

ПЕТНАЕСТ ГОДИНА ОД ДОНОШЕЊА ЗАКОНА О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА: СТАРИ ИЗАЗОВИ И НОВЕ ПЕРСПЕКТИВЕ ДРЖАВНО - ЦРКВЕНОГ ПРАВА

Сажетак

*Поводом петнаест година од доношења Закона о црквама и верским заједницама, аутор анализира старе изазове и нове перспективе државно-црквеног права Србије. Стари изазови и нове перспективе државно-црквеног права односе се на питања аутономије цркава и верских заједница, њихове регистрације и активности. Закључак је да Закон о црквама и верским заједницама има карактеристике како *lex generalis*-а тако и *lex specialis*-а.*

Кључне речи: Закон о црквама и верским заједницама, државно-црквено право, аутономија цркава и верских заједница, регистрација, активности

1. УВОД

Народна скупштина Републике Србије усвојила је Закон о црквама и верским заједницама¹ на својој седници 20. априла 2006. Закон је ступио на снагу 5. маја 2006. Разлог за доношење ЗЦВЗ садржан је у чињеници да у правном поретку Републике Србије, почевши од 1993. до доношења ЗЦВЗ, није било општег правног акта који је регулисао правни положај цркава и верских заједница и односе између државе и цркве. Године 1993. престало је важење некадашњег Закона о правном положају верских заједница СР Србије из 1977, односно он је стављен ван снаге. Тим Законом било је предвиђено да су грађани који оснивају верску заједницу дужни да општинском органу управе надлежном за унутрашње послове поднесу пријаву о оснивању у року од 30 дана. Сличан систем предвиђао је и Закон о правном положају верских заједница који је у некадашњој Југославији донесен 1953. на савезном нивоу. Карактеристика оба закона који су донесени током социјалистичког периода била је да нису вођени централни регистри пријављених верских организација. Иначе, правни положај верских заједница уопште није био регулисан у периоду од 1945.-1953. Стављањем ван снаге 1993. Закона из 1977. није био решен прелазни правни режим, тако да су се држава и цркве и верске заједнице, до доношења ЗЦВЗ 2006, у правном поретку сусретале са низом нерешених односа и отворених питања. Изван правне регулативе остала су значајна питања: од питања правног положаја цркава и верских заједница, статуса њихове имовине, начина финансирања,

* Виши научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд, v.djuric@iup.rs

¹ Закон о црквама и верским заједницама – ЗЦВЗ, *Сл.гласник РС*, бр.36/2006

права свештеника, питања верског образовања, до питања оснивања и регистрација верских организација. Доношењем ЗЦВЗ на свеобухватан начин уређен је правни положај цркава и верских заједница у правном поретку Републике Србије, као и односи између државе и цркава и верских заједница.

ЗЦВЗ донесен је за време важења Устава Републике Србије од 1990. Будући да је нови Устав Србије усвојен у новембру 2006. Уставним законом за спровођење Устава² опредељен је рок у коме је са новим Уставом требало ускладити законе донесене за време важења претходног Устава. ЗЦВЗ није међан из чега се може извести закључак да је Народна скупштина стала на становиште да је усклађен са Уставом од 2006. Ипак, ЗЦВЗ упућиване су примедбе у току усвајања и након ступања на снагу. Део политичке и културне јавности упућивао је Закону две основне опште примедбе из којих су проистекле многе посебне и појединачне – прва примедба проблематизовала је и оспоравала Законом установљени однос између државе и цркве, а друга је констатовала да Закон није праведан према свим црквама и верским заједницама, те да недовољно штити и афирмише индивидуалне верске слободе.³ Након ступања на снагу Закона, Уставном суду Републике Србије упућено је неколико дописа којима се захтевала оцена уставности Закона, као и оцена усаглашености Закона са Европском конвенцијом за заштиту људских права. У својој Одлуци,⁴ Уставни суд је заузео ставове о низу значајних питања правног положаја цркава и верских заједница и државно-црквеног права Србије на која ће се на одговарајућим местима у овом раду упутити.

Будући да ЗЦВЗ почива и нормативно разрађује основне постулате државно-црквеног права Србије, а реч је о правном положају цркава и верских заједница који почива на Уставом опредељеном односу између државе и цркава и верских заједница (аутономија, регистрација, имовина и финансирање) и правном уређивању њихове делатности (богослужбене, образовне и културне), може се истаћи да све до сада изречене критике на рачун Закона и (зло)употребе различитих правних аргумената могу бити настављене, али и да се, управо у дискурсу њиховог разматрања и одбијања могу открити нове перспективе државно-црквеног права Србије. Пођимо редом.

