



**ПРАВОСЛАВНА МИТРОПОЛИЈА
ЦРНОГОРСКО-ПРИМОРСКА**

П р а в н и с а в ј е т

Саборни Храм Христовог Васкрсења, ул. 19. децембра бр, ул II/4, Подгорица
тел. +382-69-550-405, otacvelibor@gmail.com

Бр. 123а

13. новембар 2019.г.

**ВЛАДА ЦРНЕ ГОРЕ
ПРЕДСЈЕДНИК ВЛАДЕ ДУШКО МАРКОВИЋ**

ПОДГОРИЦА

**П Р И М Ј Е Д Б Е
НА ПРЕДЛОГ ЗАКОНА О СЛОБОДИ ВЈЕРОИСПОВИЈЕСТИ ИЛИ
УВЈЕРЕЊА И ПРАВНОМ ПОЛОЖАЈУ ВЈЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА
У ЦРНОЈ ГОРИ**

На Предлог закона о слободи вјероисповијести или увјерења и правном положају вјерских заједница у Црној Гори, који је утврдила Влада Црне Горе на својој 121. сједници 16. маја 2019. године, подносимо Примједбе са одговорајућим предлозима.

Посебно указујемо на то да надлежно Министарство за људска и мањинска права и Влада Црне Горе ни прије утврђивања **Нацрта закона о слободи вјероисповијести 2015. године**, а ни од 2015. године до утврђивања **Предлога закона о слободи вјероисповијести или увјерења**

и правном положају вјерских заједница 2019. године нису покренули јавни, стални и институционални дијалог са Црквом и вјерским заједницама у Црној Гори о овом веома важном друштвеном питању.

Дана 30. јануара, 15. фебруара и 1. марта 2019. године **потпредсједник Владе и министар правде Зоран Пажин** је затражио састанке са представницима Митрополије Црногорско-Приморске и Епархије Будимљанско-Никшићке у Цетињском Манастиру на Цетињу. На његов захтјев, састанци су били затворени за јавност и без икакве информације за јавност. Званично смо од потпредсједника Владе и министра правде обавијештени да „*Влада разговара само са нама*” и да је то „*акт добре воље*”. Састанку од 30. јануара 2019. године су присуствовали **министар за људска и мањинска права, господин Мехмед Зенка** и **директорка Директората за односе са вјерским заједницама, госпођа Жана Филиповић**, али, осим протоколарних поздрава, нису имали посебне дискусије о будућем закону.

На сваком од ових састанака смо инсистирали на поштовању прописане процедуре за припрему закона у Црној Гори. Предлагали смо да се формира Радна група за припрему Нацрта закона у коју би, осим представника Владе, у складу са важећим прописима у Црној Гори, били укључени представници заинтересованих страна, експерата и невладиног сектора. Тај захтјев није прихваћен и упорно је одбијан. Званично смо обавијештени да не постоји Радна група за израду закона и да текст будућег закона припремају разна министарства. То је јавно саопштио и министар Зенка 6. јануара 2019. године на ТВ „Вијести”¹.

Имајући у виду ове наводе, **првенствено указујемо на то да се у овом случају ради о једином закону из области људских права и слобода у чијој припреми нису учествовали представници Цркве, вјерских заједница и других заинтересованих страна, експерата и невладиног сектора, тј. сви су били лишени тог права које им припада и на тај начин дискриминисани.** Из тог разлога, може се констатовати да је Предлог закона, заправо, једностранни, унилатерални текст Владе Црне Горе.

И 2015. године смо указивали, па и сада подсећамо, да Министарство за људска и мањинска права није припремило и

¹ ТВ Вијести, 6. јануар 2019.г., <http://www.vijesti.me/tv/zenka-samo-mcp-ne-ucestvuje-u-pripremi-nacrta-zakona>

предложило, нити је Влада Црне Горе усвојила **Стратегију и Акциони план за заштиту и начин остваривања права на слободу вјероисповијести или увјерења**, а била је дужна да то учини и то на исти начин као што је поступила у свим случајевима када су припремани законски текстови, а посебно у области основних људских права и слобода.

До дана данашњег нисмо примили одговор Министарства за људска и мањинска права на **Примједбе на Нацрт закона о слободи вјероисповијести** које смо благовремено, током јавне расправе о Нацрту закона 2015. године, доставили Министарству за људска и мањинска права. Наше Примједбе нису ни разматране у **Извјештају са јавне расправе**, који је, са скоро четири године закашњења, објављен тек уз Предлог закона 2019. године. Митрополија Црногорско-Приморска и Епархије Будимљанско-Никшићка, Захумско-Херцеговачка и Милешевска у истом Извјештају нису ни поменуте као субјекти који су учествовали у јавној расправи без обзира на чињеницу да су надлежном Министарству благовремено доставиле своје Примједбе у писаној форми, о чему постоји доказ.

Предлог закона је настао уз обилато кршење прописане процедуре за припрему закона и на то смо више пута указивали. Извјештај са јавне расправе садржи нетачне податке. Наиме, у Извјештају је наведено да су округли столови о Нацрту закона одржани 7. септембра 2015. године у Бијелом Пољу и 10. септембра 2015. године у Котору, а то није тачно.

Нацрт закона је утврђен 2015. године, а Предлог закона 2019. године. У јавној расправи 2015. године је учествовало око 5000 субјеката, који су надлежном Министарству у писаној форми доставили своје примједбе, предлоге и сугестије. Министарство за људска и мањинска права је било дужно да на све примједбе, предлоге и сугестије из јавне расправе одговори у Извјештају са јавне расправе, али то није учињено.

Циљ и намјена Предлога закона

Имајући у виду да је Предлог закона једностранни, унилатерални акт Владе Црне Горе поставља се питање: **да ли се овим и оваквим актом**

заиста жели уредити начин остваривања и заштита права на слободу вјероисповијести или увјерења? Или је у питању нешто друго?

Одговор на ово питање најприје треба потражити у јавним изјавама званичника Владе Црне Горе, јер су они, управо због чињенице да је ријеч о унилатералном акту Владе, дали свој одговор. Осталим субјектима (представницима Цркве, вјерских заједница, невладиног сектора и експертима) није омогућено да учествују у том процесу на прописани начин, јер су били дискриминисани и противправно искључени из поступка припреме Предлога закона.

Предсједник Владе Црне Горе Душко Марковић, је, одмах по утврђивању Предлога закона на 121. сједници Владе 16. маја 2019. године, поред осталог, изјавио да предложени закон *„представља завршни корак на историјском путу културне еманципације Црне Горе”*² и да *„држава штити имовину и културно благо које припада свим грађанима и обезбјеђује да закони Црне Горе једнако важе за све на читавој њеној територији”*.³ Судаћи по овој изјави предсједника Владе, Предлог закона о слободи вјероисповијести или увјерења и правном положају вјерских заједница је само средство и пут да се дође до циљева који немају никакве везе са начином остваривања и заштитом права на слободу вјероисповијести или увјерења. Изјава предсједника Владе у вези утврђивања Предлога закона 16. маја 2019. године није у складу са наводима из **Програма рада Владе за 2019. годину**, јер у њему није помињано питање имовине Цркве и вјерских заједница у Црној Гори. Умјесто тога, наведено је да ће се *„овим законом уредити питање односа државе и вјерских заједница у складу са европским стандардима”*.⁴

Да утврђивање Предлога закона од 16. маја нема много везе са правом на слободу вјероисповијести или увјерења види се и из званичне изјаве коју је, у име Владе Црне Горе, истог дана дала **Жана Филиповић**, директорка **Директората за односе са вјерским заједницама у Министарству за људска и мањинска права**. На званичној и редовној Владиној конференцији за штампу госпођа Филиповић је, поред осталог,

² Предлог Владе Црне Горе закона о слободи вјероисповијести, портал Радио слободна Европа, 16. мај 2019.г., <https://www.slobodnaevropa.org/a/29945931.html>, 28. мај 2019.г.

³ Исто

⁴ Програм рада Владе Црне Горе за 2019. годину, званична интернет страница Владе Црне Горе, http://www.gsv.gov.me/spi/Program_rada_Vlade, 26. мај 2019.г.

изјавила да је „ријеч о веома значајном правном акту, којим се утврђују важна питања културног идентитета грађанске Црне Горе”.⁵

Даље, јавност је обавијештена да се „овим законом на јасан и транспарентан начин рјешава питање државне имовине”⁶ и да оваквим законом „држава штити имовину и културно благо које припада свим грађанима и обезбјеђује да закони Црне Горе важе једнако за све на читавој територији наше државе”.⁷ И из других изјава чланова Владе се види да се Предлог закона првенствено тиче имовине Цркве и вјерских заједница, а не права на слободу вјероисповијести или увјерења.⁸

Из јавних изјава представника Владе од 16. маја до данас се јасно закључује да циљ доношења закона није регулисање права на слободу мисли, савјести и вјероисповијести него је закон о том универзалном људском праву само средство да се, првенствено од Православне Цркве као најбројније, одузму сви православни храмови и непокретна црквена имовина која је изграђена и законито стечена до 1918. године. Намјера у овом случају је да се одузимање имовине Цркве и вјерских заједница изврши по француском револуционарном моделу с краја XVIII вијека, а противно свим међународно-правним актима који јемче и штите сва универзална људска права, па и право својине. То се види и из изјаве министра за људска и мањинска права Мехмеда Зенке, од 6. јануара 2019. године „да се спрема решење да се држави врати имовина која јој је припадала до 1920. године”.⁹ Потпредсједник Владе, господин Милутин Симовић, је у вези Предлога закона изјавио да је „дошао тренутак да се питање црквене имовине мора ријешити”¹⁰, а да се читав подухват објасни наводном „усаглашеношћу са европским законодавством”.¹¹ Предсједник Црне Горе Мило Ђукановић, је, након утврђивања Предлога закона од стране Владе Црне Горе, на политичком

⁵ Влада утврдила Предлог закона о слободи вјероисповијести или увјерења и правном положају вјерских заједница, званична интернет страница Владе Црне Горе, <http://www.mmp.gov.me/vijesti/199422/Izjava-generalne-direktorke-Direktorata-za-odnose-sa-vjerskim-zajednicama-u-Ministarstvu-za-ljudska-i-manjinska-prava-zane-Filip.html>, 26. мај 2019.г.

⁶ Исто

⁷ Исто

⁸ М. Симовић, ”Ријешимо питање имовине”, ”Дан”, 21. и 22. мај 2019.г., стр. 8

⁹ ТВ Вијести, 6. јануар 2019.г., <http://www.vijesti.me/tv/zenka-samo-mcp-ne-ucestvuje-u-pripremi-nacrta-zakona>

¹⁰ Дневни лист ”Дан”, 21. мај 2019. године, стр. 8

¹¹ Исто

скупу ДПС у Никшићу врло конкретно навео своје виђење функције и циља Предлога закона и нагласио да „СПЦ жели да чува свој вјерски монопол у Црној Гори како би опструирала успостављање правне државе и да и даље настави да користи оно што њој, сагласно правном систему Црне Горе, не припада”.¹² И други субјекти у друштву овај акт препознају као средство за решавање имовинских питања, а не права на слободу вјероисповијести или увјерења.

Питање државне имовине у Црној Гори је регулисано **Уставом Црне Горе**¹³ и **Законом о државној имовини**.¹⁴ Није тешко наћи одговор на питање да ли се Законом о слободи вјероисповијести или увјерења и правном положају вјерских заједница може, кршењем Устава, Закона о државној имовини и ратификованих међународно-правних споразума, регулисати питање државне имовине.

Венецијанска комисија је, у свом Мишљењу бр. 953/2019 од 24. јуна 2019. године (даље: Мишљење), нагласила да је постоји потреба да све „контраверзе” око наводног претходног одржавања округлих столова, буду отклоњене тако што ће бити обављене „инклузивне и ефикасне консултације са јавношћу, укључујући представнике вјерских заједница”. Сходно Мишљењу Венецијанске комисије, „Влада Црне горе треба да успостави овај јавни дијалог, без обзира на могуће тешкоће, јер је то услов да би се постигао што је могуће већи степен сагласности о свим питањима која овај Предлог закона регулише”.¹⁵

Од једног до другог наслова закона

Нацрт закона од 2015. године је носио наслов - **Нацрт закона о слободи вјероисповијести**. Предлог закона од 2019. године носи наслов - **Предлог закона о слободи вјероисповијести или увјерења и правном положају вјерских заједница**. У образложењу, које је објављено уз Предлог закона, не постоји објашњење због чега је и под којим

¹² М. Ђукановић, „Најавио отимање имовине, подржао Дедеића”, „Дан”, електронско издање, 9. јуни 2019.г., <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Vijest%20dana&clanak=699785&datum=2019-06-09>

¹³ Устав Црне Горе, „Службени лист Црне Горе”, бр. 1/2007

¹⁴ Закон о државној имовини, „Службени лист Црне Горе”, бр. 21/2009

¹⁵ Venice Commission, Montenegro - Opinion on the Draft Law on Freedom of Religion or Belief and Legal Status of Religious Communities, CDL-AD(2019)010, Strasbourg, 2019, пар. 24 и 78

околностима дошло до промјене наслова Предлога закона у односу на Нацрт закона.

Влада Црне Горе је у свом **Програму рада за 2019. годину**¹⁶, за други квартал, најавила Предлог закона о слободи вјероисповијести, а не Предлог закона о слободи вјероисповијести или увјерења и правном положају вјерских заједница. Не постоји објашњење представника Владе због чега је 16. маја 2019. године утврђен Предлог закона чији наслов није у складу са Програмом рада Владе за 2019. годину.

У односу на наслов Нацрта закона од 2015. године, Предлог закона од 2019. године је проширен и правом на слободу увјерења и правним положајем вјерских заједница.

Из наслова Предлога закона се уочава мањкавост и проблематичност приступа, који је приказало Министарство за људска и мањинска права предлагањем, а потом и Влада Црне Горе утврђивањем Предлога закона. Наиме, право на слободу вјероисповијести је, без сумње, повезано са правним положајем цркава и вјерских заједница и то није спорно. Али, са којим организацијама је повезано право на слободу увјерења за које се, судећи по наслову Предлога закона, претпоставља да ће бити регулисано овим правним актом који се налази у фази Предлога закона?

И лаику је јасно да „*вјероисповијест*” и „*увјерење*” нису исти појмови односно да се ради о различитим појмовима и различитим људским правима. Право на слободу вјероисповијести и право на слободу увјерења се остварују на индивидуалном и колективном нивоу. Право на слободу вјероисповијести се на колективном нивоу остварује кроз цркве, вјерске заједнице, вјерске организације, конфесионалне организације и друге религијске организације. Право на слободу увјерења се на колективном нивоу остварује кроз све друге видове нерелигијских организација или заједница увјерења попут атеистичких, агностичких, философских и сличних организација које нису вјерске или религијске. Ни у ком случају се не могу на исти начин третирати нерелигијске организације и вјерске заједнице. Такође, никако се не могу поистовјећивати нерелигијске и невладине организације, а управо је тако поступљено у Предлогу закона.

Из наслова Предлога закона је јасно да правни положај организација по основу права на слободу увјерења уопште није регулисан на колективном нивоу. То потврђује и садржај Предлога закона.

¹⁶ Програм рада Владе Црне Горе за 2019. годину, званична интернет страница Владе Црне Горе, http://www.gsv.gov.me/spi/Program_rada_Vlade, 26. мај 2019.г.

Министарство за људска и мањинска права и Влада Црне Горе никада нису отворили демократску, јавну и стручну дебату у вези дилеме која се односи на то да ли је боље да се једним законом регулише начин остваривања права на слободу вјероисповијести и правни положај цркава и вјерских заједница, а другим законом право на слободу увјерења и правни положај нерелигијских организација. Јавност нема одговор зашто се Влада определијелила да та два различита питања регулише једним законом?

Друштвена, а ни стручна јавност још увијек не знају шта аутори Предлога закона у појмовном смислу подразумевају под *"нерелигијским организацијама"* које представљају институционалне облике у остваривању права на слободу увјерења на колективном нивоу. То, у сваком случају, нису невладине организације чији је правни положај већ уређен Законом о невладиним организацијама.¹⁷ Из наслова Предлога закона се види да нерелигијске организације уопште неће моћи да стекну правни субјективитет. Исти је случај и са правима грађана - чланова тих организација. Они, по замисли аутора Предлога закона, а судећи по наслову Предлога закона, неће моћи да остварују своје право на слободу увјерења у колективном аспекту.

У Црној Гори постоји груба подјела на Владин и невладин сектор, на Влади и невладине организације. Цркве и вјерске заједнице су одвојене од државе и представљају специфичну уставну категорију. „По дубини“, њихов правни положај у другим законима није адекватно регулисан. Постоји читав сет закона и подзаконских аката који, мање или више регулишу њихов положај, али не улазећи у смисао и значај цркава и вјерских заједница као правних лица *sui generis* које имају грађанско-правни субјективитет односно нису субјекти јавног права.

Није познато да ли уопште у Црној Гори постоји нека нерелигијска организација која је формирана по основу права на слободу увјерења попут атеиста, агностика или сличних, али то не значи да неће бити формиране у будућности. С друге стране, цркве и вјерске заједнице на овим просторима постоје вјековима, дио су друштвене реалности и дубоко су utkане у лични и колективни живот грађана у Црној Гори. Црквама и вјерским заједницама припада највећи број грађана Црне Горе и то је неспорна чињеница.

Није спорно да се подједнако и са максималном посвећеношћу мора јемчити и штитити и право на слободу вјероисповијести и право на

¹⁷ Закон о невладиним организацијама, "Службени лист Црне Горе", бр. 39/2011, 37/2017

увјерење сваком грађанину, а то значи држављанима Црне Горе, странцима са привременим или сталним боравком у Црној Гори, али и апатридима. **У правно-техничком нормативном изразу, имајући у виду друштвену стварност у Црној Гори, право на слободу вјероисповијести је боље регулисати једним, а право на слободу увјерења другим законом, а не једним истим актом, како се то покушава Предлогом закона.** Управо због велике разлике између цркава и вјерских заједница и тзв. нерелигијских организација или заједница увјерења која постоји у друштвеној реалности Црне Горе.

Ове мањкавости је у значајној мјери констатовала и Венецијанска комисија у свом Мишљењу. Наиме, у Мишљењу је наведено да *„одређени број одредби из Предлога закона у првом поглављу које се баве кључним аспектима у организованог живота у заједници у овој области не спомињу експлицитно „заједнице увјерења” или „друге организације засноване на увјерењима људи већ се искључиво односе на вјерске заједнице”*.¹⁸

Сваком иоле озбиљном правнику већ сусрет са насловом Предлога закона јасно указује да он принципијелно није добро формулисан и да се мора измијенити.

Непромијењена систематика и допуњен садржај закона

Док је наслов Предлога закона измијењен без образложења, његова систематика је, у односу на Нацрт закона од 2015. године, остала иста, а управо је на том плану, поред осталог, требало извршити промјене. Предлог закона се, поред наслова, састоји од шест глава и то: **основне одредбе, регистрација и евиденција вјерских заједница, права вјерских заједница и њихових вјерника, вјерска поука и вјерске школе, казнене одредбе и прелазне и завршне одредбе.**

Систематика Предлога закона није усаглашена са важећим **Правно-техничким правилима за израду прописа у Црној Гори**¹⁹ којим је, у погледу систематике закона који се припрема, прописано да се *„садржина закона разврстава систематизовањем одредби по њиховој сродности, према сљедећем распореду: а) основне одредбе; б) централне одредбе; ц) казнене одредбе; д) прелазне одредбе, и е) завршне одредбе”*.

¹⁸ Venice Commission, par. 25

¹⁹ Правно-техничка правила за израду прописа, "Службени лист Црне Горе", бр. 2/2010

Ово је јединствен случај у изради прописа у Црној Гори да један Предлог закона, умјесто једног, има три поглавља са централним одредбама од којих је, како изгледа, „најцентралније” поглавље са казним одредбама.

Предлог закона због наведеног разлога мора бити усклађен са Правно-техничким правилима за израду прописа у Црној Гори.

У односу на Нацрт закона од 2015. године, Предлог закона има 65 чланова, односно 10 чланова више од Нацрта. Највећи дио одредби из Нацрта закона од 2015. године се нашло у Предлогу закона од 2019. године. При том, члановима из Нацрта закона је само мијењано мјесто у Предлогу закона, а да ништа суштински битно није промијењено, поправљено или унапријеђено.

Основне одредбе

Из садржаја Предлога закона се види да питању начина остваривања и заштите права на слободу увјерења у индивидуалном и колективном аспекту уопште није посвећена пажња. Појам „увјерење” се помиње 16 пута у наслову и тексту Предлога закона (чланови 3, 4, 13, 14, 28, 29, 52 и 58 Предлога закона). Из текста Предлога закона се уопште не може закључити шта се подразумијева под увјерењем и правом на слободу увјерења. И Венецијанска комисија је, у свом Мишљењу, утврдила да тзв. заједнице увјерења нису регулисане Предлогом закона.²⁰ Иако је наведено да је ријеч о закону који уређује и питање права на слободу увјерења, организације које би грађани формирали по основу права на слободу увјерења би имале статус невладиних организација (члан 29 Предлога закона) и то по Закону о невладиним организацијама.

У односу на Нацрт закона од 2015. године, у Предлогу закона од 2019. године су исправљене одређене одредбе које су се тичале обавезе вјерских заједница о обавјештавању Владе о избору вјерских поглавара прије њиховог избора (члан 4 став 3 Нацрта закона од 2015. године), забране политичког дјеловања вјерских заједница и злоупотребе вјерских осјећања у политичке сврхе (члан 7 став 3 Нацрта закона од 2015. године), забрани употребе назива друге државе и њених обиљежја у називу вјерске заједнице, о обавези достављања свих текстова о вјерском учењу државном органу (из члана 16 Нацрта закона од 2015. године) и слично.

²⁰ Venice Commission, par. 25

Бројне одредбе из Нацрта закона од 2015. године су премјештене на друга мјеста у Предлогу закона од 2019. године без икаквог логичког реда. Имајући у виду нетранспарентност поступка припреме Предлога закона из 2019. године, немогуће је избјећи закључак да је циљ таквог поступања срачунат на изазивање забуне код субјеката који ће се бавити Предлогом закона.

У Предлогу закона од 2019. године су извршене одређене стилске и језичке промјене које суштински не значе много или готово да не значе ништа. На примјер, израз „вјерски радник” из члана 4 став 2 тачка 2 Нацрта закона од 2015. године је замијењен изразом „вјерско особље” у члану 7 став 3 тачка 2 Предлога закона од 2019. године. Или, израз „територијална конфигурација вјерске заједнице” из члана 11 Нацрта закона од 2015. године је замијењен изразом „подручје регистрације или евиденције вјерске заједнице” у члану 25 Предлога закона од 2019. године. Израз „сједиште (вјерске заједнице) у иностранству” из члана 17 Нацрта закона од 2015. године је замијењен изразом „вјерски центар” у члану 23 Предлога закона од 2019. године. Има и других сличних примјера.

Члан 1 Предлога закона

Чланом 1 став 1 Предлога закона је предвиђено да је слобода мисли, савјести и вјероисповијести зајемчена Уставом и потврђеним и објављеним међународним уговорима, али да се остварује у складу са овим законом. Опште је правило у правном поретку Црне Горе да се начин остваривања људских права и слобода регулише законом, те, у том смислу, ова одредба упућује на то да се начин остваривања слободе вјероисповијести регулише управо одредбама Предлога закона. Питање је: Да ли се начин остваривања права на слободу вјероисповијести регулише *искључиво* одредбама тог закона или и одредбама других закона којим се регулишу и друге области друштвеног живота које су повезане са овим правом и положајем Цркве и вјерским заједница? Мора се имати у виду да је Венецијанска комисија у свом Мишљењу навела да „*постојање законодавства није предуслов да појединци уживају основна права која су зајамчена међународним уговорима о људским правима и уставним одредбама*”²¹ и истакла да изложену одредбу не треба схватити и примјењивати у смислу да појединци имају једино и искључиво конкретна права наведена у овом Предлогу закона, јер би се тиме извршило

²¹ Исто, пар. 26

недозвољено ограничавање уставних гарантија и одредби међународних конвенција.

Предлог закона, већ од своје прве одредбе, не испуњава своју основну сврху - да у демократском друштву омогући широко остваривање свих аспеката права на слободу вјероисповијести. Треба имати у виду да су у Смјерницама ОЕБС/ОДХИР-а за оцјену законодавства које се односи на религију или уверење међу основне вриједности на које упућују међународни стандарди слободе вјероисповијести увршћене толеранција и поштовање. У односу на то треба процјењивати законодавство, али и имати у виду да је у савременом свијету пука толеранција недовољна и да се тежи ка постизању истинског поштовања. Штавише, такав приступ у Предлогу закона од почетне одредбе сугерише да постоји намјера да се правним путем наметне својеврсно ограничење уживања сваког аспекта права на слободу вјероисповијести чији начин остваривања није регулисан одредбама овог Предлога закона.

У смислу изложеног закључка, потпуно неодрживо дјелује и одредба става 2 истог члана према којој држава гарантује несметано остваривање слободе вјероисповијести. Наиме, управо недозвољено сужавање поља остваривања права на слободу вјероисповијести указује да остваривање овог људског права није несметано. Напротив, низом одредби Предлога закона је, на примјер, изричито предвиђен велики број недопустивих ограничења, чиме се стварају сметње за остваривање права на слободу вјероисповијести.

Члан 3 Предлога закона

Члан 3 Предлога закона садржи одредбу о дозвољеним ограничењима слободе испољавања вјере или увјерења која морају бити *„неопходна у демократском друштву”* и *„у интересу јавне безбједности, заштите јавног поретка, здравља или морала или заштите права и слобода других”*, при чему *„мјера ограничења мора бити сразмјерна легитимном циљу”* и то тако што се неће примјењивати строжа мјера ограничења *„ако се исти циљ може постићи блажом мјером”*. Одредба из члана 3 Предлога закона није у складу са Смјерницама ОЕБС/ОДХИР-а од 2014. године²², јер ограничење слободе испољавања вјере или увјерења обавезно мора бити прописано законом. Такође, у члану 3 Предлога закона не постоји одредба да ограничење не смије бити уведено са циљем

²² Смјернице ОЕБС/ОДХИР-а од 2014. године, Први дио, пар. 5, као и пар. 6, 7, 8 и 9

дискриминације нити примијењено на дискриматоран начин. Ово је посебно важно будући да се у Смјерницама од 2014. године²³, као и у Смјерницама ОЕБС/ОДХИР-а од 2004. године²⁴, на више мјеста понавља да је неопходно да све обавезе и посебни услови које државе прописују за вјерске заједнице и њихове чланове, нарочито у погледу регистрације и стицања правног субјективитета, морају бити у складу са општом, законском нормом о ограничењу људских права.

Имајући у виду да Предлог закона не одређује експлицитно цркве и вјерске заједнице као субјекте слободе вјероисповијести, у осталим одредбама у којим се начелно регулише њихово дјеловање, Предлог закона уводи ограничење њиховог дјеловања које није у сагласности са дозвољеним основама и лимитима ограничења права на слободу вјероисповијести.

Чланови 4 и 5 Предлога закона

Садржину права на слободу вјероисповијести уређују члан 4 став 2 и члан 5 Предлога закона. Важно је истаћи да су изложене одредбе сročене тако да сугеришу намјеру *таксативног* навођења свих аспеката слободе вјероисповијести, што из њеног дјелокруга искључује поједине важне сегменте, као што су, примјера ради, стварање и одржавање одређених вјерских институција, аутономија тих институција, поштовање празника итд.

