



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

**NVO „CENTAR ZA GRAĐANSKO OBRAZOVANJE“**

**PODGORICA**  
Bulevar Svetog Petra Cetinjskog br. 96

U prilogu ovog akta dostavljamo vam Rješenje Ustavnog suda o pokretanju postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti 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 za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača, od 6. avgusta 2020. godine, u predmetu U-II br. 45/20, od 14. avgusta 2020. godine.

ZAMJENICA  
GENERALNOG SEKRETARA  
Dragica Davidović



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

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. i stav 2. Ustava Crne Gore i člana 37. tačka 6. i člana 49. tač. 1. i 3. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.), na sjednici od 14. avgusta 2020. godine, većinom glasova, donio je

## RJEŠENJE

**I POKREĆE SE** postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti 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 za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača, koje je donijela Državna izborna komisija, na sjednici od 6. avgusta 2020. godine.

**II ODBACUJE SE** 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“, istog akta.

## Obrazloženje

11. Nevladina organizacija „Centar za građansko obrazovanje”, sa sjedištem u Podgorici, podnijela je inicijativu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti poglavlja „*Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*” i poglavlja „*Glasanje u karantinu*” Tehničkih preporuka za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača.

1.1. U inicijativi, pored ostalog, navedeno je:

“(…). Državna izborna komisija na 130. sjednici održanoj dana 6.8.2020. godine donijela je *Tehničke preporuke za održavanje izbora u cilju epidemiološke zaštite birača*.

Iako naslov ovog opšteg akta upućuje da se radi o tehničkim preporukama isti reguliše prava i obaveze organa za sprovođenje izbora, birača, posmatrača i drugih lica. Ovo je jasno iz činjenice da se ovim aktom određuje ko može, a ko ne iskoristiti aktivno biračko pravo na parlamentarnim izborima zakazanim za 30. avgust ove godine. Na prednje nedvosmisleno upućuju i formulacije upotrijebljene u ovom opštem aktu “obavezno”, “ne može”, “neophodno je” itd.

Na strani pet osporenog akta normirano je:

“*Glasanje u karantinu*

*Lica koja su rješanjem 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.*”

Na istoj strani osporenog akta normirano je:

*"Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*

*Biračima kojima je izrečena mjera samoizolacije omogućuje 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, odlaze ih u kantu za otpatke i dezinfikuju ruke. Po povratku na biračko mjesto, kesa sa korišćenim rukavicama se odlaze u kantu za otpatke."*

Iz citiranog je jasno da će licima koja se nalaze u institucionalnom karantinu izvan područja opštine u kojoj imaju prebivalište biti onemogućeno da ostvare biračko pravo iz člana 45 Ustava Crne Gore. Takođe je jasno da lica koja se nalaze u samoizolaciji moraju glasati putem pisma ako žele da ostvare biračko pravo. (...).

Iako Ustav propisuje da je biračko pravo opšte i jednako, donošenjem osporenog akta Državna izborna komisija uskratila je biračko pravo licima koja se nalaze u karantinu izvan područja opštine u kojoj imaju prebivalište.

Napominjemo da je Državna izborna komisija učinila nespornim da se radi o neustavnom aktu. Naime, mediji su objavili da je portparol Državne izborne komisije izjavio da su oni svjesni da ograničenja nijesu u skladu sa Ustavom Crne Gore. (...).

Predmetno ograničenje u suprotnosti je i sa članom 3 Dodatnog protokola 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koji glasi:

*"Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela."*

Skrećemo pažnju da Evropski sud za ljudska prava, u svakoj presudi koja se tiče aktivnog biračkog prava, napominje da "pravo glasa nije privilegija". Ovaj standard u evropskoj praksi usvojen je još prije više od 50 godina u odluci Komisije u predmetu *X vs Njemačke* (broj predstavke 2728/66).

Nadalje, u praksi Evropskog suda za ljudska prava ustanovljeni su sljedeći standardi po kojima se procjenjuje da li je ograničenje prava na slobodne izbore u skladu sa Konvencijom ili nije (vidjeti *Hirst vs Ujedinjenog Kraljevstva*, broj predstavke 74025/01):

- da li uslovi sužavaju pravo u tolikoj mjeri da nanose štetu njegovoj suštini i lišavaju ga efikasnosti;

- da li su uslovi uvedeni radi zaštite legitimnog cilja;
- da li su ograničenja nesrazmjerna legitimnom cilju.

U konkretnom slučaju ispunjen je samo uslov legitimnog cilja jer pretpostavljamo da je ograničenje uvedeno radi zaštite zdravlja drugih.

