

CRNA GORA
S K U P Š T I N A
Odbor za ljudska prava i slobode
Broj: 23-3/20-8/
EPA 87 XXVII
Podgorica, 28. decembar 2020. 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 Druge sjednice, održane 28. decembra 2020. godine podnosi Skupštini

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

Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, kao matični odbor, na Drugoj sjednici, održanoj 28. decembra 2020. godine razmotrio je PREDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O SLOBODI VJEROISPOVIJESTI ILI UVJERENJA I PRAVNOM POLOŽAJU VJERSKIH ZAJEDNICA, koji je podnijela Vlada Crne Gore.

Sjednici su prisustvovali predstavnik predlagača zakona- ministar pravde, ljudskih i manjinskih prava, predstavnici sledećih vjerskih zajednica u Crnoj Gori: Mitropolije crnogorsko-primorske, Islamske zajednice u Crnoj Gori, Nadbiskupskog ordinarijata Bar i Jevrejske zajednice Crne Gore, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore i određeni broj zainteresovanih poslanika, u skladu sa članom 55 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore. Na sjednici su učestvovali i savjetnica UN za ljudska prava i programska asistentkinja u NVO "Građanska alijansa".

Predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode Jovan Jole Vučurović je informisao o dva dopisa upućena Odboru za ljudska prava i slobode, 25. decembra 2020. godine, koji su prosljeđeni svim članovima Odbora.

Riječ je o Dopisu kojim je Crnogorska pravoslavna crkva zahtijevala učešće na sjednici Odbora za ljudska prava i slobode i Dopisu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore kojim je uputio apel Predsjedniku Odbora da na sjednicu pozove i predstavnike CPC na sjednicu.

Predsjednik Odbora je saopštio da je njegovo pravo da odluči koga će pozvati na sjednicu Odbora i da je pozvao predstavnike tradicionalnih crkava i vjerskih zajednica.

Članovi Odbora za ljudska prava i slobode iz Demokratske partije socijalista: dr Halil Duković, Vesna Pavićević, Mevludin Nuhodžić i poslanici DPS-a, koji su učestvovali u skladu sa članom 55 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore Aleksandra Vuković i Dragutin Papović na početku sjednice su reagovali proceduralno.

Član Odbora dr Halil Duković, koji je bio predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode u prethodna sva skupštinska saziva, saopštio je da je Odbor za ljudska prava i slobode kojim je predsjedavao bio prepoznat po zaštiti ljudskih prava i sloboda svih i po tome što ovaj Odbor nikada nikom nije uskraćivao prava, niti je nekom uskratio pravo na izražavanje mišljenja. Saopštio je da je stav DPS-a da bojkotuje rad Odbora koji treba da se bavi ljudskim pravima i slobodama, a na samom početku rada vrši diskriminaciju. Razlog zbog kojeg su danas na sjednici jeste značaj Zakona koji se tiče stuba crnogorske državnosti, a čije predložene izmjene i dopune su na dnevnom redu sjednice. I ubuduće će nastaviti da bojkotuju rad Odbora koji bi trebalo da štiti ljudska prava svih građana, a ne da vrši diskriminaciju bilo koga, po bilo kom osnovu. Smatra da svako ima pravo da saopšti svoje mišljenje, a time i predstavnici vjerske zajednice koja je tražila da prisustvuje sjednici Odbora.

U odgovoru Predjedniku Odbora Vučuroviću, poslanik Dragutin Papović je saopštio da su prilikom pripreme nacrtu zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica sve vjerske zajednice mogle dostaviti primjedbe i sugestije, a gotovo sve evidentirane vjerske zajednice učestvovala su na Tribini u okviru Javne rasprave početkom septembra 2015. godine u Podgorici.

