



Стразбур,
27. новембар 2015.
ЦДЛ(2015)051*
Ор. Енгл.

МИШЉЕЊЕ БР. 820/2015

ЕВРОПСКА КОМИСИЈА ЗА ДЕМОКРАТИЈУ КРОЗ ПРАВО (ВЕНЕЦИЈАНСКА КОМИСИЈА)

НАЦРТ ЗАЈЕДНИЧКОГ МИШЉЕЊА
ВЕНЕЦИЈАНСКЕ КОМИСИЈЕ
И

КАНЦЕЛАРИЈЕ ОЕБС ЗА ДЕМОКРАТСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ И ЉУДСКА ПРАВА (ОЕБС/ОДИХР)

О НАЦРТУ ЗАКОНА О СЛОБОДИ ВЈЕРОИСПОВИЈЕСТИ ЦРНЕ ГОРЕ

НА ОСНОВУ КОМЕНТАРА:

NICOLAE ESANU (члан, Република Молдавија)
CHRISTOPH GRABENWARTER (члан, Аустрија)
JORGEN STEEN SORENSEN (члан, Данска)
JAN VELAERS (члан, Белгија)
BEN VERMEULEN (члан, Холандија)

*На дан када је издат, документ носи ознаку ограничено.

Уколико Венецијанска комисија не доноси другачију одлуку, са документа ће бити скинута ознака тајности након годину дана, сходно правилима која су установљена Резолуцијом ЦМ/Рес(2001)6 о приступу документима Савјета Европе

I УВОД

1. Дописом од 24. августа 2015. године, амбасадорка Божидарка Крунић, стална представница Црне Горе при Савјету Европе, затражила је мишљење Венецијанске комисије о Нацрту закона о слободи вјероисповијести у Црној Гори (“Нацрт закона”).¹

2. Господа Nicolae Esanu (Република Молдавија), Christoph Grabenwarter (Аустрија), Jorgen Steen Sorensen (Данска), Jan Valaers (Белгија) и Ben Vermeulen (Холандија) поступали су у име Венецијанске комисије, у својству извјестилаца.

3. Заједничка делегација Венецијанске комисије и Мисије ОЕБС/ОДИХР је боравила у посјети Подгорици 16-17. новембра 2015. године и том приликом је имала састанке са представницима вјерских заједница и НВО у Црној Гори, представницима Скупштине, канцеларијом Омбудсмана, представницима Министарства за људска и мањинска права, Министарства унутрашњих послова, као и са представницима Делегације Европске уније у Црној Гори. Венецијанска комисија и ОЕБС/ОДИХР су захвални надлежним органима у Црној Гори и другим заинтересованим странама, а нарочито канцеларији Савјета Европе у Подгорици, за извршну сарадњу током ове посјете.

4. Прије и током посјете Подгорици, представници Министарства за људска и мањинска права су обавијестили представнике Венецијанске комисије и Мисије ОЕБС/ОДИХР да Нацрт закона, који је достављен Венецијанској комисији, представља прелиминарну верзију документа и да надлежни органи намјеравају да измијене и допуне предметну верзију на основу препорука Венецијанске комисије и ОЕБС/ОДИХР-а. Стога је донесена одлука да се у првој фази припреми Заједничко мишљење о прелиминарној верзији Нацрта закона. Венецијанска комисија и ОЕБС/ОДИХР остају на располагању надлежним органима у Црној Гори и за додатну подршку у овом дијелу.

5. Ово Заједничко мишљење је сачињено на основу Нацрта закона о слободи вјероисповијести Црне Горе у преводу на енглески језик, који су доставили надлежни органи Црне Горе. Постоји вјероватноћа да се нека од питања, која су предмет овог документа, могу приписати самом преводу, а да њихово упориште није у суштинском значењу законских одредби.

6. Ово Мишљење је сачињено на основу коментара које су доставили горе именовани експерти и усвојено је од стране Венецијанске комисије на (...) по реду пленарној сједници, у Венецији, дана ... (Заједничко мишљење се није нашло на дневном реду пленарне сједнице Венецијанске комисије у децембру 2015. године, јер је предлагач - Министарство за људска и мањинска права у Влади Црне Горе - повукао Нацрт закона о слободи вјероисповијести из процедуре пред Венецијанском комисијом - прим.В.Ц.).

II ОПШТЕ ИНФОРМАЦИЈЕ

7. Устав Црне Горе јемчи право на слободу мисли, савјести и вјероисповијести у члану 46 став 1, гдје се наводи како слиједи: “Свакоме се јемчи право на слободу мисли, савјести и вјероисповијести, као и право да промијени вјеру или увјерење и слободу да, сам или у заједници са другима, јавно или приватно, испољава вјеру или увјерење молитвом, проповиједима, обичајима или обредом”.²

Сходно ставу 2 истог члана, нико није обавезан да се изјашњава о својим вјерским и другим увјерењима. Став 3 се односи на ограничење слободе испољавања вјерских увјерења и њиме је предвиђено да се слобода испољавања вјерских увјерења може ограничити само уколико је то неопходно ради заштите живота и здравља људи, јавног реда и мира, као и осталих права зајемчених Уставом.

8. Устав не препознаје појединачно ниједну од традиционалних вјерских заједница у Црној Гори. У члану 14 се наводи да су вјерске заједнице одвојене од државе и да су равноправне и слободне у вршењу вјерских обреда и вјерских послова. У члану 14 се не помиње експлицитно ниједна вјерска заједница, по чему се он разликује од члана 11 претходног Устава (1992).

9. Правни положај вјерских заједница је уређен Законом о правном положају вјерских заједница из 1977. године.³ Овај Закон успоставља оквир за дјелатност појединачних вјерских заједница и њихов однос са државом. Вјерске заједнице оснивају искључиво грађани. Оснивач вјерске заједнице је у обавези да оснивање вјерске заједнице, односно њеног органа или организације, у року од 15 дана пријави општинском органу управе надлежном за унутрашње послове, на чијој територији је сједиште новоосноване вјерске организације, односно њеног органа или организације. Сходно информацијама прибављеним током посјете Подгорици, надлежни општински орган је дужан да ову регистрацију заведе у Министарству унутрашњих послова, које води регистар вјерских заједница.

10. Током предметне посјете, представници Министарства унутрашњих послова су обавијестили делегацију да тренутно постоји 19 регистрованих вјерских

1 ЦДЛ-РЕФ (2015) 032 Нацрт закона о слободи вјероисповијести

2 Сходно члану 11 Устава из 1992. године, Православна црква, Исламска вјерска заједница, Римокатоличка црква и друге вјероисповијести су одвојене од државе.

3 Закон о правном положају вјерских заједница, “Службени лист Социјалистичке Републике Црне Горе”, бр. 9/77, 26/77 и 29/89, “Службени лист Републике Црне Горе”, бр. 27/94 и 36/03.

заједница. Српска Православна Црква није регистрована према Закону из 1977. године и стога нема правни субјективитет. Међутим, правни субјективитет Српске Православне Цркве се препознаје у пракси, јер је имовина коју посједује у катастру регистрована под њеним називом.

11. Многе одредбе Закона из 1977. године су сличне одредбама Нацрта закона о слободи вјероисповијести, који је предмет овог Заједничког мишљења. Сходно члану 11 став 1 Закона из 1977. године, одржавање вјерских обреда у скупу изван мјеста одређених у Закону може, на захтјев вјерске заједнице, одобрити надлежни општински орган управе (упоредити са чланом 36 став 2 Нацрта закона). У складу са чланом 18 Закона из 1977. године, вјерске заједнице могу оснивати само вјерске школе за спремање свештеника и домове за смјештај полазника тих школа, њима управљати, одређивати програм и план наставе и одређивати наставнике (упореди: члан 44 став 1 Нацрта закона). Чланом 20 је предвиђено да за наставно и друго особље школа за спремање свештеника вјерска заједница може постављати држављане СФРЈ. Страни држављани могу изводити наставу у школама из става 1 овог члана након што вјерска заједница претходно прибави одобрење од надлежног општинског органа управе (упореди са чланом 47 став 1 Нацрта закона).

12. У складу са Напоменама које су надлежни органи доставили 6. новембра 2015. године, вјерске заједнице су потписале одређени број темељних споразума са Владом Црне Горе и управо они уређују њихова права и обавезе: Темелјни споразум између Владе Црне Горе и Свете столице, Уговори о уређењу односа од заједничког интереса између Владе Црне Горе и Исламске заједнице и Јеврејске заједнице. У Напоменама је, такође, истакнуто да је у току процес преговора између Владе и православних цркава у Црној Гори, а овај процес остаје отворен и за остале вјерске заједнице. Представници надлежних органа у Црној Гори су током састанака у Подгорици објаснили да ступање на снагу Нацрта закона о слободи вјероисповијести неће довести у питање већ потписане споразуме са вјерским заједницама.

13. У Напоменама се даље наводи да је Закон из 1977. године усвојен за вријеме социјалистичког политичког система, али да данас у Црној Гори постоји значајно другачији правни, политички и друштвени контекст. Штавише, од периода када је усвојен овај Закон, значајно су унапријеђени и међународни стандарди који се односе на питање слободе вјероисповијести и увјерења.

Стога је, у складу са Напоменама (које су Венецијанској комисији доставили надлежни државни органи - прим. В.Ц.), Црна Гора у обавези да уреди ову област на свеобухватан начин. Такође је објашњено да, у настојању да све вјерске заједнице стави у исти положај, у мјери у којој је то могуће, и на тај начин избјегне сваки вид дискриминације, Нацрт закона не издваја ниједну вјерску заједницу, без обзира на њен континуитет кроз историју, друштвену улогу, број вјерника или било који други основ.