Međutim, uvedeno ograničenje je nesrazmjerno je legitimnom cilju i sužava biračko pravo u tolikoj mjeri da nanosi štetu njegovoj suštini i lišava ga efikasnosti. Naime, za lica koja se nalaze u karantinu a kojima se onemogućava pravo glasa nije utvrđeno da su zaražena virusom već se radi o licima koja su doputovala iz zemalja u kojima je broj zaraženih na 100.000 stanovnika visok. Treba napomenuti i da neka lica koja se nalaze u karantinu dolaze iz zemalja u kojima je broj zaraženih na 100.000 stanovnika manji nego što je broj zaraženih u Crnoj Gori na 100.000 stanovnika.

Licima koja se nalaze u karantinu u opštini u kojoj imaju prebivalište, takođe, su nametnute brojne formalnosti koje u značajnoj mjeri otežavaju ili onemogućavaju korišćenje biračkog prava. Ovo iz razloga što Zakon o izboru odbornika i poslanika, u članu 85, propisuje da se zahtjev za glasanje putem pisma podnosi preko lica koje ovlasti birač, kao i da jedno lice ne može dostaviti biračkom odboru više od jednog zahtjeva za glasanje, osim ako se radi o licima koja žive u istom porodičnom domaćinstvu. Kako karantin nije

porodično domaćinstvo, lica u karantinu koja mogu da glasaju moraju obezbijediti lice koje će predati zahtjev za glasanje putem pisma. Na primjer, ukoliko je u karantinu 100 građana koji mogu da glasaju, potrebno je da svako od njih obezbijedi po jednu, odnosno ukupno 100 osoba da bi mogli ostvariti pravo glasa.

Ovakvo ograničenje nametnuto je i građanima koji se nalaze u samoizolaciji. Ovo uz napomenu da se u samoizolaciji nalazi veliki broj građana od kojih samo određeni procenat čine zaražena lica, dok su druga lica u samoizolaciji zbog sumnje da su bili u kontaktu sa zaraženim licima. Ta lica da bi ostvarila biračko pravo moraju obezbijediti osobu koja će dobrovoljno doći u kontakt sa njima, a što po logici stvari predstavlja određeni rizik, te koja će nakon toga zahtjev dostaviti biračkom odboru i nakon toga, u skladu sa članom 85a Zakona o izboru odbornika i poslanika, vratiti ličnu kartu biraču "bez odlaganja".

Bitno je ukazati i na stanovišta zauzeta u uporednoj ustavnopravnoj praksi, odnosno konkretno na praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske zauzetu u predmetu poslovne oznake U-VII-2980/2020 od 3. jula 2020. godine. Naime, Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo je stav da je ustavnopravno opravdano uskratiti dolazak na biračko mjesto samo osobama koje su oboljele od COVID-19 i da samo oboljela lica trebaju glasati putem pisma.

Ovdje napominjemo i da član 85 stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika propisuje glasanje putem pisma samo za birače koji "zbog starosti, invalidnosti, bolničkog ili kućnog liječenja" nijesu u mogućnosti da glasaju na biračkom mjestu. Dakle, lica koja su u karantinu/samoizolaciji a koja nijesu oboljela u skladu sa Zakonom o izboru odbornika i poslanika uopšte ne ispunjavaju uslov da glasaju putem pisma, niti im se zakonito može onemogućiti da dođu na biračko mjesto. Zbog toga je osporeni akt u suprotnosti i sa odredbom člana 85 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

U sredstvima javnog informisanja objavljeno je da je Državna izborna komisija još 8. jula 2020. održala sastanak sa Nacionalnim koordinacionim tijelom za zarazne bolesti (NKT). Međutim, javnost nije informisana da li je, imajući u vidu pravila medicinske i epidemiološke struke, razmotrena mogućnost da sva lica koja se nalaze u karantinima i u samoizolaciji a kojima nije ustanovljena zaraza virusom budu testirana prije dana održavanja izbora i da im se, ukoliko su negativni, omogući glasanje na biračkom mjestu. Dodatno, javnost nije informisana da li je Državna izborna komisija razmatrala uvođenje posebnih biračkih mjesta u karantinima, uz napomenu da u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija postoji posebno biračko mjesto.

Dakle, postojale su brojne mogućnosti za koje nijesmo u saznanju da li su razmotrene već je Državna izborna komisija obavijestila javnost da će svjesno neustavno onemogućiti korišćenje biračkog prava velikom broju građana. "

## 2. U odgovoru Državne izborne komisije, pored ostalog, navedeno je:

„(...) U Inicijativi se naglašava da se preporukama određuje ko može, a ko ne može iskoristiti aktivno biračko pravo na parlamentarnim izborima zakazanim za 30. avgust 2020. godine, na šta upućuju formulacije „obavezno“, „ne može“, „neophodno je“.

