

PRAVNO MIŠLJENJE O OTVORENIM PITANJIMA U VEZI SA TEMELJNIM UGOVOROM IZMEĐU CRNE GORE I SRPSKE PRAVOSLAVNE CRKVE

Nakon detaljnog sagledavanja svih materijala koji su dostavljeni Institutu za uporedno pravo radi davanja eksternog ekspertskog mišljenja o otvorenim pitanjima u vezi sa Temeljnim ugovorom između Crne Gore i Srpske Pravoslavne Crkve (u daljem tekstu SPC), sve dileme i primedbe koje su izložene u crnogorskoj javnosti u vezi sa tekstom tog ugovora mogu se grupisati u nekoliko celina – 1. dileme i primedbe u vezi sa naslovom i preambulom; 2. dileme u vezi sa položajem i pravnom prirodom pravnog subjektiviteta SPC i njenih eparhija u Crnoj Gori, a sledstveno tome i sa kontinuitetom pravnog subjektiviteta i vršenjem javnopravnih ovlašćenja; 3. dileme u vezi sa ostalim ugovornim odredbama i odnosom između određenih ugovornih i zakonskih rešenja. No, pre nego što se detaljnije razmotri svaka od ovih grupa dilema i primedbi, potrebno je učiniti nekoliko uvodnih napomena u vezi sa opštim teorijskim i normativnim okvirom zaključivanja ovog ugovora.

A) OPŠTI TEORIJSKI I NORMATIVNI OKVIR ZAKLJUČIVANJA UGOVORA

U teoriji je, pa čak i na jugoslovenskim prostorima, isticano da je s pogledom na raznovrsnost veroispovednih organizacija gotovo nemoguće o svim veroispovestima doneti jedan isti zakon.¹ No, nije isključivo raznovrsnost verskih organizacija i složenost problematike odnosa između države i crkava i verskih zajednica argument kojim se može dovesti u pitanje isključivo zakonsko, i to kodifikovano, normiranje odnosa između države i crkava i verskih zajednica i uređivanje njihovog pravnog položaja u različitim sferama društvenog života. Naime, polazeći od stava da sekularne države i verske zajednice stoje jedne naspram drugih, kao dva vida međusobno odvojenih pravnih subjekata sa vlastitom pravnom vlašću, koje postoje u svom nezavisnom pravnom poretku, pri čemu se njihovi zadaci delimično poklapaju, u pojedinim teorijskim radovima zaključuje se da države i crkve i verske zajednice nisu izolovane jedne od drugih, već da su na različite načine u kontaktu. Upravo zbog toga je državi, iako je ona gospodar svetovnog pravnog poretka u čijim je rukama uređenje pravnog prometa, teško da u pogledu verskih zajednica, jednostrano realizuje svoje zakonodavstvo, jer su specifični verski zadaci crkava i verskih zajednica izvan njene nadležnosti, a ustav je, u slučaju odvojenosti države i crkava i verskih zajednica, obavezuje da poštuje njihovu samostalnost i da bude neutralna.² U tom smislu, kooperativno uređenje kritičnog pravnog područja putem ugovora rasterećuje slobodarsku državu od opasnosti da, makar i dobronamernim, ali nedovoljno stručnim uređenjem prekrši zabranu uplitanja, a ugovor čini adekvatnim sredstvom oblikovanja prava u ovom vidu društvenih odnosa.³ Štaviše, u nemačkoj pravnoj nauci ukazuje se na to da ustavne i međunarodne pravne garancije verskih sloboda i priznavanje crkvene samostalnosti državnog zakonodavca prosto upućuju na ugovor i da, stoga, koordinirano oblikovanje prava u ovoj sferi društvenih odnosa uživa veći stepen legitimiteta.⁴

¹ S. Jovanović, *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd, 1995, 512.

² A. V. Campenhausen, H. De Wall, *Staatskirchenrecht*, 2006., 141, 142

³ *Ibid.*, 142

⁴ A. Hollerbach, *Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts*, Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland I, Berlin 1994., 266.