Члан 6 Предлога закона

У одредби из члана 6 Предлога закона је „*вјерска заједница*” дефинисана као „*непрофитно, добровољно удружење лица исте вјероисповјести, које се оснива ради јавног или приватног испољавања вјере (...)*”. Овдје је употребљен израз по коме се вјерска заједница „*оснива*”, а што указује да се под вјерским заједницама подразумијевају само оне које ће се основати, а не и оне које су већ основане и које вјековима постоје у Црној Гори. **Због тога је неопходно да се дода да се под вјерским заједницама у смислу одредби закона подразумијевају првенствено оне „вјерске заједнице које постоје и које су признате у Црној Гори до дана ступања на снагу овог Закона”.** Такву дефиницију

²³ Исто, пар. 21, 32, 33 и 36

²⁴ Смјернице ОЕБС/ОДХИР од 2004. године, Први дио и Други дио - одјељак ”Г”

вјерских заједница садрже и Смјернице ОЕБС/ОДХИР-а од 2014. године прописијући да „*религијске или вјерске организације представљају религијске или вјерске заједнице које су признате као независна правна лица у националном правном систему*”²⁵. У Мишљењу Венецијанске комисије је указано да „непрофитни” карактер вјерских заједница, који је дефинисан у члану 6 Предлога закона, не треба схватити као забрану (осталих) „*свих активности које обезбјеђују приходе, јер би функционисање вјерских заједница тиме било угрожено, а право на слободу вјероисповјести ограничено*”.²⁶ Такође, Венецијанска комисија је навела да, будући да су облици „испољавања вјере” детаљно дефинисани чланом 4 став 2 Предлога закона, термин „вјерски послови” из члана 6 Предлога закона уноси забуну и ствара правну несигурност због чега треба да буде брисан.²⁷

У одредби из члана 6 Предлога закона посебну пажњу привлачи одређење према коме се вјерска заједница „оснива” у одређеном циљу. Употреба те ријечи јасно сугерише да се у Предлогу закона не прихвата чињеница да поједине цркве и вјерске заједнице у Црној Гори имају вишевијековни континуитет правног субјективитета и дјеловања, односно да, сходно и одлукама Европског суда за људска права у Стразбуру, традиционално постоје у виду организованих вјерских структура. Уочљива је намјера предлагача закона да њихов правни субјективитет, усвајањем Предлога закона, поништи, а што јасно долази до изражаја у одредбама о регистрацији и евиденцији вјерских заједница. Дакле, и кроз ту одредбу јасно је да је *ratio legis* Предлога закона неоправдано ограничавање слободе вјероисповијести.

Члан 7 Предлога закона

Чланом 7 став 1 Предлога закона је предвиђено да вјерске заједнице представљају цркве, заједнице вјерника и остале институционалне облике вјерског деловања. Једино је у овој одредби Предлога закона коришћен појам „црква”. **За Митрополију и епархије СПЦ у Црној Гори, као и за већину других цркава, није прихватљиво да се из назива и текста одредби Предлога закона скоро изостави тако суштински важан појам, који је својствен црквеном самоодређењу. Изостављање појма**

²⁵ Смјернице ОЕБС/ОДХИР-а од 2014. године, пар. 11 и 17

²⁶ Venice Commission, пар. 29

²⁷ Исто

„црква” јасно сугерише и изостанак толеранције и поштовања према субјектима на које ће се закон односити. Штавише, из Предлога закона се јасно закључује да не постоји намјера да се, макар и термилошки, уважи постојање различитих форми у којима делују Црква и вјерске организације. На тај начин се намеће њихово својеврсно обезличавање.

У члану 7 став 2 Предлога закона се нормира да је вјерска заједница слободна у вршењу вјерских обреда и вјерских послова. Наведена одредба Предлога није нормативно разрађена у другим одредбама у складу са својим основним смислом, јер вјерске заједнице нису потпуно слободне у вршењу вјерских обреда и вјерских послова (обавеза пријављивања вјерских обреда, могућност одузимања права својине над вјерским објектима и другим непокретностима црква и вјерских заједница, уплитање државних органа у вјерско школство итд.).

У члану 7 став 3 тачка 3 Предлога закона је прописано да „*вјерска заједница слободно одлучује о правима и обавезама својих вјерника, под условом да не омета њихову вјерску слободу*”. Израз „*ометати вјерску слободу*” није довољно прецизан и може довести до забуне и проблема у примјени. Наведени израз не представља уобичајен *terminus technicus* јуриспруденције. Слобода вјере није неограничена и то посебно долази до изражаја у контексту права вјерске заједнице да прописује права и обавезе својих вјерника које они слободно прихватају. **Због тога је неопходно да се израз „ометају” замијени изразом „крше” (вјерску слободу вјерника).**

Члан 8 Предлога закона

Правни оквир дјеловања црква и вјерских заједница је уређен је одредбама неколико чланова Предлога закона. Према члану 8 став 1 Предлога закона, вјерска заједница делује у складу са правним поретком Црне Горе, јавним редом и моралом. Изложена одредба недопустиво ограничава право на слободу вјероисповјести, а на то је у свом Мишљењу упутила и Венецијанска комисија. Наиме, према Мишљењу Венецијанске комисије, ова одредба претпоставља да је правни поредак Црне Горе у складу са правом на слободу вјероисповијести које је гарантовано Уставом и међународним уговорима о људским правима, као и да је, у односу на ограничења из члана 3 став 1 Предлога закона, преширока, јер, иако су јавни ред и морал легитимни циљеви ограничавања слободе вјероисповијести, они нису постављени тако да буду неопходни у

демократском друштву.²⁸ Такав пропуст је последица јасне намјере предлагача да цркве и вјерске заједнице не одреди као субјекте слободе вјероисповијести и предствља још један од доказа да је основни *ratio* Предлога закона, уместо лакшег остваривања, заправо, својеврсно ограничавање слободе вјероисповијести.

У члану 8 став 2 Предлога закона је прописано да *„дјеловање вјерских заједница не смије бити уперено против других вјерских заједница и вјероисповијести, нити на штету других права и слобода вјерника и грађана”*. И у овом случају је у питању недовољно прецизан израз: *„не смије бити уперено против других вјерских заједница и вјероисповијести”*. То је посебно важно ако се има у виду контекст доктринарних и догматских разлика које неспорно вјековима постоје између различитих вјерских заједница и вјероисповијести и на које се врло често указује у вјерском дјеловању, али оне не узрокују сукобе. Венецијанска комисија је у свом Мишљењу истакла да, сходно члану 9 Европске конвенције о основним људским правима и слободама, *„право на испољавање вјере подразумева право да се увјери комисија у сопствено учење као и право да се промијени нечија вјера или увјерење”*, због чега је препоручила да се ограничење из члана 8 став 2 Предлога закона ограничи *„само на активност насилног тј. агресивног прозелитизма”*.²⁹

Наведену одредбу треба избацити, као и одредбу из става 1 истог члана којом је прописано да *„вјерска заједница дјелује у складу са правним поретком Црне Горе, јавним редом и моралом”*, јер су сви субјекти, укључујући и вјерске заједнице, дужни да дјелују у складу са правним поретком државе у којој се налазе.

Чланови 9 и 10 Предлога закона

Однос између државе и вјерских заједница је регулисан одредбама чланова 9 и 10 Предлога закона. Евидентно је да кооперативна одвојеност државе од цркава и вјерских заједница у одредбама Предлога закона није досљедно развијена и разрађена. Предлог закона у низу одредби одступа од сарадње између државе са црквама и вјерским заједницама. То је видљиво већ и на основу одредбе из члана 10 Предлога закона према којој се поједина питања од заједничког интереса за Црну Гору и једну или

²⁸ Исто, пар. 27

²⁹ Исто, пар. 28.

више вјерских заједница могу уредити уговором, који закључују Влада Црне Горе и вјерске заједнице. Овој одредби не само да недостаје регулисање и прецизирање правне природе, снаге и поступка закључења таквих уговора, као и односа између закона и њих, већ је примјетно изостављање и одређења према коме се такви уговори не смију закључивати у дискриминаторном циљу, нити онемогућити да се њима уводи неједнакост између цркава и вјерских заједница.

Члан 12 Предлога закона

У члану 12 Предлога закона је прописано да добра на којима вјерска заједница има право својине или право коришћења, а која представљају културну баштину Црне Горе, *„не могу бити отуђена, премјештена или изнијета из државе без сагласности Владе”*. У следећем ставу стоји одредба: *„Прије доношења одлуке из става 1 овог члана, Влада ће затражити мишљење вјерске заједнице”*. Наведена материја је већ регулисана међународним конвенцијама и **Законом о заштити културних добара Црне Горе**.³⁰ Осим тога, не може се мимо и против воље власника или држаоца културног добра одлучивати о питањима из члана 12 Предлога закона, јер је у таквим ситуацијама неопходна сагласност власника или држаоца, а не његово *„мишљење”*. Осим тога, у правном систему Црне Горе, право коришћења више не постоји сходно **Закону о својинско-правним односима**³¹, јер је ријеч о анахроној и званично напуштеној тековини социјалистичког друштва и правног система у којем је негирао право својине свакоме осим држави.

Члан 14 Предлога закона

Према члану 14 Предлога закона, забрањен је сваки вид посредне или непосредне дискриминације, али је нужно додати да се неће сматрати дискриминацијом поступање свештеника и вјерских службеника када износе догматске или доктринарне ставове и моралне вриједности из вјерског учења цркава или вјерских заједница којима припадају.

³⁰ Закон о заштити културних добара, ”Службени лист Црне Горе”, бр. 49/2010, 40/2011, 44/2017, 18/2019

³¹ Закон о својинско-правним односима, ”Службени лист Црне Горе”, бр. 19/2009

Члан 15 Предлога закона

У основним одредбама Предлога закона је садржана и одредба из члана 15 према којој се прикупљање и обрада података о вјероисповијести или увјерењу појединаца или група врши у складу са законом којим се уређује заштита података о личности. У правном поретку Црне Горе, закон којим се уређује заштита података о личности је **Закон о заштити података о личности**.³² Тим законом је уређен низ института у вези са заштитом података о личности. Уважавајући потребу заштите података о личности, нарочито података о вјероисповијести, указујемо да проширивање важности тог Закона на прикупљање и обраду података које врше цркве и вјерске заједнице, с обзиром на карактер појединих института који су тим Законом уређени, нема никаквог смисла и не уважава у потребној мјери специфичности прикупљања и обраде података од стране цркава и вјерских заједница. Стога, треба посебно истаћи чињеницу да изричита сагласност лица, право лица да захтијева брисање личног податка, обавеза обавјештавања лица итд., с обзиром на природу, начин и сврху прикупљања и обраде личних података од стране цркава и вјерских заједница, не могу бити примјењивани на начин на који је то прописано одредбама Закона о заштити података о личности.

Умјесто да Предлог закона уважи те специфичности и предвиди легитимне изузетке који би одговарали природи, начину и сврси прикупљања и обраде личних података од стране цркава и вјерских заједница, Предлог закона у одредби из члана 15 иде и корак даље на уштрб права и легитимних интереса цркава и вјерских заједница. Наиме, простим проширивањем решења која се односе на прикупљање и обраду података о вјероисповијести у Закону о заштити података о личности, Предлог закона изражава и намјеру да се, у складу са члановима 50 и 73а Закона о заштити података о личности, цркве и вјерске заједнице подвргну надзору од стране Агенције за заштиту личних података (члан 50 тог Закона), као и да Агенција даје сагласност на правила рада и понашања, као и на акте на основу којих би цркве и вјерске заједнице вршиле обраду личних података. Предложено решење заправо негира аутономију цркава и вјерских заједница и представља њихово подвргавање и потчињавање државним властима што свакако није у складу са уставним начелом одвојености државе и вјерских заједница. У том смислу, треба имати у

³² Закон о заштити података о личности, "Службени лист Црне Горе", бр. 79/2008,70/2009, 44/2012, 22/2017

виду да се у многим упоредним законодавствима, у циљу избегавања подвргавања цркава и вјерских заједница државној контроли у вези са личним подацима, предвиђа да цркве и вјерске заједнице могу да образују посебно независно надзорно тијело које ће вршити овлашћења надзора. У изложеној одредби Предлога закона посебно забрињава и употреба недовољно прецизног појма „*група*”. Усвајање закона у предложеном тексту би отворило питање законитости прикупљања и обраде података о вјероисповијести група, тачније о цјелокупном вјерујућем корпусу грађана, који, по слободној вољи, припадају црквама и вјерским заједницама.

Регистрација и евиденција вјерских заједница

Други дио Предлога закона носи наслов **”Регистрација и евиденција вјерских заједница”** што треба да укаже на то да се регистрација вјерских заједница разликује од евиденције вјерских заједница. Тумачећи одредбе из овог дијела Предлога закона, може се закључити да ће нова вјерска заједница својство правог лица тј. правни субјективитет стицати доношењем решења о упису у Регистар вјерских заједница и чином регистрације (члан 18), а да ће постојећа вјерска заједница, која већ има својство правног лица, након правне ликвидације, својство правног лица (поново) стећи доношењем новог решења о упису у Евиденцију чином евидентирања (члан 24 и 26 став 2). И у једном и у другом случају ће државни орган – Министарство за људска и мањинска права – донијети решење као појединачни управни акт на основу кога ће се извршити упис у Регистар или Евиденцију вјерских заједница. Поступак стицања својства правног лица је, дакле, исти и у случају регистрације нових вјерских заједница и у случају нове евиденције већ постојећих вјерских заједница које су раније стекле статус правног лица, тј. субјеката права. То значи да се овим законом првенствено врши ликвидација правног субјективитета оних цркава и вјерских заједница које су већ стекле својство правног лица и које дјелују у правном поретку Црне Горе.

Циљ овако предложеног решења јесте да се оствари ликвидација раније стеченог правног субјективитета цркава и вјерских заједница и да се створи само привидна разлика између регистровања (уписа у Регистар вјерских заједница) и евидентирања (уписа у Евиденцију вјерских

заједница). Томе свједочи и чињеница да ће постојеће цркве и вјерске заједнице, након евентуалног ступања на снагу оваквог закона, морати да подносе пријаву за упис у Евиденцију, а да Министарство потом доноси ново решење о стицању новог правног субјективитета које ће се уписати у нову Евиденцију вјерских заједница (члан 26 Предлога закона).

Члан 18 Предлога закона

У члану 18 Предлога закона стоји да вјерска заједница стиче својство правног лица уписом у Регистар вјерских заједница. *A contrario*, произлази да постојећа црква или вјерска заједница, која се уписује у Евиденцију, само потврђује статус правног лица тим уписом. Стога, члан 24 Предлога закона наводи да се „*вјерске заједнице које су пријављене и евидентирани код надлежног органа управе у Црној Гори у складу са Законом о правном положају вјерских заједница*” (Службени лист СР Црне Горе”, бр. 9/77) и дјелују у Црној Гори на дан ступања на снагу овог закона уписују се у евиденцију постојећих вјерских заједница, коју води Министарство, подношењем пријаве за упис од стране лица овлашћеног за заступање”. Ријеч је класичној игри ријечи и замјени теза, јер чину уписа у Евиденцију претходи чин доношења новог решења о додјеливању новог статуса правног лица црквама и вјерским заједницама које су тај статус имале по ранијим прописима (члан 26 Предлога закона).

Члан 19 Предлога закона

У члану 19 став 1 Предлога закона је прописано да *”регистрација вјерске заједнице није обавезна”*. Примјеном логичког тумачења, закључује се да је евиденција вјерске заједнице обавезна, а остале одредбе (на примјер, члан 61 Предлога закона) показују да ни евиденција вјерске заједнице није обавезна. Не постоји објашњење зашто није прописано да ни евиденција вјерске заједнице није обавезна, односно да могу слободно да дјелују и цркве и вјерске заједнице које се не би одлучиле да подносе пријаву за упис у Евиденцију.

Члан 20 Предлога закона

У члану 20 Предлога закона је прописано да *„вјерска заједница може да се региструје ако има најмање три пунољетна вјерника који су црногорски држављани и имају пребивалиште у Црној Гори, или странци који имају одобрен стални боравак у Црној Гори у складу са законом”*. Наведена одредба је дискриминаторна, јер се право на слободу вјероисповијести у колективном аспекту онемогућава осталим лицима у Црној Гори, и то: лицима са одобреним привременим боравком, апатридима, азилантима, избјеглицама и сличним друштвеним групама које постоје у Црној Гори. Такође, ова одредба је у супротности са чланом 9 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода којим је прописано да *„свако има право на слободу мисли, савјести и вјероисповијести”*.

Члан 21 Предлога закона

Веома је важно примијетити да чланом 21 Предлога закона уопште није предвиђено да пријава за регистрацију мора да садржи приказ основа вјерског учења, вјерских обреда, вјерских циљева и основних активности вјерске организације. Ово је само још један прилог оцјени да Предлог закона није системски усаглашен и друштвено реалан, те да је као такав неодржив. Штавише, овај пропуст је потпуно апсурдан и то из најмање два разлога. Прво, без приказа основа вјерског учења, вјерских обреда, вјерских циљева и основних активности вјерске организације, у Регистар би могла да се упишу и удружења која немају ама баш никакв вјерски карактер. Друго, орган управе би потпуно самовољно одлучивао о ускраћивању регистрације вјерској заједници, у свијетлу члана 30 Предлога закона, одлучујући на основу штурих података о идентитету подносиоца пријаве и називу вјерске заједнице у чије име се пријава подноси.

Члан 24 Предлога закона

У члану 24 Предлога је евидентно непознавање духа и смисла одредби **Закона о правном положају вјерских заједница од 1977.**

године, јер традиционалне цркве и вјерске заједнице нису стицале правни субјективитет по одредбама тог закона него по ранијим прописима. Закон од 1977. године није прекидао него, напротив, признао раније стечене правне субјективитете црквама и вјерским заједницама које су у Црној Гори постојале и дјеловале до ступања на снагу тог закона.

Члан 25 Предлога закона

Посебно забрињава то што у Предлогу закона није предвиђена одредба да ће се *„на питања која нису уређена овим законом примјењивати одредбе закона којим се уређује управни поступак”*. Таква одредба се налазила у члану 25 Нацрта закона од 2015. године. Изостављање те одредбе угрожава правну сигурност свих субјеката на које се односи право на слободу вјероисповијести у Црној Гори. Субјекти права на слободу вјероисповијести се на тај начин лишавају права да учествују у законом прописаном поступку који ће се водити пред органима државне управе у вези остваривања и заштите права на слободу вјероисповијести.

Одредбом из члана 25 став 3 Предлога закона је предвиђено да *„вјерска заједница чији је вјерски центар у иностранству, а дјелује у Црној Гори, стиче својство правног лица уписом у Регистар или Евиденцију”*. Овом одредбом су дискриминисане вјерске заједнице које имају *„вјерски центар”* изван Црне Горе, јер им није признато својство правног лица, као што је то својство признато свим осталим вјерским заједницама које су постојале и дјелују у Црној Гори.

У Смјерницама ОЕБС/ОДХИР-а од 2014. године је указано да приступ правном субјективитету мора, поред осталог, да буде недискриминаторски³³, као и то да законом не смије бити ускраћено стицање статуса правног лица због тога што се сједиште вјерске заједнице налази у иностранству.³⁴ Овдје је јасно да вјерским заједницама, које испуњавају услове за признање статуса правног лица, не смије поново бити одлучивано о том статусу – јер се укидањем, па новом додјелом статуса правног лица, прекида континуитет правног субјективитета ових вјерских заједница, чиме се оне доводе у неравноправан положај у односу на остале из ове групе вјерских заједница. У Смјерницама ОЕБС/ОДХИР-а

³³ Смјернице ОЕБС/ОДХИР-а од 2014. године, пар. 24

³⁴ Исто, пар. 29

од 2014. године је посебно наглашено да, приликом доношења нових закона којима се регулише поступак регистрације, „државе морају водити рачуна о правима већ постојећих заједница” и да „сва ограничења буду у складу са обавезама из Смјерница”³⁵, каква је, у првом реду, „обавеза недискриминације вјерских заједница”.³⁶

Овај став је потврдио и Специјални извјестилац УН о слободи вјероисповијести или увјерења у свом Извјештају од 22. децембра 2011. године. Он је навео да су оваква законодавна решења „изузетно проблематична” са становишта обавезе забране дискриминације и да се њима често жели „ставити под контролу религијска или вјерска заједница за коју се вјерује да се не уклапа у културни, вјерски или политички програм државе”.³⁷

Поменути стандарди су посебно назначени у Смјерницама ОЕБС/ОДХИР-а од 2004. године, гдје се наводи да је неопходно преиспитати и измијенити све законске одредбе „које дјелују ретроактивно или које не штите стечена права, као што су одредбе које захтијевају поновну регистрацију вјерских субјеката према новим критеријумима”.³⁸

Венецијанска комисија је негативно оцијенила одредбу из члана 25 став 3 Предлога закона, јер се њоме крши принцип добровољности регистрације цркава и вјерских заједница из члана 19 Предлога закона, и то индиректним наметањем ове обавезе црквама и вјерским заједницама чије се сједиште налази изван Црне Горе. Због тога је Венецијанска комисија подсјетила да право на слободу вјероисповјести није ограничено само на држављане, због чега ни чињеница посједовања сједишта у иностранству не смије бити разлог за дискриминацију цркава и вјерских заједница.³⁹ Препорука Венецијанске комисије да се измијени одредба

³⁵ Исто, пар. 36

³⁶ Исто, пар. 5

³⁷ Извјештај Специјалног извјестиоца УН за слободу вјероисповијести или увјерења од 22. децембра 2011. године, А/НRC/19/6; пар. 57

³⁸ Смјернице ОЕБС/ОДХИР-а од 2004. године, Други дио - одјељак ”Ф”

³⁹ Из истог разлога је Венецијанска комисија препоручила да треба измијенити одредбу из члана 20 Предлога закона по којој лица - оснивачи цркве или вјерске заједнице могу бити држављани Црне Горе или страни држављани са пријављеним пребивалиштем у Црној Гори, те да овом одредбом треба обухватити чак и апатриде тј. лица без држављанства. Venice Commission, пар. 33 и 37

члана 25 став 3 Предлога закона нужно важи и у односу на члан 23 и члан 38 Предлога закона, јер је и у тим одредбама предложено спровођење дискриминације с обзиром на мјесто сједишта цркве или вјерске заједнице.

Због свега наведеног, потребно је избрисати одредбу из члана 25 став 3 Предлога закона, којом се признање статуса правног лица постојећим вјерским заједницама условљава тиме да њихово сједиште или вјерски центар мора бити у границама државе Црне Горе. Такође, пожељно је допунити и прецизирати одредбе члана 24 Предлога закона, на начин што ће бити недвосмислено наведено да се свим постојећим вјерским заједницама признаје континуитет њиховог раније стеченог правног субјективитета и да оне, слједствено томе, без прекида имају својство правног лица. У супротном, разликовање регистрације нових и евиденције постојећих цркава и вјерских заједница са раније стеченим својством правног лица може бити спорно и у пракси довести до бројних проблема, спорења и накнадних тумачења од стране државних органа, чиме се непотребно повећава поље слободне процјене државних власти и могућност злоупотребе на штету цркава и вјерских заједница.

Члан 28 Предлога закона

Члан 19 Предлога закона прописује да „*регистрација вјерске заједнице није обавезна*” и да „*вјерске заједнице слободно одлучују о томе да ли ће захтијевати упис у Регистар*”. Међутим, остале одредбе Предлога закона спрјечавају пуно остваривање принципа добровољног оптирања вјерских заједница за стицање правног субјективитета. Наиме, члан 28 став 2 Предлога закона грубо одваја „*нерегистроване и неевидентирани вјерске заједнице*” за које се наводи да „*не могу стицати и остваривати права која су у складу са правним поретком Црне Горе искључиво резервисана за регистроване или евидентирани заједнице*”, а то су праткично сва права која црквама и вјерским заједницама гарантује овај Предлог закона. Венецијанска комисија је нагласила да одредба члана 28 став 2 Предлога закона није довољно јасна, те да Предлогом закона треба изричито прописати права која припадају искључиво регистрованим и евидентираним црквама и вјерским заједницама,⁴⁰ како одредба из члана

⁴⁰ Исто, пар. 36

28 став 2 Предлога закона не би поништила смисао заштите права на слободу вјероисповјести и сврху читавог Предлога закона.

Европски суд за људска права стоји на становишту да се стицање правног субјективитета вјерске организације не може оспорити на основу чињенице да је њено сједиште у иностранству.⁴¹

Међународни инструменти уобичајено наводе да ограничења и разлике у правном положају регистрованих и нерегистрованих вјерских заједница не смију бити такве природе да онемогућавају нерегистрованим вјерским заједницама пуно остваривање слободе вјерисповијести или увјерења. Тако је у Смјерницама ОЕБС/ОДХИР-а од 2004. године наглашено да *„државе не треба да уводе органичења за вјерске групе које одлуче да се не региструју”*.⁴² Овај став је даље потврђен и детаљно разрађен Смјерницама ОЕБС/ОДХИР-а од 2014. године гдје је јасно указано да *„без обзира на то који се систем користи за регулисање стицања правног субјективитета и посебне термине којима се означава правни субјективитет религијских или вјерских заједница, државни закон мора дозволити религијским или вјерским заједницама могућност обављања читавог спектра вјерских активности, као и оних активности које уобичајено врше регистроване невладине организације”*⁴³ уз *„забрану злоупотребе права на правну личност како би се тиме ограничило право на слободу вјероисповијести”*.⁴⁴

Насупрот овоме, може се закључити да Предлог Закона сва прописана права на слободу вјероисповјести резервише искључиво за регистроване и евидентиране вјерске заједнице. Због претходно наведеног, као и због чињенице да одредбе из члана 28 и 29 Предлога закона дискриминишу и неоправдано запостављају заједнице по основу права на слободу увјерења, као и да праве недовољно јасну аналогију статуса нерегистрованих заједница са положајем невладиних организација – пожељно би било формулисати одредбе члана 28 и 29 на суштински другачији и прецизан начин. Управо је Венецијанска комисија у свом Мишљењу истакла да је одредба члана 29 Предлога закона примјер недовољно прецизне и јасне одредбе и да таквим одредбама обилује

⁴¹ Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, Application no. 72881/01, par 83-85

⁴² Смјернице ОЕБС/ОДХИР-а од 2004. године, Други дио - одјељак ”Б”

⁴³ Смјернице ОЕБС/ОДХИР-а од 2014. године, пар. 23

⁴⁴ Исто, пар. 42

посебно овај дио Предлога закона који носи назив ”Регистрација и евиденција вјерских заједница”.⁴⁵

Члан 29 Предлога закона

Иако јој тематски није мјесто у овом поглављу, у Предлогу закона се нашла одредба о организацијама које нису вјерске заједнице, а које се оснивају ради испољавања слободе увјерења. Њихово оснивање и дјеловање ће се, сходно члану 29 Предлога закона, одвијати по **Закону о невладиним организацијама**. Нерелигијске организације нису вјерске, али нису ни невладине организације. Њихов положај и начин стицања правног субјективитета искључиво мора бити регулисан посебним поглављем у овом закону или посебним законом (што би било боље и примјереније).

С друге стране, поједине одредбе Предлога закона, које се тичу оснивања односно регистрације и евиденције цркава и вјерских заједница нису садржане у овом дијелу Предлога закона који се искључиво односи на ова питања, већ су премјештене у дио ”**Прелазне и завршне одредбе**” (члан 61 Предлога закона). С тим у вези, Венецијанска комисија је оцијенила члан 61 став 3 Предлога закона и истакла да је неоправдано кратак рок од 6 мјесеци од ступања Предлога закона на снагу, када вјерска заједница која је пријављена у складу са **Законом о правном положају вјерских заједница од 1977. године** може доставити пријаву за упис у Евиденцију.⁴⁶ Венецијанска комисија је на исти начин оцијенила и одредбу из члана 27 став 1 Предлога закона којом је црквама и вјерским заједницама остављен сувише кратак рок од 30 дана да обавијесте Министарство о промјенама основних података о цркви или вјерској заједници.⁴⁷

⁴⁵ Venice Commission, пар. 41

⁴⁶ Исто, пар. 35

⁴⁷ Исто, пар. 40

Чланови 32 и 33 Предлога закона

Одредбе из чланова 32 и 33 Предлога закона којим се уређује поступак за забрану дјеловања вјерске заједнице нису у складу са чланом 19 Устава Црне Горе и гарантованим правом сваког лица на једнаку заштиту права и слобода. При том, чланом 149 тачка 6 Устава је прописано да Уставни суд, између осталог, одлучује о забрани рада политичке партије или невладине организације. Имајући у виду да Устав у члану 53 став 1 једнако јемчи слободу политичког, синдикалног и другог удруживања и дјеловања, јасно је да је намјера уставотворца ишла за тим да о забрани било ког облика удруживања, што цркве и вјерске заједнице по својој природи и јесу, одлучује Уставни суд и да би одлучивање о забрани дјеловања цркава и вјерских заједница које, према Предлогу, спада у надлежност редовних судова, не само умањило ниво могуће заштите права цркава и вјерских заједница, већ би представљало и повреду права на једнаку заштиту права и слобода.

