

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 07-6206/4
Podgorica, 27. oktobar 2022. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospodin Budimir Šćepanović, predsjednik

PODGORICA

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj 27. oktobra 2022. godine, razmotrila **Inicijativu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Temelnog ugovora između Vlade Crne Gore i Srpske pravoslavne crkve, 08.07.2022. godine, koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela Sanja Maslenjak iz Zete, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.**

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac inicijative, Sanja Maslenjak iz Zete, pokrenula je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Temelnog ugovora između Vlade Crne Gore i Srpske pravoslavne crkve (u daljem tekstu: Temeljni ugovor), jer ista smatra da navedeni ugovor nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 001/07 i 038/13) (u daljem tekstu: Ustav), Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i Zakonom o zaštiti kulturnih dobara („Službeni list Crne Gore“, br. 049/10, 040/11, 044/17 i 018/19) (u daljem tekstu: Zakon o zaštiti kulturnih dobara).

U bitnom, podnosilac Inicijative navodi da je izvršena povreda čl. 17 i 19 Ustava jer je onemogućeno da Crnogorska pravoslavna crkva (u daljem tekstu: CPC) ostvari svoja ustavna i zakonska prava te da je javnopravni organ bio dužan da obezbijedi ravnopravan tretman.

Dalje, navodi da je došlo do povrede člana 14 Ustava na način što je u članu 2 Temelnog ugovora utvrđeno vršenje javnopravnih ovlašćenja u Crnoj Gori u skladu sa kanonskim pravom i Ustavom Srpske pravoslavne crkve.

Podnosilac Inicijative je stava da je izvršena povreda članova 9, 14 i 17 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Dalje navodi, da je izvršena i povreda člana 104 Zakona o upravnom postupku („Službeni list Crne Gore“, br. 056/14, 020/15, 040/16 i 037/17) (u daljem tekstu: ZUP) na način jer nije riješeno prethodno pitanje dok se ne završi postupak razdvajanja dva vjerska subjekta Srpske pravoslavne crkve (u daljem tekstu: SPC) i CPC.

Dalje, tvrdi da je odredba člana 11 Temeljnog ugovora kontradiktorna i suprotna Zakonu o zaštiti kulturnih dobara.

Dalje, navodi da preambula Temeljnog ugovora u stavu 1 i 2 sadrži nedostatak kako aktivne tako i pasivne legitimacije, te da predlagač Temeljnog ugovora nije mogao predložiti zaključivanje dokumenta sa Vladom Crne Gore dok ne završi proces razdvajanja dva vjerska subjekta SPC i CPC.

Dalje, navodi da je odredbom člana 5 Temeljnog ugovora izvršena direktna povreda ustavnih prava CPC kao pravnog sljedbenika Mitropolije crnogorsko-primorske koja ima kontinuitet funkcionisanja 1000 godina u Crnoj Gori.

Nadalje, navodi da odredba člana 7 stav 4 Temeljnog ugovora predstavlja direktnu povredu materijalnog prava iz razloga što je pravni sljedbenik imovine CPC.

Dalje, navodi da odredba člana 12 stav 1 i 3 Temeljnog ugovora ne korespondira sa činjeničnim stanjem i pravom svojine na teritoriji Crne Gore od strane SPC.

Na kraju, podnosilac u Inicijativi navodi da je Vlada Crne Gore bila obavezna da primijeni poštovanje odredbe članova 32 i 35 stav 1 Poslovnika Vlade Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 003/12 i 031/15), jer je predlagač zakona, drugog propisa ili opšteg akta dužan da ih sačini sa pravno tehničkim pravilima koje utvrđuje Sekretarijat za zakonodavstvo koji u konkretnom slučaju nije pristupio ocjeni usaglašenosti predloga Temeljnog ugovora između Crne Gore i Srpske pravoslavne crkve, kao i da je predlagač dužan da uz predlog zakona dostavi izvještaj o javnoj raspravi.

Vlada smatra da je Inicijativa neosnovana.

U vezi sa navodima Inicijative Vlada ističe sljedeće:

Član 19 Ustava Crne Gore glasi:

Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda.

Osporenim odredbama stava 4, 5 i 6 Preambule kao i člana 5, član 6 st. 2 i član 7 st. 3 Temeljnog ugovora nije povrijeđen ustavni princip iz odredbe člana 19 Ustava, koji podrazumijeva obavezu donosioca opšteg akta da u granicama svoje nadležnosti, prilikom uređivanja pravnih odnosa kojima odlučuje o pravima i obavezama nekog lica, svim subjektima obezbijedi jednaku zaštitu njihovih prava, odnosno da pod istim uslovima kao i ostali može izjaviti pravno sredstvo protiv tog akta, budući da podnosilac Inicijative nije dao ustavnopravne razloge. Preciznije, istaknuti navodi ne mogu se dovesti u vezu sa navedenim povredama prava.