Netačni su navodi iz Inicijative jer se upotreba citiranih termina odnosi na obavezujuće mjere donijete od strane Ministarstva zdravlja, a koje su važeće za sve građane a ne samo učesnike u izbornom procesu. Npr. jedan od stavova u kojima je upotrijebljen citirani termin je: „Obavezno nošenje maske na biračkom mjestu, osim prilikom utvrđivanja identiteta birača“. Jasno je da se radi o Naredbi Ministarstva zdravlja koja je već propisana, te da Komisija na ovaj način ne ustanovljava bilo kakvu novu obavezu već primjenom postojećih naredbi samo potencira ponašanje učesnika izbornog procesa na biračkom mjestu u cilju epidemiološke zaštite. Ne stoji dakle tvrdnja da Komisija donošenjem preporuka ni u jednom segmentu određuje, ko može a ko ne, iskoristiti aktivno biračko pravo budući da je ovo pitanje regulisano Zakonom o izboru odbornika i poslanika. (...).

Naglašavamo, Državna izborna komisija na sjednici održanoj 8.08.2020. godine izmijenila je Tehničke preporuke za održavanje izbora i brisala dio pomenutog stava odnosno riječi: "Ukoliko se objekat karantina nalazi na području opštine gdje birač ima prebivalište tj. gdje je upisan u birački spisak". (...).

U odnosu na navode iz Inicijative koji se tiču prakse Evropskog suda za ljudska prava kojom su ustanovljeni standardi po kojima se procjenjuje da li je ograničenje prava na slobodne izbore u skladu sa Konvencijom ili nije, mišljenja smo da Državna izborna komisija ni u jednom segmentu nije suzila aktivno biračko pravo i nanijela štetu njegovoj suštini i lišila ga efikasnosti. Preporuke su date radi legitimnog cilja-

epidemiološke zaštite birača na biračkom mjestu, a sve u skladu sa mjerama organa državne uprave. Tehničke preporuke ne sadrže ograničenja koja bi bila nesrazmjerna legitimnom cilju, što podnosioc Inicijative i sam konstatuje.

Inicijativom se traži ocjena ustavnosti Tehničkih preporuka za održavanje izbora i u dijelu koji glasi:

“Biračima kojima je izrečena mjera samoizolacije omogućice 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.”

Netačni su navodi iz Inicijative da je navedenim tehničkim preporukama Državna izborna komisija ograničenje u vidu glasanja putem pisma nametnula i građanima koji su u samoizolaciji uz pozivanje na ustavnopravnu praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske i njegov stav da je ustavnopravno opravdano uskratiti dolazak na biračko mjesto samo osobama koje su oboljele od COVID 19.

Glasanje putem pisma je jedino zakonito rješenje koje korespondira sa pozitivnim propisima kao što su Zakon o izboru odbornika i poslanika, Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (Službeni list Crne Gore” broj 012/18, 064/20), naredbama Ministarstva zdravlja i pojedinačnim pravnim aktima-rješenjima Zdravstveno sanitarne inspekcije. Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisano je nad kojim zaraznim bolestima se sprovodi epidemiološki nadzor, definicije slučajeva zaraznih bolesti, kao i kriterijumi definicije slučajeva zaraznih bolesti koji se klasifikuju kao “mogući, vjerovatni i potvrđeni”. U skladu sa navedenim u Službenom listu CG broj 70/20 objavljena je i Naredba za preduzimanje privremenih mjera za spječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog korona virusa. Pojedinačnim pravnim aktima, rješenjima o stavljanju u samoizolaciju Uprave za inspekcijske poslove - Odsjeka za zdravstveno sanitarnu inspekciju, ograničava se kretanje licima koja su zaražena korona virusom, kao i licima koja su kontakti, odnosno svim članovima zajedničkog porodičnog domaćinstva.

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 iz Inicijative koji govore o tome da li je Državna izborna komisija razmatrala mogućnost testiranja svih građana koji su stavljeni u samoizolaciju da bi oni koji su negativni izašli na biračka mjesta, ukazujemo da se Komisija ne bavi modalitetima testiranja građana niti je to u njenoj nadležnosti, a da se ovim pitanjem bave nadležni organi državne uprave zaduženi za implementaciju Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.

Imajući u vidu pravnu prirodu i suštinu preporuka Državna izborna komisija je mišljenja da je predmetna inicijativa neosnovana te predlažemo da je Ustavni sud odbije.”

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 omogućuje 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 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, ocijenio da ima osnova za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti.

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. i stav 2.

Ustavni sud odlučuje:

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

Ako je u toku postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propis prestao da važi, a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene, Ustavni sud utvrđuje da li je taj propis bio saglasan sa Ustavom, odnosno sa zakonom za vrijeme njegovog važenja.“

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 koronavirusa<sup>1</sup>. 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

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

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 od većeg epidemiološkog značaja<sup>2</sup>, 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 birača<sup>3</sup>, 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 birača<sup>4</sup>, 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

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

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

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

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, 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 raspoložu drugim pravima koja su predviđena ovim zakonom (član 10. Zakona). Tim zakonom propisana su normativna (...) i druga ovlašćenja (...) Državne izborne komisije u postupku sprovođenja izbora, a posebno obezbjeđivanje pravne mogućnosti ostvarivanja aktivnog biračkog prava.

