

USTAVNI SUD CRNE GORE

Podgorica, 30.6.2020.

Na osnovu člana 150, stav 1 Ustava Crne Gore, podnosimo:

INICIJATIVU ZA OCJENU USTAVNOSTI

Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprečavanje prenošenja novog koronavirusa ("Sl. list RCG", br. 8-501/20-129/1018)

i

predlog za donošenje privremene mjere

Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprečavanje prenošenja novog koronavirusa glasi:

Član 1

Radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, kao i zaštitu stanovništva od novog koronavirusa naređuju se privremene mjere, i to:

- 1) zabrana održavanja političkih skupova na otvorenom javnom mjestu;
- 2) obaveza organizovanja sportskih takmičenja i turnira, kao i sportskih manifestacija bez prisustva gledalaca/navijača;
- 3) zabrana vjerskih okupljanja na otvorenom javnom mjestu, osim na otvorenom prostoru koji pripada vjerskom objektu;
- 4) zabrana primanja saučesća i obavezno obavljanje sahrane umrlih lica isključivo u užem krugu porodice.

Mjere iz stava 1 ovog člana su privremenog karaktera i primjenjivaće se dok postoji opasnost od unošenja, odnosno širenja zarazne bolesti novog koronavirusa.

Član 2

Nepostupanje po mjerama iz člana 1 ove naredbe podliježe krivičnoj odgovornosti, u skladu sa čl. 287 i 302 Krivičnog zakonika Crne Gore.

Član 3

Danom stupanja na snagu ove naredbe prestaju da važe:

- tačka 3 (u dijelu koji se odnosi na okupljanje stanovništva na otvorenim javnim mjestima) i tačka 7 Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa Broj: 8-501/20-129/910 od 29. maja 2020. godine ("Službeni list CG", broj 50/20),

- Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa Broj: 8-501/20-129/911 od 29. maja 2020. godine ("Službeni list CG", broj 50/20).

Član 4

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

Akcija za ljudska prava smatra da navedena Naredba nije u skladu sa garancijama zabrane diskriminacije (čl. 8), slobodom okupljanja (čl. 52) i odredbom o ograničenju ljudskih prava i sloboda (čl. 24) Ustava Crne Gore, kao ni sa odredbama Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (čl. 21 i 26) i Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (čl. 11 i 14), pa predlažemo da Ustavni sud Crne Gore prihvati ovu inicijativu, razmotri predmet i donese

ODLUKU

Utvrđuje se da Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprečavanje prenošenja novog koronavirusa (*Sl. list RCG*, br. 8-501/20-129/1018) nije u saglasnosti sa članom 8 i 52 Ustava Crne Gore.

Predlog za donošenje privremene mjere

Imajući u vidu društveni značaj slobode okupljanja, kao temeljne demokratske vrijednosti, koji Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprečavanje prenošenja novog koronavirusa i njena primjena ugrožavaju, a zbog izvjesnog nastupanja neotklonjivih štetnih posljedica u periodu do donošenja odluke Ustavnog suda Crne Gore, stekli su se uslovi za donošenje privremene mjere, u skladu sa čl. 150 st. 3 Ustava Crne Gore i čl. 49, st. 1, tač. 5 i čl. 63 Zakona o Ustavnom sudu (*Sl. list Crne Gore*, br. 11/2015), pa Akcija za ljudska prava predlaže Ustavnom sudu da donese sledeće

RJEŠENJE

Obustavlja se izvršenje svih pojedinačnih akata ili radnji koje su preduzete, kao i akata i radnji koji bi mogli biti donijeti i/ili preduzeti na osnovu Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprečavanje prenošenja novog koronavirusa ("Sl. List RCG", br. 8-501/20-129/1018), posebno akata i radnji preduzetih prilikom zabrane održavanja političkih skupova na otvorenom javnom mjestu, do donošenja konačne odluke Ustavnog suda u ovom predmetu.