Poslanik Mevludin Nuhodžić smatra da Odbor za ljudska prava ima obavezu da pojača transparentnost i unaprijedi dijalog. Takođe mora iskazati sekularni odnos prema vjerskom pitanju, jer ne postoji službena religija ili zvanični stav o religiji. Na sjednicu je bilo neophodno pozvati sve vjerske zajednice koje žele da učestvuju u dijalogu i da daju svoj doprinos.

Pošto se i vlast i opozicija zalažu za evropske vrijednosti neophodno je da se dobije i mišljenje Venecijanske komisije po ovom pitanju, kako bi na osnovu njega mogli otvoriti raspravu sa aspekta ljudskih prava, što su zahtijevali i ostali poslanici iz Demokratske partije socijalista navodeći da treba dati pauzu, odnosno prekid sjednice do dostavljanja Mišljenja Venecijanske komisije.

Prije utvrđivanja dnevnog reda, članovi Odbora iz Demokratske partije socijalista i poslanici DPS-a koji su se prijavili za učešće na sjednici u skladu sa članom 55 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore napustili su sjednicu.

Predstavnik predlagača, ministar pravde, ljudskih i manjinskih prava je saopštio:

- da se ne razmatra novi zakon, već se u manjem obimu mijenja Zakon o kojem je Venecijanska komisija već dala Mišljenje, kao i da ne postoji zakonski propis koji obavezuje državni organ da traži ovo mišljenje, pogoto kada se radi o izmjeni propisa za koji već postoji Mišljenje, a posebno ako se radi o propisu koji doprinosi poštovanju ranije upućenih preporuka Venecijanske komisije. Obavještenje Venecijanskoj komisiji predstavlja akt političke i pravne saradnje sa međunarodnim organizacijama i organima međunarodnih organizacija čija je Crna Gora članica. U tom smislu su, preko Kancelarije za evropske integracije i Ministarstva vanjskih poslova, obaviješteni svi relevantni međunarodni faktori, prije svega organizacije sa kojima Crna Gora ima ugovorni odnos, članstvo ili status kandidata za članstvo;

- da se Predlogom zakona rješavaju dva osnovna pitanja: da se uklone sporne norme koje se tiču imovine, jer je, kako je naveo, Parlamentarna skupština Savjeta Evrope, pošto je Venecijanska komisija dala svoje Mišljenje sa kritikama, saopštila da tim odredbama nije bilo mjesto u Zakonu;

- da je, razgovarajući sa vjerskim zajednicama prije 10-ak dana i sa različitim političkim subjektima, poboljšan tekst Predloga zakona;

- da su primjedbe Venecijanske komisije prihvaćene i unijete u tekst Predloga zakona, čime se kodifikuje Mišljenje Venecijanske komisije sadržano u paragrafima 41, 42, 55, 60, 64, 65, 66, 68, 69 i 78 Mišljenja Venecijanske komisije kojim se: traži izbjegavanje posebnog ad hoc postupka skovanog za konkretan slučaj, u ovom slučaju vjerske zajednice; obezbjeđivanje jednake zaštite svim učesnicima kao i u redovnom sudskom postupku; obaveza uključenosti sudske vlasti u odlučivanje, propisivanje višestepenog dokaznog postupka; propisivanje regularnog i detaljnog dokaznog postupka sa naglaskom na pravilo o teretu dokazivanja; propisivanje o upisu prava vlasništva u katastar nepokretnosti, kao o dokazu; propisivanje o pravilu o sticanju prava svojine održajem kao o dokazu; propisivanje zabrane promjene vlasničkog naslova prije donošenja konačne sudske odluke i druge;

- da je Venecijanska komisija u Mišljenju na Nacrt zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica navela da čl. 62, 63 i 64 nijesu jasni, da su dvosmisleni i da nije jasno šta se njima želi postići;

- da je predloženim izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica propisano da se nijedan upis i nijedno stečeno pravo bilo koje vjerske zajednice, novoosnovane ili postojeće, ne dovedu u pitanje. Evidencije, odnosno registri i svi dokumenti se preuzimaju u autentičnom obliku;

