



CRNA GORA
SKUPŠTINA CRNE GORE

PRIMJENO:	02. 08	20 24	GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	00-14/24-21/1		
VEZA:			
EPA:			
SKRAĆENICA:	PRILOG:		



USTAVNI SUD CRNE GORE
U-I br. 8/21, 10/21 i 34/21
2. avgust 2024. godine
Podgorica

SKUPŠTINA CRNE GORE

PODGORICA

U prilogu ovog akta dostavljamo vam Odluku Ustavnog suda U-I br. 8/21, 10/21 i 34/21, od 26. aprila 2024. godine, sa izdvojenim mišljenjem sudija Budimira Ščepanovića i Dragane Đuranović.



GENERALNA SEKRETARKA,
dr. Biljana Damjanović

Biljana Damjanović

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednik Milorad Gogić i sudije - Snežana Armenko, Dragana Đuranović, Faruk Resulbegović, Budimir Šćepanović i Momirka Tešić, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 1 Ustava Crne Gore, člana 48 tačka 9, člana 49 tač. 2 i 5 i člana 60 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore”, broj 11/15), na sjednici od 26. aprila 2024. godine, većinom glasova, donio je

ODLUKU

I ODBIJA SE predlog za utvrđivanje neustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica („Službeni list Crne Gore”, broj 8/21)

i

RJEŠENJE

II NE PRIHVATAJU SE inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 5, 7 i 19 istog Zakona.

III ODBACUJE SE zahtjev za obustavu izvršenja odredaba čl. 5, 7 i 19, kao i radnji preduzetih na osnovu osporenih odredaba člana 7 istog Zakona.

IV Ova odluka i rješenje objaviće se u „Službenom listu Crne Gore”.

O b r a z l o ž e n j e

11. Predlogom pet poslanika u Skupštini Crne Gore (Danijel Živković, Nikola Rakočević, Ivan Brajović, Raško Konjević i Ervin Ibrahimović) pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti Zakona, označenog u izreci.

1.1. U predlogu je, pored ostalog, navedeno:

“(…) Osporeni zakon je nesaglasan sa Ustavom iz sljedećih razloga:

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti i pravnom položaju vjerskih zajednica s formalno pravnog aspekta nije u saglasnosti sa Ustavom. Osporeni zakon je donijet suprotno Amandmanu IV stav 1. na Ustav Crne Gore, zbog izostanka Ustavom propisane većine za njegovo donošenje, jer je u glasanju na sjednici od 20.1.2021. godine, učestvovala Suada Zoronijć sa izborne liste dr Dritan Abazović - Crno na bijelo, kojoj Skupština nije konstatovala mandat na način kako je to propisano Zakonom o izboru odbornika i poslanika i Poslovníkom Skupštine - objavom predsjednika Skupštine da je Državna izborna komisija podnijela Izvještaj o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta - pa samim tim Suada Zoronijć nije mogla da učestvuje u glasanju i vladajućoj većini da četrdeset prvi, odlučujući glas, u Skupštini koja ima osamdeset jednog poslanika.

Skupština Crne Gore je, na sjednici od 28.12.2020. godine (sazvana za 12h), shodno članu 101. stav 3. Zakona o izboru odbornika i poslanika, konstatovala ostavku poslanika Filipa Adžića sa liste dr Dritan Abazović - Crno na bijelo, koji je ostavku u pisanoj formi podnio Skupštini u 16h i 10 min. O prestanku mandata poslanika Filipa Adžića Skupština je obavijestila Državnu izbornu komisiju, saglasno članu 61. stav 4. Poslovníka Skupštine.

Državna izborna komisija je obavijestila Skupštinu da nije bilo potrebne većine za dostavu Izvještaja o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta za sljedećeg kandidata sa liste dr Dritan Abazović - Crno na bijelo - Suadu Zoronjić.

Nakon toga, na istoj sjednici, predsjednik Skupštine je suprotno članu 32. stav 1. tačka 13. Zakona o izboru odbornika i poslanika i suprotno članu 7. stav 2. Poslovnika Skupštine, bez dostavljenog Izvještaja o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta Državne izborne komisije, sam potvrdio da upražnjeni poslanički mandat sa izborne liste dr Dritan Abazović - Crno na bijelo pripada Suadi Zoronjić.

Članom 81. Ustava propisano je (...).

Amandmanom IV stav 1. na Ustav propisano je: (...).

Članom 32. Zakona o izboru odbornika i poslanika propisane su (...).

Član 7. stav 2. Poslovnika Skupštine Crne Gore, (...) propisuje: (...).

Članom 90. st. 1, 2. i 3. Poslovnika Skupštine Crne Gore propisano je: (...).

Dakle, Državna izborna komisija je, na osnovu člana 32. tač. 13. i 14. Zakona o izboru odbornika i poslanika, jedini organ u čijoj je nadležnosti podnošenje Izvještaja o rezultatima za izbor poslanika, Izvještaja o popuni upražnjenih poslaničkih mjesta i izdavanje uvjerenja o izabranom poslaniku.

Iz svih citiranih odredbi proizilazi da Skupština ima 81 poslanika; da je saglasno odredbi člana 91. stav 1. Ustava propisano da Skupština odlučuje većinom glasova prisutnih poslanika na sjednici na kojoj prisustvuje više od polovine svih poslanika, ako Ustavom nije drugačije određeno; da je Amandmanom IV stav 1. na Ustav za donošenje zakona kojima se uređuju način ostvarivanja sloboda i prava građana potrebna većina glasova svih poslanika, odnosno 41 poslanik od ukupno 81 poslanika.

Na Prvoj vanrednoj sjednici Skupštine u 2021. godini od 20.1.2021. godine, na kojoj se ponovo odlučivalo o osporenom zakonu, zakon nije donijet većinom glasova svih poslanika, na način utvrđen Amandmanom IV stav 1. na Ustav, zbog izostanka Ustavom propisane većine za njegovo donošenje iz kojih razloga postoji njegova formalna neustavnost.

U glasanju za osporeni zakon je učestvovala Suada Zoronjić sa izborne liste dr Dritan Abazović - Crno na bijelo, kojoj Skupština nije konstatovala mandat objavom predsjednika da je Državna izborna komisija podnijela Izvještaj o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta, kako je to predviđeno članom 32. stav 1. tačka 13. Zakona o izboru odbornika i poslanika i članom 7. stav 2. Poslovnika Skupštine, pa samim tim Zoronjić nije mogla da učestvuje u radu Skupštine, odnosno da čini kvorum za početak sjednice, kvorum za utvrđivanje dnevnog reda i kvorum za odlučivanje, niti je mogla da učestvuje u glasanju i na taj način vladajućoj većini da četrdeset prvi, odlučujući glas, u Skupštini koja ima osamdeset jednog poslanika. (...)

Ukidanje pojedinačne i grupne samovolje jedno je od osnovnih načela demokratije i način uspostavljanja vladavine prava. Dok propisi važe oni se moraju striktno primjenjivati. Pojam vladavine prava trebao bi da označava princip utemeljen na poštovanju Ustava, zakona i drugih propisa, kako od strane građana (adresata pravnih normi), tako i od samih nositelja državne Vlasti (adresanata pravnih normi). Svi zakoni, drugi propisi, kao i postupci nosioca vlasti imaju biti utemeljeni na zakonu, odnosno na zakonu utemeljenom propisu. To izražava ustavno načelo ustavnosti i zakonitosti.

Skupština kao najviše zakonodavno tijelo - zakonodavna vlast (legislativna) je grana vlasti čija je funkcija donošenje zakona, koji obavezuju svakoga, uključujući i nju samu, obezbjeđujući na taj način poštovanje, odnosno primjenu principa vladavine prava. Navedeno postupanje u Skupštini Crne Gore, u čijem radu i glasanju za akte koje donosi učestvuje kandidatkinja za poslanicu kojoj nije potvrđen mandat od strane nadležnog organa, uz dalje kršenje Ustava Crne Gore i Zakona, ukazuje na selektivnost primjene principa vladavine prava.

Na osnovu navedenog, predlažemo da Ustavni sud Crne Gore donese odluku - Utvrđuje se da Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti i pravnom položaju vjerskih zajednica („Službeni list Crne Gore”, broj 8/21 od 26.01.2021. godine) nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore.”

2. Nevladina udruženja „Crna Gora Internacional”, sa sjedištem u Podgorici i „Crnogorski zbor”, sa sjedištem u Cetinju, podnijeli su inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 5, 7. i 19. Zakona, označenog u izreci.

2.1. U inicijativi Nevladinog udruženja „Crna Gora Internacional”, pored ostalog, navedeno je:

“(…). Skupština Crne Gore je dana 28.12.2020. godine „usvojila” Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, na sjednici na kojoj nije imala Ustavom i Poslovníkom o radu Skupštine potrebnu većinu za usvajanje bilo kojeg pravnog akta. Naime, u trenutku izjašnjavanja o predmetnom Zakonu, skupštinska većina je imala 39 poslanika prisutnih na sjednici. Jedna poslanica se izjašnjavala putem video linka, što je u suprotnosti sa članom 91. Ustava Crne Gore i zbog čega je dopuna Poslovníka kao nižeg pravnog akta od Ustava Crne Gore predmet Inicijative za ocjenu ustavnosti pred Ustavnim sudom, koju smo podnijeli 7.12.2020. godine. Za preostalog 41 poslanika koji bi činio legalnu skupštinsku većinu za usvajanje Zakona, s obzirom na prethodno konstatovanu ostavku jednog poslanika skupštinske većine, bilo je potrebno da Državna izborna komisija, shodno članu 32. tačka 14. Zakona o izboru odbornika i poslanika, izda Uvjerenje o izabranom poslaniku, što se nije dogodilo do trenutka kada se Skupština izjašnjavala o predmetnom Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica.

U nedostatku kvoruma za legalno odlučivanje, Skupština Crne Gore je samovoljno i protivzakonito preuzela nadležnost Državne izborne komisije i, opet nezakonito, jednu građanku koja je bila kandidat na izbornoj listi „jedne koalicije” proglasila za poslanika u Skupštini Crne Gore, pokušavajući na takav način da stvori privid prisustva potrebne većine za donošenje odluka. (...)

Tako „usvojeni” Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, Predsjednik države je vratio Skupštini Crne Gore na ponovno izjašnjenje, uskraćujući potpisivanje ukaza o njegovom proglašenju iz razloga nedostatka kvoruma na sjednici na kojoj je isti razmatran.

Skupština Crne Gore je, dana 20.1.2021. godine, ponovo glasala za predmetni Zakon i ponovo je presudni glas za „usvajanje” istog bio glas građanke koja je bila na izbornoj listi jedne koalicije, ali kojoj Državna izborna komisija nije izdala Uvjerenje o izabranom poslaniku, čime je povrijeđen član 32. tačka 14. Zakona o izboru odbornika i poslanika i koja iz navedenog razloga nije imala pravo glasa na toj sjednici Skupštine, dakle na njoj nije ni bilo kvoruma za odlučivanje, jer Skupština nije imala 41 potrebnih glasova poslanika, kako to jasno definiše član 91. Ustava Crne Gore. (...)

Ukoliko bi se nastavila primjena Zakona donijetog na neustavni i protivpravni način, to bi predstavljao uvod u pravnu anarhiju, bila podrška svakom organu i tijelu da svojevóljno i protivpravno donosi odluke na način suprotan normativnim aktima i u pravnom i društvenom sistemu Crne Gore bi nastale neotklonjive štetne posljedice.

Zato je od posebnog značaja i hitnost razmatranja ove Inicijative i donošenje Odluke Ustavnog suda da ovaj Zakon nije usvojen na način i po postupku definisanim Ustavom i Zakonom, te kao takav ne može proizvoditi pravno dejstvo niti opstati u pravnom saobraćaju države. (...)

Ovom Inicijativom, opreza radi, osporavamo i ustavnost i zakonitost pojedinih članova Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica i to člana 7. stav 1. u vezi člana 5. Zakona (...), kojim se mijenja član 24. osnovnog Zakona („Službeni list Crne Gore”, broj 74/19), koji glasi: (...).

Član 7. i sa njim povezani član 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica nije u skladu sa Ustavom Crne Gore i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. On je diskriminatorški, paušalan i ostavlja ustavno-pravno nedopustiva diskreciona ovlašćenja nadležnom ministarstvu u odnosu na elementarna prava i princip ravnopravnosti vjerskih zajednica u Crnoj Gori.

Član 7. i sa njim povezani član 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, sadrži apsolutno laičku i u uporednom pravu nepoznatu formulaciju, da se u Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica mogu upisati i one zajednice čiji je pravni subjektivitet prepoznat i priznat od strane državnih organa u pravnom sistemu. Ova norma na prvi pogled može ostaviti utisak da je riječ samo o pravnoj nejasnoći. Riječ je očito o vrlo jasno definisanom alternativnom rješenju definisanom u cilju davanja pravnog subjektiviteta vjerskim zajednicama koje nijesu pravni subjektivitet stekle

po ranijim propisima, npr. Zakonu o pravnom položaju vjerskih zajednica („Službeni list SRCG”, broj 9/77), a koji je prethodio Zakonu o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica ili tom Zakonu.

Pored potpuno neprihvatljivog principa koji ova odredba sadrži, a to je da se zakonom otvori prostor da se podzakonskim aktom ili diskrecionim pravom nadležnog ministarstva, konstituiše pravni subjektivitet, ista odredba, u samo jednoj rečenici, sadrži višestruku povredu Ustava Crne Gore, međunarodnog prava i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Naime, navedena odredba stvara diskriminaciju učesnika u postupku, jer izjednačavanjem učesnika u postupku koji su pravno i protivpravno postupali, daje se više prava onim subjektima koji nisu postupali u skladu sa propisima, ali, opet, ne svim takvim učesnicima, već samo onima „čiji je pravni subjektivitet prepoznat i priznat od strane državnih organa”. Ovo je posebno opasno, jer odredbom nije definisan državni organ koji ima pravo da „prepoznaje pravni subjektivitet”, nisu propisani kriterijumi koje bi vjerska zajednica trebalo da zadovoljava da bi njen pravni subjektivitet bio „prepoznat”, sve da je moguće da taj institut prepoznavanja opstane u pravnom sistemu Crne Gore. To može dovesti do potpune pravne nesigurnosti učesnika u postupku, omogućiti arbitrnost državnih organa prilikom odlučivanja i, u krajnjem, takva praksa podriva pravnu državu.

Čak i da je moguće na članom 7. definisan način da vjerske zajednice stiču pravni subjektivitet, ostaje potpuno sporan način sticanja i pravnog kontinuiteta te vjerske zajednice.

U formalno — pravnom smislu je nezamislivo da postoje lica, koja van propisa uređenih zakonom, stiču pravni subjektivitet. Legitimizacija takvog postupanja je protivna svim postojećim pravnim načelima i u međunarodnom pravu, ona je veoma opasan presedan, a kao specijalno ustanovljeno pravo ugrožava i načelo sekularizma naše države i kao takvo mora biti odstranjeno iz pravnog sistema Crne Gore.

Stavom 2. istog člana 24. propisano je: (...).

Član 5. osporenog Zakona kojim se mijenjaju čl. 18 – 21. Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, na osnovu kojeg se mijenja član 18. na način da se uvodi knjiga evidentiranih vjerskih zajednica u koju se upisuju postojeće vjerske zajednice i knjiga registrovanih vjerskih zajednica u koju se upisuju novoosnovane vjerske zajednice, dodatno dokazuje da je riječ o diskriminatorском principu u odnosu na vjerske zajednice, što je nedopušteno.

Kada se dodatno uporede uslovi za sticanje pravnog subjektiviteta vjerskih zajednica i mimo neustavnog i diskriminatorског člana 24. stav 1. vjerskih zajednica, sadržani u članu 24. stav 2. u kojem vjerska zajednica za evidentiranje podnosi prijavu, a u članu 21. stav 1. za registraciju zahtjev, to dodatno potvrđuje da je riječ o klasičnoj diskriminaciji. Naime, podnošenje prijave podrazumijeva samo upis u Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica, dok podnošenje zahtjeva za registraciju podrazumijeva postupak i odobrenje državnog organa, što dovodi u pitanje Ustavom garantovana prava i slobode vjerskih zajednica i njihovu jednakost pred zakonom.

Nejednaki uslovi za upis vjerskih zajednica u Knjigu evidencije u odnosu na Knjigu registrovanih vjerskih zajednica, poznati su u međunarodnom pravu, ali samo ukoliko je propisan jasan i legitiman kriterijum za takvo razlikovanje, što u konkretnom nije slučaj.

Iz navedenog proizilazi da su spornim članom 7. u vezi sa članom 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica povrijeđeni:

A. Ustav Crne Gore: član 8. (...), član 9. (...), član 14. stav 2. (...) i član 19. (...);

B. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (...): član 9. (...), član 14. (...) i odredba člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju (...);

C. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima: član 26. (...).

Na naprijed navedeno ukazuje i praksa Evropskog suda za ljudska prava, u slučaju „Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova” (aplikacija br. 45701/99, presuda od 27. marta 2002) u kom je Sud zaključio: (...).

Članom 19. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, (...) je definisano: (...).

Ovim pokrećemo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti predmetnog člana Zakona iz sljedećih nespornih ustavno-pravnih i činjeničnih razloga:

Član 61. za koji je propisano brisanje je sadržao upravo princip ravnopravnosti vjerskih zajednica kako u postupku njihovog registrovanja ili evidentiranja, tako i u odnosu na način sticanja njihovog pravnog subjektiviteta. On je suštinski antipod neustavnim i diskriminatorским odredbama člana 7. u vezi sa članom 5.

Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica. Njime je propisano (...).

Dakle, umjesto da se poštuju ustavne norme o jednakosti svih vjerskih zajednica u Crnoj Gori, brisanjem ovog člana legalizovan je princip njihove diskriminacije.

Član 62. za koji je propisano brisanje je glasio: (...).

U suprotnosti je sa Ustavom Crne Gore brisanje članova 62-64 iz sljedećih razloga: što je članom 78. stav 2. Ustava Crne Gore propisano (...); što je članom 13. Zakona o državnoj imovini („Službeni list Crne Gore”, broj 21/09 i 40/11) propisano (...); što je članom 3. Zakona o zaštiti kulturnih dobara („Službeni list Crne Gore”, br. 49/10 i 40/11) propisano (...); što je Skupština Crne Gore usvojila Rezoluciju povodom 100-godišnjice Podgoričke skupštine („Službeni list Crne Gore”, broj 78/18) u kojoj je pored ostalog konstatovano: (...).

Imajući sve navedeno u vidu, a konstatujući da su imovina i kulturno-istorijska dobra u svojini države Crne Gore, data na korišćenje Crnogorskoj pravoslavnoj crkvi, nakon njenog nelegalnog i nelegitimnog utapanja u Kraljevinu SHS 1918. godine na osnovu isto takve Podgoričke skupštine, imale za posljedicu ukidanje CPC i otimanje imovine i kulturno-istorijskih dobara od strane SPC koja tada nije ni postojala, Država Crna Gora ima legitimno pravo da svoju imovinu i kulturno blago povрати u svoje vlasništvo. Ovo tim prije i tim više što je konstatovano da je bez pravnog osnova upisivano vlasništvo kulturnih dobara Crne Gore u korist SPC.

Uvažavajući sve navedene činjenice, vrlo je značajno da je Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska Komisija) u dokumentu, broj 953/2010, od 21 - 22.6.2019. godine, u vezi sa navedenim odredbama zaključila sljedeće: (...).

Venecijanska komisija je ovim mišljenjem podržala ključno opredjeljenje Vlade da predloženim zakonom svakom građaninu Crne Gore bude garantovana sloboda da, po sopstvenoj savjesti, bude ili ne bude vjernik bilo koje vjeroispovijesti, afirmišući pravo države da zaštiti imovinu i kulturno blago koje pripada svim građanima i da obezbijedi da zakoni Crne Gore jednako važe za sve, na čitavoj teritoriji države.

Na osnovu svega navedenog nedvosmisleno proizilazi zaključak da bi brisanje članova 62 - 64. Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, bilo u suprotnosti sa Ustavom Crne Gore, članom 58. kojim se jemči pravo svojine i članom 78. stavom 2. Ustava u kojem je definisana imperativna norma "država štiti prirodnu i kulturnu baštinu". Ono bi ozbiljno narušilo princip pravde i pravičnosti. Zbog toga bi dalje opstajanje članova 62 - 64. Zakona o slobodi vjeroispovijesti značilo put ka pravdi, stvorilo uslove da se okonča započeta procedura po članu 63. od strane nadležnih organa i time bi se dao značajan doprinos vladavini prava i jednakosti svih lica pred Ustavom i zakonima Crne Gore.

Tražimo od Ustavnog suda da u skladu sa svojom nadležnošću donese naredbu o obustavi izvršenja ovdje osporenih članova predmetnog Zakona, do konačne odluke suda, jer bi njihova primjena legalizovala princip diskriminacije između vjerskih zajednica, a time i diskriminaciju i ukidanje garantovanih sloboda i prava njihovih vjernika, legalizovala protivpravne radnje otuđenja državne imovine i kulturnog blaga Crne Gore u ime i za račun vjerske zajednice koja nema pravni subjektivitet u Crnoj Gori, koja je vjerska zajednica druge države i iz kojih razloga to kulturno blago može biti bespovratno otuđeno. (...)"

