

## Saopštenje

sa VIII sjednice Ustavnog suda Crne Gore, održane 26. aprila 2024. godine

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednik Milorad Gogić i sudije - Snežana Armenko, Dragana Đuranović, Faruk Resulbegović, Momirka Tešić i Budimir Šćepanović

- u predmetu **U-I broj 8/21, 10/21 i 34/21, većinom glasova**, uz različito izdvojeno mišljenje sudija Dragane Đuranović i Budimira Šćepanovića, 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 i zakonitosti 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".**

(...)

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.

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 donošenja 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.

S tim u vezi, Ustavni sud je, na osnovu 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, 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 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 glasalo svih 41 poslanika, 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.

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

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 (...)), 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 prava. Naime, svaka vjerska zajednica, saglasno izmijenjenoj odredbi 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: (...). Osporenim odredbom člana 19. Zakona brisane su odredbe čl. 61, 62, 63. i 64. osnovnog teksta Zakona.

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. (...). Takođe, po ocjeni Ustavnog suda, iz navedenog ustavnog ovlaštenja zakonodavca da uredi pitanja 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 osporenim odredbom člana 19. Zakona da se čl. 61, 62, 63. i 64. osnovnog teksta Zakona brišu, zakonodavac je, po ocjeni Ustavnog suda, postupio u skladu sa navedenim odredbama Ustava.

Osporene odredbe čl. 5. i 7. Zakona ne mogu se dovesti u pitanje ni u odnosu na načela o zabrani 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 o slobodi 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.

Polazeći od ustavnih i konvencijskih okvira Ustavni sud je ocijenio da osporene odredbe čl. 5. i 7. Zakona ne sadrže diskriminatorna 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.

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 Jedinственu 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, ni 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 vjerskih zajednica i jednakosti pred zakonom, iz odredaba člana 14. stav 2. i člana 17. stav 2. Ustava. Činjenica da je zakonodavac 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, 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 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.

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.

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 našao da osporene odredbe čl. 5. i 7. Zakona, koja uređuju pitanje pravnog položaja vjerskih zajednica, odnosno sticanje svojstva pravnog lica kroz odgovarajući postupak upisa u Jedinственu 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 ubjeđenja, neophodna u demokratskom društvu, mogu uvesti samo ako je to u interesu u 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 Jedinственu 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 vjerosipovijesti onih vjernika koji su sljedbenici vjerskih zajednica koje nisu označene kao „postojeće“ ni u čemu nije umanjena ili 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 prihvati ili promijeni vjeru ili uvjerenje ili slobodu da učestvuje u vjerskoj pouci i nastavi, kao i pravo da njeguje i razvija vjersku tradiciju ili tradiciju u skladu sa nečijim uvjerenjem, onda se ne može smatrati da je sloboda vjeroispovijesti zajemčena Ustavom ograničena zakonom sam zbog toga što se takva sloboda ostvaruje u novoosnovanoj vjerskoj zajednici, a ne u vjerskoj zajednici koja je u zakonskoj terminologiji označena kao „postojeća“.

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 (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 pritom podnosilac inicijative nije ni naveo ustavnopravne razloge o nesaglasnosti te osporene odredbe sa ovim ustavnim i konvencijskim principima.

U odnosu na zahtjev podnosioca inicijative (NVU „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 (NVU „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 odredaba 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 zahtjev za obustavu izvršenja osporenih odredaba čl. 5, 7. i 19. Zakona, odnosno radnji preduzetih na osnovu osporenih odredaba člana 7. Zakona.

- u predmetu **U-I broj 18/21**, jednoglasno, donio Rješenje:

**NE PRIHVATA SE** inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 12 Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica( »Službeni list Crne Gor«, br.74/19 i 8/21).

(...)

Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 12. Zakona, utvrdio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njene ustavnosti.

Naime, Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac osporenom odredbom člana 12. Zakona nije prekoračio svoja ovlaštenja iz odredbe člana 16. tač. 1. i 5. Ustava, niti je povrijedio ustavne principe o vladavini prava, zaštiti kulturnih dobara i vrijednosti i jedinstvu pravnog poretka, iz odredaba člana 1. stav 2, čl. 77. i 78. i člana 145. Ustava.

U konkretnom slučaju, Ustavni sud je našao da je osporena odredba člana 12. Zakona u nomotehničkom i sadržinskom smislu, precizna i da zadovoljava zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava iz Ustava, kao i standard zakonitosti u smislu stavova Evropskog suda za ljudska prava. Polazeći od toga da je osporena odredba člana 12. Zakona upućujućeg karaktera i da ista na jasan i precizan način određuje da će se pitanja *premještanja, iznošenja iz države ili otuđenja dobara koja predstavljaju kulturnu baštinu Crne Gore, a na kojima pravo svojine ima vjerska zajednica* primjenjivati odredbe Zakona o zaštiti kulturnih dobara, kao i da su odredbama Zakona o zaštiti kulturnih dobara na jasan i precizan način uređena prava i obaveze vlasnika kulturnih dobara u privatnoj svojini, pa i kulturnih dobara na kojima pravo svojine imaju vjerske zajednice, kao i uslovi i način izmještanja (premještanja), iznošenja i prodaje (otuđenja) tih dobara, Ustavni sud je ocijenio da iz osporene odredbe člana 12. Zakona, u normativnom smislu, ne proizilazi mogućnost arbitrarnosti i zloupotrebe prava od strane adresata Zakona, koji vrše njenu primjenu.

