmetu *Khlyustov protiv Rusije*²³ Evropski sud je ocijenio da nije sporno da ograničenje podnosioca predstavke da napusti Rusiju predstavlja miješanje u njegovo pravo na slobodu kretanja i ponovio

²¹ Presuda, od 9. aprila 2002. godine, predstavka broj 51346/99.

²² Presuda, od 8. januara 2009. godine, predstavka broj 32147/04.

²³ Presuda, od 11. oktobra 2013. godine, predstavka broj 28975/05.

stav da svaka mjera koja ograničava slobodu kretanja treba da bude „u skladu sa zakonom“, da teži jednom ili više legitimnih ciljeva navedenih u trećem stavu istog člana i „neophodna u demokratskom društvu“:

“64. Sud ponavlja da član 2. Protokola broj 4. uz Konvenciju garantuje svakom pravo na slobodu kretanja, uključujući pravo napuštanja bilo koje zemlje i odlaska u zemlju po izboru lica u koju će biti primljeno (vidi *Baumann protiv Francuske*, br. 33592/96, § 61, ECHR 2001 - V (izvodi). Svaka mjera koja ograničava to pravo treba da bude „u skladu sa zakonom“, da teži jednom ili više legitimnih ciljeva navedenih u trećem stavu istog člana i „neophodna u demokratskom društvu“ (videti *Raimondo protiv Italije*, 22. februara 1994. , § 39, Serija A br. 281 - A i *Labita protiv Italije* [Vv], br. 26772/95, §§ 194. i 195., ECHR 2000-IV).

65. U ovom slučaju nije sporno da ograničenja podnosioca predstavke da napusti Rusiju predstavljaju miješanje u njegovo pravo da napusti zemlju, zagarantovano članom 2. stav 2. Protokola broj 4. Sud mora utvrditi da li je to miješanje bio u "skladu sa zakonom", da li je slijedilo jedan ili više legitimnih ciljeva i "bilo neophodno u demokratskom društvu”.

8.4.6. U predmetu *Garib protiv Holandije*²⁴ Evropski sud je ponovio svoj stav da će poštovati procjenu zakonodavnog tijela o tome šta je u „javnom“ ili „opštem“ interesu, osim ako je ta procjena očigledno bez razumnog osnova, da taj prostor u principu obuhvata i njegovu odluku da interveniše u predmetnoj oblasti i da nakon intervencije, donese detaljna pravila koja utvrđuju postizanje ravnoteže između suprotstavljenih javnih i privatnih interesa, kao i da to ne znači da su rješenja koja postigne zakonodavno tijelo izvan kontrole tog suda:

“(i) *Opšti principi*

1. Sud ponavlja na samom početku da Konvencija ne obezbjeđuje institut *actio popularis*. Na osnovu dobro utvrđene sudske prakse, u postupcima koji proizilaze iz pojedinačne predstavke na osnovu člana 34 Konvencije njegov zadatak nije da izvrši reviziju domaćeg prava *in abstracto*, već da utvrdi da li je način na koji je on primjenjen ili uticao na podnosioca predstavke doveo do povrede Konvencije (v. između ostalog, *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 21. februar 1975, stav 39 *in fine*, serija A br. 18; *Minelli protiv Švajcarske*, 25. mart 1983, stav 35, serija A br. 62; *N.C. protiv Italije* [GC], br. 24952/94, stav 56, ECHR 2002-X; *Krone Verlag GmbH & Co. KG protiv Austrije* (br. 4), br. 72331/01, stav 26, 9. novembar 2006; *Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 13378/05, stav 33, ECHR 2008; *Von Hannover protiv Njemačke* (br. 2) [GC], br. 40660/08 i 60641/08, stav 116, ECHR 2012; *Centar za pravne resurse u ime Valentin Câmpeanu protiv Rumunije* [GC], br. 47848/08, stav 101, ECHR 2014; *Perinçek protiv Švajcarske* [GC], br. 27510/08, stav 136, ECHR 2015 (izvodi); i *Roman Zakharov protiv Rusije* [GC], br. 47143/06, stav 164, ECHR 2015).

2. Sud dalje ukazuje na svoju fundamentalno sporednu ulogu. Strane ugovornice, u skladu sa principom supsidijarnosti, imaju primarnu odgovornost da jemče prava i slobode koji su definisani u Konvenciji i protokolima uz nju, te postupajući na taj način uživaju polje slobodne procjene, podložno nadzornoj nadležnosti Suda. Domaće vlasti imaju neposredni demokratski legitimitet, te su, kako je Sud izrazio mišljenje u više navrata, u principu bolje pozicionirane od međunarodnog suda da procijene lokalne potrebe i uslove. U pitanjima opšte politike, u kojima se mišljenja u okviru demokratskog društva mogu opravdano u velikoj mjeri razlikovati, uloga domaćeg kreatora politike treba da ima posebnu težinu (v. između ostalog, *Hatton i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 36022/97, stav 97, ECHR 2003-VIII; *Gorraiz Lizarraga i ostali protiv Španije*, br. 62543/00, stav 70, ECHR 2004-III; *Stec i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. [65731/01](#) i 65900/01, stav 52, ECHR 2006-VI; i *Vistiņš i Perepjolkins protiv Letonije* [GC], br. 71243/01, stav 98, 25. oktobar 2012). Prostor za procjenu dostupan zakonodavnom tijelu u sprovođenju takvih društvenih i ekonomskih politika trebalo bi da je širok: Sud je u više prilika izjavio da će poštovati procjenu zakonodavnog tijela o tome šta je u „javnom“ ili „opštem“ interesu, osim ako je ta procjena očigledno bez razumnog osnova (v. između ostalog i *mutatis mutandis*, *Hutten-Czapska protiv Poljske* [GC], br. 35014/97, stav 166, ECHR 2006-VIII; *Andrejeva protiv Letonije* [GC], br. 55707/00, stav 83, ECHR 2009; *Carson i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 42184/05, stav 61, ECHR 2010; *Khoroshenko protiv Rusije* [GC], br. 41418/04, stav 120, ECHR 2015; i *Dubská i Krejzová protiv Češke Republike* [GC], br. 28859/11 i 28473/12, stav 179, ECHR 2016).

3. Prostor za procjenu zakonodavnog tijela u principu obuhvata i njegovu odluku da interveniše u predmetnoj oblasti i, nakon intervencije, detaljna pravila koja utvrđuje kako bi postigao ravnotežu između suprotstavljenih javnih i privatnih interesa. Međutim, ovo ne znači da su rješenja koja postigne zakonodavno tijelo izvan kontrole Suda. Dužnost je Suda da pažljivo ispita argumente koji su uzeti u obzir tokom zakonodavnog postupka i koji su

²⁴ Presuda, od 6. novembra 2017. godine, predstavka broj 43494/09.

doveli do izbora koje je napravilo zakonodavno tijelo, te da utvrdi da li je postignuta propisna ravnoteža između suprotstavljenih interesa države i onih koji su direktno pogođeni tim zakonodavnim izborima (v. *između ostalog i mutatis mutandis, Animal Defenders International protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 48876/08, stav 108., ECHR 2013 (izvodi); *S.H. i ostali protiv Austrije* [GC], br. 57813/00, § 97., ECHR 2011., i *Parrillo protiv Italije* [GC], br. [46470/11](#), stav 170., ECHR 2015.).

8.4.7. U predmetu *1 BvR 755/20*²⁵ Saveznog Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke podnosilac žalbe je smatrao da se mjerama borbe protiv pandemije korona virusa kojima se zabranjuju: neposredni fizički kontakt ili realni susreti, objekti u kojima se ljudi sastaju ili rade, napuštanje vlastitog stana bez posebnog razloga i dr., u velikoj mjeri umanjuju njegove slobode i ograničavaju osnovna prava ljudi koji borave u Bavarskoj, zbog čega je zahtijevao donošenje privremene mjere za obustavu primjene više akata, donijetih od nadležnih organa te države radi suzbijanja korona virusa. Savezni Ustavni sud je zahtjev podnosioca ocijenio neosnovanim:

1. Saglasno čl. 32 st. 1 BVerfGG, Savezni ustavni sud može u slučaju spora privremeno riješiti situaciju privremenom mjerom, ako je to hitno potrebno radi sprječavanja ozbiljnih šteta, sprečavanja prijetnje nasilja ili iz drugog važnog razloga za opšte dobro. Razlozi za neustavnost spornog suverenog akta u nečelu se moraju zanemariti, osim ako se ustavna žalba od početka pokaže da je neprihvatljiva ili očigledno neosnovana (vidi BVerfGE 112, 284 <291>; 121, 1 <14 f.>; stRspr). Ako ustavna žalba ostane otvorena, posljedice koje bi nastupile, u slučaju da se ne donese privremena mjera, a ustavna žalba kasnije uspije, moraju se odmjeriti u odnosu na štetu koja bi nastali, da je tražena privremena mjera donijeta, a ustavna žalba bude neuspješna (vidi BVerfGE 131, 47 <55>; 132, 195 <232>; BVerfG, Odluka 3. Vijeća Prvog Senata, od 10. marta 2020. godine - 1 BvQ 15/20 -, Rn. 16; stRspr).

2.a) (...).

b) O zahtjevu za privremenu mjeru se iz tog razloga mora odlučiti na osnovu procjene posljedica. Prilikom preispitivanja, da li su dati razlozi iz čl. 32 st. 1 BVerfGG, mora se, međutim, primijeniti strogi standard zbog dalekosežnih posljedica privremene mjere (vidi BVerfGE 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166 <216 f.>; 106, 51 <58>; BVerfG, Odluka 1. Vijeća Drugog Senata, od 8. juna 2018.g. - 2 BvR 1094/18 -, Rn. 2; Odluka 2. Vijeća Drugog Senata od 1. oktobra 2018.g. - 2 BvR 1845/18 -, Rn. 18; Odluka 2. Vijeća Drugog Senata od 23. marta 2020.g. - 2 BvQ 6/20 -, Rn. 18; stRspr). Kada se razmatraju posljedice, moraju se uzeti u obzir efekti na sve one na koje utiču spomi propisi, a ne samo posljedice po podnosiocu žalbe (vidi za formalne zakone BVerfGE 122, 342 <362>; 131, 47 <61>).

Nakon toga, ne može se donijeti privremena mjera. Podnosilac žalbe jasno objašnjava da sporne mjere borbe protiv pandemije korona virusa u velikom mjeri umanjuju njegove slobode koje su zaštićene osnovnim pravima, jer trenutno nije u mogućnosti da stupi u partnerstvo, da se bavi muzikom ili demonstrira sa drugima. Takođe se ne smije zanemariti da navedene mjere za obuzdavanje pandemije korona virusa znatno ograničavaju osnovna prava ljudi koji borave u Bavarskoj. Oni navode da se ograničava neposredni fizički kontakt ili realni susreti, zabranjuju se objekti u kojima se ljudi sastaju ili rade, a još se zabranjuje i napuštanje vlastitog stana bez posebnog razloga. Ako se zahtjev za privremena naredba ne donese a ustavna žalba ima uspjeh, sva ova ograničenja, sa svojim znatnim, a vjerovatno i nepovratnim socijalnim, kulturnim i ekonomskim posljedicama, bila bi pogrešno nametnuta i bilo kakvo kršenje istih bi bilo pogrešno kažnjeno.

Ako bi, s druge strane, zahtjev za privremenu mjeru bio uspješan, a ustavna žalba neuspješna, veliki broj ljudi bi se vjerovatno ponašao na način koji sporna uredba treba da spriječi, mada bi ta ograničenja ponašanja bila u skladu da ustavom. Konkretno, ustanove i objekti, na čiji ekonomski opstanak utiče zatvaranje, vjerovatno bi se ponovo otvorili, a mnogi ljudi bi vjerovatno češće napuštali svoje domove, a direktni kontakt među ljudima bi takođe bio češći. Prema sadašnjim saznanjima, to bi u značajnoj mjeri povećalo rizik od infekcije virusom, dovelo bi do obolijevanja mnogih ljudi, preopterećenja zdravstvenih ustanova u liječenju ozbiljnih slučajeva i, u najgorem slučaju, smrti ljudi (detaljni podaci o tome BayVfGG, odluka od 26. marta 2020.g. – 6-VII-20 -, Rn. 16 f.).

Sve u svemu, ustavna žalba se ne čini očiglednom ili na drugi način prepoznatljivom da bi posljedice kontinuiranih mjera zaštite od pandemije korona virusa bile nepodnošljive do te mjere da bi postojeće rješenje o

²⁵ Savezni Ustavni sud, Odluka 3. vijeća Prvog senata, od 7. aprila 2020. Odluka u postupku po ustavnoj žalbi, za ocjenu ustavnosti:

1. Bavarske Uredbe o mjerama za suzbijanje infekcije povodom pandemije korona virusa (Bavarska Uredba o mjerama za suzbijanje infekcije povodom pandemije korona virusa - BayIfSMV), od 27. marta 2020. godine, 2126-1-4-G, 2126-1-5-G (BayMBI 2020 br. 158);

2. Bavarske Uredbe o privremenom ograničenju izlaska povodom pandemije korona virusa, od 24. marta 2020. godine, 2126-1-4-G (BayMBI 2020 br. 130.);

3. Opšte naredbe Bavarskog državnog ministarstva zdravlja i njege od 20. marta 2020. godine, - Z6a-G8000-2020/122-98. – i

4. Opšte naredbe Bavarskog državnog ministarstva zdravlja i njege i Bavarskog državnog ministarstva porodice, rada i socijalnog staranja, od 16. marta 2020. godine - 51-G8000-2020/122-67 -, izmijenjeno Opštom uredbom od 17. marta 2020. godine - Z6a-G8000-2020/122-83 -.

hitnoj pravnoj zaštiti izuzetno trebalo da se suspenduje. Interesi koji su ovdje izneseni su značajni, ali prema strogoj skali koja se ovdje primjenjuje, ne izgledaju toliko ozbiljno da bi se činilo nerazumnim u međuvremenu ih ostaviti po strani, kako bi se omogućila najveća moguća zdravstvena zaštita i zaštita života, na šta se država principijelno i obavezala na osnovu osnovnog prava na život i fizički integritet iz čl. 2 st. 2 GG (upor. *BVerfGE* 77, 170 <214>; 85, 191 <212>; 115, 25 <44 f.>). Ograničenja lične slobode u odnosu na opasnost po život i tijelo je od manjeg značaja. S tim u vezi, takođe treba imati na umu da su sporni propisi od početka vremenski ograničeni, da predviđaju brojne izuzetke u pogledu ograničenja izlaska i da se to mora posebno uzeti u obzir prilikom kažnjavanja prekršaja u svakom pojedinačnom slučaju u okviru procjene individualnih zahtjeva. Ova odluka je konačna.”