2. ИЗАЗОВИ И ПЕРСПЕКТИВЕ ДРЖАВНО-ЦРКВЕНОГ ПРАВА У ПОГЛЕДУ ОДНОСА ИЗМЕЂУ ДРЖАВЕ И ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

2.1. Аутономија цркава и верских заједница

ЗЦВЗ уређује аутономију цркава и верских заједница. Чл. 6 ЗЦВЗ прописано је да су цркве и верске заједнице независне од државе и једнаке пред законом,

² *Сл. гласник РС*, бр.98/2006

³ М. Радуловић, *Црква и држава у светлу Закона о црквама и верским заједницама*, Поговор издању Закона о црквама и верским заједницама, Београд 2006. стр. 48

⁴ *Уз-455/2011 – „Сл. гласник РС“ 23/2013* О значају и утицају те Одлуке на правни положај цркава и верских заједница више у В.Ђурић, *Правни положај цркава и верских заједница у Републици Србији у светлу Одлуке Уставног суда, Црквене судије* бр. 11/2014, 437-453

да су слободне и аутономне у одређивању свог верског идентитета, да имају право да самостално уређују и спроводе свој поредак и организацију и да самостално обављају своје унутрашње и јавне послове. У склопу регулисања аутономије црква и верских заједница, посебно је уређено питање примене њихових аутономних прописа. Држава, према ЗЦВЗ, не може да омета примену аутономних прописа црква и верских заједница, али треба да пружа одговарајућу помоћ за извршење правоснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи црква и верских заједница, на њихов захтев, а у складу са законом.

Таква се решења ЗЦВЗ ослањају и на уставне одредбе. Наиме, у члану 44. Устава, након става 1. који прописује да су цркве и верске заједнице равноправне и одвојене од државе, следи ст. 2. који, не само да утире пут одговору на питање о карактеру одвојености црква и верских заједница од државе, већ и утврђује оквир њихове аутономије. У том ставу понавља се да су цркве и верске заједнице равноправне и додаје се да су оне слободне да самостално уређују своју унутрашњу организацију, верске послове, да јавно врше верске обреде, да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају, у складу са законом. Управо је та слобода да се, у складу са законом, самостално уређује унутрашња организација, верски послови, да се јавно врше верски обреди, оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да се њима управља, мера и садржај одвојености црква и верских заједница од државе, али и уставно утемељење њихове аутономије. Другим речима, цркве и верске заједнице су одвојене од државе зато што су слободне, односно аутономне, да у складу са законом самостално уређују поједина питања и врше одређене, Уставом одређене, активности. Дакле, на основу таквог схватања изложене уставне одредбе, може да се дође до закључка да одвојеност о којој је реч у првом реду значи да постоје одређена питања у којима су надлежне цркве и верске заједнице и да држава не може да их регулише, или их регулише само оквирно. Разуме се да из тога следи и да постоје одређена питања, нарочито у јавноправној сфери у која цркве и верске заједнице не смеју да улазе. Штавише, судећи према појединим решењима садржаним у самом Уставу, одвојеност црква и верских заједница од државе кооперативног је карактера јер подразумева прожимање државног и аутономног права и сарадњу државе и црква и верских заједница на реализацији појединих државних циљева. У извесном смислу, није могуће ни замислити да нема сарадње између црква и верских заједница и државе, ако ни у чему другом, а онда управо у циљу остваривања слободе вероисповести, односно омогућавања црквама и верским заједницама да регулишу сопствено деловање и слободно управљају својим пословима. Устав изричито предвиђа право црква и верских заједница да оснивају извесне установе, укључујући и јавне службе, што, само по себи, подразумева јавна овлашћења.

Слично је у својој Одлуци о уставности ЗЦВЗ резонаовао и Уставни суд. Наиме, Суд је полазећи од одредбе чл. 11 и чл. 44 ст. 1 и 2 Устава „констатовао да наведене уставне одредбе, саме по себи, не значе систем потпуне сепарације цркве од државе, већ да нема државне цркве и да нема идентификације државе са посебном религијом или религијом уопште, те да су цркве и верске заједнице

слободне да самостално утврђују своју унутрашњу организацију и верске послове и да држава не сме да омета доношење и примену аутономних прописа и одлука.“

Полазећи од аутономије цркава и верских заједница и кооперативне одвојености између државе и цркава и верских заједница, Уставни суд није прихватио ставове да одредба чл. 7 ст. 2 ЗЦВЗ којом је предвиђена државна помоћ за извршавање правоснажних одлука и пресуда цркава и верских заједница није у складу са Уставом. Суд је стао на становиште да „систем кооперативне одвојености цркве од државе... не може да досеже дотле да одлуке црквених органа имају карактер извршних исправа, односно извршних наслова и да се могу извршавати на начин на који се у извршном, кривичном или управном поступку извршавају одлуке судова, односно других надлежних органа државне управе, односно ималаца јавних овлашћења, будући да би тада морао постојати неки посебан поступак уређен посебним законом, који би могла покренути црква или верска заједница и којим би била уређена процедура признавања и извршавања одлука надлежних органа аутономног црквеног права, а такав посебан поступак у позитивном праву Србије не постоји“. Међутим, Суд је, полазећи од става да „не постоји потпуна сепарација између цркве и државе“, ипак оценио да је „под одређеним условима, у оквиру уставних граница, и помоћ државе у извршењу „црквених“ одлука могућа, али наравно, не на уштрб и не на рачун довођења евентуално у питање остваривања Уставом зајемчених права...“. Изражавајући схватање према коме је пружање помоћи у извршавању одлука и пресуда цркава и верских заједница „изузетак по самом Закону“, Суд је нашао да државни орган „у сваком конкретном случају цени да ли ће пружити одговарајућу помоћ“, што „значи да има слободно поље процене да ли ће се ту умешати, или не, строго поштујући начело равноправности верских заједница, не понашајући се дискриминаторски, будући да би било какав изузетак у овом погледу био уставноправно неприхватљив“.