- da je na predlog vjerskih zajednica prihvaćeno da se uvede norma kojom se potvrđuje pravna snaga prethodno sklopljenih sporazuma između crkava i vjerskih zajednica, s jedne i države, s druge strane;

- da se obezbjeđuje da nema diskriminacije između crkava i vjerskih zajednica, uz napomenu da gotovo svaki evropski zakon predviđa postojanje tradicionalnih crkava i vjerskih zajednica, o čemu govori i Evropski sud za ljudska prava;

- da je predviđeno ono što postoji stotinama godina- klauzula zaštite ličnih imovinskih prava kojom je propisano da niko ne može biti lišen prava svojine bez zakonite odluke suda;

- kada je riječ o statusnom pravu, napravljena je razlika koju je kodifikovao Evropski sud za ljudska prava- prepoznaju se postojeće i novoosnovane crkve i vjerske zajednice, pri čemu je i izbjegnuta termin “tradicionalne” iako je isti legalan i prihvaćen u evropskom pravu, jer je i Evropski sud za ljudska prava u slučaju “Sveti manastiri protiv Grčke” iz 1994. godine ukazao da postoje tradicionalne, postojeće vjerske zajednice koje su u velikom broju evropskih država nastale prije nego su te moderne države osnovane;

- da statusna prava crkava i vjerskih zajednica nijesu redukovana, a katalog prava i sloboda vjerskih zajednica je unaprijeđen i proširen;

- da je predloženo da se član 12 Zakona mijenja i glasi: “U slučajevima premještanja, iznošenja iz države ili otuđenja dobara koja predstavljaju kulturnu baštinu Crne Gore, a na kojima pravo svojine ima vjerska zajednica, primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje zaštita kulturnih dobara.”, navodeći da ovaj ovaj postupak predviđa tri organa kada treba da se odluči o premještanju, iznošenju iz države ili otuđenju dobara koja predstavljaju kulturnu baštinu Crne Gore i to: Uprava za zaštitu kulturnih dobara daje mišljenje, zatim nadležna matična ustanova kulture daje mišljenje i nakon toga, Ministarstvo kulture obavezano tim mišljenjem donosi odluku, čime je zaštita kulturnih dobara koja su u vlasništvu vjerskih zajednica pojačana.

Predstavnik Crnogorsko primorske mitropolije je saopštio da Srpska pravoslavna crkva (SPC) i sve njene eparhije u Crnoj Gori smatraju da će izmjenama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica doći do napretka, jer se njima uklanjaju imovinsko-pravne teme i pojašnjavaju i razlikuju termini evidencije i registracije. SPC ne prepoznaje niti želi da njena imovina bude izvan evidencije poreskog sistema, katastra nepokretnosti ili bilo kog drugog segmenta pravnog prometa u Crnoj Gori. SPC podliježe zakonima države Crne Gore, upisana je u knjige države Crne Gore, ali crkvena imovina nije državna. Učesnici smo velikog časa demokratije i upoznajemo se sa osnovama prava – SPC djeluje, radi, živi, osniva imovinu u svojoj matičnoj državi Crnoj Gori i ne doživljava kao grijeh da se napravi distinkcija između toga šta je državna, a šta crkvena imovina. U Knjaževini i Kraljevini Crnoj Gori to je bilo jasno prepoznato u djelima Valtazara Bogišića i u onome što je dokumentovao svaki pismeni Crnogorac. Zaključio je da je SPC braneći svoja prava odbranila Ustav Crne Gore.