Obrazloženje

1. Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprečavanje prenošenja novog koronavirusa (u nastavku „Naredba“) zabranjuje održavanje političkih skupova na otvorenom javnom mjestu, kao i vjerska okupljanja na otvorenom javnom mjestu, osim na otvorenom prostoru koji pripada vjerskom objektu. Naredba, dakle, ukida slobodu okupljanja na političkim skupovima, i znatno ograničava slobodu okupljanja radi izražavanja vjerskih stavova u cilju zaštite javnog zdravlja. Međutim, Ustav Crne Gore, u članu 52, navodi da se sloboda okupljanja može privremeno samo „ograničiti“, ali ne i ukinuti. Ovo pravo bi se možda i moglo sasvim ograničiti u mjeri potpunog ukidanja za vrijeme proglašenog ratnog ili vanrednog stanja, na osnovu člana 25 Ustava, ali takvo stanje u Crnoj Gori nije proglašeno.
2. Na osnovu člana 9 Ustava Crne Gore, potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.
3. Evropski sud za ljudska prava u svojim presudama u vezi prava na slobodu mirnog okupljanja je isticao da to pravo, zajedno sa pravom na slobodu izražavanja, čini temelj demokratskog društva. Suština zaštite ove slobode je u zaštiti prava na izražavanje poruke na okupljanju, ali i želje ljudi da se izraze zajedno (*Primov i dr protiv Rusije*, predstavka br. 17391/06, 2014, st. 91). Radi se o slobodi, pa se svi izuzeci moraju usko tumačiti (*Navalnyy protiv Rusije*, predstavka br. 29580/12, 2018, st. 98).
4. Član 11, st. 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima zahtijeva da ograničenje prava na slobodu mirnog okupljanja bude propisano zakonom, da bude u skladu sa legitimnim ciljem ili ciljevima i u mjeri koja je neophodna u demokratskom društvu. Ovaj standard „neophodan u demokratskom društvu“ podrazumijeva primjenu načela srazmjernosti (proporcionalnosti), prema kome se traži ravnoteža između ciljeva propisanih u stavu 2 člana 11 Konvencije, na primjer, zaštite zdravlja ili zaštite prava i sloboda drugih, s jedne strane, i ciljeva slobodnog izražavanja mišljenja riječju, gestom ili čak ćutanjem osoba okupljenih na ulici ili drugim javnim mjestima, sa druge (*Ezelin protiv Francuske*, predstavka br. 11800/85, 1991, st. 52). Takođe, član 11 Konvencije zahtijeva primjenu najblažeg mogućeg ograničenja da bi se postigao željeni cilj. Na primjer, ako vlasti procijene da

predloženo mjesto održavanja skupa nije adekvatno za predviđeni broj učesnika, i da bi gužva mogla da dovede do remećenja javnog reda i ugrožavanja prava drugih, treba da predlože drugo mjesto u blizini, a ne da skup zabrane (*Primov i dr. protiv Rusije*, predstavka br. 17391/06, 2014, st. 130-131).

5. Član 1 Naredbe, kojim se ukida sloboda okupljanja na političkim skupovima, nije srazmjern opravdanom cilju zaštite zdravlja, jer ne postoji prijemka potreba za potpunim ukidanjem slobode okupljanja u tom cilju. Donijeta mjera nije odgovarajuće srazmjerno uravnotežena sa potrebom na ostvarivanje prava na slobodu izražavanja, s obzirom na njen značaj u demokratskom društvu. Takođe, mjera je diskriminatorna, odnosno nije u skladu sa čl. 8 Ustava, jer nisu zabranjeni svi javni skupovi ni na otvorenom, a ni u zatvorenom prostoru, kao što su, na primjer, svadbe i druge proslave, već su zabranjeni samo politički skupovi. Činjenica da su i vjerska okupljanja dozvoljena i ograničena na prostor ispred crkve, dok politička okupljanja nisu nikako dozvoljena dodatno govori u prilog ovoj ocjeni. Nije sporno da vlast u vrijeme vanredne situacije ima ovlašćenja da donosi naredbe kojima će se ograničiti ljudska prava i slobode u svrhu zaštite javnog zdravlja i sigurnosti. Međutim, te naredbe moraju biti proporcionalne i ne smiju biti diskriminatorne.
6. Osporena Naredba nije srazmjerna opravdanom cilju zaštite zdravlja i zato što nisu ozbiljno razmatrane mogućnosti uvođenja blažih mjera, u svjetlu rizika od zaraze virusom Covid-19, kao što su, održavanje skupova do određenog broja učesnika, s maskama i fizičkom distancom među učesnicima od npr. 2 metra. S druge strane, dozvoljeno je organizovanje skupova kakvi su, prema uporednoj praksi, rizični po zdravlje i dovode do brzog prenosa zaraze, kao što su javni saobraćaj autobusima i kombijima, konferencije, proslave i druga okupljanja u zatvorenim prostorijama. Takođe, dozvoljena su javna okupljanja na otvorenom koja nisu politički protesti, kao što su proslave i druge manifestacije nepolitičkog karaktera, iako razlikovanje u odnosu na karakter takvih događanja i političkih protesta nema nikakvo epidemiološko utemeljenje. I jedna i druga vrsta okupljanja su potencijalni izvori zaraze, sve dok se ljudi okupljaju na jednom mjestu bez distance i zaštitnih maski.
7. Osporena mjera zabrane političkih skupova nije vremenski ograničena, niti je utvrđena obaveza njenog redovnog preispitivanja, da bi se osiguralo da će trajati samo onoliko koliko je to „neophodno“, odnosno, da će se ublažiti ili ukinuti čim situacija to dopusti. Ovo dodatno ukazuje na diskriminatorni karakter mjere i cilj da se njome obustavi svaka javna manifestacija političkog protesta. Neizvjesnost u pogledu trajanja mjera je posebno neprihvatljiva jer ostavlja preveliki prostor za proizvoljnost, dok mjere koje značajno zadiru u ljudska prava garantovana Ustavom i Evropskom konvencijom mogu trajati samo onoliko vremena koliko je to zaista neophodno¹.
8. Veliki društveni, politički i pravni izazov koji stoji pred državama u suočavanju s pandemijom COVID-a 19 je da na ovakvu krizu odgovore djelotvorno, a da pri tome osiguraju da mjere koje preduzimaju ne umanjuju dugoročne interese zaštite osnovnih demokratskih vrijednosti, vladavine prava i ljudskih prava. Iako je jasno da mjere u takvoj situaciji nalažu