Takođe, Ustavni sud je utvrdio da zakonodavac osporenom odredbom člana 12. Zakona nije povrijedio ni ustavni princip o jedinstvu pravnog poretka, iz odredaba člana 145. Ustava. Naime, iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da je zakonodavac ovlašten da uredi pitanja od interesa za Crnu Goru, pa i pitanje premještanja, iznošenja iz države ili otuđenja dobara koja predstavljaju kulturnu baštinu Crne Gore, a na kojima pravo svojine ima vjerska zajednica. Ovlaštenje za uređivanje tog pitanja, saglasno odredbi člana 16. tačka 5. Ustava, podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način uređuju pitanja, koja se, u smislu Ustava, smatraju pitanjima od interesa za Crnu Goru. Međutim, to ne znači da zakonodavac može na osnovu slobodne procjene donositi zakone po sopstvenom nahodjenju, koji podrazumijevaju derogaciju načela i principa utvrđenih Ustavom i sistemskim zakonima za određenu oblast. Ustavni sud, takođe, nalazi da jedinstvo pravnog poretka, garantovano odredbama člana 145. Ustava, podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u Crnoj Gori, što načelno isključuje mogućnost da se zakonom kojim se uređuje jedna oblast, mijenjaju pojedina zakonska rješenja sadržana u sistemskom zakonu koji uređuje tu oblast. Iz odredaba čl. 1, 2. i člana 3. stav 1. Zakona o zaštiti kulturnih dobara proizilazi da su predmet uređivanja tog Zakona *vrste i kategorije kulturnih dobara, načini uspostavljanja zaštite, režim i mjere zaštite, prava i obaveze vlasnika i držalaca kulturnih dobara i druga pitanja od značaja za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara*, da su kulturna dobra *svako nepokretno, pokretno i nematerijalno dobro, u državnoj ili privatnoj svojini, za koje je, u skladu sa ovim zakonom, utvrđeno da je od trajnog istorijskog, umjetničkog, naučnog, arheološkog, arhitektonskog, antropološkog, tehničkog ili drugog društvenog značaja*, kao i da se *kulturna dobra, kao valorizovani dio kulturne baštine od opšteg interesa, štite se u skladu sa ovim zakonom i međunarodnim propisima, bez obzira na vrijeme, mjesto i način stvaranja, porijeklo, u čijem su vlasništvu i na njihov svjetovni ili vjerski karakter*. S tim u vezi, propisujući osporenom odredbom člana 12. Zakona da se na premještanje, iznošenje iz države ili otuđenje dobara koja predstavljaju kulturnu baštinu (kulturna dobra) Crne Gore u privatnoj svojini, odnosno svojini vjerske zajednice, primjenjuju odredbe Zakona o zaštiti kulturnih dobara, zakonodavac, po ocjeni Ustavnog suda, nije povrijedio ustavne principe o vladavini prava i o jedinstvu pravnog poretka, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava.

Polazeći od sadržine odredaba člana 77. stav 2. i člana 78. Ustava, kojima su utvrđeni principi o zaštiti naučnih, kulturnih, umjetničkih i istorijskih vrijednosti i o zaštiti kulturne baštine, Ustavni sud je ocijenio da te odredbe nijesu relevantne za ocjenu ustavnosti osporene odredbe člana 12. Zakona, jer se osporeno zakonsko rješenje iz te odredbe ne može dovesti u vezu sa navedenim ustavnim principima, s obzirom na to da osporena odredba člana 12. Zakona, u normativno-pravnom smislu, ima karakter „upućujuće”, a ne „utvrđujuće”, tj. konstitutivne odredbe Zakona, odnosno predstavlja uobičajenu pravnu metodu kojom jedna norma, u zavisnosti od sadržaja materije koja se uređuje, upućuje na sadržaj druge/ih normi.

- u predmetu **U-I broj 8/24, jednoglasno**, donio Rješenje:

**ODBACUJE SE** inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 46 Zakona o zaštiti dobrobiti životinja ("Službeni list Crne Gore", br.14/18 I 47/15).

- u predmetu **U-II broj 14/24, jednoglasno**, donio Odluku:

**I UKIDA SE** odredba člana 12 stav 1 Odluke o porezu na nepokretnosti u Opštini Tivat („Službeni list Crne Gore“, br. 53/19, 44/20, 61/22 i 27/23), koju je donijela Skupština opštine Tivat.

**II ODBACUJE SE** zahtjev za zastoj u postupku.

**III** Ova odluka objaviće se u „Službenom listu Crne Gore“ i na način na koji j su objavljene Odluke.

- u predmetu **U-II broj 30/22, 37/22 i 9/23, većinom glasova**, uz zajedničko različito izdvojeno mišljenje sudija Dragane Đuranović i Budimira Šćepanovića, donio Odluku:

**I ODBIJA SE** Predlog za utvrđivanje neustavnosti Temelnog ugovora koji je zaključen između Crne Gore i Srpske Pravoslavne Crkve dana 3.avgusta 2022. godine ("Službeni list Crne Gore"br.96/2022 od 31. avgusta 2022. godine).

**II ODBIJA SE** Predlog za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti, stava 3 Preambule, kao i člana 2 st. 1 i 4, člana 6 st. 3, člana 7 st 4 i 6 člana 8, člana 10 st. 2, člana 12 st.1. i Temelnog ugovora iz stava I izreke ove Odluke

i Rješenje:

**III NE PRIHVATAJU SE** Inicijative za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti Temelnog ugovora iz stava I izreke.

**IV NE PRIHVATAJU SE** Inicijative za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti st.1, 2, 4, 5 i 6 Preambule, kao i člana 2 st.1 i 2, člana 3, člana 5, člana 6 st.2, člana 7 st. 3 i 4, člana 11, člana 12 Temelnog ugovora iz stava I izreke Odluke.

**V** Ova Odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore".

Ustavni sud je ocijenio da ne postoje razlozi za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti s Ustavom i zakonom Temelnog ugovora koji je zaključen između Crne Gore i Srpske pravoslavne Crkve u cjelini zbog formalno-pravnih razloga, kao ni posebno člana 2 st.1, 2 i 4, člana 3, člana 5, člana 6 st. 2 i 3, člana 7 st. 3, 4 i 6, člana 8, člana 10 st. 2, člana 11 i člana 12 st.1 Temelnog ugovora, zbog materijalno-pravnih razloga.

Ustavni sud je posebno imao u vidu, a što je navedeno prilikom ocjene osporenih pojedinačnih normi, da su vjerska prava iz Temelnog ugovora čiju ocjenu ustavnosti je vršio Ustavni sud u ovoj Odluci i Rješenju, supstancijalno sadržana u gotovo identičnom ili sličnom obliku u pomenutim ugovorima koji su zaključeni sa drugim vjerskim zajednicama. Navedeno pokazuje da država u kontinuitetu i dosljedno realizuje poštovanje autonomije vjerskih zajednica i vjerskih prava uopšte, na šta se obavezala Ustavom Crne Gore, Zakonom o slobodi vjeroispovjesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, kao i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

\*\*\*\*\*

U odnosu na prigovore podnosilaca formalno-pravne prirode, Ustavni sud je utvrdio da zaključenjem Temelnog ugovora u ime Crne Gore od strane Vlade Crne Gore, gdje su kao strane ugovornice označene Crna Gora i Srpska Pravoslavna Crkva, nije prekoračena nadležnost Vlade iz člana 100 Ustava. Naime, Ustav ne uređuje način i postupak zaštite ljudskih prava i sloboda već, saglasno odredbi člana 16 tačka 1 i 5 Ustava, daje ovlaštenje zakonodavcu da, uz poštovanje ustavnih principa, uredi način njihovog ostvarivanja, kada ocijeni da je to neophodno i da uredi druga pitanja od interesa za Crnu Goru. Članom 1 st. 1 Zakona o slobodi vjeroispovjesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, propisano je da se ova sloboda zajemčena Ustavom i objavljenim međunarodnim ugovorima ostvaruje u skladu sa ovim Zakonom. Članom 10 ovog Zakona 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 i vjerske zajednice“.

Stoga, budući da Zakon o slobodi vjeroispovjesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, uz Ustav Crne Gore, baštini pravo na slobodu vjeroispovjesti, dajući mogućnost vjerskim zajednicama uobličavanja pravnih okvira garantovanih prava i slobode i praktikovanja vjeroispovjesti putem zaključivanja ugovora koje u ime Crne Gore zaključuje Vlada Crne Gore, te polazeći od ustavne obaveze države da obezbijedi ostvarivanje ljudskih prava među kojima je i ovo, Ustavni sud nalazi da zaključivanjem Temelnog ugovora između Crne Gore i SPC, kao stranama ugovornicama, gdje je u ime Crne Gore takav ugovor potpisan od strane predsjednika Vlade Crne Gore, nije povrijeđeno načelo podjele vlasti iz člana 11 Ustava, niti je Vlada Crne Gore prekoračila ovlaštenje koje crpi iz nadležnosti propisane članom 100 Ustava. Naprotiv, obezbijeđeno je poštovanje ustavnosti i zakonitosti iz člana 145 Ustava jer je Temeljni ugovor zaključen od strane ovlaštenog lica u skladu sa Ustavom i Zakonom o slobodi vjeroispovjesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, budući da nije mogao biti zaključen kao međunarodni ugovor jer je riječ o vjerskoj zajednici a ne državnom subjektu, dok je sa druge strane Crna Gora po Ustavu, međunarodnim ugovorima i pomenutom Zakonu, u obavezi da obezbijedi realizaciju prava koja garantuje.