Imajući u vidu da je članom 14. st.2. Ustava Crne Gore propisano da su verske zajednice ravnopravne i činjenicu da je Vlada Crne Gore, počevši od 2011, zaključila Temeljni ugovor sa Svetom Stolicom, kao i ugovore o uređenju odnosa od zajedničkog interesa s Islamskom zajednicom i s Jevrejskom zajednicom, jasno je da bi zaključivanje jednog takvog sporazuma sa SPC koji bi, uz razumljivo uvažavanje specifičnosti, bio suštinski identične sadržine u obimu prava i obaveza, a koje je u prethodnom periodu izostalo, bilo od izuzetnog značaja kako za pravni položaj SPC, tako i za poštovanje ustavnog poretka i ispravljanje systemske diskriminacije koja je prema SPC postojala u toj državi. Naime, trebalo bi istaći da prema shvatanju Evropskog suda za ljudska prava, u slučaju da postoje zaključeni sporazumi s drugim crkvama i verskim zajednicama, izostanak zaključivanja sporazuma s crkvama i verskim zajednicama koje žele zaključivanje takvog sporazuma predstavlja diskriminaciju kada Vlada za takvo razlikovanje nije imala nikakvo objektivno i razumno opravdanje.⁵

Opravdanost izloženog stava tim pre je izraženija imajući u vidu i da je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodi veroispovesti ili uverenja i pravnom položaju verskih zajednica⁶ u svojim prelaznim odredbama predvideo da će do sada zaključeni ugovori između Vlade Crne Gore i verskih zajednica proizvoditi pravno dejstvo i posle stupanja na snagu tog Zakona, ali i da izvorni tekst Zakona⁷ (u daljem tekstu ZSV) propisuje da se pojedina pitanja od zajedničkog interesa za CG i jednu ili više verskih zajednica mogu urediti ugovorom koji zaključuju Vlada CG i verske zajednice. U tom smislu, iako ZSV ne predviđa izričito obavezu zaključivanja sporazuma i sa onim crkvama i verskim zajednicama sa kojima to do sada nije učinjeno, jasno je da za zaključivanje takvog sporazuma između Vlade i SPC postoje ne samo snažni razlozi, već i adekvatna pravna osnova.

S druge strane, u cilju potpunog razumevanja pravnog okvira u kome bi budući Temeljni ugovor trebalo da nađe svoje mesto, trebalo bi ukazati na još neke specifičnosti ugovornog regulisanja odnosa države i crkava i verskih zajednica u Crnoj Gori. Naime, iz dosadašnje prakse Vlade CG, kao i iz celokupnog normativnog okvira Crne Gore, ne može se sa sigurnošću izvesti zaključak o tome kakva je pravna priroda ovih sporazuma (osim Temelnog ugovora koji je zaključen sa Svetom Stolicom i koji nedvosmisleno ima karakter međunarodnog ugovora) te, posledično, koje mesto oni zauzimaju u hijerarhiji pravnih akata u crnogorskom pravnom sistemu. Naime, s jedne strane, može se zauzeti stav da ovakvi sporazumi imaju karakter i mesto podzakonskih opštih akata u hijerarhiji pravnih akata. Ovakav stav može se argumentovati kako s pozivom na prirodu normi koje ovi sporazumi sadrže, a reč je o opštim pravnim normama koje stvaraju prava i obaveze za ugovorne strane, tako i s pozivom na strane ugovornice, tačnije na jednu od njih, jer takve sporazume na strani države sklapa Vlada Crne Gore. S druge pak strane, nije potpuno bez osnova ni stav prema kome su ovi sporazumi svojevrsni *lex specialis* u oblasti ostvarivanja slobode veroispovesti, posebno imajući u vidu sadržinu tih sporazuma kao i važnost koju imaju po drugu stranu ugovornicu, odnosno crkve i verske zajednice koje, prema slovu presude Evropskog suda za ljudska prava, tradicionalno postoje u vidu autonomno organizovanih struktura (a njihovo pravo na autonomno postojanje je u samom središtu garantovanja slobode veroispovesti⁸) i koje, stoga, imaju legitiman interes,

⁵ *Savez crkava "Riječ života" and others v. Croatia*, Application no. 7798/09

⁶ "Službeni list Crne Gore" br. 8/2021.

⁷ "Službeni list Crne Gore" br. 74/2019, 8/2021.