8.4.8. U predmetu *1 BvR 828/20*²⁶ Saveznog Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke podnosilac je ustavnom žalbom osporio odluke Upravnog suda u Giseni i Vrhovnog upravnog suda Hesena u postupcima u kojima su odbijene njegove žalbe za vraćanje u pređašnje stanje u postupku privremene pravne zaštite protiv zabrane okupljanja. Savezni Ustavni sud je odlučio da se odložno dejstvo prigovora podnosioca žalbe na odluku grada Giseni od 8. aprila 2020 – 32 21 000/Ha/Dr – vraća u pređašnje stanje, u mjeri u kojoj su dana 4. aprila prijavljena okupljanja od strane podnosioca žalbe za 16. i 17. april 2020. godine, bila zabranjena, s tim da Grad Gisen ima mogućnost, uzimajući u obzir pravno mišljenje Vijeća, ponovo da odluči, uz odgovarajuću diskrecionu ocjenu, da li će održavanje gore pomenutih javnih okupljanja biti uslovljeno određenim zahtjevima ili zabranjeno, u skladu sa članom 15 stav 1. Zakona o javnim okupljanjima i u ostalom djelu odbio zahtjev za donošenje privremene naredbe:

„2. (...).

Član 8 st. 1 GG garantuje svim Njemcima pravo da se bez prijavljivanja i dozvole okupljaju mirno i bez oružja. Prema članu 8. stav 2. GG ovo pravo na okupljanje pod otvorenim nebom može se ograničiti zakonom ili na osnovu zakona. Uredba pokrajinske vlade Hesena o suzbijanju korona virusa, od 14. marta 2020. u verziji Uredbe, od 30. marta 2020.g. ne sadrži opštu zabranu okupljanja pod otvorenim nebom za više od dvije osobe koje ne pripadaju istom domaćinstvu. Imajući to u vidu, pokrajinska vlada Hesena se upustila u zauzimanje stava, od 15. aprila 2020. godine. Suprotno tome, tuženi u glavnom postupku prihvata da zakonodavna vlast „takođe želi namjerno da spriječi javna okupljanja u skladu sa Zakonom o javnom okupljanju“. U njegovoj odluci o zabrani se može vidjeti da ona proističe iz opšte zabrane okupljanja više od dvije osobe koje ne pripadaju istom domaćinstvu. Ovo gledište je posebno jasno na strani 3. odluke o zabrani, prema kojoj ponašanje zabranjeno Uredbom uključuje i „održavanje javnog okupljanja prema VersG“, pri čemu se može postaviti pitanje, da li ovo razmatranje uopšte znači i potpunu zabranu okupljanja, uključujući ona od dvije osobe ili lica koja pripadaju istom domaćinstvu. Prema njenom mišljenju od 15. aprila 2020. godine, tuženi u glavnom postupku polazi od generalne zabrane okupljanja više od dvije osobe, pod uslovom da ne pripadaju istom domaćinstvu.

Na osnovu ove neprimjenljive ocjene tuženi je u glavnom postupku narušio član 8. stav 1. GG, jer je pogrešno procijenio da član 1. Uredbe (...) za vršenje priznate diskrecione ocjene primjenom člana 15 stav 1. VersG upravo daje prostor za odlučivanje uz uvažavanje osnovne zaštićene slobode okupljanja. Samo iz tog razloga nije mogao na adekvatan način da uzme u obzir značaj i obim osnovnog prava podnosioca žalbe u skladu sa članom 8. stav 1. GG. (...).

3. Tuženi u glavnom postupku nije spriječen da ponovo odlučuje po vlastitom nahođenju, uzimajući u obzir smisao i djelokrug člana 8. GG, da li održavanje prijavljenih okupljanja na navedene datume u skladu sa članom 15 stav 1. VErsG zavisi od određenih zahtjeva ili se, ukoliko se isto pokaže nedovoljnim, zabranjuje.“

8.4.9. U predmetu *1 BvR 1021/20*²⁷ Saveznog Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke podnosilac je podnio ustavnu žalbu i osporio više odredaba Treće bavarske uredbe o mjerama za zaštitu od zaraze izazvane virusom Covid-19, od 1. maja 2020. godine, kojom su uvedena opšta ograničenja kontakata, zabrana okupljanja i događanja, zabrana rada za teretane i ugostiteljske objekte i obavezu nošenja maske u javnom gradskom prevozu. Smatra da su mjere usmjerene protiv stanovništva koje ne čini rizičnu grupu, da za djelove populacije mlađe od 60 godina rizik od koronavirusa nije veći od rizika od virusa gripe koji se javlja svake godine, da su

²⁶ Savezni Ustavni sud Odluka 1. vijeća Prvog senata, od 13. maja 2020. u postupku po ustavnoj žalbi, od 15. aprila 2020. godine, za ocjenu ustavnosti:

a) Odluke Vrhovnog upravnog suda Hesena od 14. aprila 2020.g. – 2 B 985/20 - i

b) Odluke Upravnog suda Gisen od 9. aprila 2020.g. – 4 L 1479/20.GI -.

²⁷ Savezni Ustavni sud, Odluka 1. vijeća Prvog senata, od 13. maja 2020. u postupku po ustavnoj žalbi, za ocjenu ustavnosti odredaba:

§ 7. st. 1., st. 2., § 1. st. 1., § 2., § 4. st. 1., st. 2., § 8. Treće bavarske uredbe o mjerama za zaštitu od zaraze, od 1. maja 2020. godine (BayMBl br. 239.).

nesrazmjerne i proizvoljne i da zbog toga treba da budu ukinute privremenom mjerom toga suda. Savezni Ustavni sud je ustavnu žalbu ocijenio nedopuštenom:

“2. (...).

a) (...).

b) S obzirom na tvrdnje podnosioca da su ograničenja za grupu onih koji su poput njega mlađi od 60 godina generalno nesrazmjerna jer rizik od koronavirusa za njih nije veći od rizika godišnjeg virusa gripe i da se niko ne može prisiliti na ponašanje koje štiti samo vlastiti tjelesni integritet, njegova ustavna žalba nije osnovana. Bez obzira je li njegova procjena rizika od zaraze koronavirusom kod mlađih osoba tačna, on ne uzima u obzir da su ograničenja za pojedinca namijenjena i zaštititi trećih osoba. U tom kontekstu, podnosilac sam navodi da bi strategija državno neregulacije „imunizacije“ osoba mlađih od 60 godina, koju on preferira, predstavljala znatno veći rizik od zaraze za osobe koje su u većoj mjeri ugrožene. Međutim, prema obavezi zaštite koja je, prema stalnoj sudskoj praksi Saveznog Ustavnog suda, utemeljena članom 2. stav 2. tačka 1. Ustava, država ne samo da je ovlaštena, već i ustavno-pravno obavezna da štiti ta lica. Naravno, ne može se svako ograničenje slobode opravdati činjenicom da ono služi zaštititi osnovnih prava trećih osoba. Naprotiv, država uvijek mora uspostaviti srazmjernu ravnotežu između slobode jednih i potreba za zaštitom drugih. Međutim, podnosilac nije izričito izložio da uravnoteženje koje je učinjeno spornom pravnom situacijom to nije zadovoljilo.

c) Ustavna žalba je takođe neuspješna i s obzirom na to što podnosilac navodnu protivustavnost ograničenja slobode za mlađe osobe poput njega temelji na tome da se njihova sloboda ne smije ograničiti radi zaštite rizičnih grupa te bolničkog i medicinskog osoblja, već da se "karantinske mjere" trebaju odrediti samo za ove ugrožene grupe. Strategija samozaštite kroz stroge karantinske mjere za gotovo trećinu stanovništva, tj. barem za sve one koji imaju 60 i više godina, a koju zagovara podnosilac, bila bi suočena sa znatnim praktičnim poteškoćama. Međutim, to nije važno. Mišljenje podnosioca zasniva se na pravno netačnom viđenju o značenju ustavnih osnovnih prava. Smatra da država u slobodnom i demokratskom poretku ne smije ograničavati slobode građana kako bi se spriječila šteta po zdravlje ili život drugih ljudi. Međutim, to nije tačno za demokratski poredak koji je konkretizovan Ustavom. Prema Ustavu, država nije ograničena na to da zaštitu ljudi čije su zdravlje i život ugroženi osigura samo ograničavanjem njihove vlastite slobode. Naprotiv, država može donijeti propise koji takođe zahtijevaju određeni stepen ograničavanja slobode od vjerovatno zdravijih i manje ugroženih ljudi, ako to znači da se time licima koja su više ugrožena, a koja bi se inače tokom dužeg vremena morala potpuno povući iz života u zajednici, može osigurati određeni stepen socijalnog učestvovanja i slobode.

Ako, kao što je ovdje slučaj, potreba za slobodom i zaštitom različitih nosilaca osnovnih prava idu u različitim smjerovima, zakonodavac i izvršna vlast imaju ovlaštenja za donošenje uredbi, prema stalnoj sudskoj praksi Saveznog ustavnog suda, ustavni prostor za uravnoteženje tih sukobljenih osnovnih prava. U ovom slučaju, zbog neizvjesnosti koje proizlaze iz znanstvenog diskursa i prema tome nesigurne osnove za odlučivanje, takođe postoji i stvarni slobodni prostor za ocjenu. Naravno, ovaj se slobodni prostor s vremenom može i smanjiti, na primjer zbog posebno teških opterećenja osnovnih prava i mogućnosti sticanja novoga povećanja znanja. Zakonodavac to nastoji uzeti u obzir na način da su ograničenja slobode od samog početka vremenski ograničena i da ih neprekidno opušta kroz stalne izmjene uredbe.

Ako podnosilac smatra da su prekoračene granice ustavno-pravnog slobodnog prostora na njegov teret, trebao je to puno konkretnije obrazložiti. Međutim, argumentacija podnosioca djelimično ukazuje na to da pretpostavlja da je ograničavanje njegove slobode radi zaštite drugih samo po sebi neustavno. To bi moglo biti posljedica nerazumijevanja nekih nedavnih odluka Saveznog ustavnog suda o zahtjevima za hitnom pravnom zaštitom od propisa za zaštitu mjera protiv zaraza. Ako u tim odlukama stoji da uredbe zadiru u prava i slobode, to ne znači da su one već zbog toga neustavne. Naprotiv, ustavno pravo razlikuje puko utvrđivanje (bilo i značajnog) zadiranja u osnovna prava, koje samo po sebi ne govori o njegovoj ustavnosti ili neustavnosti, i konstatacije koja iziskuje daljnja razmatranja, da je došlo do povrede osnovnog prava. O kršenju osnovnih prava, a time i povreda ustava, radi se samo ako se zadiranje u osnovna prava ne može opravdati prema ustavno-pravnim odredbama. Ustavno-pravno opravdanje za ograničenje slobode može biti upravo to što se na taj način štiti život i sloboda drugih ljudi. Zadiranje u osnovna prava je neustavno samo ako se mjera ne može ustavno-pravno opravdati. U nedavnim odlukama o hitnim zahtjevima protiv uredbi o mjerama zaštite od zaraza, Savezni ustavni sud je utvrdio zadiranja u osnovna prava, ali je u hitnim postupcima došao do konstatacije da su ta zadiranja ustavno-pravno opravdana i stoga ustavna. Međutim, ako podnosilac zadiranja u osnovna prava, uprkos njihovom cilju da

se zaštite ugrožena lica, slobodnom prostoru zakonodavca i donosioca uredbi, kao i vremenskim ograničenjima i popuštanjima mjera kojima je cilj uravnoteženje smatra da su ista protivustavna, trebao je to preciznije izložiti. Protiv ove odluke nije dopuštena žalba.”

8.5. Iz navedene prakse Evropskog suda proizilazi da su sloboda kretanja i sloboda okupljanja načelno neograničene: puni obim njihovog ostvarivanja je pravilo, a ograničenje koje je određeno zakonom može biti samo izuzetak koji se zasniva i na izričitom ustavnom ovlaštenju države članice i na legitimnom cilju ograničavanja koji je određen Ustavom te države. Iz toga slijedi da ograničenja - osim što se moraju zasnivati na ustavnom ovlaštenju i slijediti Ustavom određene ciljeve - treba da su srazmjerna potrebama za ostvarenje tih ciljeva. Evropski sud ne zabranjuje *a priori* uvođenje mjera kojima se ograničavaju sloboda kretanja i sloboda okupljanja. Naprotiv, pozitivne obaveze koje nalaže Evropska konvencija, kako bi se ostvario legitimni cilj zaštite zdravlja ljudi, prema shvatanju tog suda, zahtijevaju od država članica aktivnu brigu i pravovremenu reakciju. Nepreduzimanje mjera, kao i njihovo nepravovremeno preduzimanje, prema shvatanju Evropskog suda, moglo bi se smatrati povredom pozitivnih obaveza države. S druge strane, mjere kojima se ograničavaju ljudska prava, kao što su karantin, izolacija, zabrana okupljanja, zabrana napuštanja sopstvenog doma, itd. moraju biti zakonite, imati legitiman cilj i moraju biti „*neophodne u demokratskom društvu*“, odnosno mora postojati proporcionalnost između preduzetih mjera i cilja koji se želi postići. To znači da ograničavajuća pravna pravila moraju biti prikladna za ostvarenje postavljenog legitimnog cilja, da ne smiju biti oštrija (stroža) nego što je neophodno i da moraju biti uravnotežena između Ustavom zajamčenog subjektivnog prava pojedinca i interesa društvene zajednice (pravnog poretka).

8.5.1. Savezni Ustavni sud Savezne Republike Njemačke je u svojoj novijoj praksi, u vezi sa virusom Covid-19 razmatrao brojna ograničenja osnovnih prava propisana uredbama nadležnih organa te države. Podnosioci su osporavali sve mjere koje su se odnosile: na opšta ograničenja kontakata, zabranu kretanja, okupljanja više od dva lica koja ne pripadaju istom domaćinstvu, zabranu rada za teretane i ugostiteljske objekte, obavezu nošenja maske u javnom gradskom prevozu i dr. smatrajući da se njihova sloboda ne smije ograničiti radi zaštite rizičnih grupa, te bolničkog i medicinskog osoblja, već da se "karantinske mjere" trebaju odrediti samo za ove ugrožene grupe. Savezni Ustavni sud je u tim predmetima ukazao da prema stalnoj sudskoj praksi tog suda, zasnovanoj na odredbi člana 2. stav 2. tačka 1. Ustava, država ne samo da je ovlaštena, već i ustavno-pravno obavezna da ta lica štiti i da se svako ograničenje slobode ne može opravdati činjenicom da ono služi zaštiti osnovnih prava trećih lica. Naprotiv, država, prema shvatanju Saveznog Ustavnog suda, uvijek mora uspostaviti srazmjernu ravnotežu između slobode jednih i potreba za zaštitom drugih. Prema Ustavu, država nije ograničena na to da zaštitu ljudi čije su zdravlje i život ugroženi osigura samo ograničavanjem njihove sopstvene slobode. Suprotno tome, država može donijeti propise koji, takođe, zahtijevaju određeni stepen ograničavanja slobode od vjerovatno zdravijih i manje ugroženih ljudi, ako to znači da bi se na taj način licima koja su više ugrožena, a koja bi se inače tokom dužeg vremena morala potpuno povući iz života u zajednici osigurao određeni stepen socijalnog učestvovanja i slobode. Ustavno-pravno opravdanje za ograničenje slobode, prema stavu tog suda, može biti upravo to što se na taj način štiti život i sloboda drugih ljudi i da je "zadiranje" u osnovna prava neustavno samo ako se mjera ne može ustavno-pravno opravdati. U svojim nedavnim odlukama o hitnim zahtjevima protiv uredbi o mjerama zaštite od zaraze, donijetim u maju i junu 2020. godine, Savezni ustavni sud je utvrdio "zadiranja" u osnovna prava, ali je u hitnim postupcima konstatovao da su ta "zadiranja" ustavno-pravno opravdana i, stoga, ustavna.