2.2. U inicijativi Nevladinog udruženja „Crnogorski zbor”, pored ostalog, navedeno je:

"(...). Ova inicijativa za ocjenu ustavnosti člana 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica („Službeni list Crne Gore”, broj 8/21, od 26.01.2021. godine), odnosno člana 24. Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica („Službeni list Crne Gore”, br. 74/19 i 8/21), podnijeta je iz razloga što se krše odredbe čl. 6, 7, 8, 9, 10, 14, 17, 19. i 46. Ustava Crne Gore, stavovi Venecijanske komisije, odluke Evropskog suda za ljudska prava, Američki zakon o vjerskim slobodama iz 1998. godine koji je međunarodni standard (International Religious Freedom Act of 1998), dokumenti OEBS-a, ministarskog vijeća i to: dokument - Beč (1989), kojim se obavezuje država da osigura efikasnu ravnopravnost između vjernika i onih koji to nijesu; dokument — Bukurešt 1994. kojim se izražava zabrinutost zbog eksploatacije religije u nacionalističke svrhe; dokument — Mاستriht (2003) gdje se upozorava na nasilje i diskriminaciju protiv bilo koje vjerske grupe ili vjernika i koji ukazuju da religija nije samo vjerovanje u Boga, da religija nije jedini osjećaj, već se govori o religiji ili uvjerenju; te član 9. (sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti); član 10. (sloboda izražavanja), član 11. (sloboda okupljanja i udruživanja) i član 14. (zabrana diskriminacije), sadržani u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, zatim,

Deklaracija Ujedinjenih nacija o eliminisanju vjerske netolerancije i diskriminacije iz 1981. godine i međunarodni Pakt o građanskim i političkim pravima.

Član 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona (...), odnosno član 24. Zakona (...) glasi: (...). (...)

(...). Po tom članu u knjigu evidentiranih vjerskih zajednica upisuju se, a samim tim stiču pravni subjektivitet, postojeće vjerske zajednice i to: 1) koje su pravni subjektivitet stekle po ranijim propisima; 2) čiji pravni subjektivitet je prepoznat i priznat od strane državnih organa u pravnom sistemu i koje su djelovale kao pravna lica.

Da se osvrnem na prvi način upisa u knjigu evidentiranih vjerskih zajednica, odnosno sticanja pravnog subjektiviteta i to subjektiviteta na osnovu ranijih propisa. Po Zakonu o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica iz 2019. godine, vjerske zajednice koje su prijavljene i evidentirane kod nadležnog organa uprave u Crnoj Gori u skladu sa Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica („Službeni list SRCG”, broj 9/77) i djeluju u Crnoj Gori na dan stupanja na snagu ovog zakona upisuju se u evidenciju postojećih vjerskih zajednica. Navedeni član je sasvim jasan, sa preciznom odredbom i u skladu sa međunarodnim standardima. Međutim, zakonodavac na prijedlog Vlade (a suštinski SPC) svjesno pravi konfuziju, nejasnu i nepreciznu normu i pominje se samo odredba „pravni subjektivitet stečen po ranijim propisima”, a ne pominje se Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica iz 1977. godine. Ovaj zakon je jedini raniji propis o vjerskim zajednicama u Crnoj Gori, do donošenja Zakona iz 2019. godine. Na osnovu člana 2. zakona iz 1977. godine, vjerska zajednica stiče svojstvo pravnog lica na osnovu prijave i potrebne dokumentacije opštinskom organu uprave nadležnom za unutrašnje poslove. Po podacima MUP-a Crne Gore, a na zahtjev Venecijanske komisije, da se utvrditi da SPC, niti njen bilo koji organizacioni dio, nije u Crnoj Gori registrovan u skladu sa Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica iz 1977. godine. Za dokaz ovih navoda može poslužiti i dokument SPC, odnosno 4 eparhije pod nazivom „Primjedbe na Nacrt Zakona o slobodi vjeroispovijesti iz 2015. godine” gdje se na strani 54. navodi da su „MUP-u Crne Gore 2012. godine podnijeli prijavu o postojanju i djelovanju pravoslavne crkve u Crnoj Gori” i kao dokaz o navedenom navodim paragraf 10. i 17. iz mišljenja Venecijanske komisije od 2015. i 2019. godine na Nacrt Zakona o slobodi vjeroispovijesti i uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica.

Neosporno je da je Srpska crkva stekla pravni subjektivitet u Srbiji po osnovu Zakona o Srpskoj pravoslavnoj crkvi („Službene novine Kraljevine Jugoslavije”, broj 269/1929) iz 1929. godine. U Zakonu o crkvama i vjerskim zajednicama države Srbije („Službeni glasnik RS”, broj 36 od 27.04.2006. godine) u članu 11. Srpskoj pravoslavnoj crkvi priznaje se kontinuitet sa pravnim subjektivitetom na osnovu odluke Narodne Skupštine Knjaževstva Srpskog od 21.05.1836. i Zakona o Srpskoj pravoslavnoj crkvi iz 1929. godine. Istim zakonom u članu 10, priznat je pravni subjektivitet i Rimokatoličkoj crkvi, Slovačkoj evangelističkoj crkvi, Reformatorskoj hrišćanskoj crkvi i Evangelističkoj crkvi i to na osnovu posebnih zakona. Takođe, na osnovu člana 14. tog zakona, priznat je Jevrejskoj zajednici pravni subjektivitet, a na osnovu Zakona o jevrejskoj zajednici u Kraljevini Jugoslaviji („Službene novine Kraljevine Jugoslavije”, broj 301/1929) i u članu 15. Islamskoj zajednici na osnovu Zakona o Islamskoj vjerskoj zajednici Kraljevine Jugoslavije (broj 29/1930).

Da zaključim, pravni subjektivitet SPC u Crnoj Gori, ne može se primati po ranijim propisima (Zakonu o pravnom položaju vjerskih zajednica iz 1977. godine), jer po tada važećem zakonu, odnosno, po tom zakonu — nije podnijela prijavu za upis. Ovo znači da ne ispunjava prvi način naveden u članu 7, odnosno 24. za sticanje pravnog subjektiviteta.

Drugi način upisa u knjigu evidentiranih vjerskih zajednica, odnosno sticanja pravnog subjektiviteta je upis postojećih vjerskih zajednica čiji je pravni subjektivitet prepoznat i priznat od strane državnih organa i što je apsurd nad apsurdima. Postavlja se pitanje koji su to kriterijumi ili uslovi po osnovu kojih državni organi prepoznaju i priznaju pravni subjektivitet jednoj vjerskoj zajednici. Koji je to organ koji treba da prizna pravni subjektivitet, kao i šta se mora podnijeti od dokumentacije da bi jedan organ, i to državni, mogao odlučiti o pravnom subjektivitetu. Niti postojeći zakon, niti podzakonski akti, a ni Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja jedinstvene evidencije vjerskih zajednica („Službeni list Crne Gore”, broj 47/21) od 07.05.2021. godine, niti jednom jedinom odredbom nijesu utvrdili kriterijume za ustanovljenje pravnog subjektiviteta, već je samo navedena formulacija iz člana 7. Zakona o izmjenama i dopunama, odnosno člana 24. Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica.

Primjer koji smo prethodno naveli o Zakonu o crkvama i vjerskim zajednicama države Srbije iz 2006. godine, jasno ukazuje da se pravni subjektivitet neke crkve ili vjerske zajednice može priznati samo na osnovu Zakona, odnosno pozivanjem na Zakon kojim se ustanovljava pravni subjektivitet i drugi uslov je da se to definiše

posebnim članom u Zakonu o crkvama i vjerskim zajednicama. Svaki drugi pristup je neutemeljen, proizvoljan, selektivan i potencijalno, odnosno realno, stvara mogućnost diskriminacije u odnosu na druge crkve i vjerske zajednice.

Sadašnji član 7. Zakona o izmjenama i dopunama, odnosno član 24. Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, sve i da se može primijeniti, a ne može, traži odgovor — koji je to državni organ koji će prepoznati pravni subjektivitet neke vjerske organizacije, koji su to kriterijumi za prepoznavanje.

Po međunarodnim standardima kriterijumi moraju biti pravni i moraju biti definisani zakonom. Od svega toga u važećem zakonu, kao i članu 7. Zakona o izmjenama i dopunama, odnosno članu 24. Zakona o o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, od toga nije ništa definisano ni precizirano pa su otvorena vrata da neko po nalogu, po svom subjektivnom uvjerenju i zloupotrebom prava, prizna pravni subjektivitet nekoj vjerskoj organizaciji, a nekoj ne, što je klasični primjer diskriminacije, odnosno, nejednakog postupanja — samovolje, u jednakim uslovima i okolnostima. Da je navedeno tačno, pokazao sam i na primjeru Zakona o crkvama i vjerskim zajednicama države Srbije iz 2006. godine gdje je pravni subjektivitet utvrđen i definisan zakonom.

Za ukazati je da je i stav 3. člana 7. Zakona o izmjenama i dopunama, odnosno člana 24. Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica suprotan zakonima logike, zdravom razumu i samo je naveden da stvori zabunu, mogućnost tumačenja po sopstvenim ubjedenjima i što je najvažnije — u suprotnosti je sa stavom 1. navedenog člana.

Stav 3. člana 7. Zakona o izmjenama i dopunama, odnosno člana 24. Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica glasi: (...).

Stav 3. ukazuje da je stav 1. člana 7. Zakona o izmjenama i dopunama, odnosno član 24. Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica neprimjenjiv. (...).

Ako je stavom 1. definisano da se u knjigu evidentiranih vjerskih zajednica upisuju vjerske zajednice koje su pravni subjektivitet stekle po ranijim propisima, jezičko tumačenje stava 3. jasno ukazuje da se niti jednoj vjerskoj zajednici ne može priznati pravni subjektivitet po ranijim propisima. Ovo iz razloga što u stavu 3. nije navedeno da se uz prijavu dostavlja i dokaz od strane ovlašćenog lica da je pravni subjektivitet stečen po ranijim propisima, odnosno, da se dostavi akt nadležnog organa kojim je ranije priznat pravni subjektivitet vjerskoj zajednici.

Dostavljanje dokaza (rješenje, odluka...) da je pravni subjektivitet stečen po ranijim propisima ili priznat od državnog je nephodan kod činjenice da se uz prijavu traže podaci o ovlašćenom licu za zastupanje vjerske zajednice, a akt kojim je stečen pravni subjektivitet po ranijim propisima ili prepoznat i priznat pravni subjektivitet od državnih organa, pored ostalih podataka o vjerskoj zajednici, mora sadržati podatke o licu ovlašćenom za zastupanje.

Sve navedeno ukazuje da predlagračima nije bitno da li su odredbe zakona ustavne, u skladu sa međunarodnim standardima (...).

Prilikom izmjena i dopuna Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica predlagrača su naveli da se izmjenama iskazuje poštovanje istorijskog trajanja i pravnog subjektiviteta postojećih vjerskih zajednica. Da su ovi navodi neutemeljeni, jasno govori i podatak da ako se htjelo iskazati poštovanje istorijskog trajanja i pravnog subjektiviteta postojećih vjerskih zajednica, onda je trebalo postupiti kako je to definisano Zakonom o crkvama i vjerskim zajednicama države Srbije iz 2006. godine, gdje je taksativno navedeno kojim crkvama i vjerskim zajednicama se priznaje pravni subjektivitet i po kojem aktu — zakonu. Ovim putem, data je zakonska mogućnost da se favorizuje samo jedna crkva i to Srpska pravoslavna crkva (...). (...) Dakle, po pozitivnim propisima Crne Gore, da bi neki subjekt imao svojstvo pravnog lica mora se registrovati kod nadležnog organa (privredni subjekti u CRPS, nevladin sektor kod nadležnog Ministarstva uprave i sl.). Jedino je po članu 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona, odnosno članu 24. Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica data mogućnost državnom organu, a ne znamo kojem, da prepozna pravni subjektivitet, odnosno pravni subjektivitet se priznaje na osnovu ranije stečenog subjektiviteta, a bez dokaza da je taj subjektivitet stečen, niti se prijavom o postojanju pravnog subjektiviteta taj dokaz traži. Dakle, navedeni član je unijet u Zakon da bi se Srpskoj crkvi u Crnoj Gori priznao pravni subjektivitet bez obzira da li ispunjava uslove za to ili ne. Sve ostale vjerske organizacije — njih 15-ak, su ili evidentirane po ranijim propisima ili registrovane kao novoosnovane organizacije.

Po članu 6. Ustava Crne Gore, prava i slobode su nepovredivi, po članu 7. Ustava zabranjeno je izazivanje ili podsticanje mržnje ili nepovjerljivosti, a po članu 9. zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija. Prema Crnogorskoj pravoslavnoj crkvi i još 15-ak uredno evidentiranih vjerskih organizacija, učinjena je diskriminacija. Naime, Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama usvojen je po hitnom postupku, bez javne rasprave, nije dostavljen SPC i još 15-ak vjerskih organizacija da se izjasne o Nacrtu tog zakona, nije dostavljen Venecijanskoj komisiji, niti stručnim organizacijama i pojedincima u Crnoj Gori, niti Zaštitniku ljudskih prava — Ombudsmanu. Takođe, zakonodavni odbor Skupštine Crne Gore je odbio da se na odbor pozove Crnogorska pravoslavna crkva radi izjašnjenja o Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica. (...).

Opšta deklaracija UN o pravima čovjeka iz 1948. godine, je prvi međunarodni akt koji razrađuje zabranu diskriminacije. U članu 2. stoji: (...). Dalje, u članu 7. se navodi: (...).

Po članu 26. Međunarodnog Pakta o građanskim i političkim pravima (...).

Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni list Crne Gore”, br. 46/10, 40/11, 18/14 i 42/17) u članu 17.a (...).

Smatram da se daljom primjenom člana 7. Zakona o izmjenama i dopunama, odnosno člana 24. Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica nanosi neotklonjiva šteta vjerskim zajednicama koje su i po prethodnom, odnosno, važećem zakonu uredno evidentirane, odnosno registrovane u odnosu na SPC. Već je nastala šteta, jer su sve vjerske organizacije postavljene u neravnopravan položaj u odnosu na SPC, omogućeno je samovoljom, protivno zakonu i ustavu da državni organi bez jasno definisanih uslova i kriterijuma navijački pristrasno odlučuju o pravnom subjektivitetu vjerske zajednice (...).”

3. Ustavni sud je, saglasno odredbama člana 50. Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore¹, radi racionalnosti i vođenja jedinstvenog postupka i odlučivanja, spojio podneske, jer se predlogom i inicijativama osporavaju iste odredbe, odnosno postupak donošenja Zakona.

4. U odgovoru Skupštine Crne Gore na navode sadržane u predlogu kojim je pokrenut postupak za ocjenu ustavnosti Zakona, pored ostalog, navedeno je:

"(...). Smatramo da nema osnova za prihvatanje navedenog predloga pet poslanika iz sljedećih razloga:

Podnesenim predlogom se ne osporava ustavnost odredbi predmetnog zakona, već se isključivo osporava njegova formalna ustavnost - postojanje kvoruma za početak sjednice, kvoruma za utvrđivanje dnevnog reda i kvoruma za odlučivanje, a koji je propisan odredbama člana 90. Poslovnika Skupštine Crne Gore.

Na sjednici Prvog vanrednog zasijedanja u 2021. godini, nakon što je usvojen Zapisnik sa prethodne sjednice, poslanik Filip Adžić, sa izborne liste „Dr Dritan Abazović — Crno na bijelo — Dr Srđan Pavičević — (Građanski pokret URA, Stranka pravde i pomirenja, Grupa birača CIVIS i nezavisni intelektualci) - Građani" podnio je ostavku na funkciju poslanika u Skupštini Crne Gore.

Saglasno članu 81. stav 1. tačka 1. Ustava Crne Gore poslaniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je biran podnošenjem ostavke.

Analogno navedenom Skupština je konstatovala prestanak mandata poslaniku Filipu Adžiću, nakon čega je predsjednik Skupštine odredio pauzu u radu sjednice do pribavljanja Izvještaja Državne izborne komisije o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta.

Generalni sekretar Skupštine je istoga dana — 28. decembra 2020. godine, aktom, broj: 00-74/20-42/1, obavijestio Državnu izbornu komisiju - predsjednika, Aleksu Ivanovića, da je Skupština 27. saziva, na sjednici održanoj dana 28. decembra 2020. godine, konstatovala prestanak mandata poslaniku Filipu Adžiću sa Izborne liste „Dr Dritan Abazović — Crno na bijelo — Dr Srđan Pavičević — (Građanski pokret URA, Stranka pravde i pomirenja, Grupa birača CIVIS i nezavisni intelektualci) — Građani", radi sprovođenja postupka za popunu upražnjenog poslaničkog mandata.

¹ „Službeni list Crne Gore”, br. 7/16 i 95/23.

Odredbama člana 104. st. 1. i 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika propisano je: (...).

Odredbama stava 8. istog člana propisana je (...).

Kandidatkinja Suada Zoronjić, kao nesporno sljedeća po redosljedu na Izornoj listi „Dr Dritan Abazović — Crno na bijelo — Dr Srđan Pavićević — (Građanski pokret URA, Stranka pravde i pomirenja, Grupa birača CIVIS i nezavisni intelektualci) — Građani“, istog dana dostavila je Državnoj izbornoj komisiji pisanu saglasnost da prihvata mandat.

Zakonom o izboru odbornika i poslanika, u članu 32, propisana obaveza Državne izborne komisije odnosi se isključivo na podnošenje Izvještaja Skupštini Crne Gore o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta.

Dakle, u pitanju je samo uobičajena forma izvještaja Državne izborne komisije kojom se konstatuje kao nesporna činjenica da upražnjeni poslanički mandat pripada narednom kandidatu prema redosljedu konstituenata liste kojoj pripada — u konkretnom slučaju gospođi Suadi Zoronjić.

Međutim, aktom, broj 925, od 28. decembra 2020. godine, Državna izborna komisija - predsjednik, Aleksa Ivanović, obavijestila je Skupštinu Crne Gore — predsjednika Aleksu Bečića da: „*Državna izborna komisija nije u mogućnosti da dostavi izvještaj o popuni poslaničkog mandata iz razloga što predlog nije dobio potrebnu većinu članova Državne izborne komisije. Naime, za popunu poslaničkog mandata izjasnili su se četiri člana Komisije, pet protiv, jedan uzdržan, dok jedan član Komisije nije dostavio odgovor.*“

Postupajući na navedeni način Državna izborna komisija, koja samo tehnički obavještava Skupštinu ko je sljedeći kandidat na listi, prvi put u istoriji višepartizma preglasavanjem i nedostavljanjem tehničkog izvještaja pokušala je blokirati Skupštinu i sistem u cjelini, suspendujući Ustav i Zakon o izboru odbornika i poslanika.

Međutim, to što je Državna izborna komisija obavijestila predsjednika Skupštine da nije u mogućnosti da dostavi izvještaj o tome ko je naredni kandidat na izbornoj listi „Crno na bijelo“, jer joj pet članova Državne izborne komisije iz reda opozicije isto ne dozvoljavaju, ni u kom vidu ne može da dovede na Ustavu, Zakonu i izbornoj volji građana zasnovano pravo kandidatkinje Suade Zoronjić za započinjanje poslaničkog mandata koji joj po zakonu pripada.

Samo parlament ima pravo i dužnost da konstatuje početak mandata poslaniku koji je naredni na izbornoj listi i želi da obavlja funkciju poslanika. Dakle, ni Skupština o tome ne može da glasa, već samo konstatuje, jer to pravo proizilazi iz izborne volje građana, konačnih rezultata izbora i broja mandata koje su ostvarile pojedine izborne liste.

Imajući u vidu da je Državna izborna komisija zvanično obavijestila Skupštinu da nije u mogućnosti da izvrši zakonom utvrđenu obavezu i Skupštini dostavi Izvještaj o tome ko je naredni kandidat na izbornoj listi „Crno na bijelo“, Skupština je na predmetnoj sjednici ispoštovala Ustav i zakon i u skladu sa svojim ovlaštenjima, u svemu saglasno članu 104. Zakona o izboru odbornika i poslanika, nakon nesporno utvrđene činjenice da je Suada Zoronjić sljedeći kandidat po redosljedu na izbornoj listi „Crno na bijelo“, konstatovala početak njenog poslaničkog mandata sa danom 28. decembar 2020. godine. Nakon konstatacije mandata, Skupština je nastavila rad po utvrđenom dnevnom redu i u skladu sa procedurom propisanom Poslovníkom Skupštine i svojim nadležnostima donijela osporeni zakon.

U suprotnom, svrha biračkog prava i samih izbora ne bi bila ostvarena jer volja građana ne bi bila ispoštovana, iako suverenost pripada građanima.

