

CRNA GORA
SKUPŠTINA

Odbor za ljudska prava i slobode

Broj: 23-3/19-714

EPA 884 XXVI

Podgorica, 25. decembar 2019. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

PODGORICA

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore sa 50. sjednice, održane 23. decembra 2019. godine podnosi Skupštini

IZVJEŠTAJ O RAZMATRANJU PREDLOGA ZAKONA O SLOBODI VJEROISPOVIJESTI ILI UVJERENJA I PRAVNOM POLOŽAJU VJERSKIH ZAJEDNICA

Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, kao matični odbor, na 50. sjednici, održanoj 23. decembra 2019. godine razmotrio je PREDLOG ZAKONA O SLOBODI VJEROISPOVIJESTI ILI UVJERENJA I PRAVNOM POLOŽAJU VJERSKIH ZAJEDNICA, koji je podnijela Vlada Crne Gore.

U skladu sa demokratskim principima i metodologijom rada Odbora za ljudska prava i slobode na sjednici su, pored članova Odbora, učestvovalе ključne zainteresovane strane: ovlašteni predstavnici Predloga zakona- potpredsjednik Vlade Crne Gore za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku i ministar pravde i ministar za ljudska i manjinska prava, predstavnici vjerskih zajednica u Crnoj Gori, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, ministar kulture, generalni direktor Direktorata za kulturnu baštinu u Ministarstvu kulture i 16 poslanika, koji su učestvovali u radu kao zainteresovani poslanici, u skladu sa članom 55 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

Sjednicu je pratila predstavnica Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori, dok su iz Misije OEBS-a u Crnoj Gori obavijestili da u okviru svog mandata nemaju vjerska pitanja, a iz Predstavništva UN-a da su predstavnici koji prate rad Odbora na odmoru.

U uvodnom obrazloženju, predstavnik predlagača, ministar za ljudska i manjinska prava je saopštio:

- Predlog zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica je usaglašen sa najvišim međunarodnim standardima (Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sa pratećom praksom Evropskog suda za ljudska prava, Smjernicama Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR-a iz 2004. i 2014) i sa preporukama Venecijanske komisije.

- Predlogom zakona Vlada ispunjava svoju ustavnu i programsku obavezu da na podustavnom nivou uredi ovaj veoma važan aspekt ljudskih prava modernim zakonom koji će zamijeniti Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica iz 1977, a u vezi sa Pristupnim pregovorima sa Evropskom unijom, dodatno se unapređuje zakonska regulativa.

-U utvrđivanju Predloga zakona Vlada nije žurila, isti je dugo i pažljivo pripreman - Nacrt zakona pripremljen je 2015. godine i u okviru javne rasprave resorno ministarstvo je razmotrilo stotine komentara. Samo prošle godine održano je sedam okruglih stolova i nema vjerske zajednice i druge zainteresovane strane koja nije komentarisala Nacrt zakona. Osim toga, predstavnici Vlade su imali pojedinačne i iscrpne konsultacije sa svim vjerskim zajednicama i po ovim pitanjima

postignut je veći stepen saglasnosti nego ikada ranije. Prihvaćeni su svi predlozi vjerskih zajednica koji su bili u skladu sa međunarodnim pravnim standardima i javnim interesom.

Novim Predlogom zakona, koji je veoma liberalan:

- svima se garantuje najveći stepen prava i sloboda, jednako se odnosi na sve vjerske zajednice i po prvi put u Crnoj Gori jasno se utvrđuje dokle sežu prava i obaveze vjerskih zajednica;

- na veoma liberalan način utvrđena je procedura registracije, odnosno evidencije vjerskih zajednica;

- kao kulturno dobro štiti se državna imovina koju koriste vjerske zajednice;

- vjerski objekti i zemljište koje koriste vjerske zajednice na teritoriji Crne Gore koji su izgrađeni, odnosno pribavljeni iz javnih prihoda države ili su bili u državnoj svojini do 1. decembra 1918. godine i za koje ne postoje dokazi o pravu svojine vjerskih zajednica, kao kulturna baština Crne Gore, biće upisani kao državna svojina. Međutim, ukoliko neka vjerska zajednica raspolaže dokazima da je na osnovu nekada ili danas važećih propisa postala vlasnik imovine, država će to priznati i poštovati.

Naglašeno je da su sve preporuke iz Mišljenja Venecijanske komisije iz juna 2019. prihvaćene i uvrštene u Predlog zakona, pa je, između ostalog:

- precizirano da djelovanje vjerskih zajednica može biti ograničeno samo ako je to neophodno u demokratskom društvu radi zaštite javne bezbjednosti, javnog poretka, zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih, pri čemu mjera ograničenja mora biti srazmjerna ovim vrijednostima;

- ostavljena sloboda prilikom registracije vjerskih zajednica, pri čemu je izričito utvrđeno da vjerska zajednica čiji je centar u inostranstvu nema obavezu da se registruje, već slobodno odlučuje o tome da li će zahtijevati upis u registar, s tim što neregistrovane vjerske zajednice ne mogu imati svojstvo pravnog lica;

- dozvoljava se registracija svake vjerske zajednice koja ima najmanje tri punoljetna vjernika koji ne moraju biti ni državljanici Crne Gore ukoliko imaju odobren stalni boravak u skladu sa zakonom;

- uvode se dodatni uslovi u postupku sudske zabrane djelovanja vjerske zajednice koji se pokreće samo ako se legitimni cilj u interesu javne bezbjednosti, zaštite javnog poretka, zdravlja ili morala, ili zaštite prava i sloboda drugih, nije mogao postići blažim mjerama ograničenja;

- izričito je propisana mogućnost finansiranja vjerskih zajednica iz državnog budžeta i budžeta jedinica lokalne samouprave i

- nedvosmisleno je utvrđeno da će svako sporenje u vezi vlasništva nad vjerskom imovinom biti rješavano pred nadležnim sudom, kao i svaki drugi imovinski spor u skladu sa važećim zakonima u Crnoj Gori.