⁸ *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas v. Austria* br. 40825/98 st. 78-79; *Hasan and Chaush v. Bulgaria*

a time i pravo da utiču na regulisanje pitanja koja se odnose na njihov autonomni delokrug, a koja se ostvaruju u realnosti društvenog života. Nesumnjivo je međutim sa stanovišta pravnog poretka Crne Gore, a što sledi iz izloženih prelaznih odredbi Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodi veroispovesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, da je reč o aktima koji **proizvode pravno dejstvo**. Za razumevanje pravne prirode ovakvih sporazuma, a takođe i njihovog međusobnog odnosa, može biti od značaja shvatanje nemačke pravne doktrine. Naime, u nemačkoj pravnoj teoriji, prevlađujući naučni stav koji podržava pravna praksa razlikuje konkordate koje kvalifikuje kao istinske međunarodne ugovore i ugovore zaključene sa ostalim crkvama i verskim zajednicama koje određuje kao **kvazi-međunarodne ugovore** na koje se, u skladu sa tim, donekle primenjuju pravila koja se odnose na međunarodne ugovore. Takvi kvazi-međunarodni ugovori imaju karakter istinskih koordinativnopравnih ugovora koji, u strogom smislu, ne pripadaju ni ustavnom pravu ni međunarodnom pravu, već predstavljaju **javnopravno** razgraničenje između državnog i crkvenog područja. Prema ovom stajalištu, ugovori sa crkvama i verskim zajednicama koje nisu Rimokatolička crkva u SR Nemačkoj se razlikuju od konkordata samo po tome što se ne mogu svrstati u međunarodno-pravnu sferu, ali druge razlike u suštini ili rangu nema.⁹ Razume se da je takav stav u nemačkoj pravnoj dogmatici zasnovan na nedovoljnom formalnom ustavnopravnom razlikovanju između konkordata i ostalih ugovora što je, sasvim sigurno, fundirano društvenim potrebama koje proističu iz verske strukture stanovništva koje dominantno pripada dvema konfesijama. Takav stav nije zastupljen, niti je moguć u Italiji i Španiji, državama čiji pravni sistem poznaje zaključivanje sporazuma sa crkvama i verskim zajednicama, a čiji ustavi apostrofiraju Rimokatoličku crkvu i čine normativno razlikovanje između sporazuma koji su zaključeni sa tom Crkvom i sporazuma koji su zaključeni sa drugim crkvama i verskim zajednicama. Imajući u vidu da Ustav Crne Gore, a ni zakonsko uređivanje slobode veroispovesti, slično kao i u SR Nemačkoj, ne vrše navedeno apostrofiranje Rimokatoličke crkve, može se stati na stanovište da ne bi smele da postoje suštinske razlike u pogledu sadržine i ranga ugovornog regulisanja odnosa sa Rimokatoličkom crkvom, s jedne, i sa SPC sa druge strane. Drugim rečima, ugovor sa Svetom Stolicom jeste formalno posmatrano međunarodnopravni ugovor, ali to što taj ugovor ima međunarodnopravni karakter ni u kom slučaju u pravnom poretku Crne Gore ne bi trebalo da bude dovoljan i dozvoljeni osnov za drugačiji i povoljniji tretman Rimokatoličke Crkve u odnosu na SPC, niti osnov za rezonovanje da bi pojedina rešenja sadržana u Temeljnem ugovoru sa SPC trebalo da budu osporena sa pozivom na navedenu, nedovoljnu i nedozvoljenu, razliku. Pravnosociološki značaj činjenice da SPC pripada ogromna većina vernika u Crnoj Gori je dodatni argument u prilog izložene teze.

Trebalo bi takođe istaći da je slične sporazume SPC zaključila i s drugim zemljama regiona, poput Hrvatske i Bosne i Hercegovine (gde je čak takav sporazum zaključen u proceduri predviđenoj za potvrđivanje međunarodnih ugovora, što dodatno potvrđuje tezu iznetu u prethodnom odeljku), pri čemu je sadržina takvih sporazuma donekle opravdano različita, a što proističe iz donekle različitog obima prethodnog zakonskog regulisanja ostvarivanja slobode veroispovesti i pravnog položaja crkava i verskih zajednica koje je izvršeno u tim državama. Drugim rečima, to što pojedina rešenja sadržana u Temeljnem

ugovoru Vlade Crne Gore sa SPC nisu sadržana u ugovorima koje je SPC zaključila sa Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom, nije činjenica koja je relevantna za sagledavanje primedbi i dilema u vezi sa tekstom Temeljnog ugovora.