Права и обавезе вјерских заједница и њихових вјерника

Члан 37 Предлога закона

Одредба из члана 37 став 2 Предлога закона предвиђа да цркве и вјерске заједнице „за своје обавезе одговарају *цјелокупном имовином, у складу са законом*”. Мишљење Венецијанске комисије оправдано указује на то да је овако формулисана одредба „*сувише широка*” и да представља опасност по функционисање цркава и вјерских заједница, због чега је неопходно предвидјети да сакрални објекти – храмови и покретна имовина цркава и вјерских заједница која представља њихове свете ствари буду изузети из опсега одредбе којом се предвиђа имовинска одговорност цркава и вјерских заједница.⁴⁸

⁴⁸ Исто, пар. 42

Члан 38 Предлога закона

Члан 38 Предлога закона садржи одредбу по којој се *„непокретна и покретна добра која су у својини вјерске заједнице уписују, односно региструју на име те вјерске заједнице или организационог дијела вјерске заједнице која има вјерски центар у иностранству”*. И ова одредба је дискриминаторна, јер уводи непотребну разлику између цркава и вјерских заједница које имају сједиште у иностранству и оних које немају. Упис својинских права на непокретностима, па и на вјерским објектима и на непокретностима цркава и вјерских заједница, врши се на основу Закона о државном премјеру и катастру непокретности. Наведеном одредбом се врши задирање у аутономно право цркава и вјерских заједница, а *„право коришћења”* из члана 38 став 2 Предлога закона није у складу са чланом 419 и 420 Закона о својинско-правним односима. Држава Црна Гора уопште нема право својине над покретним и непокретним добрима цркава и вјерских заједница (осим оних непокретности које је комунистичка власт одузела последице Другог свјетског рата од цркава и вјерских заједница, а које неодложно морају бити предмет реституције или обештећења).

Одредба из члана 38 став 2 Предлога закона којом је прописано да се *„на име вјерских заједница и организационих дјелова из става 1 уписује и право коришћења на покретним и непокретним добрима у државној својини које је држава повјерила вјерској заједници на коришћење”* се мора посматрати у вези са чланом 62 Предлога закона којим је предвиђена конфискација највећег дијела сакралних објеката и свих непокретности које се налазе у својини и државини вјерских заједница, а које су настале или стечене прије 1918. године. Секуларна држава на тај начин посеже за сакралним објектима да би их, по својој вољи, свом нахођењу и без икаквих критеријума, и то новим одлукама или решењима након конфискације, *”давала на коришћење”* одређеним вјерским заједницама којима те непокретности не припадају и којима никада нису припадале.

Вјерске заједнице су, од кад постоје, носиоци права својине над својим сакралним објектима као непокретним и вјерским предметима као покретним стварима. Непокретна добра, па и сакрални објекти и земљиште које им припада су, у складу са законским прописима који важе у Црној Гори, уписани у Катастар непокретности као јавну евиденцију коју води Управа за некретнине као надлежан државни орган. Не постоји оправдан разлог да се одредбом из члана 38 Предлога закона налаже

обавеза новог уписа и двоструког вођења власничке евиденције већ постојећих правних субјеката и носилаца својинских права – а све у циљу да цркве и вјерске заједнице путем овог закона буду лишене права својине.

Члан 39 Предлога закона

Према члану 39 Предлога закона, вјерска заједница може прикупљати добровољне прилоге на основу својих аутономних прописа, у складу са законом. У изложеној одредби посебну пажњу привлачи одређење према коме се прикупљање добровољних прилога на основу аутономних прописа врши „у складу са законом”. Одредбама Предлога закона нису уређена питања начина, мјеста и времена прикупљања прилога. Начелно посматрано, сва та питања спадају искључиво у аутономни дјелокруг цркава и вјерских заједница. Због тога одређење према коме се прикупљање прилога врши „у складу са законом” изазива бојазан да би се неким другим законским одредбама могло извршити државно мијешање у такав вид остваривања слободе вјероисповијести и вјековног, никад оспореног начина финансирања цркава и вјерских заједница.

Члан 40 Предлога закона

Члан 40 Предлога закона поставља као главно правило обавезу вјерске заједнице да „*плаћа порезе, доприносе и друге дажбине, у складу са законом*”, док је као споредно правило предвиђена „*могућност да вјерска заједница буде дјелимично или потпуно ослобођена пореских и других обавеза*”. Ова могућност је, генерално узев, доступна свим другим организацијама и правним лицима, укључујући профитне компаније и лукративна пословна друштва. Због тога, цркве и вјерске заједнице, иако традиционално непрофитне организације, са дубоком традицијом добротворних организација и социјалних установа у европским земљама, нису ни на који начин овим Предлогом закона привилеговане у односу на профитне организације и компаније. У Смјерницама ОЕБС/ОДХИР-а од 2004. године се наводи да је „*веома уобичајено*” да државе обезбиједу и гарантују пореска ослобођења и олакшице црквама и вјерским

заједницама.⁴⁹ У Смјерницама ОЕБС/ОДХИР-а од 2014. године је потврђена ова пракса уз навођење добрих примјера законодавства држава попут Њемачке и САД.⁵⁰

Чланом 40 став 3 Предлога закона је предвиђено да физичка и правна лица која дају прилоге вјерској заједници могу бити ослобођена одговарајућих пореских обавеза, у складу са законом којим се уводи одговарајући јавни приход. Ипак, остају отворена питања да ли би пореских обавеза могла да буду ослобођена и лица која црквама и вјерским заједницама дају поклоне, да ли ће и у којој мјери цркве и вјерске заједнице бити у обавези да откривају идентитет приложника и износе њихових прилога, да ли ће износ средстава која су приложена играти икакву улогу у одређивању категорије лица која могу бити ослобођена одговарајућих пореских обавеза, да ли ће се ослобађање од пореских обавеза односити само на прилоге који су дати у циљу обављања социјалне, образовне, харитативне дјелатности цркава и вјерских заједница или и за богослужбену дјелатност итд.

Члан 41 Предлога закона

Осигурање вјерских службеника је регулисано чланом 41 Предлога закона. Проблематично је што у овој одредби уопште није постављено, а ни осигурано питање права на здравствено, пензијско и инвалидско осигурање свештеника. Ова одредба не само да свједочи о неупознатости аутора Предлога закона са организационом структуром цркава и вјерских заједница у Црној Гори него и са неупознатошћу са законима и другим општим правним актима којим је регулисана област пензијског, здравственог и инвалидског осигурања свештеника и вјерских службеника. Одредбу је неопходно допунити и изразом „*свештеник*”.

Члан 42 Предлога закона

Према члану 42 Предлога закона, вјерској заједници се могу одобрити средства из државног буџета и буџета локалне самоуправе за активности којим се афирмише духовна, културна и државна традиција Црне Горе, као и за подршку социјалним, здравственим, харитативним и

⁴⁹ Смјернице ОЕБС/ОДХИР-а од 2004. године, Други дио - одјељак ”Ј”

⁵⁰ Смјернице ОЕБС/ОДХИР-а од 2014. године, пар. 38

хуманитарним активностима од посебног значаја. Није спорно, напротив, потребно је да се одредбама закона створи правни основ за буџетску помоћ црквама и вјерским заједницама, али пажњу ваља усмјерити на питање како Предлог закона одређује разлоге за пружање такве помоћи. Са једне стране, на основу изложене одредбе, слиједи да је таква помоћ могућа за подршку социјалним, здравственим, харитативним и хуманитарним активностима, али само онима које су „од посебног значаја”. У питању је диспозиција са неодређеним појмом која се може веома различито тумачити. Проблем је у томе што Предлог закона не садржи ни један правно формулисан критеријум за оцјену да ли је нека од таквих активности од посебног значаја што значи да се извршној власти оставља широко поље дискреционе оцјене. Са друге стране, на основу изложене одредбе, слиједи да се таква помоћ може одобрити за „активности којима се афирмише духовна, културна и државна традиција Црне Горе”. У вези са изложеним одређењем двије групе питања завријеђују посебну пажњу. Најприје, зашто би се таква помоћ пружала само за афирмацију традиције Црне Горе када се према Уставу материјална помоћ државе пружа и вјерским удружењима припадника мањина, које, такође по Уставу, уживају своје културно-историјско наслеђе и како је могуће да се духовна и културна традиција коју би вјерске заједнице афирмисале законском одредбом одређује као „државна”. Друга група питања се односи на правно и друштвено утемељење захтјева да се буџетска помоћ пружа за активности којима се афирмише „државна традиција Црне Горе”. Имајући у виду начело одвојености државе и вјерских заједница, јасно је да било какво буџетска помоћ црквама и вјерским заједницама да афирмишу државну традицију нема никаквог правног утемељења и представља покушај стављања црква и вјерских заједница у службу политике и партијских интереса.

Из напријед наведених одредби Предлога закона се види да није јасно уређено по ком ће критеријуму Влада утврђивати износ средстава и да ли ће се та средства расподијелити свим црквама и вјерским заједницама. У том смислу, изложену одредбу би требало допунити одређењем према коме Влада утврђује износ средстава за ту намјену равноправно и сразмјерно броју свештеника, вјерских службеника и вјерника који припадају црквама и вјерским заједницама у Црној Гори. Без таквог прецизирања, изложена одредба би стварала правни основ за дискриминаторно поступање.

Члан 43 Предлога закона

Изградња, адаптација и реконструкција вјерских објеката је регулисана чланом 43 Предлога закона. Према одредбама тог члана, вјерска заједница има право да гради вјерске објекте и врши адаптацију и реконструкцију постојећих, у складу са законом (став 1), а изградња, адаптација и реконструкција вјерских објеката се изводе на основу дозвола и сагласности прописаних законом и прописима који регулишу област изградње објеката и заштиту културних добара и уз стручни надзор у складу са законом (став 2). Према ставу 3 тог члана, надлежни орган државне управе односно локалне самоуправе је дужан, да приликом израде просторних планова, размотри исказане потребе вјерске заједнице за изградњу вјерског објекта, док је ставом 4 прописано да органи државне управе, надлежни за послове уређења простора и изградње објеката, неће разматрати захтјеве за изградњу вјерских објеката који немају сагласност надлежних органа вјерске заједнице у Црној Гори, у складу са законом и аутономним прописима вјерске заједнице.

У појединим одредбама овог члана је пропуштено да се регулишу нека веома важна питања. Најприје, полазећи од чињенице да се у Предлогу закона ни *exempli causa* не одређује шта спада у појам „вјерског објекта”, изложене одредбе би могле бити тумачене од стране органа власти прилично уско. Из тог разлога, у Предлог закона би требало унијети да цркве и вјерске заједнице могу да граде цркве, храмове, парохијске домове, манастирске конаке, административно-управне зграде, школе, зграде установа које оснивају и друге објекте, у складу са законом.

У изложеној одредби члана 43 став 2 Предлога закона, којом је прописано да се изградња, адаптација и реконструкција вјерских објеката изводе на основу дозвола и сагласности прописаних законом и прописима који регулишу област изградње објеката и заштиту културних добара и уз стручни надзор у складу са законом, примјетан је изостанак одређења према коме би се таква изградња, адаптација и реконструкција вршила „*по доношењу одлуке цркве или вјерске заједнице*”. Заиста би било невјероватно да се изградња, адаптација или реконструкција врше без одлуке цркве или вјерске заједнице, јер је таква одлука *conditio sine qua non* за било какву градитељску активност.

Одредбом из члана 43 став 4 Предлога закона се установљава обавеза да се не разматрају захтјеви за изградњу вјерских објеката који немају сагласност надлежних органа вјерске заједнице. То је предвиђено

само као обавеза органа државне управе надлежног за послове уређења простора и изградње објеката. Уочљив је изостанак такве обавезе за органе јединица локалне самоуправе. При том, Мишљење Венецијанске комисије садржи оцјену да је ова одредба сувишна, јер се подразумијева да неће и не могу бити разматрани они захтијеви који немају сагласност надлежних органа цркве или вјерске заједнице.⁵¹

Предлог закона, као што је истакнуто, уопште не уређује низ важних питања од значаја за изградњу, адаптацију и реконструкцију вјерских објеката. У та питања спадају права цркава и вјерских заједница да организују радове; да, у складу са законом и аутономним прописима, одређују стил и намјену објеката; да добију евентуалну стручну и материјалну помоћ за изградњу вјерских и пратећих објеката и да у таквим објектима врше вјерске обреде на основу одлуке својих надлежних органа. Јасно је да изостанак таквих одредби сугерише намјеру предлагача да се ова права ускрате црквама и вјерским заједницама.

Члан 44 Предлога закона

Чланом 44 Предлога закона је предвиђено да вјерска заједница има приступ јавним радио-дифузним сервисима и другим медијима, као и право да самостално остварује сопствену информативну и издавачку дјелатност на непрофитној основи, у складу са законом. У изложеној одредби Предлога закона, иако је она сврстана у дио Предлога закона који носи назив „**Права и обавезе вјерских заједница и њихових вјерника**“, уочљиво је да вјерским заједницама није признато *право да користе јавне радио-дифузне сервисе*, већ само да *имају приступ* овим сервисима. Суштинска разлика се састоји у сљедећем: ако би цркве и вјерске заједнице имале право да користе јавне радио-дифузне сервисе, онда би јавни сервиси, тачније, јавни емитери имали обавезу да, у оквиру својих програма, омогуће и садржаје којима би се извјештавало о дјелатностима цркава и вјерских заједница и у којима би учествовали представници цркава и вјерских заједница. Свакако да је у духу демократског друштва, а ради обезбјеђивања постојања медијског садржаја који одражава плурализам, омогућити да цркве и вјерске заједнице имају право да користе јавне сервисе.

⁵¹ Venice Commission, пар. 51

Члан 46 Предлога закона

Материја вршења вјерских обреда и припадајућих права вјерских заједница је регулисана је чланом 46 Предлога закона. Према одредбама тог члана, вјерски обреди и вјерски послови се врше у вјерским објектима (став 1), а могу се вршити и изван вјерских објеката на мјестима доступним грађанима, без одобрења, уз претходну пријаву органу државне управе надлежном за унутрашње послове, у складу са законом који уређује право на јавно окупљање (став 2). Ставом 3 тог члана је прописано да за вјерске обреди који се врше на захтјев грађана (породична слава, вјенчање, крштење, кризма, сунећење, исповиједање, освећење домова и сл.) није потребна пријава, осим ако се ти обреди врше на јавном мјесту. Изложене одредбе Предлога закона изазивају недоумице у погледу примјене и умањују ниво већ стечених права.

Најприје, у Предлогу закона се не уређује питање вршења вјерских обреда на гробљима. Као што је истакнуто, важећи Закон о правном положају вјерских заједница у члану 10 нормира да се на гробљима могу вршити вјерски обреди за шта није потребна пријава. Будући да Предлог закона не уређује то питање, чини се да је намјера предлагача да се и такви, и то врло чести и свакодневни, обреди пријављују органу државне управе надлежном за унутрашње послове. Такав правни режим би био заиста бесмислен, јер није могуће испоштовати одговарајуће одредбе закона који уређује право на јавно окупљање у року у којем је најкасније могуће пријавити окупљање. Такође, према важећем Закону, поједини вјерски обреди који се врше на јавним мјестима не изискују одобрење, а из тога би, у контексту важећих законских решења којима се уређује право на јавно окупљање, требало извести закључак да не изискују ни пријаву, као што је то, примјера ради, случај са благословом њива и сличним обредима, па би обавеза пријављивања вјерских обреда на гробљима, која се Предлогом закона уводи, представљала умањење нивоа стечених права.

Посебну забринутост изазива одредба из става 3 овог члана Предлога закона. Наиме, у њој је до јасног изражаја дошла намјера предлагача да је за све вјерске обреди који се на јавном месту врше на захтјев грађана потребна пријава. Такво решење је с правом критиковала и Венецијанска комисија, указујући у свом Мишљењу да то може представљати захтјевну процедуру за вјернике и да би било корисно ту одредбу разрадити у смислу навођења да је пријава неопходна само у случају да вјерски обред може представљати ризик по ометање

уобичајеног тока живота.⁵² Обавеза пријављивања свих вјерских обреда који се одвијају на јавном месту представља, дакле, значајан терет за цркве и вјерске заједнице; будући да, у складу са решењима закона који уређује право на јавно окупљање, постоји могућност забране скупова на јавним мјестима, обавеза њиховог пријављивања представља нарушавање слободе вјероисповијести. Уз то, таква пријава приморава лица, на чији се захтјев обављају вјерски обреди, да се обавезно изјасне о својој вјерској припадности и увјерењима.

Предлог закона уопште не уређује поједина питања у вези са богослужбеном дјелатношћу цркава и вјерских заједница. Примјера ради, Предлог закона не уређује заштиту богослуженог простора и времена што оставља отвореним питање евентуалне реакције и заштите коју би државни органи, у складу са Уставом и законом, требало да пруже несметаном одвијању и организовању вјерских обреда.

Члан 47 Предлога закона

Чланом 47 Предлога закона је прописано да вјерски службеник који врши вјерски обред или вјерски посао може примити накнаду односно награду за вјерске послове и вјерске обреде од лица на чији захтјев врши обред или посао, а на основу аутономних прописа вјерске заједнице. О таквим приходима вјерска заједница води евиденцију, у складу са законом и аутономним прописима вјерске заједнице. Изложене одредбе су спорне, јер намећу законску обавезу вођења такве евиденције и стварају непримјерене механизме државне контроле над таквим приходима. Таква евиденција би, по природи ствари, подразумијевала и регистрацију лица која су затражила обред и која су по слободној вољи дала прилог за вјерски обред, што нарушава слободу вјероисповијести и право на приватност. На потребу заштите приватности и идентитета вјерника у овом случају је указала и Венецијанска комисија у свом Мишљењу.⁵³

Чланови 48, 49 и 50 Предлога закона

Вјерска духовна брига у војсци, полицији, затворима и здравственим установама је регулисана члановима 48, 49 и 50 Предлога закона. Начин на који су одредбама Нацрта закона регулисана та питања изазива

⁵² Venice Commission, пар. 43

⁵³ Исто, пар. 52

забринутост. Најприје, потребно је истаћи да је титулар права на вјерску духовну бригу различито одређен. Члан 48 Предлога закона не предвиђа изричито да лица која су на служби у војсци и полицији „имају право” на вјерску духовну бригу, већ наводи да се вјерска духовна брига о вјерницима, који су на служби у Војсци Црне Горе и полицији, остварује у складу са актом надлежног органа државне управе којим се ближе уређују правила службе. Са друге стране, као титулари права на вјерску духовну бригу у институцијама за издржавање казни, у здравственим и социјалним установама су лица која се у њима налазе у притвору или издржавају казну, односно лица која су у њима смјештена. Такво различито одређивање титулара права на вјерску духовну бригу може да проузрокује низ проблема у остваривању тог права и не дорпиноси правној сигурности, како цркава и вјерских заједница, тако и лица којима је духовна брига потребна. Посебно проблематично је одређење према коме се духовна брига у војсци и полицији остварује према вјерницима, што може значити да су лица којима је таква брига потребна дужна да се претходно, посебно изјасне о својим вјерским увјерењима. Такође, није јасно зашто су тог права лишена лица која су запослена у институцијама за издржавање казни, у здравственим и социјалним установама.

Нису у складу са стандардима уживања и заштите људских права и слобода, одредбе према којима се начин остваривања права на духовну бригу уређује актима надлежних органа државне управе.

Важно је истаћи да одредбама Предлога закона уопште нису регулисана права лица на служби у војсци и полицији, као ни лица у затворима, здравственим и социјалним установама, да примају храну припремљену у складу са захтјевима вјере којој припадају, да примају вјерску литературу, као ни право да, у зависности од прилика, макар и дјелимично, носе неке типове вјерске одеће у складу са аутономним прописима цркава и вјерских заједница.

Вјерска поука и вјерске школе

Члан 51 Предлога закона

Чланом 51 ставом 1 Предлога закона је прописано да се вјерска поука може изводити у вјерским објектима или у другим објектима примјереним за ту сврху. Изложена одредба Предлога закона у значајној мјери одступа од важећих решења уносећи правну несигурност. Наиме, за

разliku од важећих решења садржаних у члану 17, а у вези са чланом 9 Закона о правном положају вјерских заједница, изложена одредба не само да не садржи изричито одређење вјерских објеката и других објеката у којима се може изводити вјерска поука, већ не прецизира ни ко би и на основу којих критеријума процјењивао да ли је неки објекат примјерен за извођење вјерске поуке. Посебно забрињава чињеница да Предлог закона у члану 59 прописује прекршајну одговорност и санкцију за вјерског службеника који врши вјерску поуку супротно изложеној одредби, тачније, ван вјерског објекта или у објекту који је непримјерен за извођење вјерске поуке; ово прекршајно дјело, због изостанка прецизирања, оставља простор за недопустиво широку слободу оцјене и, тиме, мијешања и злоупотребе надлежног органа.

Ставом 2 истог члана је предвиђено да је за учешће малољетника у вјерској поуци потребна сагласност родитеља односно старатеља, као и сагласност самог малољетника уколико је старији од 12 година живота. Изложена одредба Предлога закона, попут низа других, не садржи прецизна одређења и оставља широко поље дискреционе оцјене државним органима. Наиме, будући да појам вјерске поуке може бити широко схваћен, најприје се може поставити питање да ли би се, примјера ради, третирањем проповиједи као вјерске поуке могло спријечити присуство малољетника таквим проповиједима. Уопште узев, на основу изложене одредбе није јасно у каквој би се форми таква сагласност давала и ко је и на основу чега властан да процјењује да ли она постоји. Изложена питања су од посебне важности имајући у виду да је чланом 59 Предлога закона прописана прекршајна одговорност и прекршајна санкција за родитеља односно старатеља који врши вјерску поуку дјетета супротно том члану. Такође, изложена одредба, нарочито у дијелу који предвиђа сагласност дјетета старијег од 12 година, угрожава и обесмислишњава вршење вјерске поуке и права родитеља односно старатеља да својој дјечи обезбиједи вјерско образовање у складу са њиховим вјерским увјерењима. Наиме, право да се учествује у вјерској поуци је саставни дио слободе вјероисповијести, баш као што је то и право да се јавно или приватно испољава, па и промијени вјера, а што је јасно предвиђено и чланом 4 став 2 Предлога закона. Сасвим је разумно и пожељно да малољетна лица буду консултована поводом вјерске поуке, како би се у обзир узели и интереси дјетета, али је више него јасно да узраст од 12 година није довољан да малољетник може да одлучује и даје сагласност о тако осјетљивим и, за

његов развој, важним питањима као што су вјерска поука или промјена вјере.

Према **Породичном закону Црне Горе**⁵⁴ узраст од 15 година је потребан за право дјетета да одлучи са којим ће родитељем живјети, да одлучи о одржавању личних односа са родитељем са којим не живи, да одлучи коју ће средњу школу похађати, да предузима правне послове којим управља и располаже својом зарадом или имовином коју је стекло сопственим радом итд. Имајући у виду изложене одредбе Породичног закона, јасно је да је узраст од 15 година у правном поретку Црне Горе она старосна доб која је потребна и довољна за уживање и остваривање одређених права, уз разумљиви услов да је дијете способно за расуђивање. У том смислу, нема много правне логике, нити уставно-системског оправдања да се за уживање и остваривање слободе вјероисповијести која, између осталог, подразумејева и могућност промјене вјере, захтијева значајно мањи узраст него за уживање и остваривање појединих права од којих су нека чак и мањег личног и друштвеног значаја, уз примјетан изостанак навођења да је ријеч о дјетету које је способно за расуђивање.

Став 3 овог члана Предлога закона радикално ограничава право на слободу вјероисповијести. Наиме, предвиђајући да се вјерска поука може изводити само када ученици немају наставу у школи, Предлог закона такву поуку у значајној мјери онемогућава. Будући да је ријеч о општој правној норми, она се односи на цјелокупно вријеме када ученици немају наставу у школи. Имајући у виду да се у већини образовних установа у Црној Гори настава изводи у двије смјене, јасно је да вјерска поука практично не може бити пружена током радне недјеље већ само у дане викенда. Предлагач закона је у овом случају смишљено изазвао конфузију нејасном одредбом. Да изложена примедба није без основа речито свједочи одредба из члана 59 Предлога закона којом се прописује прекршајна одговорност вјерског службеника који врши вјерску проповијед када ученици имају наставу. На тај начин се додатно ствара правни основ за неоправдано широко мијешање власти и ограничавање права на слободу вјероисповијести.

⁵⁴ Породични закон, "Службени лист Републике Црне Горе", бр. 1/2007 и "Службени лист Црне Горе", бр. 53/2016

Члан 52 Предлога закона

Чланом 52 Предлога закона је предвиђено да родитељи имају право да врше вјерску поуку свог дјетета у складу са својом вјером или увјерењима, поштујући физички и психички интегритет дјетета. У изложеној одредби је примјетно изостављање спомињања старатеља што нема оправдања, нарочито ако се има у виду претходно поменута одредба из члана 51 став 2 Предлога закона према којој је за учешће малољетника у вјерској поуци потребна сагласност старатеља.

Посебно је питање границе психичког интегритета дјетета које не смију бити пређене од стране родитеља приликом вјерске поуке. Разумије се да се вјерска поука не смије вршити на начин да се њоме дијете психички занемарује и/или злоставља. Са друге стране, јасно је да изложено одређење, без прецизирања да је ријеч о нарушавању психичког интегритета који је оличен у занемаривању и/или злостављању дјетета, може да буде основ за неоправдано мијешање у породични живот и, евентуално, ускраћивање права родитеља и старатеља да својој дјечи обезбиједи вјерску поуку у складу са својим вјерским увјерењима.

Члан 54 Предлога закона

Члановима 54, 55, 56 и 57 Предлога закона је уређено оснивање и дјеловање вјерских школа. Основни проблем у вези са тим одредбама Предлога закона се састоји у питању да ли се под појмом „*вјерска школа*” може сматрати образовна установа у којој се искључиво изводи вјерска настава, тачније у којој се, рјечником важећег Закона о правном положају вјерских заједница, спремају свештеници или се под тај појам могу подвести и образовне установе које су основане од стране цркава и вјерских заједница у којима се изводи настава по важећим наставним програмима. Чини се да је намјера предлагача закона ишла за тим да се наведене одредбе Предлога закона односе на оба вида образовних установа. Такав приступ може да изазове значајне дилеме о смислу и природи предложених решења.

Чланом 54 став 1 Предлога закона је предвиђено да вјерска заједница може да оснива вјерске школе свих нивоа образовања, осим основне школе, која је по закону обавезна, као и домове за смјештај лица која се школују у тим установама. У изложеној одредби, у контексту осталих решења садржаних у Предлогу закона, посебну пажњу привлачи

употреба ријечи: „оснива”. Наиме, Предлог закона не прецизира по ком правном акту ће се вршити оснивање „вјерске школе” која би, по природи ствари, требало да има правни субјективитет.

Основна дилема која се намеће је да ли би оснивање вјерске школе требало подвести под члан 27 став 3 Предлога закона који регулише упис у Регистар организационих дјелова вјерских заједница и према коме се организациони дјелови могу уписати „*под условима и на начин прописан овим законом за регистрацију вјерских заједница*”. Ако би се изложена одредба члана 54 став 1 Предлога закона довела у системску везу са чланом 27 став 3 истог Предлога, остаје нејасно да ли би се и за вјерске школе подносила пријава, докази о постојању најмање три вјерника, а нарочито да ли би се на њих примјењивала ограничења у погледу назива која су у члану 21 став 2 тачка 1 Предлога закона предвиђена за регистрацију вјерске заједнице. Такође, употреба појма „оснива”, као и у случају регистрације вјерских заједница, отвара питање будућности и статуса вјерских школа које постоје и дјелују у Црној Гори. Поставља се питање да ли би и за такве вјерске школе постојала обавеза регистрације, а што би, као и у случају постојећих цркава и вјерских заједница, значило да оне стичу некакав нови правни субјективитет. Због тога је Венецијанска комисија истакла да би било добро да се и нерегистрованим црквама и вјерским заједницама изричито призна право на оснивање и управљање вјерским школама, јер би се тиме избјегло могуће кршење међународних правних норми – поготово уколико се испостави да су захтјеви за регистрацију и евиденцију цркава и вјерских заједница дискриминаторни, а гдје је од истог међународног тијела већ оцијењено да постоји сумња да су одредбе Предлога закона о регистрацији и евиденцији управо дискриминаторне.⁵⁵

Члан 54 став 2 Предлога закона прописује да вјерска заједница самостално утврђује образовни програм вјерске школе, садржину уџбеника и приручника и утврђује услове за наставно особље. Системским тумачењем Предлога закона и довођењем изложене одредбе у везу са осталим одредбама Предлога закона, долази се до закључка да цркве и вјерске заједнице, ако би закон био усвојен у предложеном тексту, заправо не би биле самосталне у утврђивању програма, уџбеника и наставних приручника, као ни у погледу услова за наставно особље.