Član 17 Ustava Crne Gore glasi:

Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Država je dužna da poštuje unutrašnje uređenje vjerskih zajednica, ukoliko ono nije suprotno Ustavu, zakonu ili prinudnim propisima. Država ne može određivati jurisdikciju nad pripadnicima vjerske zajednice, obavezu izgradnje objekata i slično, ali je dužna da vjerskoj zajednici obezbjedi sva garantovana prava u skladu sa Ustavom i zakonom.

Praksa zaključenja ugovora između države i vjerske zajednice tradicionalno postoji u uporednom pravu zemalja članica Evropske unije, te ne predstavlja spornu zakonodavnu praksu, kako u pogledu nadležnosti, stranaka koje zaključuju ovakav ugovor, tako i u pogledu obima prava i garancija koje se obezbjeđuju vjerskoj zajednici ovakvim pravnim poslom.

Naime, činjenica da je potpisan Temeljni ugovor između Crne Gore i Svete Stolice, Ugovor o uređenju odnosa od zajedničkog interesa između Vlade Crne Gore i Islamske zajednice u Cmoj Gori i Ugovor o uređenju odnosa od zajedničkog interesa između Vlade Crne Gore i Jevrejske zajednice u Crnoj Gori, u ovom slučaju nisu postojale zakonske smetnje za zaključivanje Temelnog ugovora sa vjerskom zajednicom SPC, jer ista ispunjava sve uslove propisane Zakonom o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica.

Suprotno postupanje dovelo bi u nepravičan i diskriminatorski položaj ovu vjersku zajednicu, naročito imajući u obzir činjenicu da je ova materija nedvosmisleno regulisana Zakonom o slobodi jeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica.

Član 14 Ustava Crne Gore glasi:

Vjerske zajednice odvojene su od države.

Vjerske zajednice su ravnopravne i slobodne a vršenju vjerskih obreda i vjerskih poslova.

Javnopravna ovlašćenja u tekstu Temelnog ugovora odnose se u prvom redu na osnivanje obrazovnih zdravstvenih i karitativnih ustanova, koja javna ovlašćenja pripadaju državi, a po pravilu su povjerena crkvama i vjerskim zajednicama u skladu sa oblikom ugovora.

Javnopravna ovlaštenja crkava i vjerskih zajednica proističu iz autoriteta države u obimu u kome ih država povjerava pravnim okvirom, odnosno međusobnim ugovorom u konkretnom slučaju.

U uspješnim civilnim društvima zapadnih demokratija, ovakve ili društvenim ulogama prilagođene autonomije društvenih subjekata, imaju ne samo vjerske zajednice, nego i različiti akademsko-kulturni i strukovni subjekti, univerziteti, akademije, komore i slično a da tu ipak nema ni trunke principa eksteritorijalnosti i oduzimanja prava države u odnosu na takve društvene subjekte. Temeljni ugovor nema pravo da mijenja opšte propise ali svakako pomaže da se koncentracija prava i obaveza usmjeri na jedno mjesto, na jedan konkretan tekst čijim potpisom ugovorne strane potvrđuju svoju volju, svijest, tumačenje i način primjene ovih opštih prava i obaveza.

Podnosiocu Inicijative sporna je i odredba člana 3 Temelnog ugovora, u pitanju je dakle odredba ugovora koja je integrisana i u ugovorima sa drugim vjerskim zajednicama koja je protokolarna i tehničke prirode u smislu nesmetane komunikacije vjerske zajednice sa centralom, dok nisu u pitanju odredbe koje bi izlazile iz okvira ustavnih i zakonskih nadležnosti i principa propisanih članom 14 Ustava.

Član 9 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama glasi:

1. svako ima pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti: ovo pravo uključuje slobodu promjene vjere ili uvjerenja i slobodu čovjeka da bilo sam ili zajedno s drugima, javno ili privatno, ispoljava vjeru ili mjerenje molitvom, propovijedi, običajima i obredom.

2. Sloboda ispovijedanja vjere ili ubijedenja može biti podvrgnuta samo onim ograničenjima koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu javne bezbjednosti, radi zaštite javnog reda, zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Član 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama glasi:

Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

Član 17 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama glasi:

Ništa u ovoj Konvenciji ne može se tumačiti tako da podrazumijeva pravo bilo koje države, grupe ili lica da se upuste u neku djelatnost ili izvrše neki čin koji

je usmjeren na poništavanje bilo kog od navedenih prava i sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj mjeri od one koja je predviđena Konvencijom.

Vlada je mišljenja su povrede članova 9, 14 i 17 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koje potencira podnosilac inicijative, bez osnova.