Predstavnik Crnogorsko-primorske mitropolije je saopštio da je sjednica Odbora za ljudska prava i slobode jedini skup ovakve vrste održan u poslednjih 20 godina, gdje je državni organ institucionalno i javno pozvao zainteresovane vjerske zajednice na razgovor. Podsjetio je da je Evropska komisija preporučila da se vodi istinski dijalog sa subjektima kojih se ovo pitanje tiče, pri tom misleći na otvoren, inkluzivan dijalog, uz poštovanje transparentnosti, a ne na tajne sastanke iza zatvorenih vrata i na separatne sastanke predstavnika državnih organa sa pojedinim crkvama i vjerskim zajednicama. Saopštio je da je tokom ove godine održan samo jedan sastanak predstavnika Vlade i Srpske pravoslavne crkve na kojem se razgovaralo o ovom Predlogu zakona, a da na sedam okruglih stolova prošle godine nijesu bili pozvani. Podsjetio je da je Vlada 5. decembra 2019. utvrdila Predlog zakona i da su oni prije utvrđivanja Predloga zakona dostavili primjedbe na 92 strane na koje nijesu dobili odgovore. Saopštio je da se sve dešava u atmosferi kada su druge crkve i vjerske zajednice potpisale ugovor sa Vladom Crne Gore, dok Srpska pravoslavna crkva nije, iako je 20. aprila 2012. sama uputila predlog ugovora Vladi. Osvrnuo se na tekst koji je Vlada objavila 22. decembra 2019. navodeći da se istim obmanjuje javnost u mnogim segmentima. Odbacio je optužbe iz Vlade da su oni bili protiv dijaloga.

Na navodjenje da je jedan od razloga zašto ugovor nije potpisan sa Crnogorsko-primorskom mitropolijom i taj što oni nijesu registrovani i evidentirani po postojećem Zakonu, postavio je pitanje po kom članu Zakona iz 1977. su trebali biti registrovani.

Saopštio je da do danas ne postoji zakon koji obavezuje tradicionalne vjerske zajednice u Crnoj Gori da se registruju, što jeste problem i zbog toga se i oni zalažu za donošenje novog zakona, ali je ovaj Predlog zakona loš.

Mišljenja je da primjedbe i preporuke Venecijanske komisije nijesu adekvatno inkorporirane u ovaj Predlog zakona, iako je dato 36 suštinskih primjedbi. Nije ispoštovana preporuka o inkluzivnom, otvorenom i institucionalnom dijalogu.

Smatra da Predlog zakona nije u saglasnosti sa Ustavom i jedinstvenim pravnim poretom Crne Gore zbog diskriminatorskih odredbi na koje su ukazali u primjedbama dostavljenim Vladi. Takođe, smatra da je kroz radikalne i brojne odredbe Predloga zakona suženo pravo na slobodu vjeroispovijesti u kolektivnom aspektu, a radikalno zadiranje u svojinska prava crkve je suprotno članu 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, Ustavu Crne Gore, Zakonu o svojinsko pravnim odnosima, Zakonu o zaštiti kulturnih dobara, Zakonu o državnom premjeru i katastru nepokretnosti i ostalim pravno važećim aktima. Naglasio je da Mitropolija crnogorsko-primorska i druge eparhije Srpske pravoslavne crkve predlažu da se ne žuri sa ovakvim pravno neodrživim, neustavnim i diskriminatornim Predlogom zakona, već u dijalogu treba nastaviti sa donošenjem novog Predloga zakona usklađenog sa pravnim sistemom države, međunarodno pravnim aktima i Mišljenjem Venecijanske komisije, koji bi se mogao utvrditi za šest mjeseci.

Oni, sveštenici i vjernici Srpske pravoslavne crkve priznaju državu Crnu Goru i tvrde i znaju da ona ima kontinuitet države sa svim prethodnim državnim organizacijama, iako ona ne nosi ni ime ni granice prethodnih država. Ovo nije ni ustrojstvom ni imenom Socijalistička Republika Crna Gora. Ovo nije Zetska banovina, ovo nije Kraljevina Crna Gora niti Knjaževina, ovo nije srednjovjekovna Zeta, ali to ih ne sprečava da prepoznaju državno-pravni kontinuitet svih tih istorijskih i političkih tvorevina sa sadašnjom državom.

Kao prilog tome, takvom njegovom stavu da ovo jeste ista ona država od prije hiljadu godina iako nije ni pod imenom, ni pod granicama, ni pod političkim ustrojstvom, saopštio je još jedan obavezujući stav- ovu državu priznaju sve druge države članice Ujedinjenih nacija. Postavio je pitanje da li se zna da Srpsku pravoslavnu crkvu u njenim spoljašnjim i unutrašnjim granicama priznaju sve autokefalne crkve pravoslavne i, da li ljudima koji nijesu predstavnici vjerske organizacije nego države koja je sekularna, treba ikakav drugi argument osim toga da je Srpska pravoslavna crkva kanonska crkva.

