

Doc.dr Vladimir Đurić

naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu Beograd

SLOBODA VEROISPOVESTI I PRAVNI SUBJEKTIVITET CRKAVA I VERSKIH ZAJEDNICA U ZEMLJAMA BIVŠE JUGOSLAVIJE

Apstrakt

Sloboda veroispovesti je prema karakteru subjekata koji je uživaju i načinu uživanja individualno pravo, ali i pravo koje se uživa u zajednici sa drugima. U radu autor analizira institucionalnu, odnosno korporativnu dimenziju slobode veroispovesti, njeno ustavnopravno proklamovanje, kao i zakonsko uređivanje načina njenog ostvarivanja u zemljama bivše Jugoslavije. Ustavi bivših jugoslovenskih republika normiraju da se sloboda veroispovesti uživa u zajednici sa drugima, ili proklamuju da je javno i privatno ispoljavanje vere slobodno. U svim ustavnim sistemima, crkve i verske zajednice posebna su ustavna kategorija i odvojene su od države. Zakonsko regulisanje institucionalne dimenzije slobode veroispovesti počiva na shvatanju da su crkve i verske zajednice subjekti korporativne verske slobode, a njihov pravni identitet određen je, između ostalog, i njihovim verskim identitetom. Sticanje pravnog subjektiviteta crkava i verskih zajednica prema zakonodavstvu većine bivših jugoslovenskih republika vrši se u posebnom upravnom postupku upisom u odgovarajući registar, ali su kontinuitet delovanja i poseban status tradicionalnih crkava i verskih zajednica priznati pojedinim crkvama i verskim zajednicama samim zakonima. U mnogim zemljama moguće je zaključivanje i posebnih sporazuma između države i crkava i verskih zajednica. Zakonodavstva bivših jugoslovenskih republika pravnom subjektivitetu crkava i verskih zajednica priznaju poseban karakter koji je u funkciji održavanja saradnje koja u javnom domenu postoji između države i crkava i verskih zajednica i koju ustavno proklamovanje načela odvojenosti države od crkava i verskih zajednica ne isključuje.

Ključne reči: sloboda veroispovesti, ustav, crkva, verska zajednica, pravni subjektivitet

Sloboda veroispovesti predstavlja jednu od osnovnih ljudskih sloboda. Budući da spada u lična prava i slobode, zapravo prava i slobode ispoljavanja ličnosti¹, sloboda veroispovesti bila je veoma rano proklamovana u pravnim aktima kojima su garantovana ljudska prava i slobode i, u tom smislu, pripada prvoj generaciji ljudskih prava i sloboda. Danas je u većini država ustavom potvrđena sloboda veroispovesti, pa i u onima državama u kojima postoji režim državne religije, ali u kojima se građanima priznaje pravo da pripadaju ili ne pripadaju državnoj religiji.²

¹ P.Nikolić, Ustavno pravo, Beograd 1994. str.159

² D.Stojanović, Ustavno pravo knj.1. Niš 2003.str.395

Sloboda veroispovesti sadržana je i u nizu međunarodnih dokumenata posvećenih ljudskim pravima. U periodu od donošenja Univerzalne deklaracije o pravima čoveka 1948. odnosno od početka internacionalizacije ljudskih prava i sloboda, do Povelje o osnovnim pravima EU iz Nice 2000, širen je sadržaj slobode veroispovesti.³ Širenje sadržaja slobode veroispovesti vršeno je i državnim ustavima tako da u vezi sa slobodom veroispovesti neki ustavi sadrže i posebna prava, npr. pravo da se odbije vojna služba sa oružjem i pravo roditelja da deci osiguraju nastavu u skladu sa svojim verskim ubedenjima.⁴

Sloboda veroispovesti nije isključivo individualno pravo. Često se ona pogrešno svodi na tu individualnu komponentu.⁵ Prema karakteru subjekata koji je uživaju i načinu uživanja, sloboda veroispovesti je individualno pravo, ali i pravo koje se uživa u zajednici sa drugima⁶, odnosno ta sloboda podrazumeva i institucionalnu versku slobodu koju ponekad teorija čak naziva korporativna sloboda.⁷ Jednostavno rečeno - sloboda veroispovesti obuhvata dve stvari: slobodu javnog ispovedanja i vršenja vere, sa jedne strane i slobodu stvaranja veroispovednih udruženja, sa druge strane.⁸ Svi međunarodnopravni akti koji proklamuju slobodu veroispovesti predviđaju da se sloboda veroispovesti ispoljava pojedinačno, ili u zajednici sa drugima. Evropski sud za ljudska prava stoji na stanovištu da se član 9. Konvencije koji garantuje slobodu veroispovesti mora tumačiti i u kontekstu člana 11. Konvencije koji garantuje slobodu udruživanja i štiti udruženja od neopravdanog mešanja države jer verske zajednice tradicionalno postoje u vidu organizovanih struktura. U toj perspektivi, prema shvatanju Suda, pravo vernika na slobodu veroispovesti koje obuhvata i pravo na ispoljavanje vere u zajednici sa drugima, obuhvata i očekivanje da će im biti dopušteno da se udružuju slobodno, bez proizvoljnog mešanja države.⁹ Sa druge strane, tamo gde može da dođe do sukoba između pojedinačnog i kolektivnog aspekta člana 9. po pravilu je poželjno razmotriti mogućnost može li da prevlada kolektivno, a ne pojedinačno ispoljavanje uverenja, zato što je „crkva organizovana verska zajednica koja se temelji na identičnim ili barem suštinski sličnim pogledima“ te je stoga „sama zaštićena u svom pravu na ispoljavanje vere, organizovanje i ispoljavanje

³ Članom 18. Univerzalne deklaracije predviđeno je da sloboda veroispovesti uključuje promenu vere ili ubedenja, kao i javno i privatno manifestovanje vere putem nastave, vršenja kulta i obavljanja obreda. Članom 9. st.1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda predviđeno je da svako ima pravo na slobodu veroispovesti i da to pravo uključuje slobodu promene vere i slobodu javnog ili privatnog ispoljavanja vere ili uverenja molitvom, propovedi, običajima i obredom.

⁴ D.Stojanović, n.m.

⁵ S.Avranić, Crkva i država u savremenom pravu, Prilozi nastanku državno-crkvenog prava u Srbiji, Beograd 2007. str. 98

⁶ V.Dimitrijević, M.Paunović, Ljudska prava, Beograd, 1997.str.176

⁷ isto,n.m.

⁸ S.Jovanović, Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Beograd 1995,str.509.

⁹ Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova, br. 45701/ 99 st.118

molitve, propovedi, običaja i obreda, i slobodna je da postupa jednoobrazno i da nametne jednoobraznost u svim tim pitanjima.“¹⁰

Institucionalna, odnosno korporativna dimenzija slobode veroispovesti, njeno ustavnopravno proklamovanje, kao i zakonsko razrađivanje njenog ostvarivanja u zemljama bivše Jugoslavije, predmet je analize ovog rada.

Ustavnopravno garantovanje slobode veroispovesti i odredbe o pravnom položaju crkava i verskih zajednica

Ustavi bivših jugoslovenskih republika sadrže odredbe o sekularnom karakteru države, odnosno o odvojenosti crkve i verskih zajednica od države i položaju crkava i verskih zajednica. Odredbe o odvojenosti crkava i verskih zajednica od države u sistematici ustava izložene su ponekad u odeljku koji sadrži osnovne odredbe, odnosno pre odredbi kojima je garantovana sloboda veroispovesti.

Ustav Republike Slovenije u članu 7. propisuje da su država i verske zajednice odvojene (st.1.) i da su verske zajednice ravnopravne, a njihovo delovanje slobodno (st.2.). Slobodi veroispovesti posvećen je član 41. Ustava čiji je rubrum **sloboda savesti**. Stavom 1. tog člana predviđeno je da religija i druga uverenja mogu da budu slobodno ispoljavani, dok je stavom 2. propisano da niko nije dužan da se izjašnjava o svojim religioznim ili drugim uverenjima. Slovenski Ustav predviđa i posebna prava u vezi sa slobodom veroispovesti. Članom 41.st.3. normirano je pravo roditelja da svojoj deci pruže verski i moralni odgoj u skladu sa svojim uverenjima, ali i da versko i moralno usmerenje pruženo deci treba da bude u skladu sa njihovim godinama, zrelošću, kao i u skladu sa njihovom slobodom verskog i drugog opredeljenja. Članom 46. predviđeno je da će prigovor savesti biti dopušten u slučajevima predviđenim zakonom kada se njime ne umanjuju prava i slobode drugih lica.

Ustav Republike Hrvatske jamči u članu 40. slobodu savesti i veroispovesti i slobodno javno ispoljavanje vere ili drugog uverenja. Članom 41. predviđeno je da su sve verske zajednice jednake pred zakonom i odvojene od države (st.1.), da su slobodne da u skladu sa zakonom javno obavljaju verske obrede, osnivaju škole, učilišta, druge zavode, socijalne i dobrotvorne ustanove kojima mogu da upravljaju i da u svojoj delatnosti uživaju zaštitu i pomoć države (st.2.).