Ustavni sud je imao u vidu da su svi ugovori koji su do sada zaključeni sa vjerskim zajednicama, iako naslovljeni da su zaključeni između Vlade Crne Gore i vjerske zajednice (osim Ugovora koji je sa Svetom Stolicom zaključila Crna Gora), zapravo potpisani „U ime Crne Gore – Predsjednik Vlade“. Svaki ugovor sa vjerskom zajednicom je potpisao tadašnji predsjednik Vlade „u ime Crne Gore“. Ustavni sud je imao u vidu i da prethodni Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica („Službeni list SRCG“ br.9/77) nije propisivao eksplicitno osnov za uređenje pojedinih pitanja od zajedničkog interesa sa vjerskim zajednicama, niti je izričito propisivao da ih zaključuje i potpisuje Vlada u ime Crne Gore, niti da je samo Vlada strana ugovornica, a ne Crna Gora, dok sadašnji zakon to propisuje eksplicitno u članu 10 Zakona.

\*\*\*\*\*

Cijeneći navode podnositeljke Inicijative da je zaključivanjem Temelnog ugovora došlo do favorizovanja Srpske Pravoslavne Crkve a da je Crnogorska Pravoslavna Crkva dovedena u diskriminatorni položaj, te da je prethodno trebalo sprovesti postupak njihovog razdvajanja, Ustavni sud konstatuje da, prema podacima dobijenim od Ministarstva pravde nadležnog za vođenje registra vjerskih zajednica, u Crnoj Gori su registrovane 24 vjerske zajednice, a među kojima su Crnogorska Pravoslavna Crkva, kao i Eparhija Podgoričko-duklianska Pravoslavne Crkve Crne Gore, Mitropolija crnogorsko-primorska Srpske pravoslavne crkve, Eparhija budimljansko-nikšićka Srpske pravoslavne crkve, Eparhija zahumsko-hercegovačka i primorska Srpske pravoslavne crkve i Eparhija Mileševska Srpske Pravoslavne Crkve, kao organizacioni djelovi SPC na teritoriji Crne Gore, ali među brojnim drugim i Jevrejska zajednica Crne Gore, Vjerska zajednica Jevreja, i Islamska zajednica u Crnoj Gori, od kojih je sa 4 njih zaključen ugovor (jedan od njih međunarodni). Na sve vjerske zajednice koje su registrovane u skladu sa Zakonom primjenjuju se na isti način odredbe Zakona o slobodi vjeroispovjesti.

Prema praksi ESLJP, autonomno postojanje vjerskih zajednica neophodno je za pluralizam u demokratskom društvu. Država ima dužnost da ostane neutralna i nepristrasna u vršenju svoje regulatorne moći i u odnosima sa raznim religijama, denominacijama i vjerovanjima (Supreme Holy Council of the Muslim community of Bulgaria, br. 39023/97, presuda je konačna 16. marta 2005. godine, st. 93).

U tom pravcu Ustavni sud zaključuje da su i Srpska Pravoslavna Crkva (odnosno njeni organizacioni djelovi na teritoriji Crne Gore) i Crnogorska Pravoslavna Crkva upisane su kao vjerske zajednice u Registar vjerskih zajednica, čime je Država ispoštovala svoju obavezu neutralnosti i nepristrasnosti određenu Ustavom i potvrđenom i objavljenim međunarodnim ugovorima, kao i praksom ESLJP. Vjerske zajednice su samom registracijom i evidencijom stekle svojstvo pravnog lica u skladu sa članom 18 Zakona o slobodi vjeroispovjesti ili uvjerenju i pravnom položaju vjerskih zajednica, kao i mogućnost da pojedina pitanja od zajedničkog interesa za Crnu Goru mogu urediti ugovorom, koji zaključuju sa Vladom Crne Gore (član 10). Registracijom i evidencijom vjerske zajednice su dobile mogućnost, kao pravna lica, pristupa svim nadležnim organima za odlučivanje o zaštiti svojih prava i sloboda garantovanih Ustavom, zakonom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, te eventualnu zaštitu ugroženih prava garantovanim Ustavom i zakonom, svaka vjerska zajednica može ostvariti pred relevantnim organima nadležnim za odlučivanje, čime nije povrijeđeno pravo na jednakost iz člana 17 Ustava

\*\*\*\*\*

Po pitanju osporene Preambule, Ustavni sud je utvrdio da dio stava koji glasi "u namjeri da stvore pravni okvir" sam po sebi ne stvara obavezu, odnosno nema normativni karakter, jer niti pojedinačna pravna niti konkretna obaveza državnih vlasti ne proizilazi iz njenog teksta, što ukazuje da nije suprotna načelu podjele vlasti iz člana 10 i člana 11 Ustava.

Ustavni sud je ocijenio da pozivanje u Preambuli na Ustav Crne Gore i potvrđene i objavljene međunarodne ugovore, ali i na Ustav SPC i kanonsko pravo, podsjeća na važnost poštovanja i Ustava i međunarodnog prava u pogledu poštovanja slobode vjeroispovjesti, ali i uzdržavanja od miješanja u unutrašnje ustrojstvo i funkcionisanje vjerskih zajednica. Načelo sekularnosti (laiciteta) označava načelnu podjelu u kojoj je crkva slobodna u vršenju vjerskih poslova i vjerskih obreda, a država suverena u vršenju svojih ovlašćenja koja se odnose na svjetovnu ravan. Stoga Ustavni sud smatra da se navedenom Preambulom nije derogiralo pozitivno pravo niti su na bilo koji način interna pravila vjerske zajednice postala pozitivnopravna norma i obaveza državnim organima u budućem postupanju. Jedino što se može zaključiti iz navedene Preambule jeste da ona obuhvata ukupan pozitivnopravni okvir i internopravno obavezujući okvir unutar vjerske



zajednice koji je država dužna da poštuje u okviru autonomije koju garantuje svojim pozitivnopravnim normama.

U odnosu na prigovore koji se odnose na pravni kontinuitet i subjektivitet Srpske Pravoslavne Crkve na teritoriji Crne Gore, kao i određena pitanja historijskog karaktera, posebno istinitost ili neistinitost historijskih činjenica u pogledu postojanja vjerskih zajednica na teritoriji Crne Gore, Ustavni sud je ukazao da navedena pitanja nijesu u nadležnosti Ustavnog suda.

Stoga, Ustavni sud je zaključio da, kako osporeni stavovi ne utemeljuju bilo kakvo pravilo normativnog karaktera ili stvaraju bilo kakve ustavne obaveze, Predlog i Inicijativa za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Preambule, imajući u vidu njen sadržaj, ne pružaju osnov koji bi mogao biti predmet ocjenjivanja ustavnosti osporenih stavova.

\*\*\*\*\*

Polazeći od ustavnopravnih okvira, Ustavni sud podsjeća da je Ustavom propisano da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave (član 111), dok je članom 112 Ustava propisan princip prenošenja i povjeravanja poslova. Tako, pojedini poslovi državne uprave mogu se zakonom prenijeti na lokalnu samoupravu ili drugo pravno lice, ali i povjeriti propisom Vlade lokalnoj samoupravi ili drugim pravnom licu. Dakle, Ustavom Crne Gore je propisano prenošenje poslova državne uprave zakonom, a povjeravanje propisom Vlade. Takođe, Ustav ne uređuje način i postupak zaštite navedenih prava već, saglasno odredbi člana 16 tačka 2 Ustava, daje ovlašćenje zakonodavcu da, uz poštovanje ustavnih principa, uredi način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada ocijeni da je to neophodno, pa i način ostvarivanja prava na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti. U tom pravcu, Zakonom o državnoj upravi ("Sl. list" br. 78/2018, 70/2021 i 52/2022), koji je lex specialis za poslove državne uprave, uređuju se poslovi državne uprave, organizacija državne uprave, prenošenje i povjeravanje poslova državne uprave i druga pitanja od značaja za vršenje poslova državne uprave.

Stoga, analizirajući osnovanost prigovora sa aspekta materijalnopravne nesaglasnosti sa Ustavom i zakonom, Ustavni sud je utvrdio da osporenim članom 2 stav 1 Temeljnog ugovora, kojom je propisano, "da država u skladu sa Ustavom jemči Crkvi (...) vršenje javnopravnih ovlašćenja u Crnoj Gori u skladu sa pravoslavnim kanonskim pravom i Ustavom SPC" nije drugačije uređeno pitanje vršenja javnopravnih ovlašćenja od onoga kako je Ustavom i Zakonom o državnoj upravi definisano, odnosno niti je prenijeto, niti je povjereno bilo koje javnopravno ovlašćenje za koje je Ustavom i zakonom propisano kako se prenosi, već se jemči njihovo ostvarivanje u skladu sa Ustavom, a što je dodatno razrađeno Zakonom o državnoj upravi. Naznačenje da se jemči vršenje javnopravnih ovlašćenja u Crnoj Gori u skladu sa pravoslavnim kanonskim pravom i Ustavom SPC, u skladu je sa članom 49 Zakona o državnoj upravi, kojim je propisan razlog zbog kojeg se zakonom prenosi ovlašćenje za vršenje određenih poslova državne uprave.

Tako na primjer, u Crnoj Gori, javna ovlašćenja u pogledu obrazovanja vrši Srednja vjerska "Medresa" kojoj je Odlukom Nacionalnog savjeta za obrazovanje br.04-5-1274 od 30. juna 2015. godine, utvrđena punovažnost i jednaka vrijednost obrazovnog programa sa javnovažećom obrazovnim programom za opšte srednje obrazovanje, ali i dvije privatne ustanove Srednje vjerske srednje škole i to Gimnazija "Sveti Sava" iz Podgorice (po licenci br.06-604/22-1645/5 od 18. aprila 2022. godine) i Gimnazija "Mitropolit Hadži Sava Kosanović", iz Nikšića (po licence broj 05-604/22-1007/5 od 14. aprila 2022. godine, objavljeno u "Službenom listu Crne Gore" br. 47/22 od 28. aprila 2022. godine).

Ove srednje vjerske škole vrše javnopravna ovlaštenja koja su im prenijeta u skladu sa zakonom, u posebno propisanom postupku, a ne na osnovu ugovora koji je zaključen sa vjerskom zajednicom.

Ustavni sud ukazuje i da je veoma slična odredba člana 15 stav 1 Temelnog ugovora između Crne Gore i Svete Stolice.