Sa druge strane, akt konstatacije prestanka mandata i akt konstatacije - potvrđivanja mandata novoizabranom poslaniku, doneseni od strane Skupštine Crne Gore su upravni akti, u smislu člana 2. Zakona o upravnom sporu, jer se tim aktima Skupština u vršenju javno-pravnih ovlaštenja izjašnjava o određenom pravu poslanika kao fizičkog lica.

Kako su akt konstatacije prestanka mandata i akt konstatacije početka mandata novoizabranom poslaniku, pojedinačni upravni akti, o njihovoj zakonitosti odlučuje Upravni sud.

Takođe, saglasno već uspostavljenoj sudskoj praksi u Crnoj Gori nije potrebna većina u Skupštini za konstatovanje početka mandata novoizabranom odborniku, odnosno poslaniku, dakle kvorum je irelevantan, jer se radi o pravnoj posljedici koja je nastupila po zakonu i u odnosu na koju se samo konstatuje da je nastupila.

Samim tim, Ustavni sud nije nadležan da odlučuje o zakonitosti pojedinačnog upravnog akta Skupštine Crne Gore: o konstataciji prestanka mandata poslaniku Filipu Adžiću, odnosno o konstataciji početka mandata poslanici Suadi Zoronjić.

Na osnovu svega izloženog nedvosmisleno proizilazi:

- da je kvorum za početak rada sjednice Skupštine sazvane za dan 28. decembar 2020. godine, na čijem dnevnom redu se nalazio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i

pravnom položaju vjerskih zajednica, postojao i da je utvrđen u svemu u skladu sa odredbama člana 90. Poslovnika Skupštine Crne Gore;

- da je Skupština Crne Gore na navedenoj sjednici u svemu, saglasno članu 87. stav 1. tačka 1. Ustava Crne Gore i članu 101. stav 1. tačka 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika, konstatovala prestanak mandata poslaniku Filipu Adžiću zbog podnesene ostavke;

- da je Skupština Crne Gore na navedenoj sjednici, u skladu sa svojim ovlaštenjima, u svemu saglasno članu 104. Zakona o izboru odbornika i poslanika, konstatovala početak poslaničkog mandata Suadi Zoronjić, počev od dana 28. decembra 2020. godine, kao nesporno sljedećem kandidatu po redosljedu na Izornoj listi „Crno na bijelo“;

- da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, osporen predlogom pet poslanika, donešen na sjednici Skupštine Crne Gore na kojoj je postojao kvorum za početak sjednice, usvajanje zapisnika, utvrđivanje dnevnog reda i odlučivanje, pri čemu su ispoštovane ustavne i poslovničke odredbe, kao i drugi pozitivni propisi države Crne Gore.

Na osnovu prethodno navedenog, mišljenja smo da nema osnova za prihvatanje Predloga za ocjenu ustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica („Službeni list Crne Gore“, broj 8/2021), koji je podnesen od strane pet poslanika parlamentarne opozicije u Skupštini Crne Gore, pa predlažemo da Ustavni sud Crne Gore odbije ovaj predlog.“

5. U mišljenju Vlade Crne Gore o navodima sadržanim u inicijativi Nevladinog udruženja „Crna Gora Internacional“, pored ostalog, navedeno je:

“(…) Smatramo da je Inicijativa neosnovana.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica („Službeni list Crne Gore“, broj 8/21), koji je Skupština Crne Gore donijela 29. decembra 2020. godine, a ponovo izglasala 20. januara 2021. godine, donijet je u skladu sa ovlaštenjima i procedurom propisanim Ustavom Crne Gore i Poslovníkom Skupštine Crne Gore.

Donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica imalo je za cilj da se u oblasti vjerskih prava i sloboda uspostavi vladavina prava i da se Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica usaglasa sa Ustavom Crne Gore i prihvaćenim međunarodnim konvencijama. Naime, po ocjenama najšire stručne javnosti, Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica sadržao je brojne odredbe diskriminatornog karaktera i nije bio usaglašen sa Mišljenjem Venecijanske komisije, broj 953/2019, od 21 - 22. juna 2019. godine. Zato je izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica uspostavljen pravni okvir koji je u skladu sa međunarodnim standardima iz oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i sa jedinstvenim pravnim poretkom Crne Gore, ali su uvažene i društvene i vjerske karakteristike Crne Gore.

Članom 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica izvršena je izmjena čl. 23. i 24. Zakona, tako što je navedenim izmjenama iskazano poštovanje pravnog subjektiviteta postojećih vjerskih zajednica u Crnoj Gori na isti način na koji je to učinjeno u svim modernim evropskim državama. Crna Gora se i na ovaj način potvrđuje kao moderna demokratska i pravna država, koju krasi multikonfesionalnost i multikulturalnost, čemu bitno doprinose upravo postojeće vjerske zajednice.

Odredba iz člana 23. izmijenjena u pogledu nomotehničkog usaglašavanja izraza i pojmova koji se upotrebljavaju u Zakonu. (...). Ova odredba u potpunosti je u skladu sa ustavnom zabranom svakog oblika diskriminacije, kao i sa ustavnom garancijom ravnopravnosti vjerskih zajednica, kao i sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava koji zabranjuju diskriminaciju vjerskih zajednica u pogledu njihovog sjedišta ili činjenice da se njihov vjerski centar nalazi van granica države u kojoj vjerske zajednice postoje i djeluju.

Odredbom iz člana 24. definisane su postojeće vjerske zajednice i elementi prijave za upis ovih vjerskih zajednica u Jedinstvenu evidenciju. Ova odredba je u potpunosti u skladu sa Ustavom Crne Gore jer se njome ne pravi razlika između postojećih vjerskih zajednica. Imajući u vidu da su Zakonom propisana prava vjerskih zajednica garantovana postojećim i novoosnovanim vjerskim zajednicama u jednakom obimu i bez bilo kakvog

razlikovanja među njima, to je odredba iz člana 24. u skladu sa opštim principom zabrane diskriminacije i u skladu sa posebnom ustavnom garancijom ravnopravnosti vjerskih zajednica.

Samo propisivanje o postojećim vjerskim zajednicama odredbom iz člana 24. u skladu je sa Ustavom Crne Gore i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Brojna evropska zakonodavstva poznaju institut tradicionalnih vjerskih zajednica. U skladu sa tim je i konkretna zakonska upotreba termina i pojma „postojeće vjerske zajednice”, uz napomenu da pojam „postojeće vjerske zajednice” doprinosi izbjegavanju osjećaja diskriminisanosti i nije nepoznat u evropskom zakonodavstvu.

Odredba iz člana 24. u skladu je sa stavovima Evropskog suda za ljudska prava čije odluke su obavezujuće za Crnu Goru, shodno čl. 19. i 46. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U jednoj od naročito citiranih presuda, čiji su navodi inkorporisani upravo u tekst odredbe iz člana 24. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, Evropski sud za ljudska prava je zauzeo stav da se vjerske zajednice koje imaju direktnu i aktivnu ulogu u javnom životu mogu smatrati pravnim licima budući da su već učestvovala u pravnom životu i kao takve bile posredno priznate od strane javnih vlasti. Evropski sud za ljudska prava je ovu odluku donio polazeći od konstatacije da je konkretna vjerska zajednica „osnovana mnogo prije stvaranja države i da je sticala imovinu vjekovima, te da nije bilo moguće da registruje svoje konkretno pravo sve do polovine 20. vijeka”.

Polazeći od navedene i ostalih odluka Evropskog suda za ljudska prava, kao i od stavova Komiteta UN za ljudska prava, Venecijanska komisija i OEBS su usvojili Zajedničke smjernice o pravnom statusu religijskih i vjerskih zajednica, u kojima se navodi sljedeće:

„Nacionalno pravo poznaje mnoštvo različitih pojmova kojima se označava pravno lice i može primijeniti niz pravnih tehnika kako bi obezbijedilo da religijske ili vjerske zajednice mogu djelovati kao pravna lica u pravnom poretku” (par. 17).

„Što se tiče organizovanja vjerskih zajednica, odbijanje da im se prizna pravni subjektivitet predstavlja kršenje prava na slobodu vjeroispovijesti iz člana 9. Evropske povelje o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, jednako u smislu pojedinačnog i kolektivnog vršenja ovog prava” (par. 18).

„Postoje brojni načini da se religijskim ili vjerskim zajednicama, koje to žele, omogući zahtijevanje priznanja pravne sposobnosti, tj. pravnog subjektiviteta. U zavisnosti od konkretne države, vjerskim zajednicama su dostupni različiti oblici pravne ličnosti, kao što su tzv. trustovi, korporacije, udruženja i fondacije, kao i različiti sui generis tipovi pravne sposobnosti specifični za religijske ili vjerske zajednice” (par. 22).

„Bez obzira na to koji se sistem koristi za regulisanje sticanja pravnog subjektiviteta i posebne termine kojima se označava pravni subjektivitet religijskih ili vjerskih zajednica, nacionalni zakon iz ove oblasti mora biti u skladu sa međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i OEBS-ovim preporukama” (par. 23).

„U slučajevima donošenja novih zakona kojima se reguliše postupak registracije vjerskih zajednica, mora se posebno voditi računa o pravima već postojećih zajednica” (par. 36).

Imajući u vidu prethodno navedeno, nema sumnje da su odredbe člana 7. i sa njima povezane odredbe člana 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica u skladu sa Ustavom Crne Gore.

Članom 19. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica izvršeno je brisanje čl. 61, 62, 63. i 64. Zakona. Raspravljati o ustavnosti odredbe iz člana 19. je gotovo bespredmetno budući da je riječ o odredbi koja predstavlja uobičajenu zakonodavnu tehniku kojom Skupština Crne Gore vrši nadležnost propisanu članom 82. st. 1. i 2. Ustava Crne Gore (donosi zakone).

Odredbama iz člana 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica propisuje se način sprovođenja ovog Zakona, kojim se obezbjeđuju pravna sigurnost i poštovanje ranije stečenih prava vjerskih zajednica i kojim se eliminiše svaki oblik diskriminacije među vjerskim zajednicama.

Imajući u vidu sve navedeno, Vlada je mišljenja da se odredbama čl. 5, 7. i 19. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica („Službeni list Crne Gore”, broj 8/21) ne narušava nijedno od Ustavom utvrđenih načela, iz kog razloga smatramo da ne treba prihvatiti Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 5, 7. i 19. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, koju je podnijela NVO „Montenegro International” iz Podgorice.”

6. Osporenim odredbama čl. 5, 7. i 19. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica izvršene su izmjene odredaba Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica („Službeni list Crne Gore”, broj 74/19), na način što je propisano:

Član 5.

Čl. 18. do 21. mijenjaju se i glase:

„Član 18.

Vjerska zajednica koja je u skladu sa ovim zakonom upisana u Jedinственu evidenciju vjerskih zajednica (u daljem tekstu: Jedinственa evidencija) kao evidentirana ili kao registrovana vjerska zajednica ima svojstvo pravnog lica.

Jedinственu evidenciju čine:

- knjiga evidentiranih vjerskih zajednica u koju se upisuju postojeće vjerske zajednice (u daljem tekstu: Knjiga evidentiranih vjerskih zajednica), i

- knjiga registrovanih vjerskih zajednica u koju se upisuju novoosnovane vjerske zajednice (u daljem tekstu: Knjiga registrovanih vjerskih zajednica).

Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica i Knjigu registrovanih vjerskih zajednica čine baze podataka i zbirke dokumenata.

Sadržaj i način vođenja Jedinственe evidencije, kao javne evidencije, propisuje Ministarstvo.

Član 19.

Vjerska zajednica, odnosno dio vjerske zajednice čiji je vjerski centar u inostranstvu slobodno odlučuje o tome da li će zahtijevati upis u Jedinственu evidenciju.

Vjerska zajednica, odnosno dio vjerske zajednice čiji je vjerski centar u inostranstvu, koja nije upisana u Jedinственu evidenciju dužna je da djeluje u okviru jedinstvenog pravnog poretka Crne Gore.

Član 20.

Vjerska zajednica može biti upisana u Knjigu registrovanih vjerskih zajednica ako ima najmanje tri punoljetna vjernika koji su cmogorski državljani i imaju prebivalište u Crnoj Gori ili državljani druge države ili lica bez državljanstva koji imaju odobren stalni boravak u Crnoj Gori, u skladu sa zakonom.

Član 21.

Zahtjev za upis vjerske zajednice u Knjigu registrovanih vjerskih zajednica, podnosi lice ovlašćeno za zastupanje vjerske zajednice.

Zahtjev iz stava 1. ovog člana sadrži:

1) 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 ili evidentirane vjerske zajednice;

2) sjedište i adresu vjerske zajednice u Crnoj Gori.

Uz zahtjev iz stava 1. ovog člana, prilažu se:

- odluka o osnivanju sa podacima o licima iz člana 20. ovog zakona (lično ime, dokazi o državljanstvu i prebivalištu, odnosno stalnom boravku za stranca), sa njihovim svojeručnim potpisima;

- podaci o licu ovlašćenom za zastupanje vjerske zajednice (lično ime, dokazi o državljanstvu i prebivalištu, odnosno stalnom boravku za stranca), sa njegovim svojeručnim potpisom.

U slučaju da više vjerskih zajednica tvrdi da imaju pravo na korišćenje istog ili sličnog naziva, odnosno da više lica tvrdi da su ovlašćena da zastupaju vjersku zajednicu ili da vjerska zajednica osporava ovlašćenje određenom licu da je zastupa, Ministarstvo o tome odlučuje u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak.”

Član 7.

Čl. 23. i 24. mijenjaju se i glase:

„Član 23.

Organizacioni dio vjerske zajednice koji djeluje u Crnoj Gori, čiji je vjerski centar u inostranstvu, koji do sada nije bio prijavljen, odnosno registrovan kod nadležnog organa državne uprave u Crnoj Gori, uz zahtjev iz

člana 21 ovog zakona, prilaže i odluku nadležnog organa te vjerske zajednice za upis u Knjigu registrovanih vjerskih zajednica.

Član 24.²

U Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica upisuju se postojeće vjerske zajednice koje su pravni subjektivitet stekle po ranijim propisima, odnosno čiji je pravni subjektivitet prepoznat i priznat od strane državnih organa u pravnom sistemu i koje su djelovale kao pravna lica.

Prijavu za upis u Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica podnosi ovlašćeno lice vjerske zajednice.

Prijava iz stava 2. ovog člana sadrži naziv, sjedište i adresu vjerske zajednice, kao i podatke o licu ovlašćenom za zastupanje vjerske zajednice, sa njegovim svojeručnim potpisom.”

Član 19.

Čl. 61, 62, 63. i 64 brišu se.

7. Ustavni sud je, nakon razmatranja postupka donošenja osporenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, kao i sadržine osporenih odredaba čl. 5, 7. i 19. tog Zakona, utvrdio: da su ispunjeni uslovi da se odbije predlog za utvrđivanje neustavnosti Zakona; da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba Zakona i da su se stekli uslovi za odbacivanje zahtjeva za obustavu izvršenja osporenih odredaba Zakona, odnosno radnji preduzetih na osnovu osporenih odredaba člana 7. Zakona.

8. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

„DIO PRVI OSNOVNE ODREDBE

Država

Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Suverenost

Član 2. st. 2. i 3.

Građanin vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Ne može se uspostaviti niti priznati vlast koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima, u skladu sa zakonom.

Ljudska prava i slobode

Član 6.

Crna Gora jemči i štiti prava i slobode.

Prava i slobode su nepovredivi.

Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih.

Zabrana diskriminacije

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Pravni poredak

² S obzirom na to da su podnosioci inicijative osporili odrebu člana 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica samo u dijelu u kojem je izmijenjena odredba člana 24. osnovnog teksta Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, Ustavni sud je radi bolje preglednosti osporenu izmijenjenu odrebu člana 24. Zakona označio crnom (bold) bojom.

Član 9.

Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Podjela vlasti

Član 11. st. 1, 2. i 3.

Vlast je uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Odvojenost vjerskih zajednica od države

Član 14.

Vjerske zajednice odvojene su od države.

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

Zakonodavstvo

Član 16. tač. 1. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

- 1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 2) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

DIO DRUGI

LJUDSKA PRAVA I SLOBODE

1. ZAJEDNIČKE ODREDBE

Osnov i jednakost

Član 17.

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.

3. POLITIČKA PRAVA I SLOBODE

Član 46.

Svakome se jemči pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti, kao i pravo da promijeni vjeru ili uvjerenje i slobodu da, sam ili u zajednici sa drugima, javno ili privatno, ispoljava vjeru ili uvjerenje molitvom, propovijedima, običajima ili obredom.

Niko nije obavezan da se izjašnjava o svojim vjerskim i drugim uvjerenjima.

Sloboda ispoljavanja vjerskih uvjerenja može se ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite života i zdravlja ljudi, javnog reda i mira, kao i ostalih prava zajemčenih Ustavom.

DIO TREĆI

UREĐENJE VLASTI

1. SKUPŠTINA CRNE GORE

Nadležnost

Član 82. tačka 2.

Skupština:

- 2) donosi zakone.

Sastav Skupštine

Član 83.

Skupštinu čine poslanici koji se biraju neposredno, na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava i tajnim glasanjem.

Skupština ima 81 poslanika.

Prava i dužnosti poslanika

Član 85. stav 1.

Poslanik se opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju.

Zasijedanje Skupštine

Član 90. stav 1.

Skupština radi na redovnim i vanrednim zasijedanjima.

Odlučivanje

Član 91. st. 1, 3. i 4.

Skupština odlučuje većinom glasova prisutnih poslanika na sjednici kojoj prisustvuje više od polovine svih poslanika, ako Ustavom nije drukčije određeno.

Skupština odlučuje dvotrećinskom većinom glasova svih poslanika o zakonima kojima se uređuje izborni sistem i imovinska prava stranaca.

U prvom glasanju dvotrećinskom većinom i u drugom glasanju većinom svih poslanika najranije nakon tri mjeseca, Skupština odlučuje o zakonima kojima se uređuje način ostvarivanja stečenih manjinskih prava i upotreba jedinica Vojske u međunarodnim snagama.

Predlaganje zakona i drugih akata

Član 93. st. 1. i 2.

Pravo predlaganja zakona i drugih akata imaju Vlada i poslanik.

Pravo predlaganja zakona ima i šest hiljada birača, preko poslanika koga ovlaste.

Proglašavanje zakona

Član 94.

Predsjednik Crne Gore je dužan da proglasi zakon u roku od sedam dana od dana usvajanja zakona, odnosno u roku od tri dana ako je zakon usvojen po hitnom postupku ili da zakon vrati Skupštini na ponovno odlučivanje.

Predsjednik Crne Gore dužan je da proglasi ponovno izglasani zakon.

2. PREDsjedNIK CRNE GORE

Nadležnost

Član 95. tačka 3.

Predsjednik Crne Gore:

3) ukazom proglašava zakone.

DIO PETI

USTAVNOST I ZAKONITOST

Saglasnost pravnih propisa

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Nadležnost

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Amandmana I do XVI na Ustav Crne Gore („Službeni list Crne Gore”, broj 38/13):

„AMANDMAN IV

Većinom glasova svih poslanika Skupština donosi zakone kojima se uređuju: način ostvarivanja sloboda i prava građana, crnogorsko državljanstvo, referendum, materijalne obaveze građana, državni simboli i upotreba i korišćenje državnih simbola, odbrana i bezbjednost, vojska, osnivanje, spajanje i ukidanje opština; proglašava ratno i vanredno stanje; donosi prostorni plan; donosi poslovnik Skupštine; odlučuje o raspisivanju državnog referenduma; odlučuje o skraćanju mandata; odlučuje o razrješenju predsjednika Crne Gore; bira i razrješava predsjednika i članove Vlade i odlučuje o povjerenju Vladi; imenuje i razrješava zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

U prvom glasanju dvotrećinskom većinom i u drugom glasanju tročetinskom većinom svih poslanika najranije nakon mjesec dana, Skupština bira i razrješava sudije Ustavnog suda, vrhovnog državnog tužioca i četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika.

U prvom glasanju Skupština bira vrhovnog državnog tužioca na predlog Tužilačkog savjeta. Ako predloženi kandidat ne dobije potrebnu većinu, Skupština u drugom glasanju bira vrhovnog državnog tužioca iz reda svih kandidata koji ispunjavaju zakonske uslove.

Ovim amandmanom zamjenjuju se stav 2. člana 91. i dopunjava član 91. Ustava Crne Gore.”

Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima³:

„Član 2.

Svakom pripadaju sva prava i slobode proglašene u ovoj Deklaraciji bez ikakvih razlika u pogledu rase, boje, pola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugih okolnosti. Dalje, neće se praviti nikakva razlika na osnovu političkog, pravnog ili međunarodnog statusa zemlje ili teritorije kojoj neko lice pripada, bilo da je ona nezavisna, pod starateljstvom, nesamoupravna, ili da joj je suverenost na ma koji drugi način ograničena.

Član 7.