8.6. Pravo na slobodu kretanja, nastanjivanja kao i napuštanja Crne Gore jedno je od osnovnih ljudskih prava, koje je zajemčeno odredbom člana 39. stav 1. Ustava, a ograničenje tog prava, prema stavu 2. je moguće ako je to potrebno radi sprječavanja širenja zaraznih bolesti. Odredbama člana 52. stav 1. Ustava zajemčeno je pravo na slobodu mirnog okupljanja, bez odobrenja, uz prethodnu prijavu nadležnom organu, s tim što se sloboda okupljanja odlukom nadležnog organa, u skladu sa zakonom, pored ostalog, može privremeno ograničiti zbog ugrožavanja zdravlja.

8.6.1. Odredbama člana 2. Protokola broj 4. uz Evropsku konvenciju propisano je da svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji pravo na slobodu kretanja i pravo da napusti bilo koju zemlju, uključujući i sopstvenu (st. 1. i 2.), a ograničenja tih prava su moguća radi zaštite zdravlja kao i u izvjesnim slučajevima u skladu sa zakonom i opravdana javnim interesom u demokratskom društvu (st. 3. i 4.). Sadržaj i obim prava na okupljanje definisani su odredbom člana 11. stav 1. Evropske konvencije, prema kojoj

ovo pravo pripada svakome, pod uslovom da je riječ o mirnom okupljanju, s tim što država članica to pravo, u skladu sa zakonom, može ograničiti i radi zaštite zdravlja, kao jednog od legitimnih ciljeva (stav 2.).

A. Polazeći od navedenog ustavnog i konvencijskog normativnog okvira, Ustavni sud je ocijenio da, u konkretnom slučaju, prije svega treba utvrditi da li je osporenim Naredbama, u dijelu na koji ukazuju podnosioci, kojima su propisane mjere: „**privremena zabrana putovanja putnika iz Crne Gore na sjever Republike Italije u Milano i Bolonju, područja zahvaćena epidemijom zarazne bolesti izazvane novim koronavirusom, kao i ulazak putnika u Crnu Goru iz tih destinacija; obaveznu samoizolaciju za sve crnogorske državljane, kao i za strance koji imaju stalni ili privremeni boravak u Crnoj Gori, koji dolaze iz inostranstva; smještaj u karantin lica koja su bila ili za koja se sumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od novog koronavirusa ili sa licima za koja postoji sumnja da su oboljela od ove bolesti, kao i lica koja dolaze iz zemalja sa visokim nivoom lokalne transmisije virusa**”; **zabrana prevoza više od dvije odrasle osobe u putničkom motornom vozilu u isto vrijeme**”; **zabrana prisustva i zadržavanja više od dva lica zajedno na otvorenom javnom mjestu (trotoari, trgovi, ulice, parkovi, šetališta, plaže i sl.)**” i **zabrana okupljanja u objektima stanovanja licima koja nijesu članovi zajedničkog porodičnog domaćinstva**”, ograničeno pravo na slobodu kretanja i slobodu javnog okupljanja.?

8.7. Nesporno je, po ocjeni Ustavnog suda, da osporene mjere predstavljaju mjere ograničenja slobode kretanja i slobode okupljanja građana, zagarantovane Ustavom i Evropskom konvencijom. Stoga je zadatak Ustavnog suda da ocijeni da li te mjere ispunjavaju uslove iz odredaba člana 24., člana 39. stav 2., člana 52. stav 2. Ustava, člana 11. stav 2. Evropske konvencije i člana 2. stav 3. Protokola broj 4. uz Evropsku konvenciju.

B. Da li je ograničenje opravdano?

B1. Da li je ograničenje u skladu sa zakonom?

8.7.1. Iz stavova Evropskog suda, izraženih u presudama *Sunday Times (No.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*²⁸, *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*²⁹ i *Huvig protiv Francuske*³⁰, proizilazi da zakon, kao i drugi propis, mora dovoljno jasno da ukaže na obim diskrecionih ovlaštenja nadležnih organa vlasti i na način na koji se ta prava ostvaruju. Po shvatanju Evropskog suda, zakon mora ukazati na obim diskrecionog prava povjerenog ovlaštenim organima i na dovoljno precizno formulisan način urediti korišćenje tog diskrecionog prava, radi pružanja odgovarajuće zaštite od arbitrarnog odlučivanja, jer adresat zakona i drugog propisa mora biti u stanju da predvidi, u stepenu koji je u datim okolnostima razuman, posljedice koje bi njegove radnje ili ponašanje mogle prouzrokovati. Svrha svakog zakona i drugog propisa, kojim se uređuje nadležnost i rad bilo kog državnog organa, u tom smislu, po shvatanju Evropskog suda, je određivanje njegovog djelokruga rada i granice njegovih ovlaštenja, postupak po kojem vrši poslove, kao i nadzor nad njegovim radom. Da bi propisi države ili pojedinačne mjere, u smislu Evropske konvencije, bili “u skladu sa zakonom”, moraju biti dostupni i predvidljivi, radi pružanja odgovarajuće zaštite građanima od arbitrarnog odlučivanja.

8.7.1.1. Odredbama člana 15. st. 3., 4., 5. i 6. i člana 55 stav 1. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisano je da Ministarstvo zdravlja: *prati kretanje zaraznih bolesti na teritoriji Crne Gore, proglašava pojavu i prestanak epidemije zarazne bolesti od većeg epidemiološkog značaja; proglašava zaraženo, odnosno ugroženo područje i naređuje mjere koje u tom slučaju moraju da se sprovede na predlog Instituta; radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, na predlog Instituta, može da naredi mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti, nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i drugih propisa donijetih na osnovu ovog zakona i druge poslove u skladu sa zakonom*. U tom smislu, Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisano je da se sprovođenje mjera u vanrednoj situaciji obavlja u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita i spašavanje i ovim zakonom (član 53. stav 5.). Zaštita i spašavanje, u smislu Zakona o zaštiti i spašavanju, obuhvata skup mjera i radnji koje se preduzimaju u cilju otkrivanja i sprječavanja nastajanja opasnosti, kao i ublažavanja i otklanjanja posljedica od epidemija (član 1.). Zaštitu i spašavanje, prema odredbi člana 3. tog zakona, sprovode državni organi, organi državne uprave, jedinice lokalne samouprave, privredna društva, preduzetnici i druga pravna i fizička lica. Rizik, u smislu odredbe

²⁸ Presuda, od 26. aprila 1979. godine, predstavka broj 6538/74., § 49.

²⁹ Presuda, od 2. avgusta 1984. godine, predstavka broj 8691/79., § 68.

³⁰ Presuda, od 24. aprila 1990. godine, predstavka broj 1110/84., § 26.

člana 4. tačka 9. Zakona, je stvarna ili moguća opasnost ili izlaganje opasnosti ljudi od epidemije (...). S obzirom na to da virus COVID-19, prema medicinskim indikacijama, ima karakter epidemije koja predstavlja rizik po život i zdravlje ljudi, u smislu Zakona o zaštiti i spašavanju, Ustavni sud je ocijenio da je Ministarstvo zdravlja, kao organ državne uprave, saglasno odredbama člana 3. i člana 10. tač. 1., 3. i 6. tog zakona, kao i drugi adresati tog zakona (državni organi, jedinice lokalne samouprave, privredna društva, preduzetnici i druga pravna i fizička lica), dužno da sprovodi aktivnosti i postupa u slučaju neposredne prijetnje od rizika i to prikupljanjem podataka o mogućem riziku i obavještanjem stanovništva, kao i nadležnih organa i odgovornih lica zaduženih za zaštitu i spašavanje. Efekti ta dva zakona, koji su objavljeni u Službenom listu Crne Gore i na taj način dostupni svima, po ocjeni Ustavnog suda, dovoljno su predvidljivi, u smislu zahtjeva kvaliteta koji je, izrazom *“u skladu sa zakonom”*, predviđen odredbama člana 24. člana 39. stav 2., člana 52. stav 2. Ustava, člana 11. stav 2. Evropske konvencije i člana 2. stav 3. Protokola broj 4. uz Evropsku konvenciju.

8.7.1.2. To je, ujedno, “okvir” kojim su određene opšte normative pretpostavke za postupanje Ministarstva zdravlja u postupku zaštite stanovništva od zaraznih bolesti, pa i od zarazne bolesti izazvane virusom COVID-19, čija jasnoća, razumljivost i odredivost nijesu sporni ni s jednog pravnog aspekta u zakonodavstvu, pravnoj praksi i pravnoj teoriji i u skladu su s pretpostavkama odredivosti zakonskih odredbi i primjerenosti legitimnih očekivanja subjekata na koje se ti zakoni neposredno primjenjuju. Kako su osporene mjere (*zabrana okupljanja na javnim mjestima; ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom vanrednom situacijom; zabrana ili ograničenje putovanja; putovanja u zemlju u kojoj vlada epidemija zarazne bolesti; zabranu odnosno ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom određenom zaraznom bolešću, odnosno epidemijom te zarazne bolesti i zabrana okupljanja stanovništva u zatvorenim i na otvorenim javnim mjestima*) propisane odredbama člana 54. stav 1. tač. 1., 2. i 3. i člana 55. stav 1. tač. 1., 3. i 4. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, to se, po ocjeni Ustavnog suda, ne radi o nezakonitosti već o sprovođenju zakona u vanrednoj situaciji, sa ciljem zaštite zdravlja, koje podrazumijeva i donošenje propisa i drugih podzakonskih akata od nadležnih organa.

B2. Legitiman cilj

8.8. “Zaštita zdravlja”, kao jedan od legitimnih ciljeva na osnovu kojeg se mogu ograničiti sloboda kretanja i sloboda okupljanja, konkretno je definisana odredbama člana 39. stav 2., člana 52. stav 2. Ustava, člana 11. stav 2. Evropske konvencije i člana 2. stav 3. Protokola broj 4. uz Evropsku konvenciju, pod uslovom da je takvo ograničenje bilo „propisano zakonom“. To dalje znači da se nikakvo ograničenje tih sloboda ne može preduzeti ako takvo ograničenje nije „*propisano zakonom*“, s jedne strane i da organi koji su ovlašćeni da sprovode zakon, ograničenja mogu primijeniti samo u mjeri u kojoj je to „*propisano zakonom*“, s druge strane. Shodno tome, činjenica da li je ograničenje „*propisano zakonom*“ predstavlja prvi i suštinski uslov koji mora biti ispunjen da bi se utvrdilo da li je određeno „*ograničenje*“ osnovnih prava i sloboda ustavno ili nije. U suprotnom, čak i ako bi ograničenje bilo propisano nekim drugim aktom u cilju zaštite zdravlja, ako ovlašćenje za takvo ograničenje nije propisano zakonom njegovo ograničenje neće biti u skladu s relevantnim odredbama Ustava i Evropske konvencije. Osporene mjere o ograničenju prava na slobodu kretanja i slobodu javnog okupljanja, koje je donijelo Ministarstvo zdravlja, dio su opštih mjera, donijetih na osnovu Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i, stoga, po ocjeni Ustavnog suda, imaju legitiman cilj: *“očuvanje zdravlja”, “sprječavanje širenja zaraznih bolesti” i “ugrožavanja zdravlja”*.

B3. Neophodno u demokratskom društvu

8.9. Prilikom utvrđivanja da li su osporene mjere bile *“neophodne u demokratskom društvu”*, Ustavni sud je cijenio da li za nametnuto ograničenje postoji prijevika društvena potreba (*pressing social need*)³¹, da li su razlozi koji su navedeni da se te mjere opravdaju bili relevantni i dovoljni i da li su te mjere bile srazmjerne zakonitom cilju.

8.9.1. Opasnost koju nosi pandemija virusa COVID-19 po život i tjelesni integritet nesumnjivo postavlja pitanje materijalnih i procesnih pozitivnih obaveza države članice u odnosu na poštovanje prava iz odredaba Evropske konvencije. U izvršavanju svojih pozitivnih obaveza preuzetih Evropskom konvencijom, države, prema

³¹ Presuda u predmetu *Voght protiv Njemačke*, od 26. septembra 1995. godine, predstavka broj 17851/91.

praksi Evropskog suda, uživaju određenu slobodu procjene (*margin of appreciation*)³², koja se priznaje državama i bez derogacije iz odredaba člana 15. Evropske konvencije – u slučaju mjera kojima se ograničavaju ljudske slobode i prava, koje je država usvojila kao odgovor na „postojanje izuzetno teške krize bez presedana“³³. Ta ograničenja nužno utiču na uživanje prava i sloboda zajamčenih Ustavom i Evropskom konvencijom, nezavisno od toga da li je njihovo nametanje pratilo dostavljanje, glavnom sekretaru Savjeta Evrope, notifikacije o derogaciji obaveza iz Evropske konvencije, u skladu s odredbom člana 15. stav 3. Konvencije, kao što su učinile devet država članica Savjeta Evrope (Albanija, Jermenija, Estonija, Gruzija, Letonija, Sjeverna Makedonija, Srbija, Moldavija i Rumunija). Iako je pravo na zdravstvenu zaštitu prepoznato u brojnim međunarodnim instrumentima, kao takvo, nije propisano Evropskom konvencijom³⁴.

8.9.1.1. Crna Gora nije iskoristila svoje pravo da, u skladu s odredbama člana 15. Evropske konvencije, odstupi od odredaba Evropske konvencije. Ustavni sud, stoga, osporene mjere nije razmatrao u odnosu na odredbe člana 15. Evropske konvencije, već u odnosu na mogućnost ograničavanja prava na slobodu kretanja i slobodu okupljanja, propisanu odredbama člana 24. člana 39. stav 2. i člana 52. stav 2. Ustava i ekvivalentnim odredbama člana 11. stav 2. Evropske konvencije i člana 2. Protokola broj 4. uz Evropsku konvenciju. Naime, navedene odredbe Ustava i Evropske konvencije kojima se jemči sloboda kretanja i sloboda okupljanja su, u suštini, izgrađene na sličnoj pravnoj strukturi, na osnovu koje svaki od ovih članova utvrđuje, prije svega, odgovarajuće pravo, a zatim legitimne ciljeve na osnovu kojih se takvo pravo može ograničiti, pod uslovom da je ovaj posljednji „propisan zakonom“, da slijedi legitiman cilj, da je proporcionalan i neophodan u demokratskom društvu.