14. Надлежни органи су 26. новембра 2015. године доставили још једну Напомену, која се бави припремом и усвајањем Нацрта закона. Овдје се наводи да у складу са Пословником Владе Црне Горе (члан 35), Влада има на располагању двије могућности у погледу утврђивања Нацрта закона и организовања јавне расправе: (1) тијело које предлаже закон (министарство) може у фази израде Нацрта закона да спроведе јавну расправу о тексту нацрта или 2) Влада може да донесе одлуку да, због значаја и сложености материје која је предмет Нацрта закона, утврди предметни Нацрт и да задужи тијело које закон предлаже да о томе организује јавну расправу.

Према Напомени, Влада Црне Горе је усвојила Нацрт закона о слободи вјероисповијести на сједници од 30. јула 2015. године, на предлог Министарства за људска и мањинска права, при чему је програм јавне расправе за ову тему усвојен накнадно. Све заинтересоване стране су могле да узму учешће у јавним расправама, које су спроведене у периоду од 3. августа до 30. септембра 2015. године, као и да доставе своје сугестије, предлоге и коментаре.

15. На састанцима са представницима вјерских заједница у Подгорици, као и у саопштењима за медије, изражена је забринутост поводом начина израде Нацрта закона и начина на који је Министарство за људска и мањинска права формирало Радну групу, која није укључивала све заинтересоване стране. Према овим наводима, није уобичајена појава да Влада усвоји Нацрт закона прије него се одржи јавна расправа. У овом случају су вјерске заједнице биле лишене могућности да пруже свој допринос процесу израде Нацрта закона прије његовог усвајања; Радна група коју је прошле године формирало Министарство за људска и мањинска права није укључивала представнике вјерских заједница иако је било неколико јавних позива (од стране вјерских заједница - прим. В.Ц.). Још су упућиване критике и због чињенице да је позив за јавну расправу о Нацрту закона упућен у вријеме годишњих одмора (30. јула), што је значајно угрозило ефекат јавне расправе која је отпочела свега 3 дана касније (3. августа).

16. Дописи које је Министарство упутило Секретаријату Венецијанске комисије 11. новембра и 26. новембра 2015. године садрже преглед могућих измјена и допуна Нацрта закона, које се ослањају на предлоге, приговоре и сугестије достављене током јавне расправе (3. август - 30. септембар). Ове “могуће измјене и допуне” су представљене у овом Мишљењу гдје је потребно.

III СТАНДАРДИ

17. Анализа Нацрта закона се спроводи са становишта његове усаглашености са међународним стандардима и ОЕБС обавезама, а најприје са Међународним пак-

том о грађанским и политичким правима и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, односно њеног тумачења од стране Европског суда за људска права.

18. Према члану 18 став 1 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, свако има право на слободу мисли, савјести и вјероисповијести, што укључује и слободу очувања или прихватања неке вјере или увјерења по свом личном избору, као и слободу да појединачно или у заједници с другима, јавно или приватно, исказује своју вјеру или увјерење богослужењем, обредима, практиковањем и поучавањем. Основ за ограничење слобод мисли, савјести и вјероисповијести је исцрпно наведен у члану 18 став 3 и то: ради заштите јавне безбједности, реда, здравља или морала или темељних права и слобода других. Но, чак и у овим случајевима ограничења морају бити експлицитно наведена у закону и морају бити сразмјерна.

19. У члану 9 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода је прописано да свако има право на слободу мисли, савјести и вјероисповијести. Ово право укључује и слободу лица да промијени вјеру или увјерење и слободу да, сам или у заједници са другима, јавно и приватно, испољава своју вјеру или увјерење обредом, проповиједањем и вршењем вјерских дужности и обреда.

Услови за ограничење ових права су установљени чланом 9 став 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода који обезбјеђује да право на слободу вјероисповијести или увјерења подлијеже само оним ограничењима која су прописана законом и која су нужна у демократском друштву ради заштите јавне безбједности, јавног реда, здравља или морала или права и слобода других. У питању је исцрпан списак ограничења. Члан 9 треба тумачити у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, који забрањује дискриминацију по било ком основу, укључујући пол, расу, боју коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, везу са неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус.

20. Сличне одредбе су садржане и у члану 12 Америчке конвенције о људским правима и члану 10 Повеље о основним правима Европске уније.

21. За потребе ове анализе користиће се документа ОЕБС-а/ОДИХР-а и Венецијанске комисије, укључујући и Смјернице за ревизију законодавства у вези с питањима вјере и увјерења, које је припремило Савјетодавно вијеће експерата за слободу вјероисповијести ОЕБС/ОДИХР у консултацији са Венецијанском комисијом, а које је Венецијанска комисија усвојила на 59. пленарној сједници у јуну 2004. године под ЦДЛ-АД (2004)028 (у даљем тексту: Смјернице из 2004. године) и Заједничким смјерницама ОЕБС/ОДИХР-а и Венецијанске комисије о правном положају вјерских заједница које је усвојила Венецијанска комисија на 99. пленарној сједници у јуну 2014. године под ЦДЛ-АД (2014)023 (Смјернице из 2014. године).

22. У Смјерницама се наводи како слиједи: “Потребно је ревидирати законодавство и осигурати да су разлике међу вјерским заједницама условљене истински објективним факторима, као и да је ризик од дискриминаторног поступања сведен на минимум или у потпуности искоријењен. Законодавство које препознаје историјске разлике у односу на улогу коју су поједине вјерске заједнице одиграле у једном раздобљу историје одређене земље су допустиве само уколико не служе као оправдање за дискриминацију” (Смјернице, II Б, § 3).

23. У Смјерницама је, такође, истакнута и обавеза државе да поступа објективно и непристрасно у односу на питања која се тичу слобод вјероисповијести, што, између осталог, подразумијева обавезу државе да приликом вјерских спорова остане непристрасна и да се не сврстава на било коју страну (Смјернице из 2004, II Б, § 4).

24. У одлуци о слободи мисли, савјести, вјероисповијести или увјерења, која је усвојена 2013. године на засједању Министарског савјета у Кијеву, ОЕБС позива све државе учеснице да се “уздрже од наметања било каквих ограничења која нису усаглашена са ОЕБС обавезама и међународним обавезама о испољавању вјере или увјерења од стране, било од стране појединца или у оквиру вјерске заједнице”.

IV АНАЛИЗА НАЦРТА ЗАКОНА

A. Назив и предмет Нацрта закона у погледу слобод “увјерења”

25. Као што истичу Венецијанска комисија и ОЕБС/ОДИХР у Смјерницама за ревизију законодавства у вези с питањима вјере и увјерења⁴, „међународни стандарди појам вјере не третирају у изолованом контексту, већ се заједно наводе категорије “вјера или увјерење”. Аспект увјерења се односи на дубоко укоријењена увјерења савјести која су од суштинског значаја за човјечанство и свијет. Стога је опште мишљење да, на примјер, и атеизму и агностицизму припада одговарајућа заштита као и вјерским увјерењима. Овај приступ се препознаје у члану 1 став 3 Нацрта закона у којем се наводи да “слобода вјероисповијести штити теистичка, нетеистичка и атеистичка увјерења, као и право да се не испољава било каква вјера или увјерење”. Тиме овај Нацрт закона обухвата и она увјерења која немају вјерски карактер, као и организације које су засноване на таквим увјерењима.

26. Међутим, овај документ који носи назив Нацрт закона о слободи вјероисповијести, бави се искључиво слободом вјероисповијести и вјерских заједница и он

представља замјену Закона о правном положају вјерских заједница из 1977. године⁵, који се, такође, односио на вјерске заједнице. Потребно је или измијенити интегрални текст Нацрта закона, тако да он укључи и слободу нерелигијских увјерења и заједница које по основу тих увјерења настају и у том случају би назив Нацрта требало да гласи: Нацрт закона о слободи вјероисповијести и увјерења или би требало брисати став 3 члана 1 Нацрта закона. У другом случају, требало би појаснити у самом тексту Нацрта закона кроз који ће правни оквир – на примјер, Закон о невладиним организацијама – бити омогућена једнака заштита слобод нерелигијских увјерења, како је предвиђено чланом 9, односно чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Венецијанска комисија и ОЕБС/ОДИХР подсећају на међународне обавезе, према којима су надлежни органи у обавези да спријече дискриминацију у односу на нерелигијска увјерења.⁶

27. Чланом 1 став 2 Нацрта закона је предвиђено да појединци и заједнице имају искључиво она права која се тичу слобод вјероисповијести која су експлицитно наведена у овом члану, а чији број је веома ограничен. Како би се избјегла могућност погрешног тумачења, потребно је преформулисати текст предметног члана и прецизно навести да списак права која су предвиђена чланом 1 став 2 није исцрпан: може се експлицитно навести да се слобода вјероисповијести може испољавати без ограничења, а већ у следећој реченици се могу навести евентуална ограничења у односу на право на слободу вјероисповијести.

B. Регистрација вјерских заједница

1. Да ли је регистрација обавезна?

28. У члану 14 став 1 Нацрта закона се наводи да “вјерска заједница (...) стиче својство правног лица уписом у регистар вјерских заједница који води Министарство”. Такође, Одјељак III (чланови 26-41) Нацрта закона носи назив “Права и обавезе регистрованих вјерских заједница и њихових вјерника”. Текст ових чланова као да имплицира да нерегистроване вјерске заједнице не уживају право на слободу вјероисповијести и да је регистрација предуслов за остваривање тог права. Остали чланови Нацрта закона или, прецизније, члан 21 став 4, као да се коси са овим тумачењем, будући да подразумијева постојање “нерегистрованих вјерских заједница”. Штавише, Одјељак I Нацрта закона као да јемчи колективну слободу вјероисповијести, што значи да било која вјерска заједница може да дјелује и ако није регистрована и нема својство правног лица.

