

PREDLOG ZA IZMJENU PROGRAMA RADA VLADE CRNE GORE ZA 2013. GODINU

1. PREDLOG ZAKONA O PRAVNOM POLOŽAJU VJERSKIH ZAJEDNICA U CRNOJ GORI

Programom rada Vlade Crne Gore za 2013. godinu, II Dio – ostale obaveze; 2. Normativni dio; B) U oblasti politički sistem, unutrašnja i vanjska politika; pod tačkom 78. planirano je utvrđivanje Predloga zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica u Crnoj Gori, do kraja III kvartala tekuće godine.

Napomene radi ističemo da je izradu istog Prijedloga zakona kandidovalo Ministarstvo pravde i ljudskih prava 2012. godine. Kao što je poznato pravni status vjerskih zajednica regulisan je Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica (Sl. list Crne Gore, br.9/77).

Obnovom nezavisnosti 2006. godine različiti subjekti kontinuirano ukazuju na objektivnu potrebu za izradom normativnog akta u ovoj oblasti. Upravo ova činjenica je jedna od glavnih smjernica u pogledu izrade Prijedloga zakona da bi se organizaciona struktura postojećih vjerskih zajednica usaglasila sa pravnim poretkom Crne Gore.

Odnosi vjerskih zajednica u Crnoj Gori i njihov odnos prema državi, tj. državnim organima i ustanovama često je predmet političkih, laičkih i stručnih rasprava. Toj činjenici svakako je doprinijelo i nepostojanje institucionalnog okvira (Ministarstvo vjera je ukinuto 2003. g.), ali i važeći zakon je u određenim odredbama odavno prevaziđen, imajući u vidu da je donesen u nekadašnjem društveno – političkom sistemu, pri čemu se glavne primjedbe odnose na prisutnost ideologije proizašle iz socijalističkog uređenja. Pojedine odredbe ovog zakona, kao na primjer, čl.13. stavljene su van snage odlukom Ustavnog suda, što je slučaj sa članom 25. i 26. koji ne proizvode pravna dejstva, odnosno ne može se izreći prekršajna kazna vjerskim zajednicama. Ipak postoje stavovi u stručnoj javnosti koji ukazuju da važeći Zakon, isključujući nevedene članove, zadovoljava potrebne standarde u ovoj oblasti. Stoga predlažu samo izmjene i dopune postojećeg Zakona, gdje treba precizno definisati djelokrug poslova kojim se vjerska organizacija može baviti.

Garancije religijskih sloboda data su Ustavom Crne Gore, članom 14., iz kojeg proističe da su vjerske zajednice odvojene od države, odnosno ravnopravne i slobodne u obavljanju vjerskih obreda i vjerskih poslova. Za razliku od prethodnog

Ustava iz 1992. godine, u kojem su bile naznačene tradicionalne crkve i vjerske zajednice, postojeće ustavno određenje daje jednak pravni subjektivitet svim vjerskim zajednicama, što mora biti intencija prilikom izrade Prijedloga zakona. Takođe, u okvirima važećeg Zakona postoje načelne garancije slobode vjeroispovjesti i zabrane vjerske diskriminacije, pri čemu vjerske zajednice imaju status pravnog lica *sui generis* koji dobijaju u postupku registracije. Međutim, novim zakonom trebalo bi posebnu pažnju posvetiti sticanju materijalnih dobara vjerskih zajednica, kao i definisati jasne budžetske kriterijume za finansijsku pomoć istim. Prijedlogom zakona mora se odrediti bogoslužbeni prostor, svojinsko – pravne odnose, obrazovna i kulturna djelatnost vjerskih zajednica, uključujući tu i graditeljstvo, dobrotvornu, informativnu i izdavačku djelatnost, privredna aktivnost, način zapošljavanja i rada stranaca u vjerskim organizacijama. Svakako da bi ovakav način definisanja zakona zahtijevao potpuno drugačiji koncept od važećeg zakona, naročito finansiranje vjerskih zajednica, jer je dosadašnja praksa omogućavala diskrecione odluke ministarstva kada je u pitanju dodjela materijalne pomoći istim.

S tim u vezi, na status vjerskih zajednica supsidijarno se odnose norme drugih zakona, koje se u širem ili užem smislu tiču vjerskih zajednica : Zakon o radu, Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Zakon o doprinosima za socijalno osiguranje, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, Zakon o zaštiti spomenika kulture, Zakon o arhivskoj djelatnosti, Zakon o prekršajima, Zakon o porezu na dodatu vrijednost, Krivični zakonik, Zakon o državljanstvu itd. Svi navedeni akti ukazuju na kompleksnost odnosa između države i vjerskih zajednica, pri čemu se mora uzeti u obzir heterogenost i brojnost vjerskih zajednica unutar crnogorskog društva. Zasebni pravni akt mora regulisati povraćaj oduzetih imovinskih prava vjerskim zajednicama, što je u posebnom fokusu, s obzirom na različita politička stajališta u pogledu vremenskog razdoblja restitucije ili obeštećenja, 1918. ili 1945. godina.

Na normativnom planu, u prethodnom periodu Vlada je znatno unaprijedila vjerske odnose, s obzirom da je izvršeno potpisivanje Temelnog ugovora između Crne Gore i Svete Stolicе, Ugovora o pitanjima od zajedničkog interesa sa Islamskom zajednicom u Crnoj Gori i Jevrejskom zajednicom u Crnoj Gori. Kada su u pitanju Pravoslavne crkve u Crnoj Gori, Vlada do sada nije potpisala Ugovore, jer se između istih vode brojni imovinsko – pravni sporovi oko kulturno – historijskog nasljeđa.