8.9.1.2. U tom smislu, Svjetska zdravstvena organizacija (u daljem tekstu SZO) je 11. marta 2020. godine, dala procjenu da situacija izazvana COVID-19 ima karakteristike pandemije³⁵, da postoji 118000 slučajeva zaraze u 114 država, sa 4291 umrlim i pozvala sve države da aktiviraju i poboljšaju svoje mehanizme za reagovanje u vanrednim situacijama, da obavijeste stanovništvo o rizicima i kako se mogu zaštititi, da pronađu, izoluju, testiraju i liječe svaki slučaj i prate svaki kontakt. Dana 19. maja 2020. godine, prema izvještaju SZO, broj zaraženih u svijetu iznosi 4 731 458 slučajeva, od čega 112 637 u poslednja 24 časa, da je samo u Evropi registrovano 1 909 592 slučajeva, od čega 19125 u poslednja 24 časa. Od početka pandemije, po podacima SZO, od posljedica izazvanih virusom COVID-19 u Evropi je umrlo 167 998, od čega 825 u poslednja 24 časa³⁶.

8.9.1.3. Ustavni sud je utvrdio da je, u skladu s odredbom člana 15. stav 1. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti³⁷ i preporuke SZO, Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje, nakon što su 17. marta 2020. godine, laboratorijski potvrđeni prvi slučajevi zaraze virusom COVID 19 u Crnoj Gori, 26. marta 2020. godine, donijelo Naredbu o proglašavanju epidemije zarazne bolesti COVID 19, zbog koje je ugroženo čitavo područje Crne Gore i da će se za vrijeme trajanja epidemije zarazne bolesti COVID-19 preduzimati mjere koje propisuju nadležni organi.

8.9.1.4. Preduzete mjere, pored ostalog, obuhvatale su i „*privremenu zabranu putovanja putnika iz Crne Gore na sjever Republike Italije u Milano i Bolonju, područja zahvaćena epidemijom zarazne bolesti izazvane novim koronavirusom, kao i ulazak putnika u Crnu Goru iz tih destinacija; obaveznu samoizolaciju za sve crnogorske državljane, kao i za strance koji imaju stalni ili privremeni boravak u Crnoj Gori, koji dolaze iz inostranstva; smještaj u karantin lica koja su bila ili za koja se sumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od novog koronavirusa ili sa licima za koja postoji sumnja da su oboljela od ove bolesti, kao i lica koja dolaze iz zemalja sa visokim nivoom lokalne transmisije virusa*“; *zabranu prevoza više od dvije odrasle osobe u putničkom motornom vozilu u isto vrijeme*“; *zabranu prisustva i zadržavanja više od dva lica zajedno na otvorenom javnom mjestu (trotoari, trgovi, ulice, parkovi, šetališta, plaže i sl.)*“ i *zabranu okupljanja u objektima stanovanja licima koja nijesu članovi zajedničkog porodičnog domaćinstva*“.

³² Lopes de Sousa Fernandes, navedeno gore, § 175; Vasileva, navedeno gore, § 67.

³³ (iako finansijske prirode; Koufaki i Adedy protiv Grčke (odluka), br. 57665/12, 7. maja 2013., u par. 37.).

³⁴ Lopes de Sousa Fernandes protiv Portugala [GC], no. 56080/13, § 165, od 19. decembra 2017. godine; Vasileva v. Bugarske, no. 23796/10, § 63, od 17. marta 2016. godine.

³⁵ Izjava Generalnog direktora Svjetske zdravstvene organizacije, dostupna na <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

³⁶ https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200519-covid-19-sitrep-120.pdf?sfvrsn=515cabfb_2

³⁷ “Za primjenu Međunarodnog zdravstvenog pravilnika (u daljem tekstu: MZP) i drugih međunarodnih akata i preporuka SZO i Evropske unije na koje se Crna Gora obavezala u vezi sa sprječavanjem i suzbijanjem zaraznih bolesti i drugih vanrednih javnozdravstvenih događaja od međunarodnog značaja, nadležno je Ministarstvo.”

9. Princip proporcionalnosti u užem smislu (*princip balansiranja*) znači da odgovarajuće i neophodne mjere ne smiju poremetiti pravičnu ravnotežu i/ili uništiti suštinu prava. Ustavni sud, kao i Evropski sud, u tom smislu, kontroliše da li postoji proporcionalnost između mjere koju država preduzima i legitimnog cilja koji se time želi ostvariti. Proporcionalnost mjere podrazumijeva da je mjera podobna da ostvari željeni cilj, ali i da država pronađe pravičnu srazmjeru između preduzete mjere i postavljenog opšteg cilja. Proporcionalnost neće postojati kada vaganje privatnog i javnog interesa nije sprovedeno na razuman način ili kada je na pojedinca pao isuviše velik teret u odnosu na javni cilj koji treba postići.

9.1. Izuzetne okolnosti koje su postojale u trenutku proglašenja epidemije zarazne bolesti COVID 19, zbog koje je ugroženo čitavo područje Crne Gore, po ocjeni Ustavnog suda, ukazivale su na alarmantnu zdravstvenu situaciju izazvanu virusom COVID-19. Saznanja o novom virusu COVID-19, protiv kojeg nije postojao lijek, niti vakcina, upućivala su na to da kod težih slučajeva dolazi do razvoja teške upale pluća, akutnog respiratornog distres sindroma, sepse i septičnog šoka koji vode do smrtnog ishoda i da su osobe sa postojećim hroničnim oboljenjima i stanjima u većem riziku od razvoja teških formi bolesti. Zdravstveni sistemi država koje su se suočile sa nekontrolisanim širenjem zaraze, uprkos angažovanju velikih ljudskih i materijalnih resursa, suočili su se sa nemogućnošću da pruže zdravstvenu zaštitu svima kojima je ona potrebna, što je dovelo do smrtnog ishoda kod velikog broja pacijenata i prenošenja zaraze na medicinsko osoblje.

9.1.1. Zdravstvena situacija u Crnoj Gori bila je takva da, i pored toga što su mjere za sprečavanje širenja zaraze preduzete prije pojave prvih laboratorijski potvrđenih slučajeva, broj osoba inficiranih virusom COVID-19, u periodu prije i neposredno nakon donošenja osporenih naredbi, značajno i brzo rastao, i to od 17. marta do 30. marta 2020. godine, sa 2 na 105, sa konstantnim rastom hospitalizovanih pacijenata i pojavom prvih slučajeva smrtnih ishoda. Taj broj se skoro udvostručio za 4 dana, pa je 3. aprila 2020. godine bilo 197 oboljelih, od kojih je 38 pacijenata bilo hospitalizovano, dok je pod zdravstvenim nadzorom na dan 10. aprila 2020. godine bio 7391 građanin Crne Gore. Efekat preduzetih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa, po podacima Instituta za javno zdravlje, ogledao se u takozvanoj "*ispravljanju krive linije*" odnosno usporavanju zaraze, pa je tako od 16. aprila do 25. aprila 2020. godine broj zaraženih sa 303 rastao umjerenim tempom na 321, a poslednji slučaj zaraze u Crnoj Gori potvrđen je 6. maja 2020. godine, kada je broj zaraženih bio najviši i iznosio 324.

9.1.1.1. Imajući u vidu ozbiljnost vanredne situacije u vezi s virusom COVID-19, veliku opasnost koju je virus predstavljao za zdravlje svih građana u Crnoj Gori, kao i procjenu nadležnih organa medicinske struke da postoji opasnost od situacije u kojoj bi odjednom veliki broj ljudi bio zaražen i u potrebi za medicinskom pomoći, Ustavni sud je, polazeći od stava Evropskog suda, prema kojem ocjena potrebe za ograničenjem nekog ustavnog ili konvencijskog prava, pa i ograničenja na slobodu kretanja i slobodu okupljanja, spada u polje slobodne procjene (*margin of appreciation*) države ugovornice, ocijenio da je za nametnutim ograničenjem postojala "*hitna društvena potreba*".

9.2. Sagledavajući osporena ograničenja u svijetlu konkretnog predmeta u cjelini i u kontekstu okolnosti situacije izazvane virusom COVID-19, uključujući sadržaj primjedbi podnosilaca predloga i odgovor donosioca akata, Ustavni sud je ocijenio da je osporenim mjerama postignuta pravična ravnoteža između potrebe da se zaštiti zdravlje i životi građana, s jedne strane, i pravo na slobodu kretanja i slobodu okupljanja lica kojima su u vezi sa virusom COVID-19 te slobode ograničene s druge strane, odnosno da ograničenje prava tih lica za njih nije predstavljao nesrazmjern teret u odnosu na cilj kojem se težilo. Ustavni sud je utvrdio da je sloboda kretanja od početka vremenski i prostorno bila ograničena, uz brojne izuzetke u pogledu ograničenja primjene te mjere na rizične grupe i druga lica koja obavljaju redovne radne zadatke u djelatnostima dozvoljenim naredbama³⁸. Sloboda okupljanja, takođe, nije potpuno zabranjena, već ograničena na okupljanja u zatvorenim i

³⁸ „Zabrana boravka na otvorenom javnom prostoru, u periodu od 5 do 19 časova, djeci mlađoj od 12 godina života, bez prisustva jednog roditelja, staratelja, usvojica, hranioaca ili drugog punoljetnog člana porodičnog domaćinstva, uz obavezu pridržavanja propisane mjere udaljenosti od drugih lica najmanje dva metra; Zabrana izlaska iz objekata stanovanja građanima, ponedjeljkom do petka u vremenu od 19 časova do 5 časova narednog dana, subotom od 13 do 5 časova narednog dana, a nedjeljom od 11 do 5 časova narednog dana. Izuzetno, za vrijeme trajanja ove zabrane lica koja izvode kućne ljubimce, mogu da borave na javnoj površini najviše 60 minuta.

Ova zabrana ne odnosi se na lica koja obavljaju redovne radne zadatke u djelatnostima dozvoljenim naredbama, zaposlene kod stranih diplomatsko-konzularnih predstavništava, lica koja pružaju usluge od javnog interesa, a nezamjenjiv su uslov života i rada građana (zdravstvo, inspekcijски organi policija, vojska, službe bezbjednosti, vatrogasne službe, komunalne službe, mediji uključujući lica koja gostuju u medijskim emisijama, poljoprivredne djelatnosti na gazdinstvima i sl.), što se dokazuje potvrdom koju izdaje poslodavac, kao i osobe koje njeguju lica koja usljed bolesti, stanja ili posljedica povrede nijesu sposobna da samostalno obavljaju svakodnevne životne aktivnosti, što se dokazuje potvrdom koju izdaje izabrani doktor ovih lica.

Mogućnost boravka djece sa poremećajima iz autističnog spektra i lica koja koriste invalidska kolica, u pratnji jednog lica, najviše 60 minuta dnevno, za vrijeme trajanja zabrane izlaska iz objekata stanovanja.

na otvorenim javnim mjestima³⁹. S tim u vezi, Ustavni sud je, takođe, imao u vidu da zdravstvena struka još ne poznaje blaže i efikasnije mjere za savladavanje širenja bolesti COVID-19, zbog čega je zabrana kretanja i okupljanja, odnosno zabrana kontakata, još uvijek, jedino moguće i efikasno rješenje. Bez takve mjere bolest bi se širila bez kontrole, što bi na osnovu dosadašnjih iskustava, bez sumnje, dovelo do nemogućnosti djelovanja zdravstvenog sistema, eksponencijalnog rasta oboljelih, opterećenja zdravstvenog sistema, a to bi u konačnom, imalo nepopravljive posljedice po javno zdravlje, naročito za ona lica koja bi zbog bolesti izgubila život.

9.2.1. Po ocjeni Ustavnog suda, primjenom osporenih mjera, ostvarena je svrha zbog koje su uvedene (*“očuvanje zdravlja“*, *“sprječavanja širenja zaraznih bolesti“* i *“ugrožavanja zdravlja“*), tako da je, 2. juna 2020. godine, Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje, nakon 28 dana od pojave posljednjeg slučaja zaraze, proglasilo prestanak epidemije zarazne bolesti COVID-19. Takođe, odnos cilja i korišćenja sredstava ograničenja, po ocjeni Ustavnog suda, je proporcionalan, jer je osporenim mjerama ustanovljen prihvatljiv stepen srazmjernosti između inteziteta ograničenja i potrebe za tim ograničenjem, odnosno da ograničenje prava na slobodu kretanja i slobodu okupljanja odgovara važnosti cilja koji se želio postići (*“očuvanje zdravlja“*, *“sprječavanja širenja zaraznih bolesti“* i *“ugrožavanje zdravlja“*) i da je u skladu s odredbama člana 24. Ustava, primjereno legitimnom cilju. Ograničenja bilo koje lične slobode, pa i slobode kretanja i slobode okupljanja, u odnosu na opasnost po život, po ocjeni Ustavnog suda, je od manjeg značaja. Imajući u vidu navedeno, kao i da se u konkretnom slučaju ne radi o apsolutnoj zabrani slobode kretanja i slobode okupljanja, garantovanih odredbama člana 39. stav 1. i člana 52. stav 1. Ustava, člana 11. stav 1. Evropske konvencije i člana 2. st. 1. i 2. Protokola broj 4. uz Evropsku konvenciju, već o njihovom privremenom ograničenju u javnom interesu, pod uslovima propisanim Zakonom i podzakonskim aktima, Ustavni sud je utvrdio da posljedice kontinuiranih mjera zaštite od epidemije izazvane virusom COVID-19 nijesu bile nepodnošljive do mjere u kojoj bi sama suština tih sloboda bila dovedena u pitanje.

Ostali navodi

10. Pozivanje podnosioca na odredbe člana 25. Ustava, kojima je uređeno privremeno ograničenje prava i sloboda, nije relevantno za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenih naredbi, jer u Crnoj Gori nije uvedeno vanredno stanje. Sve osporene mjere u vezi sa virusom COVID-19 donijete su na osnovu Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, kojim je pojava epidemije zarazne bolesti ili pojava nove i nedovoljno poznate zarazne bolesti definisana kao *“vanredna situacija“* (član 53. stav 1.). Pravna teorija kao i Ustav i Evropska konvencija priznaje i *„ograničenje“* (*„limitation“*) osnovnih prava i sloboda koja su zaštićena Ustavom i *„odstupanje“* (*„derogation“*) od tih prava. *„Ograničenje“* podrazumijeva lakši stepen miješanja, jer se može izvršiti i bez proglašenja *“vanrednog stanja“*, a *„odstupanje“* podrazumijeva teži stepen miješanja, jer se ne smije izvršiti bez proglašenja vanrednog stanja. Čak je, i nakon proglašenja vanrednog stanja, *“odstupanje“* (*„derogation“*) od pojedinih članova Ustava, zabranjeno. Rizici koje nosi epidemija zarazne bolesti COVID-19, po ocjeni nadležnih organa Crne Gore, mogli su se tretirati primjenom Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i podzakonskih akata donijetih tokom vanredne situacije i bez odstupanja od odredaba Evropske konvencije, odnosno derogacije u skladu s odredbama člana 15. Evropske konvencije. Procjenu da li je u nekoj državi trebalo uvesti vanredno stanje i derogirati Evropsku konvenciju, saglasno odredbama člana 15. Evropske konvencije, prema stavu Evropskog suda o *„margini slobodne procjene“*, je pitanje koje je u isključivoj nadležnosti organa konkretne države, budući da je to mogućnost, ali ne i obaveza. Za procjenu da li je u Crnoj Gori, povodom epidemije izazvane virusom COVID-19 umjesto *“vanredne situacije“* trebalo uvesti *“vanredno stanje“*, saglasno

Zabrana prevoza više od dva punoljetna lica u putničkom motornom vozilu u isto vrijeme, osim ako se prevoze članovi zajedničkog porodičnog domaćinstva. Ova zabrana ne odnosi se na vozila pravnih lica kojima se vrši prevoz zaposlenih, vozila predstavnika medija i vozila koja se koriste za potrebe hitnih interventnih službi (zdravstvo, policija, vojska, vatrogasne službe i sl.) i dr.”

