

USTAVNI SUD CRNE GORE

PODGORICA

Vlada Crne Gore na sjednici od _____ 2019. godine, razmotrila je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti člana 7 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama („Službeni list CG“, broj 37/17), koju je podnijela NVO „Institut za vladavinu prava“ koju zastupa izvršni direktor Danilo Aković iz Podgorice.

S tim u vezi, Vlada daje sledeće

MIŠLJENJE

Podnosilac inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti člana 7 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama („Službeni list CG“, broj 37/17), u bitnom navodi da se shodno članu 53 stav 1 Ustava Crne Gore „jemči sloboda udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa“, što znači da ministarstvo ne daje odobrenje, kako je to osporenim normom propisano, već samo da vrši upis nevladine organizacije u registar. Nadalje, ističe da prema Ustavu ministarstvo nema ovlašćenje da procjenjuje ciljeve određene statutom nevladine organizacije, niti da zbog njih vrši odbijanje upisa u registar. Navodi da se ustavopisac opredijelio za načelo registracije, a ne načelo kontrole, te da ministarstvo nema pravo da se upušta u ocjenu sadržine statuta NVO, već samo da konstatuje da li je dostavljena odgovarajuća dokumentacija. U pravcu pojašnjenja inicijative podnosilac navodi da je osporena norma suprotna i članu 55 Ustava koji predviđa da je zabranjeno djelovanje i osnivanje političkih i drugih organizacija samo iz razloga ako je njihovo djelovanje usmjereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore, kršenje zajemčenih ljudskih prava i sloboda ili izazivanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje i netrpeljivosti. Smatra da je time ustavopisac normirao taksativno razloge zbog kojih se može zabraniti osnivanje i djelovanje političkih i drugih organizacija. Navodi da je norma nepouzdana odnosno da ostavlja prostor za široko tumačenje prilikom odlučivanja ministarstva o upisu u registar. U inicijativi, nadalje, ističe da shodno članu 91 stav 1 tačka 4 Zakona o Ustavnom sudu ministarstvo jedino ima pravo da pokrene predlog za zabranu rada nevladine organizacije. Takođe, ističe da je perkršen član 145 Ustava koja propisuje da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a da drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom. U konačnom, navodi da je osporena norma u suprotnosti i sa članom 149 stav 1 tačka 6 Ustava koji propisuje nadležnost Ustavnog suda odnosno da Ustavni sud odlučuje o zabrani rada političke partije ili nevladine organizacije, te da je to isključivo u njegovoj nadležnosti. Smatra da davanje ministarstvu širih ovlašćenja od onih koja su data Ustavnom sudu predstavlja grubo kršenje načela vladavine prava i dovelo bi do nepouzdanosti u pogledu slobode osnivanja nevladinih organizacija.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje date inicijative.

Odredbom člana 7 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama propisano je da će se odbiti upis nevladine organizacije u odgovarajući registar iz člana 14 ovog zakona ako su statutom nevladine organizacije utvrđeni ciljevi koji su u suprotnosti sa Ustavom ili zakonom, kao i da se protiv rješenja iz stava 1 ovog člana, može podnijeti tužba Upravnom sudu Crne Gore.

Ustavom je propisano: da se jemči sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa (član 53 stav 1), da je zabranjeno djelovanje političkih i drugih organizacija koje je usmjereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore, kršenje zajemčenih sloboda i prava ili izazivanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje i netrpeljivosti (član 55 stav 1), da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i

potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom (član 145) i da Ustavni sud odlučuje, između ostalog, o zabrani rada političke partije ili nevladine organizacije (član 149 stav 1 tačka 6).

Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore propisano je da postupak odlučivanja o zabrani rada političke partije ili nevladine organizacije pokreće se predlogom koji mogu podnijeti, između ostalih, organ državne uprave nadležan za vođenje registra političkih partija i registra nevladinih organizacija (član 91 stav 1 tačka 4).

Takođe, Evropska konvencija o ljudskim pravima propisuje da svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja sa drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i da se pridružuje sindikatima radi zaštite svojih interesa, da se za vršenje tih prava neće postavljati nikakva ograničenja osim onih koja su propisana zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti ili javne bezbjednosti, radi sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim se članom ne sprječava zakonito ograničavanje vršenja prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave (član 11 st.1 i 2).

U ocjeni da li je ograničenje slobode udruživanja u saglasnosti sa navedenim članom Konvencije, Evropski Sud za ljudska prava, primjenjuje sljedeći test:

1) svako ograničenje slobode udruživanja mora biti propisano zakonom. Ovaj uslov u sebi uključuje dva poduslova: a) da se radi o pravnom propisu koji ima određene kvalitete, to jest, da je pisan jasnim i razumljivim jezikom, tako da ga može razumjeti prosječno inteligentna osoba; b) da se radi o opštem pravnom propisu koji je dostupan javnosti (zabrana tajnih službenih listova);

2) svako ograničenje slobode udruživanja mora biti u funkciji nekog legitimnog cilja. Legitimni su samo oni ciljevi koji su navedeni u članu 11 stav 2 Konvencije – ovo su osnovi ograničenja navedeni numerus clausus i ne mogu se proširivati propisima države-ugovornice;

3) svako ograničenje slobode udruživanja mora biti nužno u demokratskom društvu, s obzirom da je jedini poredak sličan i jednak Konvenciji demokratski poredak. U ocjeni da li je ispunjen ovaj kriterijum, Sud primjenjuje test proporcionalnosti: na državi-ugovornici leži teret dokazivanja da se radi o minimalnom nivou ograničenja neophodnom da se ostvari legitimni cilj.