29. Међутим, овакво тумачење је упитно у дијелу који се односи на “организациони дио вјерске заједнице чије је сједиште у иностранству” будући да се у члану 17 Нацрта закона изричито наводи да “организациони дио вјерске заједнице (...) чије је сједиште у иностранству, а који до сада није био пријављен код надлежног органа (...)” треба да поднесе пријаву за регистрацију. Овај члан као да вјерским заједницама које су у духовној вези са вјерским заједницама у иностранству ускраћује право на слободу вјероисповијести у случају да се не региструју.

30. У сваком случају, треба нагласити да, према међународном праву људских права, вјерске заједнице или заједнице грађана који дијеле заједничка увјерења не треба обавезивати да траже правни субјективитет уколико то не желе.⁷ Остваривање права на слободу вјероисповијести није условљено тражењем и стицањем својства правног лица.⁸

Као што се наводи у Заједничком мишљењу Венецијанске комисије и ОЕБС/ОДИХР о слободи савјести и вјерским организацијама у Републици Киргистану, “одлука о томе да ли ће се заједница регистровати код државних органа може сама по себи да буде религијски мотивисана и стога право на слободу вјероисповијести или увјерења не треба да буде условљено тражењем и стицањем својства правног лица”.⁹

31. На састанцима који су одржани у Подгорици, надлежни органи су истакли да према Нацрту закона, вјерске заједнице нису дужне да се региструју и да таква регистрација није предуслов за остваривање права на слободу вјероисповијести или увјерења. Венецијанска комисија и ОЕБС/ОДИХР поздрављају овакав приступ. Међутим, како би се спријечиле злоупотребе или конфузија у процесу имплементације Нацрта закона, потребно је изричито нагласити да регистрација није обавезна и у Одјељку III треба нагласити да нерегистроване заједнице једнако остварују сва наведена права.

2. Захтјеви за регистрацију вјерске заједнице

32. Аутономност вјерских заједница јесте суштински смисао заштите коју пружа слобода вјероисповијести.¹⁰ Како се наводи у Смјерницама из 2014. године “право на правни субјективитет је од кључног значаја за остваривање права на слободу

5 Види члан 54 Нацрта закона

6 Види Смјернице из 2004. године, стр. 5

7 ЦДЛ-АД (2014)023 Заједничке смјернице за ревизију законодавства у вези с питањима вјере и увјерења (у даљем тексту: Смјернице из 2014. године) усвојене на 99. пленарној сједници Венецијанске комисије (Венеција, 13-14. јун 2014. године), параграф 21

8 Види Смјернице из 2014, параграф 10. Види још и Савјет за људска права Уједињених нација, Извјештај специјалног извјестиоца о слободи вјероисповијести и увјерења, 22. децембар 2011. године, А/ХРЦ/19/60, параграф 58: “(...) Поштовање слобод вјероисповијести или увјерења као људског права не зависи од административних процедура регистрације, будући да слобода вјероисповијести или увјерења има статус људског права, које претходи одобрењима од стране надлежних органа и не зависи од њих”.

9 ЦДЛ-АД (2008)032 Заједничко мишљење Венецијанске комисије и ОЕБС/ОДИХР о слободи савјести и вјерским организацијама у Републици Киргистану, параграф 26.

10 Цф. Европски суд за људска права, Хасан и Чауш против Бугарске, представка бр. 30985/96, 26. октобар 2000, параграф 62; и скорије, Предмет Свети Синод Бугарске православне цркве (Митрополит Инокентије) и други против Бугарске, бр. представка 412/03 и 35677/04, 22. јануар 2009. године, параграф 103

ду вјероисповијести или увјерења. Одређени број кључних аспеката организованог живота вјерске заједнице је немогућ или готово недостижан уколико заједница нема својство правног лица¹¹. На примјер, одржавање континуитета права својине над вјерским објектима, оснивање школа и управљање њима, производња на велико предмета који се користе за потребе вјерских обреда и обичаја, запошљавање лица, успостављање и вођење (нарочито велике) медијске дјелатности¹¹.

Стога се сматра да свако одбијање да се призна правни субјективитет вјерске заједнице или заједнице грађана који дијеле исто увјерење, представља ометање права на слободу вјероисповијести или увјерења, које остварују било сви или поједини њени чланови.¹² Услови за стицање својства правног лица (тј. захтјеви које подразумева регистрација заједнице) процјењују се у контексту ових околности.

а. Питање поновне регистрације

33. Прво питање које треба размотрити под овим насловом јесте утицај који би овај Нацрт закона, када би ступио на снагу, имао на положај вјерских заједница које су већ регистроване у складу са Законом о правном положају вјерских заједница из 1977. године. Сходно члану 51 овог Нацрта закона, “вјерска заједница која је пријављена у складу са Законом о правном положају вјерских заједница дужна је да усагласи своја акта и достави пријаву за упис у Регистар у складу са овим законом, у року од шест мјесеци од дана његовог ступања на снагу”. Овим се подразумева да вјерске заједнице које су већ регистроване у складу са Законом из 1977. године губе својство правног лица и морају да прођу кроз нову процедуру регистрације, како би повратиле свој правни субјективитет.¹³

34. Како се наводи у Смјерницама из 2014. године, “у случају када се у систем који уређује питање стицања правног субјективитета за вјерске заједнице и идеолошке заједнице уводе нове одредбе, законодавство треба да садржи и одговарајуће прелазне одредбе. Када закони дјелују ретроактивно или не штите на одговарајући начин интересе који су повјерени вјерским заједницама или заједницама лица која дијеле иста увјерења (на примјер, подразумевају поновно подношење захтјева за стицање статуса правног лица у складу са новим критеријумима), држава је у обавези да (...) представи објективне разлоге који оправдавају такву измјену постојећег законодавства и који потврђују да предложена измјена не ограничава слободу вјероисповијести или увјерења осим у мјери када је то нужно из тако оправданих разлога”.¹⁴

Венецијанска комисија и ОЕБС/ОДИХР налазе да наметање обавезе вјерским заједницама¹⁵ које су већ стекле правни субјективитет да се поново региструју како би повратиле свој правни субјективитет, представља озбиљно нарушавање њиховог живота и правне сигурности и, у одсуству објективних разлога за увођење процедуре поновне регистрације, може да изазове кршење слободе вјероисповијести.

35. Један начин да се омогући континуитет јесте да се једноставно наведе да су све оне заједнице које су признате у складу са Законом из 1977. године по аутоматизму признате и овим Нацртом закона, а да се услов који се односи на регистрацију односи само на новоосноване вјерске заједнице. Ово правило треба да важи и за вјерске заједнице које, иако нису биле регистроване у складу са Законом из 1977. године, у прошлости су *de facto* имале правни субјективитет и тако су и функционисале у пракси.

б. Материјални захтјеви

36. Чланом 15 и чланом 16 став 2 Нацрта закона су прописани услови које је неопходно испунити за регистрацију вјерске заједнице. У складу са чланом 15 Нацрта закона “вјерска заједница може да се региструје ако има најмање 50 пунољетних вјерника који су црногорски држављани и имају пребивалиште у Црној Гори”. Надаље, сходно члану 16 став 2 тачка 1 Нацрта закона назив вјерске заједнице се мора разликовати од других вјерских заједница и не смије садржати службени назив друге државе и њена обиљежја.

37. О условима који се односе на држављанство биће више ријечи у дијелу Дискриминаторно држављанство и територијални захтјеви (Одјељак IV Б.3 овог Мишљења).

38. У погледу захтјева који се односи на “50 пунољетних вјерника”, Венецијанска комисија и ОЕБС/ОДИХР у Смјерницама из 2004. године налазе да такав захтјев који се односи на најнижи дозвољени број вјерника не би требало да буде предуслов за стицање својства правног лица.¹⁶

Током састанака у Подгорици, иако су представници НВО констатовали да је ова бројка исувише висока за мање вјерске заједнице, саме заједнице, па чак и оне мање, нису износиле било какве приговоре у овом контексту. У Мишљењу на Нацрт

закон о измјенама и допунама Закона бр. 02/Л-31 о вјерским слободама¹⁷ на Косову*, Венецијанска комисија наводи да минималан број од 50 чланова, пунољетних грађана Косова*, није предмет критике, али ипак није понуђено јасно објашњење извјестиоцу зашто је број 50 дефинисан као најнижи могући број (осим ако то није био начин да се помире различита гледишта вјерских заједница).

39. У дијелу који се тиче назива вјерске заједнице, Смјерницама из 2014. године је прописано да је “у процесу када вјерске и идеолошке заједнице остварују положај правног лица, држава дужна да поштује њихову аутономију [...] тако што ће домаћим законом прописати да оне саме доносе одлуку о [...] свом називу и својим симболима”.¹⁸ Свакако је упутно да заједнице настоје да избјегну велики ризик да у јавности створе конфузију тиме што је њихов назив у вези са називом друге регистроване заједнице.¹⁹ Међутим, овај захтјев не треба строго тумачити и сваки рестриктиван приступ треба избјегавати. У том контексту, било би пожељно да је формулација из члана 15 Нацрта закона конкретнија и да је у њој експлицитно наведено да је захтјев за регистрацију могуће одбити само под условом да назив заједнице која подноси захтјев може због сличности, грешком да се замијени са називом друге регистроване заједнице.²⁰

Међутим, услов којим је предвиђено да назив вјерске заједнице “не смије да садржи службени назив друге државе” остаје споран, а нарочито када је у питању Црна Гора, гдје је Српска Православна Црква једна од најзначајнијих вјерских заједница, иако није регистрована. Ову одредбу треба поново размотрити у свјетлу начела аутономности вјерских и идеолошких заједница. У допису који су надлежни органи упутили Секретаријату Венецијанске комисије 11. новембра 2015. године, нагласили су да остају досљедни поштовању различитости у називима вјерских заједница и да ће релевантне одредбе бити измијењене тако да не доводе у питање њихову аутономност. Овакав приступ и јесте пожељан.