Треба се подсјетити да је у члану 14 став 2 Предлога закона прописано да се неће сматрати дискриминацијом припадност одређеној

⁵⁵ Venice Commission, пар. 47

вјерској заједници као легитиман услов за запошљавање у вјерској заједници или њеном организационом дијелу када је припадност вјерској заједници незамјењив услов и разумно оправдање за истицање тог услова за запошљавање. У изложеној одредби Предлога закона посебно треба уочити да се општа забрана дискриминације не односи на случајеве када је припадност одређеној вјерској заједници легитиман услов за запошљавање, али само у вјерској заједници или њеном организационом дијелу. Другим ријечима, ако вјерске школе нису организациони дио цркава и вјерских заједница, онда би цркве и вјерске заједнице, према Предлогу закона, чиниле дискриминацију ако би међу услове за наставно особље у вјерским школама и установама захтијевале припадност цркви односно вјерској заједници. Са друге стране, као што је истакнуто, ако би се вјерске школе сматрале организационим дјеловима цркава и вјерских заједница онда би оне, као један од услова за наставно особље у таквим школама, могле да захтијевају одређену вјерску припадност, али би за такве вјерске школе била потреба регистрација под условима и на начин како је то прописано за вјерске заједнице. То би значило да постојеће вјерске школе морају поново да се региструју. Таква недореченост не само да оставља широко поље слободне процјене надлежним органима извршне власти и не представља испуњење стандарда јасне правне норме, већ је у значајној мјери у супротности са изузетаком од опште забране дискриминације којим су у многим правним системима, укључујући земље Европске уније, обухваћене не само вјерске школе у ужем смислу (школе за образовање свештенства и вјерских службеника), већ и остале образовне установе које оснивају цркве и вјерске заједнице.

Цркве и вјерске заједнице не би биле у потпуности самосталне ако би закон био усвојен у предложеном тексту. Наиме, чланом 54 став 3 Предлога закона се прописује да образовни програми и садржаји уџбеника и приручника не смију бити у супротности са Уставом и законом. Таквом одређењу се, на први поглед, ништа не може замјерити, јер нема ничег спорног, нарочито у захтјеву да образовни програми и садржаји уџбеника и приручника буду у складу са Уставом. Међутим, веома је проблематично одређење према коме такви програми и садржаји морају бити у складу са законом. Наиме, није јасно, примјера ради, да ли би уџбеници за вјерске школе морали бити у складу са програмима јавног образовања који су усвојени у складу са законом, а што би, по природи ствари, нарочито у случају школа које искључиво изводе вјерску наставу, било потпуно бесмислено и неприхватљиво. Да ли би уџбеници таквих

škola smjeli da budu u suprotnosti sa važećim programima kojima je, primjera radi, predviđeno obavezno učenje fizичких теорија о настанку свијета или еволуционистичких теорија о развиту живота на земљи? Разумије се да би такав захтјев нарушавао аутономију цркава и вјерских заједница која подразумева и самостално одређивање онога што ће њихово будуће свештенство учити, а што је у складу са основама њиховог вјерског учења. Такође, није јасно ни да ли би се излагање одговарајућих вјерских учења могло сматрати супротним уставној и законској забрани дискриминације. Напоследку, такав захтјев оставља широко поље дискреционе оцјене надлежном органу.

Члан 55 Предлога закона

Члан 55 став 1 Предлога закона прописује да усаглашавање образовних програма и садржаја уџбеника и приручника вјерских школа са Уставом и законом врши орган државне управе надлежан за послове просвјете. Имајући у виду да обим усаглашености образовних програма и садржаја уџбеника и приручника са Уставом и законом није јасно одређен у одредбама Предлога закона, могло би се закључити да би орган управе надлежан за послове просвјете практично имао неограничено дискреционо овлашћење да врши такво „усаглашавање”. Штавише, није јасно ни шта би се под „усаглашавањем” могло сматрати, нити под којим условима и у ком опсјегу би се такво „усаглашавање” могло вршити. Посебно се поставља питање да ли би орган управе надлежан за послове просвјете, након евентуалног пропуштања одговорног лица у вјерској школи да у датом року исправи утврђене неправилности (што је прописано ставом 2 истог члана), имао право да самостално „усагласи” наставне програме, а нарочито садржаје уџбеника? Ако би надлежни орган имао то право, а начелно посматрано, томе у Предлогу закона ништа не стоји на путу, онда би то практично значило да би орган управе надлежан за послове просвјете могао да одређује шта ће се учити у вјерској школи.

Као што је истакнуто, чланом 55 став 2 Предлога закона, између осталог, прописано је да је одговорно лице у вјерској школи дужно да исправи уочене неправилности у року који му одреди орган управе надлежан за послове просвјете. Имајући у виду да се у ставу 1 тог члана говори о усаглашавању образовних програма и садржаја уџбеника и приручника, поставља се питање да ли би се под „утврђеним неправилностима” у смислу става 2 тог члана могле сматрати и

евентуалне неусаглашености образовних програма и садржаја уџбеника и приручника за које је надлежни орган државне управе дискреционо процијенио да постоје. Ако би одговор на изложено питање био позитиван, а што слиједи из језичког тумачења изложене одредбе става 2, онда та одредба не само да би била лишена системског квалитета, јер образовни програми и уџбеници пролазе претходно кроз одређени поступак одобравања, већ би била лишена било каквог смисла уопште, будући да би се исправљање „уочених неправилности” вршило у току школске године, да би понекад изискивало штампање нових уџбеника и да би се вршило од стране одговорног лица које, по природи ствари, не би увијек било и лице које је надлежно за припрему образовних програма или које је аутор спорних уџбеника. Имајући у виду да због свега изложеног одговорно лице у вјерској школи не би могло да отклони уочене неправилности, јасно је да се на такав начин отвара простор да орган управе „исправи” неправилности чије је постојање претходно дискреционо утврдио, тачније, да ученицима и наставном особљу вјерске школе намеће образовне програме и уџбенике.

Члан 56 Предлога закона

Чланом 56 став 1 Предлога закона се утврђује да вјерска школа основана у складу са овим законом може јавно изводити важеће образовне програме, ако је добила лиценцу у складу са прописима из области образовања. Изложена одредба Предлога закона заправо значи да црква или вјерска заједница, да би основала образовну установу која изводи важеће образовне програме, најприје мора да оснује вјерску школу која тек касније може бити лиценцирана за извођење важећих образовних програма. На тај начин се цркве и вјерске заједнице, за разлику од других субјеката, спрјечавају да оснују обичну приватну образовну установу чији би образовни програм могао да постане важећи у складу са одредбама Општег закона о образовању и васпитању.

Важно је указати и на још један значајан пропуст Предлога закона у вези са вјерским школама. Наиме, за разлику од важећег Закона о правном положају вјерских заједница, Предлог закона не уређује питање права полазника вјерских школа, тачније не прецизира да ли полазници вјерских школа могу, на основу закона, уживати права која се признају лицима на редовном школовању.

Као што је изложено, највећи број одредби Предлога закона о вјерској поуци и вјерским школама не испуњава стандард јасне правне норме, већ допушта широко поље дискреционе оцјене органима државне управе. Одлучивање органа државне управе о томе да ли су одређени објекти „примјерени” за одржавање вјерске поуке, да ли постоји стварна сагласност родитеља (старатеља) и малољетника за учешће у вјерској поуци, да ли се вјерска поука изводи у вријеме када ученици немају наставу, и да ли су образовни програми и садржаји уџбеника и приручника за вјерске школе у складу са Уставом и законом уз могућност њиховог „усаглашавања” – не би се вршило на основу јасних и унапријед познатих услова и критеријумима. Посљедице дискреционог одлучивања органа државне управе би се огледале у драстичном нарушавању слободе вјероисповијести. Посебно забрињава чињеница, супротна вриједности владавине права, да би неке од тих посљедица биле оличене у изрицању прекршајне одговорности и могућности кажњавања свештеника и вјерских службеника, што би, свакако, представљало озбиљан атак на њихова права и слободе.

Озбиљно нарушавање људских права родитеља и старатеља је садржано и у одредбама Предлога закона којима се уређује сагласност малољетника да учествује у вјерској поуци. Наиме, умјесто да уважи и нормативно изрази већи нагласак на правима родитеља и старатеља у вези са вјерском поуком и образовањем, а што је и међународни стандард, Предлог закона, одредбом којом се утврђује неадекватан узраст малољетника за давање сагласности да учествује у вјерској поуци, заправо онемогућава право родитеља и старатеља да дјечи обезбиједи образовање и васпитање у складу са својом религијом. Предлог закона нарушава и права ученика вјерских школа, јер не предвиђа, као што то чини тренутно важећи закон, право на једнакост са лицима-ученицима на редовном школовању.

Низ одредби којима се уређују вјерска поука и вјерске школе није у складу са уставним решењима о слободи вјероисповијести, слободи вјерских заједница у вршењу вјерских послова, забрани дискриминације, као ни са међународним стандардима у тој области. Наиме, осим одредби о објектима у којима се може изводити вјерска поука и захтијеваном узрасту малољетника, са Уставом зајамченом слободом вјероисповијести и слободом вјерских заједница у вјерским пословима и међународним стандардима о слободи вјероисповијести нису у складу и одредбе по којима се успоставља могућност државног органа да одлучује о

образовним програмима и садржајима уџбеника за вјерске школе. Наиме, вјерски садржаји програма и уџбеника за вјерске школе су питање које искључиво спада у вјерске послове, те, према томе, цркве и вјерске заједнице морају бити потпуно слободне да о томе самостално одлучују. У супротном, неоправдано и несразмјерно задирање у остваривање права на слободу вјероисповијести нарушава и уставно начело одвојености државе и вјерских заједница.

Казнене одредбе

Чланови 58 и 59 Предлога закона

Поглавље са казним одредбама, које садржи два члана којим се нормирају прекршаји и новчане казне, представља једино поглавље Предлога закона које је, по форми и мјесту на коме се налази, усаглашено са важећим **Правно-техничким правилима за израду прописа у Црној Гори**.⁵⁶

Предложене новчане казне јесу у сагласности са важећим **Законом о прекршајима**⁵⁷, али су, имајући у виду садржину и смисао одредбе из члана 24 тог прописа, творци Предлога закона све наведене прекршаје искључиво третирали као **теже прекршаје**. Није јасно зашто нису нормирани лакши прекршаји, али ни они тежи од наведених. Све то говори о одсуству правничког и друштвеног сензибилитета аутора и иницијатора овог Предлога закона.

Нормирани и санкционисани прекршаји из чланова 58 и 59 Предлога закона не одговарају захтјевима логике и здравог разума. Најбољи примјер за то је одредба из члана 58 став 1 тачка 3 Предлога закона којом се прописује новчана казна за правно лице које „*оснује вјерску школу за основно образовање*”, а у вези члана 54 став 1 Предлога закона. Како вјерска заједница може да оснује основну школу, па још и вјерског карактера, и да се, при том, таква творевина сматра „школом за основно образовање” у смислу законских прописа из области образовања? Судаћи по наведеној одредби, аутору Предлога закона уопште није познато како

⁵⁶ Правно-техничка правила за израду прописа у Црној Гори, “Службени лист Црне Горе”, бр. 2/2010

⁵⁷ Закон о прекршајима, “Службени лист Црне Горе”, бр. 1/2011, 6/2011-испр., 39/2011, 32/2014, 43/2017 - одл. УС, 51/2017

се и под којим условима оснивају основне школе у Црној Гори? И како би то, све и да хоће, могла да учини нека црква или вјерска заједница кад се ниједна школа не може основати без решења Министарства просвјете као управног акта?

Из наведених одредби чланова 58 и 59 Предлога закона се јасно види који су „прекршаји” санкционисани новчаним казнама као тежи облик прекршаја. Али, посебно је проблематично што у Предлогу закона није предвиђен ниједан прекршај против слободе вјероисповијести на индивидуалном и колективном плану остваривања овог права.

Из одредби у члановима 58 и 59 Предлога закона се види да начин остваривања права на слободу вјероисповијести, не само да није уређен, већ није ни адекватно правно заштићен забрањујућим правним нормама и санкцијама. Судаћи по одредби из члана 10 став 1 **Устава Црне Горе**, којом је прописано да је „у *Црној Гори све слободно што Уставом и законом није забрањено*”, може се закључити да највећи број прекршаја одредби које су изложене у Предлогу закона, а који би били на штету вјерника, свештеника, вјерских службеника, цркава и вјерских заједница, убудуће свако може некажњено да чини! Изостајањем забране и прописивања адекватних казни за таква дјела, аутори Предлога закона заправо стварају идеалан простор за спрјечавање, ометање или онемогућавање остваривања права на слободу вјероисповијести и кршење људских права.

Истина, постоје одређена кривична дјела и прекршаји који су већ санкционисани **Кривичним закоником**⁵⁸ и **Законом о прекршајима**⁵⁹, али постоји читав низ одредби у Предлогу закона чије кршење уопште не би представљало ни кривичну ни прекршајну одговорност.

Несанкционисани прекршаји, од којих су многи виђени и извршени на штету цркава, вјерских заједница, свештеника, вјерских службеника и грађана као вјерника током претходних година, а посебно током претходних деценија, представљају не само дозвољено него и пожељно понашање с обзиром да неће бити забрањено и санкционисано. То посебно долази до изражаја у ери свеопште секуларизације која се, веома често, намеће као једини исправни поглед на свијет и живот и која се, на овакав и

⁵⁸ Кривични законик, ”Службени лист Републике Црне Горе”, бр. 70/2003, 13/2004-испр., 47/2006 и ”Службени лист Црне Горе”, бр. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011-др. закон, 40/2013, 56/2013-испр., 14/2015, 42/2015, 58/2015-др. закон, 44/2017, 49/2018

⁵⁹ Закон о прекршајима, ”Службени лист Црне Горе”, бр. 1/2011, 6/2011-испр., 39/2011, 32/2014, 43/2017 - одл. УС, 51/2017

сличне начине, заправо устоличава и голом силом намеће као „нова религија” савременог човјека. Таква антивјерска активност се, поред осталог, подстиче и устоличава на начин који је приказан у Предлогу закона.

У Предлогу закона, такође, у оквиру казних одредби није посебно дефинисана одговорност и санкција надлежног органа и службених лица у оквиру извршења одредби које су предложене. Осим тога, изостао је и читав низ прекршаја због тога што многе, веома важне одредбе за остваривање слободе вјероисповијести нису унијете у Предлог закона.

Одредбе из чланова 58 и 59 Предлога закона указују на то да је извршена неприхватљива селекција прекршаја из области остваривања слободе вјероисповијести, и то искључиво на штету грађана, цркава, вјерских заједница и правног поретка. Из тог разлога, не би било неумјесно да је Предлог закона насловљен као **Предлог закона о некажњивом кршењу права на слободу вјероисповијести**. Из напријед наведених разлога, одредбе из члана 58 и 59 Предлога закона морају бити подвгнуте темељним измјенама.

Прелазне и завршне одредбе

Члан 62 Предлога закона

У члану 62 став 1 Предлога закона се налази следећа одредба: *„Вјерски објекти и земљиште које користе вјерске заједнице на територији Црне Горе који су изграђени, односно прибављени из јавних прихода државе или су били у државној својини до 1. децембра 1918. године, и за које не постоје докази о праву својине вјерских заједница, као културна баштина Црне Горе, државна су својина”*. У ставу 2 истог члана стоји: *„Вјерски објекти који су изграђени на територији Црне Горе заједничким улагањима грађана до 1. децембра 1918. године, а за које не постоје докази о праву својине, као културна баштина Црне Горе, државна су својина”*.

Ова одредба, иако је случај без преседана у модерној законодавној пракси европских држава, представља класичан примјер конфискације сакралне и остале непокретне имовине цркава и вјерских заједница. У Смјерницама ОЕБС/ОДХИР-а од 2004. године је јасно указано да је уобичајено да се појављују двије врсте имовинских спорова: први, када је држава извршила национализацију тј. пренос права својине са цркве или

вјерске заједнице на другу групу или поједнца, и други, када се више цркава и вјерских заједница споре око власништва на истој непокретној ствари. У савременој законодавној пракси европских држава не постоји случај попут овог из члана 62 Предлога закона. Неопходно је да се има у виду да се у Смјерницама ОЕБС/ОДХИР-а не помиње случај из одредбе члана 62 Предлога закона. С друге стране, у Смјерницама се јасно наводи и као неприхватљива осуђује пракса држава које „користе такве законе како би ограничили вјерским заједницама могућност да управљају вјерским објектима“ гдје „оправдања за ограничења могу изгледати неутрална, али се селективно примјењују у дискриминаторске сврхе”.⁶⁰ Сходно томе, у Смјерницама ОЕБС/ОДХИР-а од 2014. године је посебно наглашено да свако ограничење или одузимање имовинских права вјерским заједницама мора бити у складу са општом нормом међународног права о забрани произвољног и непропорционалног ограничавања права које не служи јавним разлозима у демократском друштву.⁶¹

Универзалност и неприкосновеност права својине постоји неизмјењено већ 230 година у свијету. У Декларацији о правима државе Вирџинија од 1776. године је право својине изједначено са „правом на опстанак”, уз гаранцију да ниједан власник не може бити лишен права својине без примјене „старог правила суда и пороте“. Ову гаранцију права својине је касније преузела Француска декларација о правима човјека и грађанина (1789. године), а затим и Универзална декларација о људским правима (1948. године) која прописује да „нико не може бити лишен права својине на произвољан начин”. Послије слома тзв. комунистичког блока, данас више од 95% држава-чланица Уједињених нација својим националним правима гарантује неприкосновеност права својине, док је више од 130 држава потписало и ратификовало конвенције којима се изричито гарантује и штити ово право. Као директан услов слободе предузетништва и слободе промета роба и услуга, гаранција права својине је саставни дио преко 2.400 билатералних споразума о трговини и улагањима између држава.

Ово је недвосмислено потврђено и у пракси Европског суда за људска права, који је осудио као недозвољен сваки облик, не само

⁶⁰ Смјернице ОЕБС/ОДХИР-а од 2014. године, Трећи дио – одјељак ”Ц” и ”Д”

⁶¹ Исто, пар. 5, 6, 7, 8 и 9

директне конфискације, већ и нарочито индиректне, *de facto* и конфискације имовине законодавним путем.⁶²

Одредба из члана 62 Предлога закона се налазила у члану 52 Нацрта закона од 2015. године. Међутим, постоје и одређене разлике, и то у смислу да је члан 62 Предлога закона ригиднији од члана 52 од Нацрта закона од 2015. године. Наиме, у члану 52 Нацрта закона од 2015. године је било да прописано да ће се наведена одредба односити на оне вјерске објекте и земљиште „за које се утврди” да су саграђени и прибављени на начин који је описан до 1918. године. У члану 62 Предлога закона од 2019. године је овај навод избачен, што значи да ће се вјерски, сакрални објекти и земљиште које им припада конфисковати, тј. одузимати од вјерских заједница као њихових вјековних, историјских и законитих власника – директном примјеном ове одредбе.

Осим наведеног, у члану 62 Предлога закона је додато да се ради о вјерским објектима и земљишту „за које не постоје докази о праву својине вјерских заједница” и да ће ти вјерски објекти и земљиште аутоматски, путем ове законске конфискационе мјере, постати „државна својина”. **Потпредсједник Владе Црне Горе и министар правде Зоран Пажин** нам је у вези овог питања директно одговорио да је питање права својине вјерских заједница над сакралним објектима и земљишту које им припада „политичко питање”. Садржај, смисао и циљ одредбе из члана 62 Предлога закона то јасно и потврђује.

Експерти Венецијанске комисије и ОЕБС/ОДХИР-а су 2015. године у свом Нацрту заједничког мишљења бр. 820/2015 навели да је Влада Црне Горе најприје обавијестила Венецијанску комисију да спорна одредба из члана 52 Нацрта закона од 2015. године не представља мјеру конфискације да би, затим (11. новембра 2015. године), саопштила да ће „*посебним законом утврдити питање компензације вјерским заједницама за конфисковану имовину*”. Потом је (26. новембра 2015. године), ипак саопштила да „*није ријеч о експропријацији него о превођењу у државну својину оних непокретности и објеката над којима ниједна вјерска заједница нема право својине*”. Послије тога, Влада Црне Горе је из процедуре пред Венецијанском комисијом повукла Нацрт закона о слободи вјероисповјести, да би 16. маја 2019. године утврдила Предлог

⁶² Поред осталих, случајеви: *Marckx case*, 1979; *Sporrong and Lönnroth case*, 1982; *Håkansson and Stureson case*, 1985; *Akdivar and Others v. Turkey case*, 1996; *Loizidou v. Turkey case*, 1996; *Papamichalopoulos v. Greece case*, 1993.

истог закона у којем је иста одредба, са још негативнијим садржајем, нашла мјесто у члану 62 Предлога закона.

Из прве одредбе члана 62 Предлога закона би се могло закључити да постоје вјерски објекти и земљиште које вјерске заједнице као носиоци права својине користе дуже од 100 година, али да вјерске заједнице наводно немају доказе о праву својине, док би држава наводно могла да има доказе о праву својине над сакралним објектима и земљишту које им припада. Случај из прве одредбе је тешко, а случај из друге немогуће замислити, јер одредба из члана 62 став 2 Предлога закона наводи на закључак да постоје „вјерски објекти” за које се не зна нити ко је њихов власник, нити ко их користи, али се претпоставља да су прије 100 и више година изграђени од јавних прихода, па их треба сматрати државном својином. У члану 63 Предлога закона се наводи да ће на овим објектима и земљишту надлежни орган уписати право својине у корист државе пошто самостално и једнострано изврши њихов „попис”.

Наведене одредбе немају утемељење ни у једном међународном инструменту, као ни у Уставу и важећим законима Црне Горе. У важећем **Закону о државној имовини Црне Горе**⁶³ није прописано да је држава Црна Гора власник сакралних, вјерских објеката и земљишта које им припада. Осим тога, Црна Гора има **Закон о експропријацији**⁶⁴, као и **Закон о својинско-правним односима**⁶⁵, који се примјењују у случајевима када постоји спор око права својине. Наведеним законима је загарантована вишестепена судска заштита сваког правног субјекта. **Наведена материја не може бити предмет регулисања у Закону о слободи вјероисповијести или увјерења и правном положају вјерских заједница и одредбе из члана 62, 63 и 38 став 2 Предлога закона треба брисати.**

Сваки субјект права, па и држава Црна Гора, може истицати захтјеве из члана 62 Предлога закона једино путем конкретних тужби у одговарајућим судским поступцима за доказивање права својине у складу са законским прописима који уређују ту материју. Држава Црна Гора би у таквим евенетуалним споровима једино могла да учествује као странка у парничном поступку. Све друго би представљало грубу и недопустиву злоупотребу Закона о слободи вјероисповијести или увјерења за

⁶³ Закон о државној имовини, "Службени лист Црне Горе", бр. 21/2009, 40/2011

⁶⁴ Закон о експропријацији, "Службени лист Републике Црне Горе", бр. 55/2000, 12/2002, 28/2006 и "Службени лист Црне Горе", бр. 21/2008, 30/2017, 75/2018

⁶⁵ Закон о својинско-правним односима, "Службени лист Црне Горе", бр. 19/2009

спровођење противуставне и противзаконите конфискације имовине цркава и вјерских заједница, чиме би било извршено најгрубље, незабиљежено кршење основних права цркава и вјерских заједница и њихових вјерника. Природне последице таквог противправног поступања би биле оличене у стварању дуготрајне правне несигуности и хаоса у односима и животу између појединаца и група у Црној Гори.

Треба имати у виду да је на највећем дијелу територије данашње Црне Горе примјењиван турски, тапијски систем евиденције непокретности (од краја XIX и почетка XX вијека), а само у једном дијелу (у Боки Которској и дијелу Приморја) Катастар непокретности. Формирање Катастра непокретности још увијек није завршено на једном мањем дијелу територије Црне Горе. За вријеме комунистичког режима, један број православних храмова, као и вјерских објеката других вјероисповијести је уписиван на патрона коме је храм посвећен. У таквој ситуацији, примјена члана 62 и 63 из Предлога закона би за Православну Цркву била још неправеднија и гора од комунистичког времена. Реални попис православних храмова на простору данашње Црне Горе постоји у Шематизму Српске Православне Патријаршије од 1924. године, као и другим публикацијама и у архивској грађи Митрополије Црногорско-Приморске и осталих православних епархија које су дјеловале и дјелују на подручју данашње Црне Горе.

Ни у једној држави која је настала из бивше социјалистичке Југославије и у којој је примјењивано исто законодавство као и у Црној Гори није примијењен законски модел којим би држава од цркава и вјерских заједница одузела тј. конфисковала вјерске објекте и земљиште које им припада.

Треба имати у виду да су одредбе из чланова 62 и 63 Предлога закона и у функцији лишавања цркава и вјерских заједница да остваре право на реституцију (повраћај) и обештећење имовине која им је, послије Другог свјетског рата, одузета од стране комунистичког режима. У овом тренутку, цркве и вјерске заједнице су дискриминисане, јер једино оне немају право да остваре повраћај или обештећење вриједности имовине која им је одузета послије Другог свјетског рата.

У вези члана 62 Предлога закона истичемо да у правном систему Црне Горе не постоји дефиниција појма „*вјерски објекат*”. У класификацији врста грађевина коју је припремио Завод за статистику Црне Горе се наводе „*зграде за обављање вјерских и других обреда*”, али оне нису једини вид грађевина и објеката које цркве и вјерске заједнице у

Црној Гори вјековима поседују и користе. У том смислу, дискутабилно је да ли би се, уколико би закон био усвојен у предложеном тексту, одредба члана 62 став 1 односила само на храмове, цркве, манастире, самостане, цамије итд. или, пак, на све објекте, било зидане или постављене, укључујући, примјера ради и парохијске домове, жупне уреде и сличне објекте. Имајући у виду да у правном систему Црне Горе не постоји одређење појма „вјерски објекат” и да, суштински посматрано, одређивање вјерског карактера једног објекта спада у вјерски посао *par excellence*, те да су, према члану 14 Устава Црне Горе, вјерске заједнице слободне у вршењу вјерских послова – јасно је да одређивање вјерског карактера једног објекта, чак и по Уставу Црне Горе, искључиво спада у аутономни дјелокруг вјерских послова цркава и вјерских заједница. То се, међутим, нарушава одредбом из члана 63 став 1 Предлога закона према којој орган управе одређује вјерске објекте.

У вези израза о „вјерским објектима” које „које користе вјерске заједнице” указујемо да Црква и вјерске заједнице у Црној Гори вјерске објекте и земљиште не само да „користе”, како се то у члану 62 став 1 Предлога закона нетачно, непримјерено и тенденциозно наводи, већ су их и њихови вјековни и данашњи законити носиоци права својине или власници. Управо употреба израза „користе” у предложеној одредби открива намјеру државних власти да црквама и вјерским заједницама незаконито отму сакралну и осталу имовину, пренебрегавајући чињеницу да је њихово право својине над сакралним објектима и земљиштем које припада црквеним и уопште вјерским установама препознато у низу важећих закона и да је то право својине на законит начин, као и свим другим субјектима права у Црној Гори, уписано у Катастар непокретности. То се, поред осталог, види и из члана 10 важећег **Закон о порезу на непокретности**⁶⁶, који у члану 10 нормира пореска ослобођења и прописује да се порез на непокретности не плаћа на непокретности у *власништву* вјерских организација које се користе за вјерске потребе. Дакле, употреба термина „користе” у овој одредби Предлога закона има за циљ да се *ex lege* промјени карактер постојеће имовине цркава и вјерских заједница.

У вези одредбе у којој се наводи да је ријеч о вјерским објектима и земљишту „који су изграђени, односно прибављени из јавних прихода државе” или су „били у државној својини до 1. децембра 1918. године”

⁶⁶ Закон о порезу на непокретности, ”Службени лист Републике Црне Горе”, бр. 65/2001 и ”Службени лист Црне Горе”, бр. 75/2010, 9/2015, 44/2017

указујемо да у Црној Гори не постоје вјерски објекти који су до 1. децембра 1918. године били у државној својини. Такође, чак и у случају да су поједине непокретности цркава и вјерских заједница једним дијелом стечене од државних средстава, отворено је питање да ли су средства која су цркве и вјерске заједнице уложиле у одржавање таквих непокретности, а која су потицала из сопствених извора, премашила вриједност средстава која су првобитно била опредијељена за изградњу, односно прибављање таквих непокретности, а што би посебно обесмислило подржављење црквене имовине које се Предлогом закона предвиђа. У истом контексту би се могло указати и на питање да ли су средства која су уложили и други добротвори и приложници, па чак и друге државе (на примјер, царска Русија и Цар Николај II Романов у изградњу Цркве Светог Василија Острошког у Никшићу), као и у одржавање сакралних непокретности премашила износ средстава која су првобитно била опредијељена за изградњу, односно прибављање таквих непокретности, а што би, такође, обесмислило подржављење црквене имовине. Посебно треба истаћи још једну апсурдност предложене одредбе. Наиме, чак и да је Црна Гора дала средства за изградњу, односно прибављање одређених непокретности, она не може да тражи повраћај тих непокретности, јер је та средства управо дала ради остваривања права на слободу вјероисповијести као јавног интереса. Ни такво евентуално питање не би могло да се утврђује изван редовних судова у парничном поступку.