Zakonsko regulisanje statusa vjerskih zajednica, uključujući rješavanje spora između Pravoslavnih crkava podrazumijeva međuresorsku saradnju ministarstava, pri čemu izrada novog ili izmjena i dopuna postojećeg zakona i pratećih podzakonskih akata moraju afirmisati pravne tekovine Evropske Unije, a to je sekularizam crnogorskog društva.

Sagledavajući aktuelnu konstelaciju društvenih odnosa u Crnoj Gori neminovno je došlo do kašnjenja u izradi Nacrta zakona, jer se prevashodno radi o krupnom političkom pitanju, sa dalekosežnim posljedicama. Stoga je neophodno planiranu dinamiku izmijeniti tako da izradu: Predloga zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica u Crnoj Gori, II Dio – ostale obaveze; 2. Normativni dio; B) U oblasti politički sistem, unutrašnja i vanjska politika; pod tačkom 78, izbriše iz Programa rada Vlade Crne Gore za 2013. godinu i isti Predlog uvrsti u Program rada Vlade Crne Gore za 2014. godinu.

2. PREDLOG ZAKONA O IZBORU I UPOTREBI NACIONALNIH SIMBOLA

Programom rada Vlade Crne Gore za 2013. godinu, II Dio – ostale obaveze; 2. Normativni dio; B) U oblasti politički sistem, unutrašnja i vanjska politika; pod tačkom 79. planirano je utvrđivanje Predloga zakona o izboru i upotrebi nacionalnih simbola, do kraja III kvartala tekuće godine.

Zakon o upotrebi nacionalnih simbola ("Sl. list RCG", br. 55/00) je usvojen 2000. godine. S obzirom na restriktivne odredbe ovog teksta, te nepreciznost definisanja pitanja izbora, upotrebe i javnog isticanja nacionalnih simbola i obilježavanja nacionalnih praznika, Ministarstvo smatra da je neophodno donijeti novi zakon.

Dopisom od 15. februara 2013. godine obratili smo se Ministarstvu kulture, Ministarstvu pravde, Ministarstvu unutrašnjih poslova, Zajednici opština, svim manjinskim savjetima i Skupštini Crne Gore – Odboru za ljudska prava i slobode, da delegiraju svoje predstavnike u Radnoj grupi koja bi pripremila tekst Predloga zakona. Organi i institucije su dostavile svoje odgovore, izuzev savjeta, koji su u ovoj fazi izrade zakona odbili svoju participaciju. Poslije sprovedenog postupka o izboru predstavnika NVO u Radnoj grupi, a u skladu sa članom 9 Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija („Službeni list CG”, broj 07/12), Rješenjem ministra br. 01-501/13 od 08. marta 2013. godine, formirana je Radna grupa za izradu Predloga zakona.

Radna grupa je, u toku svog rada, konzensusom postavila temeljne smjernice Nacrta zakona, pogotovu u dijelu “obuhvata” zakona. Crna Gora je ustavno definisana kao građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava. Nosilac suverenosti je građanin koji ima crnogorsko državljanstvo. S obzirom na ovakvo ustavno ustrojstvo, Nacrtom zakona je bila data mogućnost svim građanima, odnosno narodima kao

kolektivitetima, izbor i upotreba svojih nacionalnih simbola. Crna Gora je multietnička država, pa se državnim simbolima predstavlja Crna Gora i izražava pripadnost Crnoj Gori, a nacionalnim simbolima se izražava nacionalni identitet.

U praksi, veoma često se prilikom različitih javnih skupova, manifestacija i drugih događaja upotrebljavaju različiti simboli, prije svega zastave, za koje ne postoje saznanja ko ih je utvrdio, čije su, odnosno čiji identitet izražavaju itd. Slična je situacija kada je u pitanju upotreba simbola u organima državne uprave ili lokalne samouprave, te i kada je u pitanju privatna upotreba simbola. Nacrtom zakona je bio definisan izbor i upotreba nacionalnih simbola, kako javna tako i privatna, a i jasno su definisane situacije kada je upotreba nacionalnih simbola zabranjena.

Ovakav tekst Nacrta zakona je poslat na mišljenje Sekretarijatu za zakonodavstvo, Ministarstvu kulture, Ministarstvu pravde i Ministarstvu unutrašnjih poslova. Mišljenje Sekretarijata za zakonodavstvo je zahtjevalo temeljne promjene teksta Zakona, pogotovu u dijelu usaglašavanja teksta Nacrta zakona sa članom 79 tačka 2 Ustava Crne Gore (*Pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemče se prava i slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima: 2) na izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika*).

S obzirom da je ovakav način definisanja zakona zahtjevao potpuno drugačiji koncept od ranije predloženog i sužavao njegovu primjenu, Radna grupa je pristupila izradi teksta Nacrta zakona, u skladu sa sugestijama Sekretarijata za zakonodavstvo. Radna grupa je izvršila korekcije teksta na sastanku održanom 13. septembra 2013. godine, uz mogućnost sugerisanja do 17. septembra 2013. godine.

Sve pomenute okolnosti uzrokovale su kašnjenje u izradi Nacrta zakona, tako da planirana javna rasprava o ovom zakonu može biti započeta tek krajem septembra. Kako je, u skladu sa odredbama Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona ("Službeni list CG", broj 12/12), za javnu raspravu limitiran vremenski minimum za njeno održavanje, neophodno je planiranu dinamiku za izradu predloga pomenutog zakona izmjeniti, odnosno izradu pomenutg predloga zakona uvrsti za IV kvartal 2013. godine.

S tim u vezi, Vlada Crne Gore je donijela sledeće zaključke: