

Далибор Ђукић*

САВРЕМЕНИ ИЗАЗОВИ ДРЖАВНО-ЦРКВЕНОГ ПРАВА

Различити аспекти односа државе и цркава и верских заједница већ деценијама се налазе у фокусу научних истраживања, поготово у западним земљама европског континента. Ове односе у савременим, секуларним и плуралистичким друштвима карактерише јака динамика у њиховој еволуцији, уобличавању и прилагођавању друштвеним тенденцијама. Пратећи те трендове, Канцеларија за демократске институције и људска права (ODIHR) Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) започела је процес ажурирања својих Смерница које се односе на законодавство о црквама и верским заједницама. Овај процес резултираће новим Смерницама за признавање религијских или верских заједница, које ће само допунити претходне Смернице за оцену законодавства које се односи на религије или на уверења из 2004. године. Било би пожељно да и домаће законодавство и научна јавност буду упознати са принципима и циљевима регулисања правног положаја цркава и верских заједница, које ова највећа међувладина организација препоручује својим чланицама, поготово имајући у виду да је Србија једна од њих.

Кључне речи: *ОЕБС. ODIHR. Државно црквено право. Смернице. Правни положај цркава и верских заједница.*

1. УВОД

У току 2012. године Организација за европску безбедност и сарадњу, односно њена Канцеларија за демократске институције и људска права (*Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR*) у сарадњи са Венецијанском комисијом Савета Европе почела је са израдом упутства за законско регулисање поступка регистрације и признавања цркава и верских заједница, које носи радни наслов Смернице за признавање религијских или верских заједница (*Guidelines on Recognition of Religious or Belief Communities*). Овај до-

* Аутор је асистент Правног факултета Универзитета у Београду, *dalibor.djukic@ius.bg.ac.rs*.

кумент требао би да допуни претходни из 2004. године, који носи назив Смернице за оцену законодавства које се односи на религије или уверења (*Guidelines for Review of Legislation pertaining to Religion or Belief*),¹ а који је због изузетне динамике на пољу државно-црквеног права у европским земљама већ потребно ажурирати. Тежиште новог документа, као што се из самог назива да закључити, биће на испитивању законског нормирања поступка државног признавања верских организација.

Ово упутство сачињаваће два одвојена дела: први део састављају стручњаци ОЕБС-а и он ће представљати списак упутстава која ће помоћи државама чланицама ове организације да ускладе своје национално законодавство о црквама и верским заједницама са међународним стандардима и нормама које се тичу људских права и права слободе вероисповести. У другом делу Смерница налазиће се примери добрих законских решења из законодавстава земаља чланица. У оквиру израде овог документа, Канцеларија за демократске институције и људска права ОЕБС-а (*ODIHR*), послала је релевантним стручњацима из области државно-црквеног права свих земаља чланица ОЕБС-а Упитник (*Guidelines on Recognition of Religious or Belief Communities questionnaire*), у којем се налазе питања везана за различите аспекте поступка регистрације и признавања правног субјективитета цркава и верских заједница. Након прикупљања одговора, у току 2013. године, *ODIHR* би требало да објави нове Смернице, у којима ће се налазити примери из законодавстава држава које, по мишљењу *ODIHR*-а, представљају пример и образац правилног регулисања поступка државног признања верских организација.

Било би корисно анализирати упитник који је *ODIHR* проследио стручњацима из земаља чланица ОЕБС-а, али не као одвојен и усамљен документ, већ у светлу и у корелацији са претходним Смерницама *ODIHR*-а из 2004. године. На тај начин може се увидети правац у којем ће се кретати нове Смернице. Треба имати на уму да ове препоруке представљају један вид *soft law*-а и да ће те инструкције у будућности свакако имати утицаја и на српско државно-црквено право у материјалном смислу. Из тог разлога овај рад, поред упоредне анализе новог упитника и старих смерница *ODIHR*-а, има за циљ да испита какве би могуће одговоре пружио српско законодавство, да ли су у тим одговорима примењене препоруке из Смерница из 2004. године и да ли је реално очекивати да се поједина српска законска решења нађу као пример добре праксе у новим ОЕБС-овим Смерницама које се налазе у фази израде.

¹ Organization for Security and Co operation in Europe, Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief, <http://www.osce.org/odihr/13993>, 11. фебруар 2013.

2. ПРАВНИ СТАТУС ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

Поступком регистрације или признавања цркава и верских заједница од стране државе, оне најчешће стичу одређен правни субјективитет. Међутим, у неким земљама постоје различите врсте правног субјективитета. Упитник *ODIHR* најпре се интересује за врсте правног субјективитета које су доступне црквама и верским заједницама.² Најчешћа подела правних субјеката је она која постоји у немачкој и француској теорији права, а која дели правне субјекте на јавноправна и приватноправна лица.³ Типичан пример из нашег окружења је Грчка. У Грчкој постоји подела на правна лица јавног права (држава, која је основно правно лице јавног права, те локалне самоуправе, итд.), правна лица приватног права и мешовита правна лица.⁴ Грчка православна црква, Јеврејска заједница и муфтије исламске заједнице имају статус правног лица јавног права,⁵ док све остале цркве и верске заједнице могу стећи правни субјективитет као правна лица приватног права.⁶

У Србији не постоји законом дефинисана подела правних лица. У српском законодавству од важности је стицање правног субјективитета, док је тип самог правног субјективитета исти за сва правна лица. Поједини аутори се чак питају да ли је у правним системима бивших југословенских република уопште могућ статус правног лица јавног права.⁷ Од значаја за ово питање јесте чињеница да у складу са Законом о црквама и верским заједницама – *ЗЦВЗ*,⁸ верске организације могу стећи правни субјективитет и

² Сам упитник користи неутралну терминологију не помињући нигде реч црква *religious or belief communities*. Међутим, у нашим научним круговима који се баве овом проблематиком, као и у нашем законодавству, преовладао је израз *цркве и верске заједнице*, који такође има генеричко значење и обухвата институционалну појаву сваке верске организације, а не само оних регистрованих или предвиђених законом.

³ Гордана Вукадиновић, *Теорија државе и права II*, Нови Сад 2007, 154.

⁴ Мешовита правна лица су правна лица која оснива држава као правна лица приватног права. Њихова важност за целокупно друштво оправдава државну интервенцију таква правна лица су железница, електродистрибуција итд.

⁵ Каталог правних лица јавног права Министарства просвете и вера Грчке, <http://www.doe.gr/diaf/katalogosy08.pdf>, 11. фебруар 2013.

⁶ Посебан и тешко објашњив случај представља Римокатоличка црква у Грчкој: чл. 33, Закона 2731/99. *Rythmisi thematon dimerous kratikis anaptyxiakis synergasias kai voitheias. Rythmisi thematon mi kyvernitikon organoseon kai alles diataxeis, FEK 138/1999.*

⁷ Владимир Ђурић, „Слобода вероисповести и правни субјективитет цркава и верских заједница у земљама бивше Југославије“, *Право земаља у региону* (ур. Владимир Чоловић), Институт за упоредно право, Београд 2010, 189.

⁸ Закон о црквама и верским заједницама – *ЗЦВЗ*, *Службени гласник РС*, бр. 36/06.

учествовати у правном промету. Овде се може додати мишљење да цркве и верске заједнице ипак имају у некој мери посебан статус, јер се налазе између приватног и јавног домена, из чега се извлачи закључак да оне поседују правни субјективитет *sui generis*.⁹ Појам правног субјективитета *sui generis* није законски дефинисан, па се не може са сигурношћу рећи шта он конкретно пружа његовим носиоцима. У сваком случају, може се прихватити и мишљење да он представља само прелазни период ка неминовном признавању јавног значаја деловања цркава и верских заједница.¹⁰ Стицањем правног субјективитета цркве и верске заједнице постају изједначене са свим осталим правним субјектима у земљи и могу се користити свим правима која су за овај статус предвиђена позитивно-правним нормама.

У својим Смерницама из 2004. године *ODIHR* је право цркава и верских заједница на стицање правног субјективитета окарактерисао као део права на удруживање.¹¹ Већина цркава и верских заједница жели да стекне правни субјективитет како би могле учествовати у правном промету. Из тог разлога *ODIHR* сматра да било какво ограничење по питању права на стицање правног субјективитета представља кршење права на удруживање и слободу вере. Истини за вољу, треба рећи да у Србији постоје одређена ограничења при регистрацији, односно при стицању правног субјективитета цркава и верских заједница у складу са Законом о црквама и верским заједницама. Међутим, та ограничења не представљају препреку да одређена верска организација стекне правни субјективитет на основу Закона о удружењима грађана,¹² тако да се ипак може закључити да у Србији држава ни на који начин не ограничава право верских организација на стицање правног субјективитета.

Доста више полемике изазива питање да ли све верске заједнице, иако поседују правни субјективитет, имају и исти правни статус. Пошто је законодавац предвидео различит статус за различите верске организације, треба прецизирати какве предности доноси припадност вишем у односу на нижи статус. Ово питање изазвало је доста полемике у српској стручној јавности,¹³ управо због чињенице да Закон о црквама и верским заједницама изричито предвиђа постојање

⁹ Милан Радуловић, *Обнова српског државно црквеног права*, Београд 2009, 121.

¹⁰ Сима Аврамовић, „Три важне теме при законодавном уобличавању односа државе и цркве“, *Правни положај цркава и вјерских заједница данас* (ур. Богољуб Шијаковић), Бона фидес, Никшић 2009, 52.

¹¹ Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief, 12, 13.

¹² Закон о удружењима, *Службени гласник РС*, бр. 51/09.

¹³ О полемици која се водила пред Уставним судом Републике Србије у вези са регистрацијом цркава и верских заједница погледати: Танасије Маринковић, „Прилог за јавну расправу о уставности Закона о црквама и верским заједницама“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2011, 367–385 и Сима Аврамовић, „Поимање секу

различитих категорија верских заједница: традиционалне цркве и верске заједнице, конфесионалне цркве и верске заједнице и друге цркве и верске заједнице (чл. 4 ЗЦВЗ).

Традиционалне цркве и верске заједнице таксативно су побројане у ЗЦВЗ и међу њима се налазе само оне цркве и верске заједнице које имају „вишевековни правни континуитет и чији је правни континуитет стечен на основу посебних закона пре 1945. године“. Конфесионалне цркве и верске заједнице нису таксативно побројане у Закону већ чл. 16 предвиђа да су то оне цркве и верске заједнице чији је правни статус био уређен федералним и републичким Законом о правном положају верских заједница из 1953. и 1977. године.¹⁴ На крају остају друге верске заједнице које не испуњавају ниједан од गरेпоменутих услова.

Овакав концепт уређења правног положаја цркава и верских заједница био је мета критике једног дела стручне јавности, која је у њему препознала фаворизовање од стране државе једне групе верских заједница, уз истовремену дискриминацију мањих и нових верских заједница.¹⁵ Међутим, категоризација цркава и верских заједница не мора нужно значити дискриминацију оних ниже рангираних. То доказује и чињеница да Смернице *ODIHR*-а из 2004. године не препоручују државама да избегавају систем категоризације цркава и верских заједница већ препоручују да та диференцијација међу њима буде заснована на истински објективним факторима без могућности пристрасног поступања државе: „прихватљиво је да законодавство признаје историјске разлике у улогама које су различите религије имале у одређеној држави, докле год се то не користи као оправдавање дискриминације“.¹⁶

Разлике у правном положају цркава и верских заједница огледају се у одређеним привилегијама које поједине међу њима уживају на основу свог историјског и националног значаја. Привилегије које се помињу у Упитнику *ODIHR* тичу се пореза, образовног система и верске службе при државним институцијама. Што се тиче пореских олакшица традиционалне цркве и верске заједнице, као и све регистроване цркве и верске заједнице ослобођене су од обавезе плаћања пореза на имовину (чл. 12 Закона о порезима на имовину)¹⁷ и плаћања

ларности у Србији рефлексije са јавне расправе у Уставном суду“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2011, 279 301.

¹⁴ Закон о правном положају верских заједница, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 22/53 и Закон о правном положају верских заједница, *Службени гласник СРС*, бр. 44/77.

¹⁵ Заштитник грађана, Мишљење бр. 16 1211/09.

¹⁶ Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief, 10.

¹⁷ Закон о порезима на имовину, *Службени гласник РС*, бр. 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11 и 57/12 (Одлука УС).

пореза на додату вредност за услуге које пружају (чл. 25 Закона о порезу на додату вредност).¹⁸ Осим наведених олакшица, једино традиционалне цркве и верске заједнице имају право на рефакцију ПДВ-а за добра и услуге које им се пружају, под условом да су у непосредној вези с обављањем верске делатности. Смернице *ODIHR*-а из 2004. године помињу могућност пореских олакшица предвиђених за цркве и верске заједнице, уз додатак да оне треба да буду нормиране тако да се избегне било какав облик дискриминације.¹⁹

Што се тиче права цркава и верских заједница да оснивају и добијају средства за функционисање сопствених образовних институција, Закон о црквама и верским заједницама (чл. 34–40) детаљно уређује њихову образовну делатност. Све регистроване цркве и верске заједнице имају право да слободно оснивају образовне установе свих нивоа, које могу проћи поступак верификације односно акредитације и постати део националног система образовања. У том случају, такве образовне институције биће финансиране из буџета Републике Србије сразмерно броју верника верске заједнице којој припадају, у складу са последњим пописом. Постоји и законска могућност да верске школе које се не налазе унутар националног система образовања добију финансијску помоћ државе (чл. 36, ст. 3 ЗЦВЗ). Управо на тај начин се примењује препорука из Смерница *ODIHR*-а из 2004. године, која препоручује да финансирање образовних активности верских заједница треба уредити на недискриминишућим основама.²⁰

Све регистроване цркве и верске заједнице могу обављати своју верску делатност у јавним институцијама, попут болница, школа, казнено-поправних завода, војних и полицијских објеката (чл. 31, ст. 4 ЗЦВЗ). Законом није предвиђено постојање посебних верских служби при овим установама. Једини изузетак представља верска служба у Војсци Србије, чије оснивање и рад регулише Уредба о вршењу верске службе у Војсци Србије, а коју је донела Влада Републике Србије 2011. године.²¹ Право да поставе војне свештенике односно верске службенике имају само традиционалне цркве и верске заједнице у складу са принципима заступљености које прописује поменута Уредба.

Из наведеног се може закључити да је постојање различитих категорија цркава и верских заједница у српском законодавству, као и постојање тачно утврђених разлика у коришћењу државних

¹⁸ Закон о порезу на додату вредност, *Службени гласник РС*, бр. 84/04, 86/04, 61/05, 61/07, 93/12.

¹⁹ Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief, 21.

²⁰ *Ibid.*, 13.

²¹ Уредба о вршењу верске службе у Војсци Србије, *Службени гласник РС*, бр. 22/11.