\*\*\*\*\*

Ustavni sud je utvrdio i da je osporeni član 6 stav 3 Temelnog ugovora koji propisuje da "nadležne crkvene vlasti imaju pravo da u skladu sa pravoslavnim kanonskim poretkom i odgovarajućim crkvenim propisima donose odluke duhovne i disciplinske prirode bez ikakvog uplitanja državne vlasti" u skladu sa načelom svjetovnosti iz člana 10 Ustava i jedinstva pravnog poretka iz člana 145 Ustava, posebno imajući u vidu praksu ESLJP koja konstantno naglašava obavezu države da ostane neutralna i da poštuje autonomiju vjerske zajednice poštujuću i ne miješajući se u njenu unutrašnju organizaciju, funkcionisanje i pravila. Ustavni sud je utvrdio da navedena norma zapravo predstavlja čin saradnje i razumijevanja sa pozicije države, autonomije vjerskih zajednica i poštovanje unutrašnjeg ustrojstva vjerske organizacije koje je priznato Ustavom, Zakonom o slobodi vjeroispovjeti i ovim Temelnim ugovorom, jer se pored prekršajnih i kaznenih normi propisanih pozitivnim pravom, paralelno mogu snositi sankcije koje vjerska zajednica određuje unutrašnjim pravilima shodno Ustavu SPC, a koja važe prema kliricima i vjerskim crkvenim licima, ali i vjernicima. Ustavni sud je uputio na bogatu praksu ESLJP po ovom pitanju, a posebno na onu izraženu u predmetu Sindicatul "Pastorul Cel Bun" protiv Rumunije.

\*\*\*\*\*

Ustavni sud je ocijenio da iz sadržine osporene odredbe člana 7 stav 4 Temelnog ugovora da se „država obavezuje da, u skladu sa sopstvenim pravnim poretkom, izvrši uknjižbu svih neupisanih nepokretnosti u vlasništvo Mitropolije crnogorsko-primorske, Eparhije budimljansko-nikšićke, Eparhije mileševske, Eparhije zahumsko-hercegovačke i njihovih crkveno-pravnih lica kojima pripadaju" u normativnom smislu, ne proizilazi mogućnost arbitrarnosti i zloupotrebe prava od strane adresata zakona koji vrše njenu primjenu niti se daju veća prava Srpskoj Pravoslavnoj Crkvi kao potpisnici ovog ugovora. Naime, osporena norma odnosi se na odluke koje treba da budu donijete u postupcima u skladu sa pravnim poretkom države i po ocjeni Ustavnog suda ne stvara neizvjesnost u pogledu krajnjeg ishoda, već naprotiv, upućuje da će se sva pitanja oko uknjižbe rješavati u skladu sa važećim pravnim poretkom tj. zakonima zavisno od vrste predmeta spora u pitanju. Po utvrđenju Ustavnog suda ništa u osporenoj odredbi nije neprecizno ili zbunjujuće, već jasno upućuje na primjenu propisa obaveznog prava (važećeg pravnog poretka).

Gotovo identičnu odredbu sadrži član 10 stav 3 Ugovora o uređenju odnosa od zajedničkog interesa između Vlade Crne Gore i Islamske zajednice u Crnoj Gori.

Osporeni dio odredbe člana 7 Temelnog ugovora da "u objektima i prostorima iz stava 3 ovog člana državni organi ne mogu preduzimati bezbjednosne mjere bez prethodnog odobrenja nadležnih crkvenih organa, osim u slučajevima kada to nalažu razlozi hitnosti zaštite života i zdravlja ljudi", po ocjeni Ustavnog suda je u skladu sa načelom nezavisnog postojanja vjerskih zajednica od države (član 10 Ustava) i odredbom Zakona o slobodi vjeroispovjesti (načelo zakonitosti) kojom država garantuje svakome da sam ili u zajednici sa drugima ispoljava vjeru ili uvjerenje molitvom, propovjedima, običajima, obredom ili na drugi način. Istim se suštinski realizuje poštovanje načela autonomije vjerskih zajednica da se bez samovoljnog uplitanja države, ostvaruje pravo na slobodu vjeroispovjesti, onako kako to podržava i na što nas upućuje i sam ESLJP. Članom 7 stav 2 Zakona propisano je da je vjerska zajednica slobodna u vršenju javnih obreda, koji se vrše u vjerskim objektima (član 45 stav 1 Zakona). Ustavni sud podsjeća na presudu u predmetu

Mitropoljske Crkve Besarabije i drugih protiv Moldavije, predstavka br. 45701/99, presuda od 13. decembra 2001. godine, gdje je ESLJP zaključio da:

“118. (...) budući da su vjerske zajednice po tradiciji organizovane strukture, član 9 se mora tumačiti u svjetlu člana 11 Konvencije, koji štiti zajednički život od neopravdanog ometanja od strane države. Gledano iz tog ugla, pravo vjernika na slobodu vjeroispovjesti, koje sadrži pravo da se vjera ispoljava u zajednici sa drugima, obuhvata i očekivanje da će vjernicima biti dozvoljeno da se slobodno udružuju, bez samovoljnog uplitanja države. Nezavisno postojanje vjerskih zajednica je čak neophodno za pluralizam u demokratskom društvu, pa je to pitanje koje je u samom središtu zaštite koju pruža član 9 Konvencije (vidi slučaj Hasan i Čauš, gore, stav 62). »

Ova norma po ocjeni Ustavnog suda ne derogira pravni poredak, već je u skladu sa čl. 3 Zakona o slobodi vjeroispovjesti ili uvjerenja i pravnog položaja vjerskih zajednica, jer uvodi ograničenje miješanja države u ovo pravo i to samo kada je ono neophodno u demokratskom društvu u interesu javne bezbjednosti i zaštite javnog poretka, života i zdravlja ljudi, što je u skladu i sa čl. 10 i 24 Ustava.

