**SKUPŠTINA CRNE GORE**

PREDSJEDNICI I ČLANOVIMA ZAKONODAVNOG ODBORA

PREDMET: **Mišljenje o Predlogu zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, koji je podnijela Vlada Crne Gore, sa aspekta nadležnosti Zakonodavnog odbora**

**I**

**Usklađenost sa Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore**

Sa aspekta nadležnosti Zakonodavnog odbora predloženi zakon sadrži nedostatke na koje ukazujem:

Član 1 stav 2 Ustava Crne Gore propisuje da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava, dok je članom 145 propisano da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a da drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom. Predlog zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica nije usklađen sa Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore, a pojedine odredbe sadržane u njemu nisu karakteristične za važeći pravni sistem. Način na koji je izrađen ovaj predlog zakona, odnosno način na koji su formulisane pojedine odredbe, odstupa od principa pozitivne zakonodavne prakse, a koji su definisani i pravno-tehničkim pravilima za izradu propisa, koja se primjenjuju prilikom izrade zakona: jasnoća, sažetost, preciznost i razumljivost norme, međusobnu povezanost i usklađenost normi u okviru samog predloga zakona. Navedeni principi imaju za cilj da odredbe budu precizne i razumljive, kako bi se izbjegla mogućnost različitog tumačenja istih, i izbjegle nedoumice prilikom primjene zakona, što u krajnjem za posledicu može imati diskriminaciju, kršenje principa jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost, te ograničavanje prava zajamčenih Ustavom.

**Najprije bih se osvrnuo na čl. 62 i 63 ovog predloga zakona.** Članom 62 st. 1 i 2predlaže se: „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“ kao i da „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“. Članom 63 predlaže se, između ostalog, ovlašćenje da organ uprave popiše objekte i zemljište iz člana 62 i podnese zahtjev za upis prava državne svojine u katastar nepokretnosti. Predložene odredbe u koliziji su sa članom 58 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se jemči pravo svojine, kao i da niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtjeva javni interes, uz pravičnu naknadu. U ustavnopravnom poretku Crne Gore pravo svojine se može oduzimati samo uz pretpostavke propisane članom 58 stav 2 Ustava, a ustavna zaštita prava svojine podrazumijeva obavezu države da pravo svojine štiti, odnosno da ga ne povrjeđuje. U skladu sa tim, zakonodavac ne može da ugrozi pravo svojine kao takvo, posredno ili neposredno.Prethodno navedene neusklađenosti sa Ustavom potrebno je sagledati i u kontekstu ustavnog načela odvojenosti države od vjerskih zajednica (član 14 Ustava). Imajući u vidu i član 64 Predlog zakona, u eventualnoj primjeni zakona, vjerske zajednice bi koristile objekte koji su u državnoj svojini, ili bi državni organi odlučivali o korišćenju ili nekorišćenju vjerskih objekata i zemljišta, što je, mišljenja sam, suprotno ustavnom načelu odvojenosti države i vjerskih zajednica kao i principu ravnopravnosti vjerskih zajednica. Takođe, član 62 Predloga zakona ima povratno dejstvo, što je članom 147 stav 1 Ustava izričito zabranjeno: „zakon i drugi propis ne može imati povratno dejstvo“. Član 147 stav 2 Ustava propisuje da izuzetno, pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, može imati povratno dejstvo. Sa ovim u vezi, ova odredba osim što je u suprotnosti sa Ustavom, nije usaglašena ni sa Poslovnikom Skupštine Crne Gore, koji u članu 130, između ostalog, propisuje da se predlog zakona podnosi u obliku u kome se donosi zakon, i da mora biti obrazložen. Obrazloženje zakona, između ostalog, mora sadržati i javni interes zbog kojeg je predloženo povratno dejstvo. Član 145 stav 2 Poslovnika Skupštine propisuje da se u slučaju ako predlog zakona sadrži odredbe kojima se predlaže povratno dejstvo, Skupština posebno izjašnjava da li za to povratno dejstvo postoji javni interes. Takođe, ukazao bih i na pojedine izraze koji se koriste u članu 62. Navođenje datuma, naročito u prelaznim odredbama, nije neuobičajeno za naš pravni sistem, ali jeste vremenska distanca koja je navedena u ovom članu. Takođe, mišljenja sam da ova dva člana i izrazi u njemu, a naročito izrazi „izgrađeni, odnosno pribavljeni iz javnih prihoda države“, odnosno „koji su izgrađeni zajedničkim ulaganjima građana“, nisu precizni i dovoljno jasni, što ostavlja mogućnost različitog i širokog tumačenja prilikom eventualne primjene, naročito imajući u vidu pomenutu vremensku distancu, što za posledicu može imati ugrožavanje Ustavom zajamčenih prava.

**U članu 3 stav 2** Predloga zakona predloženo je da mjeru ograničenja slobode vjere ili uvjerenja primjenjuje organ javne vlasti. Nameće se pitanje da li ovako definisana norma predstavlja derogiranje ovlašćenja ograničavanja prava na „organ javne vlasti“ (ovaj izraz nije definisan u predlogu zakona, i po mom mišljenju može biti različito tumačen), naročito imajući u vidu da se organu ostavlja sloboda da primjenjuje strožu ili blažu mjeru ograničenja, iako je članom 24 Ustava, između ostalog, propisano da zajemčena ljudska prava i slobode mogu biti ograničena samo zakonom u obimu koji dopušta Ustav.

**U članu 6** navedeno je, između ostalog, da je vjerska zajednica udruženje **koje se osniva** itd. Mišljenja sam da ovaj izraz nije dovoljno precizan, i da se odnosi samo na vjerske zajednice koje će biti novoosnovane, zanemarujući već postojeće vjerske zajednice.

**Članom 10** predloženo je da se pojedina pitanja od zajedničkog interesa za Crnu Goru i jednu ili više vjerskih zajednica **mogu** urediti ugovorom koji zaključuju Vlada i vjerske zajednice. Mišljenja sam da je odsustvo imperativnosti ove norme suprotno članu 14 stav 2 Ustava, koji između ostalog propisuje da su vjerske zajednice ravnopravne. Nepostojanje obaveze zaključivanja ugovora sa svim vjerskim zajednicama znači da u eventualnoj primjeni ovog zakona ostaje mogućnost da se sa pojedinim zajednicama može potpisati ugovor, a sa drugima ne, što u krajnjem može imati za posledicu neravnopravnost vjerskih zajednica.

**Poglavlje II.** Članom 18 predlaže se da vjerska zajednica stiče svojstvo pravnog lica upisom u Registar, dok se članom 19 Predloga zakona predlaže da registracija vjerske zajednice, ili dijela vjerske zajednice čiji je vjerski centar u inostranstvu nije obavezna. Članom 24 vjerske zajednice koje su prijavljenje i evidentirane kod nadležnog organa uprave u skladu sa Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica, upisuju se u Evidenciju podnošenjem prijave, a sa ovim u vezi je i član 61 Predloga zakona. Važećim zakonom nije predviđena obaveza evidentiranja, kao ni prijavljivanja postojećih vjerskih zajednica, već samo osnivanje ili prestanak rada vjerske zajednice. Mišljenja sam da ovako definisane odredbe ne tretiraju jednako sve vjerske zajednice, naročito imajući u vidu član 28 stav 2 kojim se predlaže da neregistrovane i neevidentirane vjerske zajednice nemaju pravni položaj vjerskih zajednica koje su registrovane ili evidentirane i ne mogu sticati i ostvarivati prava koja „isključivo pripadaju“ registrovanim ili evidentiranim vjerskim zajednicama, kao i član 29 kojim se predlaže da djelovanje organizacija koje nisu vjerske zajednice u smislu ovog zakona (a način na koji su definisane sličan je definiciji vjerske zajednice iz člana 6 Predloga zakona), uređuje u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravni položaj nevladinih organizacija. Takva rješenja nisu u skladu sa članom 14 stav 2 Ustava, kojim je, između ostalog propisano, da su sve vjerske zajednice ravnopravne, kao ni sa članom 2 st. 4 i 5 važećeg zakona o Pravnom položaju vjerskih zajednica kojim je propisano da sve vjerske zajednice uživaju jednaka prava i imaju isti pravni položaj, kao i da sve vjerske zajednice imaju svojstvo građansko-pravnog lica. Predložena rješenja nisu usaglašena ni sa članom 1 Predloga zakona, kojim se, između ostalog, predlaže da se sloboda vjeroispovjesti zajemčena Ustavom ostvaruje u skladu sa ovim zakonom. **Takođe**, u članu 21 predloženo je da prilikom registracije vjerske zajednice, prijava, između ostalog sadrži „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“ (stav 2 tačka 1), dok se u stavu 3 između ostalog predlaže da u slučaju da više vjerskih zajednica tvrdi da ima pravo na korišćenje istog ili sličnog naziva, o tome odlučuje Ministarstvo. Mišljenja sam da ova predložena rješenja nisu u saglasnosti sa članom 14 stav 1 Ustava, kojim je propisano da su vjerske zajednice odvojene od države. Odvojenost vjerske zajednice od države podrazumijeva da je država apsolutno neutralna u vjerskim pitanjima, i uticaj na određivanje imena vjerske zajednice suprotan je tom principu.

**II**

**Jedinstvena zakonodavna metodologija i jedinstvena pravno-tehnička obrada akata**

**Član 7**

**1.**U članu 7 stav 3 podjela stava nije izvršena u skladu sa pravno-tehničkim pravilima za izradu propisa, koja propisuju da se stav može dijeliti na tačke (arapski broj sa zagradom iza broja) ili na alineje. Arapskim brojem sa tačkom označava se potpoglavlje.

**Čl. 58 i 59**

**2.** U čl. 58 i 59 koristi se izraz „novčanom kaznom od...“ dok se u pravnoj praksi, a i u Zakonu o prekršajima kojim su, između ostalog, uređeni uslovi za propisivanje prekršajnih sankcija koristi izraz „novčanom kaznom u iznosu od...“.

**Takođe,** ukazao bih da se prilikom pozivanja na važeći Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica, koje se vrši u više članova ovog predloga zakona, navodi samo broj Službenog lista u kojem je objavljen osnovni tekst. Pravno-tehnička pravila propisuju, a taj je princip prihvaćen u praksi, da se navodi ne samo broj Službenog lista u kojem je objavljen osnovni tekst, već i brojeve svih službenih listova u kojima su objavljene izmjene i dopune, uključujući i broj Službenog lista u kojem je objavljena odluka Ustavnog suda na osnovu koje je odredba tog propisa prestala da važi.

**III**

**Većina potrebna za odlučivanje**

Članovi Odbora će predložiti većinu kojom će Skupština odlučivati o ovom predlogu zakona.

U Podgorici, 20. decembar 2019. god.

**AUTOR:**

**SARADNIK U ODBORU SEKRETAR ODBORA**

Darko Janičić Vlatko Šćepanović