Naposletku, ali ne i najmanje važno, imajući u vidu da je Ustavom Crne Gore propisano da su verske zajednice *odvojene od države* i da su, ne samo ravnopravne, već i *slobodne u vršenju verskih poslova*, jasno je da *one uživaju autonomiju u tim poslovima*, te da država, upravo zbog Ustavom proklamovanog načela o odvojenosti države i verskih zajednica, tu autonomiju ne bi smela da narušava. Izloženo tumačenje je u osnovi jednog od međunarodnih standarada slobode veroispovesti, jer crkve i verske zajednice, ponovimo, tradicionalno postoje u vidu autonomno organizovanih struktura. Iz činjenice da crkve i verske zajednice tradicionalno postoje u vidu autonomno organizovanih struktura, a što pravni poredak mora da uvaži i što je, u slučaju Crne Gore, obezbeđeno izloženim ustavnim odredbama, sledi da one (crkve i verske zajednice) imaju legitiman interes, a time i pravo da utiču na regulisanje pitanja koja se odnose na njihov autonomni delokrug, a koja se ostvaruju u realnosti društvenog života. To se, između ostalog, upravo postiže kroz zaključivanje posebnih ugovora u kojima one nastupaju kao od države odvojena, ravnopravna i priznata ugovorna strana. S druge strane, upravo iz državne obaveze da poštuje autonomiju crkava i verskih zajednica i činjenice da ih prihvata kao posebnu i ravnopravnu ugovornu stranu, sledi i obaveza da se, prilikom zaključivanja takvih ugovora, ne narušava samoodređenje crkve ili verske zajednice kao ugovornog partnera. Drugim rečima, autonomija crkava i verskih zajednica nužno vodi njihovom pravu na samoodređenje, a država, ako već zaključuje ugovor, mora da prihvati samoodređenje crkve ili verske zajednice s kojom takav ugovor zaključuje, jer bi u protivnom, u slučaju da sebe smatra vlasnom da određuje identitet crkve ili verske zajednice s kojom zaključuje ugovor, narušila načelo o odvojenosti države i verskih zajednica. To je od suštinske važnosti za pojedine elemente budućeg Temeljnog ugovora.

B) DILEME I PRIMEDBE U VEZI SA NASLOVOM I PREAMBULOM

Najpre, imajući u vidu ono što je navedeno u prethodnim odeljcima u vezi sa odnosom između ugovora zaključenog sa Rimokatoličkom crkvom i onog koji bi trebalo da bude zaključen sa SPC u pogledu njihovog ranga i sadržine, ne mogu se kao opravdane prihvatiti kritike koje se odnose na odrednicu *Temeljni* u naslovu. Takođe, važno je istaći da međunarodnopravni karakter ugovora sa Rimokatoličkom Crkvom ne proizilazi iz same činjenice kvalifikovanja tog ugovora kao *Temeljnog*. Štaviše, odrednica *Temeljni* u naslovu može sugerisati nameru, koja se u određenim članovima i normativno operacionalizuje, za zaključivanjem dodatnih ugovora kojima bi se bliže i preciznije uredila pojedina posebna pitanja. Naposletku, ali i najvažnije, naslov nekog pravnog akta nema samostalno pravno dejstvo, iz njega ne proističu nikakva prava i obaveze i, kao takav, spada u sferu normativne politike, a delimično i nasleđa normativne tehnike u pojedinim zemljama (npr. u pojedinim zemljama se propisi označavaju brojevima). U skladu sa izloženim, i imajući u vidu sinalagmatski karakter ovog akta, njegov naslov može biti i u funkciji međusobnog uvažavanja ugovornih strana.

Jedno od otvorenih pitanja zaključivanja ugovora između Crne Gore i SPC je i Preambula ugovora. Preambula, iako nema normativni karakter, može ukazivati na motive zaključivanja ugovora i, sledstveno tome, biti od ogromne važnosti za potonje tumačenje ugovora. Takođe, u Preambuli mogu biti sadržani istorijski podaci koji odražavaju samoodređenje jedne ili obe ugovorne strane. Ukoliko je reč o samoodređenju SPC, onda je na osnovu prethodno izloženih argumenata jasno da bi država takvo samoodređenje trebalo da poštuje. U tom smislu, čini se izuzetno važnim istaći da je pozivanje na kanonsko pravo i Ustav SPC u funkciji uvažavanja takvog samoodređenja, te da u kontekstu Ustavom proklamovanog načela odvojenosti države i Crkve ne može biti tumačeno na način koji je istaknut u pojedinim primedbama da kanonsko pravo obavezuje državu. Drugim rečima, kanonsko pravo ne obavezuje državu *neposredno* i na način da ga nadležni državni organi sprovode, izvršavaju i primenjuju. Naprotiv, kanonsko pravo koje služi za uređivanje autonomnih i unutarcrkvenih odnosa *posredno*, kroz uvažavanje autonomije SPC i u funkciji njenog poštovanja, biva posredno priznato i poštovano od strane države i može biti pravno relevanto za državnopravni poredak (npr. kod utvrđivanja sveštenečkog statusa, izbora i imenovanja u okviru Crkve i sl.). Štaviše, i praksa Evropskog suda za ljudska prava ukazuje na uvažavanje autonomnih propisa crkava i verskih zajednica pri rešavanju pojedinih spornih slučajeva.¹⁰