Веома је важно да се укаже да аргументација коју су представници државне власти Црне Горе изложили представницима Венецијанске комисије, а према којој се евентуална надокнада трошкова за одржавање имовине које су цркве и вјерске заједнице имале заснива на одговорности државе за одржавање имовине која је дио културне баштине нема никакво упориште у важећим прописима, тако да је и Венецијанска комисија у свом Мишљењу истакла да би таква одредба требало да буде загарантована законом.⁶⁷ Изостанак такве одредбе у Предлогу закона јасно изражава намјеру власти да противправно одузме сакралну и осталу имовину цркава и вјерских заједница без било каквог обештећења.

У предложеној одредби посебну пажњу привлачи спомињање „државе”, јер није јасно на коју се тачно ”државу”, у ком периоду историје и њеном статусу та одредба односи. На простору данашње Црне Горе је у раном средњем вијеку постојала независна дукљанска држава, а потом Зета, да би касније то подручје било у саставу српске средњовјековне

⁶⁷ Venice Commission, пар. 71

државе, а у другој половини XV вијека у географском смислу, посебно за вријеме Црнојевића, која је била вазална у односу на Млетачку републику која је непосредно управљала појединим дјеловима Приморја. Турска је освојила Црну Гору 1496. године, а Црна Гора је у XVI вијеку добила специјалну и јединствену аутономију у оквиру Османског царства, чиме су локална племена била ослобођена многих обавеза. И поред тога, Црногорци нису прихватили османску власт, те су у XVII вијеку подизали бројне буне. Током овог периода, Црна Гора је постала теократска држава на чијем су челу биле владике - митрополити Црногорске Митрополије, а која је свој процват доживјела за вријеме владика из редова светородне породице Петровић-Његош. Црна Гора се из теократске државе трансформисала у свјетовну за вријеме владавине Данила Петровића, који је 1852. године проглашен за књаза Црне Горе. Књаз Данило се одмах на почетку своје свјетовне власти суочио са могућношћу окупације Црне Горе од стране турске војске, што је спријечено дипломатском акцијом Аустрије и Русије. Пошто су Црногорци пружали помоћ херцеговачким устаницима, Порта је поново наредила босанском везиру да нападне Црну Гору, али су Турци поражени у бици на Граховцу 1858. године. Послије ове битке је извршено проширење и разграничење Црне Горе са Турском, али је Црна Гора и даље остала међународно непризната држава. Међународно признање и ново територијално проширење, Црна Гора је добила на Берлинском конгресу 1878. године. Нова територијална проширења, Црна Гора је стекла након 1913. године.

Имајући у виду изложени, веома сажети, приказ развоја црногорске државности и њеног територијалног проширења, није јасно да ли се одредба којом су обухваћени вјерски објекти и земљиште који су изграђени, односно прибављени из јавних прихода државе или су били у државној својини до 1. децембра 1918. године односи само на објекте и земљишта изграђене односно прибављене средствима из јавних прихода *црногорске државе* и да ли само у периоду од 1878. до 1918. године или се, пак, односи на све вјерске објекте и земљишта који су изграђени, односно прибављени средствима *било које државе* која је на простору данашње Црне Горе вршила власт!? Заиста се поставља питање да ли би и друге државе, на примјер Република Србија, по тој логици и сходно предложеној одредби могла да тражи својинска права над сакралним објектима, који су њени владари и великодостојници подигли на просторима данашње Црне Горе? Да ли би и Турска као држава са непрекинутим међународноправним континуитетом, који постоји од

времена Отоманске империје, могла да истиче исти захтјев? Разумије се да неодређеност предложеног решења не само да нарушава стандарде и императиве јасне правне норме већ ствара правни основ за широко, готово неограничено подручје дискреционе оцјене надлежних органа у Црној Гори.

На овом мјесту би, управо због изложеног питања, ваљало учинити још неколико важних напомена која се односе на питања државног континуитета. Континуитет у праву означава оно што та ријеч и значи – непрекидност. Међународни континуитет једне државе значи да се она сматра за исти субјекат у односу на претходника. Природа међународних односа и међународног права подразумијева да ће континуитет имати она држава која то жели и којој други субјекти на међународној сцени (државе и међународне организације) то признају. Полазећи од чињенице да су друге републике извршиле сецесију од СФРЈ, СРЈ је инсистирала да је она настављач међународног субјективитета СФРЈ, али јој на међународном плану то није признато. Коначно је и СРЈ, након петооктобарских промена 2000. године, одустала од инсистирања на континуитету, подневши молбу за пријем у Уједињене нације. Што се Црне Горе тиче, у члану 60 ставови 4 и 5 **Уставне повеље Државне заједнице Србија и Црна Гора**⁶⁸ је прописано да „у случају иступања државе Црне Горе из државне заједнице Србија и Црна Гора, међународни документи који се односе на Савезну Републику Југославију, посебно Резолуција 1244 Савета безбједности Уједињених нација, односили би се и у цјелости важили за државу Србију, као сљедбеника” и да „држава чланица која искористи право иступања не насљеђује право на међународно-правни субјективитет, а сва спорна питања посебно се регулишу између државе-сљедбеника и осамостаљене државе”. У оваквим условима, Црна Гора свакако не би могла да претендује да се врати сто година уназад и у међународноправном смислу постане исти онај субјект који је била Краљевина Црна Гора.

Што се тиче унутрашњег правног континуитета, он подразумијева, такође, непрекинутост правног система. То не значи нужно важење истих прописа, али значи да су нови прописи доношени на основу одредби ранијих и на основу одредби истих виших прописа или непрекинутог низа виших прописа (рецимо, тако што је нови устав усвојен примјеном одредби претходног устава итд.). У случају данашње Црне Горе таква

⁶⁸ Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора ”Службени лист Србије и Црне Горе”, бр. 1/2003

могућност не постоји посебно ако се има у виду **Закон о неважности правних прописа донијетих прије 6. априла 1941. године и за вријеме непријатељске окупације**.⁶⁹ Одредбама из чланова 1 и 2 наведеног Закона су за непостојеће проглашени прописи из времена окупације, а за оне од прије 6. априла 1941. године је констатовано је да су „*изгубили правну снагу*”. Чланом 3 тог закона је остављена могућност да Президијум Народне скупштине ФНРЈ и президијуми народних скупштина народних република (у доменима из своје надлежности) могу одредити да се поједина правила садржана у законима и другим правним прописима, донијетим прије 6. априла 1941. године, примењују, одређујући, при том, потребне измјене и допуне. Ту се, дакле, не би радило о примјени старих прописа већ само њихове екстраховане садржине, којој би правну снагу дали наведени Закон о неважности и одговарајући акти надлежних скупштинских президијума. Правни континуитет је, дакле, прекинут. Садашња Црна Гора дакле нема унутрашњи правни континуитет са Краљевином Црном Гором. Било какве прокламације не могу довести до тога да нешто што је прекинуто постане непрекинуто и непрекидно.

У вези дијела одредбе из члана 62 Предлога закона у којој се говори о вјерским објектима и непокретностима „*за које не постоје докази о праву својине вјерских заједница*”, посебну пажњу привлачи формулисање „*доказа о праву својине*”. Будући да се у правном поретку Црне Горе прави разлика између „*доказа о праву својине*” и основа стицања својине, па чак и да је тај основ исправа (на примјер, купопродајни уговор) и да се „*доказом о праву својине*” сматра извод из Катастра непокретности – поставља се питање да ли је намјера предлагача закона да подржави сваки појединачни вјерски објекат и свако земљиште за које још увијек у Катастру непокретности није уписано право својине црква и вјерских заједница, али које имају својинско-правни основ или им, као што је то наведено, релевантни закони признају право својине? Чини се да је одговор на изложено питање позитиван и да се на тај начин недопустиво грубо нарушава право својине, али и слобода вјероисповијести, јер ће цркве и вјерске заједнице, а нарочито Митрополија и остале епархије СПЦ у Црној Гори, евентуалним усвајањем закона у предложеном тексту, бити изложене покушају лишавања права својине над њиховим вјековним вјерским објектима, а што би као фактичку посљедицу имало онемогућавање њиховог постојања у Црној Гори.

⁶⁹ Закон о неважности правних прописа донијетих прије 6. априла 1941. године и за вријеме непријатељске окупације, „Службени лист ФНРЈ”, бр. 86/1946, 105/1947

Имајући у виду да власт Црне Горе, као што је и истакнуто у Мишљењу Венецијанске комисије, стоји на становишту да су до сада извршени уписи права својине у Катастар непокретности над вјерским објектима и осталом непокретном имовином која им припада били незаконити, основано се може претпоставити да се у примјени закона ни извод из катастра неће сматрати доказом права својине. У том смислу, објашњења Владе Црне Горе на која Венецијанска комисија у свом Мишљењу упућује, а према којима ће вјерска заједница моћи да покрене било који доказ, укључујући писане документе или, чак, и свједочења, представљају празна обећања, јер се у Предлогу закона то питање уопште не регулише. Због тога је и Венецијанска комисија предложила да Предлог закона обезбиједи кључне стандарде доказа који за доказивање права својине треба да се примјењују у управним и судским поступцима.⁷⁰

Међутим, осим стандарда доказивања, посебну и још већу забринутост изазивају питања зашто би се обезбјеђивали докази о праву својине када, као што је истакнуто, важећи Закон о правном положају вјерских заједница и Закон о порезу на непокретности, бар у погледу вјерских објеката, садрже претпоставку права својине у корист цркава и вјерских заједница, као и на коме лежи терет доказивања.

На овом мјесту би ваљало извести још један правно-логички аргумент. Наиме, ако држава путем закона који доноси жели да себи у својину пренесе вјерске објекте који су у својини и државини цркава и вјерских заједница, није ли онда логичан и на правним принципима заснован захтјев да она поднесе доказе о евентуалним улагањима и евентуалном свом праву над вјерским објектима. Будући да таквих доказа нема и да их не може бити, јасно је зашто се Предлогом закона, противно свакој логици, терет доказивања пребацује на цркве и вјерске заједнице. Највјероватније због тога што држава нема доказе ни о улагањима, ни о свом праву својине над вјерским објектима.

Потребно је указати на још једну правно-логичку мањкавост изложене одредбе која читав први став члана 62 Предлога закона у потпуности обесмишљава. Наиме, употреба кумулативног везника „и” у овој норми намеће обавезу испуњавања оба услова (да је ријеч о непокретностима које су изграђене односно прибављене из јавних прихода или су биле државна својина до 1918. године, и за које не постоје докази о праву својине цркава и вјерских заједница), али и отвара питање како је могуће да су неки вјерски објекти и земљиште били у државној својини, а

⁷⁰ Venice Commission, пар. 68

да се за њих прибаве и обезбиједи докази о праву својине црква и вјерских заједница. Чини се да је предлагач закона себе, а и органе који ће га примјењивати, затворио у сљедећу дилему: Или назначени вјерски објекти и земљиште нису били у државној својини, при чему је начелно могуће говорити о доказу својинских права, или, пак, ако је такве доказе могуће прибавити и обезбиједити (уз разумљив захтјев да се, као што то и Венецијанска комисија у свом Мишљењу примјећује, због старости појединих вјерских објеката, у њих уврсти и дугорочно *bona fide* посједовање, тачније државина), онда државно власништво над таквим објектима и земљиштем постаје ирелевантно и обесмишљава идеју накнадног подржављења таквих непокретности.

Такође, у члану 62 Предлога закона се користи и формулација – „културна баштина Црне Горе”. Наводећи да су вјерски објекти и земљиште, као културна баштина Црне Горе, државна својина, предлагач закона је обзанио наводни *ratio* подржављења и тобожњи јавни интерес, који наводно налаже одузимање вјерских објеката и имовине црквама и вјерским заједницама. Но, да ли је то заиста тако?

У правном поретку Црне Горе, под културном баштином се, према члану 11 тачка 9 **Закона о заштити културних добара**, сматра скуп добара, наслијеђених из прошлости, које људи препознају као одраз и израз својих вриједности, вјеровања и традиција, која су у сталном процесу еволуирања, укључујући и све аспекте њихове околине који произилазе из међусобног дјеловања људи и природе у времену, *независно од власништва*. Дакле, културна баштина је скуп културних добара и то независно од власништва. У том смислу, добро које спада у културну баштину Црне Горе не мора нужно бити у државној својини, нити је чињеница да је једно добро дио културне баштине потребан и довољан разлог да оно нужно пређе у државну својину.

Штавише, имајући у виду да културну баштину чине *добра*, а у смислу Закона о заштити културних добара, ријеч је о *културним добрима*, јасно је да им такав статус мора бити утврђен у складу и по поступку који је прописан тим Законом. То, заправо, значи да, у смислу члана 26 Закона о заштити културних добара, мора бити донесено посебно правоснажно решење о утврђивању статуса културно добро о чему се, у случају да је ријеч о непокретном културном добру, према члану 29 истог Закона, врши упис забиљежбе статуса статуса непокретно културно добро у Катастру непокретности.

Изложена системска решења, у контексту одредбе члана 62 став 1 Предлога закона, намећу питање да ли би, по замисли предлагача закона, у државну својину требало да пређу само они вјерски објекти за које је у Катастру непокретности забиљежено да им је утврђен статус културног добра. Ако је одговор потврдан, што се чини јединим исправним системским тумачењем, онда се губи смисао законског преноса својине над таквим објектима на државу због чињенице да су они културна добра, јер држава и органи јавне власти, управо на основу Закона о заштити културних добара, имају значајне начине и механизме утицаја на заштиту такве имовине, независно од законитих носилаца својинских права на њима. С друге стране, ако је (а, по свему судећи, јесте) намјера предлагача закона да, сходно члану 62 став 1 Предлога закона, у државну својину пређу сви вјерски објекти, дакле и они којима није утврђен статус непокретног културног добра, онда критеријум „културне баштине” заиста не игра никакву улогу већ показује да је намјера да се изврши најгора и ничим оправдана отимачина имовине црква и вјерских заједница.

Јасно је и да системска решења из Закона о заштити културних добара налажу да вјерски објекти који су проглашени за културна добра могу бити *искључиво* у својини црква и вјерских заједница. Наиме, чланом 5 став 2 тог Закона прописује да је свако физичко и правно лице, укључујући и *вјерске заједнице*, дужно да поштује културна добра „*других*”, на исти начин као и „*своја*”. Коришћење придјевске присвојне заменице „*своја*” у изложеној одредби не може да означава културну припадност културних добара, јер су она доступна свима, већ искључиво својинска права над таквим добрима.

Будући да културну баштину у Црној Гори чине културна добра, посебно је важно истаћи да спомињање земљишта у одредби члана 62 став 1 Предлога закона дјелује гротескно и да може бити протумачено на истовјетан начин: Црна Гора би, усвајањем овакве законске одредбе, постала једина држава у свијету у којој је и земљиште, као такво, културно добро. Осим тога, важно је напоменути да је чланом 419 **Закона о својинско-правним односима**⁷¹ прописано да право управљања, коришћења, односно трајног коришћења и располагања на *земљишту* у друштвеној, сада државној својини *постаје, ступањем на снагу тог закона, право својине дотадашњег имаоца* права коришћења осим ако посебним законом није друкчије одређено. У смислу изложене одредбе

⁷¹ Закон о својинско-правним односима, ”Службени лист Црне Горе”, бр. 19/2009

Закона о својинско-правним односима, чини се да би Предлог закона, у случају усвајања, требало да буде управо такав закон којим би се црквама и вјерским заједницама онемогућила конверзија права коришћења у право својине, чак и да је неко њихово земљиште било у друштвеној, односно државној својини. Међутим, таква правна акробатика није могућа, јер је Предлог закона сачињен 10 година након ступања на снагу Закона о својинско-правним односима из чије одредбе из члана 419 слиједи да је право коришћења постало право својине у тренутку ступања на снагу *тог* закона и да је другачије било могуће само на основу закона који је важио у тренутку ступања на снагу тог Закона.

Постоји и још један, *prima facie* језички детаљ, али који има далекосежну важност. Наиме, у одредби члана 62 став 1 Предлога закона се говори о културној баштини Црне Горе. Дакле, не о културној баштини у *Црној Гори*, већ о културној баштини *Црне Горе*. Таквим присвојним одређењем не само да се угрожава уставна одредба из члана 78 према којој је културна баштина од општег интереса, а што је разрађено низом одредби Закона о заштити културних добара, већ се ствара правни основ да се, у ширем смислу, свако културно добро које чини културну баштину може сматрати државним.

У вези навода из члана 62 став 1 Предлога закона која гласи да су вјерски објекти и земљиште „*државна својина*”, може се рећи да се прави смисао те одредбе огледа у подржављењу, тачније, законски наметнутој промјени титулара својине на имовини за коју у системским законима постоји претпоставка да припада црквама и вјерским заједницама и на дијелу које је такво право својине већ уписано у Катастар непокретности. Да ли је такво решење у правном поретку Црне Горе могуће? Судаћи према уставним нормама и одредбама системских закона, такво решење уопште није могуће.

Према члану 14 став 1 Устава Црне Горе, вјерске заједнице су одвојене од државе. Дакле, Устав Црне Горе однос између државе и црква и вјерских заједница заснива на начелу одвојености. Та уставна одредба најприје значи да у Црној Гори нема државне цркве или вјерске заједнице и да нема идентификације државе са посебном религијом или религијом уопште. Ставом 2 истог члана Устава је прописано да су вјерске заједнице слободне у вршењу вјерских обреда и вјерских послова. Смисао те одредбе јесте да су цркве и вјерске заједнице слободне да самостално обављају вјерске обреде и послове, а то значи и самостално утврђивање

унутрашње организације и доношење и примјену њихових аутономних прописа и одлука, нарочито у вези са вјерским обредима и пословима.

Конститутивни елементи права својине, *usus*, *fructus* и *abusus* су препознати и у члану 6 став 2 Закона о својинско-правним односима Црне Горе према коме власник има право да своју ствар држи, да је користи и да њоме располаже у границама одређеним законом. Према члану 7 став 1 и 2 истог Закона, држава може бити ималац права својине као друга правна и физичка лица (*dominium*), док одређеним предметима својине (природна богатства, добра у општој употреби, средства државних органа, културна добра која су у њеном власништву) држава, односно државни органи и организације управљају и располажу у складу са законом (*imperium*). Та одредба Закона је у сагласности са уставном одредбом из члана 58 став 3 према којој су природна богатства и добра у општој употреби у државној својини, а што, разумије се, не значи свођење државне својине искључиво на те двије категорије ствари, већ, као што је то прецизирано у члану 9 став 2 Закона о државној имовини, да природна богатства и добра у општој употреби не могу бити објекти приватне својине. Ако би имовина цркава и вјерских заједница, на основу члана 62 став 1 Предлога закона, постала државна својина онда би се на њу, осим одредби Закона о заштити културних добара, примјењивале и одредбе наведеног Закона о државној имовини. Према члану 8 тог Закона, ствари и друга добра у државној имовини се користе за остваривање функција Црне Горе, локалне самоуправе, државних органа и органа локалне самоуправе и за обављање дјелатности јавних служби, чији је оснивач Црна Гора, односно локална самоуправа, а могу се користити и за обављање дјелатности ради стицања прихода, односно добити, у складу са законом. Такво решење најприје намеће питање да ли је, у складу са уставном прокламованом одвојеношћу вјерских заједница и државе, уопште могуће да се вјерски објекти користе за остваривање функција Црне Горе, државних органа, јавних служби и/или стицања добити? Елементарна логика налаже да је одговор на изложено питање свакако негативан, јер би такво коришћење нарушило смисао вјерских објеката, а евентуално државно приходовање из имовине цркава и вјерских заједница, дакле како из вјерских објеката тако и од земљишта, повратно отворило питања начина финансирања цркава и вјерских заједница које би могло бити ријешено једино на начин да их држава убудуће финансира, а што свакако не би значило уставну одвојеност државе и вјерских заједница. Разумије се, изложено резонување полази од чињенице постојања цркава и вјерских заједница и

њиховог уставног препознавања и не узима у обзир да је евентуални циљ одредбе члана 62 став 1 Предлога закона можда управо затирање цркава и вјерских заједница.

Чланом 62 став 1 Предлога закона се уопште не уређује питање коришћења вјерских објеката, који би на основу те одредбе постали државна својина. Због тога и Венецијанска комисија у свом Мишљењу препоручује да се Предлогом закона изричито пропише да сама чињеница да је држава проглашена власником неке вјерске имовине неће аутоматски утицати на већ постојеће право на коришћење такве имовине. При изостанку изричитих одредби о коришћењу такве имовине од стране цркава и вјерских заједница, питање коришћења би било подвргнуто општим режиму коришћења државне имовине из Закона о државној имовини. Према члану 24 тог Закона, посебна права коришћења (концесија, БОТ, закуп и други аранжмани приватно-јавног партнерства) се могу стицати, *али само на јавном добру* у шта вјерски објекти, који су проглашени за културна добра, не спадају. Са друге стране, чланом 25 став 1 тог Закона се прописује да Влада, на предлог Министарства финансија, одлучује о условима давања на коришћење непокретних ствари веће вриједности, али само оних које *служе за обављање дјелатности државних органа*, у шта, као што је доказано, вјерски објекти не спадају. Дакле, при изостанку изричитих одредби о коришћењу имовине која би постала државна својина од стране цркава и вјерских заједница, такво коришћење, према одредбама Закона о државној имовини, уопште не би било могуће. Но, чак и када би коришћење од стране цркава и вјерских заједница имовине која постаје државна својина било изричито прописано у Предлогу закона, ни то не би представљало гаранцију *несметаног коришћења која би морала бити обезбијеђена уколико се не жели угрожавање егзистенције цркава и вјерских заједница и обезбјеђивање и остваривање Уставом прокламоване слободе вјерских заједница у вршењу вјерских обреда и вјерских послова*. Наиме, не само да изричито прописивање могућности коришћења не би представљало сметњу да се у будућности такво коришћење једностраним актом власти ускрати, а што би фактички угрозило егзистенцију цркава и вјерских заједница, већ не би ономогућило ни да Влада Црне Горе, на основу члана 28 Закона о државној имовини, посебним прописом одреди услове и начин таквог коришћења. Могућност да власти одреде начине и услове евентуалног коришћења вјерских објеката по природи ствари представља нарушавање Уставом зајамчене слободе вјерских заједница у вршењу вјерских обреда

и вјерских послова, а, будући да се вјерски објекти примарно користе и за обављање вјерских обреда, нарушило би се и, чланом 46 став 1 Устава зајамчено, право свакога да, сам или у заједници са другима, јавно испољава вјеру молитвом, проповиједима или обредом – јер би увелико превазишло допуштено ограничавање те слободе које се, према ставу 3 истог члана Устава, дозвољава само ако је то неопходно ради заштите живота и здравља људи, јавног реда и мира, као и осталих права зајамчених Уставом, а што свакако у овом случају није по сриједи. Може се само замислити какав би утицај на одржавање вјерских обреда могло да има регулисање, примјера ради, времена коришћења тих објеката, броја људи који их „користе”, предмета и намирница који се у те објекте могу унијети, њиховог освјетљења и противпожарне заштите итд.

Једини сврсисходан, разумљив и прихватљив вид права државе да ограничи употребу вјерских објеката се огледа у решењима садржаним у Закону о заштити културних добара која се односе на реконструкцију и одржавање таквих добара, али он, као што је истакнуто, не представља и легитимну основу за одузимање имовине, јер већ стоји на располагању државним органима који остваривање јавног интереса у том смислу могу да врше независно од својинског режима таквих добара.

Имајући у виду да власти Црне Горе, као што је и у Мишљењу Венецијанске комисије истакнуто, стоје на становишту да су до сада извршени уписи својинских права у Катастар непокретности били незаконити и да се основано може претпоставити да се у примјени закона, уколико би се он усвојио у предложеном тексту, ни извод из Катастра непокретности неће сматрати доказом права својине, поставља се питање да ли би такав, до сада невиђени, пренос својинских права био у складу са Уставом Црне Горе. Члан 58 став 2 Устава прописује да нико не може бити лишен или ограничен права својине, осим када то захтијева јавни интерес, уз правичну накнаду. У случају одузимања имовине и њеног превођења у државну својину, како је то планирано одредбом из члана 62 став 1 Предлога закона, не само да не постоји легитимни јавни интерес већ није предвиђена ни правична накнада, што изложено решење чини противуставним.

Потребно је указати на чињеницу да одредба из члана 62 став 1 Предлога закона не стоји ни у каквој правно-системској и логичној вези са осталим одредбама Предлога закона које се односе на имовину цркава и вјерских заједница. Наиме, према члану 12 став 1 Предлога закона, добра која представљају „културну баштину” Црне Горе, а на којима право

својине или коришћења има вјерска заједница, не могу се отуђити, премјештати или изнијети из државе без сагласности Владе. Изложена одредба из члана 12 став 1, уколико би се закон усвојио у предложеном тексту, не само да би препознала и признала својину цркава и вјерских заједница која постоји у вријеме његовог усвајања, већ би и обесмислила и наводни разлог за подржављење имовине цркава и вјерских, јер би утврдила додатне гаранције властима да цркве и вјерске заједнице не би могле потпуно самостално да располажу имовином која је културна баштина. Такође, чланом 37 Предлога закона је предвиђено да се *имовина вјерске заједнице*, дакле њена својина и остала имовинска права, користи за вршење вјерских обреда и вјерских послова, изградњу и одржавање вјерских објеката, као и у друге социјалне, здравствене, културне, харитативне, васпитно-образовне сврхе у складу са законом и аутономним прописима вјерске заједнице. Ако би се закон усвојио у предложеном тексту, дакле и са одредбом из члана 62 став 1, онда би цркве и вјерске заједнице биле лишене огромног дијела своје имовине и не би биле у могућности да врше изградњу и одржавање вјерских објеката, као ни да обављају друге социјалне, здравствене, културне, харитативне, васпитно-образовне дјелатности, ни у складу са законом, а ни у складу са својим аутономним прописима.

Одредбом из члана 62 став 2 Предлога закона је предвиђено да се у државну својину преведу и вјерски објекти који су изграђени *„заједничким улагањем грађана до 1. децембра 1918 године, а за које не постоје докази о праву својине”*.

У изложеној одредби посебну пажњу заврјеђује формулација о *„заједничком улагању”* и питање њеног значења. Наиме, из те формулације није јасно да ли ће се *„заједничко улагање”* схватати у савременом смислу те ријечи, дакле као облик удруживања субјеката који настаје закључивањем уговора којим два или више субјеката удружују своја средства и свој рад ради реализације неког посла, а добит и губитке из тог посла сnose подједнако, ако другачије није уговорено, или ће се, пак, под тим сматрати сваки вид удруживања средстава, дакле и онај до кога је у прошлости дошло спонтано, без уговорног односа и без познавања субјеката који су своја средства издвојили за изградњу вјерских објеката и приложили их црквама и вјерским заједницама. Ако се појам *„заједничко улагање”* тумачи у првом од два могућа значења, онда је одредба из члана 62 став 2 Предлога закона потпуно бесмислена, јер су се

како у прошлости, а тако и данас, прилози за изградњу вјерских објеката прикупљали и давали без икаквог уговорног односа међу приложницима.

Такође, ни појам „*грађани*” у одредби из члана 62 став 2 Предлога закона нема јасно значење. Наиме, није јасно да ли се мисли на *држављане* Књажевине и Краљевине Црне Горе или на *физичка лица* независно од њиховог држављанства. Ако се мисли на физичка лица независно од њиховог држављанства, дакле и на стране држављане који су давали прилоге за изградњу вјерских објеката, онда нема много логике, а ни оправдања да се вјерски објекти, изграђени прилозима таквих лица, преводе у државну својину. Ако је, пак, ријеч о држављанима Књажевине и Краљевине Црне Горе, онда би требало имати у виду да је та популација, нарочито у другој половини XIX вијека и првим деценијама XX вијека, због територијалних промјена, била прилично неодређена.