привилегија, у потпуности у складу са Смерницама *ODIHR*-а из 2004. године. Уосталом, у већини европских држава цркве и верске заједнице могу имати више различитих статуса.²² Једино се може поставити питање дискриминације нетрадиционалних цркава и верских заједница, у смислу привилегија које су резервисане искључиво за традиционалне цркве и верске заједнице. Међутим, овде се ради о привилегијама које се тичу појединих права, која држава обезбеђује за верске заједнице са вишевековним континуитетом постојања, великим доприносом српском друштву и чији верници представљају 95% укупног становништва Републике Србије.²³ Резервисаност тих права за једну групу верских заједница не представља кршење међународних докумената и декларација којима се гарантује слобода вероисповести, јер се не ради о основним и темељним правима и слободама. Њиховим постојањем се истиче посебна улога одређених цркава и верских заједница, тако што им се омогућава шири круг уживања истих и једнаких права које имају све верске заједнице. Од суштинског је значаја то да све верске организације имају право на стицање правног субјективитета и једнаког положаја у правном систему државе, које проистиче из међународно загарантованог права на удруживање, док неке мање битне привилегије, попут броја и обима пореских олакшица, представљају онај део законске регулативе у којем свака држава треба да покаже одређени степен законодавне креативности с циљем стварања одговарајућих и правичних услова за оснивање, рад и функционисање цркава и верских заједница у друштвеним околностима које су специфичне за ту државу.

3. РЕГИСТРАЦИЈА ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

У великој већини правних система, да би једна верска организација искористила своје право на стицање правног субјективитета, неопходно је да пред одређеним државним органима покрене поступак регистрације. У оквиру тог поступка од верске организације може бити затражена законом прописана документација, док могу постојати и одређени формални услови које она мора испунити како би њен захтев био испуњен. У Републици Србији поступак регистрације детаљно је регулисан Законом о црквама и верским заједницама (чл. 18–20). Смернице за оцену законодавства које се односи на религије или уверења

²² Gerhard Robbers, „Specific Treatment of Traditional Churches and Religious Communities Provided for in the Act on Churches and Religious Communities of the Republic of Serbia“, *Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review* 3/2010, 271.

²³ Сима Аврамовић, *Прилози настанку Државно црквеног права у Србији*, Београд 1997, 188.

(*Guidelines for Review of Legislation pertaining to Religion or Belief*) дају одређене препоруке које би требало усвојити на нивоу националног законодавства, а тичу се поступка и услова регистрације цркава и верских заједница. Поређење ових препорука са српским позитивно-правним нормама и новим упитником *ODIHR*-а може позиционирати српско законодавство у односу на међународне тенденције.

Прво питање које се поставља у новом упитнику *ODIHR*-а везује се за проблематику о којој се у Србији већ доста расправљало, а која се тиче минималног броја чланова верске организације који је неопходан за њену регистрацију. Закон о црквама и верским заједницама у чл. 18 прописује да уз захтев за регистрацију одређена црква или верска заједница треба да поднесе потписе 0,001% пунолетних држављана Републике Србије. Ако се узму подаци са претпоследњег пописа, то значи да је неопходно поднети око 100 потписа пунолетних грађана. Упоредно-правна анализа показује да огромна већина европских законодавстава примењује слично ограничење, док је неопходан број верника који захтева српски законодавац један од најмањих у Европи.²⁴ Ово законско решење критиковано је у Србији од стране Заштитника грађана.²⁵

Смернице *ODIHR*-а из 2004. године препоручују да „висок минимум захтеваног броја чланова не би требао бити захтеван у поступку стицања правног субјективитета“.²⁶ Овде треба обратити пажњу на две чињенице: прво, не постоји притисак да се у потпуности либерализује поступак регистрације, тако што не би постојао никакав услов везан за број присталица једне верске организације, већ се препоручује да број верника који се захтева не буде велики. Као што је већ поменуто, број који се помиње у ЗЦВЗ је један од најмањих у Европи, тако да се може рећи да је овај захтев из Смерница *ODIHR*-а испуњен. Друго, ова препорука се односи на поступак стицања правног субјективитета. Имајући у виду да верске организације могу стицати правни субјективитет у складу са Законом о удружењима,²⁷ када је за оснивање неопходно прибавити само три потписа оснивача, може се закључити да оне могу стећи правни субјективитет, иако немају потписе најмање 100 пунолетних грађана. Дакле, за стицање правног субјективитета у смислу Закона

²⁴ Неопходан број чланова верских заједница у различитим европским земљама неопходан за њихову регистрацију: Словачка 20 000, Румунија 22 000, Белгија 10 000, Мађарска 100, Аустрија 16 000. Томислав Бранковић, „Закон о црквама и верским заједницама, са освртом на протестантске заједнице и нове религиозне покрете, као и допринос у практичном верском животу“, *Право, вера, култура* (ур. Александар Раковић, Владимир Ђурић), Београд 2012, 41.

²⁵ Заштитник грађана, Мишљење бр. 16 1211/ 09, 14.

²⁶ *Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief*, 17.

²⁷ Закон о удружењима, *Службени гласник РС*, бр. 51/09.

о црквама и верским заједницама постоје одређена (сасвим легитимна и прихватљива) ограничења, али то не представља препреку за стицање правног субјективитета верских организација у смислу других закона.

Друга питања из Упитника *ODIHR*-а која се тичу услова регистрације цркава и верских заједница баве се неопходном документацијом и информацијама које заинтересоване верске организације треба да поднесу надлежном државном органу. У складу са чл. 18 ЗЦВЗ то су: одлука о оснивању верске организације с именима најмање 0,001% пунолетних држављана Републике Србије, статут или други документ верске организације, приказ основа верског учења, обреда, циљева и активности и податке о сталним изворима прихода верске организације. У ЗЦВЗ не постоји услов који се тиче неопходности одређеног периода постојања и деловања верске организације пре њене регистрације, што је све у складу са Смерницама *ODIHR*-а из 2004. године.²⁸

4. ПРОЦЕДУРА СТИЦАЊА ПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА

Велики део питања из Упитника *ODIHR*-а се односи на поступак регистрације и на органе надлежне за спровођење процедуре стицања правног субјективитета цркава и верских заједница, при чему се акценат ставља на њихов састав, организацију и начине осигурања неутралности у раду и доношењу одлука. Такође, значајним се сматрају и питања попут њихове могућности за вршење истражних радњи, временског оквира у којем су дужни да донесу одлуку, образлагања одлуке и ограничења везана за назив цркве или верске заједнице која се жели регистровати.

Сам поступак стицања правног субјективитета цркава и верских заједница везан је за поступак регистрације, односно уписа у Регистар цркава и верских заједница (ст. 6, чл. 20 ЗЦВЗ). Поступак регистрације регулисан је Законом о црквама и верским заједницама – ЗЦВЗ и касније донетим Правилником о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница, којим се додатно уређује поступак регистрације и прописује садржина и начин вођења поменутог Регистра.²⁹

Поступак регистрације покреће заинтересована верска организација код министарства у чијим надлежностима се налазе послови вођења Регистра цркава и верских заједница (ст. 1, чл. 20 ЗЦВЗ). У

²⁸ Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief, 17.

²⁹ Правилник о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница, *Службени гласник РС*, бр. 64/06.

овом тренутку надлежно је Министарство правде и државне управе.³⁰ Неутралност, непристрасност и независност надлежног министарства у поступку регистрације цркава и верских заједница гарантована је највишим државним и међународним актима попут Устава Републике Србије и бројним међународних докумената о људским правима чији је Србија потписник. Закон о црквама и верским заједницама не прописује било какве истражне радње или провере које би министарство надлежно за регистрацију цркава и верских заједница требало да изврши пре доношења одлуке о упису у Регистар, већ је на њему само да утврди да ли је пријава потпуна и исправна (чл. 20, ст. 2). Рок за доношење одлуке је 60 дана од датума пријема потпуне документације (чл. 20, ст. 1 ЗЦВЗ), док се у случају неблаговременог доношења решења о упису има сматрати да је упис у Регистар одобрен (чл. 20, ст. 7 ЗЦВЗ). Надлежно министарство није дужно да образложи своју одлуку (макар не на основу ЗЦВЗ), али се из самог текста Закона у којем се помињу одређени разлози због којих може доћи до одбијања уписа у регистар може закључити да законодавац сматра да би министарство требало да образложи разлоге за одбијање уписа у Регистар цркава и верских заједница (чл. 20, ст. 5 и 6 ЗЦВЗ).

Као и у великој већини законодавстава у региону, тако и у Србији постоји ограничење у погледу избора назива цркве или верске заједнице под којим се она може регистровати.³¹ Ово ограничење постоји и у Закону о удружењима (чл. 16).³² Наиме, у Регистар се не може уписати верска организација чији назив садржи назив или део назива који изражава идентитет већ регистроване цркве или верске

³⁰ Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 72/12.

³¹ Закон о слободи вјере и правном положају цркава и вјерских заједница Републике Босне и Херцеговине (*Службени гласник БиХ*, бр. 46/04) у чл. 18 забрањује да се под истим или сличним именом већ постојеће цркве или верске заједнице може регистровати нова црква или верска заједница, Закон о правном положају цркава, верских заједница и религиозних група Републике Македоније (Закон за правната положба на црквата, верска заједница и религиозна група, *Службен весник*, бр. 113/07) у чл. 10, ст. 1 прописује да се име и званична обележја нових цркава и верских заједница морају разликовати од оних које поседују већ постојеће цркве и верске заједнице, док хрватски Закон о правном положају вјерских заједница (*Narodne novine RH*, бр. 83/02) одређује да назив и обележја верске заједнице не смеју бити истоветни називу и обележјима верске заједнице која је раније уписана у Евиденцију (Регистар). У Словенији чл. 13, ст. 2 Закона о верским слободама (*Zakon o verski svobodi, Uradni list RS*, бр. 14/07) одређује да захтев за регистрацију треба да садржи име цркве или верске заједнице које мора бити различито од имена других цркава и верских заједница и не сме да доводи у заблуду. Овај члан појачан је и казним одредбама Закона о верским слободама, који у члану 31, став 1 прописује казну у висини од 150000 до 300000 толара за ону верску заједницу или њен организациони део, који у правном промету користи другачије име од оног које је уписано у јавни Регистар.

³² Закон о удружењима, *Службени гласник РС*, бр. 51/09.

заједнице. Критике на рачун овог законског решења упутио је Заштитник грађана у свом Мишљењу о потреби унапређивања правног положаја цркава и верских заједница и остваривања слободе вероисповести кроз унапређивање прописа и њихову правилнију примену.³³ У Смерницама *ODIHR*-а из 2004. године не постоји препорука у вези са пожељним начином регулисања овог питања.

За очекивати је, међутим, да став који ће бити заузет у новим Смерницама чија је израда у току, буде крајње либералан. Критике Заштитника грађана упућене су углавном на недозвољеност мешања државе у верски идентитет цркава и верских заједница, јер се законска ограничења могу односити искључиво на њихов правни идентитет.³⁴ Са друге стране стоји чињеница да држава свакако не производи верски идентитет цркава и верских заједница, већ може само да га констатује и да га призна без обзира на чињеницу да он постоји и без њеног признања.³⁵ Имајући ово у виду може се очекивати, да и поред присутног екстремно либералног призива у смерницама које стижу из *ODIHR*-а, став по овом питању буде у сагласности са, како српским, тако и законодавствима велике већине европских земаља.

5. ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ СТИЦАЊА И ГУБИТКА ПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА

Посебно интересовање *ODIHR* је показала за питања правног капацитета цркава и верских заједница као правних лица. Питања су усмерена на утврђивање ширине права и могућности верских организација да након стицања правног субјективитета склапају правне послове свих врста као и утврђивање тога да ли разлика у статусу појединих верских заједница умањује њихову правну способност. Поставља се и питање да ли признавање правног субјективитета на државном нивоу истовремено значи и признавање истог на локалном нивоу.

У јавној расправи која се водила у Србији поводом одредби Закона о црквама и верским заједницама није било полемика усмерених на ову проблематику. У правном систему Републике Србије, разлика између различитих „типова“ верских заједница значајна је само због признавања историјског и културног значаја традиционалних цркава и верских заједница, као и због одређених државних привилегија које су резервисане за њих. Међутим, правна способност свих верских заједница као правних лица у правном поретку Републике

³³ Заштитник грађана, Мишљење бр. 16 1211/ 09.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Богољуб Шијаковић, *Огледање у контексту*, Београд 2009, 78.

Србије је потпуно идентична. Све регистроване верске организације, без обзира на њихов статус који одређује ЗЦВЗ, имају пуну правну способност. То значи да могу склапати све врсте правних послова и учествовати у правном промету без икаквих ограничења. Пошто је Република Србија унитарна држава, не постоји потреба за додатним признавањем правног субјективитета регистрованих цркава и верских заједница на нивоу покрајина или јединица локалне самоуправе. Једина потешкоћа која се јавља на територији Републике Србије везана је за статус регистрованих верских заједница на територији АП Косово и Метохија.

Регистроване цркве и верске заједнице могу изгубити правни субјективитет. То се постиже брисањем из Регистра цркава и верских заједница. Губитак правног субјективитета цркве или верске заједнице може се догодити или одлуком државе (односно надлежног министарства) или на захтев саме верске организације. Поступак за брисање из Регистра цркава и верских заједница верска организација покреће код надлежног министарства, које доноси решење о брисању из Регистра. Решење је коначно и тренутком његовог доношења верска организација губи правни субјективитет, док се на њену имовину примењују одредбе Закона о удружењима (чл. 24 ЗЦВЗ). Брисање из регистра врши се прецртавањем регистарског листа, док се у одговарајућу рубрику уписује датум доношења и број решења о брисању из регистра.³⁶

Осим губитка правног субјективитета на основу захтева цркве или верске заједнице, постоји могућност да надлежно министарство донесе решење о брисању из Регистра цркава и верских заједница, којим она губи својство правног лица. Разлози који могу довести до губитка правног субјективитета у складу са Законом о црквама и верским заједницама су правоснажна судска пресуда или ако се установи да су наступиле чињенице због којих надлежно министарство одбија упис у Регистар одређене верске организације (чл. 22 ЗЦВЗ). Ти разлози настају уколико су њени „циљеви, учење, обреди или деловање супротни Уставу, јавном поретку или ако угрожавају живот, здравље, слободу и права других, права деце, право на лични и породични интегритет и право на имовину“ (чл. 20, ст. 4 ЗЦВЗ). Овакви разлози у потпуности су усклађени с међународним документима о људским правима. Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године у чл. 18 предвиђа да „слобода испољавања вере или уверења може бити предмет само *таквих* ограничења која су прописана законом и која су неопходна ради заштите јавне безбедности, реда, здравља или морала, или пак основних права и слобода

³⁶ Правилник о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница, *Службени гласник РС*, бр. 64/06.

других“.³⁷ Очигледно је да ове две одредбе имају исти смисао, што показује уколикој мери је Закон о црквама и верским заједницама у свим детаљима усклађен са међународним декларацијама, пактовима и документима који се тичу људских права и слобода.