ц. Формални захтјеви

40. У члану 16 Нацрта закона су наведени формални захтјеви које треба испунити да би вјерска организација могла бити регистрована. Овај члан прописује елементе које захтјев мора да садржи: 1) назив вјерске заједнице; 2) сједиште и адреса вјерске заједнице у Црној Гори; 3) податке о вјерским и другим објектима који се користе за вршење вјерских обреда и вјерских послова; 4) податке о вјерским школама и домовима за смјештај лица која се школују, о социјалним и хуманитарним установама, као и о информативној и издавачкој дјелатности вјерске заједнице.

41. Захтјев надаље треба да садржи и а) одлуку о оснивању са подацима о лицима из члана 15 овог закона (лично име, јединствени матични број или број личне карте, доказе о држављанству и пребивалишту) са њиховим својеручним потписом; б) подаци о заступнику вјерске заједнице (лично име, јединствени матични број или број личне карте, доказ о држављанству и пребивалишту) са његовим својеручним потписом; ц) опис основа вјеровања и аутономне прописе о својој унутрашњој и територијалној организацији и начину дјеловања на црногорском језику или језику у службеној употреби који вјерска заједница користи у вршењу вјерских обреда и вјерских послова; д) основне вјерске текстове вјерске заједнице у аутентичном тексту.

42. Као што је и наведено у Смјерницама из 2014. године “предуслови које вјерске и идеолошке заједнице треба да задовоље како би стекле правни субјективитет не треба да буду исувише компликовани”.²¹ Надлежни органи свакако имају право да траже информације које су им потребне за утврђивање идентитета вјерске заједнице и да провјере да ли заједница испуњава све услове предвиђене законом. Неопходно је тражити информације које не служе поменутој намјени. Исувише детаљне информације стварају непотребно оптерећење у погледу администрације и могу се тумачити као покушај да се контролише дјелатност заједница и начин да се прибаве информације о увјерењима грађана.

43. Чини се да су претходно поменути захтјеви непотребно оптерећујући и мало је вјероватно да би сви они могли бити сматрани неопходним у демократском друштву у смислу легитимних циљева набројаних у члану 9 став 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. На примјер, разлози због којих држава мора да располаже информацијама “о вјерским и другим објектима који се користе за вршење вјерских обреда и вјерских послова” и о “вјерским школама и домовима за смјештај лица која се школују, о социјалним и хуманитарним установама, као и о информативној и издавачкој дјелатности вјерске заједнице” нису јасни у Нацрту закона. Слично поменутом, потпуно је нејасно из ког разлога црногорске власти треба да буду обавијештене о “основама вјеровања и аутономним прописима о унутрашњој и територијалној организацији и начину дјеловања на црногорском језику или језику у службеној употреби који вјерска заједница користи у вршењу вјерских обреда и вјерских послова” и о “основним вјерским текстовима вјерске заједнице у аутентичном тексту”.

11 Смјернице из 2014. године, параграф 20

12 Европски суд за људска права, Јеховини свједоци Москве и други против Русије, представка бр. 302/02, 10. јун 2010. године, параграф 101; Европски суд за људска права, Јеховини свједоци и остали против Аустрије, представка бр. 40825/98, 31. јул 2008. године, параграф 79-80 и Европски суд за људска права, Митрополитска црква Бесарабије против Молдавије, представка бр. 45701/99, 13. децембар 2001. године, параграф 105

13 Сходно члану 14 Нацрта закона “вјерска заједница (...) стиче својство правног лица уписом у регистар вјерских заједница, који води Министарство”

14 Смјернице из 2014. године, параграф 36

15 Према информацијама које су представници Министарства унутрашњих послова доставили на састанку у Подгорици, број активних вјерских организација које су регистроване у складу са Законом из 1977. године је 19

16 Смјернице из 2004. године

17 ЦДЛ-АД (2014)012 усвојен од стране Венецијанске комисије на 98. пленарној сједници (Венеција, 21-22. март 2014. године, параграф 68

18 Смјернице из 2014. године, параграф 31

19 Види ЦДЛ-АД (2014)012, Мишљење о измјенама и допунама закона бр. 02/Л-31 о вјерским слободама на Косову*, параграф 38

20 Види ЦДЛ-АД (2014)012, параграф 38

21 Смјернице из 2014. године, параграф 25. У Смјерницама се даље наводи:

“Примјери комплексних захтјева који нису оправдани у складу са међународним правом укључују, али без ограничења, слједеће: да је захтјев за регистрацију заједнице потписан од стране свих њених чланова и да садржи њихова имена, датуме рођења, мјесто пребивалишта; да статут вјерске заједнице садржи исувише детаљне информације (...) да заједница има одобрену адресу сједишта или да може да дјелује само на адреси која је наведена у документима”.

44. Чини се да су захтјеви као што су “приложити одлуку о оснивању” или “основне вјерске текстове вјерске заједнице” неоправдани, нарочито у односу на вјерске заједнице које већ вјековима постоје на територији Црне Горе. Према међународним стандардима, није на држави да се укључује у оцјену садржаја вјерских увјерења. Питања доктрине и организациона питања, укључујући питање о томе који су текстови аутентични, јесу ствар вјерске заједнице о којој она одлучује сама за себе, а не ствар државе.²²

45. У коначном, поменути захтјеви су много компликованији ако се упореде са правилима којим се регулише правни субјективитет заједница које нису вјерске (Закон о невладиним организацијама).²³ Без даљег оправдања, ови услови нису компатибилни са слободом вјероисповијести и забраном дискриминације, дефинисаним члановима 9 и 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

46. У складу са чланом 20 Нацрта закона, промјене података наведених у члану 16 ставови 2 и 3 Нацрта закона, тј. промјене адресе и промјене у подацима о вјерским и другим објектима, који се користе за вршење вјерских обреда и вјерских послова, морају бити пријављене надлежном органу (Министарству за људска и мањинска права) у року од 30 дана од поменутих промјена. Иако се чини легитимним захтијевати да Министарство треба да настави да буде упознато са контакт адресом регистроване вјерске заједнице, тешко је схватити због чега би исто требало да буде редовно обавјештавано о свим промјенама у вези са објектима који се користе за вршење вјерских обреда и вјерских послова. Ово би представљало значајан административни терет за вјерску заједницу, за који се чини да не би могао бити оправдан јасном и уочљивом потребом.

47. Члан 18 Нацрта закона прописује да Министарство, у року од 60 дана од дана пријема пријаве за регистрацију, донесе одлуку о регистрацији. Ова одредба мора да буде похваљена будући да “религиозне и вјерске заједнице имају право да примају благовремене одлуке о пријавама за регистрацију”.²⁴ Важно је осигурати у пракси да се рок за издавање одлуке о регистрацији поштује од стране државних органа.²⁵ Може се размотрити увођење система аутоматске регистрације у Нацрт закона, у случају да органи за регистрацију не одговоре на захтјеве у законски дефинисаном року.

48. Чланом 19 Нацрта закона се прописује да Министарство може одбити да региструје вјерску заједницу уколико захтјев није у складу са чланом 16 ставови 2 и 3. Ово подразумијева да сваки недостатак мора да буде кажњен одбијањем захтјева. Одлука Министарства о одбијању уноса у Регистар ће бити коначна. Иста може бити предмет управног спора, али с обзиром да се поменути спор односи само на законитост одлуке (члан 1 Закона о управном спору), суд неће бити у ситуацији да одлучи о оправданости одбијања. Имајући у виду значај правног субјективитета вјерских заједница, претјерано је одбијање регистрације из разлога који може представљати само административни недостатак. Законом би требало предвидјети могућност да вјерске заједнице комплетирају захтјев.

Ц. Дискриминаторно држављанство и територијални захтјеви

49. Према члану 3 став 1 Нацрта закона, “грађани исте вјероисповијести имају право на испољавање своје вјере оснивањем вјерске заједнице”. Вјероватно појам “грађани” означава лица црногорске националности. Ова одредба је слична члану 2 став 1 Закона о правном положају вјерских заједница из 1977. године, који је тренутно на снази, у коме се наводи да “грађани могу оснивати вјерске заједнице”. Ипак, слобода вјероисповијести је право које није ограничено на грађане.²⁶ Стога, оваква одредба је у супротности са члановима 1, 9 и 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, који гарантују слободу вјероисповијести, без дискриминације, свима у надлежности Високих чланица уговорница.