Članom 14. Ustava Crne Gore predviđeno je da su verske zajednice odvojene od države i da su ravnopravne i slobodne u vršenju verskih obreda i verskih poslova. Sloboda veroispovesti garantovana je članom 46. Ustava. Tim članom čiji je rubrum sloboda misli, savesti i veroispovesti svakome se jamči pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti, kao i pravo da promeni veru ili uverenje i sloboda da sam, ili u zajednici sa drugima, javno ili privatno, ispoljava veru ili uverenje molitvom, propovedima, običajima ili obredom. Prema st. 2. istog člana Ustava, niko nije obavezan da se izjašnjava o svojim verskim ili drugim uverenjima, dok je stavom 3. propisano da se sloboda ispoljavanja verskih uverenja može ograničiti samo ako je to

¹⁰ DŽ.Murdok, Sloboda misli, savesti i veroispovesti, Vodič za primenu člana 9 Evropske konvencije o ljudskim pravima, Beograd 2008. str. 31. sa pozivom na X v. the United Kingdom, (1981) DR 22, str. 27
184

neophodno radi zaštite života i zdravlja ljudi, javnog reda i mira, kao i ostalih prava zajemčenih Ustavom.

Ustav BiH u članu 2. st.3. među nabrojanim pravima u tački g. navodi slobodu misli, savesti i veroispovesti.

Ustav Republike Srbije izričito proklamuje svetovnost države. U okviru člana 11. Ustava, osim odredbe stava 1. o svetovnosti države, propisuje se da su crkve i verske zajednice odvojene od države (st.2.), kao i da se nijedna religija ne može uspostaviti kao državna ili obavezna. Sloboda veroispovesti garantovana je u okviru člana 43. koji je posvećen slobodi misli, savesti i veroispovesti. Stavom 1. tog člana zajamčena je sloboda misli, savesti, uverenja i veroispovesti, pravo da se ostane pri svom uverenju ili veroispovesti ili da se oni promene prema sopstvenom izboru. Prema stavu 2. istog člana Ustava, niko nije dužan da se izjašnjava o svojim verskim i drugim uverenjima. Ispoljavanje vere je prema odredbi stava 3. istog člana slobodno jer se propisuje da je svako slobodan da ispoljava svoju veru ili ubeđenje veroispovedanja, obavljanjem verskih obreda, pohađanjem verske službe ili nastave, pojedinačno ili u zajednici s drugima, kao i da privatno ili javno iznese svoja verska uverenja. Sloboda ispoljavanja vere ili uverenja može se, prema stavu 4. istog člana Ustava ograničiti zakonom, samo ako je to neophodno u demokratskom društvu, radi zaštite života i zdravlja ljudi, morala demokratskog društva, sloboda i prava građana zajemčenih Ustavom, javne bezbednosti i javnog reda ili radi sprečavanja izazivanja ili podsticanja verske, nacionalne ili rasne mržnje. Ustav Republike Srbije predviđa i posebna prava u vezi sa slobodom veroispovesti. Tako, prema stavu 5. člana 43. Ustava, roditelji i zakonski starioci imaju pravo da svojoj deci obezbede versko i moralno obrazovanje u skladu sa svojim uverenjima. Ustav Republike Srbije sadrži i posebne odredbe o crkvama i verskim zajednicama. Član 44. Ustava predviđa u stavu 1. da su crkve i verske zajednice ravnopravne i odvojene od države, dok se stavom 2. propisuje da su crkve i verske zajednice slobodne da samostalno uređuju svoju unutrašnju organizaciju, verske poslove, da javno vrše verske obrede, da osnivaju verske škole, socijalne i dobrotvorne ustanove i da njima upravljaju, u skladu sa zakonom.

Ukoliko se pažljivo sagledaju i uporede izložene ustavne odredbe može da se dode do nekoliko zanimljivih opažanja, naročito u kontekstu izloženog razlikovanja dimenzija slobode veroispovesti. Najpre, jezički posmatrano, nijedan od ustava čije su odredbe izložene ne izdvaja izričito slobodu veroispovesti, već je označava kao slobodu savesti (Slovenija), savesti i veroispovesti (Hrvatska), odnosno kao jedinstvenu slobodu misli, savesti i veroispovesti (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Srbija). Iako *prima facie* takvo svrstavanje slobode veroispovesti ne znači i negiranje njene posebnosti od strane ustavotvorca i pre se može posmatrati kao izraz doslednog preuzimanja međunarodnog normiranja, ipak je jasno da se njime sloboda veroispovesti, makar i u terminološkoj ravni, u većoj meri vezuje za pojedine slobode koje su, više nego što je to sloboda veroispovesti,

individualnog karaktera i da može da bude od značaja, makar i pojmovnog, u zakonskoj razradi načina uživanja te slobode¹¹

Ustavi ne određuju u svim državama jednoobrazno sadržinu slobode veroispovesti. Slovenački Ustav ne određuje izričito sadržinu slobode veroispovesti već predviđa da religija može da bude slobodno ispoljavana, ali i da je delovanje verskih zajednica slobodno. Ustav Republike Hrvatske jamči slobodno javno ispoljavanje vere, ali i posebno normira da su verske zajednice slobodne da u skladu sa zakonom javno obavljaju verske obrede, osnivaju škole, učilišta, druge zavode, socijalne i dobrotvorne ustanove kojima mogu da upravljaju i da u svojoj delatnosti uživaju zaštitu i pomoć države. Ustav Crne Gore nešto šire određuje sadržinu slobode veroispovesti uključujući u nju i pravo da se promeni vera i sloboda da se javno ili privatno, ispoljava vera molitvom, propovedima, običajima ili obredom, a vršenje verskih obreda i verski poslova od strane verskih zajednica čini slobodnim. Ustav Republike Srbije u slobodu veroispovesti uvrštava i pravo individue da se ostane pri svojoj veroispovesti ili da je promeni prema sopstvenom izboru, dok slobodno ispoljavanje vere vezuje za veroispovedanja, obavljanje verskih obreda, pohađanje verske službe ili nastave, kao i za mogućnost da se privatno ili javno iznose verska uverenja. Sa druge strane, Ustav jamči da su crkve i verske zajednice slobodne da samostalno uređuju svoju unutrašnju organizaciju, verske poslove, da javno vrše verske obrede, da osnivaju verske škole, socijalne i dobrotvorne ustanove i da njima upravljaju.

Iako ustavi ne određuju jednoobrazno sadržinu slobode veroispovesti, ipak predviđaju u okviru istih ustavnopravnih sistema istu sadržinu za oba vida slobode veroispovesti, kako za njenu individualnu dimenziju, tako i za institucionalnu, što može da rodi značajne pravne dileme i ostavlja otvoreno pitanje za zakonsko regulisanje, ili ustavnosudsko odlučivanje.¹²

¹¹ . Tako, jezičkim formulacijama ustavnih odredbi poput onih kojima se predviđa da religija i druga uverenja mogu da budu slobodno ispoljavani, da niko nije dužan da se izjašnjava o svojim religioznim ili drugim uverenjima, ili da se svakome jemči pravo da promeni veru ili uverenje, što je inače u skladu sa međunarodnim standardima, sloboda veroispovesti biva u velikoj meri izjednačena sa jednim vidom uverenja, kao nesumnjivo šireg, ali po svojoj prirodi, pretežno individualnog pojma shvaćenog kao subjektivni sud o nekoj pojavi, odnosno kao vlastitog pogleda na svet pojedinca. Sloboda veroispovesti je nesumnjivo, prema odredbama svih međunarodnih ugovora u oblasti ljudskih prava, veoma povezana sa slobodom uverenja. Međutim, iako je i Komitet za ljudska prava UN u Opštem komentaru br. 22 na član 18. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima stao na stanovište da sloboda misli, savesti i veroispovesti obuhvata i slobodu ličnih uverenja, upravo je isti Komitet povodom jedne individualne predstavke (M.A.B, W.A.T. and J.A.Y. T. V. Canada – Communication No.570/1993.) istakao da se ne može svako uverenje smatrati obuhvaćenim zaštitom slobode misli, savesti i veroispovesti.

¹² Primera radi, u Sloveniji Ustav ne reguliše izričito mogućnost verskih aktivnosti u školama. Povodom jednog slučaja, Ustavni sud je stao na stanovište da Ustav niti dozvoljava, niti zabranjuje verske aktivnosti u školama, budući da ne reguliše izričito to pitanje. Takav stav bi mogao da vodi zaključku da tu materiju treba da reguliše zakonodavac. Međutim, polazeći od principa odvojenosti države i verskih zajednica, Sud je došao do čudnog kriterijuma na osnovu kog je ocenjivao da li su odredbe Zakona o obrazovanju kojima se zabranjuje verska aktivnost u javnim školama u suprotnosti sa pozitivnim aspektom slobode veroispovesti, principom jednakosti, pravom roditelja, itd.Sud je naime, polazeći od principa odvojenosti verskih zajednica i države, dilemu preokrenuo u pitanje da li princip odvojenosti treba da bude interpretiran u svetlu slobode veroispovesti, ili je taj princip osnovni

U pojedinim ustavnim tekstovima, kao što je to slučaj u Sloveniji i Hrvatskoj, nisu precizno utvrđeni titulari slobode veroispovesti. Sa druge strane, ustavi Crne Gore i Republike Srbije izričito predviđaju da se ispoljavanje veroispovesti može vršiti pojedinačno ili u zajednici sa drugim licima, što svakako uključuje i strane državljane.