Svi su pred zakonom jednaki i imaju pravo na podjednaku zaštitu zakona bez ikakve razlike. Svi imaju pravo na jednaku zaštitu protiv bilo kakve diskriminacije kojom se krši ova Deklaracija i protiv svakog podsticanja na ovakvu diskriminaciju.

Član 18.

Svako ima pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti; ovo pravo uključuje slobodu promjene vjeroispovijesti ili uvjerenja i slobodu da čovjek sam ili u zajednici s drugima, javno ili privatno, ispoljava svoju vjeru ili uvjerenje podučavanjem, običajima, molitvom i obredom.”

Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima („Službeni list SFRJ“, broj 7/71)⁴:

„TREĆI DIO

Član 18.

1. Svako lice ima pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti. Ovo pravo podrazumijeva slobodu ispovijedanja i primanja vjere ili ubjedenja po svom nahođenju, kao i slobodu da tu vjeru ili ubjedenje ispoljava pojedinačno ili zajedno sa drugima, kako javno tako i privatno, kroz kult, vršenje vjerskih i ritualnih obreda i vjeronauku.

2. Niko ne može biti predmet prinude kojom bi se kršila sloboda njegovog ispovijedanja ili primanja vjere ili ubjedenja po njegovom nahođenju.

3. Sloboda ispoljavanja vjere ili ubjedenja može biti predmet samo onih ograničenja koja predviđa zakon a koja su nužna radi zaštite javne bezbjednosti, reda, zdravlja ili morala, ili pak osnovnih prava i sloboda drugih lica.

4. Države članice ovog pakta obavezuju se da poštuju slobodu roditelja, a u datom slučaju zakonitih staratelja, da obezbijede svojoj djeci ono vjersko i moralno obrazovanje koje je u skladu sa njihovim sopstvenim ubjedenjima.

Član 26.

Sva su lica jednaka pred zakonom i imaju pravo bez ikakve diskriminacije na podjednaku zaštitu zakona. U tom smislu, zakon mora da zabranjuje svaku diskriminaciju i da obezbijedi svim licima podjednaku i uspješnu zaštitu protiv svake diskriminacije, naročito u pogledu rase, boje, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog ubjedenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovnog stanja, rođenja ili svakog drugog stanja.”

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG - Međunarodni ugovori“, br. 9/03. i 5/05):

„DIO I

PRAVA I SLOBODE

Član 9.

Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti

³ Usvojena posebnom rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 10. decembra 1948. godine.

⁴ *International Covenant on Civil and Political Rights ICCPR*, usvojen od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 19. septembra 1966. godine i stupio na snagu 23. marta 1976. godine.

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 sa drugima, javno ili privatno, ispoljava vjeru ili uvjerenje molitvom, propovijedanjem, običajima i obredom.

2. Sloboda ispovijedanja vjere ili uvjerenja 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.

Zabrana diskriminacije

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.”

Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju:

„Član 1.

Opšta zabrana diskriminacije

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.”

Povelje Evropske unije o osnovnim pravima⁵:

„GLAVA II. SLOBODE

Član 10. stav 1.

Sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti

1. Svako ima pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti. Ovo pravo uključuje slobodu promjene vjeroispovijesti ili uvjerenja te slobodu, pojedinačno ili u zajednici s drugima, javno ili privatno, iskazivanja vjeroispovijesti ili uvjerenja molitvom, propovijedanjem, običajima i obredima.

GLAVA III. JEDNAKOST

Član 20.

Jednakost pred zakonom

Svi su pred zakonom jednaki.

Član 21. stav 1.

Nediskriminacija

1. Zabranjuje se svaka diskriminacija na bilo kojoj osnovi kao što je pol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno porijeklo, genetske osobine, jezik, religija ili uvjerenje, političko ili bilo kakvo drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, dob ili polna orijentacija.”

9. Ustavni sud je u ovom predmetu utvrdio sljedeće činjenice:

- da je Državna izborna komisija, na sjednici od 14. avgusta 2020. godine, utvrdila *Zbirnu izbornu listu za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore na izborima koji će se održati 30. avgusta 2020. godine*⁶ i za Izbornu listu „Dr Ditan Abazović - Crno na bijelo - dr Srđan

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>. Gore navedeni tekst preuzima i prilagodava tekst Povelje proglašen 7. decembra 2000. godine i zamijenjuje taj tekst od datuma stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona. Sačinjeno u Strazburu, 12. decembra 2007. godine.

⁶ <https://dik.co.me/zbirna-izborna-lista-za-izbor-poslanika-u-skupstinu-crne-gore-3/>

Pavičević - (Građanski pokret URA, Stranka pravde i pomirenja, Grupe birača CIVIS i nezavisni intelektualci) - Građani!" utvrdila sljedeći redosljed kandidata za poslanike ispred te liste: 1. dr Dritan Abazović; 2. Miloš Konatar; 3. mr Božena Jelušić; 4. dr Srđan Pavičević; 5. Filip Adžić; 6. mr Suada Zoronjić; (...) i 81. Zoran Mikić;

- da je Državna izborna komisija, dana 14. septembra 2020. godine, podnijela Skupštini Crne Gore Izvještaj o rezultatima za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore, broj: 760;

- da su u navedenom Izvještaju o rezultatima za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore utvrđeni brojevi mandata koje su dobile pojedine izborne liste koje su učestvovala na izborima za poslanike u Skupštini Crne Gore, održanim 30. avgusta 2020. godine (tačka VI Izvještaja) i da su utvrđeni mandati, saglasno odredbi člana 96. Zakona o izboru odbornika i poslanika dodijeljeni kandidatima prema redosljedu na izbornoj listi i to: „Socijaldemokrate - Ivan Brajović - Mi odlučujemo DOSLJEDNO" (Ivan Brajović, dr Damir Šehović i mr Boris Mugoša); „Bošnjačka stranka - Ispravno - Rafet Husović" (Ervin Ibrahimović, Amer Smailović i Kenana Strujić Harbić); „SDP - JAKA CRNA GORA!" (Doc. dr Draginja Vuksanović Stanković i mr Raško Konjević); „Dr Dritan Abazović - Crno na bijelo - dr Srđan Pavičević - (Građanski pokret URA, Stranka pravde i pomirenja, Grupe birača CIVIS i nezavisni intelektualci) - Građani!" (dr Dritan Abazović, Miloš Konatar, mr Božena Jelušić i dr Srđan Pavičević); „Albanska koalicija "Jednoglasno" Demokratska partija, Demokratska Unija Albanaca i Demokratski savez u Crnoj Gori / Koalicioni shqiptar "Bashkë nji za" Partia Demokratike, Unioni Demokratik i Shqiptarëve dhe Lidhja Demokratike në Mal të Zi" (Fatmir Đeka); „Odlučno za Crnu Goru! DPS - Milo Đukanović (Duško Marković, Branimir Gvozdenović, Milutin Simović, Aleksandra Vuković, Mevludin Nuhodžić, Predrag Bošković, Ivan Vuković, Gordana Đurović, Jevto Eraković, Nikola Rakočević, Andrija Popović, Dragica Sekulić, Petar Ivanović, Halil Duković, Dragutin Papović, Marta Šćepanović, Vlastimir Golubović, Zoran Pažin, Časlav Vešović, Vesna Pavičević, Miloš Nikolić, Miodrag Vuković, Nikola Janović, Daliborka Pejović, Branko Čavor, Bogdan Fatić, Danijel Živković, Suzana Pribilović, Ivan Mitrović i Abaz Dizdarević); „ALEKSA BEČIĆ - MIODRAG LEKIĆ - "MIR JE NAŠA NACIJA" - DEMOKRATE - DEMOKRATSKA CRNA GORA - DEMOS - PARTIJA PENZIONERA, INVALIDA I RESTITUCIJE - GRAĐANSKI POKRET NOVA LJEVICA" (Aleksa Bečić, Miodrag Lekić, Zdenka Popović, Dragan Krapović, Boris Bogdanović, Momo Koprivica, Stevan Katić, Tamara Vujović, Albin Ćeman i Vladimir Martinović); „ZA BUDUĆNOST CRNE GORE — Demokratski front (Nova srpska demokratija, Pokret za promjene, Demokratska narodna partija), Socijalistička narodna partija Crne Gore, Prava Crna Gora, Ujedinjena Crna Gora, Radnička partija, Partija udruženih penzionera i invalida Crne Gore, Jugoslovenska komunistička partija Crne Gore, Srpska radikalna stranka, Stranka penzionera, invalida i socijalne pravde Crne Gore" (Prof. dr Zdravko Krivokapić, Nebojša Medojević, Marko Milačić, Simonida Kordić, Vladimir Joković, Maja Vukičević, dr Vladimir Dobričanin, prof. dr Branko Radulović, Milun Zogović, Dragoslav Šćekić, Branka Bošnjak, Slaven Radunović, dr Strahinja Bulajić, Predrag Bulatović, Danijela Đurović, Milan Knežević, Vladan Raičević, Jovan - Jole Vučurović, Jelena Božović, Dragan Ivanović, Radoš Zečević, Marko Kovačević, Jovanka Bogavac, Dragan Bojović, Dragan Vukić, Milo Božović i Maksim Vučinić) i „ALBANSKA LISTA - Genci Nimanbegu, Nik Gjelošhaj / LISTA SHQIPTARE - Genci Nimanbegu, Nik Gjelošhaj" (Nik Gjelošhaj);

- da iz Zapisnika⁷ sa prve - konstitutivne sjednice Skupštine Crne Gore, 27. saziva, održane 23. septembra, 20. oktobra i 17. decembra 2020. godine, broj 00-61/20-9, proizilazi da je predsjedavajući Skupštine (Miodrag Lekić) konstatovao da je Državna izborna komisija podnijela Izvještaj o rezultatima za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore održanim 30. avgusta 2020. godine i objavio da je podnošenjem Izvještaja Državne izborne komisije započeo mandat 81 poslaniku 27. saziva Skupštine Crne Gore;

⁷ <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-skupstine/215/3575-00-61-20-9-.pdf>

- da je u Izvještaju Državne izborne komisije o popuni upražnjenog biračkog mjesta⁸, broj: 912/3, od 17. decembra 2020. godine, navedeno da je Skupština Crne Gore, aktom broj: 00-74/20-34/1 od 17. decembra 2020. godine, obavijestila Državnu izbornu komisiju da je Skupština Crne Gore 27. saziva, na Trećoj sjednici Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja, dana 17. decembra 2020. godine, konstatovala prestanak mandata poslaniku Dritanu Abazoviću, sa izborne liste „dr Dritan Abazović – Crno na bijelo – dr Srdan Pavićević – (Građanski pokret URA, Stranka pravde i pomirenja, Grupa birača CIVIS i nezavisni intelektualci) - Građani!“, čime mu je prestala poslanička funkcija, te da je potrebno sprovesti postupak za popunu upražnjenog poslaničkog mjesta i da je nakon sprovedenog postupka, saglasno odredbama člana 104. st. 5. i 8. i člana 101. stav 1. tačka 1. Zakona o izboru odbornika i poslanika („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 4/98, 17/98, 14/00, 9/01, 41/02, 46/02, 48/06. i 56/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 46/11, 14/14, 47/14, 12/16, 60/17, 10/18. i 109/20), a na osnovu pribavljene saglasnosti o prihvatanju mandata, Državna izborna komisija potvrdila da upražnjeni poslanički mandat sa navedne Izborne liste pripada Filipu Adžiću;

- da je Skupština Crne Gore, na sjednici od 23. novembra 2020. godine, donijela Odluku o dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore⁹, koja je objavljena u „Službenom listu Crne Gore“, broj 112/20 i stupila na snagu danom njenog objavljivanja, tj. 24. novembra 2020. godine, saglasno odredbi člana 6. Odluke. Odredbom člana 2. Odluke u Poslovniku Skupštine Crne Gore, poslije člana 222, dodata su tri nova člana kojima su uređeni organizacija i rad Skupštine u slučaju proglašenja vanredne situacije izazvane epidemijom zarazne bolesti Covid - 19¹⁰. Odredbom člana 4. Odluke propisano je da se na pitanja koja nijesu posebno uređena čl. 222.a i 222.b Odluke primjenjuju odredbe Poslovnika Skupštine;

- da je u Izvještaju o prisustvu četvrtoj sjednici drugog redovnog zasijedanja Skupštine Crne Gore, od 28. decembra 2020. godine¹¹, konstatovano da su toj sjednici prisustvovali Albin

⁸ <https://dik.co.me/wp-content/uploads/2020/12/Izvjestaj-Filip-Adzic.pdf>

⁹ Poslovnik Skupštine Crne Gore („Službeni list Republike Crne Gore, br. 51/06 i 66/06 i „Službeni list Crne Gore“, br. 88/09, 80/10, 39/11, 25/12, 49/13, 42/15, 52/17, 17/18 i 47/19).

¹⁰

Član 222.a

Poslanik kojem je, usljed primjene mjere zaštite stanovništva od zaraznih bolesti u vanrednoj situaciji izazvanoj epidemijom Covid - 19, ograničena sloboda kretanja od strane nadležnog organa, može odlučivati na sjednici Skupštine i njenih radnih tijela van sjedišta Skupštine (u daljem tekstu: sjednica na daljinu) putem bezbjedne informaciono-komunikacione tehnologije.

Poslanik iz stava 1. ovog člana dužan je najkasnije do početka zakazane sjednice ili nastavka prekinute sjednice obavijestiti predsjednika Skupštine, odnosno predsjednika radnog tijela, u pisanoj ili elektronskoj formi (e-mail), o postojanju razloga za učestvovanje u radu sjednice na daljinu (mjere izolacije).

Sjednica na daljinu sprovodi se putem informacione tehnologije iz stava 1. ovog člana, koja omogućava prenos podataka, slike i zvuka u realnom vremenu, takvog kvaliteta da se bez sumnje može utvrditi identitet poslanika koji odlučuje na sjednici.

Član 222.b

Skupština na sjednici na daljinu odlučuje javnim glasanjem i to: upotrebom elektronskog sistema za glasanje, dizanjem ruke, prozivanjem ili upotrebom informacione tehnologije iz člana 222.a stav 1. ovog poslovnika.

Ukoliko Skupština na sjednici na daljinu odlučuje o izboru predsjednika i potpredsjednika Skupštine, kao i vrhovnog državnog tužioca sprovodi se javno glasanje u skladu sa stavom 1. ovog člana.

Član 222.c

Odredbe čl. 222.a i 222.b primjenjivaće se do 31. decembra 2020. godine.

¹¹ <https://www.skupstina.me/me/sjednice/sjednice-skupstine>

Čeman, Aleksa Bečić, Boris Bogdanović, Božena Jelušić, Branka Bošnjak, Branko Radulović, Danijela Đurović, Dejan Đurović, Dragan Bojović, Dragan Ivanović, Dragan Krapović, Dragan Vukić, Dritan Abazović, Fatmir Gjeka, Filip Adžić, Jelena Božović, Jovan Vučurović, Jovanka Bogavac, Maksim Vučinić, Marko Kovačević, Marko Milačić, Milan Knežević, Milo Božović, Vladimir Martinović, Miloš Konatar, Milosava Paunović, Milun Zogović, Miodrag Lekić, Momo Koprivica, Nebojša Medojević, Predrag Bulatović, Radoš Zečević, Zdenka Popović, Simonida Kordić, Slaven Radunović, Srđan Pavičević, Strahinja Bulajić, Suada Zoronjić, Tamara Vujović, Vladan Raičević, Vladimir Dobričanin, Vladimir Joković i Maja Vukičević;

- da je u Zapisniku sa četvrte sjednice Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2020. godini Skupštine Crne Gore, 27. saziva, održane 28. i 29. decembra 2020. godine¹², navedeno da je sjednica počela 28. decembra 2020. godine u 16.00 časova i: da je Predsjednik Skupštine konstatovao da je zahtjev za utvrđivanje kvoruma podniet u skladu sa Poslovnikom Skupštine i objavio da su se stekli uslovi da se glasanje obavi prozivkom; da je Predsjednik Skupštine izvršio prozivku poslanika i konstatovao prilikom prozivke Maje Vukičević i Jevta Erakovića da su isti, saglasno odredbi člana 222.a stav 2. Poslovnika Skupštine, podnijeli zahtjev za učestvovanje u radu sjednice na daljinu putem bezbjedne informaciono-komunikacione tehnologije, jer im je ograničena sloboda kretanja od strane nadležnog organa usljed primjene mjere zaštite stanovništva od zaraznih bolesti u vanrednoj situaciji izazvanoj epidemijom Covid – 19; da je Predsjednik Skupštine nakon prozivke poslanika utvrdio da postoji kvorum za početak sjednice i otvorio četvrtu sjednicu Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2020. godini; da je Predsjednik Skupštine obavijestio da Filip Adžić podnio ostavku na funkciju poslanika, pa je, saglasno Poslovniku Skupštine, objavio da Skupština konstatuje ostavku, čime mu prestaje mandat poslanika, o čemu će obavijestiti Državnu izbornu komisiju radi sprovođenja postupka popune upražnjenog poslaničkog mjesta i odredio pauzu kako bi se Državna izborna komisija sastala i podnijela Izvještaj o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta; da je sjednica prekinuta u 16 sati i 10 minuta, a nastavljena u 22 sata i 35 minuta; da je Predsjednik Skupštine saopštio da je Izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine, donijetih u novembru, omogućeno poslaniku da učestvuje u radu sjednice na daljinu ako, saglasno odredbi člana 222.a stav 2, obavijesti predsjednika Skupštine u pisanoj ili elektronskoj formi o postojanju razloga iz odredbe člana 222.a stav 1. Poslovnika, kako je i uradila poslanica Maja Vukičević i obavijestio da je kvorum utvrđen prozivkom poslanika, na zahtjev 10 poslanika, shodno članu 90. stav 4. Poslovnika Skupštine; da je Predsjednik Skupštine obavijestio da je Državna izborna komisija bila u obavezi da, saglasno odredbama člana 104, a u vezi sa odredbama člana 101. Zakona o izboru odbornika i poslanika, Skupštini dostavi Izvještaj o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta sa Izborne liste „Dr Dritan Abazović - Crno na bijelo - dr Srđan Pavičević - (Građanski pokret URA, Stranka pravde i pomirenja, Grupe birača Civis i nezavisni intelektualci) - Građani!“, što ovom prilikom nije učinila, već je Skupštinu Crne Gore, aktom broj 925, obavijestila da nije bila u mogućnosti da dostavi Izvještaj o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta, jer predlog nije dobio potrebnu većinu članova Državne izborne komisije i ukazao da to što Državna izborna komisija nije u mogućnosti da dostavi Izvještaj ni u kom vidu ne dovodi u pitanje, na zakonu i izbornoj volji građana, zasnovano pravo kandidatkinje Suade Zoronjić na verifikaciju poslaničkog mandata; da kako je Državna izborna komisija obavijestila Skupštinu da nije u mogućnosti dostaviti Izvještaj o popuni upražnjenog poslaničkog mjesta, a Suada Zoronjić, kao sljedeća prema redosljedu kandidata na Izornoj listi, je dostavila izjavu o prihvatanju mandata, Predsjednik Skupštine objavio je da je nesporno da mandat na upražnjeno poslaničko mjesto, saglasno odredbama člana 104 st. 1. i 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika pripada Suadi Zoronjić, te konstatovao da je započeo poslanički mandat Suadi Zoronjić sa Izborne liste „Dr Dritan Abazović - Crno na bijelo - dr Srđan Pavičević - (Građanski pokret URA, Stranka pravde i pomirenja, Grupe birača Civis i nezavisni intelektualci) - Građani!“ nakon čega se prešlo na utvrđivanje dnevnog reda; da je Predsjednik Skupštine obavijestio da je Vlada Crne Gore predložila da se na dnevni red stavi Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica i isti donese po skraćenom postupku; da je Predsjednik Skupštine podsjetio da će se na ovoj sjednici glasanje vršiti na način da će poslanici u Velikoj Sali Skupštine glasati upotrebom elektronskog sistema za glasanje, a poslanici koji odlučuju na sjednici van sjedišta Skupštine putem informaciono - komunikacione tehnologije; da je Skupština prihvatila predlog

¹² <https://www.skupstina.me/me/sjednice/sjednice-skupstine>

Vlade da se na dnevni red stavi Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica i isti donese po skraćenom postupku; da je o Predlogu dnevnog reda u cjelini glasao 41 poslanik, od čega 41 „za“, na osnovu čega je utvrđen dnevni red za sjednicu na koji je uvršten i Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica; da je Skupština prihvatila Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica u načelu, utvrdila postojanje razloga hitnosti da ovaj zakon stupi na snagu danom objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“ i isti usvolija, glasanjem 41 poslanika od kojih je 41 glasao „za“ i da je sjednica završena u 29. decembra 2020. godine, u 02.50 časova;

- da je Skupština Crne Gore, na sjednici od 29. decembra 2020. godine, donijela Odluku o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore¹³, koja je objavljena u „Službenom listu Crne Gore“, broj 129/20 i stupila na snagu osmog dana od dana njenog objavljivanja, tj. 7. januara 2021. godine, saglasno odredbi člana 58. Odluke. Odredbom člana 54. Odluke, prije stava 1. člana 222.b Poslovnika, dodat je novi stav kojim je propisano da se prilikom utvrđivanja kvoruma prisutnima smatraju poslanici koji su fizički prisutni u plenarnoj sali Skupštine i poslanici koji učestvuju primjenom bezbjedne informaciono-komunikacione tehnologije, a odredbom člana 55. Odluke brisan je član 222.c Poslovnika;

- da je Predsjednik Crne Gore, sa pozivom na pravni osnov sadržan u odredbi člana 94. stav 1. Ustava Crne Gore, donio odluku da Skupštini Crne Gore vrati na ponovno odlučivanje navedeni Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, o čemu je obavijestio Skupštinu Crne Gore aktom, broj: 01-2327/20, od 31. decembra 2020. godine¹⁴;

- da je Predsjednik Skupštine Crne Gore, aktom broj: 00-62/21-1/1, od 4. januara 2021. godine¹⁵, sazvaio Skupštinu Crne Gore na sjednicu prvog vanrednog zasijedanja u 2021. godini za 20. januar 2021. godine, za koju je dnevnim redom određeno ponovno odlučivanje o Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, uz koji akt je priložen dopis Predsjednika Crne Gore, broj: 01-2327/20, od 31. decembra 2020. godine;

- da je u Izvještaju o prisustvu sjednici prvog vanrednog zasijedanja Skupštine Crne Gore, od 20. januara 2021. godine¹⁶ konstatovano da su toj sjednici prisustvovali Albin Ćeman, Aleksa Bečić, Boris Bogdanović, Božena Jelušić, Branka Bošnjak, Branko Radulović, Danijela Đurović, Danilo Šaranović, Dejan Đurović, Dragan Bojović, Dragan Ivanović, Dragan Krapović, Dragan Vukić, Jelena Božović, Jovan Vučurović, Jovanka Bogavac, Maja Vukićević, Maksim Vučinić, Marko Kovačević, Marko Milačić, Milan Knežević, Milo Božović, Miloš Konatar, Milosava Paunović, Milun Zogović, Miodrag Lekić, Momo Koprivica, Nebojša Medojević, Predrag Bulatović, Radoš Zečević, Simonida Kordić, Slaven Radunović, Srdan Pavićević, Strahinja Bulajić, Suada Zoronjić, Tamara Vujović, Vladan Raičević, Vladimir Dobričanin, Vladimir Joković, Vladimir Martinović i Zdenka Popović;

¹³ „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 51/06 i 66/06 i „Službeni list Crne Gore“, br. 88/09, 80/10, 39/11, 25/12, 49/13, 42/15, 52/17, 17/18, 47/19 i 112/20.