Но, ни у случају да се под „*грађанима*” подразумевају држављани Књажевине и Краљевине Црне Горе, превођење вјерских објеката који су изграђени њиховим средствима у државну својину нема много логике, а ни оправдања. Наиме, као што је наведено, **Устав Књажевине Црне Горе од 1905. године** је у члану 140 став 2 садржао одредбу према којој се имање (имовина) задужбина за црквене циљеве које оснују „*приватни људи својим имањем или фондовима*” не може „*сматрати као државно имање, и не може се ни на што друго употребити осим на оно, за шта је завјештано и како је намијењено*”. У том смислу, евентуални будући пренос вјерских објеката, изграђених прилозима вјерника, у државну својину би представљао изигравање њихове у прошлости исказане воље да својим прилозима подигну вјерске објекте, који у то вријеме нису били, а нису ни могли бити државна својина. Дакле, ако „*заједничко улагање грађана*” у изградњу вјерског објекта и удруживање у вјерску заједницу представљају изразе и елементе уживања једног истог основног људског права, слободе вјероисповијести – онда проглашење вјерских објеката, које су грађани заједничким улагањем подигли користећи се својом слободом вјероисповијести, за државну имовину (умјесто поштовања воље тих грађана и поштовања права својине над тим објектом оној цркви или вјерској заједници која има континуитет субјективитета са црквом или вјерском заједницом из времена градње објекта заједничким улагањем) поред повреде права на имовину, представља и повреду права на слободу вјероисповијести грађана који су учествовали у изградњи вјерског објекта.

Све што је у погледу недостатка доказа о праву својине изложено у тумачењу одредбе из става 1 овог члана Предлога закона, могло би да се

односи и на истовјетну формулацију у ставу 2 уз један важан додатак. Наиме, могло би се поставити питање није ли, управо и у смислу одредбе Устава Књажевине Црне Горе од 1905, давање прилога за изградњу вјерских објеката доказ да су приложници имали намјеру да такви објекти буду у црквеној, а не у државној својини?

Члан 63 Предлога закона

Чланом 63 Предлога закона се уређује поступак уписа државне својине на вјерским објектима и земљишту. Ставом 1 тог члана Предлога закона се предлаже надлежност органа управе надлежног за послове имовине и прописује му се дужност да, у року од годину дана од дана ступања на снагу закона, најприје утврди вјерске објекте и земљиште који су, у смислу члана 62 Предлога закона, државна својина, и да, потом, изврши њихов попис и, напослијетку, поднесе захтјев за упис права државне својине на тим непокретностима у Катастар непокретности.

Прво од питања које би у тумачењу изложене одредбе ваљало размотрити је који се орган може сматрати надлежним за послове имовине. Према Уредби о организацији и начину рада државне управе, тај орган је Управа за имовину.⁷²

Управа за имовину ће, ако се закон усвоји у предложеном тексту, најприје бити дужна, дакле поступајући *ex officio*, да утврди вјерске објекте и земљиште који су, у смислу члана 62 закона, државна својина. То заправо значи, као што је већ и истакнуто, да би се државна својина на вјерским објектима и земљиштем цркава и вјерских заједница, по ступању на снагу закона, успоставила *ex lege*, али да је Управа дужна да *утврди* који вјерски објекти и земљишта прелазе у државну својину. Предлог закона не регулише питање на који начин Управа утврђује те објекте и земљишта и да ли у поступку таквог утврђивања доноси икакав правни акт. Имајући у виду да је ријеч о управном поступку, који би се водио по службеној дужности, а да се, према члану 98 став 3 **Закона о управном поступку**⁷³, у таквим случајевима се поступак сматра покренутим кад се у јавноправном органу изврши било која радња ради вођења поступка, јасно

⁷² Уредба о организацији и начину рада државне управе, "Службени лист Црне Горе", бр. 78/2018

⁷³ Закон о управном поступку, "Службени лист Црне Горе", бр. 56/2014, 20/2015, 40/2016, 37/2017

је да ће било која радња Управе у циљу *утврђивања имовине* представљати почетак поступка.

Поступак уписа права државне својине на вјерским објектима и земљиштем је, судећи по Предлогу закона, посебни управни поступак. Према члану 4 став 2 Закона о управном поступку, одредбе посебних закона којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују неопходна одступања од правила управног поступка *„не могу бити у супротности са начелима и циљем тог закона, нити умањивати ниво заштите права и правних интереса странака прописаних тим законом”*. Пажљивијим сагледавањем изложене одредбе Предлога закона јасно се уочава да приликом утврђивања имовине која је, у смислу члана 62 Предлога закона, државна својина, не постоји обавеза Управе да позове и саслуша законске заступнике или пуномоћнике цркве или вјерске заједнице као странке у поступку, јер би оне, у смислу члана 51 став 1 Закона о управном поступку, морале да имају такав статус, будући да ће се о њиховим правним интересима водити управни поступак. На тај начин се, управо супротно изложеној одредби члана 4 става 2 Закона о управном поступку, нарушавају одредбе из члана 14 тог Закона које чине дио његових начела, а према којима странка има право да учествује у управном поступку ради утврђивања чињеница и околности које су од значаја за доношење управног акта, као и право да се изјасни о резултатима испитног поступка. Не смије се губити из вида да се управни акт може донијети без изјашњења странке само у случајевима прописаним законом, што у случају Предлога закона није изричито прописано. Без изјашњавања законских заступника или пуномоћника цркава и вјерских заједница, чак и у тој фази поступка, није јасно на који начин ће Управа бити у могућности да непристрасно утврди који вјерски објекти и земљишта спадају у државну својину, јер је, подсјећања ради, према члану 62 Предлога закона, ријеч о оним објектима и земљишту за које не постоје докази о праву својине цркава и вјерских заједница. Чини се да је Предлог закона у том смислу Управи недопустиво оставио широко поље слободне процјене, нарочито ако се у виду има чињеница да је такво *утврђивање* имовине, по идеји предлагача закона, заправо коначно – јер је орган управе надлежан за послове катастра, као што ће бити приказано, дужан да изврши упис права државне својине управо на тој имовини.

Управа за имовину, према изложеним решењима из Предлога закона, треба да сачини попис таквих објеката и земљишта. У Предлогу

закона се не наводи у којој форми се такав попис сачињава, нити се одређује правна природа таквог пописа. Такође, не уређује се ни питање правних средстава која заинтересованим субјектима стоје на располагању за евентуално побијање таквог пописа. Имајући у виду одредбу из члана 63 став 2 Предлога закона такав попис има велики значај, јер, као што ће бити показано, орган управе надлежан за послове катастра, сходно идеји твораца Предлога закона, има обавезу да по аутоматизму у катастар упише право својине у корист државе, тако да би се у једном ширем смислу могло резоновати да је попис значајнији чак и од претходне сагласности која постоји код тзв. сложених управних аката. Једино што се из одредбе из члана 63 став 1 Предлога закона може неспорно извести је да ће такав попис бити саставни дио захтјева за упис права државне својине.

Предлог закона у одредби из члана 63 став 1 наводи да ће Управа поднијети *захтјев* за упис права државне својине на тим непокретностима. Судаћи према употреби израза „*захтјев*”, слиједи да ће се једним захтјевом обухватити сви вјерски објекти и земљишта различитих цркава и вјерских заједница(!?). Имајући у виду да је ријеч о великом броју објеката и земљишта различитих цркава и вјерских заједница, који су уписани у бројним и различитим листовима непокретности, и да би захтјев требало да буде поткријепљен одговарајућим доказима, заиста није јасно како је предлагач сматрао да је изложеној норми могуће спровести.

Штавише, за утврђивање такве имовине, сачињавање њеног пописа и подношење захтјева Управи за некретнине, Предлог закона оставља рок од једне године од ступања на снагу закона. Стиче се утисак да је у тако кратком року немогуће непристрасно утврдити вјерске објекте и земљиште свих цркава и вјерских заједница, сачинити њихов попис и поднијети одговарајући захтјев. Брзина поступања, која се овом одредбом Предлога закона налаже, указује на чињеницу да је смисао читавог доношења закона противправно лишење права цркава и вјерских заједница и то уз драстично кршење њиховог права да учествују у поступку при чему то само и једино може бити судски - парнични поступак.

Орган управе надлежан за послове катастра је *дужан* да, према ставу 2 члана 63 Предлога закона, изврши упис права државне својине у року од 60 дана од дана подношења захтјева. То заправо значи да орган надлежан за послове катастра по аутоматизму у државну својину уписује сваки вјерски објекат и земљиште који су наведени у попису, који му

достави Управа за имовину. Дакле, иако ће Управа за имовину формално бити подносилац захтјева, суштински је она и доносилац акта или суодлучује, а што представља посебан тип управног поступка који није препознат, нити је регулисан одредбама Закона о управном поступку. Наиме, Закон о управном поступку познаје и регулише случајеве доношења решења уз сагласност, потврду или одобрење другог јавноправног органа, али не и случај подношења захтјева од стране једног органа, који је суштински већ претходно одлучио о управној ствари. То, као што ће бити показано, може да изазове озбиљне недоумице и нарушавање права у погледу заштите права и интереса учесника у поступку, нарочито у погледу жалбе и судске заштите.

У Предлогу закона се не наводи да ли ће заинтересоване цркве и вјерске заједнице у овој фази поступка моћи да учествују у управном поступку ради утврђивања чињеница и околности које су од значаја за доношење управног акта, као и на који начин ће остварити своје право да се изјасне о резултатима испитног поступка, који, као што је у тумачењу става 1 овог члана Предлога закона наведено, заправо и не постоји. Објашњење које је Влада Црне Горе дала представницима Венецијанске комисије, а према коме ће предметна вјерска заједница бити обавијештена о поднеску власти катастру и да ће имати могућност да учествује у тзв. расправном поступку не стоји, јер Предлог закона о томе не садржи одговарајуће одредбе. Напротив, што због изричито установљене дужности органа који води катастар да упише право својине на страни државе, што због чињенице да се подноси један захтјев, јасно је да цркве и вјерске заједнице ни у овој фази поступка неће имати право да учествују у поступку и да се изјасне о резултатима испитног поступка.

Орган управе надлежан за послове катастра је према изричитој одредби *дужан* да изврши упис права државне својине. Таква одредба противрјечи системским решењима садржаним у **Закону о државном премјеру и катастру непокретности**. Наиме, према члану 86 тог Закона, упис у Катастар непокретности се врши на основу исправа састављених у прописаној форми за њихову пуноважност и које немају очигледних недостатака који доводе у сумњу њихову вјеродостојност, а исправа која представља правни основ за упис, промјену, ограничење и престанак права на непокретности мора садржати јасан и недвосмислен правни основ. Према члану 87 став 1 тог Закона, укњижба се врши на основу исправе која је сачињена у складу са чланом 86 истог закона. Таква исправа, начелно посматрано, може бити приватна и јавна.

У јавне исправе на основу којих се врши укњижба, према члану 89 истог Закона, спадају:

1) *исправе* које су о правним пословима саставили надлежни орган или нотар у границама својих овлашћења и у облику за њихову пуноважност из чланова 86, 87 и 88 овог закона, под условом да садрже све оно што је потребно и за укњижбу на основу приватних исправа;

2) *одлуке суда или другог надлежног органа, односно пред њима закључена поравнања* која се по прописима о извршењу сматрају извршним исправама подобним за упис права у Катастар непокретности, под условом да садрже тачну ознаку непокретности и права на које се односи упис;

3) *друге правоснажне одлуке суда, односно извршне одлуке надлежног органа или друге исправе састављене у облику нотарског записа*, ако закон одређује да се стварна права стичу, мијењају или престају на основу такве одлуке или нотарског записа у складу са законом, и

4) *инострани исправе* које се, у мјесту гдје су састављене, сматрају јавним исправама у складу са законом.

Уколико се пажљивије размотре законске одредбе о јавним исправама на основу којих се врши укњижба, постаје јасно да попис имовине, који ће, према члану 63 став 1 Предлога закона, сачинити Управа за имовину, не спада ни у једну од изложених категорија. Наиме, такав попис се никако не може сматрати извршном исправом, а ни у Предлогу закона није изричито назначено да се право државне својине на вјерским објектима и земљиштем стиче на основу тог пописа.

У члану 63 став 2 Предлога закона се не наводи ништа о правним љековима против решења о упису државне својине у Катастар непокретности. Дакле, нити је предвиђена, нити искључена жалба. Начелно посматрано, полазећи од члана 20 став 1 Устава, према коме свако има право на правни лијек против одлуке којом се одлучује о његовом праву или на законом заснованом интересу, као и члана 119 став 1 Закона о управном поступку, према којем странка има право на жалбу, осим ако она законом није дозвољена, требало би закључити да би цркве и вјерске заједнице у овом поступку имале право на жалбу. Међутим, јасно је да таква жалба, са становишта заштите правних интереса цркава и вјерских заједница, не би представљала дјелотворан правни лек.

Влада Црне Горе је обавијестила Венецијанску комисију да би жалбе цркава и вјерских заједница пред управни органима имале

суспензивно дејство.⁷⁴ То напросто није тачно. Према члану 125 став 3 **Закона о државном премјеру и катастру непокретности**, жалба не одлаже извршење решења о упису, између осталог, и у случају уписа који се врши по закону, а што би у описаном случају било по сриједи. Да жалба не би имала суспензивно дејство, на основу предложених одредби, било је јасно и Венецијанској комисији.⁷⁵

Ни могућност вођења управног спора која начелно постоји и о којој се говори у Мишљењу Венецијанске комисије⁷⁶ није лишена извјесних изазова и могућих проблема са којима би се цркве и вјерске заједнице сусреле уколико би кренуле тим путем заштите својих права. Наиме, према члану 126. Закона о државном премјеру и катастру непокретности постоји могућност вођења управног спора против решења о упису, али, као што је наведено, према члану 124а истог Закона, ако неко сматра да је уписом права својине у Катастар непокретности повријеђено његово право својине може у року од три године од сазнања за упис тужбом надлежном суду тражити брисање уписа и повраћај у пређашње стање. Имајући у виду да је управни спор против решења о упису примарно предвиђен у циљу заштите права лица која су тражила упис, као и да је чланом 13 **Закона о управном спору**⁷⁷ прописано да се управни спор не може водити против акта донијетог у ствари у којој је судска заштита обезбијеђена у другом судском поступку, јасно је да би судови у Црној Гори могли да стану на становиште да је црквама и вјерским заједницама судска заштита обезбијеђена кроз поступак предвиђен члана 124а Закона о државном премјеру и катастру и да с тога вођење управног спора није могуће.

Са друге стране, поступак прописан чланом 124а Закона о државном премјеру и катастру би цркве и вјерске заједнице ставио у положај да доказују своја законито стечена и утврђена својинска права над вјерским објектима и земљиштем које им припада. Дакле, једна од последица евентуалног усвајања закона у предложеном тексту била би пребацивање терета доказивања са државе на цркве и вјерске заједнице и то не само у управном поступку, већ и у управном спору. У том смислу, не стоје наводи представника власти да Предлог закона покушава да избјегне скупу и веома дугачку процедуру тужби државе против цркава и вјерских заједница у односу на сваки спорни вјерски објекат с обзиром на велики

⁷⁴ Venice Commission, пар. 69

⁷⁵ Исто

⁷⁶ Исто, пар. 65

⁷⁷ Закон о управном спору, "Службени лист Црне Горе", бр. 54/2016

број случајева у којима би то требало да се спроведе. Наиме, цркве и вјерске заједнице, а нарочито Митрополија и епархије СПЦ у Црној Гори, имају право својине над одређеним вјерским објектима и земљиштем које је законито уписано у Катастар непокретности, а имају и легитимно очекивање засновано на одредбама важећих закона у Црној Гори у којима се говори о својини и својинским правима цркава и вјерских заједница које су од стране државе препознате и признате као власници одређеног земљишта, а нарочито вјерских објеката. У том смислу, пребацивање терета доказивања на цркве и вјерске заједнице би било неоправдано, јер би их стављало у тежи положај у односу на државу. То би било супротно општем правном принципу према коме се не доказују чињенице чије постојање закон претпоставља. То би било и нелегитимно и могло би да доведе и до значајних разлика у судској пракси надлежних судова, у зависности од тога како би они тумачили законске претпоставке својинских права цркава и вјерских заједница које су садржане у појединим законима, одржај над одређеним непокретностима, као и системску усклађеност члана 22 став 3 Закона о својинско-правним односима, којим је прописано да природна богатства у која уврштава културно-историјске споменике не могу бити предмет приватне својине, са Законом о заштити културних добара. На основу тога је јасно да би цркве и вјерске заједнице биле доведене у стање изразите правне несигурности. На овом мјесту би ваљало поновити да држава, управо због тога што не располаже доказима о улагањима и својинским правима на вјерским објектима и земљишту, пребацује терет доказивања на цркве и вјерске заједнице.

Указујемо и на то да су анализиране одредбе непосредно дискриминаторне према црквама и вјерским заједницама, јер их стављају у неједнак положај у односу на све друге власнике непокретности, који су уписани у Катастру непокретности, а посредно су дискриминаторне према Митрополији и епархијама СПЦ у Црној Гори. Напослетку, одредбе члана 62 и 63 Предлога закона су противуставно ретроактивне, јер не постоји јавни интерес за њихову ретроактивност.

Чланови 62 и 63 Предлога закона нису у складу са Уставом прокламованим начелом одвојености вјерских заједница од државе, њиховом равноправношћу и слободом у вршењу вјерских обреда и вјерских послова. Као што је већ истакнуто, уставно начело о одвојености државе и вјерских заједница најприје значи да нема државне цркве и да нема идентификације државе са посебном религијом или религијом

уопште. Ако нема државне цркве, односно вјерске заједнице и ако не постоји идентификовање државе са посебном религијом, онда елементарна логика налаже да ни држава не може бити власник вјерских објеката. Такав закључак подржавају и упоредноправни аргументи. Наиме, чак и у државама у којима је био или је институционализован и/или конституционализован систем државне цркве, преовлађујуће вјере или традиционалне цркве (нпр. Грчка, Данска, Енглеска у Уједињеном Краљевству, Шведска), или у којима постоји систем кооперативне одвојености при чему држава финансира приходе и осигурање клирика, или даје значајне субвенције црквама и вјерским заједницама (Белгија, Словачка) постоји својина црква и вјерских заједница. Претварање власништва над непокретностима црква и вјерских заједница у државну својину која се по закону може користити за остваривање функција Црне Горе, државних органа, јавних служби и/или стицања добити није у складу са природом вјерских објеката и лишава цркве и вјерске заједнице изворног аутономног финансирања, као и слободе вршења вјерских обреда и послова, јер имплицира могућност да држава пропише услове коришћења таквих објеката, а самим тим и да утиче на вршење вјерских обреда и послова у оквиру тих објеката.

Подржављење својине црква и вјерских заједница над вјерским објектима и земљишту, које се планира члановима 62 и 63 Предлога закона, није у складу ни са низом Уставом зајамчених права и слобода и представља њихово неуставно ограничавање, јер се прописује у обиму који Устав не допушта, али ни у мјери која је неопходна да би се у отвореном и слободном демократском друштву задовољила сврха због које је ограничење дозвољено. На тај начин се таква недопуштена ограничења, заправо, уводе у друге сврхе осим оних ради којих су прописана. Такво поступање није допуштено чланом 24 Устава и представља његову грубу повреду. То се најприје и у највећој мјери односи на право на слободу вјероисповијести. Наиме, према члану 46 став 3 Устава, ограничавање права на слободу вјероисповијести је дозвољено само ако је то неопходно ради заштите живота и здравља људи, јавног реда и мира, као и осталих права зајемчених Уставом. Имајући у виду ову уставну одредбу, може се констатовати да су чланови 62 и 63 Предлога закона у супротности са наведеном уставном одредбом. Евидентно је да су чланови 62 и 63 Предлога закона постављени тако да непосредно угрожавају право на слободу вјероисповијести, јер би држава у случају примјене ових одредби била у могућности да одреди начине и услове

евентуалног коришћења вјерских објеката, који се примарно користе за обављање вјерских обреда. То значи да би примјена наведених одредби ограничавала право сваког појединца да, сам или у заједници са другима, у тим вјерским објектима, јавно испољава вјеру молитвом, проповједима или обредом. Штавише, држава би начине и услове евентуалног коришћења вјерских објеката, који би били у њеној својини, уређивала подзаконским актом, а, сходно члану 24 Устава, зајамчена људска права и слободе се могу, у наведеним ситуацијама, ограничити само законом.

Осим тога, чланови 62 и 63 Предлога закона нису у складу ни са Уставом зајамченим правом својине. Наиме, према члану 58 став 2 Устава, нико не може бити лишен или ограничен права својине, осим када то захтијева јавни интерес, уз правичну накнаду. Јавни интерес за подржављење својине цркава и вјерских заједница у правном систему Црне Горе, због начела одвојености државе и цркава и вјерских заједница, не може ни да постоји. „Јавни интерес”, који је у изложеним одредбама Предлога закона само површно и без ваљаног образложења наведен, а ријеч је о чињеници да вјерски објекти, али не и земљиште које се у тим одредбама наводи, представљају културну баштину, већ је задовољен кроз одредбе Закона о заштити културних добара. На основу тих одредби, јавне власти имају значајне механизме утицаја на очување, одржавање и реконструкцију таквих објеката.

Идеја преношења права својине цркава и вјерских заједница на вјерским објектима и земљиштем у државну својину такође је у супротности са Уставом. Такав поступак, који је предвиђен Предлогом закона, није у складу ни са Уставом прокламованом забраном сваке непосредне или посредне дискриминације, једнакошћу пред законом, правом на једнаку заштиту права и слобода, као ни са равноправношћу свих облика својине. Према члану 2 **Закона о забрани дискриминације**⁷⁸, дискриминација је свако правно или фактичко прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање поступања према једном лицу, односно групи лица у односу на друга лица, као и искључивање, ограничавање или давање првенства неком лицу у односу на друга лица, које се, између осталог, заснива на вјери. Истим чланом тог Закона је нормирано да непосредна дискриминација постоји ако се актом, радњом или нечињењем лице или група лица, у истој или сличној ситуацији,

⁷⁸ Закон о забрани дискриминације, ”Службени лист Црне Горе”, бр. 46/2010, 40/2011 - др. закон, 18/2014 и 42/2017

доводе или су доведени, односно могу бити доведени у неједнак положај у односу на друго лице или групу лица по том основу, док посредна дискриминација постоји ако привидно неутрална одредба закона, другог прописа или другог акта, критеријум или пракса доводи или би могла довести лице или групу лица у неједнак положај у односу на друга лица или групу лица, по неком од забрањених основа, осим ако је та одредба, критеријум или пракса објективно и разумно оправдана законитим циљем, уз употребу средстава која су примјерена и неопходна за постизање циља, односно у прихватљиво сразмјерном односу са циљем који се жели постићи. Да би усвајање закона у предложеном тексту представљало непосредну дискриминацију цркава и вјерских заједница и њихових субјеката, чије је неспорно право својине на законит начин утврђено и регистровано у Катастру непокретности, јасно је на основу сљедећег:

1) својина би била одузета само црквама и вјерским заједницама што значи да би према њима била начињено правно разликовање, тачније да се према њима не би једнако поступало као са осталим физичким и правним лицима која имају право својине, односно која су у истој правној ситуацији,

2) могућност правне заштите права својине не би била истовјетна за цркве и вјерске заједнице и остала физичка и правна лица чија је својина регистрована у Катастру непокретности, и

3) имајући у виду да је суштинска компонента идентитета цркава и вјерских заједница *вјера коју проповиједају и свједоче*, јасно је да би такво разликовање и неједнак положај били засновани на вјери као забрањеном основу разликовања и неједнаког поступања.

Одредбе из чланова 62 и 63 Предлога закона садрже и прикривену дискриминацију према Митрополији и епархијама СПЦ у Црној Гори. Наиме, иако привидно неутралне, јер се начелно односе на све цркве и вјерске заједнице, јасно је да је предлагач закона првенствено имао на уму, а и из јавних изјава носилаца власти у Црној Гори је то потврђено, да се ове одредбе суштински односе само на Митрополију и епархије СПЦ у Црној Гори. Имајући у виду одредбе три споразума које је Влада Црне Горе 2011. и 2012. године закључила са једном црквом и двије вјерске заједнице, јасно је да одредбе Предлога закона, чак и прије усвајања тог закона, а нарочито у случају његовог усвајања у предложеном тексту, доводе или би могле довести Митрополију и епархије СПЦ у Црној Гори у неједнак положај у односу на друге цркве и вјерске заједнице и то

искључиво по основу вјере. При том, таква пракса и такве одредбе нису објективно и разумно оправдане циљем који је предвиђен законом, нити су предвиђена средства примјерена и неопходна. Иако се у Предлогу закона експлицитно не помињу Митрополија и епархије СПЦ у Црној Гори, јасно је да је намјера власти у погледу одузимања вјерских објеката и земљишта које им припада првенствено усмјерена на Митрополију и епархије СПЦ у Црној Гори.

О дискриминаторним учинцима оваквих решења може бити ријечи у још једном контексту. Наиме, све и да је тачна теза власти Црне Горе да су непокретности вјерских заједница били државна својина њихово *ex lege* одузимање не би било у складу са одредбом 419 Закона о својинско-правних односа којом је прописано да право управљања, коришћења, односно трајног коришћења и располагања на земљишту у друштвеној, сада државној својини постаје, ступањем на снагу тог закона, право својине дотадашњег имаоца права управљања, коришћења, односно трајног коришћења, а која се може сматрати једним од принципа правног поретка Црне Горе. Ако би се Предлогом закона, противно изложеној одредби 419 **Закона о својинско-правних односа**, одузело право цркава и вјерских заједница на земљиште то би било дискриминаторно на њихову штету у односу на друга лица којима је признато право конверзије над земљиштем.

Одредбе из чланова 62 и 63 Предлога закона нису у складу ни са уставном забраном ретроактивности, јер би се примјеном чланова 62 и 63 мијењали правни односи који су успостављени прије ступања на снагу тих одредби. Наиме, према члану 147 Устава Црне Горе, закон и други пропис не може имати повратно дејство, али изузетно, поједине одредбе закона, ако то захтијева јавни интерес утврђен у поступку доношења закона, могу имати повратно дејство. Одредбе из чланова 62 и 63 Предлога закона суштински имају ретроактивно дејство, али се њихова повратна снага не може ни на који начин оправдати некаквим захтјевом јавног интереса. У овом случају, јавни интерес, као што је приказано, не може да постоји, нити, према одредбама Устава Црне Горе, може бити основ за ограничавање појединих права и слобода. Дакле, навођење у оба става члана 62 Предлога закона да се проглашава/констатује да су у државној својини вјерски објекти и земљиште која користе вјерске заједнице „*као културну баштину Црне Горе*”, иако представља неку врсту покушаја да се констатује некакав *ratio* тих одредби, никако не може представљати „*утврђивање јавног интереса у поступку доношења закона*”, јер је јавни

интерес који стоји иза проглашења одређених добара за културна добра већ остварен независно од врсте носилаца својинских права над њима, дакле и у случају да се налазе у приватном или неком другом својинском облику.

Потребно је указати на још једну чињеницу у вези са ретроактивношћу. Како позивање на „*увођење правног реда у имовинске податке вјерских заједница и утврђивање што представља, а што не представља државну својину*”, а што је наведено у одговорима на предлоге из јавне расправе, у поступку доношења закона не представља утврђивање јавног интереса који оправдава ретроактивност већ негирање чињенице да се мијењају правни односи. Може се сматрати да кроз цитирану констатацију из одговора на предлоге из јавне расправе није испуњен уставни захтјев утврђења јавног интереса у поступку доношења закона.

Венецијанска комисија је, у свом Мишљењу од 24. јуна 2019. године, оправдано преименовала дио Предлога закона који носи назив „Прелазне и завршне одредбе” и исти назвала „Имовина вјерских заједница”. У овом дијелу Предлога закона је волшебно прокламовано постојање некаквог наводног имовинског спора између Цркве и државе, као што су истим одредбама Предлога закона прописана нејасна, а противуставна и противзаконита, *ad hoc* правила за решавање тог спора, што прејудицира његов исход и од Владе Црне Горе, као предлагача овог закона, потенцијално прави незаконитог узурпатора и конфискатора црквене имовине.