Губитак правног субјективитета једне верске организације не значи њену забрану или забрану њеног деловања. Упис у Регистар црква и верских заједница не представља одобрење државе којим се дозвољава постојање неке верске организације, већ се само у управном поступку утврђује испуњеност процесних претпоставки неопходних за остваривање права организовања црква и верских заједница.³⁸ Верска организација која не може или не жели да испуни неопходне услове за упис у Регистар има две могућности: прва је да делује слободно као нерегистрована верска заједница, док са друге стране има могућност да стекне правни субјективитет и да се региструје код државних органа у складу са Законом о удружењима. У оба случаја она може спроводити своју верску делатност без икаквих ограничења у складу с Уставом Републике Србије и међународним конвенцијама о људским правима. У крајњој линији, то је у складу и са Смерницама *ODIHR*-а из 2004. године у којима се препоручује да држава не санкционише и не ограничава верске групе које не желе да се региструју.³⁹

Најзад, последња питања у упитнику се односе на могућност жалбе на решења која доноси надлежно министарство у поступку са црквама и верским заједницама. Питања која се постављају су којем државном органу верске организације могу да поднесу жалбу на решења и одлуке надлежног министарства, као и којом врстом поступка се то изводи.

Закон о црквама и верским заједницама у чл. 23 предвиђа постојање правног лека којим се може покренути управни спор против решења о упису, одбацивању захтева за упис, одбијању уписа или брисању из Регистра црква и верских заједница. Управни спор се покреће пред надлежним управним судом у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која покреће управни спор (чл. 18 Закона о управним споровима).⁴⁰ Пресуда донета у управном спору је обавезујућа и правоснажна. По захтеву за преиспитивање судске одлуке управног суда одлучује Врховни касациони суд (чл. 9 Закона о управним споровима). Дакле, последњу реч има Врховни касациони суд у већу од три судије. Уколико суд уважи захтев ту-

³⁷ Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief, 32.

³⁸ Александар Раковић, Владимир Ђурић, *Право, вера, култура*, Београд 2012, 129.

³⁹ Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief, 12.

⁴⁰ Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/09.

жиоца, управни акт се поништава и предмет се враћа надлежном органу на поновно одлучивање, уз обавезу узимања у обзир мишљења управног суда. На овај начин верске организације којима је одбијен захтев за упис у Регистар цркава и верских заједница имају ефикасан правни лек, што је у потпуности у складу са Смерницама *ODIHR*-а из 2004. године које препоручују да држава обезбеди свим верским организацијама ефикасне и делотворне правне лекове.⁴¹

6. ЗАКЉУЧАК

Сама чињеница да се у *ODIHR*-у ради на припреми нових Смерница за признавање религијских или верских заједница (*Guidelines on Recognition of Religious or Belief Communities*) показује да постоји велико интересовање и на нивоу великих међународних и међувладиних организација за питања којима се бави државно-црквено право. У случају поменутих Смерница, пажња је фокусирана на државну регулативу којом се уређује признавање верских организација, а која представља само један сегмент укупне државне регулативе која одређује њихов правни положај. Разлог за припрему ових смерница је двојак: с једне стране приметна је застарелост претходних Смерница за оцену законодавства које се односи на религије или уверења из 2004. године (*Guidelines for Review of Legislation pertaining to Religion or Belief*), док с друге стране питање регистрације и признавања верских организација представља једно од најосетљивијих питања на које треба да пружи одговор државна регулатива.

Упитник који је послат с циљем прикупљања података неопходних за припрему другог дела смерница у којем ће се налазити примери добре праксе из земаља чланица ОЕБС-а, показује одређене тенденције и оквирна питања којим ће се поменуте Смернице бавити. Најпре, треба приметити да су питања која се налазе у Упитнику заиста добро одабрана и усмерена управо на најпроблематичнија подручја правног регулисања поступка признавања, односно регистрације верских организација. То доказује и чињеница да је о већини постављених питања већ постојала развијена јавна расправа у Србији и да је српска научна јавност већ уочила сву комплексност ове проблематике.

Питања из *ODIHR*-овог Упитника покривају неколико области везаних за регистрацију цркава и верских заједница. Први блок питања односи се на врсту правног субјективитета који може стећи једна верска организација као и на постојање различитих категорија

⁴¹ Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief, 13.

цркава и верских заједница у правном систему државе. У вези са првим блоком питања српско законодавство не би требало да има проблема, пошто у правном поретку Републике Србије не постоји више врста правних лица (нпр. јавноправна и приватноправна лица). На тај начин верске заједнице стичу једини, али и оптималан правни субјективитет признат у правном поретку. Више проблема може изазвати категоризација цркава и верских заједница, која је установљена Законом о црквама и верским заједницама. Неопходно је само указати на то да се категоризацијом не дискриминишу ниже рангиране цркве и верске заједнице, јер она нема последице за суштинске елементе стеченог првог субјективитета, већ се само огледа у доступности одређених државних привилегија.

Други блок питања односи се на документацију и информације које одређена верска организација треба да достави надлежном државном органу ради стицања правног субјективитета. У овом сегменту српско законодавство је у потпуности сагласно са *ODIHR*-овим Смерницама из 2004. године. Једини споран сегмент представља одредба о минималном броју верника, о којој се расправа водила и у домаћој јавности. С обзиром на то да се ипак ради о малом броју који није фиксиран, за очекивати је да и овај сегмент државне регулативе која се бави црквама и верским заједницама буде у сагласности са будућим Смерницама *ODIHR*-а.