³⁹ „Zabrana prisustva i zadržavanja na svim javnim površinama više od jednog lica, osim za dijete mlađe od 12 godina života, dijete sa poremećajima iz autističnog spektra i drugim smetnjama u razvoju i lica koja koriste invalidska kolica, uz prisustvo jednog roditelja, staratelja, usvojioca, hranioca, pratioca ili drugog punoljetnog člana porodičnog domaćinstva. Ova zabrana ne odnosi se na lica koja obavljaju redovne radne zadatke u djelatnostima dozvoljenim naredbama.

Zabrana prisustva i zadržavanja lica na plažama (riječnim, jezerskim i morskim), uređenim i neuređenim kupalištima i izletištim.

Zabrana sportskih i rekreativnih aktivnosti na svim javnim površinama, osim individualnih rekreativnih fizičkih aktivnosti, uz obavezu pridržavanja propisane mjere udaljenosti od drugih lica najmanje dva metra;

Zabrana organizovanja svadbi.

Obavljanje sahrane umrlih lica isključivo u užem krugu porodice.

Zabrana okupljanja u objektima stanovanja licima koja nijesu članovi zajedničkog porodičnog domaćinstva i dr.”

odredbama člana 149. Ustava, nije nadležan Ustavni sud, jer je to pitanje cjelishodnosti, koje je, u skladu s Ustavom, u nadležnosti drugih organa.

10.1. U odnosu na navod podnosioca predloga da je: „*nejasno na koji način će se vršiti nadzor nad mjerom propisanom članom 1. tačke 6. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje novog koronavirusa ("Službeni list Crne Gore", broj 26/20.), koja propisuje zabranu okupljanja u objektima stanovanja licima koja nijesu članovi zajedničkog porodičnog domaćinstva, imajući u vidu odredbe člana 41. Ustava Crne Gore*“, Ustavni sud ukazuje da, saglasno odredbama člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore, nije nadležan da ocjenjuje primjenu propisa i opštih akata, na konkretne slučajeve, osim u postupku po ustavnoj žalbi, saglasno odredbi člana 149. stav 1. tačka 3. Ustava.

11. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbi člana 151. stav 2. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-II br. 23/20

Podgorica, 30. jun 2020. godine

Predsjedavajući sudija,
Desanka Lopičić, s.r.

1124.

Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se ukidaju st. 1. i 4. poglavlja „*Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*” i poglavlje „*Glasanje u karantinu*”, u dijelu koji glasi: „Pravilima o glasanju putem pisma”, Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača, koje je donijela Državna izborna komisija, na sjednici od 6. avgusta 2020. godine i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjedavajući sudija Desanka Lopičić i sudije - Dragoljub Drašković, Miodrag Iličković, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 11/15.), na sjednici od 20. avgusta 2020. godine, većinom glasova, donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE st. 1. i 4. poglavlja „*Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*” i poglavlje „*Glasanje u karantinu*”, u dijelu koji glasi: „Pravilima o glasanju putem pisma”, Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača, koje je donijela Državna izborna komisija, na sjednici od 6. avgusta 2020. godine i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

II Ova odluka objaviće se u “Službenom listu Crne Gore” i na način na koji su objavljene Tehničke preporuke.

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 45/20, od 14. avgusta 2020. godine, po inicijativi Nevladine organizacije „Centar za građansko obrazovanje”, sa sjedištem u Podgorici, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenih poglavlja „*Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*” st. 1. i 4. i poglavlja „*Glasanje u karantinu*”, u dijelu koji glasi: „Pravilima o glasanju putem pisma”, Tehničkih preporuka, označenih u izreci.

1.1. Navedenim rješenjem odbačena je inicijativa za ocjenu ustavnosti i zakonitosti poglavlja „*Glasanje u karantinu*”, u dijelu koji glasi: „*ukoliko se objekat karantina nalazi na području opštine gdje birač ima prebivalište tj. gdje je upisan u birački spisak*”.

2. U odgovoru Državne izborne komisije, od 19. avgusta 2020. godine, na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka, pored ostalog, navedeno je:

„U odnosu na utvrđeno činjenično stanje u dijelu 6 koje sadrži citiranje odredaba naredbi Ministarstva zdravlja kao i konstataciju izmjena Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite, Državna izborna komisija je konstatovala da nema primjedbi.

U odnosu na tačku 8.1. Državna izborna komisija je saglasna da je u skladu sa svojim ovlaštenjima obavezna obezbijediti mogućnost ostvarivanja Ustavom i zakonom zajemčenih prava svih državljana Crne Gore, kojima to pravo pripada, uključujući i onim građanima kojima je ustanovljena zaraza COVID 19 ili bilo koja druga zarazna bolest, odnosno licima koja se nalaze u samoizolaciji ili karantinu na osnovu rješenja sanitarne inspekcije, a koji to zatraže. Takođe, Komisija je saglasna sa konstatacijom 8.1.1. „....je dužna da tim licima osigura ostvarivanje biračkog prava van biračkog mjesta, koje će prilagoditi prirodni potencijalne opasnosti od zaraze i uskladiti sa zahtjevima zdravstvene zaštite svih ostalih učesnika u izbornom procesu, kojima se saglasno odredbi člana 69 stav 1 Ustava jemči zaštita zdravlja“.

U odnosu na navode iz tačke 9, koje se odnose na povređivanje ustavnog principa o saglasnosti pravnih propisa, naglašavamo da je tačno da osporavano poglavlje iz Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača “*Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*” sadrži odredbe koje se odnose na lica koja se nalaze u samoizolaciji, a kojima je pojedinačnim pravnim aktima ograničena sloboda kretanja tj. kontakti sa licima van porodičnog domaćinstva, odnosno zaraženima. U tom smislu Tehničke preporuke za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača u ovom dijelu u stavu 1

sadrže odredbu da se biračima kojima je izrečena mjera samoizolacije omogućava glasanje putem pisma u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika i Pravilima o glasanju putem pisma uz poštovanje dodatnih mjera epidemiološke zaštite.

S obzirom na naprijed navedeno, kao i činjenicu da Zakon o izboru odbornika i poslanika ne prepoznaje drugu mogućnost za građane koji su pojedinačnim pravnim aktima stavljeni u samoizolaciju, Državna izborna komisija je u skladu sa nadležnostima, poštujući zakonske propise i sve naprijed navedene mjere preporučila glasanje putem pisma. Ukoliko bi Ministarstvo zdravlja i ostali nadležni organi koji implementiraju Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti izmijenili naredbe odnosno mjere koje važe za sve građane Crne Gore Komisija bi svoje preporuke prilagodila ovim izmjenama.

U odnosu na navode istaknute u tački 9.2.1. da je Državna izborna komisija propisala glasanje putem pisma za lica koja su rješenjem sanitarne inspekcije smještena u samoizolaciju ili karantin, što Ustavni sud ocjenjuje da nije u saglasnosti sa članom 85 stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika ukazujemo da je u tački 9.2. Ustavni sud konstatovao šta znače izrazi „karantin“ i „samoizolacija“ u smislu mjera kojima se ograničava sloboda kretanja građana. S obzirom da Zakon o izboru odbornika i poslanika poznaje dva načina glasanja, glasanje na biračkom mjestu i glasanje van biračkog mjesta kao izuzetak, te činjenicu da je ovim kategorijama lica ograničena sloboda kretanja, sve u cilju omogućavanja aktivnog biračkog prava, Državna izborna komisija je preporučila da se ovim licima omogući da ostvare biračko pravo na način i po postupku predviđenim Zakonom o izboru odbornika i poslanika i Pravilima o glasanju putem pisma.

Navodi iz tačke 9.2.1.1. po mišljenju Državne izborne komisije jesu osnovani u smislu tretiranja sredstava epidemiološke zaštite na samom biračkom mjestu. Međutim, ističemo da su Tehničke preporuke rađene uz konstantne konsultacije sa medicinskom strukom, predstavnicima Instituta za javno zdravlje, te da je Državna izborna komisija s obzirom na nadležnost koja je propisana Zakonom o izboru odbornika i poslanika a odnosi se na sam dan izbora, uređenje biračkih mjesta te jedinstvenu primjenu propisa postupila u skladu sa zakonskim nadležnostima, posebno imajući u vidu naredbe Ministarstva zdravlja koje su obavezujuće za sve građane Crne Gore.”

3. Osporenim poglavljem „*Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*” Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača (u daljem tekstu: Tehničke preporuke), propisano je:

“Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma

Biračima kojima je izrečena mjera samoizolacije omogućiće se glasanje putem pisma u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika i Pravilima o glasanju putem pisma, uz poštovanje dodatnih mjera epidemiološke zaštite.

Članovi biračkog odbora koji posjećuju birača koji ne može pristupiti biračkom mjestu obavezno nose maske, rukavice i zaštitnu pokrivku za garderobu.

Članovi biračkog odbora koji posjećuju birača nose sa sobom dezinficijens za ruke, te dezinfikuju rukavice (kao što bi dezinfikovali ruke da nemaju rukavice) prije i poslije svake posjete biraču. Dezinficijensom se dezinfikuju i ruke birača prije i poslije glasanja.

Biračima kojima je izrečena mjera samoizolacije tokom glasanja se preporučuje nošenje maski.

Nakon što su omogućili glasanje biračima koji ne mogu pristupiti biračkom mjestu, članovi biračkog odbora po dolasku na biračko mjesto ulaze sa maskom, dezinfikuju ruke/rukavice i potom kovertu sa glasačkim listićem kao i sav drugi izborni materijal predaju predsjedniku biračkog odbora, skidaju rukavice sa ruku, odlažu ih u kantu za otpatke i dezinfikuju ruke. Po povratku na biračko mjesto, kesa sa korišćenim rukavicama se odlaže u kantu za otpatke.”

3.1. Osporenim poglavljem „*Glasanje u karantinu*” Tehničkih preporuka, bilo je propisano:

“Lica koja su rješenjem zdravstveno sanitarne inspekcije stavljena u institucionalni karantin mogu da ostvare svoje biračko pravo ukoliko se objekat karantina nalazi na području opštine gdje birač ima prebivalište tj. gdje je upisan u birački spisak, a u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika, Pravilima o glasanju putem pisma i primjenu epidemioloških preporuka.”

3.1.1. Osporeno poglavlje „*Glasanje u karantinu*” Tehničkih preporuka, nakon donošenja Izmjene Tehničkih preporuka, od 8. avgusta 2020. godine, glasi:

“Lica koja su rješenjem zdravstveno sanitarne inspekcije stavljena u institucionalni karantin mogu da ostvare svoje biračko pravo, a u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika, Pravilima o glasanju putem pisma i primjenu epidemioloških preporuka.”.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine st. 1. i 4. poglavlja „Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma” i poglavlja „Glasanje u karantinu”, u dijelu koji glasi: „Pravilima o glasanju putem pisma”, Tehničkih preporuka, utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

„DIO PRVI OSNOVNE ODREDBE

Država

Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Podjela vlasti

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Zakonodavstvo

Član 16. tač. 1. i 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

- 1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

DIO DRUGI LJUDSKA PRAVA I SLOBODE 3. POLITIČKA PRAVA I SLOBODE

Biračko pravo

Član 45.

Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

Biračko pravo se ostvaruje na izborima.

Biračko pravo je opšte i jednako.

Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.

4. EKONOMSKA, SOCIJALNA I KULTURNA PRAVA I SLOBODE

Zdravstvena zaštita

Član 69. stav 1.

Svako ima pravo na zdravstvenu zaštitu.

DIO PETI USTAVNOST I ZAKONITOST

Saglasnost pravnih propisa

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

DIO ŠESTI USTAVNI SUD CRNE GORE

Nadležnost

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.“

Zakona o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 4/98, 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02. i 48/06. i "Službeni list Crne Gore", br. 46/11. i 14/14.):

„I – OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se: način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice (u daljem tekstu: opština) i poslanika u Skupštinu Crne Gore; organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata; zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora.

Član 7.

Organi za sprovođenje izbora su birački odbori i izborne komisije.

Član 8.

Zaštitu biračkog prava obezbjeđuju izborne komisije, Ustavni sud Crne Gore i nadležni sudovi.

II – BIRAČKO PRAVO

Član 10.

Biračko pravo, u smislu ovog zakona, obuhvata prava birača: da biraju i da budu birani; da kandiduju i da budu kandidovani; da odlučuju o predloženim kandidatima i izbornim listama; da kandidatima javno postavljaju pitanja; da budu pravovremeno, istinito, potpuno i objektivno informisani o programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista i o kandidatima sa tih lista, kao i da raspolazu drugim pravima koja su predviđena ovim zakonom.

V - ORGANI ZA SPROVOĐENJE IZBORA

1. Izborne komisije

Član 23.

Izborne komisije su: opštinske, izborna komisija Glavnog grada, izborna komisija Prijestonice (u daljem tekstu: opštinska izborna komisija) i Državna izborna komisija.

Član 32. stav 1. tač. 1., 2., 3., 15.a i 16. i stav 2.

Državna izborna komisija:

- 1) stara se o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredaba ovog zakona;
- 2) prati primjenu i daje mišljenja u vezi sa primjenom ovog zakona;
- 3) usklađuje rad opštinskih izbornih komisija i daje uputstva u vezi primjene ovog zakona i vrši nadzor nad njihovim radom;

15a) donosi poslovnik o radu;

16) obavlja i druge poslove utvrđene zakonom.

Državna izborna komisija ima svoju stranicu na kojoj objavljuje sve akte i podatke od značaja za sprovođenje izbora, kao i privremene i konačne rezultate glasanja na svakom biračkom mjestu.

VII – SPROVOĐENJE IZBORA

1. Biračka mjesta

Član 67.

Birač glasa na biračkom mjestu na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska.

Izuzetno od odredbe stava 1. ovog člana birač može, putem pisma, glasati i van biračkog mjesta na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska, pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.

Način glasanja van biračkog mjesta, kao i broj birača koji su na taj način ostvarili svoje biračko pravo unosi se u zapisnik o radu biračkog odbora.