Predstavnik Crnogorske pravoslavne crkve je istakao da su Crnogorska pravoslavna crkva i njeni vjernici diskriminirani po osnovu nacionalne crkvene pripadnosti i da im se onemogućava da služe u crkvama i manastirima koje su napravili njihovi preci i država Crna Gora. Naveo je da im je uskraćeno pravo ispovijedanja vjere i nacionalne pripadnosti, kao i upis u knjige krštenih u crkvama i manastirima. Takvo stanje traje od 1920-ih kada je ukinuta Crnogorska pravoslavna crkva koja je bila u Ustavu Knjaževine Crne Gore iz 1905, imala svoj Sinod i bila upisana u kataloge pravoslavnih crkava, a prije svega Vaseljenske patrijaršije. Istakao je da od prisutnih predstavnika vjerskih zajednica jedino Srpska pravoslavna crkva u Crnoj Gori nije registrovana po Zakonu o pravnom položaju vjerskih zajednica iz 1977. godine, već je registrovana u Republici Srbiji. Predloženim zakonom stvara se pravni osnov za rješavanje crkvenog imovinskog pitanja, na način da se nezakonito prepisana imovina na Beogradsku patrijaršiju, Mitropoliju i na sveštena lica, vrati državi Crnoj Gori. Zaključio je da Crnogorska pravoslavna crkva podržava usvajanje Predloga zakona koji je dobar pravni osnov za pravno rješenje ukupnog crnogorskog crkvenog pitanja i dobar odnos države i predstavnika svih vjera.

Predstavnik Islamske zajednice u Crnoj Gori je ukazao na neophodnost donošenja zakona jer sada vjerske zajednice u Crnoj Gori nemaju adekvatno uređen pravni status. Na sugestiju Islamske zajednice Predlogom zakona uređeno je evidentiranje vjerskih zajednica bez potrebe za donošenjem odluke o osnivanju, čime se omogućava potvrda kontinuiteta trajanja vjerskih zajednica. Islamska zajednica je potpisivanjem ugovora sa Vladom Crne Gore riješila pitanje imovine, a sklapanje ugovora kao rješenje imovinskog ili drugih pitanja od zajedničkog interesa prepoznato je članom 10 Predloga zakona. Ugovorima se prepoznaju specifičnosti vjerskih zajednica, a zakonom treba definisati temeljna pitanja. Pitanje poreskog oslobođanja i konkretne slučajeve u kojima će se to raditi potrebno je jasno definisati, kao što su to uredile države u regionu, da ne bi dolazilo do eventualnih zloupotreba. Tri vrste djelovanja Islamske zajednice (vjersko djelovanje, karitativne aktivnosti i obrazovanje) je neophodno detaljnije definisati Predlogom zakona. Poželjno bi bilo da se u Predlog zakona sahrana uvrsti kao vjerski obred van vjerskih objekata koji se vrši na zahtjev građana, a koji nema obavezu prijavljivanja organu državne uprave nadležnom za unutrašnje poslove.

Predstavnik Kotorske biskupije smatra da je donošenje zakona potrebno, a Predlog zakona je unaprijeden u odnosu na tekst Nacrta, s tim što još uvijek postoje određena pitanja o kojima bi trebalo razgovarati radi pronalaska rješenja koja će biti u većoj mjeri prihvatljiva za sve.

Smatra da Predlogom zakona:

- pitanje prigovora savjesti nije dovoljno definisano i nije u skladu sa međunarodnim etičkim kodeksom,

- pitanje vlasništva crkvene imovine treba rješavati posebnim zakonskim rješenjem (lex specialis), jer je to kompleksno i slojevito pitanje, čime bi se rasteretilo pitanje slobode vjeroispovijesti. Takođe, pitanje vlasništva i brige o kulturnim dobrima nije dovoljno definisano,

- vjerskim zajednicama je onemogućeno formiranje osnovnih škola, što ne predstavlja savremeno zakonsko rješenje.

Predstavnik Jevrejske zajednice je podsjetio da su 2012. potpisali ugovor sa Vladom Crne Gore kojim su definisana osnovna prava Jevrejske zajednice i njen odnos sa Vladom i državom Crnom Gorom. Položaj vjerskih zajednica i njihova registracija definisana Zakonom o položaju vjerskih zajednica iz 1977. nijesu u skladu sa međunarodnim standardima, jer sama registracija u Ministarstvu unutrašnjih poslova negativno djeluje kako na osnivače, tako i na članstvo vjerskih zajednica. Smatra dobrim što će se to u potpunosti promijeniti i što će registre, odnosno evidencije voditi drugi državni organ. Ukazao je da vjerske zajednice i crkve treba da budu odvojene od države, što ne znači da su vjerske zajednice i crkve države u državi, jer moraju poštovati sistem društva i države u kojoj djeluju. U ovom Predlogu zakona trebalo je preciznije regulisati prava vjerskih zajednica u okviru poreskog sistema. Kada je u pitanju imovina vjerskih zajednica, smatra da bi to trebalo riješiti posebnim zakonom ili podzakonskim aktom. Takođe, trebalo bi precizirati da jedno fizičko lice ili grupa fizičkih lica ne mogu biti osnivači više vjerskih zajednica.

Član Odbora iz Demokratskog fronta i poslanici Demokratskog fronta, koji su učestvovali u raspravi kao zainteresovani poslanici, u skladu sa članom 55 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, su ukazali na sledeće:

- Cilj donošenja zakona nije regulisanje prava na slobodu vjeroispovijesti ili uvjerenja, već se njime namjerava pljačkanje i otimanje crkvene imovine Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori, protivno svim međunarodnim aktima koji štite univerzalna ljudska prava, kao i pravo svojine. Utvrđivanje vlasništva državne imovine na način koji je definisan Predlogom zakona predstavlja izuzetno loše rješenje.

- Predlog zakona dijeli Crnu Goru, utiče na bezbjednosnu situaciju i ima za cilj da zaokruži utvrđivanje crnogorskog kulturnog, državnog i nacionalnog identiteta formiranjem Crnogorske autokefalne crkve. Paradoks je da građanska partija u partijskom programu ima za cilj obnavljanje crkve.

- Predlogom zakona se uređuju uvjerenja poput ateističkih, agnostičkih, filozofskih i nije primjereno da ta pitanja budu sadržana u istom Predlogu zakona kojim se uređuje sloboda vjeroispovijesti i pravni položaj vjerskih zajednica.

- Predlog zakona bi trebalo da se zove "Predlog zakona o pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica", a u nazivu "crkve" se uopšte ne pominju.