¹⁴ <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/87/2437-14222-23-3-20-8-11.pdf>

¹⁵ <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-skupstine/220/3417-00-62-21-1-1.pdf>

¹⁶ <https://www.skupstina.me/me/sjednice/sjednice-skupstine>

- da je u Izvještaju o glasanju (lisitngu glasanja)¹⁷, broj GL-460, sa sjednice prvog vanrednog zasijedanja Skupštine Crne Gore, od 20. januara 2021. godine, konstatovano da se o tački dnevnog reda „Ponovno odlučivanje o Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica”, glasalo elektronski i u cjelini i da je „za” glasao 41 poslanik i to: Albin Čeman, Aleksa Bečić, Boris Bogdanović, Božena Jelušić, Branka Bošnjak, Branko Radulović, Danijela Đurović, Danilo Šaranović, Dejan Đurović, Dragan Bojović, Dragan Ivanović, Dragan Krapović, Dragan Vukić, Jelena Božović, Jovan Vučurović, Jovanka Bogavac, Maja Vukićević, Maksim Vučinić, Marko Kovačević, Marko Milačić, Milan Knežević, Milo Božović, Milosava Paunović, Miloš Konatar, Milun Zogović, Miodrag Lekić, Momo Koprivica, Nebojša Medojević, Predrag Bulatović, Radoš Zečević, Simonida Kordić, Slaven Radunović, Srđan Pavićević, Strahinja Bulajić, Suada Zoronjić, Tamara Vujović, Vladan Raičević, Vladimir Dobričanin, Vladimir Joković, Vladimir Martinović i Zdenka Popović;

- da je u Zapisniku¹⁸ sa sjednice prvog vanrednog zasijedanja u 2021. godini Skupštine Crne Gore 27. saziva, održane 20. januara 2021. godine, broj: 00-62/21-1, konstatovano: da je Predsjednik Skupštine Crne Gore obavijestio da je primjenom elektronskog sistema za glasanje, saglasno članu 90. st. 1. i 3. Poslovnika Skupštine Crne Gore, utvrđeno da postoji kvorum potreban za početak sjednice; da je 41 poslanik glasao o dnevnom redu, u koji je uvršteno ponovno odlučivanje o Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, od kojih poslanika je 41 glasao „za”; da je Predsjednik Skupštine podsjetio da je Predsjednik Crne Gore, aktom broj: 01-2327/20, od 31. decembra 2020. godine, obavijestio Skupštinu da joj vraća na ponovno odlučivanje Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, zbog čega je Predsjednik Skupštine objavio prelazak na ponovno odlučivanje o tom zakonu; da je Skupština Crne Gore ponovo izglasala Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica na način što je o njemu glasao 41 poslanik od kojih poslanika je 41 glasao „za” i da je sjednica završena u 13.30 časova;

- da je Predsjednik Crne Gore, sa pozivom na pravni osnov sadržan u odredbama člana 94. stav 2. i člana 95. tačka 3. Ustava Crne Gore, dana 23. januara 2021. godine, donio Ukaz o proglašenju osporenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, broj: 01-104/3 i

- da je osporeni Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, broj: 23-3/20-8/12, objavljen u „Službenom listu Crne Gore”, broj 8/21, koji je, saglasno odredbi člana 20. tog Zakona, stupio na snagu danom njegovog objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore”, tj. 26. januara 2021. godine.

10. U ocjenjivanju osporenog Zakona u formalno-pravnom smislu, odnosno sa stanovišta postupka donošenja, Ustavni sud je utvrdio da je donijet saglasno Ustavu Crne Gore.

10.1. Ustavom Crne Gore propisano je: da je vlast uređena po načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku; da zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu Vlada, a sudsku

¹⁷ <https://www.skupstina.me/me/sjednice/sjednice-skupstine>

¹⁸ <https://www.skupstina.me/me/sjednice/sjednice-skupstine>

sud i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom. Skupštinu čine poslanici, koji se biraju neposredno i koji imaju pravo da poslaničku funkciju obavljaju profesionalno. Ustav sadrži pojedina sveobuhvatna načela i principe u vezi sa kojima se sve njegove pojedinačne odredbe moraju tumačiti, u skladu sa najvišim vrijednostima ustavnog poretka, koje su temelj za tumačenje samog Ustava.

10.1.1. Jedna od najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava, koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2. i član 145. Ustava) i podrazumijeva da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis sa Ustavom i zakonom. U pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. Ustavom je građanin, koji ima crnogorsko državljanstvo, određen kao nosilac suverenosti, koji vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabраниh poslanika (član 2. st. 1. i 2), a zakonodavac je ovlašćen da uredi način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje (član 16. tačka 1).

10.1.2. Iz citiranih odredaba Ustava i Amandmana IV na Ustav, takođe, proizilazi: da se zakonom, pored ostalog, uređuju način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje; da Skupština radi na redovnim i vanrednim zasjedanjima i odlučuje većinom glasova prisutnih poslanika na sjednici kojoj prisustvuje više od polovine svih poslanika, ako Ustavom nije drukčije određeno i da većinom glasova svih poslanika donosi zakone kojima se uređuju: *način ostvarivanja sloboda i prava građana, crnogorsko državljanstvo, referendum, materijalne obaveze građana, državni simboli i upotreba i korišćenje državnih simbola, odbrana i bezbjednost, vojska, osnivanje, spajanje i ukidanje opština; proglašava ratno i vanredno stanje; donosi prostorni plan; donosi poslovnik Skupštine; odlučuje o raspisivanju državnog referenduma; odlučuje o skraćenju mandata; odlučuje o razrješenju predsjednika Crne Gore; bira i razrješava predsjednika i članove Vlade i odlučuje o povjerenju Vladi; imenuje i razrješava zaštitnika ljudskih prava i sloboda.*

10.1.3. S obzirom na to da se osporenim Zakonom uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana, tj. sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti, koji Zakon, saglasno Amandmanu IV stav 1. na Ustav Crne Gore, većinom glasova donosi Skupština Crne Gore, Ustavni sud je utvrdio da je za ocjenu formalne ustavnosti Zakona, odnosno postupka njegovog donošenja¹⁹ neposredno mjerodavna odredba člana 91. stav 1. Ustava, iz koje proizilazi da Skupština odlučuje većinom glasova prisutnih poslanika, na sjednici kojoj prisustvuje više od polovine svih poslanika.

10.1.3.1. S tim u vezi, Ustavni sud je, na osnovu Zapisnika sa sjednice prvog vanrednog zasjedanja, broj: 00-62/21-1, od 20. januara 2021. godine i Izvještaja o prisustvu i glasanju na toj sjednici, utvrdio da je na toj sjednici prisustvovao 41 poslanik i da je o Predlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom

¹⁹ Vidjeti odluke Ustavnog suda U-I br. 31/10, od 26. januara 2011. godine, U-I br. 37/15, od 24. februara 2017. godine, U-I br. 14/17 i 18/17, od 30. oktobra 2018. godine, U-I br. 13/22, 14/22 i 16/22 od 28. jula 2022. godine i dr.

položaju vjerskih zajednica, primjenom elektronskog sistema za glasanje, glasao 41 poslanik, od kojih je 41 glasao - „za”. S obzirom na to da je od 81 poslanika u Skupštini Crne Gore na toj sjednici prisustvovao 41 poslanik i da je za osporeni Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica glasao 41 poslanik, Ustavni sud je utvrdio da je donijet većinom glasova prisutnih poslanika, koji čine više od polovine svih poslanika, odnosno na način utvrđen odredbama člana 91. stav 1. i Amandmana IV stav 1. na Ustav.²⁰

10.1.3.2. Navod podnosioca inicijative i predloga kojim se, u suštini, ukazuje da je Skupština Crne Gore donijela osporeni Zakon suprotno odredbama člana 91. stav 1. Ustava i Amandmana IV stav 1. na Ustav Crne Gore, zato što nije imala kvorum za održavanje sjednice od 20. januara 2021. godine, a samim tim ni za ponovno odlučivanje o osporenom Zakonu na toj sjednici, jer je na istoj, pored 40 poslanika, kao 41-a učestvovala i glasala Suada Zoronjić, koja nije mogla biti poslanica s obzirom na to da joj je poslanički mandat konstatovan suprotno odredbama člana 32. tač. 13. i 14. Zakona o izboru odbornika i poslanika i člana 7. stav 2. Poslovnika Skupštine Crne Gore, Ustavni sud je ocijenio neosnovanim. Naime, iz Zapisnika sa sjednice prvog vanrednog zasijedanja, broj: 00-62/21-1, od 20. januara 2021. godine i Izvještaja o prisustvu i glasanju na toj sjednici, proizilazi da je toj sjednici prisustvovao i o osporenom Zakonu glasao 41 poslanik - Albin Čeman, Aleksa Bečić, Boris Bogdanović, Božena Jelušić, Branka Bošnjak, Branko Radulović, Danijela Đurović, Danilo Šaranović, Dejan Đurović, Dragan Bojović, Dragan Ivanović, Dragan Krapović, Dragan Vukić, Jelena Božović, Jovan Vučurović, Jovanka Bogavac, Maja Vukićević, Maksim Vučinić, Marko Kovačević, Marko Milačić, Milan Knežević, Milo Božović, Milosava Paunović, Miloš Konatar, Milun Zogović, Miodrag Lekić, Momo Koprivica, Nebojša Medojević, Predrag Bulatović, Radoš Zečević, Simonida Kordić, Slaven Radunović, Srđan Pavićević, Strahinja Bulajić, Suada Zoronjić, Tamara Vujović, Vladan Raičević, Vladimir Dobričanin, Vladimir Joković, Vladimir Martinović i Zdenka Popović, koji poslanici se nalaze na Zbirnoj izbornoj listi za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore na izborima koji su se održali 30. avgusta 2020. godine, koju je utvrdila Državna izborna komisija i istima su mandati utvrđeni Izvještajem Državne izborne komisije o rezultatima za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore održanim 30. avgusta 2020. godine i mandat u 27. sazivu Skupštine Crne Gore im je započeo dana 23. septembra 2020. godine, objavom Predsjedavajućeg Skupštine Crne Gore da je Državna izborna komisija podnijela Izvještaj o rezultatima za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore, odnosno za Suadu Zoronjić dana 28. decembra 2020. godine kada je Predsjednik Skupštine Crne Gore objavio početak njenog poslaničkog mandata u 27. sazivu Skupštine Crne Gore. Takođe, iz Zbirne izborne liste za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore proizilazi da je za Izbornu listu „Dr Ditan Abazović - Crno na bijelo - dr Srđan Pavićević - (Građanski pokret URA, Stranka pravde i pomirenja, Grupe birača CIVIS i nezavisni intelektualci) - Građani!” jasno utvrđen redosljed izbora kandidata za poslanike na način što je nakon Filipa Adžića kao prvi sljedeći kandidat sa te liste određena Suada Zoronjić, pa je, po nalaženju Ustavnog suda, na sjednici Skupštine Crne Gore, od 28. decembra 2020. godine, nakon što je konstatovana ostavka poslanika Filipa

²⁰ Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, postupak donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica razmatrao u odnosu na sjednicu Skupštine Crne Gore od 21. januara 2021. godine na kojoj su poslanici glasali (ponovo) o Zakonu, s obzirom na to da je tek nakon te sjednice Zakon proglašen Ukazom od strane Predsjednika Crne Gore, nakon čega je stupio na snagu i počeo da sa primjenjuje danom objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore”, odnosno postao dio pravnog sistema Crne Gore.

Adžića na tu funkciju, upražnjeno poslaničko mjesto popunjeno i objavljen početak poslaničkog mandata poslanici Suadi Zoronjić u 27. sazivu Skupštine Crne Gore saglasno navedenom utvrđenom redosljedu iz Izborne liste i odredbama člana 104. st. 1. i 2. Zakona o izboru poslanika i odbornika²¹, iz kojih razloga je, po ocjeni Ustavnog suda, postojao kvorum za održavanje sjednice od 20. januara 2021. godine i odlučivanje na istoj (41 poslanik), saglasno odredbama člana 91. stav 1. Ustava i Amandmana IV stav 1. na Ustav.

10.1.3.3. U odnosu na navod podnosioca inicijative i predloga da Suada Zoronjić nije mogla da učestvuje kao 41-a poslanica u 27. sazivu Skupštine i glasa na sjednici od 20. januara 2021. godine o osporenom Zakonu, jer joj poslanički mandat nije konstatovan na način propisan odredbom člana 7. stav 2. Poslovnika Skupštine Crne Gore, odnosno objavom Predsjednika Skupštine da je Državna izborna komisija podnijela Izvještaj o popuni upražnjelog poslaničkog mjesta (već je Predsjednik objavu učinio bez Izvještaja), Ustavni sud ukazuje da je postupak popune upražnjelog poslaničkog mjesta u slučaju podnošenja ostavke poslanika uređen odredbama člana 104. st. 1. i 2. Zakona o izboru odbornika i poslanika, na način što je propisano da ako poslaniku prestane mandat ostavkom, a na izbornoj listi sa koje je poslanik, preostane isti ili veći broj kandidata od broja poslanika kojem je prestao mandat, *izabraće se* onaj kandidat koji je sljedeći prema redosljedu na izbornoj listi, dok je navedena odredba člana 7. stav 2. Poslovnika tehničko - proceduralne sadržine²² kojom se bliže uređuje način popune upražnjelog poslaničkog mjesta i istom se ne mogu derogirati, tj. tumačiti na takav način da se derogiraju navedena zakonska rješenja, odnosno uvesti takva ograničenja kojim se ukida suština zajemčenog prava (pravo na poslanički mandat). U odnosu na odredbe člana 32. tač. 13. i 14. Zakona o izboru odbornika i poslanika na koje se pozivaju podnosioci inicijative i predloga, Ustavni sud ukazuje da se tim odredbama ne uređuje postupak izbora poslanika na upražnjeno poslaničko mjesto usljed podnošenja ostavke prethodnog poslanika, već je istima propisana obaveza Državne izborne komisije da Skupštini Crne Gore podnese izvještaj o rezultatima za izbor poslanika i o popuni upražnjenih poslaničkih mjesta i obaveza da izda uvjerenje izabranom poslaniku.

II1. Ustavom Crne Gore propisano je: da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2); da je zabranjena svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu i da se neće smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju (član 8. st. 1. i 2); da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva (član 9); da su vjerske zajednice odvojene od države i ravnopravne i slobodne u vršenju vjerskih obreda i vjerskih poslova (član 14); da se zakonom, u skladu s Ustavom, uređuju način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to

21 „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 4/98, 17/98, 14/00, 9/01, 41/02, 46/02 i 48/06 i „Službeni list Crne Gore“, br. 46/11 i 14/14.

22 Odluke Ustavnog suda U-II br. 11/14, od 23. jula 2014. godine i U-II br. 30/19, od 6. jula 2021. godine.

neophodno za njihovo ostvarivanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru (član 16. tač. 1. i 5); da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma i da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17. st. 1. i 2); da svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda (član 19); da se zajemčena ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno i da se ograničenja ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana (član 24); da se svakome jemči pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti, kao i pravo da promijeni vjeru ili uvjerenje i slobodu, da sam ili u zajednici sa drugima, javno ili privatno, ispoljava vjeru ili uvjerenje molitvom, propovijedima, običajima ili obredom, da niko nije obavezan da se izjašnjava o svojim vjerskim i drugim uvjerenjima i da se sloboda ispoljavanja vjerskih uvjerenja može ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite života i zdravlja ljudi, javnog reda i mira, kao i ostalih prava zajemčenih Ustavom (član 46); da se jemči se sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa, da se niko ne može prisiliti da bude član nekog udruženja i da država pomaže politička i druga udruženja, kada za to postoji javni interes (član 53).