Трећи блок питања односи се на државне органе који су укључени у поступак регистрације цркава и верских заједница. Из упитника се може закључити да је од суштинског значаја да се обезбеди и осигура независност, непристрасност и неутралност ових органа. Имајући у виду да је надлежни орган у складу са Законом о црквама и верским заједницама министарство надлежно за вођење Регистра цркава и верских заједница, а Устав Републике Србије гарантује неутралност државе у верским питањима, може се закључити да органи који спроводе регистрацију верских организација у Србији испуњавају критеријуме из *ODIHR*-ових Смерница. Проблем се јавља једно код избора имена верске заједнице, при чему постоје одређена ограничења, која су у потпуности у складу с упоредно-правном праксом. Било би пожељно да Смернице које буду донете ипак толеришу одређена ограничења, поготову она која су прихваћена у скоро свим европским законодавствима и чије постојање оправдава њихова сврсисходност.

Последње три групе питања баве се проблематиком правних последица које настају стицањем правног субјективитета, односно регистрацијом цркава и верских заједница, последицама евентуалног одбијања регистрације, као и деловањем нерегистрованих верских организација. У овим аспектима заштите верске слободе српско

законодавство је усклађено са међународним стандардима. Наиме, цркве и верске заједнице регистрацијом стичу правни субјективитет који се ни по чему не разликује од правног субјективитета осталих правних лица, брисање из Регистра или забрана верских организација дозвољена је искључиво из разлога који су прихваћени у међународним декларацијама о људским правима, док се жалбе на све одлуке и решења надлежног државног органа могу разматрати пред управним судом или, у другом степену, пред Врховним касационим судом. Деловање и постојање нерегистрованих верских заједница није забрањено, док у исто време све верске организације имају право на стицање правног субјективитета у складу са Законом о удружењима. Ове чињенице говоре у прилог ставу да је у правном поретку Републике Србије обезбеђено правично третирање свих верских организација у сваком сегменту који се тиче њихове регистрације и признања од стране државе.

Поступак признавања или регистрације цркава и верских заједница један је од најважнијих елемената верске слободе. У вези са тим могуће је извући неколико закључака. Најпре, у већини држава света постоји одређени, више или мање сложен поступак признавања или регистрације верских организација код државних органа. Тај поступак, по правилу, има више значаја за новоосноване и мање верске организације, него за оне које имају дужи континуитет постојања или су на неки начин традиционалне.⁴² У том поступку постоје одређени услови и ограничења која треба поштовати ради заштите јавног реда и основних људских права и слобода. Услови за регистрацију треба да буду лако испуњиви, јер је у подједнаком интересу и државе и цркава и верских заједница да оне буду регистроване. Све ове чињенице говоре о деликатности законодавног уређења ове области. С обзиром на то да је српско државно-црквено право ову област регулисало на начин који је прихватљив и за традиционалне и за новоосноване цркве и верске заједнице, и да је усклађено са међународним нормама и декларацијама о људским правима, може се очекивати да се поједина решења из српског законодавства нађу међу примерима позитивне праксе из земаља чланица ОЕБС-а, који ће бити саставни део будућих Смерница за признавање религијских или верских заједница.

⁴² Да увек постоје изузеци показује и пример Црне Горе у којој је још увек споран статус верске заједнице са највећим бројем верника и најдужим континуитетом постојања Митрополије црногорско приморске СПЦ.

Dalibor Đukić

Lecturer

University of Belgrade Faculty of Law

CONTEMPORARY CHALLENGES IN STATE-CHURCH RELATIONSHIP

Summary

Relations between the state, churches and religious communities have been in the focus of scientific research in recent decades, especially in the western countries of the European continent. These relations in the modern, secular and pluralistic societies are characterized by strong dynamics in their evolution, development, shaping and adapting to social tendencies. ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights) is currently working on an update to its 2004 Guidelines for Review of Legislation pertaining to Religion or Belief. The update will have the form of Guidelines on Recognition of Religious or Belief Communities (working title). This document will include examples of good practices from a number of OSCE participating States. In order to identify these good practices, ODIHR has prepared a questionnaire for experts in the area of freedom of religion or belief. The purpose of the questionnaire is to find examples of good practice in national law which could be used in the relevant sections of the updated Guidelines. This paper analyzes the ODIHR's questionnaire, not as a separate document, but in correlation with previous ODIHR's 2004 Guidelines for Review of Legislation pertaining to Religion or Belief in order to establish instructive suggestions and shed some light on certain unanswered question in Serbian legislation, particularly in the area of recognition of religious and belief communities. Furthermore, following the analysis of adopted regulation within Serbian legislation, an attempt is given to identify nationally applicable solutions in Serbia that could qualify as an example of good practice in new ODIHR's Guidelines.

Key words: *OSCE. – Serbian legislative. – ODIHR. – State-church Law. – Legal treatment of Churches and Religious Communities.*