Svi ustavi izričito proklamuju da su crkve i verske zajednice odvojene od države. Štaviše, Ustav Republike Srbije, osim odredbe prema kojoj su da su crkve i verske zajednice odvojene od države, u posebnoj odredbi propisuje i da je Srbija svetovna država, ne određujući prirodu, niti sadržaj pojma svetovnost koji je normativno razdvojen od koncepta odvojenosti crkava i verskih zajednica od države.

Ustavi ne određuju pojam crkve i verske zajednice. Štaviše, ustavi ni ne koriste istovetne pojmove. Ustavi Slovenije, Hrvatske i Crne Gore koriste isključivo pojam verske zajednice, a ne i crkve i verske zajednice što, prema nekim autorima, ne odgovara stvarnom stanju i potrebama zato što se crkve, u poimanju i razumevanju samih sebe, ne određuju kao verske zajednice čime se uzurpira pravo da se država sasvim neprihvatljivo i neprikladno meša u unutrašnji život religijskih zajednica do te mere da se nekima od njih ne priznaje ni njihovo ime.¹³ Takva ustavna određenja ne samo da nameću formalno pitanje mogućnosti da se zakonskim tekstovima, makar i terminološki, propust ustavotvorca dopuni, već nagoveštavaju i složenija pitanja, počev od pitanja mogućih vidova pravnog regulisanja odnosa između države i crkava i verskih zajednica kao oblika kolektivnog ispoljavanja slobode veroispovesti.

Pravno regulisanje odnosa između države i crkava i verskih zajednica

Iako se izloženim ustavnim odredbama upućuje na zakonsko regulisanje pojedinih pitanja u vezi sa regulisanjem odnosa između države i crkava i verskih zajednica, ipak je takav pristup u delu naučne javnosti i praksi izazvao izvesne nedoumice. Najpe, treba istaći da su pojedini autori sa područja bivše Jugoslavije, polazeći od stava da zakon predstavlja izraz samo jedne volje i to volje državne vlasti, stali na stanovište da se zakonskim regulisanjem uzajamnih odnosa crkve i verskih zajednica i države, dovodi u pitanje suština načela odvojenosti države od crkava i verskih zajednica i da bi, u tom smislu, bolji, prihvatljiviji, pravno logičniji i na ustavu zasnovaniji model bio model ugovornog regulisanja tih odnosa.¹⁴ U teoriji je isticano da je s pogledom na raznovrsnost

kriterijum za ocenu slobode veroispovesti. Sud je stao na stanovište da princip odvojenosti države i verskih zajednica nalaže da verski sadržaj ne može da bude deo javnog obrazovanja pri čemu je, po nekim autorima, Sud izveo zaključak koji nije osnovan, budući da je sloboda veroispovesti jedno od osnovnih i najzaštićenijih prava i ustavnih vrednosti i da, kao takva, ne može da bude nadmašena principom odvojenosti – B.Ivanc, *The Case Law of the Slovenian Constitutional Court in the Area of Freedom of Religion and Beliefs, Legal Aspects of Religious Freedom*, Ljubljana 2008.p.253,254.

¹³ T.Vukšić, *Sloboda vjere i stabilnost multikonfesionalnog društva*, Zbornik radova sa Međunarodnog naučnog skupa «Pravni položaj crkava i vjerskih zajednica u Crnoj Gori danas», Nikšić, 2009.str. 97,99,100.

¹⁴ V.Džomić, *Pravni položaj crkava i vjerskih zajednica u Crnoj Gori*, Zbornik radova sa Međunarodnog naučnog skupa «Pravni položaj crkava i vjerskih zajednica u Crnoj Gori danas», Nikšić, 2009.str.180

veroisповедnih organizacija gotovo nemoguće o svim veroisповestima doneti jedan istio zakon.¹⁵ Takođe, u pojedinim državama bilo je mišljenja da zbog specifičnosti problematike, nikakav zakon kojim bi se pravno uredila pitanja odnosa između države i crkava i verskih zajednica, kao i pravni položaj crkava i verskih zajednica, nije potreban, već da su dovoljni članovi Ustava koji uređuju područje verske slobode.¹⁶

Bilo kako bilo, sve države opredelile su se za zakonsko regulisanje ovih pitanja i imaju zakone kojima se reguliše materija odnosa između države i crkava i verskih zajednica, kao i pravni položaj crkava i verskih zajednica. Međutim, zakonsko regulisanje te problematike, prema svom predmetu, sadržini i vremenu nastanka nije jednoobrazno. Hrvatska je 2002. donela Zakon o pravnom položaju verskih zajednica¹⁷, Bosna i Hercegovina je 2004. na državnom nivou usvojila Zakon o slobodi vere i pravnom položaju crkava i verskih zajednica u BiH¹⁸, Republika Srbija je 2006. donela Zakon o crkvama i verskim zajednicama¹⁹, dok je Slovenija 2007. usvojila Zakon o verskoj slobodi.²⁰ Sasvim je specifičan slučaj Crne Gore. Crna Gora je naime jedina od bivših jugoslovenskih republika u kojoj je na snazi Zakon o pravnom položaju verskih zajednica koji je donesen 1977. Dakle, već na osnovu naziva, jasno je kakva je hijerarhija vrednosti zakonodavca i od koje se dimenzije slobode veroisповesti polazi u zakonskom regulisanju načina njenog uživanja i ostvarivanja, ali i da je, sudeći prema izloženim nazivima zakona, osim u Sloveniji, u fokusu pažnje zakonskog regulisanja pre svega institucionalna dimenzija slobode veroisповesti.

Iako nema izričitih ustavnih odredbi, u Republici Hrvatskoj i Republici Sloveniji, osim donesenih zakona, zaključeni su i posebni ugovori sa crkvama i verskim zajednicama. Takvi sporazumi po svom karakteru nisu istovetni akati. Ugovori sa Svetom stolicom su po svojoj prirodi međunarodni ugovori koji su u hijerarhiji pravnih akata iznad ostalih akata.²¹ Sporazumi sa ostalim crkvama i verskim zajednicama u Sloveniji su zaključeni i pre stupanja na snagu Zakona iz 2007. dok su u Republici Hrvatskoj zaključeni na osnovu člana 9. Zakona o pravnom položaju verskih zajednica kojim je predviđeno da se pitanja od zajedničkog interesa za Republiku Hrvatsku i jednu ili više verskih zajednica mogu uređivati ugovorom koji zaključuju Vlada Republike Hrvatske i verska zajednica.²² Sadržaj tih ugovora je uglavnom sličan – oni sadrže odredbe kojima se reguliše način obaveštavanja Vlade o imenovanju verskih velikodostojnika, vršenje verskog vaspitanja u predškolskim ustanovama i veronauke u školama, služba u vojsci, policiji, bolnicama, zatvorima, itd, civilno priznavanje braka sklopljenog pred verskim službenikom, održavanje kulturne

¹⁵ S.Jovanović, n.d.str.512

¹⁶ V.Lončarević, Pravni položaj crkava i vjerskih zajednica te njihovo stjecanje pravne osobnosti u Republici Hrvatskoj, <http://www.reformator.hr/Pdf/Vjerske%20zajednice%20u%20Hrvatskoj%20Loncarevic.pdf>

¹⁷ Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica, «Narodne novine», br.83/02

¹⁸ Zakon o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u BiH, «Službeni glasnik BiH» br.5/04

¹⁹ Zakon o crkvama i verskim zajednicama, «Službeni glasnik RS»br.36/06

²⁰ Zakon o verskoj slobodi, «Uradni list RS» br.14/07

²¹ D.Čepar, Religious Freedom and Religious Communities in the Republic of Slovenia, in The State and Religion in Slovenia, Ljubljana 2008.p.20; V.Lončarević, n.d.

²² V.Lončarević, n.d.

baštine u vlasništvu verskih zajednica i finansijska pomoć verskim zajednicama. Mogućnost zaključivanja ugovora kojim bi se uredila pitanja od zajedničkog interesa za BiH i jednu ili više crkava i verskih zajednica, predviđa i član 15.st.1. Zakona o slobodi vere i pravnom položaju crkava i verskih zajednica u BiH.

U zakonskom regulisanju pitanja odnosa između države i crkava i verskih zajednica i pravnog položaja verskih zajednica posebnu pažnju zavređuju statusnopravna pitanja, zapravo pitanja pravnog subjektiviteta crkava i verskih zajednica.