- Vlada Crne Gore nije potpisala ugovor jedino sa Mitropolijom crnogorsko-primorskom, čime se diskriminiše jedina kanonski priznata pravoslavna crkva u Crnoj Gori. Odredba o prikladnom ranom obavještanju Vlade o izboru novih episkopa nije mogla biti prihvaćena zbog nepovjerenja Srpske pravoslavne crkve prema vrhu vlasti u Crnoj Gori.

- Moderna pravna teorija je zasnovana na stanovištu da je srednjovjekovno regulisanje odnosa između crkve i vjerskih zajednica sa državom okončano 1779. godine kada je donesen Zakon o religijskim slobodama Virdžinije, čiji je autor Tomas Džeferson. U tom Zakonu se navodi da nijedan čovjek neće „patiti ili biti maltretiran“ zbog svog religijskog uvjerenja. Predlog zakona u odnosu na ovaj pravni standard ima srednjovjekovni karakter i podstiče diskriminaciju čitave jedne vjerske zajednice.

- U pravoslavnom svijetu postoje jasna kanonska pravila o tome ko može činiti pravoslavnu crkvu. Srpska pravoslavna crkva u Crnoj Gori je jedina kanonski priznata religijska organizacija nad kojom vladajuća koalicija nema uticaja. 72% ukupne populacije u Crnoj Gori je pravoslavne vjeroispovijesti, od čega preko 90% podržava Srpsku pravoslavnu crkvu.

- Kontinuitet Pravoslavne crkve u Crnoj Gori ima Mitropolija crnogorsko-primorska. Pravoslavna crkva u Crnoj Gori je uvijek bila dio Srpske pravoslavne crkve, do momenta prestanka postojanja Pečke patrijaršije, a nakon ukidanja Pečke patrijaršije čekao se pogodan trenutak za ponovno ujedinjenje Srpske pravoslavne crkve.

- Mitropolija crnogorsko-primorska je mnogo učinila za obnavljanje pravoslavnih objekata u Crnoj Gori, jer je od 650 pravoslavnih objekata na teritoriji Crne Gore obnovljeno preko 400.

- Primijetna je konstantna medijska hajka na Srpsku pravoslavnu crkvu u Crnoj Gori, koja se često nepravedno optužuje da je faktor destabilizacije države.

- Ni u jednoj bivšoj državi Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije nije primijenjena konfiskacija crkvene imovine, kao što se ovim Predlogom zakona planira u Crnoj Gori.

- Predlog zakona treba povući iz skupštinske procedure, jer je u Crnoj Gori prisutan sukob nevidenih razmjera i vjernici su skupom u Nikšiću iskazali spremnost za odbranu crkve i vjere.

Članovi Odbora iz Demokratske partije socijalista, poslanici iz vladajuće koalicije koji su učestvovali u raspravi kao zainteresovani poslanici, u skladu sa članom 55 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore i ovlašteni predstavnik predlagača Predloga zakona- potpredsjednik Vlade Crne Gore za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku i ministar pravde su ukazali:

- Predlog zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica je iz korpusa osnovnih ljudskih prava i njime se garantuju najbolja rješenja u ovoj oblasti i propisuje da „Sloboda vjeroispovijesti ili uvjerenja štiti teistička, neteistička i ateistička uvjerenja, kao i pravo da se, postupajući po sopstvenoj savjesti, ne ispoljava bilo kakva vjera ili uvjerenje.“, što je u skladu sa Smjernicama OEBS-a o pravnom subjektivitetu vjerskih zajednica ili zajednica uvjerenja iz 2014. godine i Opštim komentarom 22 Odbora za ljudska prava Ujedinjenih nacija .

-“IZ SMJERNICA O PRAVNOM SUBJEKTIVITETU VJERSKIH ZAJEDNICA-OSCE/ODIHR-2014

(Uredjeno od strane ODIHR-a nakon usvajanja od strane Venecijanske komisije na njenoj 99. Plenarnoj sjednici, 13-14. jun 2014.):

DIO I -Sloboda vjeroispovijesti ili uvjerenja i generalno dopuštena ograničenja

Sloboda vjeroispovijesti ili uvjerenja je osnovno pravo, što je priznato u međunarodnim instrumentima i obavezama OEBS-a. Međunarodni standardi određuju da svako ima pravo na slobodu misli, savjesti i vjere. Ovo pravo uključuje slobodu izražavanja vjere ili uvjerenja, bilo pojedinačno ili u zajednici s drugima, javno ili privatno, kroz bogoslužjenje, podučavanje, praktičnim vršenjem ili poštovanjem.

(Medjunarodni pakt o građanskim i političkim pravima-ICCPR, čl. 18; Evropska konvencija o ljudskim pravima-ECHR, čl. 9; Američka konvencija o ljudskim pravima-ACHR, čl. 12; i Povelje o osnovnim pravima EU, čl. 10.)

1. *Izraze „vjera“ i „uvjerenje“ treba široko tumačiti. Polazište za definisanje primjene slobode vjere ili uvjerenja moraju biti samodefinicija vjere ili uvjerenja, iako, naravno, vlast ima određenu nadležnost za primjenu nekog cilja, formalnog kriterijuma kako bi se utvrdilo jesu li zaista ti pojmovi primjenljivi u konkretnom slučaju. Postoji velika raznolikost vjere i uvjerenja. Sloboda vjere ili uvjerenja, dakle nije ograničena u svojoj primjeni na tradicionalne vjere i uvjerenja ili na vjere i uvjerenja sa institucionalnim karakteristikama ili praksama analognim onima tradicionalnih pogleda. Sloboda vjere ili uvjerenja štiti teistička, neteistička i ateistička uvjerenja, kao i pravo da se ne ispovijeda nikakva vjera ili uvjerenje.*

2. *Sloboda vjere ili uvjerenja je usko povezana sa drugim ljudskim pravima i osnovnim slobodama, kao što su, posebno, sloboda izražavanja, sloboda okupljanja i udruživanja i pravo na nediskriminaciju.*

3. *Sloboda da imaju ili da usvoje vjeru ili uvjerenje po svom izboru, što uključuje i pravo na promjenu vjere ili uvjerenja, ne može biti predmet bilo kakvih ograničenja.“*

Države članice OEBS-a u paragrafu 16.3 Bečkog dokumenta iz 1989. godine, opredijelile su se da „zajednicama vjernika koje praktikuju ili su spremne da praktikuju svoju vjeru unutar ustavnog okvira

svojih država, odobre na njihov zahtjev, priznavanje statusa koji je za njih predviđen u njihovim zemljama“.