Pored toga, preporuka CM / Rec (2018) 11 Komiteta ministara odnosno Anex preporuke u odnosu na Nacionalni pravni okvir i političko i javno okruženje za zaštitu i promovisanje prostora civilnog društva od 28. novembra 2018. godine upućuje da bi države članice trebalo da, pored ostalog, osiguraju da se zakonodavstvo posebno o slobodi udruživanja, mirnog okupljanja i izražavanja, izrađuje i primjenjuje u skladu sa međunarodnim pravom i standardima o ljudskim pravima i da obezbijede blagovremene i transparentne javne konsultacije u razvoju politika i pripremi nacrt zakona, posebno tamo gdje može postojati uticaj na civilno društvo.

Članom 14 Zakona o nevladinim organizacijama („Službeni list CG“, broj 39/11, 37/17) propisano je da registar udruženja, registar fondacija i registar stranih organizacija u pisanoj i elektronskoj formi vodi organ državne uprave nadležan za poslove uprave, da sadržinu i način vođenja registra, kao i obrasce prijave za upis u registre, propisuje Ministarstvo.

Članom 15 st. 1 i 2 Zakona je propisano da se upis nevladine organizacije u odgovarajući registar vrši na osnovu prijave za upis, da se uz prijavu za upis udruženja podnosi osnivački akt, zapisnik sa osnivačke skupštine i statut, dok je članom 12 stav 2 istog Zakona propisano da se Statutom nevladine organizacije, između ostalog, uređuju naziv i sjedište organizacije, ciljevi i djelatnosti radi kojih se osniva, kao i organi nevladine organizacije.

Imajući u vidu navedeno, Ustavom Crne Gore i Zakonom o nevladinim organizacijama osiguran je kvalitetan pravni okvir i inkorporirani ključni principi utvrđeni u navedenim međunarodnim dokumentima.

Naime, odredba člana 7 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama, daje ovlaštenje nadležnom ministarstvu, da odbijanjem upisa u registar ostvari suštinu ustavnosti odnosno odbije upis onih organizacija čiji su ciljevi posljedica samovolje, zloupotrebe, subjektivizma, izjednačavanja grupe i institucije.

Ovo sa razloga, što nevladine organizacije prilikom osnivanja često nemaju jasnu viziju i misiju, odnosno što građani koji ih osnivaju nemaju specifična stručna znanja o sistemu organizacije državne uprave, materijalnim propisima koji uređuju određene oblasti i nadležnostima državnih organa i organa državne uprave, pa su česte situacije da se statutima utvrde ciljevi i djelatnosti koji su u

direktnoj koliziji sa odredbama posebnih materijalnih propisa, tako, da u ozbiljnoj mjeri izazivaju ili mogu izazvati zabunu u javnosti u vezi sa pitanjem o kojoj vrsti pravnog subjekta se radi.

Dakle, članom 7 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama, ispunjena su tri kumulativno postavljena uslova u primjeni testa proporcionalnosti koji primjenjuje Evropski sud za ljudska prava, a tiče se člana 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima, kao mjere „ograničenja” koja su u demokratskom društvu nužna radi zaštite interesa nacionalne bezbjednosti ili javne bezbjednosti, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Naime, normativno određenje da se odbija upis nevladine organizacije ukoliko su ciljevi nevladine organizacije suprotni Ustavu i zakonu, uz pravo da se u tom slučaju pokrene upravni spor pred Upravnim sudom, u bilo kom pogledu ne dira u Ustavom i zakonom utvrđene nadležnosti Ustavnog suda da, pod utvrđenim uslovima, može donijeti odluku o zabrani rada nevladine organizacije koja svojim djelovanjem narušava vrijednosti propisane članom 55 Ustava Crne Gore.

Pri tome, izmjene i dopune Zakona o nevladinim organizacijama vršene su uz apsolutno poštovanje principa transparentnosti i javnosti u donošenju zakona, uz učešće međunarodnih eksperata, gdje se normativno određenje člana 7 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama nijednim argumentom nije dovelo u pitanje. U navedenom je i potvrda potpune primjene Preporuka Komiteta ministara o dužnosti država članica da obezbijede blagovremene i transparentne javne konsultacije u razvoju politika i pripremi nacrtu zakona, posebno tamo gde može postojati uticaj na civilno društvo.

Na osnovu prethodno navedenog, mišljenja smo da nema osnova za prihvatanje inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti člana 7 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama („Službeni list CG“, broj 37/17).

Broj:

Podgorica: _____ 2019. godine

VLADA CRNE GORE

PREDSJEDNIK,

Duško Marković