Zakonski pojam crkve i verske zajednice

Ukoliko se zakonski reguliše materija odnosa između države i crkava i verskih zajednica, kao i pravni položaj verskih zajednica, odmah se nameće pitanje šta se može smatrati crkvom ili verskom zajednicom i da li je pojam crkve i verske zajednice uopšte moguće odrediti zakonom? Zakonska rešenja u zemljama bivše Jugoslavije su različita. Slovenija, Hrvatska i BiH, zakonom su odredile pojam crkava i verskih zajednica. Prema članu 7.st.1.Zakona o verskoj slobodi Slovenije, crkva ili verska zajednica je dobrovoljno, neprofitno udruženje fizičkih lica istovetnih verskih uverenja, ustanovljeno sa ciljem javnog i privatnog ispovedanja vere, koje ima odgovarajuću strukturu, organe i autonomna interna pravila, kao i odgovarajuće bogoslužjenje, druge verske obrede i ispovedanje vere. Prema članu 8. istog Zakona, lica istog verskog uverenja mogu da ustanove crkvu ili versku zajednicu u cilju izražavanja svojih verskih uverenja. Zakon o pravnom položaju verskih zajednica Republike Hrvatske u članu 1. definiše versku zajednicu kao zajednicu fizičkih osoba koje ostvaruju slobodu veroispovesti jednakim obavljanjem verskih obreda i drugim ispoljavanjem svoje vere koja je upisana u Evidenciju verskih zajednica u Republici Hrvatskoj. Zakon o slobodi vere i pravnom položaju crkava i verskih zajednica u BiH određuje u članu 2. st.3. crkve i verske zajednice kao zajednice, ustanove i organizacije vernika, osnovane u skladu sa vlastitim propisima, naučavanjima, verama, tradicijama i praksom, kojima je priznata pravna sposobnost i koje su upisane u Registar crkava i verskih zajednica u BiH. Zakon o pravnom položaju verskih zajednica Crne Gore ne određuje pojam verske zajednice. Zakon o crkvama i verskim zajednicama Republike Srbije takođe ne sadrži pojam crkve i verske zajednice, ali se na osnovu odredbe člana 18. st.2. Zakona kojom je predviđeno da se za upis u Registar podnosi zahtev koji sadrži odluku o osnivanju verske organizacije, sa podacima o osnivačima,statut ili drugi dokument verske organizacije koji, između ostalog, sadrži opis organizacione strukture i način upravljanja, kao i prikaz osnova verskog učenja, verskih obreda, verskih ciljeva i osnovnih aktivnosti verske organizacije, može da zaključi da je crkva, odnosno verska zajednica u pravnom poretku Republike Srbije organizacija koja ima odgovarajuću strukturu i način upravljanja koji su utvrđeni autonomnim aktima, kao i sopstveno versko učenje i obrede.

Crkve i verske zajednice kao pravna lica

Budući da je pravni status crkava i verskih zajednica u funkciji ostvarivanja institucionalne, odnosno kolektivne dimenzije slobode veroispovesti, za naučnu analizu njenog zakonskog regulisanja u zemljama bivše Jugoslavije od izuzetnog značaja je da se utvrdi pravni status crkava i verskih zajednica.

Svi zakoni izričito predviđaju da crkve i verske zajednice imaju status pravnog lica. Ipak, uporedna rešenja u pogledu karaktera statusa pravnog lica koje crkve imaju su različita. Slovenački zakon izričito predviđa u članu 6.st.3. da su registrovane crkve pravna lica privatnog prava. Istovetno rešenje o građansko-pravnom svojstvu verskih zajednica sadrži i član 2.st.5. crnogorskog Zakona o pravnom položaju verskih zajednica. Sa druge strane, rešenja sadržana u zakonima BiH i Republike Srbije su normativno donekle drugačija. Zakoni tih država naime izostavljaju izričito određenje da crkve i verske zajednice imaju karakter pravnih lica građanskog prava i propisuju samo da su crkve i verske zajednice pravna lica. Štaviše, prema članu 2.st.1. Osnovnog ugovora između BiH i Svete stolice, BiH priznaje Katoličkoj crkvi javnu pravnu sposobnost. Ostavljajući po strani složenu problematiku razlikovanja između tzv. pravnih lica privatnog i pravnih lica javnog prava, kao i teorijsko pitanje šta uopšte znači status pravnog lica javnog prava i da li je on moguć u pravnim sistemima zemalja bivše Jugoslavije, kao i da li je javna pravna sposobnost istovetna statusu pravnog lica javnog prava, ipak treba istaći da čak i u zemljama u kojima se izričito predviđa da su crkve i verske zajednice pravna lica privatnog prava, (a što je svakako posledica teorijskog pristupa oličenog u naglašenijem isticanju individualne komponente slobode veroispovesti) zakoni propisuju *posebnu ulogu koju one imaju u društvu*. Tako, primera radi, slovenački zakon predviđa u članu 5.st.1. da su organizacije od opšte dobrobiti crkve i verske zajednice koje promovišu duhovnost i ljudsko dostojanstvo u privatnom i javnom životu, koje se u verskom životu staraju da osmisle egzistenciju i koje u isto vreme vrše važnu ulogu u javnom životu kroz svoje delovanje razvijanjem svojih kulturnih, obrazovnih, solidarističkih, dobrotvornih i drugih aktivnosti sa područija socijalne države čime bogate nacionalni identitet i imaju važnu društvenu ulogu.

Crkve i verske zajednice su u svom položaju ravnopravne u okviru državnog pravnog poretka. To sledi kako iz niza izričitih ustavnih odredbi, tako i iz ustavnih i zakonskih odredbi o zabrani verske diskriminacije. Načelo odvojenosti verskih zajednica od države i garantija ravnopravnosti crkava i verskih zajednica pred državom po nekim autorima ima i značaj za ostvarivanje individualne dimenzije slobode veroispovesti jer osigurava da i pripadnici različitih vera i verskih zajednica budu ravnopravni.²³ Takođe, garantovanje ravnopravnosti crkava i verskih zajednica pred državom vodi zaključku da njihov pravni položaj mora biti isti što podrazumeva i to da moraju biti ista vrsta pravnih lica.²⁴

²³ S.Sokol, B.Smerdel, Ustavno pravo, Zagreb 1992.str.50.

²⁴ N.Đurđević, Ostvarivanje slobode veroispovesti i pravni položaj crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji, Beograd 2009. str.368

Sticanje statusa pravnog lica

U državama nastalim na području prethodne Jugoslavije nema jednoobraznog načina sticanja svojstva pravnog lica za crkve i verske zajednice. Budući da je u Crnoj Gori i dalje na snazi Zakon iz 1977. zadržan je i sistem prijave. Prema članu 2.st.2. Zakona o pravnom položaju verskih zajednica, osnivanje verske zajednice osnivač je dužan da u roku od 15 dana prijavi opštinskom organu uprave nadležnom za unutrašnje poslove.²⁵ Uz prijavu treba navesti naziv verske zajednice, njeno sedište, odnosno sedište njenog organa, odnosno organizacije i prostorije u kojima će obavljati verske poslove. Takav sistem postojao je i u drugim bivšim republikama koje su donele posebne zakona. Budući da su se ostale države uglavnom opredelile za sistem registrovanja crkava i verskih zajednica u centralni registar, postavilo se pitanje da li sve crkve i verske zajednice treba da se registruju, odnosno da li sve crkve i verske zajednice na identičan način stiču svojstvo pravnog lica?

Imajući u vidu da su određene crkve i verske zajednice svojstvo pravnog lica imale i pre stupanja na snagu odgovarajućih zakona, jasno je da je bilo potrebno učiniti izvesno razlikovanje u pogledu osnova sticanja svojstva pravnog lica. Zakon o verskoj slobodi Slovenije predevida u članu 33.st.1. da će crkve i verske zajednice koje su bile registrovane na dan stupanja na snagu Zakona, zadržati status pravnog lica i biti uvedene u centralni Registar *ex officio*. Hrvatski zakon takođe predviđa da se verske zajednice koje deluju kao pravna lica u Hrvatskoj na dan stupanja na snagu Zakona upisuju u Evidenciju. Članom 8. st.2. Zakona o slobodi vere i pravnom položaju crkava i verskih zajednica BiH predviđeno je da se zakonom potvrđuje kontinuitet svojstva pravnog lica istorijski zasnovanim crkvama i verskim zajednicama u BiH u skladu sa verskim propisima i unutrašnjom organizacijom u Islamskoj zajednici u BiH, Srpskoj pravoslavnoj crkvi, Katoličkoj crkvi i Jevrejskoj zajednici BiH, kao i svim ostalim crkvama i verskim zajednicama kojima je priznato svojstvo pravnog lica pre stupanja na snagu tog zakona. Članom 10. Zakona o crkvama i verskim zajednicama Republike Srbije određene su tradicionalne crkve i verske zajednice kao one crkve i verske zajednice koje u Srbiji imaju viševjekovni istorijski kontinuitet i čiji je pravni subjektivitet stečen na osnovu posebnih zakona. Zakonom je izričito predviđeno da su tradicionalne crkve Srpska Pravoslavna Crkva, Rimokatolička Crkva, Slovačka Evangelička Crkva a. v., Reformatska Hrišćanska Crkva i Evangelička Hrišćanska Crkva a. v, dok su tradicionalne verske zajednice Islamska verska zajednica i Jevrejska verska zajednica. Za sve tradicionalne crkve i verske zajednice izričito su navedeni zakoni na osnovu kojih je, još u doba Kraljevine Srbije i Kraljevine Jugoslavije, tim verskim organizacijama priznat pravni subjektivitet. Zakon o crkvama i verskim zajednicama poznaje još jednu kategoriju verskih organizacija koje su pravni subjektivitet imale pre njegovog stupanja na snagu. Reč je o konfesionalnim zajednicama koje zakon u članu 16. određuje kao sve

²⁵ Budući da više nema opštinskih organa nadležnih za unutrašnje poslove, jasno je da se u praksi to rešava prijavom mesno nadležnoj organizacionoj jedinici MUP-a

one crkve i verske organizacije čiji pravni status je bio regulisan prijavom u skladu sa Zakonom o pravnom položaju verskih zajednica ("Službeni list FNRJ", broj 22/1953) i Zakonom o pravnom položaju verskih zajednica ("Službeni glasnik SRS", broj 44/1977).