Bliža pravila o glasanju putem pisma utvrđuje Državna izborna komisija.

3. Glasanje

Član 85.

Birač koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nije u mogućnosti da glasa na biračkom mjestu na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, a želi da glasa, podnosi biračkom odboru, na propisanom obrascu, zahtjev za glasanje putem pisma.

Birač koji želi da glasa putem pisma dužan je da lično potpiše obrazac iz stava 1. ovog člana.

Zahtjev za glasanje putem pisma dostavlja se biračkom odboru na biračkom mjestu, najkasnije do 13 časova na dan glasanja.

Zahtjev za glasanje putem pisma biračkom odboru na biračkom mjestu može dostaviti samo lice koje svojim potpisom ovlasti podnosilac zahtjeva za glasanje putem pisma. Jedno lice ne može dostaviti biračkom odboru više od jednog zahtjeva za glasanje putem pisma, osim u slučaju da to čini za dva ili više birača koji glasaju putem pisma a žive u istom porodičnom domaćinstvu.

Ovlašćenje za dostavljanje biračkom odboru zahtjeva za glasanje putem pisma sastavni je dio obrasca iz stava 1. ovog člana.

Obrazac iz stava 1. ovog člana propisuje Državna izborna komisija.

Uz zahtjev za glasanje putem pisma i ovlašćenja za podnošenje zahtjeva biračkom odboru se dostavlja i lična karta ili pasoš birača koji želi da glasa putem pisma.”

Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (“Službeni list Crne Gore”, br. 12/18. i 64/20.):

“I. OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom propisuje se zaštita stanovništva od zaraznih bolesti u Crnoj Gori, mjere za njihovo sprječavanje, suzbijanje i iskorjenjivanje, sprovođenje epidemiološkog nadzora, nadležni subjekti za njihovo sprovođenje, način obezbjeđivanja sredstava za njihovo sprovođenje, vršenje nadzora nad izvršavanjem ovog zakona, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti.

Član 6. tač 10., 18., 20., 21. i 24.

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

10) epidemija zarazne bolesti je obolijevanje od zarazne bolesti neuobičajeno po broju slučajeva, vremenu, mjestu i zahvaćenoj populaciji ili neuobičajeno povećanje broja oboljelih sa komplikacijama ili smrtnim ishodom, kao i pojava dva ili više međusobno povezanih slučajeva zarazne bolesti koja se nikada ili više godina nije pojavljivala na jednom području ili pojava većeg broja oboljenja čiji je uzročnik nepoznat, a prati ih febrilno stanje;

18) karantin predstavlja mjeru kojom se ograničava sloboda kretanja i utvrđuju obavezni zdravstveni pregledi zdravim licima koja su bila ili za koja postoji sumnja da su bila u kontaktu sa licima koja su oboljela ili se sumnja da su oboljela od karantinskih bolesti;

20) izolacija podrazumijeva način izdvajanja inficiranih lica tokom perioda zaraznosti na takav način i pod takvim uslovima da se spriječi ili ograniči direktni, odnosno indirektni prenos uzročnika zarazne bolesti sa inficiranog, odnosno oboljelog lica ili životinje na osjetljivo lice;

21) striktna izolacija je jedna od vrsta izolacije koja se primjenjuje u odnosu na lica koja su inficirana ili oboljela ili se sumnja da su inficirana ili oboljela od uzročnika zarazne bolesti koji izaziva visoku smrtnost kod ljudi i može lako da se prenosi vazduhom i kontaktom;

24) javnozdravstvena mjera je odluka ili aktivnost koja za cilj ima sprječavanje, praćenje ili kontrolu širenja bolesti ili zaraze, ili suzbijanje ozbiljnih rizika za javno zdravlje ili ublažavanje njihovog uticaja na javno zdravlje.

IV. MJERE ZA SPRJEČAVANJE I SUZBIJANJE ZARAZNIH BOLESTI

3. Vanredne mjere

1) Sprovođenje mjera u vanrednim situacijama

Član 54. stav 1. tač. 1. i 6.

Ministarstvo, na predlog Instituta, u slučajevima iz člana 53. ovog zakona može da naredi:

- 1) zabranu okupljanja na javnim mjestima;
- 6) druge mjere, po epidemiološkim indikacijama.

2) Sprječavanje unošenja zaraznih bolesti u zemlju i njihovog prenošenja u druge zemlje

Član 55. stav 1. tač. 8. i 9. i st. 2. i 3.

Radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, Ministarstvo, na predlog Instituta, može da naredi mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti, i to:

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.

Mjere iz stava 1. ovog člana traju najduže dok postoji opasnost od unošenja zarazne bolesti u zemlju, odnosno od širenja zarazne bolesti zbog koje su mjere uvedene.

Naredba iz stava 1. ovog člana objavljuje se u "Službenom listu Crne Gore".

6. Ustavni sud je u ovom postupku utvrdio sljedeće činjenice:

- da je, 15. jula 2020. godine, Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore, donijelo Naredbu za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa¹. Odredbama člana 1. Naredbe propisano je:

"Radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, kao i zaštite stanovništva od novog koronavirusa, u skladu sa epidemiološkim rizikom, naređuju se privremene mjere, i to:

1) obaveza smještaja u karantin ili samoizolaciju crnogorskih državljana i rezidenata Crne Gore koji dolaze iz država sa kojima nije dozvoljeno odvijanje međunarodnog putničkog saobraćaja, u skladu sa propisanim epidemiološkim kriterijumima, u trajanju od 14 dana, na osnovu rješenja sanitarne inspekcije, u skladu sa Protokolom postupanja sa oboljelima i kontaktima COVID-19 pacijenata Instituta za javno zdravlje Crne Gore (u daljem tekstu: Protokol Instituta);

¹ „Službeni list Crne Gore“, br. 70/20 i 79/20.

2) obaveza smještaja u samoizolaciju lica koja su bila ili za koja se sumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od novog koronavirusa ili sa licima za koja postoji sumnja da su oboljela od ove bolesti, u trajanju od 14 dana, na osnovu rješenja sanitarne inspekcije, u skladu sa Protokolom Instituta;

3) obaveza smještaja u samoizolaciju lica koja imaju pozitivan rezultat PCR testa na novi koronavirus, imaju blage simptome ili su bez simptoma bolesti, do ozdravljenja, a najmanje 14 dana, na osnovu rješenja sanitarne inspekcije, u skladu sa Protokolom Instituta;

4) preduzimanje kontinuiranih mjera praćenja poštovanja mjere smještaja u karantinu, odnosno samoizolaciji lica iz tač. 1., 2. i 3. ovog stava i preduzimanje propisanih mjera.

Samoizolacija podrazumijeva boravak u porodičnom smještaju ili drugom objektu uz ograničenje kretanja i praćenje zdravstvenog stanja ovog lica, kao i svih članova njegovog zajedničkog porodičnog domaćinstva od strane nadležne epidemiološke službe, u skladu sa rješenjem sanitarne inspekcije.”;

- da je, 21. jula 2020. godine, Ministarstvo zdravlja, na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore, donijelo Naredbu o proglašavanju epidemije zarazne bolesti COVID 19 od većeg epidemiološkog značaja², kojom je propisano da se proglašava epidemija zarazne bolesti COVID 19 od većeg epidemiološkog značaja zbog koje je zaraženo, odnosno ugroženo područje Crne Gore i da će se za vrijeme trajanja epidemije zarazne bolesti COVID 19 od većeg epidemiološkog značaja preduzimati mjere koje propisuju nadležni organi;

- da je Državna izborna komisija, na 130. sjednici, od 6. avgusta 2020. godine, donijela Tehničke preporuke za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača³, koje su objavljene na internet stranici Državne izborne komisije i

- da je Državna izborna komisija, na 131. sjednici, od 8. avgusta 2020. godine, donijela Izmjenu Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača⁴, kojom je propisala da se u poglavlju „*Glasanje u karantinu*” Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite, brišu riječi: „ukoliko se objekat karantina nalazi na području opštine gdje birač ima prebivalište tj. gdje je upisan u birački spisak“, koja je objavljena na internet stranici Državne izborne komisije.

7. Kao prethodno, u ovom predmetu, postavilo se pitanje: *da li Tehničke preporuke, čija su poglavlja osporena imaju karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa, odnosno da li podliježu ustavno-sudskoj kontroli?*

7.1. Odredbom člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava ustanovljena je nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata, odnosno drugih propisa. Da bi jedan akt imao karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa potrebno je da sadrži određene pravne elemente koji ga kao takvog određuju. Za pravilno određenje pravne prirode svakog pravnog akta neophodno je cijeliti ne samo njegovu formalnu strukturu, već i sadržinu, koja, u suštini, opredjeljuje pravnu prirodu akta u slučaju kada se naziv akta, po smislu, ne slaže sa njegovom sadržinom. Opšti pravni akt se donosi na osnovu zakonskog ovlašćenja i u granicama ovlašćenja sadržanih u zakonu i sadrži tačno određene djelove: naziv akta, naziv organa koji ga donosi, pravni osnov, odredbe kojima se na opšti način uređuju prava i obaveze za neodređeni broj lica i odredbe o načinu objavljivanja i stupanja na snagu. Opšti pravni akt koji je donijet od strane nadležnog organa i po postupku predviđenom za njegovo donošenje, po ocjeni Ustavnog suda, postaje opšteobavezan samo ako je na odgovarajući način objavljen i ako je stupio na snagu, jer je primjena opšteg pravnog akta Ustavom uslovljena njegovim zvaničnim objavljivanjem i stupanjem na snagu (po isteku *vacatio legis-a*). Samo opšti pravni akt koji je stupio na snagu, u skladu s Ustavom, može se primjenjivati i proizvoditi pravno dejstvo *erga omnes*.

7.1.1. Ustavni sud je u konkretnom slučaju utvrdio da Tehničke preporuke, čije su odredbe osporene, u formalnopravnom smislu, nijesu donijete po nomotehničkim pravilima za izradu opštih pravnih akata ili drugih propisa, odnosno da ne sadrže elemente opšteg pravnog akta ili drugog propisa (naziv, pravni osnov, organ koji ga je donio, numerisane odredbe, odredbe o stupanju na snagu i dr.). Međutim, u sadržinskom, materijalnopravnom smislu, osporeni akt, po ocjeni Ustavnog suda, sadrži bitna obilježja opšteg pravnog akta: apstraktnost, generalnost i značenje opšteg pravnog akta koji podliježe ustavnosudskoj kontroli. Naime,

² „Službeni list Crne Gore“, broj 73/20.

³ <https://dik.co.me/izbori/za-izbor-poslanika-u-skupstinu-crne-gore/2020-3-god/akta/>

⁴ <https://dik.co.me/izbori/za-izbor-poslanika-u-skupstinu-crne-gore/2020-3-god/akta/>

Tehničkim preporukama, u dijelu na koji ukazuje podnosilac inicijative, u suštini, određen je način glasanja lica kojima je rješenjem nadležnog organa određena mjera samoizolacije ili stavljanja u institucionalni karantin, u vezi sa virusom COVID-19, koji će se primijeniti na neodređeni broj lica, koja se na dan održavanja izbora (30. avgust 2020. godine) budu nalazila u samoizolaciji ili institucionalnom karantinu, odnosno da se radi o aktu za čiju ocjenu ustavnosti i zakonitosti je nadležan Ustavni sud.

8. Pravo da bira i da bude biran (biračko pravo) jedno je od osnovnih ljudskih prava koje Ustav konstituiše, kao pravo državljanina Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori. Ustavom su utvrđeni principi biračkog prava koji državljanima Crne Gore obezbjeđuju jednakost, opštost, tajnost i neposrednost glasanja pri izboru organa vlasti. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da je biračko pravo konstituisano kao subjektivno i demokratsko pravo građanina koji ima crnogorsko državljanstvo da bira (aktivno biračko pravo) i da bude biran (pasivno biračko pravo), koje se ostvaruje na izborima, kao opšte i jednako biračko pravo. Biračko pravo, u smislu Zakona o izboru odbornika i poslanika, obuhvata prava birača: da biraju i da budu birani; da kandiduju i da budu kandidovani; da odlučuju o predloženim kandidatima i izbornim listama; da kandidatima javno postavljaju pitanja; da budu pravovremeno, istinito, potpuno i objektivno informisani o programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista i o kandidatima sa tih lista, kao i da raspolažu drugim pravima koja su predviđena ovim zakonom (član 10. Zakona). Tim zakonom propisana su normativna (...) i druga ovlašćenja (...) Državne izborne komisije, kao organa koji se stara o zakonitom sprovođenju izbora, iz čega, po nalaženju Ustavnog suda, proizilazi da je obavezna da svim biračima obezbijedi pravnu mogućnost ostvarivanja aktivnog biračkog prava u postupku sprovođenju izbora (član 27. stav 1.tačka 1.).

9. Ustavni sud je ocijenio da je Državna izborna komisija st. 1. i 4. poglavlja „*Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*” i poglavlja „*Glasanje u karantinu*”, u dijelu koji glasi: „Pravilima o glasanju putem pisma”, Tehničkih preporuka, povrijedila ustavni princip o saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava.

9.1. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i taj akt može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

9.1.1. Kako je predmet ustavnosudske ocjene propis koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog organa, odnosno lica, da li je imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis po svom sadržaju okvirima koje mu je odredio zakon.

9.1.1.1. U tom smislu, Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je sistemski u ovoj oblasti, uređen je: način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore; organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata; zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora (član 1.). Prema odredbama tog zakona Državna izborna komisija: stara se o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredaba Zakona; prati primjenu i daje mišljenja u vezi sa primjenom Zakona; usklađuje rad opštinskih izbornih komisija i daje uputstva u vezi primjene Zakona; donosi poslovnik o radu i obavlja i druge poslove utvrđene Zakonom (član 32. stav 1. tač. 1., 2., 3., 15.a i 16. Zakona). Odredbama člana 67. Zakona propisano je: da birač glasa na biračkom mjestu na kome je upisan u izvod iz biračkog spiska (stav 1.); da birač može, putem pisma, glasati i van biračkog mjesta na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, pod uslovima utvrđenim Zakonom (stav 2.); da se način glasanja van biračkog mjesta, kao i broj birača koji su na taj način ostvarili svoje biračko pravo unosi u zapisnik o radu biračkog

odbora (stav 3.) i da bliža pravila o glasanju putem pisma utvrđuje Državna izborna komisija (stav 4.). Prema Zakonu, birač koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nije u mogućnosti da glasa na biračkom mjestu na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, a želi da glasa, podnosi biračkom odboru zahtjev za glasanje putem pisma, na obrascu koji propisuje Državna izborna komisija (član 85. st. 1. i 6.).