Predstavnik Islamske zajednice u Crnoj Gori naglasio je da je Islamskoj zajednici ostavljen veoma kratak rok za izjašnjavanje o Predlogu zakona, pogotovo ako se ima u vidu neophodne šire konsultacije koje je neophodno obaviti unutar organa Islamske zajednice. Resornom ministru dostavljeni su preliminarni predlozi i sugestije Islamske zajednice na Predlog zakona, koje su se odnosile na njenu specifičnost. Većina sugestija Islamske zajednice je prihvaćena – u Predlogu zakona inkorporirani su:

- institut Islamske zajednice – vakuf, koji je Islamskoj zajednici garantovan Berlinskim ugovorom iz 1878. godine,

- potvrda pravne snage Ugovora o uređenju odnosa od zajedničkog interesa između Vlade Crne Gore i Islamske zajednice u Crnoj Gori zaključenog 2012. godine,

- mogućnost izbora hrane u ustanovama koje pružaju kolektivne obroke u skladu sa vjerskim uvjerenjima,

- zaštita objekata vjerskog obrazovanja od eventualnog izvršenja, kao i

- samostalan izbor vjerskog poglavara.

Islamska zajednica izražava žaljenje zbog insistiranja na brisanju člana 38 Zakona jer je on služio kao garancija da se imovina vjerskih zajednica neće upisivati na pravna lica van Crne Gore. Takođe, žale jer se nije radilo na izdvajanju vjerskog od gradskog komunalnog groblja. Zaključio je da je identitet građana višeslojan, a da nekad dominiraju vjerski, nekad nacionalni, politički ili kulturološki identiteti, ali identitet pripadnosti zajedničkom prostoru prošlosti, sadašnjosti i budućnosti trebao bi biti svima nespornan. Mjerilo dobrog zakona je visok stepen saglasnosti svih činilaca prilikom donošenja zakona i društvena stabilnost kao rezultat primjene zakona.

Predstavnica Jevrejske zajednice Crne Gore je saglasna da je na sjednicu trebalo pozvati predstavnike Crnogorske pravoslavne crkve koja predstavlja narod koji se okupio ispred Skupštine Crne

Gore. Propuštena je prilika za pomirenje dvije strane koje mogu pomiriti samo njihovi vjerski poglavari. Svaka vjeroispovijest treba da uživa ista prava zagarantovana Ustavom, bez obzira na druge okolnosti kao što su brojnost vjernika ili sveštenstva.

Postavila je sledeća pitanja:

- Da li su izmjene i dopune Zakona usklađene sa pravnim poretkom, Ustavom Crne Gore i međunarodnim konvencijama koje je Crna Gora potpisala?
- Da li predložene izmjene dovode u ravnopravni položaj sve vjerske zajednice u pogledu registrovanja novih i u pogledu evidentiranja postojećih?
- Da li Predlog zakona obezbeđuje jednaka prava i obaveze za sve, na način da nijedna vjerska zajednica neće biti diskriminisana ili favorizovana?
- Da li je nekom odredbom Zakona o državnoj imovini iz 1999. godine propisano da su vjerski objekti i zemljište vjerskih zajednica u svojini države?
- Da li su i na koji način zaštićene zajednice koje su potpisale ugovor sa državom?

Izjavila je da ima razumjevanja za hitnost postupka i da je saglasna sa svim izmjenama koje su u skladu sa Ustavom. Zaključila je da su male vjerske zajednice veliko bogatstvo multietničke i sekularne Crne Gore.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je podsjetio da je stav Zaštitnika bio da je trebalo donijeti dva zakona što je saopšteno i predstavnicima Venecijanske komisije kada su pitali Zaštitnika za mišljenje o Predlogu zakona. Stav Venecijanske komisije nije bio da predlog treba promijeniti u tom dijelu koji se tiče tereta dokazivanja, već su naveli da nacionalnom zakonodavstvu ostavljaju da to pitanje riješi. U obrazloženju Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica navedeno je da se primjedbe Venecijanske komisije odnose na „obezbjeđenje elementarne jednakosti i vladavine prava ...“.