Postupak sticanja svojstva pravnog lica kroz upis u odgovarajući registar, odnosno evidenciju je po svojoj pravnoj prirodi posebni upravni postupak. Zakonima u zemljama bivše Jugoslavije detaljno su regulisana pojedina pitanja koja su od velikog značaja za sagledavanje institucionalne dimenzije slobode veroispovesti. Reč je o pokretanju postupka i subjektima koji mogu da budu osnivači nove crkve ili verske zajednice, dokumentaciji koju treba podneti uz odgovarajući zahtev, odnosno prijavu, mogućnosti da nedležni upravni organ odbaci i/ili odbije upis, brisanju iz registra, itd. Na pitanja koja nisu regulisana odredbama odgovarajućih zakona primenjuju se rešenja sadržana u zakonima kojima se reguliše opšti upravni postupak.

U zemljama koje su se opredelile za sticanje pravnog subjektiviteta crkava i verskih zajednica posredstvom upisa u odgovarajući registar, izloženo razlikovanje u pogledu osnova sticanja svojstva pravnog lica uzrokuje izvesno razlikovanje i u samom postupku upisa u odgovarajući registar. To razlikovanje najpre se čini u pogledu subjekata koji pokreću postupak, vrsti akta kojim se pokreće upravni postupak, kao i u pogledu priloga koji se dostavljaju uz akt kojim se pokreće postupak.

U Republici Sloveniji, za crkve i verske zajednice koje su bile registrovane u doba stupanja na snagu zakona, postupak se pokreće *ex officio*. Takve crkve i verske zajednice dužne su da u roku od tri godine dostave organu uprave nadležnom za vođenje registra podatke o pečatu koji će se koristiti u pravnom prometu, podatke o zastupniku crkve i verske zajednice²⁶, opis osnova verskog učenja na slovenačkom jeziku, određenje njihovog verskog uverenja i misije, podatke o verskoj službi, obredima i praznicima, osnovne religiozne tekstove u jednom tekstu, kao i osnovni akt²⁷. Zakonodavstvo Hrvatske, BiH i Republike Srbije predviđaju da postojeće crkve i verske zajednice, odnosno crkve i verske zajednice kojima se priznaje kontinuitet, postupak pokreću podnošenjem prijave. U Hrvatskoj postupak se pokreće podnošenjem prijave koju su takve crkve i verske zajednice dužne da podnesu u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu zakona. U BiH, crkve i verske zajednice kojima se priznaje kontinuitet, za upis u registar podnose prijavu u kojoj daju podatke o nazivu crkve ili verske zajednice, o sedištu, licu ovlašćenom za zastupanje i službi koje to lice vrši, kao i o pečatu koji koriste. Prema članu 18.st.1. Zakona o crkvama i verskim zajednicama Republike Srbije, za upis crkava i verskih zajednica u Registar Ministarstvu nadležnom za poslove vera treba podneti prijavu koja sadrži naziv crkve

²⁶ lično ime, datum rođenja, pol, matični broj, državljanstvo, adresu prebivališta ili boravišta u Sloveniji i overeni potpis

²⁷ Osnovni akt treba da sadrži ime i sedište crkve ili verske zajednice, uslove i način sticanja članstva ili gubitka članstva, prava i obaveze članova, internu i teritorijalnu organizaciju, predstavljanje crkve i verske zajednice, način imenovanja, izbora i opoziva sveštenika i monaha oba pola, finansiranje, gašenje crkve i verske zajednice i raspolaganje imovinom u tom slučaju, kao i način garantovanja publiciteta rada crkve ili verske zajednice

ili verske zajednice, adresu sedišta crkve ili verske zajednice i ime, prezime i svojstvo lica ovlašćenog da predstavlja i zastupa crkvu ili versku zajednicu.

Kroz priloge koje prema zakonskim rešenjima, uz zahtev kojim se pokreće postupak upisa u odgovarajući registar, treba da dostave crkve i verske zajednice kojima se *ex lege* ne priznaje kontinuitet, a što je najčešće slučaj sa novoformiranim crkvama i verskim zajednicama, može se zapravo sagledati *mogućnosti ostvarivanja slobode veroispovesti za lica koja nisu članovi (vernici) crkava i verskih zajednica kojima se priznaje kontinuitet, zapravo najčešće mogućnost osnivanja novih crkava i verskih zajednica*.

U Sloveniji, crkva i verska zajednica može da bude upisana u odgovarajući registar ukoliko ima najmanje sto punoletnih članova državljana Republike Slovenije, ili stranaca sa stalnim boravkom na teritoriji Slovenije i koja deluje u toj državi najmanje deset godina. Sledstveno tom rešenju, uz zahtev za upis u registar, osim dokumenata i podataka koje dostavljaju i crkve i verske zajednice koje se *ex officio* upisuju u registar, dostavljaju se još i podaci o članovima,²⁸ dokazi o delovanju crkve ili verske zajednice na području Slovenije u poslednjih deset godina, što se ne zahteva za crkve i verske zajednice koje su u svetu poznate u poslednjih sto godina, kao i akt o osnivanju crkve ili verske zajednice.

Članom 5. st.2. Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica Republike Hrvatske predviđeno je da se zajednice vernika koje na dan stupanja na snagu zakona ne deluju kao verske zajednice (otuda i terminološko razlikovanje između verske zajednice i zajednice vernika – prim.V.Đ.), ili koje će se osnovati nakon njegovog stupanja na snagu, upisuju u evidenciju podnošenjem zahteva za upis, s tim da takav zahtev mogu da podnesu one zajednice vernika koje su do dana podnošenja zahteva najmanje pet godina delovale kao udruženja (građana) sa pravnom sposobnošću. Članom 21. Zakona predviđeni su uslovi za upis, zapravo predviđeno je da se uz zahtev za upis prilaže obrazac iz koga je vidljivo da verska zajednica ima najmanje 500 vernika, akt koji sadrži opis verskog učenja i način ispoljavanja vere, obavljanje verskih obreda, područje i način delovanja verske zajednice, kao i dokaz da je novoosnovana verska zajednica pre podnošenja zahteva bila upisana u registar udruženja građana najmanje pet godina.

U Bosni i Hercegovini, prema članu 18. st.1. i 2. novu crkvu ili versku zajednicu može da osnuje 300 punoletnih državljana, bez obzira na njihovo entitetsko državljanstvo. Pismena prijava za upis u registar treba da sadrži statut crkve ili verske zajednice iz kojeg je vidljiv sadržaj i način ispovedanja vere, obavljanje verskih obreda, područja i način delovanja, dokument o verskom učenju, potpise 300 građana sledbenika i odluku o osnivanju usvojenu od najmanje 30 osnivača, kao i podatke o

²⁸ Lista sa sledećim podacima: lično ime, datum rođenja, pol, matični broj, državljanstvo, adresu prebivališta ili boravišta u Sloveniji i overeni potpisi. Interesantno je da se uoči da zakon ne sadrži pojam vernici, već pojam članovi što nameće važna pitanja – npr. da li se može registrovati crkva koja nema dovoljno vernika, ali čije postojanje podržava dovoljan broj članova, da li je zakonom uopšte moguće zahtevati da to budu vernici jer bi to značilo obavezu izjašnjavanja o verskoj pripadnosti?

licu, ili licima, ovlašćenim da zastupaju crkvu ili versku zajednicu pred državnim organima.