Navodne povrede ZUP-a i Zakona o parničnom postupku („Službeni list RCG“, br. 22/04, 28/05 i 76/06 i „Službeni list CG“, br. 73/10, 47/15, 48/15, 51/17, 75/17, 62/18, 4/19, 42/19 i 76/20) (u daljem tekstu: ZPP) na koje ukazuje podnosilac Inicijative u svojim navodima, ne spadaju u povredu ustavnih odredbi i načela iz Ustava Crne Gore, Evropske Konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Podnosilac Inicijative eventualno takve odredbe na koje ukazuje nije uobličio i objasnio, koju povredu Ustava predstavlja takvo postupanje Vlade Crne Gore prilikom zaključenja pravnog posla koji se inicijativom dovodi u pitanje.

Iz navedenih razloga, podnosilac Inicijative, u eventualnoj povredi Ustava Crne Gore zbog kršenja odredbi ZUP-a i ZPP-a su neutemeljeni, a Ustavni sud Crne Gore nenadležan za eventualno kršenje ZUP-a i ZPP-a Crne Gore.

Za eventualno kršenje ZUP-a i ZPP-a, podnosilac Inicijative mogao bi ukazivati u upravnom i parničnom postupku, a nikako u postupku koji se pokreće i vodi po Zakonu o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list CG“, broj 11/15) i Ustavu Crne Gore.

Dalje, podnosiocu Inicijative sporna je odredba člana 11 Temeljnog ugovora vezano za članove 2 3 i 6 Zakona o zaštiti kulturnih dobara.

Podnosilac Inicijative neosnovano zaključuje i pogrešno tumači, iako iz smisla i duha iste nesumnjivo proističe primjena imperativnih propisa iz Zakona o zaštiti kulturnih dobara i to kako u pogledu prava svojine na kulturnim dobrima tako i u pogledu neupitne i isključive nadležnosti Države u pitanjima staranja o kulturnom dobru a posebno u situacijama koje potencira podnosilac inicijative.

Temeljni ugovor između Vlade Crne Gore i Srpske pravoslavne crkve od 8. 7. 2022. Godine zaključen je shodno Zakonu o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica („Službeni list CG“, br. 74/19 i 8/21) (u daljem tekstu: Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica).

Zakonom o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica u članu 10 propisano je da pojedina pitanja od zajedničkog interesa za

Crnu Goru i jednu ili više vjerskih zajednica mogu se urediti ugovorom koji zaključuju Vlada Crne Gore i vjerske zajednice.

Zakonom o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica u članu 24 stav 1 propisano je: u knjigu evidentiranih vjerskih zajednica upisuju se postojeće vjerske zajednice koji su pravni subjektivitet stekle po ranijim propisima, odnosno čiji je pravni subjektivitet prepoznat priznat od strane državnih organa u pravnom sistemu i koje su djelovale kao pravna lica. Shodno navedenom legitimacija SPC je nesporna.

Nadalje, pitanje koje tretira podnosilac Inicijative a koje se odnose na pravni kontinuitet i subjektivitet nije u nadležnosti Ustavnog suda, niti ukazuje na povredu Ustava.

U odnosu na čl. 32 i 35 stav 1 Poslovnika Vlade Crne Gore („Službeni list CG“, br. 8/12 i 31/13), Vlada ukazuje da ugovori nisu jednostrane odluke Vlade i državnih organa, već dokumenti saglasnosti u okviru pravnog poretka Crne Gore, pa kao takvi nepodobni da budu predmet javnih rasprava u smislu zakonodavnog postupka, obzirom da se ne radi o jednostranoj odluci izvršne ili zakonodavne vlasti koja se kreira kroz javnu raspravu.

„Sadržina ugovora ne biti predmet ocjene Ustavnog suda jer po svojoj pravnoj prirodi nije propis i opšti koji donosi Vlada već dvostrani pravni posao koji je zaključen saglasnošću volja dvije strane, radi uređivanja međusobnih obaveza“ (Ustavni sud U-II br. 36/14 od 24. februara 2017. sa mišljenjem Vlade Crne Gore).

U istom, podnosilac Inicijative ne navodi koja bi odredba Ustava bila povrijeđena usljed uloge Sekretarijata za zakonodavstvo ili njenog izostanka.

Ugovor je u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima, zaključio nadležni organ, a po svojoj sadržini i cilju, nije suprotan pravnim propisima.

U konačnom, predmeti Ugovor zajedno sa drugim ugovorima države sa vjerskim zajednicama predstavlja iskorak u unapređenju vjerskih prava i sloboda, pri čemu nije favorizovana nijedna vjerska zajednica, već su stvoreni uslovi za podjednako postupanje prema svima.

Imajući u vidu sve navedeno, Vlada je mišljenja da Temeljni ugovor između Vlade Crne Gore i Srpske pravoslavne crkve od 8. 7. 2022. godine, ne narušava odredbe Ustava Crne Gore, članove Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, niti odredbe Zakona o zaštiti kulturnih dobara, pa podnijetu inicijativu treba odbiti kao neosnovanu.

PREDSJEDNIK
Dr. Điljan Abazović



1
PODGORICA