9.2. Od značaja za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenog dijela Tehničkih preporuka su, po ocjeni Ustavnog suda, i odredbe člana 6. tačka 18. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i odredbe člana 1. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 2. Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa⁵. Odredbom člana 6. tačka 18. Zakona, propisano je da izraz **“karantin”** *prestavlja mjeru kojom se ograničava sloboda kretanja i utvrđuju obavezni zdravstveni pregledi zdravim licima koja su bila ili za koja postoji sumnja da su bila u kontaktu sa licima koja su oboljela ili se sumnja da su oboljela od karantinskih bolesti.* Odredbama člana 1. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 2. Naredbe, propisane su sljedeće privremene mjere: *“obaveza smještaja u karantin ili samoizolaciju crnogorskih državljana i rezidenata Crne Gore koji dolaze iz država sa kojima nije dozvoljeno odvijanje međunarodnog putničkog saobraćaja, u skladu sa propisanim epidemiološkim kriterijumima, u trajanju od 14 dana, na osnovu rješenja sanitarne inspekcije, u skladu sa Protokolom postupanja sa oboljelima i kontaktima COVID-19 pacijenata Instituta za javno zdravlje Crne Gore (Protokol Instituta) (tačka 1.); obaveza smještaja u samoizolaciju lica koja su bila ili za koja se sumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od novog koronavirusa ili sa licima za koja postoji sumnja da su oboljela od ove bolesti, u trajanju od 14 dana, na osnovu rješenja sanitarne inspekcije, u skladu sa Protokolom Instituta (tačka 2.) i da “samoizolacija” podrazumijeva boravak u porodičnom smještaju ili drugom objektu uz ograničenje kretanja i praćenje zdravstvenog stanja ovog lica, kao i svih članova njegovog zajedničkog porodičnog domaćinstva od strane nadležne epidemiološke službe, u skladu sa rješenjem sanitarne inspekcije (stav 2.)”.*

9.2.1. Iz navedenih odredaba člana 6. tačka 18. Zakona i člana 1. stav 1. tač. 1. i 2. i stav 2. Naredbe proizilazi da se u *karantin smještaju zdrava lica koja su bila ili za koja postoji sumnja da su bila u kontaktu sa licima koja su oboljela ili se sumnja da su oboljela od karantinskih bolesti, a da se u samoizolaciju smještaju crnogorski državljani i rezidenti Crne Gore koji dolaze iz država sa kojima nije dozvoljeno odvijanje međunarodnog putničkog saobraćaja i lica koja su bila ili za koja se sumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od novog koronavirusa ili sa licima za koja postoji sumnja da su oboljela od ove bolesti i da samoizolacija podrazumijeva boravak u porodičnom smještaju ili drugom objektu uz ograničenje kretanja i praćenje zdravstvenog stanja ovog lica, kao i svih članova njegovog zajedničkog porodičnog domaćinstva od strane nadležne epidemiološke službe, u skladu sa rješenjem sanitarne inspekcije.* Nasuprot tome, stavom 1. osporenog poglavlja „Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma” i poglavljem „Glasanje u karantinu”, u dijelu koji glasi: „Pravilima o glasanju putem pisma”, Tehničkih preporuka, Državna izborna komisija je propisala mogućnost glasanja putem pisma za lica koja su rješenjem sanitarne inspekcije smještena u samoizolaciju ili karantin, što, po ocjeni Ustavnog suda, nije u saglasnosti s odredbom člana 85. stav 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika. Naime, iz odredbe člana 85. stav 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da pravo da glasa putem pisma ima samo birač koji zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja nije u mogućnosti da glasa na biračkom mjestu na kojem je upisan u izvod iz biračkog spiska, a želi da glasa, odnosno da se ostvarivanje tog prava ne može omogućiti drugom licu van kategorija navedenih lica, pa ni licu koje na osnovu rješenja sanitarne inspekcije boravi u karantinu ili samoizolaciji.

9.2.1.1. Osim toga, propisivanjem stavom 4. osporenog poglavlja „Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma” preporuke nošenja maski (u cilju zaštite građana Crne Gore od zaraznih bolesti, pa i učesnika izbornog procesa, s obzirom na trenutnu situaciju u vezi sa epidemijom koronavirusne bolesti COVID-19), Državna izborna komisija je prekoračila svoja ovlašćenja, jer je uredila pitanje koje je, saglasno odredbama člana 54. stav 1. tačka 6. i člana 55. stav 1. tačka 9. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, u nadležnosti Ministarstva zdravlja, a ne Državne izborne komisije. Uređujući pravne odnose, bez osnova sadržanog u Zakonu i koji su već uređeni Zakonom, donosilac akta je, po nalaženju Ustavnog suda, prekoračio svoja zakonska ovlašćenja i time povrijedio načelo saglasnosti pravnih propisa (legaliteta) iz

⁵ „Službeni list Crne Gore”, br. 70/20 i 79/20.

odredbe člana 145. Ustava, koja određuje da opšti pravni akt ili drugi propis mora biti zasnovan na zakonu, kako u pogledu ovlašćenja za njegovo donošenje, tako i u pogledu predmeta uređivanja. Saglasnost s Ustavom i zakonom, takođe, podrazumijeva i da naziv opšteg pravnog akta mora biti usklađen s predmetom njegovog uređivanja. Osim toga, prema načelu saglasnosti pravnih propisa, iz navedene odredbe Ustava, drugim propisom i opštim pravnim aktom, koji je donijet na osnovu ovlašćenja sadržanog u zakonu, ne mogu se preuzimati odredbe zakona, niti uređivati prava i obaveze fizičkih i pravnih lica, odnosno uređivati pitanja koja su zakonska materija (*materia legis*). Osporenim propisivanjem donosilac akta je, po ocjeni Ustavnog suda, povrijedio načelo saglasnosti pravnih propisa, iz odredbe člana 145. Ustava, kako u pogledu formalne (koje nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje i da bude donesen po postupku i u formi koji su, takođe, određeni višim aktom), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta).

9.3. Iz navedenih razloga Ustavni sud je utvrdio da st. 1. i 4. poglavlja „*Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*” i poglavlje „*Glasanje u karantinu*”, u dijelu koji glasi: „Pravilima o glasanju putem pisma”, Tehničkih preporuka, nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

10. Kako je licima koja se nalaze u samoizolaciji ili karantinu na osnovu rješenja sanitarne inspekcije, saglasno Ustavu i Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, ograničena sloboda kretanja propisima Ministarstva zdravlja, Državna izborna komisija je dužna da tim licima osigura ostvarivanje biračkog prava van biračkog mjesta, koje će prilagoditi prirodi potencijalne opasnosti od zaraze i uskladiti sa zahtjevima zdravstvene zaštite svih ostalih učesnika u izbornom procesu, kojima se, saglasno odredbi člana 69. stav 1. Ustava, jemči zaštita zdravlja, imajući, pri tom, u vidu činjenicu da se u konkretnom slučaju ne radi o licima kojima je, saglasno odredbi člana 85. stav 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika, obezbijeđeno pravo da glasaju putem pisma.

10.1. S obzirom na to da je Državna izborna komisija, saglasno Ustavu i Zakonu organ koji se stara o zakonitom sprovođenju izbora, to je, po nalaženju Ustavnog suda, obavezna da, bez odlaganja, u skladu sa svojim ovlašćenjima, obezbijedi mogućnost ostvarivanja Ustavom i zakonom zajamčenog biračkog prava svim državljanima Crne Gore, kojima to pravo pripada, uključujući i one kojima je ustanovljena zaraza virusom COVID-19 ili bilo koja druga zarazna bolest, odnosno lica koja se nalaze u samoizolaciji ili karantinu na osnovu rješenja sanitarne inspekcije, a koji to zatraže.

11. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja st. 1. i 4. poglavlja „*Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*” i poglavlja „*Glasanje u karantinu*”, u dijelu koji glasi: „Pravilima o glasanju putem pisma”, Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača, i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-II br. 45/20

Podgorica, 20. avgust 2020. godine

Predsjedavajući sudija,
Desanka Lopičić, s.r.

1125.

Na osnovu člana 6 stav 1 tačka 9, a u vezi sa čl. 74 stav 1, 75 stav 7, 81 stav 11 i 86 stav 2 Zakona o vazdušnom saobraćaju („Službeni list CG“, broj 30/12, 30/17 i 82/20), uz prethodnu saglasnost Ministarstva saobraćaja i pomorstva, Agencija za civilno vazduhoplovstvo donijela je

**PRAVILNIK
O IZMJENAMA I DOPUNAMA PRAVILNIKA O CERTIFIKACIJI PLOVIDBENOSTI I EKOLOŠKOJ
CERTIFIKACIJI VAZDUHOPLOVA I VAZDUHOPLOVNIH PROIZVODA, DJELOVA I UREĐAJA I ZA
CERTIFIKACIJU PROJEKTNIH I PROIZVODNIH ORGANIZACIJA**

Član 1

U Pravilniku o certifikaciji ploidbenosti i ekološkoj certifikaciji vazduhoplova i vazduhoplovnih proizvoda, djelova i uređaja i za certifikaciju projektnih i proizvodnih organizacija („Službeni list CG“, br. 53/12, 10/13, 13/14, 57/15, 12/17 i 43/20) u članu 2 u stavu 1 poslije riječi „Uredba Komisije (EU) br. 2016/5 od 5. januara 2016. godine“ stavlja se zapeta i veznik „i“ se briše, a poslije riječi „Sprovedbena Uredba Komisije (EU) 2019/897 od 12. marta 2019. godine“ dodaju se riječi „i Delegirana Uredba komisije (EU) 2020/570 od 28. januara 2020. godine“.

Poslije stava 7 dodaje se novi stav 8 koji glasi:

„Delegirana Uredba komisije (EU) 2020/570 data je u Prilogu 7, koji je sastavni dio ovog pravilnika.“

Član 2

U članu 4, riječi „Priloga 1-6“ zamjenjuju se riječima „Priloga 1-7“.

Član 3

Poslije Priloga 6, dodaje se Prilog 7, kao prilog ovog pravilnika.

Član 4

Ovaj pravilnik stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

Broj: 01/2-040/20-1193/5
Podgorica, 17.08.2020. godine

Direktor,
Dragan Đurović, s.r.

DELEGIRANA UREDBA KOMISIJE (EU) 2020/570

od 28. januara 2020. godine

o izmjeni i dopuni i ispravci Uredbe (EU) br. 748/2012 u pogledu usklađivanja pravila o kontinuiranoj plovidbenosti vazduhoplova i vazduhoplovnih proizvoda, djelova i uređaja sa Uredbom (EU) br. 1321/2014

(Tekst od značaja za EEP)

Član 1

Uredba (EU) br. 748/2012 mijenja se i dopunjava i ispravlja kako slijedi:

- (1) u članu 1 (2), briše se tačka (d);
- (2) Aneks I mijenja se i dopunjava u skladu sa Aneksom ove Uredbe.

Član 2

Ova Uredba stupa na snagu dvadesetog dana od dana objavljivanja u *Službenom listu Evropske unije*.
Primjenjuje se od 24. marta 2020. godine.

Ova Uredba obavezujuća je u cjelini i neposredno se primjenjuje u svim državama članicama.
Sačinjeno u Briselu, 28. januara 2020. godine.

Za Komisiju
Predsjednik
Ursula VON DER LEYEN

ANEKS

Aneks I (dio 21) Uredbe (EU) br. 748/2012 mijenja se i dopunjava:

(1) u sadržaju se upućivanje na Dodatak II mijenja i glasi:

„Dodatak II — EASA Obrazac 15a i 15c — Potvrda o provjeri plovidbenosti”;

(2) u tački 21.A.93, tačka (2) tačke (c) mijenja se i glasi:

„2. zatraži produžavanje vremenskog roka navedenog u prvoj rečenici tačke (c) za prvobitni zahtjev i da predloži novi datum izdavanja odobrenja. U tom slučaju, podnosilac zahtjeva je dužan da se uskladi sa osnovom za izdavanje uvjerenja o tipu, osnovom za sertifikaciju podataka o operativnoj prikladnosti i zahtjevima za zaštitu životne sredine, utvrđenim od strane Agencije u skladu sa tačkom 21.A.101 i o kojima je obaviješten u skladu sa tačkom 21.B.105, za datum koji bira podnosilac zahtjeva. Ipak, taj datum ne smije da prethodi novom datumu koji je predložio podnosilac zahtjeva za izdavanje odobrenja za više od pet godina u slučaju zahtjeva za promjenu uvjerenja o tipu ili ograničenog uvjerenja o tipu za veliki avion ili veliki rotokopter, kao i za više od tri godine u slučaju zahtjeva za bilo koju drugu promjenu uvjerenja o tipu ili ograničenog uvjerenja o tipu.”;

(3) u tački 21.A.165, tačka (3) tačke (c) mijenja se i glasi:

„3. Dodatno, u slučaju zahtjeva za zaštitu životne sredine utvrđuje:

- (i) da je završeni motor u saglasnosti sa primjenljivim zahtjevima koji se odnose na emisije izduvnih gasova motora na dan proizvodnje motora; i
- (ii) da je završeni avion u saglasnosti sa primjenljivim zahtjevima koji se odnose na emisije CO₂ na dan kada je izdato prvo uvjerenje o plovidbenosti”;

(4) u tački 21.A.174, tačka (3) tačke (b) mijenja se i glasi:

„3. za korišćeni vazduhoplov:

- (i) koji potiče iz države članice, potvrdu o provjeri plovidbenosti izdatu u skladu sa Aneksom I (Dio-M) ili Aneksom Vb (Dio-ML) Uredbe Komisije (EU) br. 1321/2014 (*);
- (ii) koji potiče iz treće zemlje
 - izjavu nadležnog organa države u kojoj je vazduhoplov registrovan, ili je bio registrovan, o stanju plovidbenosti vazduhoplova u registru u trenutku prenošenja,
 - izvještaj o masi i ravnoteži sa rasporedom ukrcavanja,
 - letački priručnik, ako se zahtijeva u skladu sa primjenljivim pravilom o plovidbenosti (*airworthiness code*) za određeni vazduhoplov,

* Uredba Komisije (EU) br.1321/2014 od 26. novembra 2014. godine o kontinuiranoj plovidbenosti vazduhoplova i vazduhoplovnih proizvoda, djelova i uređaja i o odobravanju organizacija i osoblja koji obavljaju ove poslove (Sl. list L 362, 17.12.2014, str. 1).”;

- prethodnu evidenciju pomoću koje se utvrđuju standardi proizvodnje, promjena i održavanja vazduhoplova, uključujući sva ograničenja povezana sa ograničenim uvjerenjem o plovidbenosti u skladu sa tačkom 21.B.327,
- preporuku za izdavanje uvjerenja o plovidbenosti ili ograničenog uvjerenja o plovidbenosti i potvrde o provjeri plovidbenosti na osnovu pregleda plovidbenosti u skladu sa Aneksom I (Dio-M) ili Aneksom Vb (Dio-ML) Uredbe (EU) br. 1321/2014.;

(5) u tački 21.A.179, tačka (i) tačke (a)(2) mijenja se i glasi:

„(i) nakon podnošenja prethodnog uvjerenja o plovidbenosti i važeće potvrde o provjeri plovidbenosti izdate u skladu sa Aneksom I (Dio-M) ili Aneksom Vb (Dio-ML) Uredbe (EU) br. 1321/2014;”;