Prema članu 18. st.2. Zakona o crkvama i verskim zajednicama Republike Srbije, verske organizacije, osim tradicionalnih, za upis u Registar podnose Ministarstvu zahtev koji sadrži odluku o osnivanju verske organizacije sa imenima, prezimenima, brojevima identifikacionih dokumenata i potpisima osnivača od najmanje 0,001% punoletnih državljana Republike Srbije koji imaju prebivalište u Republici Srbiji prema poslednjem zvaničnom popisu stanovništva ili stranih državljana sa stalnim boravkom na teritoriji Republike Srbije, statut ili drugi dokument verske organizacije koji, između ostalog, sadrži opis organizacione strukture, način upravljanja i prava i obaveze članova, prikaz osnova verskog učenja, verskih obreda, verskih ciljeva i osnovnih aktivnosti verske organizacije, kao i podatke o stalnim izvorima prihoda verske organizacije. U izloženoj zakonskoj odredbi primetno je izostavljanje konfesionalnih verskih zajednica, koje zakonom u članu 16. određuje kao sve one crkve i verske organizacije čiji pravni status je bio regulisan prijavom u skladu sa Zakonom o pravnom položaju verskih zajednica ("Službeni list FNRJ", broj 22/1953) i Zakonom o pravnom položaju verskih zajednica ("Službeni glasnik SRS", broj 44/1977). U objašnjenju pojedinih zakonskih rešenja u pogledu konfesionalnih zajednica, istaknut je stav da zakonom konfesionalnim zajednicama nije mogao da bude vraćen status istorijsko-pravnih entiteta, zapravo javnih zajednica, pošto takav status nisu ni imale.²⁹ Problem međutim nije status konfesionalnih zajednica, već što jezičko tumačenje izložene odredbe člana 18.st.2. zakona može da vodi čudnom zaključku da konfesionalne zajednice u Srbiji, da bi se upisale u registar i stekle svojstvo pravnog lica, treba ponovo da donesu odluku o osnivanju koja bi mogla da ima posledice po pravni kontinuitet njihovog postojanja. Čini se ipak da to nije pravi smisao zakonskih rešenja i da konfesionalne zajednice treba da budu upisivane u registar ukoliko, osim akata koje podnese sve verske organizacije, podnesu i prijavu koju su nadležnom organu podneli prema odredbama ranije važećih zakona, ili drugi dokaz da je njihov pravni status bio regulisan prijavom u skladu sa tim zakonima, kao i (umesto odluke o osnivanju) izjave vernika o pripadnosti konfesionalnoj zajednici u broju koji je potreban za osnivanje verske organizacije.³⁰

²⁹ M.Radulović, *Obnova srpskog državno-crkvenog prava*, Beograd 2009. str. 128.

³⁰ ZCVZ u članu 16. zaista koristi prošlo vreme kada propisuje da su konfesionalne zajednice crkve i verske organizacije čiji je pravni status bio regulisan određenim zakonima, ali se na osnovu te odredbe ne može tumačiti da zakon takvim organizacijama oduzima svojstvo pravnog lica, već samo da su prestali da važe propisi u skladu sa kojima je njihov status bio regulisan. Otuda je jasno da se takođe ne može smatrati, ali ni dopustiti, da takve zajednice pravno izumru, ostajući bez institucionalne mogućnosti da svoj pravni subjektivitet održe a fortiori jer zakon u članu 4. jasno propisuje da su konfesionalne zajednice, uz tradicionalne i druge verske organizacije, subjekti verske slobode. Drugim rečima, na osnovu člana 4. zakon se ne može drugačije protumačiti nego kao akt koji mora da stvori institucionalne mogućnosti da konfesionalne zajednice zadrže svoj pravni subjektivitet, a to je očigledno jedino moguće ukoliko se upišu u Registar. Razume se da je za upis u Registar potrebno da prilože akte kojima dokazuju da ispunjavaju neophodne uslove za taj subjektivitet, odnosno njegovu održavanje koji ZCVZ nisu jasno opredeljeni, ali koji ne mogu da ne obuhvate one koje sadrži prijava

Ograničenja prilikom sticanja pravnog subjektiviteta

Zakoni predviđaju izvesna ograničenja prilikom sticanja pravnog subjektiviteta crkava i verskih zajednica, odnosno mogućnost nadležnog organa da odbije upis u odgovarajući registar. Najčešće je reč o zaštiti identiteta postojećih crkava i verskih zajednica i zaštiti pravnog poretka.

Zakon o slobodi vere i pravnom položaju crkava i verskih zajednica BiH predviđa da se pod istim ili sličnim imenom postojeće crkve ili verske zajednice ne može osnovati nova crkva ili verska zajednica. Prema članu 13. slovenačkog Zakona o verskoj slobodi, naziv crkve ili verske zajednice mora da bude različit od naziva drugih crkava i verskih zajednica i ne sme da izaziva zablude. Zakon o crkvama i verskim zajednicama Republike Srbije propisuje u članu 19. da se u registar ne može upisati verska organizacija čiji naziv sadrži naziv ili deo naziva koji izražava identitet crkve, verske zajednice ili verske organizacije koja je već upisana u Registar ili koja je ranije podnela zahtev za upis. Članom 16.st.2. Zakona o udruženjima građana Republike Srbije koji se shodno primenjuje na crkve i verske zajednice u pitanjima koja nisu regulisana Zakonom o crkvama i verskim zajednicama, predviđeno je da naziv udruženja ne sme da bude zamenljiv sa nazivom drugog udruženja niti da izaziva zabunu o udruženju, njegovim ciljevima ili u pogledu toga o kakvoj se vrsti pravnog lica radi.

Izložene odredbe nameću značajno pitanje o zaštiti naziva i identiteta crkava i verskih zajednica koje su, u odnosu na novoosnovane crkve i verske zajednice, već upisane u registar. Reč je o odnosu između zaštite pravnog i verskog identiteta, o njihovom prožimanju, kao i o meri u kojoj je pravni identitet crkava i verskih zajednica određen, između ostalog i njihovim verskim identitetom. Pojedini autori stoje na stanovovištu da bi, ako bi se prihvatilo da zaštita naziva obuhvata zaštitu ne samo pravnog, nego i verskog identiteta, to značilo da ona verska zajednica koja se pre upiše u odgovarajući registar ograničava svaku drugu versku organizaciju koja kasnije nastane, u pravu da odredi svoj «verski» identitet (u šta i kako veruje), pa i kroz svoj naziv.³¹ Čini se međutim da se odnos između verskog i pravnog identiteta crkava i verskih zajednica ne može tako jednoznačno sagledavati. Naime, iako Evropski sud za ljudska prava stoji na stanovištu da proces registracije crkava i verskih zajednica mora da štiti od nesputanih diskrecionih ovlašćenja i da izbegne proizvoljno donošenje odluka, a što se ogleda i u zahtevu da država ne procenjuje

koju prema članu 18. st. 1. zakona podnose tradicionalne crkve i verske zajednice, niti mogu da budu brojniji od onih koji se zahtevaju za ostale verske organizacije, ali ni njima identični. U tom smislu, mišljenja sam da bi resorno ministarstvo moglo da upiše konfesionalne zajednice u slučaju da uz zahtev prilože i navedenu dokumentaciju. Takav upis bi međutim imao dejstvo samo pro futuro, dok bi za priznavanje kontinuiteta koje bi sledilo iz upisa ipak bio potreban izričit zakonski osnov koji bi možda moglo da omogućiti autentično tumačenje zakona.

³¹ N.Đurđević, n.d. str.422

uporednu legitimnost različitih uverenja³², ipak je jasno da država u postupku registracije nije lišena mogućnosti da sagledava i ceni verska uverenja zajednice koja teži registraciji. Država je ovlašćena da verifikuje da li neki pokret ili udruženje sprovodi, navodno težeći verskim ciljevima, aktivnosti koje su štetne za stanovništvo. Budući da država ima takvu mogućnost, može da se stane na stanovište da se zaštita verskog identiteta, zajedno sa ostalim elementima (pravnog) identiteta, ne bi mogla uvek i svuda držati za neopravdano i diskreciono mešanje države u sferu verskih uverenja, ako ni zbog čega drugog, onda zbog poštovanja autonomnosti i samoodređenja crkava i verskih zajednica.

U izloženom smislu ovlašćenja države da procenjuje verska uverenja, zakoni država koje su se opredelile za registraciju crkava i verskih zajednica predviđaju mogućnost da nadležni upravni organ odbije upis u registar u zakonima predviđenim slučajevima. Prema članu 18. st.1. slovenačkog Zakona o vreskoj slobodi, nije dozvoljeno registrovanje crkve ili verske zajednice za koje nadležni organ utvrdi da su njene namere, ciljevi, ili način sprovođenja verske pouke, misije, verskih obreda ili drugih aktivnosti, zanovani na nasilju ili upotrebi nasilnih sredstava, ako ugrožavaju život, zdravlje ili ostala prava i slobode pripadnika crkve ili drugih verskih zajednica, ili drugih osoba, ako iniciraju nacionalnu, rasnu, versku ili drugu neravnopravnost, ako raspiruju nacionalnu, rasnu, versku ili drugu mržnju i netrpeljivost, ili ako pozivaju na nasilje ili rat. Prema članu 19. st. 5. Zakona o slobodi vere i pravnom položaju crkava i verskih zajednica u BiH ministarstvo može da odbije zahtev za registraciju samo ako oceni da su sadržaj i način obavljanja verskih obreda i drugih ispoljavanja vere protivni pravnom poretku, javnom moralu ili štete životu i zdravlju, ili drugim pravima i slobodama građana. Prema članu 20. st.4. Zakona o crkvama i verskim zajednicama Republike Srbije, ministarstvo nadležno za poslove vera donosi rešenje o odbijanju zahteva za upis verske organizacije u Registar ako su njeni ciljevi, učenje, obredi ili delovanje suprotni Ustavu i javnom poretku ili ako ugrožavaju život, zdravlje, slobodu i prava drugih, prava dece, pravo na lični i porodični integritet i pravo na imovinu.