Takođe, jedna od primedbi u vezi sa Preambulom odnosila se i na kontinuitet između SPC i Hrišćanske crkve na prostoru Crne Gore. Ne sporeći činjenicu da Hrišćanska crkva nije ugovorna strana Temelnog ugovora, ipak je nesumnjivo jasno da postoji kontinuitet, ne samo misije kako je to istaknuto u Preambuli, već i subjektiviteta između SPC i Hrišćanske crkve, jer subjektivitet Crkve ne zavisi od države i njene volje, budući da, kao što to ističe Evropski sud za ljudska prava, crkve i verske zajednice tradicionalno postoje u vidu autonomnih struktura.

U vezi sa primedbom koja se odnosi na zamenu određenja *organski dio* sintagmom *organizacioni dio* u Preambuli, a s pozivom na usaglašavanje teksta Preambule sa zakonskim rešenjem, trebalo bi istaći da je ona uzrokovana nerazumevanjem pravne prirode preambule, i, sledstveno, jezika koji se za pisanje teksta preambule najčešće koristi. Imajući u vidu pravno neobavezujući karakter preambule, i njenu simboličku, ideološku i proklamativnu ulogu, jezik koji se koristi za izradu preambule je svečaniji i uopšteniji nego normativni deo teksta, te time nema nikakve opravdane potrebe da se svi izrazi u njoj usaglašavaju sa normativnim delom Temelnog ugovora ili zakonskim rešenjima.

C) DILEME U VEZI SA KONTINUITETOM PRAVNOG SUBJEKTIVITETA I VRŠENJEM JAVNOPRAVNIH OVLAŠĆENJA

Imajući u vidu da crkve i verske zajednice, kao što je istaknuto, po shvatanju Evropskog suda za ljudska prava tradicionalno postoje u vidu autonomnih struktura jasno je da njihov pravni subjektivitet ne zavisi od države i njene volje. Drugim rečima, upravo u funkciji poštovanja autonomija crkava i verskih zajednica i ostvarivanja slobode veroispovesti, država je dužna da prizna postojanje crkava i verskih zajednica, naročito u slučajevima kada one postoje i pre nastanka savremene države. Konkretno, u vezi sa primedbama koje su izložene u delu crnogorske javnosti u vezi sa čl. 2 st. 1 Temelnog ugovora, izloženi zaključak tim pre

¹⁰ Case of sindicatul "Păstorul cel bun" v. Romania, Application no. 2330/09

vredi imajući u vidu činjenicu da je u ugovorima koji su zaključeni sa drugim verskim zajednicama navedeno da se priznaje subjektivitet koje su te zajednice stekle pre zaključivanja ugovora sa državom, odnosno Vladom. Dakle, određenje prema kome država priznaje kontinuitet pravnog subjektiviteta Crkvi i njenim crkvenopravnim licima je, iako sročeno na drugačiji način, istovetnog duha, smisla i pravnog dejstva kao što su to određenja sadržana u drugim ugovorima koji važe u Crnoj Gori. Štaviše, imajući u vidu dilemu koja je u delu crnogorske javnosti izložena u pogledu pitanja od kada SPC i njena crkvenopravna lica u Crnoj Gori imaju pravni subjektivitet, jasno je da formulacija sadržana u čl. 2 st. 1 od strane Vlade usvojene verzije Temelnog ugovora doprinosi pravnoj sigurnosti u pravnom poretku Crne Gore.