-U Zaključku Mišljenja Venecijanske komisije o Nacrtu zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom statusu vjerskih zajednica navodi se: „*Venecijanska komisija pozdravlja istinske napore crnogorskih vlasti da zamijene Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica iz 1977. koji je pripremljen i usvojen u prethodnom režimu, novim Zakonom o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom statusu vjerskih zajednica, posebno iz dva razloga: prvo, moderna država Crna Gora, nakon nezavisnosti 2006. godine i prema Ustavu usvojenom u oktobru 2007. godine, djeluje u uslovima koji se fundamentalno razlikuju od pravnih, političkih i socijalnih uslova u vrijeme Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Drugo, od usvajanja Zakona iz 1977. godine značajno su se razvili međunarodni standardi u oblasti slobode vjeroispovijesti ili uvjerenja. Obezbeđivanje novog pravnog okvira za ostvarivanje prava na slobodu vjeroispovijesti ili uvjerenja koje uzima u obzir postojeće i istorijske uslove u zemlji danas predstavlja neophodnost.*“

- U istom dokumentu na 22 strane ukazuje se da Vladin dokument, donosi značajne pozitivne promjene postojećeg, zastarjelog zakonodavstva“ i da je usklađen sa međunarodnim okvirima.

- Svjesna neophodnosti regulisanja ovog pitanja, Vlada Crne Gore je prije pet godina formiranjem Radne grupe i ekspertskog tima odgovorno i temeljno pristupila pripremi normativnog akta kojim se reguliše sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti imajući u vidu da je ta sloboda jedno od temelja demokratskog društva i svjesna značaja koje ovo pitanje ima u svim savremenim modernim demokratskim političkim zajednicama. Pri tom, važno je istaći da su i države iz okruženja već donijele relevantne zakone u ovoj oblasti: Hrvatska- Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica - 2002, Srbija- Zakon o crkvama i verskim zajednicama- 2006. i Slovenija-Zakon o vjerskoj slobodi- 2007.

(Za sve članove Odbora za ljudska prava i slobode pripremljena je uporedna analiza odredaba ovih zakona poredjenjem sa rešenjima datim u Predlogu zakona.)

- Predlog zakona je nastavak crnogorske pravne tradicije u ovoj oblasti i isti prepoznaje državu Crnu Goru kao neutralnog i nepristrasnog garanta prava na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti, a kroz odnos države i pojedinca potvrđuje se građanska matrica crnogorskog društva, odnosno da je građanin nosilac suvereniteta i da njegovo vjersko ili drugo uvjerenje ne može uticati na njegov položaj u društvu.

- Predlog zakona je značajno unaprijeđen, što je odraz velikog truda i potrebe Vlade i svih zainteresovanih strana da se u duhu tolerancije i uzajamnog razumijevanja dođe do rješenja koje će na najbolji način odgovoriti potrebama građana kada su u pitanju sloboda misli, savjesti, vjeroispovijesti ili uvjerenja, jer je to pravo od suštinskog značaja za demokratski život jedne zajednice i za prosperitet svih građana naše države.

- Predlog zakona, koji od vjerskih zajednica ne prihvata samo Pravoslavna Mitropolija crnogorsko-primorska, predstavlja početak novog poglavlja odnosa između države i vjerskih zajednica i jednako se odnosi na sve vjerske zajednice koje moraju uživati jednaka prava, ali se i zakoni Crne Gore moraju primjenjivati na sve i na čitavoj teritoriji države.

- Crna Gora ni prema jednoj vjerskoj zajednici nema naglašeno afirmativan ili negativan odnos i sve vjerske zajednice imale su pravo da potpišu ugovor sa državom za šta je potreban konsenzus i dobra volja sa obje strane, kao i uzajamno poštovanje i razumijevanje.

Vlada Crne Gore je sklopila ugovore sa Svetom stolicom, Islamskom zajednicom i Jevrejskom zajednicom, koje su priznale kontinuitet i pravni subjektivitet države Crne Gore i koje su se evidentirale u skladu sa važećim Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica, što Mitropolija crnogorsko-primorska Srpske pravoslavne crkve ne želi.

- Iako je Crna Gora ponudila iste ovakve uslove Srpskoj pravoslavnoj crkvi u Crnoj Gori, iz Crkve su se čuli argumenti da takvo rješenje predstavlja grubo narušavanje unutrašnjih crkvenih pravila i autonomije. Srpska pravoslavna crkva nije prihvatila potpisivanje sličnog ugovora, a kada je poslala Vladi predlog ugovora u nazivu dokumenta je navela Pravoslavna crkva u Crnoj Gori, iako u pravnom sistemu Crne Gore institucija pod tim nazivom ne postoji. Tražili su da država prizna da Srpska pravoslavna crkva postoji u Crnoj Gori od 1219. što nije tačno, jer ni u Srbiji nemaju priznanje od 1219.

