



USTAVNI SUD CRNE GORE
U-II br. 45/20
21. avgust 2020. godine
Podgorica

NEVLADINA ORGANIZACIJA „CENTAR ZA GRAĐANSKO OBRAZOVANJE“

PODGORICA
Bulevar Svetog Petra Cetinjskog br. 96

U prilogu ovog akta dostavljamo vam Odluku Ustavnog suda U-II br. 45/20, od 20. avgusta 2020. godine.

ZAMJENICA
GENERALNOG SEKRETARA
Dragica Davidović



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 ovlašćenjima 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 mišljenu 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. Osporenom 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 raspolažu 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);

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

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

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

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/>

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, 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 ovlaštenog organa, odnosno lica, da li je imao zakonsko ovlaštenje 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*

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

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 ovlaštenja, 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 ovlaštenja i time povrijedio načelo saglasnosti pravnih propisa (legaliteta) iz odredbe člana 145. Ustava, koja određuje da opšti pravni akt ili drugi propis mora biti zasnovan na zakonu, kako u pogledu ovlaštenja 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.

11.1. 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
20. avgust 2020. godine
Podgorica