(6) u tački 21.A.441, tačka (a) mijenja se i glasi:

„(a) Popravka se vrši u skladu sa Aneksom I (Dio-M), Aneksom II (Dio-145), Aneksom Vb (Dio-ML) ili Aneksom Vd (Dio-CAO) Uredbe (EU) br. 1321/2014 ili je vrši organizacija za proizvodnju koja je odobrena u skladu sa Odjeljkom G ovog Aneksa, u skladu sa pravom iz tačke 21.A.163(d);”;

(7) u tački 21.A.604, tačka (b) mijenja se i glasi:

„(b) odstupajući od tačke 21.A.611, zahtjevi iz Odjeljka D primjenjuju se na odobravanje izmjena projekta od strane imaoca ETSO ovlašćenja za pomoćni uređaj za napajanje i izmjena projekta od drugih podnosilaca zahtjeva koje se klasifikuju kao manje izmjene, a zahtjevi iz Odjeljka E primjenjuju se na odobravanje izmjena projekta od strane drugih podnosilaca zahtjeva koje se klasifikuju kao veće izmjene. Kada se primjenjuju uslovi Odjeljka E, umjesto dodatnog uvjerenja o tipu izdaje se posebno ETSO ovlašćenje; i”;

(8) u tački 21.A.711, tačka (d) mijenja se i glasi:

„(d) Odobrena organizacija može da izda dozvolu za let (EASA Obrazac 20b, vidjeti Dodatak IV) na osnovu datih prava u skladu sa tačkom CAMO.A.125 Aneksa Vc (dio-CAMO) Uredbe (EU) br. 1321/2014 ili sa tačkom CAO.A.095 Aneksa Vd (dio-CAO) Uredbe (EU) br. 1321/2014, kada su uslovi leta iz tačke 21.A.708 ovog Aneksa odobreni u skladu sa tačkom 21.A.710 ovog Aneksa.”;

(9) u tački 21.B.325, tačka (c) mijenja se i glasi:

„(c) Za novi ili korišćeni vazduhoplov koji potiče iz države koja nije država članica, uz odgovarajuće uvjerenje o plovidbenosti iz tačke (a) ili (b), nadležni organ države članice registra izdaje i inicijalnu potvrdu o provjeri plovidbenosti (EASA Obrazac 15a ili 15c, vidjeti Dodatak II).”;

(10) u tački 21.B.326, tačka (iii) tačka (b)(1) mijenja se i glasi:

„(iii) da je vazduhoplov pregledan u skladu sa odredbama Aneksa I (Dio-M) ili Aneksa Vb (Dio-ML) Uredbe (EU) br. 1321/2014, prema potrebi;”;

(11) u tački 21.B.327, tačka (C) tačka (a)(2)(i) mijenja se i glasi:

„(C) da je vazduhoplov pregledan u skladu sa odredbama Aneksa I (Dio-M) ili Aneksa Vb (Dio-ML) Uredbe (EU) br. 1321/2014, prema potrebi;”;

(12) u popisu dodataka „EASA OBRASCI” upućivanje na „Dodatak II — EASA obrazac 15a Potvrda o provjeri plovidbenosti” mijenja se i glasi:

„Dodatak II — EASA Obrazac 15a i 15c — Potvrda o provjeri plovidbenosti”;

(13) Dodatak II mijenja se i glasi:

“Dodatak II

EASA Obrazac 15a — Potvrda o provjeri plovidbenosti



**POTVRDA O PROVJERI PLOVIDBENOSTI
AIRWORTHINESS REVIEW CERTIFICATE (ARC)**

PPP BROJ: XXXXXXXXXX
ARC REFERENCE: XXXXXXXXXX

U skladu sa Uredbom Evropskog parlamenta i Savjeta (EU) br. 2018/1139 Agencija za civilno vazduhoplovstvo ovim potvrđuje da se sljedeći vazduhoplov:

Pursuant to Regulation (EU) No 2018/1139 of the European Parliament and of the Council the Civil Aviation Agency hereby certifies that the following aircraft:

Proizvođač vazduhoplova:
Aircraft manufacturer:
Oznaka proizvođača:
Manufacturer's designation:
Oznaka registracije vazduhoplova:
Aircraft registration:
Serijski broj vazduhoplova:
Aircraft serial number:

smatra plovibnenim u vrijeme pregleda.
is considered airworthy at the time of the review.

Datum izdavanja: Datum prestanka važenja:
Date of issue: Date of expiry:
Sati naleta (FH) vazduhoplova na datum izdavanja (*):
Airframe Flight Hours (FH) at date of issue ()*
Potpis: Broj ovlašćenja:
Signed: Authorisation No.

1. produženje: vazduhoplov je bio u kontrolisanom okruženju u skladu sa tačkom M.A.901 Aneksa I (Dio-M) Uredbe Komisije (EU) br. 1321/2014 u protekloj godini. Vazduhoplov se smatra plovibnenim u vrijeme izdavanja ovog produženja.

1st Extension: The aircraft has remained in a controlled environment in accordance with point M.A.901 of Annex I (Part-M) to Commission Regulation (EU) No 1321/2014 for the last year. The aircraft is considered to be airworthy at the time of the issue.

Datum izdavanja: Datum prestanka važenja:
Date of issue: Date of expiry:
Sati naleta (FH) vazduhoplova na datum izdavanja (*):
Airframe Flight Hours (FH) at date of issue ()*
Potpis: Broj ovlašćenja:
Signed: Authorisation No.
Ime organizacije: Broj odobrenja:
Company name: Approval reference:


2. produženje: vazduhoplov je bio u kontrolisanom okruženju u skladu sa tačkom M.A.901 Aneksa I (Dio-M) Uredbe Komisije (EU) br. 1321/2014 u protekloj godini. Vazduhoplov se smatra plovibnenim u vrijeme izdavanja ovog produženja.

2nd Extension: The aircraft has remained in a controlled environment in accordance with point M.A.901 of Annex I (Part-M) to Commission Regulation (EU) No 1321/2014 for the last year. The aircraft is considered to be airworthy at the time of the issue.

Datum izdavanja: Datum prestanka važenja:
Date of issue: Date of expiry:
Sati naleta (FH) vazduhoplova na datum izdavanja (*):
Airframe Flight Hours (FH) at date of issue ()*
Potpis: Broj ovlašćenja:
Signed: Authorisation No.
Ime organizacije: Broj odobrenja:
Company name: Approval reference:

EASA Obrazac 15c — Potvrda o provjeri plovidbenosti

POTVRDA O PROVJERI PLOVIDBENOSTI (za vazduhoplove u skladu sa Aneksom Vb (Dio-ML))
AIRWORTHINESS REVIEW CERTIFICATE (ARC) (for aircraft complying with Annex Vb (Part-ML))

PPP broj: 

ARC reference:

U skladu sa Uredbom Evropskog parlamenta i Savjeta (EU) 2018/1139:
Pursuant to Regulation (EU) 2018/1139 of the European Parliament and of the Council:

[NAZIV NADLEŽNIH VLASTI]
[NAME OF THE COMPETENT AUTHORITY]

Ili/or

[NAZIV, ADRESA i BROJ ODOBRENE ORGANIZACIJE]
[NAME OF APPROVED ORGANISATION, ADDRESS and APPROVAL REFERENCE]

Ili/or

[IME I PREZIME OSOBLJA KOJE VRŠI SERTIFIKACIJU I BROJ DIO-66 DOZVOLE (ILI NACIONALNOG
EKVIVALENTA)]

[FULL NAME OF THE CERTIFYING STAFF AND PART-66 LICENCE NUMBER (OR NATIONAL EQUIVALENT)]

ovim potvrđuje da je obavio/la pregled plovidbenosti u skladu sa Uredbom (EU) br. 1321/2014 na sljedećem
vazduhoplovu:

hereby certifies that it has performed an airworthiness review in accordance with Regulation (EU) No 1321/2014 on the following aircraft:

Proizvođač vazduhoplova:
Aircraft manufacturer:

Oznaka proizvođača:
Manufacturer's designation

Oznaka registracije vazduhoplova:
Aircraft registration:

Serijski broj vazduhoplova:
Aircraft serial number:

i ovaj vazduhoplov smatra se plovidbenim u vrijeme pregleda.
and this aircraft is considered airworthy at the time of the review.

Datum izdavanja:
Date of issue:

Datum prestanka važenja:
Date of expiry:

Sati naleta (FH) vazduhoplova na datum izdavanja (*):
Airframe Flight Hours (FH) at date of issue ()*

Potpis:
Signed:

Br. ovlašćenja (ako je primjenljivo):
Authorisation No (if applicable):

1. produženje: vazduhoplov ispunjava uslove iz tačke ML.A.901(c) Aneksa Vb (Dio-ML).

1st extension: The aircraft complies with the conditions of point ML.A.901(c) of Annex Vb (Part-ML).

Datum izdavanja:
Date of issue:

Datum prestanka važenja:
Date of expiry:

Sati naleta (FH) vazduhoplova na datum izdavanja (*):
Airframe Flight Hours (FH) at date of issue ()*

Potpis:
Signed:

Broj ovlašćenja:
Authorisation No.

Ime organizacije:
Company name:

Broj odobrenja:
Approval reference:

2. produženje: vazduhoplov ispunjava uslove iz tačke ML.A.901(c) Aneksa Vb (Dio-ML).

2nd extension: The aircraft complies with the conditions of point ML.A.901(c) of Annex Vb (Part-ML).

Datum izdavanja:
Date of issue:

Datum prestanka važenja:
Date of expiry:

Sati naleta (FH) vazduhoplova na datum izdavanja (*):
Airframe Flight Hours (FH) at date of issue ()*

Potpis:
Signed:

Broj ovlašćenja:
Authorisation No.

Ime organizacije:
Company name:

Broj odobrenja:
Approval reference:

(*)izuzev za balone i vazdušne brodove

EASA Obrazac 15c, izdanje 3."

1126.

Na osnovu člana 86 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama ("Sl. list CG", 11/2015, 28/2015 i 42/2018.) i člana 44 Poslovnika Sudskog savjeta ("Sl. list CG", br. 61/15), odlučujući po internom oglasu za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudije na slobodno sudijsko mjesto u Osnovnom sudu u Podgorici, br.01-3904/20 od 03.07.2020. godine, Sudski savjet je na XV sjednici, održanoj 29.07.2020. godine, donio

O D L U K U
O R A S P O R E Ā I V A N J U

Dijana Dragišić, sudija Osnovnog suda u Herceg Novom, trajno se raspoređuje na slobodno sudijsko mjesto u Osnovnom sudu u Podgorici.

Broj: 01-4615/20
Podgorica, 30.07.2020. godine

Predšednica,
dr **Vesna Simović Zvicer**, s.r.

1127.

Na osnovu člana 42 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama ("Sl. list CG", br. 11/15 i 28/15 i 42/18) i člana 70 Poslovnika Sudskog savjeta ("Sl. list CG", br. 61/15, 53/18 i 10/20), odlučujući po javnom oglasu za izbor predsjednika Osnovnog suda u Ulcinju, objavljenom dana 03.07.2020. godine, Sudski savjet je na XV sjednici, održanoj dana 29.07.2020. godine, donio

O D L U K U
O R A S P O R E Ā I V A N J U

Za predsjednika Osnovnog suda u Ulcinju izabran je Amir Đokaj, na period od pet godina.

Predsjednik suda i sudija stupa na dužnost danom potpisivanja zakletve.

Broj:01-4618/20

Podgorica, 30.07.2020. godine

Predšednica,
dr **Vesna Simović Zvicer**, s.r.

1128.

Na osnovu člana 42 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama ("Sl. list CG", br. 11/15 i 28/15 i 42/18) i člana 70 Poslovnika Sudskog savjeta ("Sl. list CG", br. 61/15, 53/18 i 10/20), odlučujući po javnom oglasu za izbor predsjednika Suda za prekršaje u Bijelom Polju, br. 01-2947/20, od 27.05.2020. godine, Sudski savjet je na XV sjednici, održanoj dana 29.07.2020. godine, donio

O D L U K U
O R A S P O R E Ā I V A N J U

Za predsjednika Suda za prekršaje u Bijelom Polju izabran je Alija Beganović, na period od pet godina.

Predsjednik suda i sudija stupa na dužnost danom potpisivanja zakletve.

Broj: 01-4631/20

Podgorica, 30.07.2020. godine

Predsjednica,
dr **Vesna Simović Zvicer**, s.r.

1129.

Na osnovu člana 42 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama ("Sl. list CG", br. 11/15 i 28/15 i 42/18) i člana 70 Poslovnika Sudskog savjeta ("Sl. list CG", br. 61/15), odlučujući po javnom oglasu za izbor predsjednika Suda za prekršaje u Budvi, br. 01-2947/20, od 29.05.2020. godine, Sudski savjet je na XV sjednici, održanoj dana 29.07.2020. godine, donio

O D L U K U
O R A S P O R E Ā I V A N J U

Za predsjednicu Suda za prekršaje u Budvi, izabrana je Koviljka Āačić, na period od pet godina.

Predsjednica suda i sudija stupa na dužnost danom potpisivanja zakletve.

Broj:01-4633/20

Podgorica, 30.07.2020. godine

Predšednica,
dr **Vesna Simović Zvicer**, s.r.

1130.

Na osnovu člana 42 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama ("Sl. list CG", br. 11/15 i 28/15 i 42/18) i člana 70 Poslovnika Sudskog savjeta ("Sl. list CG", br. 61/15, 53/18 i 10/20), odlučujući po javnom oglasu za izbor predsjednika Upravnog suda Crne Gore, br. 01-1069/20-20, od 24.02.2020. godine, Sudski savjet je na XV sjednici, održanoj dana 29.07.2020. godine, donio

**ODLUKU
O RASPOREĐIVANJU**

Za predsjednicu Upravnog suda Crne Gore, izabrana je Branka Lakočević, na period od pet godina.

Predsjednica suda i sudija stupa na dužnost danom potpisivanja zakletve.

Broj: 01-4632/20/20

Podgorica, 30.07.2020. godine

Predsjednica,
dr **Vesna Simović Zvicer**, s.r.

1131.

Na osnovu člana 42 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama ("Sl. list CG", br. 11/15 i 28/15 i 42/18) i člana 70 Poslovnika Sudskog savjeta ("Sl. list CG", br. 61/15), odlučujući po javnom oglasu za izbor predsjednika Suda za prekršaje u Podgorici, br. 01-2947/20, od 27.05.2020. godine, Sudski savjet je na XV sjednici, održanoj dana 29.07.2020. godine, donio

**ODLUKU
O RASPOREĐIVANJU**

Za predsjednicu Suda za prekršaje u Podgorici, izabrana je Nada Bjeković, na period od pet godina.

Predsjednica suda i sudija stupa na dužnost danom potpisivanja zakletve.

Broj: 01-4634/20

Podgorica, 30.07.2020. godine

Predsjednica,
dr **Vesna Simović Zvicer**, s.r.