Ugovorom iz 2002. godine između Vlade Republike Hrvatske i Srpske pravoslavne crkve u Hrvatskoj uređeno je pitanje ranog prikladnog obavještanja vrha hrvatske vlasti o izboru episkopa. U članu 16 Ugovora navodi se da kulturna i umjetnička baština Srpske pravoslavne crkve u Republici

Hrvatskoj, te brojni dokumenti pohranjeni u arhivima Srpske pravoslavne crkve u Hrvatskoj sačinjavaju dragocjeni dio cjelokupne kulturne baštine Republike Hrvatske. Ovim ugovorom je obuhvaćena samo teritorija Republike Hrvatske.

- Kada je riječ o načinu na koji je uknjižena Srpska pravoslavna crkva u katastar devedesetih godina, ne samo u ovom pravnom sistemu, nego i pravnim sistemima od ranije, da bi neko mogao da se poziva na svoje pravo svojine, koje djeluje erga omnes prema svima, radi se o apsolutnom pravu, moraju kumulativno biti ispunjena dva uslova. Jedan uslov je postojanje punovažnog pravnog osnova iustus titulus, što može biti ugovor o kupoprodaji, ugovor o poklonu, akt nasleđivanja, neka odluka državnog organa ili sudska odluka. Pored toga, mora biti ispunjen i drugi uslov koji se tiče upisa u katastar nepokretnosti. Ako izostaje jedan od ova dva kumulativna uslova onda pravni poredak mora otvoriti pitanje pravne valjanosti takvog upisa.

- U katastru postoji jedna vrsta haosa koji ne može ostati ako se želi napredak. Ne postoji nikakva loša namjera, posebno ne prema jednoj vjerskoj zajednici, u konkretnom slučaju prema crkvi. Postoji potreba za pravnom sigurnošću, što je ustavna obaveza Vlade na kojoj Vlada mora da istraje, jer je pravna sigurnost najvažniji aspekt vladavine prava.

- U vezi sa prigovorima Mitropolije crnogorsko-primorske, saopšteno je da su predstavnici Vlade veoma pažljivo pročitali 92 stranice prigovora i da se samo mali dio primjedbi odnosi na preporuke Venecijanske komisije. Primjedbe koje su se odnosile na preporuke Venecijanske komisije u najvećem dijelu uvrštene su u tekst inoviranog Predloga zakona.

- Registracija vjerskih zajednica je pitanje pravnog subjektiviteta. Nije moguće postojanje pravnih lica bez upisa u odgovarajući javni registar, a Srpska pravoslavna crkva godinama ne želi da bude upisana u javne registre. Stvar je slobodno izražene volje svake vjerske zajednice da li će to zatražiti ili ne, s tim što one vjerske zajednice koje su već sada evidentirane u odgovarajućim javnim knjigama nastavljaju svoj pravni život na način što se bez daljih formalnosti prenosi njihov pravni status u odgovarajuću evidenciju. One vjerske zajednice koje to ne žele, ipak mogu naknadno da iskažu svoju potrebu za registracijom, što je najliberalniji mogući pristup ovom pitanju. Međutim, one vjerske zajednice koje ne žele da nadležni državni organ evidentira podatke o njihovom imenu, sjedištu, adresi i zastupniku, neće imati sve pogodnosti koje uživaju registrovana pravna lica, odnosno neće imati status pravnog lica.

- Mitropolija crnogorsko-primorska je i po članu 2 važećeg Zakona iz 1977. bila dužna da se registruje. Član 2 važećeg Zakona je bio i ostao najznačajniji u vezi sa pravnom položajem vjerskih zajednica, kojim je utvrđeno da je ista dužna da izvrši upis u javni registar. Srpska pravoslavna crkva je od 1977. u Crnoj Gori izmijenila unutrašnju organizaciju i nije to prijavila. Pored toga 1977. postojala je Kotorska biskupija, Barska biskupija, Islamska zajednica- nakon obnove nezavisnosti 2006. opet u skladu sa ovim Zakonom sve su prijavile. Poštovanje države i crkve jedne prema drugoj se iskazuje kroz pravni status, a uvažavanje države Crne Gore od strane vjerskih zajednica, prije svega, gleda se kroz poštovanje Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica. Od strane Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori nažalost toga nije bilo. Iz Vlade je to traženo, a iz Mitropolije su odgovorili da država treba da se registruje u Mitropoliji. Da li je to bio primjer uvažavanja?

- U vezi sa poreskim pitanjima, saopšteno je da ovaj Predlog zakona ne može da bude prenormiran, jer se istim uređuju ljudska prava, dok se poreska prava uređuju poreskim zakonima. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava u saradnji sa drugim državnim organima, prvenstveno Poreskom upravom spremno je da nastavi dijalog sa vjerskim zajednicama o načinu regulisanja ovih pitanja.

- U Predlogu zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica i zakonima u Sloveniji, Hrvatskoj i Srbiji na sličan način je regulisano finansiranje vjerskih zajednica.

Važno je ukazati da je u tački 38 Smjernica OEBS-a o pravnom subjektivitetu vjerskih zajednica ili zajednica uvjerenja iz 2014. godine propisano: „*Države mogu odobriti određene privilegije za vjerske zajednice ili organizacije, odnosno zajednice ili organizacije uvjerenja. Takvi primjeri su finansijske subvencije, isplata finansijskih doprinosa vjerskim zajednicama ili zajednicama uvjerenja kroz porezni sustav, ili osiguravanje članstva u javnim emiterima...*“

Takođe, Predlogom zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, kao i zakonima u Hrvatskoj i Srbiji propisane su određene privilegije za vjerske zajednice koje im države mogu odobriti (djelimično ili potpuno oslobađanje poreskih i drugih obaveza, mogućnost

oslobađanja odgovarajućih poreskih obaveza za fizička i pravna lica koja daju priloge vjerskoj zajednici, u skladu sa zakonom).