Odredba čl. 2 st. 1 kojom SPC i njenim crkvenopravnim licima Crna Gora u skladu sa svojim Ustavom jemči vršenje javnopravnih ovlašćenja u skladu sa pravoslavnim kanonskim pravom i Ustavom SPC izazvala je nemale primedbe i dileme. U odgovoru na njih bi trebalo najpre podsetiti da je Temeljnim ugovorom između Crne Gore i Svete Stolice predviđeno da Crna Gora priznaje javnopravni subjektivitet Katoličke Crkve, u skladu sa načelima svog Ustava i kanonskim pravom Katoličke Crkve, ali da taj deo sadržine međunarodnog ugovora između Crne Gore i Katoličke Crkve nije direktna posledica činjenice da je Rimokatolička crkva subjekt međunarodnog prava (uostalom, ona to i nije, već je to Sveta Stolica), već proističe iz uvažavanja specifičnih delatnosti koje Rimokatolička crkva, kao nedržavni subjekt, obavlja i može obavljati u javnoj sferi, a koje iziskuju potrebu da joj u tu svrhu država poveri i/ili prizna određena javna ovlašćenja, koja su, u skladu sa shvatanjem domaće teorije, *indicija javnopravnog subjektiviteta*.¹¹ Imajući u vidu prethodno izloženo stanovište u vezi sa odnosom između ugovora zaključenog sa Rimokatoličkom crkvom i onog koji bi trebalo da bude zaključen sa SPC u pogledu njihovog ranga i sadržine, jasno je da ne postoje dovoljno opravdani razlozi koji bi istu takvu indiciju javnopravnog subjektiviteta odrekli SPC, kao strani ugovornici. Zbog toga, iako drugačije sročena, izložena odredba čl. 2 st.1 Temelnog ugovora identičnog je duha, smisla i pravnog dejstva kao i navedena odredba Temelnog ugovora sa Svetom Stolicom.

Takođe, za potpuno sagledavanje i razumevanje važnosti ove problematike neophodno je ukazati da u savremenom zakonodavstvu na našim prostorima kao i u domaćoj pravnoj teoriji zaista nije razvijen koncept javnopravnih subjekata, kao što je to učinjeno, primera radi, u SR Nemačkoj. U ovom kontekstu, nužno je ukazati i na činjenicu da se određenje javnopravnog statusa nekog subjekta u savremenim okolnostima i tendencijama razvoja javne uprave, pre vrši u *funkcionalnom* nego u *personalnom* smislu. Dakle, u funkcionalnom smislu je osnovno pitanje da li neki subjekt raspolaže javnim ovlašćenjima shvaćenim kao mogućnost autoritativnog istupanja, tačnije rešavanja o nečijim pravima i obavezama i/ili donošenja opštih akata koji imaju opšteobavezni karakter. Takvim ovlašćenjima pojedini subjekti mogu raspolagati zbog toga što ih izvorno imaju ili zbog toga što im ih država poverava.

U slučaju crkava i verskih zajednica bi se moglo rezonovati da su im javna ovlašćenja *inherentna*. Naprosto, zbog autonomnog statusa koji uživaju, kao i zbog vršenja svih svojih delatnosti, crkve i verske zajednice moraju raspolagati izvesnim javnim ovlašćenjima, a država im ih mora poveriti, jer bi u protivnom, u slučaju da to ne učini, bilo onemogućeno osnivanje ustanova kao javnih službi, izdavanje odgovarajućih potvrda, rešavanje o statusu verskih

¹¹ V.Vodinić, *Javno i privatno pravo*, doktorska teza, Službeni glasnik, Beograd:2016., 112.

službenika, itd, a što nesumnjivo mora imati dejstvo u pravnom poretku Crne Gore. Takvo poveravanje javnih ovlašćenja verskim zajednicama u oblastima poput socijalnog staranja, kulture i prosvete, predviđeno je ZSV, ali i drugim zakonima (npr. Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju¹²) a usled čega nema utemeljenja primedba pominjanju javnopravnih ovlašćenja u Temeljnog ugovoru sa SPC, jer se javna ovlašćenja poveravaju samo zakonom. Takve primedbe ne uvažavaju niti uviđaju da se Temeljnim ugovorom takva ovlašćenja ni ne poveravaju, već se, u skladu sa Ustavom Crne Gore, **jemči** njihovo vršenje u onom delu u kojem su ta javna ovlašćenja inherentnog karaktera.