1.1. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom, u skladu s Ustavom, uređuju način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru. Ovlašćenje za uređivanje tog pitanja, saglasno odredbi člana 16. tač. 1. i 5. Ustava, podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način utvrđuju prava i obaveze u pogledu pravnih pitanja, koja se u smislu Ustava smatraju pitanjima od interesa za Crnu Goru, pa i pitanja slobode misli, savjesti i vjeroispovijesti i pravnog položaja vjerskih zajednica. Ono je usmjereno na donošenje objektivnih pravnih normi zakonske snage koje, po pravilu, *pro futuro*, od stupanja na snagu zakona, određuju sadržaj prava i njegove granice. Pri uređivanju tih pitanja, zakonodavac je dužan uvažiti granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to su zabrana diskriminacije, ravnopravnost vjerskih zajednica, jednakost pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, pravo svakoga na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda i pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti, iz odredaba člana 8. stav 1, člana 14. stav 2, člana 17. stav 2, čl. 19. i 46. Ustava, čl. 18. i 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, čl. 9. i 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

1.1.2. Polazeći od navedenih ustavnih ovlašćenja, Skupština Crne Gore donijela je Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica²³, kojim garantuje nesmetano ostvarivanje slobode misli, savjesti i vjeroispovijesti (član 1). Odredbama člana 3. Zakona propisano je da sloboda ispoljavanja vjere ili uvjerenja podliježe samo onim ograničenjima, neophodnim u demokratskom društvu koja su u interesu javne bezbjednosti, zaštite javnog poretka, zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih (stav 1) i da mjera

²³ „Službeni list Crne Gore”, br. 74/19 i 8/21.

ograničenja mora biti srazmjerna legitimnom cilju iz stava 1. ovog člana, a organ javne vlasti mora voditi računa da se ne primjenjuje stroža mjera ograničenja, ako se isti legitimni cilj može postići blažom mjerom ograničenja (stav 2). Prema odredbama člana 4. Zakona, sloboda vjeroispovijesti ili uvjerenja štiti teistička, neteistička i ateistička uvjerenja, kao i pravo da se, postupajući po sopstvenoj savjesti, ne ispoljava bilo kakva vjera ili uvjerenje (stav 1) i da sloboda vjeroispovijesti ili uvjerenja podrazumijeva pravo svakog da, postupajući po sopstvenoj savjesti, sam ili u zajednici sa drugim, javno ili privatno ispoljava vjeru ili uvjerenje molitvom, propovjedima, običajima, obredom ili na drugi način, pravo da prihvati ili promijeni vjeru ili uvjerenje, slobodu da učestvuje u vjerskoj pouci i nastavi, ili pouci odnosno nastavi koji odgovaraju nečijem uvjerenju, kao i pravo da njeguje i razvija vjersku tradiciju ili tradiciju u skladu sa nečijim uvjerenjem (stav 2). Vjerska zajednica je dobrovoljno, neprofitno udruženje lica iste vjeroispovijesti koja, javno ili privatno, sami ili u zajednici sa drugima, ispoljavaju svoju vjeru vršenjem vjerskih obreda, propovjedima, molitvom ili običajima (član 6. stav 1). Odredbama člana 7. Zakona propisano je: da su vjerske zajednice crkve, zajednice vjernika i ostali institucionalni oblici vjerskog djelovanja (stav 1); da je vjerska zajednica slobodna u vršenju vjerskih obreda (stav 2); da vjerska zajednica slobodno odlučuje, naročito o - unutrašnjoj organizaciji, obrazovanju, sastavu, ovlaštenjima i funkcionisanju njenih organa; izboru svog vjerskog poglavara, imenovanju i ovlaštenjima svojih vjerskih službenika i drugog vjerskog osoblja, pravima i obavezama svojih vjernika, pod uslovom da ne ometaju njihovu vjersku slobodu i o povezivanju ili učestvovanju u međuvjerskim organizacijama sa sjedištem u Crnoj Gori ili u inostranstvu (stav 3). Djelovanje vjerskih zajednica ne smije biti usmjereno protiv drugih vjerskih zajednica i vjeroispovijesti ako je takvo djelovanje neprikladno i uvredljivo, niti smije biti na štetu drugih prava i sloboda vjernika i građana i to djelovanje podliježe samo ograničenjima propisanim zakonom, a koja su neophodna u demokratskom društvu radi zaštite javne bezbjednosti, javnog poretka, zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih, pri čemu mjera ograničenja mora biti srazmjerna ovim vrijednostima (član 8. Zakona). U Crnoj Gori nijedna religija nema status državne religije, a odnosi između države i vjerskih zajednica zasnivaju se na uzajamnom razumijevanju i saradnji, posebno u oblasti karitativne, socijalne, zdravstvene, obrazovne i kulturne djelatnosti i država i vjerske zajednice podstiču toleranciju, dijalog i poštovanje između vjernika različitih vjerskih zajednica, kao i između vjernika i onih koji nijesu vjernici (član 9). Prema članu 10. Zakona, 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. Vjerska zajednica samostalno upravlja svojom imovinom na osnovu autonomnih propisa, u skladu sa zakonom, a u slučajevima premještanja, iznošenja iz države ili otuđenja dobara koja predstavljaju kulturnu baštinu Crne Gore, a na kojima pravo svojine ima vjerska zajednica, primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje zaštita kulturnih dobara (čl. 11. i 12. Zakona). Odredbama člana 13. Zakona propisano je da niko ne može, na bilo koji način, biti primoran ili spriječen da postane ili ostane član vjerske zajednice, niti da učestvuje ili ne učestvuje u ispoljavanju vjeroispovijesti ili uvjerenja (stav 1) i da niko ne može biti onemogućen da zbog pripadnosti ili nepripadnosti vjerskoj zajednici koristi prava koja ima na osnovu zakona (stav 2). Odredbama člana 14. Zakona propisano je da je zabranjen svaki vid posredne ili neposredne diskriminacije po osnovu vjere ili uvjerenja i podsticanje vjerske mržnje i netolerancije (stav 1) i neće se smatrati diskriminacijom, u smislu stava 1. ovog člana, pripadnost određenoj vjerskoj zajednici kao legitiman uslov za zapošljavanje u vjerskoj

zajednici ili njenom organizacionom dijelu kada je pripadnost vjerskoj zajednici nezamjenjiv uslov i razumno opravdanje za isticanje tog uslova za zapošljavanje (stav 2). Odredbama člana 26. Zakona propisano je da Ministarstvo: u roku od 30 dana od dana prijema urednog zahtjeva i potrebne dokumentacije iz člana 21. ovog zakona, nakon što utvrdi da su ispunjeni uslovi propisani ovim zakonom za upis novoosnovane vjerske zajednice u Knjigu registrovanih vjerskih zajednica donosi rješenje o upisu i vrši upis u Knjigu registrovanih vjerskih zajednica (stav 1) i da, u roku od 15 dana od dana prijema uredne prijave iz člana 24. stav 2. ovog zakona vrši upis u Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica i izdaje uvjerenje o upisu (stav 2). Odredbama članu 28. Zakona propisano je da se ovim zakonom ne sprečava niti ograničava osnivanje ili djelovanje udruženjima građana i drugim oblicima organizacija civilnog društva sa svojstvom pravnog lica ili bez svojstva pravnog lica, koji su osnovani radi ostvarivanja slobode misli, savjesti, vjeroispovijesti ili uvjerenja, niti se sprečava djelovanje neregistrovanih ili neevidentiranih vjerskih zajednica (stav 1) i da neregistrovane i neevidentirane vjerske zajednice nemaju pravni položaj vjerskih zajednica koje su registrovane ili evidentirane u skladu sa ovim zakonom i ne mogu sticati i ostvarivati prava koja u skladu sa pravnim poretom Crne Gore isključivo pripadaju registrovanim ili evidentiranim vjerskim zajednicama, kao pravnim licima (stav 2). Način osnivanja, status, organi, finansiranje i druga pitanja od značaja za rad i djelovanje organizacija koje nijesu vjerske zajednice u smislu ovog zakona, a koje se osnivaju radi ispoljavanja slobode misli, savjesti ili uvjerenja, ostvaruje se u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravni položaj nevladinih organizacija (član 29. Zakona).

1.1.3. Osporenim odredbama čl. 5. i 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica²⁴ izmijenjene su odredbe čl. 18, 19, 20, 21, 23. i 24. osnovnog teksta Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica²⁵, i to na način kako je to navedeno u tački 6. ove odluke, a osporenim odredbom člana 19. Zakona brisane su odredbe čl. 61, 62, 63. i 64. osnovnog teksta Zakona.

2. Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac osporenim odredbama čl. 5, 7. i 19. Zakona nije prekoračio svoja ovlašćenja iz odredaba člana 16. tač. 1. i 5. Ustava, niti je povrijedio ustavni principi o vladavini prava, iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava.

2.1. Princip vladavine prava (član 1. stav 2. Ustava), kao najviša vrijednost ustavnog poretka Crne Gore, ostvaruje se primjenom i zaštitom načela saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava). Ono podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. Pri tome se regularnost ne zahtijeva samo u formalno-pravnom, već i u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu. Propis mora biti jasan i precizan u skladu sa posebnošću materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni propisa, odnosno uklanjanju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz člana 1. stav 2. Ustava, traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj.

²⁴ „Službeni list Crne Gore“, broj 8/21.

²⁵ „Službeni list Crne Gore“, broj 74/19.

takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti, te predvidjeti posljedice svog ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjevi za određenost i preciznošću pravne norme moraju se smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, pa i u pogledu uređivanja pravnog položaja vjerskih zajednica, odnosno postupku registracije i evidencije vjerskih zajednica.

2.1.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je ocijenio da su osporene odredbe čl. 5, 7. i 19. Zakona (kojima su izmijenjene odredbe čl. 18, 19, 20, 21. i 24. i brisani čl. 61, 62, 63. i 64. osnovnog teksta Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica na način kako je to navedeno u tački 6. ove odluke) u nomotehničkom i sadržinskom smislu, precizne i da zadovoljavaju zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava iz Ustava, kao i standard zakonitosti u smislu stavova Evropskog suda za ljudska prava²⁶. Naime, svaka vjerska zajednica, saglasno izmijenjenoj odrebi člana 18. stav 1. Zakona, koja je u skladu sa ovim zakonom upisana u Jedinственu evidenciju vjerskih zajednica ima svojstvo pravnog lica. Izmijenjenim odredbama člana 18. st. 2, 3. i 4, čl. 19, 20, 21. i 24. propisano je: da Jedinственu evidenciju čine Knjiga evidentiranih vjerskih zajednica u koju se upisuju postojeće vjerske zajednice i Knjiga registrovanih vjerskih zajednica u koju se upisuju novoosnovane vjerske zajednice; da Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica i Knjigu registrovanih vjerskih zajednica čine baze podataka i zbirke dokumenata; da sadržaj i način vođenja Jedinствене evidencije, kao javne evidencije, propisuje organ državne uprave nadležan za poslove pravosuđa²⁷; da vjerska zajednica, odnosno dio vjerske zajednice čiji je vjerski centar u inostranstvu slobodno odlučuje o tome da li će zahtijevati upis u Jedinственu evidenciju i ukoliko nije upisana dužna je da djeluje u okviru jedinstvenog pravnog poretka Crne Gore; da vjerska zajednica može biti upisana u Knjigu registrovanih vjerskih zajednica ako ima najmanje tri punoljetna vjernika koji su crnogorski državljani i imaju prebivalište u Crnoj Gori ili državljani druge države ili lica bez državljanstva koji imaju odobren stalni boravak u Crnoj Gori, u skladu sa zakonom; da lice ovlašćeno za zastupanje vjerske zajednice radi upisa vjerske zajednice u Knjigu registrovanih vjerskih zajednica, podnosi zahtjev (koji 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 ili evidentirane vjerske zajednice, sjedište i adresu vjerske zajednice u Crnoj Gori) uz koji se prilažu - *odluka o osnivanju sa podacima o licima iz člana 20. ovog zakona (lično ime, dokazi o državljanstvu i prebivalištu, odnosno stalnom boravku za stranca), sa njihovim svojeručnim potpisima i podaci o licu ovlašćenom za zastupanje vjerske zajednice (lično ime, dokazi o državljanstvu i prebivalištu, odnosno stalnom boravku za stranca), sa njegovim svojeručnim potpisom*, a u slučaju da više vjerskih zajednica tvrdi da imaju pravo na korišćenje istog

²⁶ Iz stavova Evropskog suda za ljudska prava izraženim u brojnim predmetima (*Sunday Times (No. 1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 26. aprila 1979. godine, zahtjev broj 6538/74, *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 2. avgusta 1984. godine, zahtjev broj 8691/79, *Huvig protiv Francuske*, presuda, od 24. aprila 1990. godine, zahtjev broj 1110/84, *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano protiv Italije*, presuda od 7. juna 2012. godine, zahtjev broj 38433/09), proizilazi da zakon mora dovoljno jasno da ukaže na obim diskrecionih ovlašćenja nadležnih organa vlasti i na način na koji se ta prava ostvaruju. Po shvatanju Evropskog suda, zakon mora ukazati na obim diskrecionog prava povjerenog ovlašćenim organima i na dovoljno precizno formulisani način urediti korišćenje tog diskrecionog prava, radi pružanja odgovarajuće zaštite od arbitrarnog odlučivanja.

²⁷ Saglasno odredbama člana 2. stav 1. Zakona o državnoj upravi („Službeni list Crne Gore”, br. 78/18, 70/21. i 52/22), člana 2. tačka 1. i člana 3. Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list Crne Gore”, br. 98/23, 102/23. i 113/2023), Ministarstvo pravde je organ državne uprave nadležan za poslove pravosuđa.

ili sličnog naziva, odnosno da više lica tvrdi da su ovlaštena da zastupaju vjersku zajednicu ili da vjerska zajednica osporava ovlaštenje određenom licu da je zastupa, Ministarstvo o tome odlučuje u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak; da se u Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica upisuju postojeće vjerske zajednice koje su pravni subjektivitet stekle po ranijim propisima, odnosno čiji je pravni subjektivitet prepoznat i priznat od strane državnih organa u pravnom sistemu i koje su djelovale kao pravna lica i da prijavu za upis u Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica podnosi ovlašteno lice vjerske zajednice, koja sadrži naziv, sjedište i adresu vjerske zajednice, kao i podatke o licu ovlaštenom za zastupanje vjerske zajednice, sa njegovim svojeručnim potpisom. Osporenim odredbom člana 19. Zakona brisane su odredbe čl. 61, 62, 63. i 64. osnovnog teksta Zakona.

2.1.1.1. Iz navedenih odredaba zakona, kojima su, pored ostalog, uređeni sadržina i način vođenja Jedinственe evidencije vjerskih zajednica, postupak i uslovi za upis vjerskih zajednica u Knjigu registrovanih vjerskih zajednica i Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica, odnosno Jedinственu evidenciju, a na koja pitanja, u suštini, ukazuju podnosioci inicijativa, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da su određene opšte normativne pretpostavke za sprovođenje postupka upisa vjerskih zajednica u Knjigu registrovanih vjerskih zajednica i Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica, odnosno Jedinственu evidenciju, i jasnoća, razumljivost i odredivost učesnika tog postupka i njegovog sprovođenja nijesu sporni ni s jednog pravnog aspekta u zakonodavstvu i pravnoj praksi, i u skladu su s pretpostavkama odredivosti zakonskih odredbi i primjerenosti legitimnih očekivanja subjekata na koje se Zakon neposredno primjenjuje. Uslovi za upis vjerskih zajednica u Knjigu registrovanih vjerskih zajednica i Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica, odnosno Jedinственu evidenciju (u Knjigu registrovanih vjerskih zajednica mogu se upisati one vjerske zajednice koje imaju *najmanje tri punoljetna vjernika koji su crnogorski državljani i imaju prebivalište u Crnoj Gori ili državljani druge države ili lica bez državljanstva koji imaju odobren stalni boravak u Crnoj Gori, u skladu sa zakonom*, a u Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica upisuju se *postojeće vjerske zajednice koje su pravni subjektivitet stekle po ranijim propisima, odnosno čiji je pravni subjektivitet prepoznat i priznat od strane državnih organa u pravnom sistemu i koje su djelovale kao pravna lica*), kao i postupak sprovođenja tog upisa, su *expressis verbis* određeni zakonom, pa adresati Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, mogu objektivno odrediti sadržaj, smisao i domašaj osporenih odredaba čl. 5. i 7. Zakona. Pored toga, odredbama čl. 10. i 60.b Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica²⁸ propisano je da se pojedina pitanja od zajedničkog interesa za Crnu Goru i jednu ili više vjerskih zajednica mogu urediti ugovorom koji zaključuju Vlada Crne Gore (državni organ) i vjerske zajednice, koji proizvode pravno dejstvo i poslije stupanja na snagu ovog zakona i kojim ugovorom se, pored ostalog, uređuju i pitanja prepoznavanja i priznavanja pravnog subjektiviteta vjerskih zajednica²⁹, odnosno određeno je koji to državni organ (Vlada Crne Gore) može urediti pitanje prepoznavanja i priznavanja pravnog subjektiviteta vjerske zajednice, kao pitanje od zajedničkog interesa. Iz navedenih razloga, navode podnosioca inicijative da „državni organi i kriterijumi za prepoznavanje i priznanje pravnog subjektiviteta neke vjerske organizacije nijesu

²⁸ „Službeni list Crne Gore“, br. 74/19 i 8/21.

²⁹ Ugovor o uređenju odnosa od zajedničkog interesa između Vlade Crne Gore i Islamske zajednice u Crnoj Gori (član 3. stav 1); Ugovor o uređenju odnosa od zajedničkog interesa između Vlade Crne Gore i Jevrejske zajednice u Crnoj Gori (član 2. stav 1); Temeljni ugovor između Crne Gore i Svete Stolice (član 2. stav 1) i Temeljni ugovor između Crne Gore i Srpske Pravoslavne Crkve (član 2. stav 1)

definisani Zakonom, tj. odredbom člana 7. Zakona, što može dovesti do potpune pravne nesigurnosti učesnika u postupku, omogućiti arbitrnost državnih organa prilikom odlučivanja i u krajnjem do podriivanja pravne države“ Ustavni sud je ocijenio neosnovanim, jer iz te odredbe, kao ni odredbe člana 5. Zakona, u normativnom smislu, ne proizilazi mogućnost arbitrnosti i zloupotrebe prava od strane bilo kojeg učesnika u ovom postupku. Takode, po ocjeni Ustavnog suda, iz navedenog ustavnog ovlaštenja zakonodavca da uredi pitanje pravnog položaja vjerskih zajednica, istovremeno proizilazi i njegovo ovlaštenje da donosi nova i ukida postojeća zakonska uređenja odnosa i sa njima povezanih prava i obaveza, da ih mijenja i dopunjava, odnosno da ih uređuje na različite načine, zavisno od različitih okolnosti, u skladu sa vladavinom prava. S tim u vezi, propisujući osporenom odredbom člana 19. Zakona da se čl. 61, 62, 63. i 64. osnovnog teksta Zakona brišu, zakonodovac je, po ocjeni Ustavnog suda, postupio u skladu sa navedenim odredbama Ustava.

3. Osporene odredbe čl. 5. i 7. Zakona ne mogu se dovesti u pitanje ni u odnosu na načela zabrane diskriminacije po bilo kom osnovu, ravnopravnosti vjerskih zajednica, jednakosti pred zakonom bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, pravo svakoga na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda i načelo slobode misli, savjesti i vjeroispovijesti, iz odredaba člana 8. stav 1, člana 14. stav 2, člana 17. stav 2, čl. 19. i 46. Ustava, čl. 18. i 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, čl. 9. i 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

3.1. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu, ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda, iako diskriminatorne osnove nijesu *expressis verbis* navedene u Ustavu. Bliže određenje diskriminacije, kao i diskriminatorne osnove u crnogorskom pravu sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije³⁰ i obuhvataju sve diskriminatorne osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije. U tom smislu, odredbama člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije propisano je da je diskriminacija svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, (...), kao i drugim ličnim svojstvima i da neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od prethodno navedenih osnova.

13.1.1. Načelo zabrane diskriminacije (*principle of non-discrimination*) i načelo jednakosti (*principle of equality*) sadržana su i u svim osnovnim međunarodnim i regionalnim instrumentima o ljudskim pravima. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u odredbama člana 14, sadrži akcesornu zabranu diskriminacije (koja se odnosi samo na prava zaštićena Evropskom konvencijom), po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s

³⁰ „Službeni list Crne Gore“, br. 46/10, 18/14 i 42/17.

nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Za razliku od člana 14. Evropske konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj Konvenciji, član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju je »samostalna« odredba (*»free standing« provision*), koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga »u uživanju svih prava određenih zakonom« po bilo kojoj diskriminatorskoj osnovi. Evropski sud za ljudska prava je u svojim presudama, u skladu sa formulacijom »*drugi status*«, ustanovio i druge diskriminatorске osnove, koje nijesu konačne. U kategoriju »*drugi status*«, u suštini, spada sve ono drugo što nije već navedeno u članu 14. Evropske konvencije. Član 14. Evropske konvencije i član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju komplementarni su mehanizmi konvencijske zaštite u području zabrane diskriminacije koji se međusobno upotpunjuju. Iz načela jednakosti, garantovanog odredbom člana 17. stav 2. Ustava, za donosioca propisa, takođe, proizilazi obaveza zabrane proizvoljnog postupanja, odnosno obaveza strogog vezanja načelom srazmjernosti u slučaju različitog tretiranja lica ili grupe lica, po ličnim svojstvima, koja se nalaze u istoj ili sličnoj pravnoj ili činjeničnoj situaciji.

3.1.2. Princip zabrane diskriminacije (nediskriminacija) Ustavom je, takođe, uspostavljen tako da zabranjuje da se, bez razloga, ono što je isto ili slično nejednako pravno tretira, odnosno da se ono što je bitno različito, tretira pravno jednako. Drugim riječima, jednako treba tretirati građane koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji, a one koji se nalaze u različitoj pravnoj situaciji, u ime jednakosti, različito. Princip nediskriminacije (jednakost) ne odnosi se samo na jednaki tretman jednakih slučajeva nego i na supstantivnu jednakost - nejednak tretman nejednakih slučajeva u proporciji sa njihovom nejednakošću. Postupati prema svima jednako znači jednako tretirati (i) nejednake, što je isto toliko štetno kao i nejednako tretirati jednake.

3.1.3. Iz stavova Evropskog suda za ljudska prava izraženih u brojnim predmetima (*Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*³¹, *Hugh Jordan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*³², *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*³³) proizilazi da Evropski sud diskriminaciju označava kao različit tretman istih ili sličnih slučajeva, kada za to nema razumnog i objektivnog opravdanja, odnosno ako ne postoji legitiman cilj kome se teži, ili ne postoji srazmjera (proporcionalnost) između cilja i načina na koji se ovaj legitimni cilj želi postići. Analiza načela jednakosti i nediskriminacije prema praksi Evropskog suda upućuje na potrebu istraživanja tri uslova da bi se utvrdilo da li je ovo načelo povrijeđeno. Prvi uslov za postojanje diskriminacije jeste postojanje sličnih, odnosno uporedivih činjeničnih situacija i jednakog ili različitog postupanja. Drugi uslov jeste da se razlika u pravnom postupanju vrši na osnovu određene statusne pripadnosti pojedinca. Pojedinaac treba da bude žrtva manje povoljnog tretmana zbog svoje statusne pripadnosti. Treći uslov čini ispitivanje da li je različito pravno postupanje u sličnim činjeničnim okolnostima, odnosno jednako postupanje u značajno različitim okolnostima, razumno i opravdano. Različito pravno postupanje, prema shvatanju Evropskog suda, može se objektivno i razumno opravdati kad ima legitimni cilj i kad su sredstva koja se pri tom primjenjuju razumno srazmjerna legitimnom cilju koji se želi postići.