Pravni subjektivitet unutrašnjih organizacionih jedinica, udruženja u okviru crkava i verskih zajednica i savezi crkva i verskih zajednica

Pojedina zakonodavstva predviđaju da odgovarajući organizacioni oblici crkava i verskih zajednica mogu da budu upisani u registar. Prema članu 6.st.2. Zakona o pravnom položaju verskih zajednica Hrvatske, u evidenciju, pored verskih zajednica mogu da se upišu i njihovi organizacioni oblici za koje to zatraži verska zajednica. Bosansko-hercegovački zakon propisuje da sve crkve i verske zajednice mogu da osnuju, menjaju i ukidaju svoje unutrašnje organe, odnosno oblike organizovanja koji imaju svojstvo pravnog lica. Koji će unutrašnji organi imati svojstvo pravnog lica, uređuju prema članu 8. st.6. zakona, crkve i verske zajednice svojim aktima. Članom 9. Zakona o crkvama i verskim zajednicama Republike Srbije, između ostalog,

³² Videti DŽ.Murdok,n.d. str.81 sa pozivom na bogatu sudsku praksu

predviđeno je da organizacione jedinice i ustanove crkava i verskih zajednica mogu steći svojstvo pravnog lica u skladu sa autonomnim propisima crkve odnosno verske zajednice, a na osnovu odluke nadležnog organa crkve i verske zajednice, kao i da crkve i verske zajednice mogu svojim aktima menjati i ukidati svoje organizacione jedinice, organe i ustanove koje imaju svojstvo pravnog lica i zahtevati njihovo brisanje iz Registra.

Za razmatranje institucionalne komponente slobode veroispovesti od izuzetnog značaja je da se sagledaju zakonska rešenja o mogućnosti stvaranja udruženja u okviru crkava i verskih zajednica. Ukoliko sloboda veroispovesti podrazumeva slobodu stvaranja veroispovednih udruženja, utoliko se postavlja pitanje da li je moguće, u okviru crkve ili verske zajednice, oformiti udruženje koje bi imalo veroispovedni karakter? Da li je moguće ikakvo udruživanje pripadnika crkve ili verske zajednice koje bi ukazivalo na njihovu pripadnost postojećoj crkvi ili verskoj zajednici? Ako se garantuje sloboda verskog udruživanja, nije li onda moguće da vernici, ili sveštenici i verski službenici, pozivajući se upravo na tu slobodu, u okviru crkava i verskih zajednica kojima pripadaju, stvore posebna udruženja koja bi imala pravni subjektivitet? Čini se da se na izložena pitanja ne može dati u svemu potvrđan odgovor. Dva su razloga za takvo stanovište. Zakonodavstva, čak i kada ne sadrže izričite odredbe kojima bi regulisala ta pitanja, predviđaju da se ne može registrovati crkva, verska zajednica, pa i udruženje čiji je naziv zamenljiv, ili izaziva zabunu. Sa druge strane, polazeći od odredbi prema kojima se autonomnim aktima crkava i verskih zajednica određuje koje će ustanove i organizacione jedinice u njihovom okviru imati svojstvo pravnog lica, može da se stane na stanovište da bez izričitog uporišta u aktima autonomnog prava nije moguće osnovati udruženje vernika ili sveštenika i verskih službenika koje bi imalo verski prizvuk. Neka zakonodavstva to izričito predviđaju. Primera radi, članom 5. st. 2.t.f. Zakona o slobodi vere i pravnom položaju crkava i verskih zajednica u BiH predviđeno je da zabranjeno osnivanje udruženja verskih službenika ili vernika bez odobrenja nadležne vlasti crkve ili verske zajednice.

Budući da uživaju pravni subjektivitet, crkve i verske zajednice načelno mogu da se udružuju sa drugim pravnim licima. Razume se da je prvenstveno reč o verskom udruživanju, udruživanju na području religije. Zakonodavstva sadrže odredbe kojima se predviđa da se takva udruženja i savezi upisuju u iste registre u koje se uvode i crkve i verske zajednice. Prema članu 6. st.2. Zakona o pravnom položaju verskih zajednica Republike Hrvatske, u evidenciju se upisuju i zajednice verskih zajednica. Članom 19. Zakona o slobodi vere i pravnom položaju crkava i verskih zajednica u BiH predviđeno je da dve ili više crkava i verskih zajednica iz BiH mogu da osnuju saveze crkava i verskih zajednica koji upisom u registar imaju svojstvo pravnog lica. Prema stavu 2. istog člana, savezi se osnivaju sporazumom, izjavom ili drugim dokumentom u kojem su pobrojani osnivači, definisani ciljevi osnivanja, način formiranja zajedničke upravljačko-predstavničke strukture i vreme na koje su osnovani. Pojedina zakonodavstva ne sadrže izričite odredbe o savezima crkava i verskih zajednica, ali se podzakonskim aktima kojima se reguliše sadržaj

odgovarajućeg registra određuje i upis saveza crkava i verskih zajednica. Tako, Zakon o crkvama i verskim zajednicama Republike Srbije ne sadrži odredbe koje regulišu upis saveza u registar, ali se članom 7. st. 2. Pravilnika o sadržini i načinu vođenja registra crkava i verskih zajednica propisuje da kad verske organizacije osnuju saveze i unije duhovnih i evanđeoskih crkava Srbije i druga udruženja, članice saveza ili unije upisuju se u registar pod istim uslovima kao i samostalne verske organizacije. Smisao izložene odredbe je da se onemogućí da u stvaranju saveza učestvuju «crkve» i «verske zajednice» koje to zapravo i nisu, koje nisu upisane u registar i nemaju svojstvo pravnog lica.³³

Gubitak pravnog subjektiviteta

Razlozi za prestanak pravnog subjektiviteta crkava i verskih zajednica u uporednom pravu su različiti. Kroz pravno regulisanje gubitka pravnog subjektiviteta ogleda se i odnos između države i crkava i verskih zajednica. Pojedina zakonodavstva ne regulišu pitanje gubitka pravnog subjektiviteta crkava i verskih zajednica, što verovatno predstavlja posledicu pomanjkanja ustavnopravnog osnova za takvo regulisanje, ili dosledno izvođenje koncepcije odvojenosti crkve i verskih zajednica i države. U osnovi, u pravnim porecima u kojima se predviđa gubitak pravnog subjektiviteta crkava i verskih zajednica, moguće je da do prestanka pravnog subjektiviteta dođe na osnovu samog zakona, ili odlukom nadležnog organa. Slovenski zakon propisuje da crkva ili verska zajednica prestaje da postoji po samom zakonu ukoliko prestane sa svojim delovanjem. Organ nadležan za odlučivanje o prestanku postojanja crkve ili verske zajednice, odnosno o njihovoj zabrani može da bude Ustavni sud, kao što je to predviđeno Ustavom Republike Srbije prema kome taj organ može da zabrani versku zajednicu samo ako njeno delovanje ugrožava pravo na život, pravo na psihičko i fizičko zdravlje, prava dece, pravo na lični i porodični integritet, pravo na imovinu, javnu bezbednost i javni red i ako izaziva i podstiče versku, nacionalnu ili rasnu netrpeljivost.³⁴ Slovenski zakon predviđa da sud može da zabrani aktivnosti crkve ili verske zajednice ukoliko njene aktivnosti ozbiljno narušavaju ustav, ako iniciraju nacionalnu, rasnu, versku ili drugu neravnopravnost, ako raspiruju nacionalnu, rasnu, versku ili drugu mržnju i

³³ U radovima pojedinih autora sadržana su i sasvim zlonamerna tumačenja izložene odredbe. Primera radi pojedini autori stoje na stanovištu da se navedena odredba ne odnosi na tradicionalne crkve i verske zajednice – N.Đurđević, n.d. str.404

³⁴ Imajući u vidu izložene ustavne odredbe potpuno neverovatno deluje tumačenje pojedinih autora da pošto su tradicionalne crkve ili verske zajednice stekle pravni subjektivitet na osnovu zakona, svoj pravni subjektivitet mogu da izgube samo izmenama Zakona o crkvama i verskim zajednicama – N.Đurđević, n.d.str.407. Doduše, isti autor stoji na stanovištu da u navedenoj ustavnoj odredbi nije upotrebljena reč „crkva“ iz čega bi moglo da se zaključi da Ustavni sud ne može da zabrani rad verskoj organizaciji koja u svom nazivu ima reč „crkva“, što dovodi u pitanje osnovni princip ravnopravnosti crkava i verskih zajednica. Sa druge strane, ima mišljenja da je u pitanju samo terminološka nedoslednost budući da verskim zajednicama pripadaju i neke sa statusom tradicionalnih, a crkvama i Hrišćanska adventistička koja nema status tradicionalne – D.Novaković, Položaj verskih zajednica u novom Ustavu Srbije, www.kczr.co.yu/okrugli%stolovi/manjine

netrpeljivost, ako pozivaju na nasilje ili rat, ako su namere, ciljevi, ili način sprovođenja verske pouke, misije, verskih obreda ili drugih aktivnosti, zanovani na nasilju ili upotrebi nasilnih sredstava, ako ugrožavaju život, zdravlje ili ostala prava i slobode pripadnika crkve ili drugih verskih zajednica, ili drugih osoba, kao i ako je crkva ili verska zajednica ustanovljena da isključivo obavlja lukrativne aktivnosti. U pravnim sistemima koji poznaju krivičnopravnu odgovornost pravnih lica, crkve i verske zajednice mogu da izgube pravni subjektivitet ukoliko pravosnažnom sudskom odlukom bude utvrđena njihova odgovornost za krivično delo i izrečena kazna prestanka postojanja pravnog lica, kao što to propisuje član 20. st.1. t.2. Zakona o verskoj slobodi.