Međutim, nije bio problem u konstrukciji Zakona kao takvog, već u domenu njegovog izvršenja, što će i pored predloženih izmjena i dalje biti problem. Propuštena je velika šansa – među braćom su stvari mogle biti mnogo drugačije da su se vidjele suštinske primjedbe Crnogorske pravoslavne crkve upućene preko medija, a rekli su da smatraju da je 85% Predloga zakona prihvatljivo. Ključni dio priče je u domenu kako će se tumačiti pojedine odredbe zakona i to nije pitanje na koje odgovor može uvijek da zakonodavac, jer se nešto mora ostaviti i sudovima, odnosno organima koji budu sprovodili ovaj zakon. Što se tiče pitanja da li je diskriminatorno to što sa Srpskom pravoslavnom crkvom nije zaključen ugovor, a jeste sa drugima, pa se iz toga crpe prava i obaveze, podsjetio je na stav 11 Mišljenja Venecijanske komisije gdje se, između ostalog, navodi da ti sporazumi ne zamjenjuju obaveze koje nameće zakonodavstvo kao što je registracija, a do sada nije potpisan sličan sporazum sa Srpskom pravoslavnom crkvom i Crnogorskom pravoslavnom crkvom. Postavljeno je važno pitanje šta se dešava ako je neka odredba ugovora protivna zakonu, odgovor je da je to bi to bio ništavan ugovor. Sve vjerske zajednice u Crnoj Gori imaju ista prava i obaveze, a koje su tradicionalne, a koje nijesu, za to je potrebno uspostaviti kriterijume, kao što je urađeno u Hrvatskoj u predmetu *”Savez crkava “Riječ života” i ostali protiv Hrvatske”* gdje je izopštavanje određene vjerske zajednice da ne zaključi takav temeljni ugovor ili kašnjenje u zaključenju ugovora predstavljalo diskriminaciju. Ustanovljena je posebna Komisija pri Vladi Republike Hrvatske koja se odnosila po ovim pitanjima, ali nije odlučivala o tome ko jeste, a ko nije tradicionalni oblik vjerske zajednice, niti da o vremenskom kašnjenju odlučuje o svakom od ovih vjerskih zajednica. U dokumentu Venecijanske komisije iz 2004. godine navedeno je da vjerskim zajednicama koje žele da steknu status pravnog lica ne treba postavljati preteške birokratske ili bilo koje uslove da to i ostvare.

Savjetnica UN za ljudska prava je saopštila da je Visoka komesarka Ujedinjenih nacija u proteklih godinu dana pratila razvoj događaja u vezi sa Zakonom o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica i imali su priliku da se sastanu sa predsjednikom Vlade u vrijeme kad je bio u toku dijalog sa Srpskom pravoslavnom crkvom. Drago joj je što je čula da je ministar prihvatio inkluzivni dijalog, što bi bilo drago i Visokoj komesarki da čuje. Podsjetila je da su 2019. godine Ujedinjene nacije pisale svim državama članicama u vezi sa smjernicama koje je usvojio Savjet za ljudska prava, a odnose se na učešće građana, odnosno vjerske zajednice u javnim pitanjima. Učešće se dešava svuda, ali se uvijek može unapređivati, pa su Ujedinjene nacije ponudile smjernice i ta ponuda Vladi i državi Crnoj Gori je još uvijek na snazi.

Nakon uvodnih napomena predstavnika predlagača i rasprave u kojoj su takodje učestvovali poslanici, članovi Odbora, Jelena Božović, Albin Čeman, Miodrag Lekić, Odbor je **jednoglasno** (sa sedam glasova "za") **podržao** Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica i predlaže Skupštini **da ga usvoji**.

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:

У члану 5 Предлога закона којим се мијењају чл. 18 до 21, у измијењеном члану 18 став 2 алинеја 1 ријеч „уписију“ замјењује се ријечју „уписују“.

У члану 17 Предлога закона којим се у члану 49 послије става 1 додаје нови став, у новододатом ставу 2 ријеч „слкаду“ замјењује се ријечју „складу“, а ријеч „увјерењима“ замјењује се ријечју „увјерењима“.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određena je poslanica Jelena Božović, članica Odbora.

PREDSJEDNIK ODBORA
Jovan Jole Vučurović