50. Још један услов у вези са држављанством, који се тиче могућности за

22 Европски суд за људска права је потврдио да је “дужност државе да буде неутрална и непристрасна, некомпатибилна са било каквим овлашћењем на страни државе да оцјењује легитимност вјерских увјерења или начине на које се поменута увјерења изражавају”. Видјети пресуде Европског суда за људска права С.А.С. против Француске, поднесак бр. 43835/11, 1. јул 2014. године, став 55; цф. Такође, Смјернице из 2004. године, ЦДЛ-АД (2004)028, у Д; Европски суд за људска права, Хасан и Чауш против Бугарске, поднесак бр. 30985/96, 26. октобар 2000. године, став 62; Митрополијска црква Бесарабије против Молдавије, поднесак бр. 45701/99, ставови 118 и 123

23 Цф. Чланови 9 et seq. Закона о невладиним организацијама (“Службени лист Републике Црне Горе”, бр. 27/99, 09/02, 30/02 и “Службени лист Црне Горе”, бр. 11/07)

24 Европски суд за људска права 31. јул 2008. године, Вјерска заједница Јеховини свједоци и остали против Аустрије, Поднесак бр. 40825/98, ставови 78-80; ЦДЛ-АД (2012)004 Мишљење о Закону ССВИ из 2011. године о праву на слободу савјести и вјероисповијести и законском статусу цркава, деноминација и вјерских заједница Мађарске, став 44

25 Видјети ЦДЛ-АД (2014)043 Мишљење о Закону о невладиним организацијама (јавна удружења и фондови) са измјенама и допунама Републике Азербејџан, усвојено од стране Венецијанске комисије на 101. пленарној сједници (Венеција, 12-13. децембар 2014. године), став 46

26 ЦДЛ-АД (2012)022, Заједничко мишљење о Закону о слободи вјерских увјерења Републике Азербејџан од стране Венецијанске комисије и ОЕБС/ОДИХР, усвојено од стране Венецијанске комисије на 92. пленарној сједници (12-13. октобар 2012. године), став 99; ЦДЛ-АД (2012)004, Мишљење о Закону ССВИ из 2011. године о праву на слободу савјести и вјероисповијести и законском статусу цркава, деноминација и вјерских заједница Мађарске, усвојено од стране Венецијанске комисије на 90. пленарној сједници, 16-17. март 2012. године, став 93

регистрацију, може се пронаћи у члану 15 Нацрта закона. Ова одредба дефинише да само вјерске заједнице “са најмање 50 пунољетних вјерника који су црногорски држављани и имају пребивалиште у Црној Гори” могу да се региструју и на тај начин стекну правни субјективитет. Овај услов, такође, мора бити преиспитан у свјетлу претходно наведених стандарда о слободи вјероисповијести и принципу недискриминације: услов да 50 чланова има “пребивалиште у Црној Гори” би требало да буде довољан. Како је Европски суд за људска права пресудио, законодавство не би требало да ускраћује приступ правном субјективитету религиозним и вјерским заједницама на основу тога што су чланови заједнице страни држављани или нису држављани.²⁷ Такође, Смјернице из 2014. године истичу да, будући да слобода вјероисповијести или вјеровања представља право које није ограничено на грађане, законодавство не би требало да ускраћује приступ правном субјективитету религиозним и вјерским заједницама по том основу.²⁸

У свом писму од 11. новембра 2015. године Секретаријату Венецијанске комисије, (црногорске - прим. В.Ц.) власти су информисале Комисију да ће поменута одредба бити измијењена и допуњена како би се препознало право лица која нису држављани, а имају пребивалиште у Црној Гори, да оснивају вјерске заједнице у Црној Гори. Ово би био корак у правом смјеру.

51. Нацрт закона такође садржи неколико проблематичних захтјева у вези са територијалним пребивалиштем и дјеловањем регистрованих вјерских заједница. Према члану 11 став 1 Нацрта закона “територијална конфигурација” вјерске заједнице која је регистрована и дјелује у Црној Гори неће се простирати ван Црне Горе. Чланови 11 став 2 и 16 ставови 1 и 2 Нацрта закона прописују да сједиште вјерске заједнице која је регистрована и дјелује у Црној Гори мора бити у Црној Гори. Ове одредбе озбиљно угрожавају интерну организациону аутономију вјерских заједница. На примјер, оне искључују могућност да цркве које дјелују на међународном нивоу имају огранак у Црној Гори, као и дјеловање у другим земљама цркава које имају сједиште у Црној Гори. У ствари, вјерска увјерења нису ограничена било којом одређеном географском локацијом и вјерске заједнице веома често дјелују у низу различитих држава и прекогранично, што је њихово право.²⁹ Мијешања овакве врсте крше организациону слободу вјероисповијести због тога што се за иста не може сматрати да су “неопходна у демократском друштву” за сврхе наведене у члану 9 став 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Како је Европски суд за људска права пресудио, стицање правног субјективитета од стране вјерских заједница не може бити онемогућено на основу чињенице да је њихово сједиште смјештено у иностранству³⁰, што је став који је, такође, потврђен у Смјерницама 2014. године.³¹ Даље, они нису у сагласности са принципом забране дискриминације.

Д. Ограничења слобде вјероисповијести

52. Нацрт закона садржи многа проблематична ограничења слобде вјероисповијести, која се тичу, нарочито, именовања вјерских великодостојника, активности вјерских заједница укључујући изражавања њихових вјерских увјерења и обављања вјерских обичаја, употребе њихове имовине, трошења средстава и вјерских поука.

53. Према члану 4 став 2 тачка 2 Нацрта закона, вјерска заједница самостално одлучује о “[...] именовању и овлашћењима својих вјерских службеника и других вјерских радника”. Ипак, члан 4 став 3 прописује да “прије именовања, односно објављивања именовања највиших вјерских великодостојника, вјерска заједница о томе на повјерљив начин обавјештава Владу Црне Горе”. Није јасно тачно значење ове одредбе, као ни циљ аутора Нацрта закона. Аутори Нацрта закона треба најприје да одлуче да ли обавјештење треба да буде достављено “прије именовања” или “прије објављивања именовања”. Текст ово не чини јасним, али можда нејасноћа потиче од превода.

54. Значајнија опсервација је да разлог зашто Влада треба да буде информисана о именовању највишег вјерског великодостојника прије објављивања његовог именовања није јасан. Именовање вјерског великодостојника и одлука о модалитетима објављивања поменутог су аспекти слобде интерне организације вјерских заједница. Ограничење ове слобде може бити оправдано искључиво када је то “неопходно у демократском друштву у интересу јавне безбједности, заштите јавног поретка, здравља или морала или заштите права и слобода других” (члан 9 став 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода). Мало је вјероватно да ово ограничење одговара “ургентној друштвеној потреби”, којом се може оправдати горе поменута обавеза. Уколико ова одредба има за циљ да омогући Влади да се мијеша или врши одређени утицај на именовање вјерских великодостојника (током састанака у Подгорици, власти су тврдиле да ово није случај, при чему ипак нису даље појасниле циљеве који се желе постићи овом одредбом), онда она очигледно није у складу са чланом 9 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Како Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода наглашава, искључиво је на религиозној или вјерској

27 Европски суд за људска права, Огранак Армије спаса у Москви против Русије, Поднесак бр. 72881/01, 5. октобар 2006. године, став 82

28 Смјернице из 2014. године, став 29

29 Уједињене нације, Декларација о елиминисању свих врста нетолеранције и дискриминације засноване на вјероисповијести или вјери, став 6 (и); Беч, 1989. године, став 32

30 Европски суд за људска права, Огранак Армије спаса у Москви против Русије, Поднесак бр. 72881/01, 5. октобар 2006. године, ставови 83-85

31 Смјернице из 2014. године, став 29

заједници да одлучи о својим великодостојницима.³²

55. Члан 7 Нацрта закона садржи неколико ограничења уживања слободe вjерoисповијести од стране вjерских заједница. Генерално, чини се да су поменута ограничења у складу са чланом 9 ставом 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Ипак, двије од поменутих резервација завређују даљу пажњу:

56. Најприје, члан 7 став 2 забрањује активности “усмјерене против других вjерских заједница и вjероисповијести, или на штету других права и слобода вjерника и грађана”. Иако ова одредба може бити оправдана “због заштите права и слобода других”, нарочито у земљи која је била свједок озбиљних тензија између сљедбеника различитих вjероисповијести, мора бити подвучено да, иако је вjерска слобода примарно ствар индивидуалне савјести, она такође подразумијева слободу да се “изрази вjера појединца”, укључујући право да се покуша убиједити нечији сусјед, на примјер посредством “подучавања”. Како је Европски суд за људска права констатовао у предмету Ларисис против Грчке³³, члан 9 (Конвенције - прим. В.Ц.), ипак, не штити сваки чин који је мотивисан или инспирисан религијом или вjеровањем. Он, на примјер, не штити неадекватни прозелитизам као што је нуђење материјалне или друштвене користи или примјена неприкладног притиска у циљу придобијања нових чланова за Цркву. Другим ријечима, “мора се направити разлика између свједочења [...] и неприкладног прозелитизма”.³⁴

57. Друго, члан 7 став 3 Нацрта закона забрањује “политичко дјеловање вjерске заједнице и злоупотребу вjерских осјећања у политичке сврхе”. Смјернице из 2004. године констатују да “државе имају низ приступа према дозвољеној улози религиозних и вjерских организација у политичким активностима. Они могу сезати од забране вjерских политичких партија до забране религиозним групама да се укључују у политичке активности, до елиминисања изузећа од опорезивања за религиозне групе које се укључују у политичке активности. Иако поменута питања могу бити прилично компликована и мада постоји могућност за низ различитих, али дозвољених закона, такви закони не би требало да буду креирани на начин који би било забранио легитимне вjерске активности или наметнуо неправична ограничења на религиозне вjернике.³⁵ За члан 7 став 3 Нацрта закона би било добро појаснити сљедеће: шта је “политичко дјеловање вjерске заједнице”? Да ли се ова одредба односи само на дјеловање “вjерских заједница” као таквих или се, такође, односи на све вjерске великодостојнике, свештенство и чак вjернике? Да ли забрана подразумијева да они не могу учествовати у политичкој дебати, бити кандидати за локалне, регионалне или националне изборе и вршити јавну функцију? Ако је то случај, како се онда ова одредба везује за члан 8 став 2 Нацрта закона у коме се констатује: “Нико не може бити онемогућен да, због припадности вjерској заједници, користи права која као грађанин има на основу закона”?

58. Појашњење које је пружила Влада (Црне Горе - прим. В.Ц.) говори о тенденцијама одређених вjерских заједница да активно учествују у одређеним друштвеним догађајима као заступници политичких иницијатива, као и о коришћењу вjерских објеката за нерелигиозне, политичке сврхе. Упркос поменутих појашњењима, у својој садашњој формулацији, ова одредба није довољно прецизна да би била у сагласности са условом наведеним у члану 9 став 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода да ограничење слободe вjероисповијести мора бити “прописано законом”. Током састанака у Подгорици, поједине вjерске заједнице су критиковале ову одредбу, наводећи да је сувише непрецизна и отворена за широко тумачење.