Венецијанска комисија је посветила овом питању највећи дио свог Мишљења, готово половину анализе одредби Предлога закона, и о истом изнијела следеће оцјене и препоруке:

Због наведених разлога, чланови 62 и 63 Предлога закона су не само неприхватљиви него и неодрживи. Чланове 62 и 63 Предлога закона треба брисати.

Суштинске примједбе Венецијанске комисије

На овом мјесту ће, без обзира што су у овом тексту више пута цитиране, бити изложене суштински значајне примједбе и упутства Венецијанске комисије из Мишљења од 24. јуна 2019. године.

Венецијанска комисија је указала и препоручила сљедеће:

1. Наглашена је неопходност „потребе за инклузивним и дјелотворним консултацијама са јавношћу, укључујући и представнике вјерских заједница”.⁷⁹

2. Влади је препоручено да се „консултује са институцијом Заштитника људских права и слобода и да евентуални коментари које би та институција могла поднијети Скупштини буду узети у обзир приликом финализације Предлога закона”.⁸⁰

3. Указано је да одређени број одредби из Предлога закона у првом поглављу, које се баве кључним аспектима организованог живота у заједници у овој области, не помињу експлицитно „заједнице увјерења” или „друге организације засноване на увјерењима људи” већ се одредбе искључиво односе на вјерске заједнице.⁸¹

4. Препоручено је да Предлог закона дефинише „заједнице увјерења” (по могућности у оквиру члана б) и појасни да се сви принципи и правила утврђена у вези са вјерским заједницама такође односе и на „заједнице увјерења”.⁸²

5. У вези одредбе из члана 1 став 1 Предлога закона је препоручено да „ову одредбу не треба схватити и примијенити у смислу да појединци имају само и искључиво конкретна права наведена у закону о слободи вјероисповијести“ што би ограничило уставне одредбе и одредбе међународних конвенција. Треба подјсетити да „постојање законског прописа није предуслов да појединци уживају темељна права која су загарантована међународним конвенцијама о људским правима и уставним одредбама”.⁸³

6. Констатовано је да је „клаузула о ограничењу права из члана 8 став 1 Предлога закона прешироко постављена” и препоручено је да се „члан 8 став 1 Предлоа закона измијени у складу са клаузулама о

⁷⁹ Venice Commission, пар. 24

⁸⁰ Исто

⁸¹ Исто, пар. 25

⁸² Исто

⁸³ Исто, пар. 26

ограничењима из члана 9 став 2 Европске конвенције о људским правима”.⁸⁴

7. У вези одредбе из члана 8 став 2 Предлога закона је указано да „слобода испољавања вјере укључује, у принципу, право на покушај да се сусјед убиједи у ваша вјеровања“, на примјер кроз „подучавање”. Указано је да члан 9 Европске конвенције о људским правима „не штити неприкладан или уврједљив прозелитизам, као што пружање материјалне или друштвене предности или примјена непрописног притиска у циљу придобијања нових чланова за вјерску заједницу”. Препоручено је да се у члану 8 став 2 Предлога закона „изричито наведе да је забрана ограничена на непрописни/уврједљиви прозелитизам и да рестриктивне мјере које орани власти могу предузети према овој одредби треба да поштују критеријум ”неопходности у демократском друштву”.⁸⁵

8. Констатовано је да је употреба појма „вјерски послови” у члану 6 Предлога закона „двосмислена и сувишна“, те се препоручује његово „брисање”.⁸⁶

9. Указано је да „непрофитни карактер вјерских заједница у дефиницији из члана 6 Предлога закона не би требало схватити као забрану сваке активности које вјерским заједницама доносе неки приход“. У супротном, одредба из члана 40 Предлога закона која прописује да је „вјерска заједница дужна да плаћа порез нема никаквог смисла”, а, поред тога, „таква општа забрана би могла озбиљно да омета рад вјерских заједница и несразмјерно ограничи слободу вјероисповијести”.⁸⁷

10. Указано је да „слобода вјероисповијести или увјерења није ограничена на грађане (држављане) и да закон не би требало да ускрати приступ својству правног субјективитета вјерским заједницама на основу тога што су неки од оснивача заједнице о којој се ради страни држављани или апатриди или да се њено сједиште налази у иностранству”.⁸⁸

11. Прецизирано је да би „обавезујући карактер регистрације вјерских заједница са сједиштем у иностранству био у супротности са одредбом из члана 19 Предлога закона (о необавезности регистрације

⁸⁴ Исто, пар. 27

⁸⁵ Исто, пар. 28

⁸⁶ Исто, пар. 29

⁸⁷ Исто

⁸⁸ Исто, пар. 32

вјерске заједнице)“ и да „вјерске заједнице слободно одлучују о томе да ли ће захтијевати упис у Регистар “. Констатовано је да „вјерске заједнице или заједнице увјерења не би требало обавезивати да траже правни субјективитет ако то не желе и да то важи и за вјерске заједнице чије се сједиште налази ван територије дотичне државе”.⁸⁹

12. Препоручено је да се „текст члана 25 став 3 Предлога закона измијени како би се појаснила одредба да је регистрација или евиденција вјерских заједница са сједиштем у иностранству могућност, али не и обавеза”.⁹⁰

13. Указано је да се „члан 61 став 1 Предлога закона чини сувишним поред постојеће одредбе из члана 24”.⁹¹

14. У вези рока од 6 мјесеци, од данас ступања закона на снагу, за подношење пријаве вјерских заједница за упис у Евиденцију по члану 61 став 3 Предлога закона, Венецијанска комисија сматра да се „рок од 6 мјесеци у пракси може показати прилично кратким”. Указано је и на то да наведена одредба „не говори о томе да ли вјерске заједнице које не поднесу пријаву надлежном органу за упис у Евиденцију у року од 6 мјесеци, још увијек имају могућност да поднесу захтјев за упис у Регистар према члану 21 Предлога закона”.⁹²

15. Препоручено је да се рок од 6 мјесеци „продужи или да члан 61 Предлога закона без икакве двосмислености укаже на то да оне вјерске заједнице које су већ евидентирани у складу са Законом од 1977. године, али се не пријаве у року од 6 мјесеци, имају могућност да поднесу захтјев за регистрацију у складу са чланом 21 Предлога закона”.⁹³

16. Проблематизовано је и то што „Предлог закона не даје никакве детаље или прецизне референце на друге законе који садрже информације о правима која припадају искључиво регистрованим или евидентираним вјерским заједницама”, па је препоручено да „или Предлог закона садржи детаље о правима која су искључиво призната регистрованим или

⁸⁹ Исто, пар. 33

⁹⁰ Исто

⁹¹ Исто, пар. 34

⁹² Исто, пар. 35

⁹³ Исто

евидентираним вјерским заједницама или да се у Предлогу закона јасно упути на друге законе који садрже ове информације”.⁹⁴

17. У вези одредбе из члана 20 Предлога закона је препоручено да се у њој“осим страних држављана, наведу и лица без држављанства као лица која би имала учешћа у најмањем броју чланова који заједница мора имати у циљу регистрације сходно члану 20 Предлога закона”.⁹⁵

18. Наглашено је да „слобода вјероисповијести или увјерења подразумијева организациону аутономију вјерске заједнице или заједнице увјерења”.⁹⁶

19. Као корисно је препоручено да се „додатно наведу и процедуре за случај да више лица тврди за себе да су заступници конкретне заједнице или за случај да сам заједница оспорава мандат свог заступника” и да треба конкретно нагласити примјену Закона о управном поступку.⁹⁷

20. Препоручено да је да би било корисно да се у „Предлогу закона додатно наведу и конкретне процедуре у случају да више заједница тврди да полаже право на коришћење истог/сличног назива”.⁹⁸

21. Указано је да у члану 27 став 1 Предлога закона „није јасно да ли се под „обавјештавањем” о промјенама података (у вјерској заједници) мисли на неформално обавјештавање или је потребно слиједити формалне захтјеве за регистрацију и да „забуна настаје усљед употребе различитих израза – обавјештавање и регистрација за једну те исту процедуру”. Изнијет је став да би „ова одредба могла бити досљеднија ако би била додатно појашњена”, али и констатовано да би се „у сваком случају, рок од 30 дана могао испоставити прилично кратким у одређеним случајевима, те би га требало размотрити”.⁹⁹

22. Наведено је да „постоји низ одредби које би се могле унаприједити кроз појашњења и прецизније формулације”.¹⁰⁰

⁹⁴ Исто, пар. 36

⁹⁵ Исто, пар. 37

⁹⁶ Исто, пар. 38

⁹⁷ Исто

⁹⁸ Исто, пар. 39

⁹⁹ Исто, пар. 40

¹⁰⁰ Исто, пар. 41

23. Наглашено је да би се „генерички изрази као што су новчана казна или друга примјерена мјера ограничења у одговарајућем поступку” могли двосмислено тумачити приликом примјене одредби (у којима се налазе)” и да би било „довољно да се у одредби наведе да се дјеловање вјерске заједнице може забранити (под условима предвиђеним у члану 30 став 1 само ако се легитимни циљеви не могу постићи примјеном мање рестриктивних мјера”.¹⁰¹

24. Наведено да је имовинска одговорност вјерске заједнице својом цјелокупном имовином у члану 37 став 2 Предлога закона „прешироко постављена и не пружа никакву гаранцију да ће вјерској заједници бити остављена на располагање довољна средства за адекватно обављање вјерских услуга”. У вези ове одредбе је наведено да би „органи државне управе могли размотрити опцију да од обештећења буду изузети, на примјер, свети објекти и сакрална покретна имовина која је неопходна за потребе основних вјерских услуга”.¹⁰²

25. У вези члана 46 став 3 Предлога закона и вршења вјерских обреда на јавном мјесту, Венецијанска комисија сматра „ненавођење ограничења у формулацији ове одредбе резултира процедурама које су компликоване за вјернике” и да би се „ова одредба могла унаприједити кроз даљу разраду и указивање на то да је пријава органу управе неопходна само у случају да вјерски обред носи потенцијални ризик од нарушавања уобичајених токова живота”.¹⁰³

26. У вези оспоравања права вјерским заједницама да оснивају основне школе, Венецијанска комисија је истакла да би „вјерске заједнице у начелу требало да имају могућност да оснивају основне школе док год поштују услов усаглашености образовних програма и садржаја уџбеника и приручника”.¹⁰⁴

27. У вези члана 35 Предлога закона и прихода вјерских заједница је наведено да је „Уставни суд Црне Горе дужан да осигура да примјена одредби којима се омогућава расподјела средстава вјерским заједницама из државног буџета и буџета локалних самоуправа буде у складу са чланом 14 Устава” и указано је да „при расподјели средстава из државног

¹⁰¹ Исто

¹⁰² Исто, пар. 42

¹⁰³ Исто, пар. 43

¹⁰⁴ Исто, пар. 45

буцета вјерске заједнице морају бити третиране равноправно, у складу са чланом 14 став 2 Устава Црне Горе”.¹⁰⁵

28. У вези члана 47 став 2 и вођењу евиденције од стране вјерске заједнице о лицима која добровољно дају накнаду за вршење вјерских обреда, препоручано да се у том члану „јасно назначи да информације које вјерска заједница дужна да евидентира не обухватају и податак о идентитету вјерника који је захтијевао вршење вјерског обреда”.¹⁰⁶

29. Констатовано је да су одредбе из чланова 62 и 63 Предлога закона, као и њихова позадина, „нејасне и двосмислене”.¹⁰⁷

30. Указано је да „судске власти имају обавезу да испитају и утврде о постојању конкретних власничких права” и то „у складу са стандардима заштите права приватне својине садржаним у Европској конвенцији о људским правима и пракси Европског суда за људска права”.¹⁰⁸

31. Прецизирано је да се не могу примјенити „било каква *ad hoc* правила”, нити „правила посебно скована за овај конкретан случај”.¹⁰⁹

32. Наведено је да се имају примијенити иста важећа правила и спровести „регуларни, детаљно прописани доказни поступци”, како би се, у материјалном и процесном смислу, обезбиједио „ниво судске заштите једнак ономе који је предвиђен Законом о парничном поступку”.¹¹⁰

33. Стављено је до знања да поступак доказивања о конкретним правима мора бити вишестепен, те да, у случају Црне Горе, то значи право на улагање жалбе, те, потом, право обраћања Врховном суду, али и Уставном суду.¹¹¹

34. Предложено је да у текст Предлога закона треба унијети „јасне одредбе којима се упућује на примјену Закона о парничном поступку Црне Горе и других релевантних закона и прописа у овој области”.¹¹²

35. Прецизирано је да „терет доказивања лежи на држави”¹¹³ и

¹⁰⁵ Исто, пар. 49

¹⁰⁶ Исто, пар. 52

¹⁰⁷ Исто, пар. 55

¹⁰⁸ Исто, пар. 77

¹⁰⁹ Исто, пар. 66 и 76

¹¹⁰ Исто, пар. 66, 68 и 78

¹¹¹ Исто, пар. 66

¹¹² Исто, пар. 68, 78

¹¹³ Исто, пар. 64

36. Констатовано је да држава може уписати конкретно својинско право на имовини цркава и вјерских заједница „једино после доношења коначне судске одлуке” и да „прије тога у Катастар непокретности не може бити уписано право државе већ једино захтијев који она истиче”.¹¹⁴

ЗАКЉУЧАК

Из садржаја ових Примједби на Предлог закона о слободи вјероисповијести или увјерења и правном положају вјерских заједница је евидентно и јасно да, искључиво због правних и цивилизацијских разлога, не могу да опстану одредбе из чланова 1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 62 и 63 Предлога закона. Осим тога, начелно није споран садржај одредби из чланова 2, 5, 11, члана 12 став 1, 13, 16, 17, 31, 34, члана 35 став 1, 36, 45, 53, 60, 61, 64 и 65 Предлога закона. Имајући у виду број чланова Предлога закона, који су у правном и цивилизацијском смислу неодрживи, остали који начелно нису спорни, сами по себи и сами за себе, не значе ништа. Број неспорних у односу на број спорних одредби Предлога закона је, како се види, веома мали.

Имајући у виду све процедуралне пропусте током припреме Предлога закона и његов садржај, који је веома тенденциозно и недобронамјерно формулисан на штету постојећих цркава и вјерских заједница, а првенствено Митрополије и епархија СПЦ у Црној Гори, никако се, на жалост, не може рећи да се ”односи државе и вјерских заједница заснивају на узајамном међусобном повјерењу и сарадњи” (члан 9 став 2 Предлога закона).

Митрополија Црногорско-Приморска и Епархије Будимљанско-Никшићка, Захумско-Херцеговачка и Милешевска, које постоје у Црној Гори, окупљају највећи број православних вјерника, који представљају већину становништва Црне Горе. Имајући у виду да је важећи **Закон о правном положају вјерских заједница Црне Горе** усвојен још 1977. године и да је у низу одредби увелико превазиђен, Митрополија и епархије СПЦ у Црној Гори, полазећи од своје историјске улоге и значаја у друштвеном животу Црне Горе, уважавају потребу припреме и

¹¹⁴ Исто, пар. 69

доношења новог закона, који би, у складу са међународним стандардима о праву на слободу вјероисповијести и Уставом прокламованом равноправношћу вјерских заједница и гаранцијама њихове слободе у вршењу вјерских обреда и вјерских послова, као и одвојености државе од вјерских заједница, на афирмативан, свеобухватан и системски квалитетан начин уредио начин остваривања и уживања права на слободу вјероисповијести, нарочито у њеној колективној и корпоративној димензији, чији израз представља слободно и аутономно дјеловање цркава и вјерских заједница.

Митрополија и епархије СПЦ у Црној Гори изражавају своју забринутост због због бројних цивилизацијски и правно неприхватљивих решења која су садржана у Предлогу закона о слободи вјероисповијести или увјерења и правном положају вјерских заједница, као и због начина на који је тај Предлог припремљен. С друге стране, Митрополија и епархије СПЦ у Црној Гори су спремне да кроз отворени дијалог унаприједе разумијевање и сарадњу са надлежним државним органима и, у духу препорука Венецијанске комисије које су упућене Влади и другим државним органима Црне Горе, допринесу инклузивности процеса припреме Предлога закона.

Неопходно је да Предлог закона о слободи вјероисповијести или увјерења и правном положају вјерских заједница доживи темељне, суштинске и свеобухватне промјене које ће, полазећи од принципа правне сигурности, представљати израз досљедног поштовања међународноправним актима и Уставом Црне Горе прокламованих начела о забрани вјерске дискриминације, аутономији цркава и вјерских заједница и неутралности државе у питањима остваривања права на слободу вјероисповијести. Досљедно поштовање тих начела изискује да законско регулисање правног положаја цркава и вјерских заједница почива на њиховој равноправности, али не и наметнутој егализацији, а што у случају Митрополије и епархија СПЦ у Црној Гори неизоставно подразумијева уважавање и заштиту вјерског идентитета и канонског поретка Цркве, чији су дио, затим, континуитета историјског дјеловања и стеченог правног субјективитета, као и потпуно поштовање и заштиту широке палете стечених права и на важећим законима заснованих легитимних интереса и очекивања - почевши од слободе саморегулисања унутрашње организације до несметаног уживања и располагања сопственом сакралном имовином.

Митрополија и остале епархије СПЦ у Црној Гори стоје на становишту да се, искључиво уз досљедно поштовање изложених начела, може обезбиједити што шири консенсус у усвајању Закона.

Неопходно је да се обезбиједи и испоштује минимум прихватљивих и разумних решења која би омогућила усвајање квалитетног Закона и то:

1. Законско упућивање на могућност ограничавања слободе вјероисповијести и дјеловања цркава и вјерских заједница мора почивати на обавези установљавања законом и неопходности постојања у демократском друштву. У том смислу, за Митрополију и остале епархије СПЦ у Црној Гори нису прихватљиве одредбе из члана 3, члана 8 став 1 и низа других чланова Предлога закона у којима се наведени услови изричито не спомињу и/или у којима се предвиђа широко поље дискреционе оцјене органа извршно-управне власти.

2. Законске одредбе којима се уређује општи однос између државе и цркава и вјерских заједница, као и појединости тог односа у различитим аспектима и сферама друштвеног живота, морају почивати на неутралности државе, равноправности цркава и вјерских заједница и забрани дискриминације. У том смислу, за Митрополију и остале епархије СПЦ у Црној Гори није сасвим прихватљива одредба из члана 10 Предлога закона према којој се поједина питања од заједничког интереса за Црну Гору и једну или више вјерских заједница могу уредити уговором, који закључују Влада Црне Горе и вјерске заједнице без изричитог навођења да се такви споразуми не смију закључити у дискриминаторном циљу и без омогућавања да равноправно и под суштински истовјетним условима и остале цркве и вјерске заједнице које то желе и које имају оправдане потребе и легитимне интересе могу да закључе такве споразуме. Овом приликом понављамо своју спремност да и Митрополија и остале епархије СПЦ у Црној Гори у име СПЦ закључе такав споразум са Владом Црне Горе уз подсјећање да је наш Предлог уговора званично достављен Влади Црне Горе још 2012. године и да на тај предлог Влада још увијек није одговорила. Такође, није прихватљив изостанак изричитог нормирања да ће Влада, у случају да се у државном буџету обезбиједи средства за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање свештеника, износ средстава за осигурање утврђивати равноправно и сразмјерно броју вјерника и свештеника и вјерских службеника цркава и вјерских заједница.

3. Предлог закона мора да призна и уважи постојање Православне Цркве у Црној Гори и да испоштује цивилизацијску чињеницу да Црква и

вјерска заједница не представљају исту вјерску организациону структуру. У том смислу, у наслову закона, као и у његовом тексту, неопходно је да се уз појам ”вјерске заједнице” обавезно користи и именица - Црква.

4. Предлог закона мора да призна и уважи постојање вишевијековног историјског континуитета и правног субјективитета појединих цркава и вјерских заједница. У том смислу за Митрополију и остале епархије СПЦ у Црној Гори је потпуно неприхватљиво да се на њих односе одредбе Предлога закона о новом поступку евиденције и регистрације (чланови 18 - 23 Предлога закона) из којих проистиче *ex lege* губитак постојећег својства правног лица. У том смислу, у Предлог закона би требало унијети одредбу према којој би Митрополији и осталим епархијама СПЦ у Црној Гори и свим црквено-правним лицима, као и и другим вјерским заједницама које испуњавају исти услов, био признат правни субјективитет у складу са канонским правом или одредбу која би упућивала на истовјетно решење из Споразума који би био закључен са Владом Црне Горе. С тим у вези, није прихватљива ни одредба из члана 32 Предлога закона ”о забрани дјеловања вјерске заједнице”, јер она не испуњава стандард јасне правне норме и ствара правни основ за недопуштено мијешање државе у слободу вјероисповијести.

5. Предлог закона не уважава у потребној мјери аутономију цркава и вјерских заједница, тачније уставно начело о одвојености државе од цркава и вјерских заједница и њихову слободу у вршењу вјерских обреда и вјерских послова. Евидентно је да се у Предлогу закона не уређују одређена питања која су од значаја за остваривање те аутономије. Осим тога, посредством одређених решења из Предлога закона се грубо нарушава и угрожава унутрашња аутономија цркава и вјерских заједница, јер се омогућава задирање државе у њихове аутономне послове који уопште нису у супротности са правним поретком.

Предлог закона не само да не кореспондира са три уговора која је Влада Црне Горе 2011. и 2012. године закључила са Светом Столицом, Исламском и Јеврејском заједницом него је у директној супротности са њиховим садржајем. Сматрамо да Предлогом закона, управо на бази три наведена уговора, треба уредити низ питања од значаја за аутономију цркава и вјерских заједница као што су: искључиво право надлежних црквених органа да слободно уређују сопствено унутрашње устројство; да оснивају, мијењају и укидају јединице своје вјерске организационе структуре (епархије и слично); да оснивају, мијењају, укидају или признају црквено-правна лица према одредбама сопственог канонског

права и да о томе обавјештавају надлежни орган управе ради регулисања питања њиховог правног субјективитета; поштивање одредби унутрашњег аутономног права и учешће државних органа у њиховом спровођењу и извршавању; надлежност за црквена именована и додјелу црквених служби итд.

Неприхватљиве су одредбе Предлога закона којима се нарушава унутрашња аутономија цркава и вјерских заједница, јер се омогућава задирање државе у аутономне послове. Ријеч је о члану 15 Предлога закона према коме се прикупљање и обрада података о личности подвргава државној контроли; о члану 25 Предлога закона према коме се подручје регистрације мора простирати унутар граница Црне Горе и према коме сједиште регистроване заједнице за територију Црне Горе мора бити у Црне Горе; о члану 37 Предлога закона према коме цркве и вјерске заједнице за своје обавезе, укључујући и за обавезу плаћања пореза, одговарају цјелокупном имовином; о члановима 35 и 36 Предлога закона према којима постоји обавеза вођења евиденције о приходима и могућност контроле законитости стицања и утрошка средстава, а што у вези са чланом 47 Предлога закона према коме се води евиденција о приходима по основу накнада за вјерске обреде омогућава откривање идентитета вјерника; о члановима 54 и 55 Предлога закона којима се омогућава не само надзор од стране државних органа над наставним плановима, уџбеницима и приручницима у вјерским школама него и утицај државних органа на њихово доношење.

6. Веома су проблематичне и одредбе Предлога закона које не испуњавају стандарде јасне правне норме и/или су недоречене и/или пак не уређују поједина важна питања чиме стварају правни основ за широку дискрециону оцјену органа извршно-управне власти и недопуштено мијешање државе у слободу вјероисповеијсти, а односе се посебно на богослужбену дјелатност, вјерске обреде и вјерске објекте. Ријеч је првенствено о одредби из члана 46 став 3 Предлога закона која уводи обавезу пријављивања свих вјерских обреда који се на захтјев вјерника одвијају на јавном месту, дакле и на гробљима, а што, у вези са законским одредбама о јавном окупљању, отвара могућност забране вјерских обреда, као и о одредбама из члана 48, 49 и 50 Предлога закона према којима се начин остваривања права на духовну бригу уређује подзаконским актима! Предлог закона неизоставно изискује измјене и допуне због одсуства заштите богослужбеног времена и простора, због изостанка изричитог нормирања врсте објеката које цркве и вјерске заједнице имају право да

граде и обавезе надлежних државних органа Црне Горе да прихвате предлог њихових надлежних органа за локацију изградње вјерских објеката, осим уколико не постоје противни објективни разлози јавног реда; због непризнавања *права* цркава и вјерских заједница на вјерску бригу о вјерницима који се налазе у оружаним снагама и у полицијским службама и оних који се налазе у затворима, болницама, сиротиштима и у свим установама за здравствену и социјалну заштиту, било јавног или приватног типа итд.

7. Чланови 51 и 52 Предлога закона којима се регулише вјерска поука захтијевају значајно побољшање, нарочито имајући у виду да су праћени прекршајном одговорношћу. Сматрамо да је потребно зајемчити безусловно право родитеља и старатеља на вјерску поуку дјете; да је нужно да се повећа старосна доб дјетета која је потребна за сагласност дјетета за учешће у вјерској поуци, као и да је, у интересу правне сигурности, забрањено вршење дискриминације дјецу у погледу права на вјерску поуку која је евидентна у Предлогу закона.

8. Потпуно су неприхватљиве одредбе из чланова 61 и 62 Предлога закона којим се предвиђа подржављење, тачније одузимање сакралних објеката и остале непокретне имовине од цркава и вјерских заједница. Наведене одредбе су у супротности са свим међународним и домаћим гарантијама људских права и директно и најгрубље крше право на слободу вјероисповијести, забрану дискриминације, право на својину и право на дјелотворан правни лијек.

Осим тога, неопходно је да се изричито предвиди да цркве и вјерске заједнице и њихова правна лица имају право да стичу, посједују, користе и отуђују покретна и непокретна добра за своје потребе према одредбама аутономног (канонског) права и важећег законодавства Црне Горе. Такође, треба прописати да ће се постојећа сакрална имовина која није уписана на цркве и вјерске заједнице због чињенице да катастар непокретности у Црној Гори још увијек није у потпуности завршен, уписати као својина сваке цркве и вјерске заједнице којима припадају и које у њима врше вјерске обреде. Упис ће се вршити на захтјев надлежних органа тих цркава и вјерских заједница.

Потребно је унијети одредбе по којим ће се реституција непокретних добара, одузетих или национализованих од цркава и вјерских заједница за вријеме тоталитарног комунистичког режима без одговарајуће накнаде, регулисати посебним законом који ће бити усвојен уз претходни договор са црквама и вјерским заједницама којима је та

имовина одузета.

9. Неопходно је безусловно законско или уговорно (уз истовремену законску одредбу која упућује на уговорно регулисање тог питања) признање и уважавање постојања вишевјековног историјског континуитета и правног субјективитета Митрополије Црногорско-Приморске и Епархија Будимљанско-Никшићке, Захумско-Херцеговачке и Милешевске у Црној Гори и свих црквених правних лица у складу са канонским правом.

10. Не постоји ниједан оправдани разлог да Влада Црне Горе не закључи уговор са нашом Црквом уз законско упућивање на примјену уговора у свим питањима која законом нису уређена или су уређена на другачији начин. Уговором би се, равноправно и под суштински истовјетним условима који су садржани у три уговора које је Влада Црне Горе 2011. и 2012. године закључила са Светом Столицом, Исламском и Јеврејском заједницом, регулисала питања од заједничког интереса.

11. Неопходно је досљедно, афирмативно и на Уставу и међународним стандардима засновано законско регулисање и поштовање аутономије цркава и вјерских заједница које подразумијева уређивање низа питања од значаја за такву аутономију и онемогућавање било каквог вида задирања државе и њених органа у постојање и дјелатност цркава и вјерских заједница које не би било засновано на допуштеним разлозима, предвиђено законом, сразмјерно, легитимно и нужно у демократском друштву.

12. Сматрамо да је потребно измијенити текст Предлога закона како би се измијениле нејасне, недоречене или противрјечне одредбе и изоставиле одредбе које омогућавају широко поље дискреционог одлучивања извршно-управних органа, а што је у свом Мишљењу препоручила и Венецијанска комисија.

+++

Посљедице евентуалног усвајања и примјене Предлога закона који укида раније стечени правни субјективитет цркава и вјерских заједница, који конфискује вјерске објекте послије 100 и неколико година, а који никад нису били у својини државе, који вјернике и свештенике оставља без својих вјековних молитвених домова, који подстиче на вјерско насиље и мржњу, који спрјечава право на слободу вјероисповијести или увјерења, посебно у колективном аспекту, кроз дјеловање и мисију Цркве и вјерских

заједница у сложеном црногорском друштву, могу бити дуготрајне и катастрофалне.