8.1. Iz navedenih odredaba Ustava i Zakona proizilazi da je Državna izborna komisija, kao organ za zakonito sprovođenje izbora, po nalaženju Ustavnog suda,

obavezna da, bez odlaganja, u skladu sa svojim ovlaštenjima, obezbijedi mogućnost ostvarivanja Ustavom i zakonom zajamčenog biračkog prava svim državljanima Crne Gore, kojima to pravo pripada, uključujući i onim građanima kojima je ustanovljena zaraza virusom 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.

8.1.1. S obzirom na to da 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.

9. Ustavni sud je ocijenio da je Državna izborna komisija osporenim poglavljem „*Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*” st. 1. i 4. i poglavljem „*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 ovlaštenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlaštenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlaštenje 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 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.). 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 koronavirusa<sup>5</sup>. Odredbom člana 6. tačka 18. Zakona, propisano je da izraz **“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. 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

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

njegovog zajedničkog porodičnog domaćinstva od strane nadležne epidemiološke službe, u skladu sa rješenjem sanitarne inspekcije. Nasuprot tome, osporenim poglavljem „*Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*” stav 1. 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 legaliteta iz odredbe člana 145. Ustava.

9.2.1.2. Načelo saglasnosti pravnih propisa (legaliteta) 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 odredbe člana 145. 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). Iz navedenih razloga Ustavni sud je ocijenio da se osnovano postavlja pitanje saglasnosti 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, s Ustavom i zakonom.

II1. Iz odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. i stav 2. Ustava proizilazi da je Ustavni sud nadležan da odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom

i da Ustavni sud odlučuje o ustavnosti i zakonitosti propisa koji je prestao da važi samo ako je postupak već pokrenut a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene. Postupak se, u smislu odredaba člana 36. Zakona o Ustavnom sudu, smatra pokrenutim danom: podnošenja predloga, ustavne žalbe, odnosno žalbe Ustavnom sudu; donošenja rješenja Ustavnog suda o pokretanju postupka po inicijativi za ocjenu saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno po inicijativi za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom i donošenja rješenja Ustavnog suda da sam pokrene postupak za ocjenu saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugog propisa i opšteg akta s Ustavom i zakonom. Iz odredaba člana 37. tačka 6. i člana 49. tačka 3. Zakona proizilazi da će Ustavni sud rješenjem odbaciti predlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak, kad ne postoje druge pretpostavke za odlučivanje o osnovanosti podneska.

1.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je, saglasno Izmjeni Tehničkih preporuka, od 8. avgusta 2020. godine, u osporenom poglavlju „*Glasanje u karantinu*“, dio koji glasi: „*ukoliko se objekat karantina nalazi na području opštine gdje birač ima prebivalište tj. gdje je upisan u birački spisak*“ Tehničkih preporuka, brisan i na taj način prestao da važi danom stupanja na snagu te izmjene, tj. 8. avgusta 2020. godine. Kako je osporeno poglavlje „*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*“, Tehničkih preporuka, prestalo da važi prije pokretanja postupka za ocjenu njegove ustavnosti i zakonitosti pred ovim sudom, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 149. stav 2. Ustava, ocijenio da nema pravnog osnova da utvrđuje da li je navedeni dio osporenog poglavlja Tehničkih preporuka, u vrijeme njegovog važenja, bio u saglasnosti s Ustavom i zakonom. Prestankom važenja navedenog dijela osporenog poglavlja Tehničkih preporuka, prestale su procesne pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje Ustavnog suda. Stoga, stekli su se uslovi, iz odredbe člana 37. tačka 6. Zakona o Ustavnom sudu, da se inicijativa u tom dijelu odbaci.

10. Ustavni sud je ocijenio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti poglavlja „*Glasanje van biračkog mjesta – glasanje putem pisma*“ st. 2., 3. i 5. Tehničkih preporuka, jer je Državna izborna komisija pitanja sadržana u tim odredbama uredila u skladu sa ovlaštenjima sadržanim u odredbama člana 32. stav 1. tač. 1. i 3. Zakona o izboru odbornika i poslanika, kojima je propisano da se Državna izborna komisija stara o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredba Zakona, usklađuje rad opštinskih izbornih komisija, daje usputstva u vezi primjene Zakona i vrši nadzor nad njihovim radom.

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

PREDSJEDAVALJUĆI SUDIJA,  
Desanka Lopčić, s.r.



ZA TAČNOST OTPRAVKA  
  
OBRAĐIVAČ USTAVNO - SUDSKOG PREDMETA