59. Штавише, није сигурно да ли је иста у складу са условом да ограничење мора бити “неопходно у демократском друштву”. Како је Европски суд за људска права пресудио у предмету Митрополијска црква Бесарабије и остали против Молдавије³⁶, иако не може бити искључено да програм организације може сакрити циљеве и намјере другачије од оних које јавно прокламује, садржај програма треба упоредити са дјеловањем организације и позицијама које брани. Сама претпоставка, уз одуство потврде, не може оправдати ограничења уживања права на слободу вjероисповијести. Имајући у виду принципе легалности и предвидљивости законодавства, било би тешко за вjерску заједницу да прилагоди своје понашање у свјетлу одредбе која је тако нејасно формулисана. Стога се препоручује да се поново размотри намјеравана сврха ове одредбе, па да се иста било избрише или да се формулише на ужи и специфичнији начин.

60. Други дио става 3 члана 7 (Нацрта закона - прим. В.Ц.) забрањује “злоупотребу вjерских осјећања у политичке сврхе”. Ово је проблематично зато што није јасно шта се тачно подразумијева под појмом “политичке сврхе”. Такође, није јасно коме је ова одредба упућена. Ако је забрана упућена политичарима, доводи се у питање да ли ова одредба мора да буде укључена у Нацрт закона.

32 Европски суд за људска права, 22. јануар 2009. године, Предмет Свети Синод Бугарске православне цркве (Митрополит Инокентије) и остали против Бугарске, Поднесци бр. 412/03 и 35677/04, став 120: “Мјере државе којима се фаворизује одређени великодостојник подијелене вjерске заједнице или се намјерава принудити заједница или њен дио да се стави под јединствено вођство против њене воље, представља кршење слободe вjероисповијести”.

33 Европски суд за људска права, Ларисис против Грчке, Поднесак бр. 23372/94, 24. фебруар 1998. године, став 45

34 Европски суд за људска права, Кокинакис против Грчке, Поднесак бр. 412/03 и 35677/04, 25. мај 1993. године, став 48

35 Смјернице из 2004. године, стр. 17

36 Европски суд за људска права, предмет Митрополијска црква Бесарабије и остали против Молдавије, представка бр. 45701/99, 13. децембар 2001. године, став 125

61. Члан 27 став 2 Нацрта закона констатује да ће имовина вjерских заједница бити коришћена само за вршење вjерских обреда и вjерских послова, изградњу и одржавање вjерских објеката и милосрђе. Није очигледно по којим основама је ово ограничење аутономије вjерских заједница оправдано. Даље, изрази “вjерски послови” и “вjерски објекти” нису довољно јасни.

62. У члану 33 став 4 Нацрта закона се наводи да ће захтјеви за изградњу вjерских објеката бити разматрани само ако имају одобрење од стране врховних органа вjерске заједнице у Црној Гори. Аутори Нацрта закона морају узети у обзир да свака вjерска заједница није организована на хијерархијски начин. Појам “врховни орган” би стога требало да буде замијењен појмом “представник вjерске заједнице”.

63. Члан 36 став 2 Нацрта закона захтијева претходну пријаву “у складу са законом” за вршење вjерских обреда и вjерских послова изван вjерских објеката на мјестима доступним грађанима. Није јасно на који се закон односи ова одредба. Представници Министарства унутрашњих послова су, током састанака у Подгорици, објаснили да би закон на који се упућује у овом члану био закон којим се уређују јавни скупови и да је циљ претходне пријаве обезбјеђивање безбједности учесника вjерских обреда. Ипак, обавеза вршења вjерских обреда и вjерских послова искључиво у вjерским објектима ограничава право на слободу вjероисповијести на начин који тешко може бити разматран у складу са међународним стандардима. Иако процедура претходне пријаве може бити оправдана у појединим случајевима, претпоставка да религија може бити изражавана само на ограниченим мјестима остаје под знаком питања. Обавеза за сва лица, чак и одређене појединце, да дају претходно обавјештење о сваком вршењу вjерских обреда или вjерских послова изван вjерских објеката се чини превише оптерећујућом.

64. Члан 37 Нацрта закона констатује да вjерски службеник који врши вjерски обред може примити накнаду од лица на чији захтјев врши обред. Према другом ставу ове одредбе, вjерска заједница води евиденцију о поменутих приходима. Током састанака у Подгорици, (црногорске - прим. В.Ц.) власти су објасниле, такође у контексту члана 41 који се тиче “контроле законитости стицања и намјенског трошења средстава вjерске заједнице”, да је циљ ових одредби био да се разумије да ли су пореске одредбе примјенљиве на поменуте приходе. Ипак, у члану 37 Нацрта закона се не ради само о слободи вjероисповијести вjерске заједнице већ и о праву појединачног вjерника да не открива своје вjерско дјеловање.

65. У члану 41 Нацрта закона, најприје, изрази “намјенско трошење” и “у складу са законом” морају бити појашњени. Такође, у случају да је циљ одредбе да процијени примјенљивост пореских одредби, како су (црногорске - прим. В.Ц.) власти објасниле, ово питање треба да буде обрађено у посебном закону.

Претпоставља се да се друга удружења не контролишу на овај начин и, уколико је то тачно, онда би се тренутна формулација члана 41 Нацрта закона могла сматрати дискриминаторном у односу на вjерске заједнице. Истовремено, када се јавна средства користе од стране вjерске заједнице, може, наравно, бити легитимно за државу да осигура да се иста троше на захтијевани начин. Стога се препоручује да се ова одредба избрише или да се иста измијени и допуни тако што ће се прецизирати да се поменута контрола примјењује само на јавно финансирање.

Е. Забрана дјеловања / Брисање из регистра

66. Према члану 21 Нацрта закона, регистрованој вjерској заједници забрањује се дјеловање ако: 1) дјелује супротно правном поретку и јавном моралу, подстиче националну, вjерску или другу дискриминацију и насиље или распирује националну, расну, вjерску или другу мржњу, ради нетрпелјивости и прогона; 2) су сврха, циљеви и начин њеног вjерског дјеловања засновани на насиљу или користе насиље којим се угрожава живот, здравље или друга права и слободe припадника те или друге вjерске заједнице, као и других лица на начин којим се угрожава људско достојанство; 3) се утврди да обавља дјелатност ради стицања профита супротно овом закону.

67. Укључивање ове одредбе у Поглавље II о “Регистрацији вjерске заједнице” може бити извор двосмислености природе санкције “забране дјеловања” било да иста подразумијева да вjерска заједница више не може дјеловати у својству правног лица или да подразумијева да вjерска заједница као таква мора обуставити своје активности.

68. Према члану 21 став 3 Нацрта закона, одредбе овог члана ће се, такође, односити на нерегистровану вjерску заједницу, уколико постоје разлози наведени у ставу 1 тачке 1 и 2 овог члана. С обзиром да се разлози забране дјеловања регистроване вjерске заједнице такође примјењују на нерегистроване вjерске заједнице, одредба члана 21 Нацрта закона подразумијева да вjерска заједница као таква мора обуставити своје активности, а не просто повлачење правног субјективитета. Ипак, поменута одредба може бити уклоњена из Поглавља II.

69. Одредба садржи озбиљна ограничења слободe вjероисповијести. На првом мјесту, није јасно када се вjерска заједница као таква сматра одговорном за кршење правног поретка, подстицање дискриминације и насиља итд. Да ли то подразумијева дјеловање вjерских великодостојника, свештенства, вjерника? Одредби недостаје јасноћа и она стога не задовољава услов да ограничење мора бити прописано законом.

70. Друго, мада насилне активности (члан 21 став 1 тачка 1 Нацрта закона) заиста могу оправдати забрану, остале ненасилне активности можда неће задовољити

захтијевани стандард за забрану религиозне или вјерске заједнице по међународним стандардима, што би требало бити посљедње прибежиште.³⁷ Нарочито, ако се ова одредба тумачи као покривање било које активности која је противна закону (“правном поретку”), ово би такође укључивало релативно минорна кршења као што је пропуст да се пошаље промјена адресе на вријеме, да се плати новчана казна у оквиру дефинисаног периода итд. Ипак, потребни стандард за забрану је да би требало да постоје озбиљна и константна кршења угрожавања јавног реда, да никакве друге санкције не могу бити примијењене на дјелотворан начин и да је, генерално, мјера неопходна у демократском друштву и сразмјерна легитимном циљу.³⁸ Одредба, у својој тренутној формулацији, очигледно није у складу са принципом сразмјерности с обзиром да прописује најстрожу казну – забрану дјеловања – за свако кршење дефинисано чланом 21 став 1 Нацрта закона.

71. Сљедећи пасус Смјерница из 2014. године, иако се тиче санкције повлачења правног субјективитета, а не забране дјеловања, треба да буде узет у обзир: “Имајући у виду опсежне и значајне посљедице које ће повлачење статуса правног лица религиозне или вјерске организације имати на њен статус, финансирање и дјеловање, свака одлука да се тако нешто уради би требало да буде питање посљедњег прибежишта”. Из тог разлога, како би се створили услови за поштовање принципа сразмјерности “законодавство треба да садржи низ других блажих санкција, као што су упозорење, новчана казна или повлачење пореских олакшица које, у зависности од тежине прекршаја, треба да буду примијењене прије него се заврши повлачење правног субјективитета”.³⁹

72. Стога се препоручује да се обрише фраза “дјеловање супротно правном поретку и јавном моралу” из члана 21 Нацрта закона. Нацрт закона би требало да дефинише да праг за забрану буде много виши и треба, такође, да укључи систем упозорења и постепених санкција које треба да се примијене прије него што се наметне санкција забране.