³¹ Plenarna sjednica, presuda od 28. maja 1985., zahtjevi br. 9214/80, 9473/81 i 9474/81.

³² Presuda od 4. maja 2001. god. ESLJP 2001-III., zahtjev br. 24746/94.

³³ Presuda od 22. decembra 2009. godine, aplikacije br. 27996/06. i 34836/06.

3.1.4. Polazeći od ustavnih i konvencijskih okvira Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe čl. 5. i 7. Zakona ne sadrže diskriminatorska ograničenja po bilo kojem diskriminatorskom osnovu, u odnosu na Ustav Crne Gore, niti u smislu u kojem Evropski sud za ljudska prava tumači diskriminaciju, jer se njima ne pravi bilo kakvo razlikovanje između vjerskih zajednica, po osnovu bilo kojeg ličnog svojstva. Osporene odredbe Zakona odnose se na sve vjerske zajednice koje žele da se upišu u Jedinственu evidenciju vjerskih zajednica i na taj način steknu svojstvo pravnog lica, odnosno isti status (svojstvo pravno lica) stiču na isti način (upisom u Jedinственu evidenciju) i u normativnom smislu među njima, po ocjeni Ustavnog suda, nema diskriminacije.

3.2. Podnosioci inicijativa, u suštini, ističu i da je zakonodovac osporenim odredbama čl. 5. i 7. propisao različite postupke upisivanja u Jedinственu evidenciju *новообразованих вјерских заједница*, s jedne strane, i *postojećих вјерских заједница које су правни субјективитет стекле по ранијим прописима, односно чији је субјективитет препознат и признат од стране државних органа и које су djelовале као правна лica*, s druge strane, čime je povrijedio ustavne principe o ravnopravnosti vjerskih zajednica, o jednakosti svih pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo i o slobodi vjeroispovijesti, iz odredaba člana 14. stav 2, člana 17. stav 2, člana 46. stav 1. Ustava, člana 18. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i člana 9. Evropske konvencije. Naime, osporenim odredbama člana 5. i 7. Zakona propisano je da vjerske zajednice stiču svojstvo pravnog lica upisom u Jedinственu evidenciju vjerskih zajednica i da se ta evidencija sastoji od Knjige evidentiranih vjerskih zajednica (u koju se upisuju postojeće vjerske zajednice) i Knjige registrovanih vjerskih zajednica (u koju se upisuju novoosnovane vjerske zajednice), s tim što se u Knjigu registrovanih vjerskih zajednica može upisati ona vjerska zajednica koja ima najmanje tri punoljetna vjernika koji su crnogorski državljani i imaju prebivalište u Crnoj Gori ili državljani druge države ili lica bez državljanstva koji imaju odobren stalni boravak u Crnoj Gori, u skladu sa zakonom i to na način da zahtjev za upis vjerske zajednice u Knjigu registrovanih vjerskih zajednica, podnosi lice ovlašćeno za zastupanje vjerske zajednice, a koji zahtjev 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 ili evidentirane vjerske zajednice i sjedište i adresu vjerske zajednice u Crnoj Gori, i uz njega se prilažu - odluka o osnivanju sa podacima naprijed navedenih lica (lično ime, dokazi o državljanstvu i prebivalištu, odnosno stalnom boravku za stranca), sa njihovim svojeručnim potpisima i podaci o licu ovlašćenom za zastupanje vjerske zajednice (lično ime, dokazi o državljanstvu i prebivalištu, odnosno stalnom boravku za stranca), sa njegovim svojeručnim potpisom, dok se u Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica upisuju postojeće vjerske zajednice koje su pravni subjektivitet stekle po ranijim propisima, odnosno čiji je pravni subjektivitet prepoznat i priznat od strane državnih organa u pravnom sistemu i koje su djelovale kao pravna lica, a na osnovu prijave za upis u Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica koju podnosi ovlašćeno lice vjerske zajednice i koja prijava sadrži naziv, sjedište i adresu vjerske zajednice, kao i podatke o licu ovlašćenom za zastupanje vjerske zajednice, sa njegovim svojeručnim potpisom.

3.2.1. Ustavni sud konstatuje da su *postojeće vjerske zajednice koje su pravni subjektivitet stekle po ranijim propisima, односно чији је правни субјективитет препознат и признат од стране државних органа у правном систему и које су djelовале као правна лica*, s jedne strane, i sve ostale vjerske organizacije (новоosnovane), s druge strane, ne nalaze u formalno

analognim situacijama kada pokušavaju da se registruju, odnosno evidentiraju, iako je registracija, odnosno evidentiranje i za jednu i drugu kategoriju vjerskih zajednica uslov za sticanje svojstva pravnog lica, saglasno odredbi člana 18. stav 1. Zakona. Takođe, Ustavni sud konstatuje da pravni položaj ma koje vjerske zajednice ne smije da zavisi od toga kako je označena, već se zabrana diskriminacije, odnosno pravo na ravnopravnost vjerskih zajednica i na njihovu jednaku zakonsku zaštitu ostvaruje kroz one zakonske odredbe koje treba da omoguće da kako u pogledu statusa (dakle pitanja upisa u Jedinственu evidenciju i sticanja svojstva pravnog lica), tako i u odnosu na djelatnost koju obavljaju, vjerske zajednice budu dovedene u ravnopravan položaj. Razlika prilikom registracije *postojećih vjerskih zajednica koje su pravni subjektivitet stekle po ranijim propisima, odnosno čiji je pravni subjektivitet prepoznat i priznat od strane državnih organa u pravnom sistemu i koje su djelovale kao pravna lica*, sa jedne strane, i svih ostalih vjerskih organizacija, sa druge strane, prema osporenim odredbama čl 5. i 7. Zakona, postoji u pogledu vrste akta kojim se pokreće postupak registracije („prijava“ za postojeće vjerske zajednice i „zahtjev“ za novoosnovane vjerske zajednice) i pružanja dokaza u postupku registracije od strane postojeće vjerske zajednice i novoosnovane vjerske zajednice.

3.2.2. S obzirom na to da je osporenim odredbama čl. 5. i 7. Zakona propisano da se novoosnovane vjerske zajednice, podnošenjem zahtjeva, mogu upisati u Knjigu registrovanih vjerskih zajednica, odnosno Jedinственu evidenciju vjerskih zajednica, ako: *ima najmanje tri punoljetna vjernika koji su crnogorski državljani i imaju prebivalište u Crnoj Gori ili državljani druge države ili lica bez državljanstva koji imaju odobren stalni boravak u Crnoj Gori, u skladu sa zakonom; imaju odluku o osnivanju sa podacima navedenih lica, kao i da im zahtjev za registraciju 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 ili evidentirane vjerske zajednice*, a da se postojeće vjerske zajednice, podnošenjem prijave, mogu upisati u Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica, odnosno Jedinственu evidenciju vjerskih zajednica ako su *pravni subjektivitet stekle po ranijim propisima ili im je isti priznat od strane državnih organa u pravnom sistemu i da su djelovale kao pravna lica*, pred Ustavni sud se postavilo pitanje da li se u situaciji u kojoj se ovakvo razlikovanje, od formalnog pitanja potrebne dokumentacije za vođenje upravnog postupka kad organ rješava o zahtjevu, odnosno prijavi, pretvara u suštinsko diferenciranje, odnosno da li se vjerske organizacije koje nijesu označene kao postojeće vjerske organizacije tretiraju drugačije, odnosno nepovoljnije.

3.2.3. Ustavni sud ukazuje i da Evropska unija insistira na nediskriminaciji i jednakom tretmanu, međutim, dozvoljava razlike u statusu vjerskih zajednica u svojim državama članicama, zbog poštovanja razlika u kulturi i tradiciji, kao i doprinosa koje su različite vjerske zajednice učinile u razvoju kulture i tradicije. Ono što diferencira dozvoljeno razlikovanje od nedozvoljene diskriminacije Evropski sud za ljudska prava je jasno rekao u svojoj odluci u *Case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" v. Belgium*³⁴, tzv. "Belgijski lingvistički slučaj", određujući kriterijume na osnovu kojih se utvrđuje da li je razlikovanje dozvoljeno, ili je riječ o diskriminaciji:

³⁴ Predstavka, broj 1474/62, presuda od 23. jula 1968. godine, odjeljak I B, tačka 10.

"10. Kada je riječ o ovom pitanju, Sud (...) smatra da je načelo jednakosti tretmana prekršeno ukoliko ne postoji objektivno i razumno opravdanje razlikovanja. Postojanje takvog (objektivnog i razumnog) opravdanja mora se cijeliti u odnosu na cilj i posljedice razmatrane mjere, s tim što valja voditi računa o načelima koja uobičajeno preovlađuju u demokratskim društvima. Međutim, do diskriminacije može doći i kada je cilj opravdan, (...) jer razlika u tretmanu u ostvarivanju prava zajemčenih Konvencijom može postojati samo ukoliko se pritom teži ostvarenju legitimnog cilja: član 14. je (...) stoga prekršen onda kada se jasno utvrdi da nema nikakvog razumnog odnosa srazmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja čijem se ostvarenju težilo."

3.2.4. Slično se Evropski sud izjasnio i u predmetu *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*³⁵ u kome su mu se podnosioci predstavke obratili zbog odbijanja austrijskih vlasti da priznaju Jehovine svjedoke kao vjersko društvo - iako su bili dobili status pravnog lica kao registrovana vjerska zajednica - zbog toga što je austrijski zakon predviđao da vjerska zajednica može biti registrovana kao vjersko društvo samo ako je prethodno postojala najmanje deset godina. Podnosioci predstavke su smatrali da je status vjerske zajednice niži od statusa vjerskog društva, jer za njih važe veća ograničenja. Evropski sud je, najprije, još jednom naglasio da je pravo vjerske zajednice na autonomno postojanje neraskidivi dio pluralizma u svakom demokratskom društvu. Sud je, potom, konstatovao da prema austrijskom pravu, vjerska društva uživaju povlašćen tretman u mnogim oblastima, kao što je izuzimanje iz obaveze vojne službe ili umanjenje poreskih obaveza. S obzirom na te povlastice, od vlasti se očekuje da ostanu neutralne i da svim vjerskim grupama pruže pravičnu mogućnost da zatraže da im se odobri konkretan status, primenjujući pritom utvrđene kriterijume bez ikakve diskriminacije. Sud je prihvatio da zakonska odredba po kojoj jedna vjerska zajednica treba da čeka deset godina da bi joj se odobrio status vjerskog društva može biti neophodna u izuzetnim okolnostima, kao što je slučaj kod novoosnovanih ili nepoznatih vjerskih grupa. Međutim, teško da takav uslov može biti opravdan kada je riječ o vjerskim grupama koje su odavno etablirane i na nacionalnom i na međunarodnom planu, te su stoga poznate nadležnim organima, a upravo je to slučaj sa Jehovitim svjedocima. Zbog toga je Sud zaključio da razlika u postupanju nije bila zasnovana ni na kakvom objektivnom i razumnom opravdanju, čime je prekršen član 14. protumačen u vezi sa članom 9. Evropske konvencije.

3.2.5. Polazeći od navedenog, Ustavni sud je povodom pitanja da li za razlike u postupku registracije postojećih vjerskih organizacija i novoosnovanih vjerskih organizacija postoji neko objektivno i razumno opravdanje, a primenjujući test diskriminacije kakav je ustanovio Evropski sud za ljudska prava u svojoj dugogodišnjoj praksi, najprije konstatovao da su kriterijumi za utvrđivanje objektivnosti i razumnosti opravdanja - postojanje legitimnog cilja i srazmjernost primijenjenih sredstava u ostvarenju tog legitimnog cilja. U tom smislu, iz obrazloženja Predloga Zakona čije su odredbe osporene i koji je usvojila Skupština Crne Gore, proizilazi da su osporenim članom 5. Zakona izvršene izmjene i dopune radi „*uvažavanja postojećih vjerskih zajednica i njihovog stečenog i prepoznatog pravnog subjektiviteta, ali i stvaranja pravnog okvira za sticanje pravnog subjektiviteta budućih vjerskih zajednica u Crnoj Gori bez ikakve diskriminacije između ovih vjerskih zajednica*“ i da su navedene izmjene i dopune „*u skladu sa stavovima Evropskog suda za ljudska prava čije odluke su obavezujuće po slovu čl. 19. i 32. Evropske*

³⁵ Predstavka, broj 40825/98, presuda od 31. jula 2008. godine, tač. 60 - 63 i 92 - 99 (Vjerska zajednica Jehovinih svjedoka i drugi protiv Austrije)

konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, čija je potpisnica i Crna Gora i da je Evropski sud, u jednoj od naročito citiranih presuda, istakao da se vjerske zajednice, koje imaju direktnu i aktivnu ulogu u javnom životu, mogu smatrati pravnim licima budući da su već učestvovala u pravnom životu i kao takve posredno priznate od strane javnih vlasti („Sveti manastiri protiv Grčke, predstavka br. 13092/87, 13984/88, presuda, od 9. decembra 1994. godine, tačka 48. i dalje“). U odnosu na osporenu odredbu člana 7. Zakona u navedenom obrazloženju je istaknuto da je tom odredbom „iskazano poštovanje pravnog subjektiviteta postojećih vjerskih zajednica u Crnoj Gori na isti način na koji je to učinjeno u svim modernim evropskim državama i na taj način Crna Gora se potvrdila kao moderna demokratska i pravna država, koju krasi multikonfesionalnost i multikulturalnost, čemu bitno doprinose upravo postojeće vjerske zajednice i da kroz upis u Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica Jedinствене evidencije, postojeće vjerske zajednice iskazuju svoj odnos uvažavanja pravnog poretka Crne Gore“³⁶. Takođe, Vlada Crne Gore je u svom mišljenju u odnosu na navode sadržane u podnijetim inicijativama u pogledu osporenih odredaba čl. 5. i 7. Zakona, ukazala i na *Zajedničke smjernice o pravnom statusu religijskih i vjerskih zajednica*, usvojene od strane Komiteta Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) i Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS), u kojima je, kako to stoji u mišljenju Vlade, pored ostalog³⁷, navedeno da „u slučajevima donošenja novih zakona kojima se reguliše postupak registracije vjerskih zajednica, mora se posebno voditi računa o pravima već postojećih zajednica“³⁸.

3.2.6. Ustavni sud smatra da test srazmjernosti zahtijeva da se procijeni da li postoji razumni odnos srazmjernosti između primenjenih sredstava i cilja čijem se ostvarenju težilo. S obzirom na to da postojeće vjerske zajednice i novoosnovane vjerske zajednice stiču svojstvo pravnog lica upisom u Knjigu registrovanih vjerskih zajednica, odnosno Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica (koje čine Jedinствену evidenciju vjerskih zajednica), po ocjeni Ustavnog suda, znači da obje kategorije vjerskih zajednica, upisom u odgovarajuću evidenciju stiču isti status na isti način. Polazeći od toga da nejednak tretman mora biti opravdan valjanim razlozima i ukoliko valjani razlozi za različit tretman postoje, nema kršenja klauzule jednakog tretmana i nediskriminatorne odredbe se primjenjuju, to, po nalaženju Ustavnog suda, u konkretnom slučaju, nema razlikovanja pravnog režima prilikom upisa u odgovarajuće evidencije navedenih kategorija vjerskih zajednica, niti su u nepovoljnijoj poziciji novoosnovane vjerske zajednice prilikom registracije, u odnosu na postojeće vjerske zajednice, odnosno da osporenim odredbama čl. 5. i 7. Zakona nijesu povrijeđeni ustavni principi o ravnopravnosti

³⁶ <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/87/2437-14034-23-3-20-8.pdf>

³⁷ “Nacionalno pravo poznaje mnoštvo različitih pojmova kojima se označava pravno lice, i može primijeniti niz pravnih tehnika kako bi obezbijedilo da religijske ili vjerske zajednice mogu djelovati kao pravna lica u pravnom poretku” (tačka 17); “Što se tiče organizovanja vjerskih zajednica, odbijanje da im se prizna pravni subjektivitet predstavlja kršenje prava na slobodu vjeroispovijesti iz člana 9. Evropske povelje o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, jednako u smislu pojedinačnog i kolektivnog vršenja ovog prava” (tačka 18);

“Postoje brojni načini da se religijskim ili vjerskim zajednicama, koje to žele, omogući zahtijevanje priznanja pravne sposobnosti, tj. pravnog subjektiviteta. U zavisnosti od konkretne države, vjerskim zajednicama su dostupni različiti oblici pravne ličnosti, kao što su tzv. trustovi, korporacije, udruženja i fondacije, kao i različiti sui generis tipovi pravne sposobnosti specifični za religijske ili vjerske zajednice” (tačka 22);

“Bez obzira na to koji se sistem koristi za regulisanje sticanja pravnog subjektiviteta i posebne termine kojima se označava pravni subjektivitet religijskih ili vjerskih zajednica, nacionalni zakon iz ove oblasti mora biti u skladu sa međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i OEBS-ovim preporukama” (tačka 23).

³⁸ Tačka 36.

vjerskih zajednica i jednakosti pred zakonom, iz odredaba člana 14. stav 2. i člana 17. stav 2. Ustava. Činjenica da je zakonodovac osporenim odredbama za jednu kategoriju vjerskih zajednica propisao da podnose „zahtjev za registraciju“ u Knjigu registrovanih vjerskih zajednica, a da se druge „evidentiraju“ u Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica na osnovu „prijave“ i njihovo svrstavanje u podevidencije različitih naziva, po ocjeni Ustavnog suda, predstavlja isključivo terminološko razlikovanje. Pored toga, zakonodavac je odredbama člana 31. Zakona propisao da se protiv rješenja organa državne uprave o odbijanju upisa vjerske zajednice u Jedinственu evidenciju, može podnijeti tužba Upravnom sudu Crne Gore, tj. propisao je za sve kategorije vjerskih zajednica, kojima se odbije upis u Jedinственu evidenciju i samim tim i onemogućiti sticanje svojstva pravnog lica, pravo na pravni lijek, iz kojih razloga je Ustavni sud ocijenio da osporenim odredbama čl. 5. i 7. Zakona nije povrijeđeno Ustavom zajemčeno pravo svakoga na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda, iz odredbe člana 19. Ustava.

3.3. Ustavni sud je ocijenio da se osporene odredbe čl. 5. i 7. Zakona ne mogu dovesti u pitanje ni u odnosu na ustavni i konvencijski princip o slobodi vjeroispovijesti, iz odredaba člana 46. Ustava, člana 18. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i člana 9. Evropske konvencije.

3.3.1. U predmetu *Kokkinakis protiv Grčke*³⁹, Evropski sud za ljudska prava istakao je značaj i ukazao na sadržinu prava na slobodu vjeroispovijesti, navodeći:

„31. Kako stoji u članu 9, sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti jedan je od temelja „demokratskog društva“ unutar značenja Konvencije. U svojoj vjerskoj dimenziji, to je jedan od vitalnih elemenata koji čine identitet vjernika i njihovog koncepta života, ali je bitan i za ateiste, agnostike, skeptike i nezainteresovane. Od toga zavisi pluralizam, neodvojivi dio demokratskog društva, koji se vjekovima brižljivo čuva. Mada je vjerska sloboda prvenstveno stvar savjesti pojedinca, implicira, između ostalog, pravo da se „manifestuje vjeroispovijest“. Postojanje vjerskih ubjeđenja direktno se povezuje sa izjavama potkrijepljenim riječju i djelom.

Prema članu 9, sloboda iskazivanja vjeroispovijesti moguća je ne samo u zajednici sa drugima, „u javnosti“ i u krugu onih koji dijele ista vjerovanja, već se može vršiti i „nasamo“ i „privatno“. Nadalje, uključuje i princip prava da se, recimo, komšija pokuša ubijediti, kroz, npr. „propovijedanje“, bez čega bi, ustvari, „sloboda da se promijene vjeroispovijest ili vjerovanje“, otjelotvorena u članu 9, vjerovatno ostala mrtvo slovo na papiru.“

3.3.2. Pravo na slobodu vjeroispovijesti od suštinskog je značaja za identitet vjernika i zaštitu njihovog životnog stava, jer ona omogućava savršenu duhovnu nezavisnost pojedinca, dovodeći do razvoja najrazličitijih pogleda na svijet⁴⁰. Sa druge strane, da bi ograničenje slobode vjerovanja bilo dopušteno sa stanovišta odredbe člana 9. stav 2. Evropske konvencije, nije dovoljno da ono bude predviđeno zakonom i da ima za cilj zaštitu legitimnog interesa, već mora biti i "neophodno u demokratskom društvu". Evropski sud za ljudska prava dosljedno ističe, nezavisno od toga da li je to neko idealno-tipsko demokratsko društvo ili je riječ o konkretnom, datom društvu, da su odlike takvog društva pluralizam, tolerancija i otvorenost

³⁹ Predstavka, broj 14307/88, presuda, 25. maj 1993. godine, stav 31.