- Kada su u pitanju vjerske škole, svi nivoi obrazovanja su tretirani ovim Predlogom zakona, osim osnovnih škola. Venecijanska komisija je sugerisala da se ovo pitanje razmotri rekavši da razumije ukoliko postoji potreba u Crnoj Gori da se u ovoj fazi društvenog razvoja ne ulazi u osnivanje osnovnih škola od strane vjerskih zajednica. Stav Vlade Crne Gore je da u ovoj fazi i šestogodišnjem uzrastu djeca ne treba da budu dijeljena, već svi zajedno treba da pohađaju državne osnovne škole, jer je osnovna škola po Ustavu Crne Gore obavezna.

- U vezi sa praksom u kojoj se dešavalo da je jedno lice osnivač više vjerskih zajednica, ocijenjeno je da je to očigledno neka vrsta do sada prisutne zloupotrebe što je više administrativno, nego pitanje ljudskih prava i sloboda, koje će biti riješeno u narednom periodu.

- Povodom lex specialis-a za imovinska pitanja, pojašnjeno je da u pravnom sistemu već postoji Zakon o svojinsko pravnim odnosima koji u značajnoj mjeri uređuje pitanja stvarnih prava, među njima i svojine, dok se ovim Predlogom zakona prepoznaje samo jedna nedorečenost našeg pravnog sistema za imovinu vjerskih zajednica do 1918. godine, što je odraz specifičnih istorijskih okolnosti prisutnih u Crnoj Gori u prethodnih 100 godina.

- Kada je riječ o regulisanju imovine, što izaziva i najviše polemike u javnosti, Mišljenjem Venecijanske komisije nedvosmisleno je potvrđeno pravo Crne Gore da donese moderan i dobar zakon, kojim će zaštititi imovinu i kulturno blago koje pripada svim građanima Crne Gore.

U Mišljenju Venecijanske komisije navodi se: „*Što se tiče važnog pitanja imovine vjerskih zajednica Venecijanska komisija razumije zabrinutost crnogorskih vlasti u pogledu uvođenja pravne sigurnosti i rješavanja pitanja moguće nezakonite/zloupotrebom izvršene, registracije na ime vjerskih zajednica iz 1990-ih godina niza vjerskih objekata koji mogu biti dio kulturne baštine Crne Gore. Tim prije zato što država prema članu 78 Ustava ima dužnost da štiti prirodnu i kulturnu baštinu zemlje. Venecijanska komisija pozdravlja u tom pogledu to što se rješenja predložena u ovom Nacrtu zakona oslanjaju na dugogodišnje pravne principe crnogorskog pravnog poretka i ne zasnivaju se na ad-hoc pravilima specifičnim za ovu situaciju*“.

- Država ima pravo da zakonom uredi pitanje imovine i u ovom trenutku opredjeljenje Vlade je da se zakonom, sa stanovišta vladavine prava, može donijeti promjena vlasnika imovine, a postupak u kome se dokazivanje vrši mora biti potpuno pravičan i svi elementi postupka se moraju ispoštovati, što je ukazala i Venecijanska komisija, nakon čega je Vlada, u Predlogu zakona koji je utvrdila na sjednici 5. decembra 2019. i koji je u skupštinskoj proceduri, na Preporuku Venecijanske komisije, dodala novi član 64 kojim je propisano:

„*Po pravosnažnosti odluke kojom se vrši upis prava državne svojine u katastar nepokretnosti u skladu sa članom 62 st. 1 i 2 ovog zakona, vjerska zajednica nastavlja sa korišćenjem objekata i zemljišta koji su predmet upisa do odluke državnog organa nadležnog za odlučivanje o državi, korišćenju i raspolaganju ovim objektima i zemljištem.*“

Na ovaj način se pravni sistem u ovoj oblasti uređuje u skladu sa međunarodnim pravnim standardima.

- Kada su u pitanju pravne garancije vjerskih zajednica koje su korisnici imovine, hramova, zemljišta i drugih nepokretnosti koje su od značaja kao kulturno dobro, ispunjavajući preporuke Venecijanske komisije, garantuju se sva pravila dokazivanja i dokazni standardi koji su propisani Zakonom o upravnom postupku, a supsidijarno i Zakonom o parničnom postupku.

Prema tome, garantuje se pravna sigurnost svakoj vjerskoj zajednici i radi se samo o uvođenju pravnog reda u imovinske podatke vjerskih zajednica i utvrđivanju šta predstavlja a šta ne predstavlja državnu svojinu. Ovim propisom ne oduzima se imovina niti jednoj vjerskoj zajednici, već naprotiv, štiti se pravo svojine svim vjerskim zajednicama koje dokažu da imaju pravo svojine na vjerskim objektima i zemljištu.

- Predlog zakona treba da osigura zaštitu vjerskih objekata koji predstavljaju kulturno dobro i država prihvata odgovornost da štiti kulturnu baštinu koja pripada svim građanima. Poređenja radi, 1905. godine zakonom je Francuska uredila da su sve crkve izgrađene prije 1905. godine državna svojina. Hram Svetog Save u Beogradu upisan je na Republiku Srbiju, a Ruska Federacija je upisana kao vlasnik crkvene imovine.

- Potpuno su neosnovane i neutemeljene spekulacije da Vlada ima namjeru da bilo koga iseljava iz hramova, da bilo kome otima hramove. Naprotiv, eksplicitno je rečeno, u navedenom članu 64 ovog Predloga zakona, da vjerske zajednice koje su korisnici hramova i drugih nepokretnosti nastavljaju da koriste ove objekte do odluke državnog organa nadležnog za pitanje državnine, korišćenja i raspolaganja državnom imovinom.

- Ne događa se ništa što bi značilo onemogućavanje vjernika da uživaju svoja prava na slobodu vjeroispovijesti, samo se uređuje pravni sistem u ovoj oblasti u skladu sa najvišim međunarodnim pravnim standardima. Propisuje se rok u kojem je organ uprave nadležan za poslove imovine dužan da popiše sve ove objekte, nakon čega kreće postupak prijavljivanja, odnosno zahtjeva za vođenje odgovarajućeg upravnog postupka, pred organom uprave nadležnim za poslove katastra, pri čemu je taj organ dužan da, bez odlaganja, obavijesti vjersku zajednicu koja je u pitanju, kako bi imala priliku da ostvaruje sva svoja procesna prava.