73. Такође, чини се непотребним и несразмјерним забранити вјерску заједницу зато што обавља дјелатност ради стицања профита (члан 21 став 3 Нацрта закона). Није неуобичајено, нити незаконито за вјерске заједнице да покушавају да стекну профит продајом вјерских предмета или ангажовањем у другим активностима усмјереним ка подизању њихових прихода. Када се заједнице ангажују на таквим комерцијалним активностима, држава их може легитимно опорезовати. Поред тога, у случају када је вјерска заједница добила статус изузећа од опорезивања, овакав статус може бити одузет ако се злоупотреби под условом да се принцип пропорционалности узме у обзир. Стога, чини се да би било довољно повићи статус изузећа заједнице од пореске обавезе, уколико се деси злоупотреба, радије него да се забрани заједница, што би требало, како је наведено у претходном тексту, увијек бити посљедње прибежиште. Препоручује се да се избрише могућност забране вјерске заједнице због обављања дјелатности ради стицања профита према члану 21 став 3 Нацрта закона.

74. У коначном, одузимање основних права поменутим заједницама путем одлуке да исте буду забрањене има озбиљне посљедице по вјерски живот свих њихових чланова и, из тог разлога, треба водити рачуна да се не спречавају или прекину активности вјерске заједнице само због погрешног чињења појединих њених чланова. Такво поступање би наметнуло колективну санкцију на цијелу заједницу за активности које би правично требало приписати одређеним појединцима. Нацрт закона треба измијенити и допунити на начин да свако погрешно чињење појединих великодостојника и чланова вјерских организација буде приписано том лицу путем кривичног, управног или парничног поступка, а не цијелој заједници или њеним осталим члановима.⁴⁰

75. Члан 23 Нацрта закона дефинише брисање вјерске заједнице из Регистра *inter alia*, ако коначна судска одлука гласи да је “утврђена одговорност вјерске заједнице за кривично дјело и изречена казна престанка правног лица”. Треба да буде појашњено за која кривична дјела може бити изречена казна престанка правног лица. Штавише, за брисање вјерске заједнице из Регистра када “4. Надлежни орган утврди да су подаци или прилози уз пријаву за регистрацију нетачни.”, закон треба да предвиди могућност за вјерске заједнице да доставе Регистру тачне податке и прилоге. Такође, горе поменути принципи који се тичу пропорционалности санкције “забране дјеловања” такође се примјењују у контексту члана 23 Нацрта закона, када се ради о брисању вјерске заједнице из регистра.

Ф. Вјерска поука и вјерске школе

76. Члан 42 став 1 Нацрта закона дефинише да се вјерска поука може изводити само у објектима у којима се врше вјерски обреди и вјерски послови. Он забрањује, на примјер, вјерску поуку у образовним институцијама. Ово ограничење слободе вје-

роисповијести није у складу са чланом 6 Декларације Уједињених нација о елиминацији свих врста нетолеранције и дискриминације заснованих на религији и вјери из 1981. године, која наводи да ће “право на слободу мишљења, савјести, религије или вјере укључивати, између осталог, сљедећу слободу [...] да се подучава о религији или вјери на мјестима адекватним за те сврхе”.

77. Члан 44 став 1 Нацрта закона дефинише да регистрована вјерска заједница може за школовање вјерских службеника да оснује вјерске школе. Може се доћи до закључка, а *contra*, да опште образовне институције за основно (примарно), средњошколско (секундарно) и високо образовање не могу бити основане од стране вјерских заједница и да не могу имати вјерски етос (карактер), чак и ако испуњавају опште стандарде квалитета дефинисане законом и финансиране су из приватних извора. Пропратно објашњење које су пружиле (црногорске - В.Ц.) власти наводи да “када се оснивају вјерске школе, дефинисано је да ће исте бити организоване за образовање вјерских службеника почев од секундарног нивоа образовања и да исте могу бити основане само од стране регистрованих вјерских заједница”.

78. Закон о правном положају вјерских заједница из 1977. године има сличан приступ с обзиром да члан 18 дефинише да “вјерске заједнице могу основати само вјерске школе за свештенство (...)”.

79. Искључивање вјерских заједница из оснивања вјерских образовних институција није компатибилно са слободом образовања, дефинисаном чланом 2 Првог протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Ова одредба садржи право приватних организација, група и појединаца да оснивају приватне образовне институције и њима управљају. Надаље, у Смјерницама из 2004. године се наводи да би родитељи требало да буду у прилици да образују своју дјецу у приватним вјерским школама или у другим школама, у којима се наглашавају идеолошке вриједности, при чему би државама било дозвољено да успостављају неутралне критеријуме за стандарде подучавања.⁴¹

80. Другачије тумачење, које би искључило такво право, не би било у складу са принципима вјерске, филозофске и образовне слободе, диверзитетом и неутралношћу државе, дефинисаном не само у члану 2 Протокола 1 већ, такође, садржаним у другим правима у склопу Конвенције као што су слободе садржане у члановима 8 до 11 и клаузула о забрани дискриминације у члану 14 (Конвенције - прим. В.Ц.).

81. Према члану 44 став 1 Нацрта закона, само регистроване вјерске заједнице могу оснивати вјерске школе (...). Како је дефинисано Смјерницама из 2004. године, “иако је могуће замислити случајеве гдје би било прихватљиво захтијевати да вјерске школе буду руковођене само од стране регистрованих вјероисповијести, такав захтјев постаје вјероватно неприхватљив када год државна политика подигне дискриминаторне препреке за регистрацију одређених вјерских група. Важно је оцијенити да ли су закони неутрални и недискриминишући”. Стога, напомене у овом Мишљењу које се тичу нарочито дискриминаторних захтјева за регистрацију треба да буду узете у обзир када се оцјењује усаглашеност овог захтјева са међународним стандардима.

82. Члан 42 став 2 Нацрта закона дефинише да је за учешће малољетника у вјерској поуци потребна сагласност родитеља, односно старатеља, као и његова сагласност ако је старији од 12 година живота. Иако су, током састанака у Подгорици, поједине вјерске заједнице изразиле мишљење да сагласност малољетника треба да буде тражена ако је старији од 15 година живота, ова одредба не завређује никакву посебну критику. Сљедећи пасус Смјерница из 2004. године је релевантан за ово питање: “Законодавство треба да буде ревидирано како би се осигурало да је постигнут адекватан баланс аутономије дјетета, поштовања права родитеља, као и најбољих интереса дјетета. У овом погледу су проблематичне одредбе које не дају адекватну тежину одлукама зрелих малољетника или оне које се мијешају у родитељска права да руководе подизањем своје дјеце. Не постоји опште договорени међународни стандард који прецизно наводи у ком добу дјеца треба да буду слободна да доносе сопствене одлуке у питањима религије и вјере. У обиму у коме закон прецизно наводи доб, иста треба да буде упоређена са осталим државним законодавством које дефинише године пунољетства (као што су брак, гласање и обавезан војни рок).⁴² Може се узети у разматрање постављање нешто флексибилнијег стандарда, као што је узимање у обзир жеља дјетета у складу са његовим развојним капацитетима.⁴³

83. Члан 47 став 1 Нацрта закона дефинише да наставу у вјерској школи могу у принципу да изводе само црногорски држављани. Став 2 ове одредбе дефинише изузетак за странце под условима прописаним посебним законом. Чини се да је ово непотребно ограничење аутономије религиозних и вјерских заједница да бирају учитеље за вјерске школе, а може, такође, узроковати практичне проблеме за неке заједнице да пронађу учитеље, узевши у обзир релативно малобројну популацију у Црној Гори (како је такође било потврђено од стране појединих вјерских заједница током посјете Подгорици).

37 Смјернице из 2014. године, ставови 33 и 34, став 33 и извори цитирани у истом

38 Исто

39 Исто, ставови 33 и 34

40 Видјети Привремено заједничко мишљење о Закону о измјенама и допунама Закона о слободи савјести и вјерским организацијама и о законима којима се врше измјене и допуне Кривичног законика; Закону о управним прекршајима и Закону о милосрђу Републике Јерменије од стране Венецијанске комисије и ОЕБС/ОДИХР, ЦДЛ-АД (2010)054, став 99; Заједничко мишљење о Закону о слободи вјерског увјерења Републике Азербејџан од стране Венецијанске комисије и ОЕБС/ОДИХР, ЦДЛ-АД (2012)022, став 92.

41 Видјети став II Б.6 и II Ц.3 и Ц.4 Смјерница из 2004. године

42 Смјернице из 2004. године, став II Б.6

43 Комитет за права дјетета, Општи коментар 12 (2009): “Што више само дијете зна, лично је искусило или разумије, тим више родитељ, законски старатељ или друга лица законски одговорна за дијете треба да претворе усмјеравање и вођење у подсјетнике и савјете, а у каснијој фази у размјену на равноправним позицијама. Ова трансформација се неће догодити у тачно одређеном тренутку развоја дјетета, али ће се континуирано повећавати како дијете буде охрабривано да допринесе својим становиштима”.

Г. Имовина вјерских заједница

84. Члан 52 Нацрта закона се тиче преноса права својине на вјерским објектима и земљишту које користе вјерске заједнице на територији Црне Горе. Он се односи на три врсте имовине:

- 1) вјерски објекти и земљиште за које се утврди да су изграђени, односно прибављени из јавних прихода државе;
- 2) вјерски објекти и земљиште који су били у државној својини до 1. децембра 1918. године као културна баштина Црне Горе;
- 3) вјерски објекти за које се утврди да су изграђени на територији Црне Горе заједничким улагањима грађана до 1. децембра 1918. године.