Posebno pitanje u vezi sa gubitkom pravnog subjektiviteta crkava i verskih zajednica odnosi se na ovlašćenje organa nadležnog za vođenje registra da crkvu ili versku zajednicu izbriše iz registra. Nesumnjivo je da svaka promena pravnog subjektiviteta treba da bude praćena odgovarajućim promenama u registru, ali je posebno pitanje da li nadležni organ, osim konstatovanja da je došlo do gubitka pravnog subjektiviteta na osnovu samog zakona, ili na osnovu odluke suda, može da crkvu ili versku zajednicu izbriše iz registra iz još nekih razloga? Slovenački Zakon o verskoj slobodi predviđa da će nadležni organ izbrisati crkvu ili versku zajednicu iz registra, osim u navedenim slučajevima, i u slučaju da sama crkva ili verska zajednica donese odluku o prestanku postojanja, ili ukoliko ustanovi da su podaci sadržani u zahtevu za upis u registar lažni. Zakon o crkvama i verskim zajednicama Republike Srbije predviđa da Ministarstvo donosi rešenje o brisanju iz Registra ako crkva, verska zajednica ili verska organizacija podnese takav zahtev, ako nastupe razlozi zbog kojih se odbija upis u Registar³⁵ i ako je pravosnažnom sudskom presudom ustanovljeno da verska organizacija ostvaruje ciljeve drugačije od onih radi kojih je osnovana.

Zaključak

Ustavno regulisanje institucionalne dimenzije slobode veroispovesti u zemljama bivše Jugoslavije počiva na izričitom normiranju da se sloboda veroispovesti uživa u zajednici sa drugima, ili na proklamovanju da je javno i privatno ispoljavanje vere slobodno. U svim ustavnim sistemima, crkve i verske zajednice posebna su ustavna kategorija.

³⁵ Pojedini autori stoje na stanovištu da je prestanak pravnog subjektiviteta neke registrovane verske organizacije u potpunosti u rukama Ministarstva vera i da razdvajanje postupka oduzimanja pravnog subjektiviteta od zabrane rada verske organizacije može u praksi da dovede do ozbiljnih neželjenih posledica – N-Đurđević, n.d.str.408,409. Čini se ipak da je takvo tumačenje netačno jer je značaj zabrane rada, zbog osnova i organa koji ga sprovodi, neuporedivo veći od postupka oduzimanja pravnog subjektiviteta brisanjem iz registra koji sprovodi Ministarstvo vera i teško se može i zamisliti situacija da odluka nadležnog upravnog organa ne bude u skladu sa odlukom Ustavnog suda. Uostalom, u upravnom postupku postoje vanredna pravna sredstva koja se mogu koristiti ukoliko prethodno donesena odluka Ministarstva vera nije u skladu sa odlukom Ustavnog suda.

Zakonsko regulisanje slobode veroispovesti u zemljama bivše Jugoslavije, po svom predmetu, pre svega je usmereno na institucionalnu dimenziju slobode veroispovesti. U mnogim državama, zbog specifičnosti pojedinih crkava i verskih zajednica, ali i načela odvojenosti crkve i države i respektovanja pravnog subjektiviteta crkava i verskih zajednica, zaključeni su posebni sporazumi između države i crkava i verskih zajednica koji ne samo da predstavljaju poseban način priznavanja pravnog subjektiviteta, već imaju i svoj javnopravni značaj jer regulišu pojedina pitanja od značaja za sardnju države i crkava i verskih zajednica.

Zakonsko regulisanje institucionalne dimenzije slobode veroispovesti počiva na shvatanju da su crkve i verske zajednice subjekti korporativne verske slobode i iziskuje da se odredi pravni pojam crkve i verske zajednice. Određivanje pojma crkve i verske zajednice polazi od shvatanja crkve i verske zajednice kao posebne vrste udruženja, odnosno organizacije. Reč je o udruženjima, odnosno organizacijama *vernika, lica sa istovetnim verskim uverenjima*. Posebno zakonsko uređivanje problematike pravnog subjektiviteta crkava i verskih zajednica u zemljama bivše Jugoslavije, ukoliko sadrži pravno određenje crkve ili verske zajednice, osim na pravne elemente u koje se svrstava organizacija uređena autonomnim aktima, upućuje i na verske elemente u pojmu crkve i verske zajednice. Drugim rečima, jasno je da je pravni identitet crkve ili verske zajednice u zemljama bivše Jugoslavije, između ostalog, određen i njenim verskim identitetom u koji zakoni uvrštavaju versko učenje, bogosluženje i druge verske obrede, kao i ispovedanje vere

Sticanje pravnog subjektiviteta crkava i verskih zajednica prema zakonodavstvu većine bivših jugoslovenskih republika vrši se u posebnom upravnom postupku upisom u odgovarajući registar. Međutim, imajući u vidu da su pojedine crkve i verske zajednice svojstvo pravnog lica istorijski imale ne samo pre stupanja na snagu odgovarajućeg zakona, već i pre nastanka svih posebnih država bivše Jugoslavije, jasno je da je u zakonodavstvima učinjeno razlikovanje u pogledu osnova sticanja pravnog subjektiviteta i da su u pojedinim državama kontinuitet delovanja i poseban status tradicionalnih crkava i verskih zajednica priznati pojedinim crkvama i verskim zajednicama samim zakonima, tako da je njihov upis u odgovarajući registar deklarativne pravne prirode, za razliku od upisa novostvorenih crkava i verskih zajednica koji je konstitutivne pravne prirode. Štaviše, u pojedinim državama pravni identitet crkava i verskih zajednica stiče se tek posle određenog vremenskog perioda u kojem udruženje deluje na verskoj osnovi čineći zajednicu vernika.

Zakonodavstva bivših jugoslovenskih republika pravnom subjektivitetu crkava i verskih zajednica priznaju poseban karakter. On se ogleda u izričitom propisivanju posebne uloge koju crkve i verske zajednice imaju u društvu, kao i u pravu crkava i verskih zajednica da autonomnim aktima određuju koje će ustanove i organizacione jedinice u njihovom okviru imati svojstvo pravnog lica, čime zapravo civilni zakonodavac u svemu prihvata kao svoje sve zakone crkava i verskih zajednica u onom delu u kojem regulišu pitanje svojih unutrašnjih pravnih lica.³⁶ U tom smislu je i zaštita šire shvaćenog identiteta crkava i verskih zajednica jer sloboda udruživanja vernika, sveštenika i verskih službenika koja ima verski prizvuk nije apsolutna, već je na

³⁶ T.Vukšić,n.d. str.101

različite načine, odredbama autonomnog prava ili izričitim zakonskim uslovljavanjima, povezana za crkvene autoritete.

Na osnovu svega izloženog, jasno je da zakonodavstva bivših jugoslovenskih republika uvažavaju poseban karakter pravnog subjektiviteta crkava i verskih zajednica. Takav subjektivitet očigledno je u funkciji održavanja saradnje koja u javnom domenu postoji između države i crkava i verskih zajednica i koju ustavno proklamovanje načela odvojenosti države od crkava i verskih zajednica ne isključuje.

Vladimir Đurić, Ph.D

research associate, Institute of International Politics and Economics Beograd

FREEDOM OF RELIGION AND THE LEGAL PERSONALITY OF CHURCHES AND RELIGIOUS COMMUNITIES IN THE FORMER YUGOSLAV COUNTRIES

Summary

Freedom of religion is not only individual right, but also freedom that is enjoyed in community with others. In this paper the author analyses the institutional or corporate dimension of freedom of religion, its constitutional and statutory regulation in the former Yugoslavia countries. In all constitutional systems, churches and religious communities are separate from the state. Legal regulation of the institutional dimension of freedom of religion is based on the notion that churches and religious communities are subjects of corporate religious freedom. Their legal identity is determined, inter alia, by their religious identity. The acquisition of legal personality of churches and religious communities is carried out through their registration in specific administrative procedure, but the continuity of action of some churches and religious communities and the special status of traditional churches and religious communities are recognized by the law in several countries. Legislations of the former Yugoslav republics recognize the special character of legal personality of churches and religious communities. That special character is in function of maintaining the cooperation between state and churches and religious communities which exists in the public domain and which is not excluded by the constitutional principle of separation of state from the churches and religious communities.

Key words: freedom of religion, Constitution, church, religious community, legal personality.