Ustavni sud je konstatovao da svi ugovori koji su do sada zaključeni sa vjerskim zajednicama imaju gotovo identičnu odrebu.

\*\*\*\*\*

Ustavni sud je utvrdio da određenje iz osporenog člana 8 Temelnog ugovora da će nadležni organi obavijestiti nadležnog arhijereja o krivičnom i prekršajnom postupku protiv klirika i vjerskih službenika crkve, predstavlja čin saradnje i razumijevanja sa pozicije države, autonomije vjerskih zajednica i poštovanje unutrašnjeg ustrojstva vjerske organizacije koje je priznato Ustavom, Zakonom o slobodi vjeroispovjesti i ovim Temelnim ugovorom, jer se pored prekršajnih i kaznenih normi propisanih pozitivnim pravom, paralelno mogu snositi sankcije koje vjerska zajednica određuje unutrašnjim pravilima shodno Ustavu SPC, a koja važe prema kliricima i vjerskim crkvenim licima.

Stoga je osporeni član u skladu sa načelom svjetovnosti iz člana 10 Ustava i jedinstvom pravnog poretka iz člana 145 Ustava. Direktna posljedica prava na autonomiju vjerske zajednice koja derivira iz ustavnog načela odvojenosti vjerske zajednice i države iz člana 14 Ustava jeste autonomija da sama osmisli svoje organizaciono uređenje i da funkcioniše u skladu sa odredbama svojih internih pravila. U predmetu Sindicatul “Pastorul Cel Bun”, ESLJP je podsjetio da sve “sve vjeroispovjesti imaju pravo da usvoje svoje unutrašnje propise (...). Princip autonomije vjerskih zajednica kamen temeljac odnosa između države i vjerskih zajednica priznatih na njenoj teritoriji”.

Osim toga, Ustavni sud konstatuje da svi ugovori koji su do sada zaključeni sa vjerskim zajednicama imaju gotovo identičnu odredbu, što ukazuje da država uvođenjem ove norme realizuje ono na šta se obavezala Ustavom (načelo odvojenosti države i vjerskih zajednica), kao i Zakonom o slobodi vjeroispovjesti ili uvjerenja (čl. 9 st. 2 kojim je propisano da se odnosi između države i vjerskih zajednica zasnivaju na uzajamnom razumijevanju i saradnji).

\*\*\*\*\*

Ustavni sud je nadalje ocijenio i da je član 10 Temelnog ugovora u skladu sa članom 73 stav 6 i članom 74 stav 2 Zakona o radu, budući da se njom zaposlenima kod poslodavca omogućava, u skladu sa aktima poslodavca, korišćenje odmora u toku radnog vremena na vjerske praznike, radi učestvovanja u vjerskom obredu, što je kao mogućnost propisana i citranim članovima Zakona o radu, a što je i u skladu sa pravima garantovanim Ustavom, kao i Zakonom o slobodi vjeroispovjesti.

Uostalom, identičnu odredbu sadrži i Ugovor o uređenju odnosa od zajedničkog interesa između Vlade Crne Gore i Islamske zajednice u Crnoj Gori. Članom 9 stav 3 propisano je da „su strane saglasne da će zaposlenima kod poslodavca omogućiti u skladu sa aktima poslodavca mogućnost korišćenja odmora u toku radnog vremena radi ispoljavanja vjerske molitve koja se vrši petkom “Džuma Namaz,,.

\*\*\*\*\*

Nadalje, Ustavni sud je ocijenio i da je član 11 stav 2 Temeljnog ugovora u skladu sa članom 145 Ustava i člana 15 Ustava budući da predstavlja normu koja je upućujućeg a ne utvrđujućeg karaktera, tj. ne sadrži konstitutivne odredbu, već se oslanja na identičnu odredbu člana 12 Zakona o slobodi vjeroispovjesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica.

Po ocjeni Ustavnog suda i odredba člana 12 stav 1 Temeljnog ugovora je upućujućeg karaktera imajući u vidu normativno uređenje u sada važećem Zakonu o povraćaju i obeštećenju, sa jedne strane, ali i Ustavom garantovano pravo na imovinu i pravo na jednaku sudsku zaštitu, te konačno, odredbe Zakona o slobodi vjeroispovjesti koje se odnose na imovinu vjerskih zajednica, a posebno čl. 37 stav 3 tog zakona, da će se sporovi koji mogu nastati iz imovinskih odnosa između vjerskih zajednica, s jedne strane, i države, lokalne samouprave, kao i fizičkih i pravnih lica, rješavati pred redovnim sudovima opšte nadležnosti u skladu sa pravilima parničnog postupka. Prema tome, budući da navedena odredba upućuje samo na to da će restitucija pokretnih i nepokretnih crkvenih dobara, oduzetih ili nacionalizovanih bez pravične naknade, biti izvršena u skladu sa zakonom koji će uređivati materiju restitucije u Crnoj Gori, to se za ovu odredbu ne može smatrati da utemeljuje bilo kakvo pravilo normativnog karaktera ili da stvara bilo kakvu ustavnu obavezu.