Православна Црква, оличена у Митрополији Црногорско-Приморској и епархијама СПЦ у Црној Гори, не тражи за себе никакве привилегије, али никако не може да пристане на законски акт који у највећем броју одредби дерогира и суспендује право на слободу вјероисповијести њених вјерника и свештеника и којим, кроз најављено одузимање храмова, манастира и друге вјековне црквене имовине, завјештане Цркви од вјерника и добротвора, се припрема терен за њено поништавање.

Сматрамо да је неопходно да Влада Црне Горе искаже и покаже добру вољу у погледу отварања јавног, сталног и институционалног стручног и цивилизованог дијалога са Црквом и вјерских заједница како би се, у атмосфери међусобног уважавања и поштовања, у поновљеној процедури и уз учешће правних стручњака, **Предлог закона о слободи вјероисповијести или увјерења и правном положају цркава и вјерских заједница** сачинио у складу са цивилизацијским и европским правним тековинама и стандардима уз пуно поштовање унутрашње аутономије Цркве и вјерских заједница. Једино се на тај начин може остваривати Уставом и другим међународним и домаћим правним актима уређени правни поредак и омогућити да се у Црној Гори, као и у другим државама, несметано остварује и свакоме гарантује и штити право на слободу вјероисповијести или увјерења и уреди правни положај цркава и вјерских заједница.


МИТРОПОЛИТ ЦРНОГОРСКО-ПРИМОРСКИ


ЕПИСКОП БУДИМЉАНСКО-НИКШИЋКИ


Протојереј-ставрофор др Велибор Цомић

Архимандрит Никифор (Миловић), ма

Проф. др Саво Марковић

Доц. др Владимир Лепосавић

Адвокат Војислав М. Ђуришић

Адвокат Мирослав Јанковић

Адвокат Вера Мијановић
Адвокат Драган Шоћ
Адвокат Југослав Крповић
Адвокат Далибор Каварић
Адвокат Драгољуб Шћепановић
Адвокат Радован Бојовић
Адвокат Далиборка Стојановић
Адвокат Владимир Чађеновић
Адвокат Божо Милоњић
Адвокат Младен Дубак

**ZAKON O SLOBODI VJEROISPOVIJESTI ILI UVJERENJA I PRAVNOM
POLOŽAJU VJERSKIH ZAJEDNICA**

I. OSNOVNE ODREDBE

Član 1

Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti zajemčena Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ostvaruje se u skladu sa ovim zakonom.

Država garantuje nesmetano ostvarivanje slobode misli, savjesti i vjeroispovijesti.

Član 2

Sloboda misli je apsolutna i neprikosnovenjena.

Član 3

Sloboda ispoljavanja vjere ili uvjerenja podliježe samo onim ograničenjima, neophodnim u demokratskom društvu koja su u interesu javne bezbjednosti, zaštite javnog poretka, zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih.

Mjera ograničenja mora biti srazmjerna legitinmnom cilju iz stava 1 ovog člana, a organ javne vlasti mora voditi računa da se ne primjenjuje stroža mjera ograničenja, ako se isti legitinmi cilj može postići blažom mjerom ograničenja.

Član 4

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.

Sloboda vjeroispovijesti ili uvjerenja podrazumijeva pravo svakog da, postupajući po sopstvenoj savjesti, sam ili u zajednici sa drugim, javno ili privatno ispoljava vjeru ili uvjerenje molitvom, propovjedima, običajima, obredom ili na drugi način, pravo da prihvati ili promijeni vjeru ili uvjerenje, slobodu da učestvuje u vjerskoj pouci i nastavi, ili pouci odnosno nastavi koji odgovaraju nečijem uvjerenju, kao i pravo da njeguje i razvija vjersku tradiciju ili tradiciju u skladu sa nečijim uvjerenjem.

Član 5

Sloboda savjesti podrazumijeva i pravo pojedinca da odbije, u skladu sa zakonom, ispunjenje vojne ili druge obaveze koja uključuje upotrebu oružja (prigovor savjesti).

Član 6

Vjerska zajednica je dobrovoljno, neprofitno udruženje lica iste vjeroispovijesti, koje se osniva radi javnog ili privatnog ispoljavanja vjere, vršenja vjerskih obreda i vjerskih poslova i ima svoju strukturu, organe, unutrašnja pravila i vjersko učenje.

Član 7

Vjerske zajednice su crkve, zajednice vjernika i ostali insitucionalni oblici vjerskog djelovanja.

Vjerska zajednica je slobodna u vršenju vjerskih obreda i vjerskih poslova.

Vjerska zajednica slobodno odlučuje, naročito o:

1. unutrašnjoj organizaciji, obrazovanju, sastavu, ovlašćenjima i funkcionisanju njenih organa;
2. imenovanju i ovlašćenjima svojih vjerskih službenika i drugog vjerskog osoblja;
3. pravima i obavezama svojih vjernika, pod uslovom da ne ometaju njihovu vjersku slobodu;
4. povezivanju ili učestvovanju u međuvjerskim organizacijama sa sjedištem u Crnoj Gori ili u inostranstvu.

Član 8

Vjerska zajednica djeluje u skladu sa pravnim poretkom Crne Gore, javnim redom i moralom.

Djelovanje vjerskih zajednica ne smije biti usmjereno protiv drugih vjerskih zajednica i vjeroispovijesti, niti na štetu drugih prava i sloboda vjernika i građana.

Član 9

U Crnoj Gori nijedna religija nema status državne religije.

Odnosi između države i vjerskih zajednica zasnivaju se na uzajamnom razumijevanju i saradnji, posebno u oblasti karitativne, socijalne, zdravstvene, obrazovne i kulturne djelatnosti.

Država i vjerske zajednice podstiču toleranciju, dijalog i poštovanje između vjernika različitih vjerskih zajednica, kao i između vjernika i onih koji nijesu vjernici.

Član 10

Pojedina pitanja od zajedničkog interesa za Crnu Goru i jednu ili više vjerskih zajednica mogu se urediti ugovorom koji zaključuju Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) i vjerske zajednice.

Član 11

Vjerska zajednica samostalno upravlja svojom imovinom na osnovu autonomnih propisa, u skladu sa zakonom.

Član 12

Dobra koja predstavljaju kulturnu baštinu Crne Gore, a na kojima pravo svojine ili korišćenja ima vjerska zajednica, ne mogu se otuđiti, premještati ili iznijeti iz države, bez saglasnosti Vlade.

Prije donošenja odluke iz stava 1 ovog člana, Vlada će zatražiti mišljenje vjerske zajednice.

Član 13

Niko ne može na bilo koji način biti primoran ili spriječen da postane ili ostane član vjerske zajednice niti da učestvuje ili ne učestvuje u ispoljavanju vjeroispovijesti ili uvjerenja.

Niko ne može biti onemogućen da zbog pripadnosti ili nepripadnosti vjerskoj zajednici koristi prava koja ima na osnovu zakona.

Član 14

Zabranjen je svaki vid posredne ili neposredne diskriminacije po osnovu vjere ili uvjerenja i podsticanje vjerske mržnje i netolerancije.

Neće se smatrati diskriminacijom, u smislu stava 1 ovog člana, pripadnost određenoj vjerskoj zajednici kao legitiman uslov za zapošljavanje u vjerskoj zajednici ili njenom organizacionom dijelu kada je pripadnost vjerskoj zajednici nezamjenjiv uslov i razumno opravdanje za isticanje tog uslova za zapošljavanje.

Član 15

Prikupljanje i obrada podataka o vjeroispovijesti ili uvjerenju pojedinaca ili grupa vrši se u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti.

Član 16

Izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

Član 17

Nadzor nad primjenom ovog zakona vrši organ državne uprave nadležan za zaštitu ljudskih prava i sloboda (u daljem tekstu: Ministarstvo).

II. REGISTRACIJA I EVIDENCIJA VJERSKIH ZAJEDNICA

Član 18

Vjerska zajednica stiče svojstvo pravnog lica upisom u registar vjerskih zajednica (u daljem tekstu: Registar), koji vodi Ministarstvo.

Registar se sastoji od baze podataka i zbirke dokumenata.

Sadržaj i način vođenja Registra, kao javne evidencije, propisuje Ministarstvo.

Član 19

Registracija vjerske zajednice nije obavezna.

Vjerske zajednice slobodno odlučuje o tome da li će zahtijevati upis u Registar.

Član 20

Vjerska zajednica može da se registruje ako ima najmanje tri punoljetna vjernika koji su crnogorski državljani i imaju prebivalište u Crnoj Gori, ili stranci koji imaju odobren stalni boravak u Crnoj Gori, u skladu sa zakonom.

Član 21

Prijavu za registraciju vjerske zajednice, Ministarstvu podnosi lice ovlašćeno za zastupanje vjerske zajednice.

Prijava iz stava 1 ovog člana sadrži:

- 1) naziv vjerske zajednice koji se mora razlikovati od naziva drugih vjerskih zajednica u mjeri koja omogućava da se izbjegne zabuna ili greška u identifikaciji zbog sličnosti sa nazivom druge registrovane zajednice;
- 2) sjedište i adresu vjerske zajednice u Crnoj Gori.

Uz prijavu iz stava 1 ovog člana, prilažu se:

- odluka o osnivanju ukoliko se radi o novoosnovanoj vjerskoj zajednici, sa podacima o licima iz člana 20 ovog zakona (lično ime, dokazi o državljanstvu i prebivalištu, odnosno stalnom boravku za strance), sa njihovim svojeručnim potpisom;
- podaci o zastupniku vjerske zajednice (lično ime, dokazi o državljanstvu i prebivalištu, odnosno stalnom boravku za strance), sa njegovim svojeručnim potpisom.

Član 22

Ako lice ovlašćeno za zastupanje vjerske zajednice ne podnese prijavu za registraciju u skladu sa članom 21 ovog zakona, Ministarstvo će odbiti da registruje vjersku zajednicu.

Protiv rješenja iz stava 1 ovog člana može se podnijeti tužba Upravnom sudu Crne Gore.

Član 23

Organizacioni dio vjerske zajednice koji djeluje u Crnoj Gori, čiji je vjerski centar u inostranstvu, koji do sada nije bio prijavljen kod nadležnog organa uprave u Crnoj Gori, uz prijavu iz člana 21 ovog zakona, prilaže i odluku nadležnog organa te vjerske zajednice za upis u Registar.

Član 24

Vjerske zajednice koje su prijavljene i evidentirane kod nadležnog organa uprave u Crnoj Gori u skladu sa Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica („Službeni list SRCG”, broj 9/77) i djeluju u Crnoj Gori na dan stupanja na snagu ovog zakona upisuju se u evidenciju postojećih vjerskih zajednica (u daljem tekstu: Evidencija), koju vodi Ministarstvo, podnošenjem prijave za upis od strane lica ovlašćenog za zastupanje.

Sadržaj Evidencije propisuje Ministarstvo.

Član 25

Područje registracije ili evidencije vjerske zajednice u Crnoj Gori može se prostirati unutar granica Crne Gore.

Sjedište registrovane ili evidentirane vjerske zajednice za teritoriju Crne Gore mora biti u Crnoj Gori.

Dio vjerske zajednice čiji je vjerski centar u inostranstvu, a djeluje u Crnoj Gori, stiče svojstvo pravnog lica u Crnoj Gori upisom u Registar ili Evidenciju.

Član 26

Ministarstvo, u roku od 30 dana od dana prijema uredne prijave i potrebne dokumentacije iz čl. 21 i 23 ovog zakona, utvrđuje da li su ispunjeni uslovi propisani ovim zakonom za upis vjerske zajednice u Registar ili Evidenciju.

Ako vjerska zajednica ispunjava uslove iz stava 1 ovog člana, Ministarstvo donosi rješenje o upisu u Registar ili Evidenciju.

Član 27

Vjerska zajednica obavještava Ministarstvo o svakoj promjeni podataka iz člana 21 ovog zakona, u roku od 30 dana od nastanka promjene.

Upis promjena vrši se u skladu sa odredbama ovog zakona o registraciji vjerske zajednice.

U Registar se mogu upisati, pored vjerskih zajednica, i njihovi organizacioni djelovi, po zahtjevu vjerske zajednice, kao i zajednice vjerskih zajednica, pod uslovima i na način propisanim ovim zakonom za registraciju vjerskih zajednica.

Član 28

Ovim zakonom se ne sprječava niti ograničava osnivanje ili djelovanje udruženjima građana i drugim oblicima organizacija civilnog društva sa svojstvom pravnog lica ili bez svojstva pravnog lica, koji su osnovani radi ostvarivanja slobode misli, savjesti, vjeroispovijesti ili uvjerenja, niti se sprječava djelovanje neregistrovanih ili neevidentiranih vjerskih zajednica.

Neregistrovane i neevidentirane vjerske zajednice nemaju pravni položaj vjerskih zajednica koje su registrovane ili evidentirane u skladu sa ovim zakonom i ne mogu sticati i ostvarivati prava koja u skladu sa pravnim poretkom Crne Gore isključivo pripadaju registrovanim ili evidentiranim vjerskim zajednicama.

Član 29

Način osnivanja, status, organi, finansiranje i druga pitanja od značaja za rad i djelovanje organizacija koje nijesu vjerske zajednice u smislu ovog zakona, a koje se osnivaju radi ispoljavanja slobode uvjerenja, ostvaruje se u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravni položaj nevladinih organizacija.

Član 30

Vjerskoj zajednici može se odbiti upis u Registar ili Evidenciju ili se može zabraniti djelovanje, ako:

- 1) podstiče rasnu, nacionalnu, vjersku ili drugu diskriminaciju i nasilje ili raspiruje ili podstiče rasnu, nacionalnu, vjersku ili drugu mržnju, netrpeljivost, razdor ili progon ili na drugi način ugrožava ili vrijeđa ljudsko dostojanstvo;
- 2) su svrha, ciljevi i način njenog vjerskog djelovanja zasnovani na nasilju ili koriste nasilje kojim se ugrožava život, zdravlje ili druga prava i slobode pripadnika te, ili druge vjerske zajednice, kao i drugih lica.

Odredbe ovog člana primjenjuju se i na neregistrovane ili neevidentirane vjerske zajednice, ako postoje razlozi iz stava 1 ovog člana.

Član 31

O odbijanju upisa vjerske zajednice u Registar ili Evidenciju odlučuje Ministarstvo rješenjem.

Protiv rješenja iz stava 1 ovog člana može se podnijeti tužba Upravnom sudu Crne Gore.

Član 32

Postupak za zabranu djelovanja vjerske zajednice kada postoje razlozi iz člana 30 stav 1 ovog zakona pokreće državno tužilaštvo predlogom za zabranu djelovanja vjerske zajednice nadležnom sudu, ako se legitimni cilj u interesu javne bezbjednosti, zaštite javnog poretka, zdravlja ili morala, ili zaštite prava i sloboda drugih, nije mogao postići na djelotvoran način izricanjem novčane kazne, uskraćivanjem poreskih olakšica ili drugom primjerenom mjerom ograničenja u odgovarajućem postupku.

Prije donošenja odluke o zabrani djelovanja vjerske zajednice sud može vjerskoj zajednici ostaviti primjeren rok da uskladi svoje djelovanje sa javnim poretkom i moralom.

Ukoliko u određenom vremenskom periodu, koji je odredio sud, vjerska zajednica ispuni zahtjev suda za usklađivanjem svojeg djelovanja sa javnim poretkom i moralom nadležni sud može obustaviti postupak za zabranu djelovanje vjerske zajednice.

Član 33

Ministarstvo će brisati vjersku zajednicu iz Registra ili Evidencije, ako:

- 1) vjerska zajednica sama donese odluku o prestanku djelovanja;
- 2) je vjerskoj zajednici zabranjeno djelovanje u skladu sa odredbama ovog zakona na osnovu pravosnažne sudske odluke.

Vjerska zajednica briše se iz Registra ili Evidencije rješenjem Ministarstva.

Protiv rješenja iz stava 2 ovog člana može se podnijeti tužba Upravnom sudu Crne Gore.

Član 34

O imovini vjerske zajednice brisane iz Registra, odnosno Evidencije, nakon izmirenja dugova, odlučuje se na način određen aktima vjerske zajednice.

Ako aktima vjerske zajednice nije određen način postupanja, imovina vjerske zajednice postaje državna imovina.

III. PRAVA I OBAVEZE VJERSKIH ZAJEDNICA I NJIHOVIH VJERNIKA

Član 35

Vjerska zajednica obezbjeđuje sredstava za obavljanje svoje djelatnosti od prihoda iz sopstvene imovine i vjerskih usluga, zadužbina, legata, fondova, donacija i drugih doprinosa fizičkih i pravnih lica, sredstava međunarodnih vjerskih organizacija čiji su članovi, sredstava iz državnog budžeta i budžeta jedinica lokalne samouprave, kao i drugih poslova i djelatnosti na neprofitnim osnovama, u skladu sa zakonom.

O prihodima iz stava 1 ovog člana vjerska zajednica vodi evidenciju, u skladu sa zakonom i autonomnim propisima.

Član 36

Kontrolu zakonitosti sticanja sredstava vjerske zajednice i kontrolu zakonitosti namjenskog trošenja sredstava vjerske zajednice iz državnog budžeta i budžeta lokalne samouprave vrše nadležni organi, u skladu sa zakonom.

Član 37

Imovina vjerske zajednice se koristi za vršenje vjerskih obreda i vjerskih poslova, izgradnju i održavanje vjerskih objekata, kao i u druge socijalne, zdravstvene, kulturne, karitativne, vaspitno-obrazovne svrhe, u skladu sa zakonom i autonomnim propisima vjerske zajednice.

Vjerska zajednica za svoje obaveze odgovara cjelokupnom imovinom, u skladu sa zakonom.

Član 38

Nepokretna i pokretna dobra koja su u svojini vjerske zajednice upisuju se, odnosno registruju, na ime vjerske zajednice ili organizacionog djela vjerske zajednice čiji je vjerski centar u inostranstvu, a koji ima svojstvo pravnog lica sa sjedištem u Crnoj Gori.

Na ime vjerskih zajednica i organizacionih djelova iz stava 1 ovog člana upisuje se i pravo korišćenja na pokretnim i nepokretnim dobrima u državnoj svojini koje je država povjerila vjerskoj zajednici na korišćenje.

Član 39

Vjerska zajednica može prikupljati dobrovoljne priloge na osnovu svojih autonomnih propisa, u skladu sa zakonom.

Član 40

Vjerska zajednica je dužna da plaća poreze, doprinose i druge dažbine, u skladu sa zakonom.

Vjerska zajednica može biti potpuno ili djelimično oslobođena poreskih i drugih obaveza, u skladu sa zakonom.

Fizička i pravna lica koja daju priloge vjerskoj zajednici mogu biti oslobođena odgovarajućih poreskih obaveza, u skladu sa zakonom kojim se uvodi odgovarajući javni prihod.

Član 41

Vjerski službenik ima pravo na zdravstveno i penzijsko i invalidsko osiguranje, u skladu sa zakonom.

Vjerska zajednica može osnovati ustanove za socijalno, odnosno zdravstveno i penzijsko i invalidsko osiguranje vjerskih službenika, u skladu sa zakonom.

Vjerske zajednice dužne su da prijave vjerske službenike koji ostvaruju prava iz st. 1 i 2 ovog člana, u skladu sa propisima kojim se uređuje plaćanje doprinosa.

Vjerskoj zajednici iz stava 3 ovog člana, mogu se obezbijediti i sredstva u državnom budžetu za zdravstveno i penzijsko i invalidsko osiguranje vjerskih službenika, u skladu sa zakonom.

Ako se u državnom budžetu obezbijede sredstva za namjenu iz stava 4 ovog člana, Vlada utvrđuje iznos sredstava, pri čemu se na vjerske zajednice sa malim brojem vjernika može primijeniti načelo afirmativne akcije.

Član 42

Vjerskoj zajednici mogu se odobriti sredstva iz državnog budžeta i budžeta lokalne samouprave za aktivnosti kojima se afirmiše duhovna, kulturna i državna tradicija Crne Gore, kao i za podršku socijalnim, zdravstvenim, karitativnim i humanitarnim aktivnostima od posebnog značaja.

Član 43

Vjerska zajednica ima pravo da gradi vjerske objekte i vrši adaptaciju i rekonstrukciju postojećih, u skladu sa zakonom.

Izgradnja, adaptacija i rekonstrukcija vjerskih objekata izvode se na osnovu dozvola i saglasnosti propisanih zakonom i propisima koji regulišu oblast izgradnje objekata i zaštitu kulturnih dobara i uz stručni nadzor u skladu sa zakonom.

Nadležni organ državne uprave, odnosno lokalne samouprave dužan je da prilikom izrade prostornih planova, razmotri i iskazane potrebe vjerske zajednice za izgradnju vjerskog objekta.

Organi državne uprave nadležni za poslove uređenja prostora i izgradnje objekata neće razmatrati zahtjeve za izgradnju vjerskih objekata koji nemaju saglasnost nadležnih organa vjerske zajednice u Crnoj Gori, u skladu sa zakonom i autonomnim propisima vjerske zajednice.

Član 44

Vjerska zajednica ima pristup javnim radio-difuznim servisima i drugim medijima, kao i pravo da samostalno ostvaruje sopstvenu informativnu i izdavačku djelatnost na neprofitnoj osnovi, u skladu sa zakonom.

Član 45

Vjerska zajednica, u okviru svoje socijalne, kulturne, karitativne i humanitarne djelatnosti, može osnivati odgovarajuće ustanove u skladu sa zakonom.

Član 46

Vjerski obredi i vjerski poslovi vrše se u vjerskim objektima.

Vjerski obredi i vjerski poslovi mogu se vršiti i izvan vjerskih objekata na mjestima dostupnim građanima, bez odobrenja, uz prethodnu prijavu organu državne uprave nadležnom za unutrašnje poslove, u skladu sa zakonom, koji uređuje pravo na javno okupljanje.

Za vjerske obrede koji se vrše na zahtjev građana (porodična slava, vjenčanje, krštenje, krizma, sunećenje, ispovijedanje, osvještenje i sl.) nije potrebna prijava iz stava 2 ovog člana, osim ako se ti obredi vrše na javnom mjestu.

Član 47

Vjerski službenik koji vrši vjerski obred ili vjerski posao može primiti naknadu, odnosno nagradu za vjerske poslove i vjerske obrede od lica na čiji zahtjev vrši obred, odnosno posao, na osnovu autonomnih propisa vjerske zajednice.

O prihodima iz stava 1 ovog člana vjerska zajednica vodi evidenciju, u skladu sa zakonom i autonomnim propisima vjerske zajednice.

Član 48

Vjerska duhovna briga o vjernicima koji su na službi u Vojsci Crne Gore i policiji ostvaruje se u skladu sa aktom nadležnog organa državne uprave kojim se bliže uređuju pravila službe.

Član 49

Lice koje se nalazi u pritvoru ili izdržava kaznu zatvora, kao i lice koje se nalazi u zavodu za maloljetnike ili ustanovama za smještaj djece sa poremećajima u ponašanju ima pravo na individualnu i zajedničku vjersku duhovnu brigu, u skladu sa aktom organa državne uprave nadležnog za oblast pravosuđa.

Član 50

Lice smješteno u zdravstvenoj ustanovi ili ustanovi socijalne zaštite ima pravo na individualnu i zajedničku vjersku duhovnu brigu, u skladu sa kućnim redom te ustanove.

IV. VJERSKA POUKA I VJERSKE ŠKOLE

Član 51

Vjerska pouka se može izvoditi u vjerskim objektima ili u drugim objektima primjerenim za tu svrhu.

Za učešće maloljetnika u vjerskoj pouci potrebna je saglasnost roditelja, odnosno staratelja, kao i saglasnost maloljetnika ukoliko je stariji od 12 godina života.

Vjerska pouka sa učenicima se može izvoditi samo u vremenu kad učenici nemaju nastavu u školi.

Član 52

Roditelji imaju pravo da vrše vjersku pouku svog djeteta u skladu sa svojom vjerom ili uvjerenjima, poštujući fizički i psihički integritet djeteta.

Član 53

Škole i ustanove visokog obrazovanja dužne su da poštuju prava učenika i studenata na vjerske praznike, u skladu sa zakonom.

Član 54

Vjerska zajednica može da osniva vjerske škole svih nivoa obrazovanja, osim osnovne škole, koja je po zakonu obavezna, kao i domove za smještaj lica koja se školuju u tim ustanovama.

Vjerska zajednica samostalno utvrđuje obrazovni program vjerske škole, sadržinu udžbenika i priručnika i utvrđuje uslove za nastavno osoblje.

Obrazovni programi, kao i sadržaji udžbenika i priručnika u vjerskim školama ne smiju biti u suprotnosti sa Ustavom i zakonom.

Član 55

Usaglašavanje obrazovnih programa i sadržaja udžbenika i priručnika vjerskih škola sa Ustavom i zakonom, vrši organ državne uprave nadležan za poslove prosvjete.

Odgovorno lice u vjerskoj školi je dužno da stavi na raspolaganje sve potrebne podatke za vršenje nadzora organu iz stava 1 ovog člana, kao i da u roku koji je odredio taj organ ispravi utvrđene nepravilnosti.

Član 56

Vjerska škola osnovana u skladu sa ovim zakonom može izvoditi javno važeće obrazovne programe, ako je dobila licencu u skladu sa propisima iz oblasti obrazovanja.

Vjerska škola koja je licencirana, odnosno akreditovana kao obrazovna ustanova, ima pravo na finansiranje iz državnog budžeta, srazmjerno broju učenika, u skladu sa zakonom.

Član 57

Nastavu u vjerskoj školi može da izvodi lice koje ima dozvolu za rad u skladu sa zakonom, kao i akreditaciju ili odobrenje vjerske zajednice koja osniva vjersku školu.

V. KAZNENE ODREDBE

Član 58

Novčanom kaznom od 2.000 eura do 20.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice:

- 1) koje na bilo koji način primorava ili sprječava drugo lice da postane ili ostane član vjerske zajednice ili da učestvuje ili ne učestvuje u ispoljavanju vjeroispovijesti ili uvjerenja (član 13 stav 1);
- 2) koje onemogućuje drugo lice da zbog pripadnosti ili nepripadnosti vjerskoj zajednici koristi prava koja mu pripadaju po zakonu (član 13 stav 2);
- 3) osnuje vjersku školu za osnovno obrazovanje (član 54 stav 1).

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se fizičko lice i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 200 eura do 2.000 eura.

Za prekršaj iz stava 1 tač. 1 i 2 ovog člana kazniće se preduzetnik novčanom kaznom od 300 eura do 6.000 eura.

Član 59

Novčanom kaznom od 200 eura do 2.000 eura kazniće se za prekršaj fizičko lice:

- 1) roditelj odnosno staratelj koji vrši vjersku pouku suprotno odluci djeteta (član 51 stav 2);
- 2) vjerski službenik koji vrši vjersku pouku suprotno članu 51 st. 1 i 3 ovog zakona.

VI. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 60

Podzakonski propisi za sprovođenje ovog zakona donijeće se u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 61

Ministarstvo će od organa državne uprave nadležnog za unutrašnje poslove, u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, preuzeti Evidenciju i druge podatke o vjerskim zajednicama koje su prijavljene kod tog organa.

Ministarstvo će, u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, od organa nadležnog za poslove vanjskih poslova preuzeti podatke o vjerskim zajednicama koje imaju zaključen ugovor sa Crnom Gorom do dana stupanja na snagu ovog zakona.

Vjerska zajednica koja je prijavljena u skladu sa Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica („Službeni list SRCG“, broj 9/77) može da dostavi prijavu za upis u Evidenciju u skladu sa ovim zakonom, u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu.

Vjerska zajednica koja ne postupi u skladu sa stavom 3 ovog člana neće se smatrati evidentiranom vjerskom zajednicom u smislu ovog zakona.

Član 62

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, državna su svojina.

Vjerski objekti koji su izgrađeni na teritoriji Crne Gore zajedničkim ulaganjima građana do 1. decembra 1918. godine, a za koje ne postoje dokazi o pravu svojine, kao kulturna baština Crne Gore, državna su svojina.

Član 63

Organ uprave nadležan za poslove imovine dužan je da, u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, utvrdi vjerske objekte i zemljište koji su, u smislu člana 62 ovog zakona, državna svojina, izvrši njihov popis i podnese zahtjev za upis prava državne svojine na tim nepokretnostima u katastar nepokretnosti.

Organ uprave nadležan za poslove katastra je dužan da, upis prava iz stava 1 ovog člana izvrši u roku od 60 dana od dana podnošenja zahtjeva.

Član 64

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica („Službeni list SRCG“, broj 9/77).

Član 65

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.