- Predlog zakona otvara mogućnost zaštite na, čak, šest pravnih nivoa: u spornim situacijama vodiće se upravni postupak, nakon toga postoji mogućnost žalbe u drugom stepenu, nakon čega je moguće pokrenuti upravni spor, dok je poslije toga moguće vanrednim pravnim sredstvima otvoriti postupak pred Vrhovnim sudom, a nakon toga moguće je podnijeti ustavnu žalbu Ustavnom sudu. Kada se iscrpe svi djelotvorni lijekovi koje poznaje naš pravni sistem, moguće se obratiti Evropskom sudu za ljudska prava, čime se obezbjeđuje najviši stepen garancija pravne sigurnosti svakom pravnom subjektu koji se osjeti ugrožen bilo kojom odredbom ovog zakona.

- Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je naglasio da ne želi da se miješa u kanonske standarde i norme i da pravo ljudskih prava ne poznaje kanonske i nekanonske crkve. Najavio da će institucija Zaštitnika pažljivo pratiti način na koji će se zakonske norme koje se tiču imovine sprovoditi u djelo.

- Usvajanjem Predloga zakona ne dijele se građani Crne Gore, neće se proizvesti bezbjednosne posledice jer se iz mnogo težih situacija izašlo na miran način, a građani Crne Gore treba da dobiju zakon koji će biti zalag budućnosti, a ne samo odgovor na ono što je prošlost.

Prije svega, namjera države Crne Gore je da

-s jedne strane, ovim Predlogom zakona na najbolji način uredi odnose države i vjerskih zajednica u skladu s evropskim standardima,

- a s druge strane, imajući u vidu istorijski značaj ovog Predloga zakonskog teksta, njegovim usvajanjem učini završni korak na istorijskom putu kulturne emancipacije Crne Gore, započet obnovom nezavisnosti 2006. godine i usvajanjem novog, modernog Ustava 2007. godine.

Rasprava na Odboru je pokazala da u Crnoj Gori postoji dovoljno političke zrelosti da i o onim političkim pitanjima i stavovima u kojima postoje značajne razlike može da se vodi dostojanstven dijalog, uz međusobno uvažavanje, pa i kada se zakon usvoji - biće potrebno razgovarati, za šta su iskazali spremnost iz Vlade Crne Gore, jer to i jeste otvoreni i kontinuirani dijalog koji pominje i Venecijanska komisija.

Takođe, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je naglasio da mu diskusija na sjednici Odbora za ljudska prava i slobode povodom Predloga zakona vraća nadu u dijalog, jer je bila vrlo dostojanstvena, kao i skup koji je dva dana prije održan u Nikšiću.

Uoči glasanja, članovi Odbora za ljudska prava i slobode iz Demokratskog fronta i poslanici Demokratskog fronta, koji su učestvovali u radu sjednice u skladu sa članom 55 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, napustili su sjednicu Odbora.

Nakon uvodnih napomena predstavnika predlagača i rasprave, Odbor je **jednoglasno** (sa šest glasova "za") **podržao** Predlog zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica i **predlaže** Skupštini da ga usvoji, sa četiri Amandmana koje je Odbor podnio.

Amandman 1

U članu 17 riječi: „ljudskih prava i sloboda” zamjenjuju se riječima: „ljudskih i manjinskih prava”.

Amandman 2

U članu 45 stav 3 poslije riječi „osvještenje” dodaje se znak interpunkcije „,” i riječ „sahrana”.

Amandman 3

U članu 58 u uvodnoj rečenici stava 1 poslije riječi „kaznom” dodaju se riječi: „u iznosu”.

U stavu 2 poslije riječi „kaznom” dodaju se riječi: „u iznosu”.

U stavu 3 poslije riječi „kaznom” dodaju se riječi: „u iznosu”.

Amandman 4

U članu 59 u uvodnoj rečenici stava 1 poslije riječi „kaznom” dodaju se riječi: „u iznosu”.

Sa Amandmanima Odbora (četiri) saglasio se predstavnik predlagača, pa isti, shodno članu 150 stav 3 Poslovnika Skupštine Crne Gore, postaju sastavni dio teksta Predloga zakona.

Takođe, Odbor je konstatovao da u Predlogu zakona postoje pravno - tehničke greške koje je potrebno korigovati.

Sa konstatacijom Odbora saglasio se predstavnik predlagača, pa na taj način, korigovane odredbe postaju sastavni dio ovog Predloga zakona.

U pitanju su sljedeće pravno - tehničke korekcije:

U članu 6 u stavu 1 riječ „vjeroispovjesti” zamjenjuje se riječju „vjeroispovijesti”.

U članu 7 u stavu 3 potrebno je ispravno navesti, umjesto brojeva od 1- 4. alineje, u skladu sa Pravno-tehničkim pravilima za izradu propisa.

U članu 19 u stavu 2 riječi: „vjerske zajednice” zamjenjuju se riječima: „vjerska zajednica”.

U članu 28 u stavu 1 riječ „sprječava” zamjenjuje se riječju „sprečava”.

U članu 35 u stavu 1 poslije riječi „obezbjeduje” riječ „sredstava” zamjenjuje se riječju „sredstva”.

U članu 54 postojeće dvije rečenice sadržane u stavu 1 potrebno je razdvojiti u dva stava (stav 1 i stav 2), a dosadašnji stav 2 postaje stav 3, s obzirom da svaka rečenica u jednom članu treba da bude novi stav i da stav treba da počne novim redom.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određena je poslanica Žana Filipović, članica Odbora.