¹ Primjera radi, Ustavni sud Republike Slovenije je odlukom U-I-83/20-10 od 16. 4. 2020. obavezao Vladu da jednom nedjeljno provjerava neophodnost donijetih mjera za suzbijanje koronavirusa, zbog nedostatka zakonske odredbe koja bi propisivala bilo kakav rok. Odluka je dostupna na linku: <https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2020/05/u-i-83-20.pdf>

nesumnjivo ograničavanje određenih konvencijskih, odnosno ustavnih prava, sve privremene mjere 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 su pravila koja su izvedena iz dosadašnje prakse Evropskog suda i ona u vanrednoj situaciji važe isto kao i u normalno vrijeme.

9. U tom kontekstu ističemo da je Ustavni sud Njemačke je u odluci od 15. aprila 2020, zaključio da se pravo na slobodu mirnog, protestnog okupljanja, mora obezbijediti i u vrijeme pandemije, uz primjenu ograničenja kao što su maske i održavanje distance. Sud je tom prilikom istakao da zabrinutost povodom zaštite zdravlja stanovništva ne može poslužiti kao opravdanje da se u potpunosti ograniči pravo na mirno okupljanje.²

Opšta načela zaštite slobode okupljanja i zabrane diskriminacije prema Ustavu Crne Gore i međunarodnim ugovorima

10. Na osnovu člana 8 Ustava Crne Gore, zabrana diskriminacije:

„Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Neće se smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju. Posebne mjere se mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete.“

11. Na osnovu člana 52 Ustava Crne Gore, sloboda okupljanja:

„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.“

12. Pomenuti članovi Ustava se tumače u skladu sa međunarodnim ugovorima koji obavezuju Crnu Goru, članom 21 i 26 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i članom 11 i 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija o ljudskim pravima), imajući u vidu članove 9 i 17, stav 1 Ustava³.

13. Na osnovu člana 21 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima:

„Priznaje se pravo mimog okupljanja. Korišćenje toga prava može biti predmet samo ograničenja nametnutih u skladu sa zakonom i koja su nužna u demokratskom društvu u

² Odluka Federalnog Ustavnog suda Njemačke, br. 1 BvR 828/20, 15 April 2020, dostuona na linku:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415_1bvr082820.html

³ Član 9 Ustava Crne Gore: “Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.” Član 17, stav 1 Ustava Crne Gore: “Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.”

interesu nacionalne bezbednosti, ili javne sigurnosti, javnog poretka, zaštite javnog zdravlja ili morala ili prava i sloboda drugih lica.“

14. Na osnovu člana 26 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima:

„Svi su pred zakonom jednaki i imaju pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez ikakvog razlikovanja. U tom pogledu zakon će zabraniti svaku diskriminaciju i zajemčiti svim licima podjednaku i efikasnu zaštitu protiv svake diskriminacije, naročito na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog i bilo kog drugog mišljenja, nacionalnog i društvenog porekla, imovine, rođenja ili drugog statusa.“

15. Na osnovu člana 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima:

„1.Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i pristupi mu radi zaštite svojih interesa.

2. Za vršenje ovih prava ne smeju 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.“

16. Na osnovu člana 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima:

„Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, povezanost s nekom nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.“

17. Evropska konvencija svakome garantuje pravo na slobodu mirnog okupljanja, i navodi da se to pravo neće ograničavati osim pod određenim okolnostima, što znači da postoji pretpostavka u korist uživanja prava. Sloboda okupljanja je pravilo, a zabrana izuzetak. Imajući u vidu da je pravo na slobodu okupljanja temeljno pravo u demokratskom društvu, Sud je naglasio da se ono ne smije restriktivno tumačiti (*Kudrevičius i drugi protiv Litvanije*, predstavka br. 37553/05, 2015, st. 91).

Tea Gorjanc Prelević,
Izvršna direktorica HRA



Stevo Muk
Izvršni direktor IA