Uostalom, identičnu odredbu sadrže i preostali ugovori zaključeni sa vjerskim zajednicama.

Polazeći od iznesenih prigovora, Ustavni sud je utvrdio da ne postoje razlozi za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti s Ustavom i zakonom Temeljnog ugovora koji je zaključen između Crne Gore i Srpske pravoslavne Crkve u cjelini zbog formalno-pravnih razloga, kao ni posebno člana 2 st. 1, 2 i 4, člana 3, člana 5, člana 6 st. 2 i 3, člana 7 st. 3, 4 i 6, člana 8, člana 10 st. 2, člana 11 i člana 12 st.1 Temeljnog ugovora, zbog materijalno-pravnih razloga.

- u predmetu **U-II broj 1/24, 2/24, 3/24 i 4/24, većinom glasova**, uz različito izdvojeno mišljenje sudija Snežane Armenko i Momirke Tešić i saglasno izdvojeno mišljenje sudija Milorada Gogića i Faruka Resulbegovića, donio Rješenje:

**I POKREĆE SE** postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o zastupniku Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava (“Službeni list Crne Gore”, broj (121/23), koju je donijela Vlada Crne Gore.

**II ODBACUJU SE** zahtjevi za izdavanje privremene mjere za obustavu izvršenja svih pojedinačnih akata ili radnji koje su donijete ili preduzete, kao i akata i radnji koje bi mogle biti donijete ili preduzete na osnovu odredbe 16. a .Uredbe o zastupniku Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava.

(...)

...Ustavni sud je utvrdio da u pravnom osnovu za donošenje osporene Uredbe nije navedena odredba Ustava (član 100 stav 1 tačka 3) koja daje generalno uredbodavno ovlašćenje Vladi da, uvijek kada ocijeni da je neophodno “donese uredbu”, odluku ili drugi akt. Ustavni sud ukazuje da odredba člana 18 Uredbe o Vladi, sama po sebi ne može biti pravni osnov za donošenje osporene Uredbe. Naime, odredbom člana 18 Uredbe o Vladi Crne Gore, izričito je utvrđena sadržina uredbe, odnosno šta se uredbom može uređivati (razrađuje odnos uređen zakonom, uređuju odnosi od značaja za ostvarivanje ustavnih i zakonskih funkcija Vlade, osnivaju ministarstva i drugi organi državne uprave i utvrđuje organizacija i način rada državne uprave, u skladu sa zakonom).

...Po ocjeni Ustavnog suda, normativna ovlašćenja Vlade nijesu inicijalna i originerna, već sekundarna i derivativna, odnosno da uredba po svojoj pravnoj prirodi, kao akt za izvršenja zakona i, u konkretnom slučaju Ustava, mora biti saglasna s Ustavom I da ne može “ići” contra legem. U tom smislu, nijedan uredba, po ocjeni Ustavnog suda, ne može biti pravni osnov za donošenje druge uredbe, pa ni osporena uredba, već njen osnov može biti sadržan samo u višem pravnom aktu, tj. Ustavu i zakonu. Polazeći od navedenih odredbi Ustava i činjenice da u nomotehnici propis “iste pravne snage” ne može biti pravni osnov za donošenje propisa “iste pravne snage”, odnosno istog ranga, Ustavni sud je ocijenio da odredba člana 18 Uredbe o Vladi, u materijalnopravnom-sadržinskom smislu, nije mogla biti pravni osnov za donošenje osporene Uredbe.<sup>1</sup> Saglasno tom utvrđenju, Ustavni sud je ocijenio da se osnovano postavlja pitanje njene saglasnosti s Ustavom i da su se stekli uslovi za pokretanje postupka za ocjenu njene saglasnosti s Ustavom u cjelosti. S obzirom na to da je iz navedenih razloga pokrenut postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe u cjelini, Ustavni su nije vršio ocjenu navoda o retroaktivnom djelovanju osporenih odredaba člana 16a Uredbe, na koje je ukazano u podnijetim inicijativama.

- u predmetu **U-II broj 9/24, jednoglasno, donio Rješenje:**

*I **ODBACUJE SE** inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Javnog poziva nevladinim organizacijama za predlaganje predstavnika/ce za člana/cu Savjeta za zaštitu životinja, broj:001-310/23-389, od 16. februara 2023, godine, koji je objavila Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove.*

*II **ODBACUJE SE** zahtjev za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu Javnog poziva.*

- u predmetu **U-V broj 1/24, jednoglasno, donio Rješenje:**

***ODBACUJE SE** predlog za rješavanje sukoba nadležnosti između Upravnog suda Crne Gore i Komisije za žalbe, koju je obrazovala Vlada Crne Gore.*

**Iz Ustavnog suda Crne Gore**

---

<sup>1</sup> Ovakav stav Ustavni sud je zauzeo u predmetu U-II br. 14/15, U-II br. 15/15 i U-II br. 19/15, sa sjednice od 14. oktobra 2015. godine.