Naime, moglo bi se rezonovati da je vršenje takvih javnih ovlašćenja inherentno crkvama i verskim zajednicama, naročito zbog njihovog autonomnog prava da generišu nove pravne subjektivitete, a o čemu govori stav 2 istog člana Temeljnog ugovora (na koji, štaviše, nije izneta nijedna primedba niti dilema) u kontekstu čl. 26 st.2, čl. 27 st.1. i čl. 24 st.2 ZSV iz čijih rešenja nedvosmisleno proističe da po urednoj prijavi za upis u Knjigu evidentiranih verskih zajednica koju podnosi ovlašćeno lice verske zajednice, Ministarstvo *vrši*, dakle **obavezno** vrši, upis u tu Knjigu. Razume se da će ovlašćeno lice SPC takvu prijavu podneti nakon odgovarajuće odluke organa SPC donete u skladu sa Ustavom SPC i kanonskim pravom, a što nedvosmisleno opravdava i pozivanje na ove pravne izvore u čl. 2 st.1. Temeljnog ugovora i negira kritike upućene na čl. 2 st. 4 Temeljnog ugovora.

Sagledana u celini, izložena argumentacija nedvosmisleno upućuje na postojanje izvesnog javnopravnog subjektiviteta na strani SPC u Crnoj Gori, te se spominjanje javnopravnih ovlašćenja u izloženoj odredbi Temeljnog ugovora ne može smatrati spornim, već nužnim!

D) DILEME U VEZI SA OSTALIM UGOVORNIM ODREDBAMA I ODNOSOM IZMEĐU ODREĐENIH UGOVORNIH I ZAKONSKIH REŠENJA

Pojedine kritike koje su upućene rešenjima sadržanim u verziji Temeljnog ugovora usvojenoj od strane Vlade Crne Gore upućuju na suštinsko nerazumevanje prirode i karaktera ugovornog regulisanja odnosa između države i SPC, kao i autonomnog položaja i ustrojstva SPC. Naime, zahtevi da se iz teksta ugovora izostave odrednice svojstvene autonomnom ustrojstvu SPC (pojmovi kao što su arhijerej, hirotonija, pastirska briga, itd.), ili da se preformulišu pojedine odredbe poput onih kojima se predviđa da nadležne crkvene vlasti imaju pravo da donose odluke disciplinske prirode bez ikakvog uplitanja državne vlasti i da se kao neradni dani za pravoslavne hrišćane odrede najznačajniji verski praznici ukazuju da bi se njihovim prihvatanjem značajno narušila autonomija SPC, a time ona stavila u neravnopravni položaj u odnosu na druge crkve i verske zajednice u Crnoj Gori. Sva kritikovana rešenja, naime, proističu iz autonomnog ustrojstva, delovanja i samoodređenja jedne ugovorne strane. Ako bi država prihvatila da se iz teksta izostave navedeni delovi, onda bi to značilo da ona ne samo da negira odgovarajuću terminologiju i praksu druge ugovorne strane, već demonstrira neustavnu nameru zadiranja u njeno samoodređenje, i, jednako neustavno, dovođenje Temeljnog ugovora sa SPC u nepovoljniji položaj spram ugovora zaključenih sa drugim verskim zajednicama, u kojima je očigledno primetan senzibilitet za terminologiju i praksu tih verskih zajednica (videti čl. 10 Temeljnog ugovora sa Svetom Stolicom ili čl. 12 Ugovora o

¹² "Sl. list RCG", br. 64/2002, 31/2005 i 49/2007 i "Sl. list CG", br. 4/2008 - dr. zakon, 21/2009 - dr. zakon, 45/2010, 40/2011 - dr. zakon, 45/2011, 36/2013 - odluka US, 39/2013, 44/2013 - ispr. i 47/2017.

uređenju odnosa od zajedničkog interesa između Vlade Crne Gore i Islamske zajednice u Crnoj Gori).