85. Члан 53 Нацрта закона предвиђа процедуру за имплементацију члана 52 Нацрта закона, дефинишући да је орган управе надлежан за послове имовине дужан да, у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона, утврди вјерске објекте и земљиште који су, у смислу члана 52 овог закона, државна својина, изврши њихов попис и поднесе захтјев за упис права државне својине на тим непокретностима у “катастар непокретности”.

86. Како је објашњено од стране низа саговорника током посјете Подгорици, горе поменуте одредбе би потенцијално покриле значајан број вјерских објеката, као и значајну површину земљишта. У исто вријеме, Влада пориче да би ова одредба могла допринијети конфискацији. Ипак, чини се да просто значење формулације (“биће имовина државе”), упарено са чињеницом да, како је такође потврђено од стране различитих саговорника током посјете, многи објекти и земљиште вјерских заједница тренутно нису у рукама државе (нити заправо, што је такође релевантно, нужно у рукама вјерских заједница које користе поменуте објекте), показује супротно. Радије, чини се прилично јасним да ће се у многим случајевима, пренос власништва десити као резултат чланова 52 и 53 Нацрта закона, што значи да ће имовина која до сада није била у власништву државе морати да буде конфискована прије него постане државна имовина.

87. Два питања се намећу у овом контексту. Прво, према члану 1 Првог протокола на Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (заштита имовине - мирно уживање посједа), конфискација имовине овог типа је могућа само ако је у јавном интересу. Свако ремећење мирног уживања посједа мора успоставити “правичан баланс” између захтјева општег интереса заједнице и захтјева који се односе на заштиту фундаменталних права појединца.⁴⁴ Како је Европски суд за људска права установио, “услови компензације у складу са релевантним законодавством су од суштинског значаја у процјени да ли спорна мјера поштује потребан правични баланс и, нарочито, да ли иста не намеће несразмјеран терет [...]”. У вези са наведеним, узимање имовине без плаћања износа разумно повезаног са њеном вриједношћу ће, наравно, представљати несразмјерно мијешање и потпуни недостатак компензације може бити сматран оправданим [...] само у изузетним околностима. Право на неометано уживање посједа, ипак, не гарантује право на пуну компензацију у свим околностима с обзиром да легитимни циљеви “јавног интереса” могу захтијевати мање од надокнаде пуне тржишне вриједности”.⁴⁵ Међутим, Нацрт закона не предвиђа никакву компензацију.

88. Друго, иако јавни интерес мора бити опслужен свим врстама компензације, јавља се специфична забринутост када се ради о имовини коју користе вјерске заједнице за сврхе изражавања колективне димензије слободе религије или вјере. Након свега, како је наведено у тексту изнад, питање је да ли је успостављена правична равнотежа између општих интереса заједнице и појединачних права; последње наведено би укључивало слободу религије или вјеровања. Члан Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода дефинише да постоји право да се изражава религија у заједници са другима. Ово укључује право на одржавање континуитета власништва над вјерским објектима.⁴⁶

89. Вјерске заједнице организују састанке, врше вјерске обреде и спроводе остале вјерске активности и захтијевају вјерске објекте за ту сврху како би осигурале смислено постојање и биле у позицији да спроводе поменуто дјеловање, као и друге колективне манифестације религије или вјере. Ови објекти заиста могу бити од веће историјске и симболичке вриједности за поменуте заједнице. Конфискација, чак и уз компензацију, али без адекватног обезбјеђивања права за одређену вјерску заједницу, на примјер права коришћења вјерских објеката, такође би покренула питања у вези са чланом 9 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, као што би, несумњиво, ограничила могућност изражавања религије или вјере у заједници са другима. Напомиње се да, у својој тренутној формулацији, текст чланова 52 и 53 Нацрта закона не узима у обзир ова високо осјетљива питања. Стога се препоручује да се поново размотри формулација чланова 52 и 53 Нацрта закона како би се узела у обзир права и слободе вјерских заједница, укључујући право на изражавање (практиковање) религије или вјере у њиховим појединачним вјерским објектима.

90. Путем писма од 11. новембра 2015. године, Министарство за људска и мањинска права је обавијестило Венецијанску комисију да ће питање компензације вјерским заједницама за конфисковану имовину бити регулисано посебним законом. Препоручује се укључивање засебне референце на потребу за посебним законодав-

ством о овом питању у Нацрт закона како би се осигурало да се према питању компензације заиста поступа на адекватан начин. Међутим, није могуће дати свеобухватан и позитиван суд о овом питању све док не ступи на снагу Закон о компензацији (реституцији и обештећењу одузете имовине црква и вјерских заједница у Црној Гори последице Другог свјетског рата - прим. В.Ц.).

91. Коначно, путем писма од 26. новембра 2015. године, (црногорске - прим. В.Ц.) власти се пружиле напомену о “Објашњењу члана 52 и 53 Нацрта закона о слободи вјероисповијести”. Према поменутој напомени, чланови 52 и 53 Нацрта закона се не односе на вјерске објекте на које било која вјерска заједница има право својине на основу законског права на куповину/стицање и начина регистрације. У напомени се даље објашњава да ће надлежно тијело, наведено у члану 53 Нацрта закона, прво испитати да ли било какво имовинско право постоји на вјерским објектима који спадају у категорије имовине наведене у члану 52 Нацрта закона и, ако је наведено случај, члан 52 неће бити примјенљив. Као таква, процедура описана у члану 52 Нацрта закона, чак не представља мијешање у право неометаног уживања посједа у смислу члана 1 Првог протокола 1.

Из објашњења датих у напомени се чини да, уколико надлежно тијело поменуто у члану 53 Нацрта закона, утврди током испитивања да вјерска заједница има право својине над имовином наведеном у члану 52 Нацрта закона, исто би, такође, требало да испита легалност и регуларност стицања поменуте имовине од стране вјерске заједнице, као и њене регистрације у катастру земљишта. Напомена даље наводи да ова одредба такође има за циљ да “регулише (...) начин повраћаја легалности и елиминисање бројних нерегуларности и незаконитости када је у питању имовина од културног значаја (...)”.

92. Ипак, ниједно од ових објашњења није резултат формулација члана 52 и 53 Нацрта закона (видјети параграф 83). У сваком случају, Венецијанска комисија и ОЕБС/ОДИХР понављају да се овим питањем треба позабавити на адекватан начин у посебном закону, који треба да пружи материјалне и процесне гаранције како би се избјегло било какво нелегитимно мијешање у имовинска права вјерских заједница. Опет, није могуће дати свеобухватан и позитиван суд о овом питању све док не ступи на снагу посебан закон.

В ЗАКЉУЧАК

93. Венецијанска комисија и ОЕБС/ОДИХР поздрављају напоре црногорских власти да замијене застарели Закон о правном положају вјерских заједница из 1977. године новим Законом о слободи вјере, пратећи развоје правних, политичких и друштвених услова у којима се вјерске заједнице успостављају и дјелују.

94. Ипак, како свједочи неколико напомена са објашњењима које је пружила Влада, дајући образложења могућих измјена и допуна Нацрта закона, на основу предлога датих током јавне расправе организоване између 3. августа и 30. септембра, чини се да су многе измјене и допуне (и треба да буду) званично представљене за дискусију, упркос усвајању Нацрта закона од стране Владе 30. јула 2015. године.

95. Нацрт закона презентује озбиљне проблеме по многим питањима која морају бити третирана у односу на процес поновне регистрације, оптерећујуће захтјеве регистрације, дискриминаторно држављанство, територијалне захтјеве, несразмјерне санкције за вјерске заједнице (забрана и уклањање из регистра) и коначно питање конфискације (вјерских објеката и других непокретности вјерских заједница - прим. В.Ц.) (чланови 52 и 53 Нацрта закона), као и имовинска права вјерских заједница.

96. Дају се сљедеће главне препоруке:

- Заједнице које су већ регистроване у складу са Законом из 1977. године могу бити аутоматски препознате и стећи правни субјективитет. Ово правило, такође, треба да буде примијењено на вјерске заједнице које су de facto препознате као правна лица.

- Дискриминаторно држављанство и територијални захтјеви за регистрацију вјерских заједница треба да буду уклоњени.

- Формални захтјеви за регистрацију треба да буду ограничени на оне који су неопходни за идентификацију вјерске заједнице и верификацију да ли иста испуњава услове за регистрацију предвиђене законом. Неоправдани захтјеви као што су информисање о “начину дјеловања (...) који заједница користи за обављање вјерских обичаја” или “основним вјерским текстовима вјерске заједнице у аутентичном тексту” треба да буду уклоњени.

- Низ различитих блажих санкција, попут упозорења, новчане казне или повлачења пореских олакшица треба да буду дефинисани члановима 21 и 23 Нацрта закона како би се примијенили на мања кршења законодавства прије примјене најстроже санкције као што је забрана дјеловања (члан 21) и губитак правног субјективитета (члан 23).

- Чланови 52 и 53 Нацрта закона, у њиховој тренутној формулацији, дефинишу процедуре конфискације вјерских објеката без компензације и то је јасно кршење права на мирно уживање посједа. Објашњења дата од стране Владе у њиховом писму од 26. новембра 2015. године у односу на правни опсег ове процедуре нису подржана тренутном формулацијом наведених чланова. Овим питањем се треба позабавити на адекватан начин у посебном закону, који треба да пружи материјалне и процесне гаранције како би се избјегло било какво нелегитимно мијешање у својинска права вјерских заједница.

44 Видјети Европски суд за људска права, Споронг и Ленрот против Шведске, представка бр. 7151/75 и 7152/75, 23. септембар 1982. године, став 69

45 Видјети Европски суд за људска права, Литгов и остали против Уједињеног Краљевства, представка бр. 9405/81, 8. јул 1986. године, став 121

46 Смјернице из 2014. године, став 20