⁴⁰ Vidjeti *Frédéric Sudre, Droit international et européen des droits de l'homme, Presses Universitaires de France, 2005, str. 440.*

duha. Tako je, na primjer, u odluci *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*⁴¹ Sud zaključio:

"118. Tako posmatrano, pravo na slobodu vjeroispovijesti vjernika, koje obuhvata pravo izražavanja vjere u zajednici sa drugima, obuhvata i očekivanje da će vjernicima biti dozvoljeno da se slobodno udružuju, bez arbitrarnog miješanja države. Samostalno postojanje vjerskih zajednica je, zaista, od suštinskog značaja za pluralizam u demokratskom društvu i, stoga, predstavlja suštinu zaštite koju član 9. pruža (...)

123. U svakom slučaju, Sud primjećuje da je obaveza neutralnosti i nepristrasnosti države nespojiva sa bilo kakvim ovlašćenjem na strani države da procjenjuje legitimnost vjerskog uvjerenja, te da je dužnost države da obezbijedi da suprotstavljene grupe tolerišu jedna drugu."

3.3.2. Ustavni sud, saglasno navedenim stavovima Evropskog suda, konstatuje da je pravo na slobodu vjeroispovijesti od suštinskog značaja za pluralizam u demokratskom društvu i kao takvo predstavlja jedan od temelja takvog društva, jer je to pravo jedan od vitalnih elemenata koji čine identitet vjernika i njihov koncept života, čime se omogućava duhovna nezavisnost pojedinca, a što dovodi do razvoja najrazličitijih pogleda na svijet. Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe čl. 5. i 7. Zakona, koje uređuju pitanje pravnog položaja vjerskih zajednica, odnosno sticanje svojstva pravnog lica kroz odgovarajući postupak upisa u Jedinstvenu evidenciju vjerskih zajednica, ne predstavljaju ograničenje slobode ispoljavanja vjere ili uvjerenja. Odredbom člana 9. stav 2. Evropske konvencije utvrđeno je da se zakonska ograničenja sloboda ispovijedanja vjere ili ubjedenja, neophodna u demokratskom društvu, mogu uvesti samo ako je to u interesu javne bezbjednosti, zaštite javnog reda, zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih. Odredbom člana 46. stav 3. Ustava propisano je da se sloboda ispoljavanja vjere može ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite života i zdravlja ljudi, javnog reda i mira, kao i ostalih prava zajemčenih Ustavom, dok je odredbom člana 30. Zakona propisano da se vjerskoj zajednici i neregistrovanoj ili neevidentiranoj vjerskoj zajednici može odbiti upis u Jedinstvenu evidenciju ili zabraniti djelovanje ako podstiče rasnu, nacionalnu, vjersku ili drugu diskriminaciju i nasilje ili raspiruje ili podstiče rasnu, nacionalnu, vjersku ili drugu mržnju, netrpeljivost, razdor ili progon ili na drugi način grubo ugrožava ili vrijeđa ljudsko dostojanstvo i ako su svrha, ciljevi i način njenog vjerskog djelovanja zasnovani na nasilju ili koriste nasilje kojim se ugrožava život, zdravlje ili druga prava i slobode građana, odnosno propisani su razlozi zbog kojih je moguće zabraniti djelovanje vjerskih zajednica i uvesti ograničenja u pogledu slobode ispoljavanja vjere ili uvjerenja. Po nalaženju Ustavnog suda, takvo postupanje organa koji odlučuje o zahtjevu, odnosno prijavi za upis u odgovarajuću evidenciju, ne odnosi se na državnu procjenu "legitimnosti vjerskih uvjerenja ili načina na koji se ta uvjerenja ispoljavaju", već se radi o legitimnom pravu države da, u demokratskom društvu, uspostavi i vodi javnu evidenciju o vjerskim zajednicama koje su na njenoj teritoriji osnovane i koje na njenoj teritoriji djeluju. Propisivanje mogućnosti da se vjerska zajednica upiše u javnu evidenciju koju država ustanovljava, po ocjeni Ustavnog suda, ne utiče na suštinu zajemčene slobode vjeroispovijesti ili uvjerenja, niti se ono može smatrati ograničenjem te slobode. Takođe, Ustavni sud smatra da sloboda vjeroispovijesti onih vjernika koji su sljedbenici vjerskih zajednica koje nijesu označene kao „postojeće“ ni u čemu nije umanjena ili

⁴¹ Predstavka, broj 45701/99, presuda od 27. marta 2002. godine („Mitropolijska crkva Besarabije i drugi protiv Moldavije“).

ograničena samo zbog činjenice da ih zakonodavac nije označio „postojećim“. Ako su svi vjernici ravnopravni u ispoljavanju svoje vjere ili uvjerenja molitvom, propovjedima, običajima, obredom ili na drugi način, ako im niko ne uskraćuje pravo da prihvate ili promijene vjeru ili uvjerenje ili slobodu da učestvuju u vjerskoj pouci i nastavi, kao i pravo da njeguju i razvijaju vjersku tradiciju ili tradiciju u skladu sa nečijim uvjerenjem, onda se ne može smatrati da je sloboda vjeroispovijesti zajemčena Ustavom ograničena zakonom samo zbog toga što se takva sloboda ostvaruje u novoosnovanoj vjerskoj zajednici, a ne u vjerskoj zajednici koja je u zakonskoj terminologiji označena kao „postojeća“.

4. Polazeći od sadržine odredaba člana 58. stav 1. i člana 78. stav 2. Ustava, kojima su utvrđeni principi o zaštiti prava svojine i „*da država štiti prirodnu i kulturnu baštinu*“, Ustavni sud je ocijenio da te odredbe Ustava nijesu relevantne za ocjenu ustavnosti osporene odredbe člana 19. Zakona, jer se osporeno zakonsko rješenje iz te odredbe Zakona (kojim je izvršeno brisanje odredaba čl. 61, 62, 63. i 64. osnovnog teksta Zakona) ne može dovesti u vezu sa navedenim ustavnim principima. Takođe, ni odredbe čl. 6, 7, 9. i 10. Ustava i čl. 10. i 11. Evropske konvencije, na čije povrede podnosilac inicijative uopšteno ukazuje, nijesu relevantne za ocjenu ustavnosti osporene odredbe člana 7. Zakona, jer se osporeno zakonsko rješenje iz te odredbe (kojim je uređeno koja vjerska zajednica, na koji način i pod kojim uslovima se upisuje u Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica) ne može dovesti u vezu sa navedenim ustavnim principima, a pri tom podnosilac inicijative nije ni naveo ustavnopravne razloge o nesaglasnosti osporene odredbe sa ovim ustavnim i konvencijskim principima.

5. Ustavni sud, saglasno odredbama člana 149. Ustava, nije nadležan da u ustavnosudskom postupku ocjenjuje da li je Zakonom trebalo propisati drugačija rješenja, primjenu osporenih odredaba Zakona, kao ni cjelishodnost konkretnih normativnih rješenja, što se, pored ostalog, posredno zahtijevalo podnijetim inicijativama, jer su ta pitanja u domenu zakonodavne politike i u nadležnosti zakonodavca. S ustavnopravnog aspekta, Ustavni sud je nadležan samo za ocjenu saglasnosti konkretnog zakonskog rješenja sa mjerodavnim odredbama Ustava i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

III1. U odnosu na zahtjev podnosioca inicijative (Nevladino udruženje „Crna Gora Internacional“) da se obustavi izvršenje primjene osporenih odredaba čl. 5, 7. i 19. Zakona, Ustavni sud ukazuje da, u smislu odredaba člana 150. stav 4. Ustava i člana 63. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, u toku postupka pred Ustavnim sudom, može narediti da se obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje koji su preduzeti na osnovu zakona, drugog propisa ili opšteg akta čija se ustavnost ili zakonitost ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti neotklonjive štetne posljedice, ali ne i da obustavi izvršenje osporenih odredaba zakona, drugog propisa ili opšteg akta. Takođe, u odnosu na zahtjev podnosioca inicijative (Nevladino udruženje „Crnogorski zbor“) da se obustavi izvršenje radnji preduzetih na osnovu osporenih odredaba člana 7. Zakona, Ustavni sud ukazuje da s obzirom na to da nije prihvatio inicijativu, to ne postoje procesne pretpostavke da, saglasno odredbama člana 150. stav 4. Ustava i člana 63. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, odlučuje o zahtjevu podnosioca inicijative da obustavi izvršenje radnji preduzetih na osnovu osporene odredbe Zakona. Kako u konkretnom slučaju nijesu ispunjeni uslovi iz citiranih odredaba Ustava i

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, Ustavni sud je odbacio zahtjeve za obustavu izvršenja osporenih odredaba čl. 5, 7. i 19. Zakona, odnosno radnji preduzetih na osnovu osporenih odredaba člana 7. Zakona.

IV1. Odluka o objavljivanju ove odluke i rješenja zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. Ustava Crne Gore i člana 51. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

U-lbr. 8/21, 10/21 i 34/21
26. april 2024. godine
Podgorica

Predsjednik,
Milorad Gogić, s.r.



Na osnovu odredbe člana 40. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/15), dajemo sljedeće

IZDOJENO MIŠLJENJE
u predmetu U-I br. 8/21, 10/21 i 34/21

Ustavni sud Crne Gore, na sjednici od 26. aprila 2024. godine, većinom glasova, donio je

ODLUKU

I Odbija se predlog za utvrđivanje neustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica („Službeni list Crne Gore“, broj 8/21)

i
RJEŠENJE

II Ne prihvataju se inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 5., 7. i 19. istog zakona.

III Odbacuje se zahtjev za obustavu izvršenja odredaba čl. 5., 7. i 19., kao i radnji preduzetih na osnovu osporenih odredaba člana 7. istog zakona.

IV Ova odluka i rješenje objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“.

U ovom predmetu smo izrazili drugačije mišljenje u odnosu na mišljenje većine sudija Ustavnog suda, iz razloga koje smo izložili na sjednici Ustavnog suda Crne Gore. S obzirom na to da smo glasali protiv predložene Odluke i Rješenja (usvojenih većinom glasova), iznosimo razloge koji su nas opredijelili da izdvojimo mišljenje, saglasno odredbi člana 40. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Po našem mišljenju, u ovom predmetu se, prvenstveno, postavlja pitanje ustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica u cjelini, iz formalnopravnih razloga.

Naime, Skupština Crne Gore, dana 28. decembra 2020. godine, kada je prvi put usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, nije imala Ustavom i Poslovníkom o radu Skupštine propisanu većinu za odlučivanje, pa samim tim ni za usvajanje, odnosno donošenje bilo kojeg pravnog akta, pa ni predmetnog Zakona. Ovo iz razloga što je, nakon podnošenja ostavke na poslaničku funkciju dotadašnjeg poslanika Filipa Adžića, skupštinska većina imala samo 39 poslanika prisutnih na sjednici, a kako Skupština, saglasno odredbi člana 83. stav 2. Ustava, ima 81 poslanika i kako, saglasno odredbi člana 91. stav 1. Ustava, Skupština odlučuje većinom glasova prisutnih poslanika na sjednici kojoj prisustvuje više od polovine svih poslanika, ako Ustavom nije drukčije određeno (a za konkretan slučaj nije), to Skupština nije mogla punovažno odlučivati, pa ni donijeti Zakon o

izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica. U prilog tome govori i činjenica da je Predsjednik Crne Gore, zbog nedostatka kvoruma na sjednici na kojoj je prvi put usvojen, uskratio potpisivanje ukaza o proglašenju usvojenog zakona i isti vratio Skupštini Crne Gore na ponovno izjašnjavaње.

Kako je navedeni zakon „usvojen“ na sjednici na kojoj nije bio prisutan Ustavom i Poslovníkom propisan neophodan broj poslanika, to se isti, saglasno Bogišićevoj normi: „Što se grbo rodi, vrijeme ne ispravi“, nije ni mogao naći na ponovnom izjašnjavaњу (glasanju). No, kako je Skupština Crne Gore, na sjednici, održanoj dana 20. januara 2021. godine, ponovo glasala o predmetnom zakonu i kako je presudni glas za „usvajanje“ istog bio glas Suade Zoronjić, građanke koja je bila na izbornoj listi jedne koalicije, kojoj Državna izborna komisija nije izdala Uvjerenje o izabranom poslaniku, čime je povrijeđena odredba člana 32. tačka 14. Zakona o izboru odbornika i poslanika, i koja iz tog razloga nije imala pravo glasa ni na toj sjednici Skupštine, to Skupština nije imala potrebnih 41 glas poslanika za usvajanje osporenog Zakona, kako to jasno propisuje Ustav Crne Gore (član 91. stav 1.).

U odnosu na ocjenu većine sudija Ustavnog suda o ustavnosti pojedinih osporenih odredaba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica ističemo da je, po našem mišljenju, bilo osnova da se prihvate inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti osporene odredbe člana 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, u dijelu koji se odnosi na odredbu člana 19. stav 2. Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica. Naime, smatramo da se tom odredbom, propisujući da je „vjerska zajednica, odnosno dio vjerske zajednice čije je vjerski centar u inostranstvu, koja nije upisana u Jedinственu evidenciju, dužna da djeluje u okviru jedinstvenog pravnog poretka Crne Gore“, na nejasan i neodređen, odnosno neprecizan način propisuje dužnost djelovanja vjerskih zajednica ili dijela vjerske zajednice čiji je vjerski centar u inostranstvu. Nije jasno šta se podrazumijeva pod dužnosti djelovanja neupisanih vjerskih zajednica ili dijela vjerske zajednice (čiji je centar u inostranstvu) u okviru jedinstvenog pravnog poretka, ako su za sve druge vjerske i druge organizacije propisane određene procedure i obaveze upisa ili registrovanja. S druge strane, podrazumijeva se, čak i kada nije propisano, da vjerske zajednice djeluju, odnosno ponašaju se i postupaju u skladu sa propisima koji čine pravni poredak Crne Gore. Stoga, propisujući dužnost djelovanja u okviru jedinstvenog pravnog poretka za neupisane vjerske zajednice, koje samim tim nemaju svojstvo pravnog lica, te vjerske organizacije se dovode, u pogledu djelovanja, u isti, jednak položaj sa upisanim vjerskim organizacijama koje imaju svojstvo pravnog lica, iako se nalaze u bitno različitim pravnim situacijama, čime se upisane vjerske zajednice dovode u neravnopravan položaj.

Takođe, smatramo da je bilo osnova da se prihvate inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, u dijelu koji se odnosi na odredbu člana 24. stav 1. Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica. Tom odredbom je propisano da se u knjigu evidentiranih vjerskih zajednica upisuju postojeće vjerske zajednice koje su pravni subjektivitet stekle po ranijim propisima, odnosno čiji je pravni subjektivitet prepoznat i priznat od strane državnih organa u pravnom sistemu i koje su djelovale kao pravna lica. Ova odredba, iako se sastoji od samo jedne rečenice, sadrži višestruku povredu Ustava Crne Gore, Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Naime, tom odredbom se omogućava sticanje pravnog subjektiviteta, kako onim vjerskim zajednicama koje su pravni subjektivitet stekle po ranijim propisima, tako i onim čiji je pravni subjektivitet prepoznat i priznat od strane državnih organa. Takvim propisivanjem su izjednačene vjerske zajednice koje nijesu postupale u skladu sa propisima države Crne Gore, sa onim vjerskim zajednicama koje su svoj pravi subjektivitet stekle postupajući po tim propisima, čime su, u suštini, dovedene u povoljniji položaj, jer ne moraju dokazivati svoj pravni subjektivitet, već je dovoljno da on bude prepoznat i priznat od strane državnih organa u pravnom sistemu. Pri tom, nije definisan državni organ koji može i ima pravo da „prepozna pravi subjektivitet“, niti su propisani kriterijumi koje bi vjerska zajednica trebala da zadovoljava da bi njen pravni subjektivitet bio prepoznat. To neminovno dovodi do pravne nesigurnosti učesnika u postupku, jer omogućava arbitrarnost državnih organa prilikom odlučivanja i, u krajnjem, takva praksa podriva pravnu državu.

U formalno-pravnom smislu je nezamislivo i neshvatljivo da postoje lica koja van propisa stiču pravni subjektivitet. Legitimizacija takovog postupanja protivna je svim postojećim pravnim načelima u domaćem i međunarodnom pravu.

Kada se, dodatno, uporede uslovi, iz člana 24. stav 2. Zakona, za sticanje pravnog subjektiviteta vjerskih zajednica sa uslovima iz člana 21. stav 1. Zakona, to dodatno potvrđuje da je riječ o Zakonom uspostavljenoj diskriminaciji. Naime, podnošenje prijave podrazumijeva samo upis u Knjigu evidentiranih vjerskih zajednica, dok podnošenje zahtjeva za registraciju podrazumijeva postupak i odobrenje državnog organa, što dovodi u pitanje Ustavom garantovana prava i slobode vjerskih zajednica i njihovu jednakost pred zakonom.

Nejednaki uslovi za upis vjerskih zajednica u Knjigu evidencije u odnosu na Knjigu registrovanih vjerskih zajednica poznati su u međunarodnom pravu, ali samo ukoliko su propisani jasni i legitimni kriterijumi za takvo razlikovanje, što u konkretnom nije slučaj.

Po međunarodnim standardima kriterijumi moraju biti pravni i moraju biti definisani zakonom. Nasuprot tome, u važećem Zakonu, odnosno članu 24. Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica nije definisan ni jedan kriterijum, pa su ostavljene široke mogućnosti da neko po nalogu, po svom subjektivnom uvjerenju ili zloupotrebom prava prizna pravni subjektivitet nekoj vjerskoj organizaciji, a nekoj ne. To bi dovelo do nejednakog postupanja – samovolje (pristrasnosti) u jednakim slučajevima, odnosno do diskriminacije.

Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz člana 1. stav 2. Ustava, nalažu da propis mora biti jasan i precizan, u skladu sa posebnošću materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni propisa, odnosno uklanjaju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju. Pravna norma treba da bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze, kako bi se prema njoj mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti i predvidjeti posljedice svog ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme smatraju se sastavnim dijelom načela vladavine prava, pa i prava na slobodu vjeroispovijesti ili uvjerenja, kao jednog od Ustavnom zajemčenih prava, jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo načelo pravne sigurnosti, kao dio načela vladavine prava.

S druge strane, princip zabrane diskriminacije Ustavom je uspostavljen tako da zabranjuje da se, bez razloga, ono što je isto ili slično nejednako pravno tretira, odnosno da se ono što je bitno

različito, tretira pravno jednako. Drugim riječima, jednako treba tretirati subjekte koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji, a one koji se nalaze u različitoj pravnoj situaciji, u ime jednakosti, različito. Princip nediskriminacije (jednakosti), ne odnosi se samo na jednaki tretman nejednakih slučajeva nego i na supstantivnu jednakost – nejednak tretman nejednakih slučajeva u proporciji sa njihovom nejednakošću.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u odredbi člana 14. sadrži akcesornu zabranu diskriminacije (koja se odnosi na prava zaštićena Evropskom konvencijom), po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Za razliku od člana 14. Evropske konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj konvenciji, član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju je „samostalna odredba“ („free standing provision“), koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga „u uživanju svojih prava određenih zakonom“ po bilo kojoj diskriminatorskoj osnovi. Evropski sud za ljudska prava je svojim presudama, u skladu sa formulacijom „drugi status“, ustanovio i druge diskriminatorne osnove, koji nijesu konačni. U kategoriju „drugi status“, u suštini, spada sve ono drugo što nije već navedeno u članu 14. Konvencije. Član 14. Konvencije i član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju komplementarni su mehanizmi konvencijske zaštite u oblasti diskriminacije koji se međusobno upotpunjuju.

Polazeći od izloženog, smatramo da se odredbe koje dopuštaju diskriminaciju i neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta ne mogu smatrati odredbama koje su zasnovane na načelu vladavine prava.

Stoga su, po našem mišljenju, osporene odredbe čl. 5. i 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, u naznačenom dijelu, u suprotnosti sa odredbama člana 8. stav 1., člana 14. stav 2., člana 17. stav 2., člana 91. stav 1. i člana 145. Ustava Crne Gore, odredbom člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, odredbom člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju i odredbom člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Imajući u vidu sve navedeno, a nasuprot stavu većine sudija Ustavnog suda Crne Gore, izraženom u Odluci i Rješenju U-I br. 8/21, 10/21 i 34/21, od 26. aprila 2024. godine, smatrali smo i smatramo da je bilo neophodno da se izvrši temeljna i objektivna analiza sadržine osporenih odredaba Zakona sa aspekta Ustava, potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora i prakse Evropskog suda za ljudska prava, nakon čega bi Ustavni sud Crne Gore, vjerujemo, došao do zaključaka koje smo izrazili i obrazložili u ovom izdvojenom mišljenju, a samim tim i do utvrđivanja neustavnosti predmetnog zakona, odnsono pojedinih njegovih odredaba.



SUDIJE
USTAVNOG SUDA CRNE GORE,

Budimir Šćepanović, s.r.

Dragana Đuranović, s.r.