U vezi s primedbama koje se odnose na čl. 7 st. 6. kao i na čl. 9 verzije Temelnog ugovora usvojene od strane Vlade Crne Gore trebalo bi istaći da one počivaju na pomanjkanju njihovog sistemskog tumačenja. Naime, odredbu čl. 7 st. 6. bi trebalo dovesti u suštinsku vezu sa istovetnim odredbama sadržanim u ugovorima sa ostalim crkvama i verskim zajednicama, i, u tom kontekstu, sa imperativom da SPC ne bude dovedena u nepovoljniji položaj u odnosu na njih. Takođe, tu odredbu bi suštinski trebalo tumačiti u kontekstu ustavnih garantija o nepovredivosti stana. U istom smislu se mogu opovrgnuti i kritike upućene formulaciji člana 9. Naime, smisao tog člana je da je tajna ispovesti nepovrediva, a ne da sveštenik SPC ne može biti eventualno neodgovoran za krivično delo neprijavlivanje krivičnog dela u slučaju ako bi, u odgovarajućem sudskom postupku, bilo nedvosmisleno dokazano i utvrđeno da je kroz ispovest došao do saznanja da se priprema krivično delo, razumljivo, uz poštovanje njegovog prava da se o onome što je u ispovesti saznao uopšte ne izjašnjava. Takođe, smisao ovog člana je i u tome da se ono što je Zakonikom o krivičnom postupku¹³ određeno kao „*dužnost čuvanja profesionalne tajne*“ u kontekstu autonomije i verskog učenja SPC precizira kao tajna ispovesti, a, u širem kontekstu autonomnog prava SPC i imajući u vidu ko jedino može u okviru SPC da obavlja ispovest doprinese eventualno budućim tumačenjima za potrebe vođenja krivičnih postupaka odrednice „*verski ispovednik*“ iz Zakonika o krivičnom postupku.

Takođe, niz kritika koje se odnose na potrebu brisanja pojedinih ugovornih formulacija, jer su one navodno, verbalno i/ili suštinski, istovetne zakonskim rešenjima, nema utemeljenja, bilo zbog toga što te formulacije zaista nisu doslovno identične zakonskim odredbama, već predstavljaju nužno normativno preciziranje u kontekstu SPC i njenog autonomnog poretka, bilo zbog toga što bi, uprkos istovetnom smislu sa zakonskim odredbama, njihovo eventualno uklanjanje moglo da SPC dovede u nejednak, a time i nepovoljniji položaj u odnosu na druge verske zajednice koje su zaključile ugovore koji sadrže odredbe istovetnog smisla (npr. kritika čl. 7 st. 4 Temelnog ugovora sa SPC, koji ima isti smisao kao i čl. 10 st. 3 Ugovora o uređenju odnosa od zajedničkog interesa između Vlade Crne Gore i Islamske zajednice u Crnoj Gori). U tom smislu, zadržavanje takvih odredbi u tekstu Temelnog ugovora sa SPC usvojenog od strane Vlade Crne Gore ne bi predstavljalo „*nastavak loše prakse*“, kako ističu pojedini kritičari, već, upravo suprotno, dosledno istrajavanje na očuvanju pravne sigurnosti i poštovanju ustavne odredbe o ravnopravnosti verskih zajednica.

REZIME

- Primedbe upućene Temeljnog ugovoru usvojenom od strane Vlade Crne Gore nisu utemeljene.
- Sadržinski posmatrano, Temeljni ugovor je usklađen sa Ustavom Crne Gore, međunarodnim standardima slobode veroispovesti i rešenjima sadržanim u ugovorima koji su zaključeni sa ostalim crkvama i verskim zajednicama, a njegovo zaključivanje bi, saglasno praksi Evropskog suda za ljudska prava,

¹³ ""Službeni list Crne Gore“, br. 57/2009, 49/2010, 47/2014 - odluka US, 2/2015 - odluka US, 35/2015, 58/2015 - dr. zakon, 28/2018 - odluka US i 116/2020 - odluka US

otklonilo diskriminaciju kojoj je, usled dosadašnjeg izostanka njegovog zaključivanja, izložena SPC u Crnoj Gori.

- Naslov ugovora nema pravno dejstvo i ne prejudicira njegovu njegovu pravnu prirodu, te u potpunosti odražava njegovu sadržinu koja je okvirnog karaktera.
- Preambula Temelnog ugovora nema normativni karakter i posledice i odražava adekvatno uvažavanje samoodređenja SPC, kao ugovorne strane.
- Garantovanje kontinuiteta pravnog subjektiviteta SPC je nužno jer otklanja diskriminaciju i uvodi pravnu sigurnost u pravni poredak Crne Gore.
- Jemstvo vršenja javnopravnih ovlašćenja SPC u funkciji je poštovanja njenog autonomnog položaja i prava da generiše nove pravne subjektivitete, i u potpunosti je u skladu sa odgovarajućim odredbama ZSV.
- Primedbe upućene ostalim rešenjima ne uvažavaju potrebu da Temeljni ugovor sa SPC bliže i preciznije uredi određena pitanja koja su na načelan način regulisana crnogorskim zakonodavstvom, i da, istovremeno garantuje isti opseg prava i obaveza kao i ugovori koje su zaključile druge crkve i verske zajednice.