Изложено резоновање и тумачење Уставног суда завређује посебан коментар. Наиме, Суд је у својој одлуци, упућујући на слободно поље процене државног органа, пропустио да утврди на који начин би се у вршењу слободне процене онемогућило да се државни орган, у пружању одговарајуће помоћи, понаша селективно и нарушава равноправност цркава и верских заједница, уколико већ и сам Суд истиче да не постоји посебан, законом уређени поступак признавања и извршавања њихових одлука, као и на који начин обезбедити једнообразно поступање различитих државних органа. Свакако да је тачна констатација да је једно од обележја Закона о црквама и верским заједницама мешање домена државног и аутономног.⁵ Међутим, могло би се резонovati да такво мешање није израз пуког волунтаризма законодавца, већ, бар што се тиче аутономног и државног права, донекле има и своје уставно упориште. Наиме, чл. 142 ст. 2 Устава предвиђа да судови суде на основу Устава, закона и других општих аката, али према чл. 195 ст. 1 Устава, у подзаконске опште акте спадају и општи акти удружења грађана. Будући да по схватању Суда, цркве и верске заједнице „јесу облик удруживања,

⁵ М. Радловић, *Обнова српској државно-црквеној праву*, Београд, 2009, 103

али не и удружења грађана“, поставља се питање да ли се изложена одредба према којој судови суде и на основу подзаконских општих акта удружења, може односити и на опште акте цркава и верских заједница?

Обавеза пружања помоћи у извршавању одлука надлежних органа цркава и верских заједница, предвиђена ЗЦВЗ, није безусловна, али на основу Закона, а ни Одлуке Уставног суда, није недвосмислено јасно у чему се састоји услов за пружање такве помоћи. Међутим, пажљивије читање одговарајуће одредбе ЗЦВЗ може да води закључку да она изричито прописује један услов за такву помоћ - услов је садржан је у одређењу према коме се помоћ пружа за извршење правоснажних одлука и пресуда надлежних органа цркава и верских заједница. На који начин би одлуке и пресуде које издају надлежни органи цркава и верских заједница могле у правном поретку да стекну својство правоснажности релевантно за државне органе?

ЗЦВЗ не даје одговор на то питање, али би се системским тумачењем, на основу целокупног правног поретка, могло одгонетнути на који начин би црквене одлуке и пресуде можда могле да стекну својство правоснажности. Законом о удружењима чије се одредбе сходно примењују на цркве и верске заједнице у питањима која нису уређена ЗЦВЗ, предвиђено је да сваки члан удружења може покренути поступак пред надлежним основним судом за утврђивање ништавости општег акта удружења који је донет супротно статуту или другом општем акту удружења, односно за утврђивање ништавости појединачног акта удружења који је донет супротно закону, статуту или другом општем акту удружења, у року од петнаест дана од дана сазнања за акт, а најкасније у року од шест месеци од дана доношења акта. Поставља се питање да ли би, у светлу изложене одредбе чл. 20 ст. 1. Закона о удружењима, сваки припадник цркве или верске заједнице могао да пред надлежним судом покрене поступак за утврђивање ништавости општег и појединачног акта цркве или верске заједнице, што према члану 20 ст. 2 Закона о удружењима не би дирало у права стечена од стране трећих савесних лица. Разуме се да, уколико би одговор био позитиван, таква могућност не би била неограничена, већ да би се односила само на случајеве који нису искључиво обухваћени аутономијом цркава и верских заједница, односно да би се односила на случајеве када акти цркава и верских заједница превазилазе искључиви домен аутономног и залазе у питања која су од ширег друштвеног и државног значаја и када могу да имају правних последица и у друштвеним односима изван аутономног домена и то како због тога што чл. 7. ст. 1. ЗЦВЗ предвиђа да држава не може ометати *примену аутономних прописа* (дакле општих аката – прим. В. Ђ.) цркава и верских заједница тако и због тумачења о којем би се могло додатно дискутовати, а према коме би одлуке и пресуде које издају надлежни органи цркава и верских заједница (дакле појединачни акти – прим. В. Ђ.) у питањима ван аутономног делокруга својство правоснажности могле стећи било одбијањем суда да их поништи, било пропуштањем рока да се пред надлежним судом покрене поступак утврђивања њихове ништавости. *A contrario*, ако би случајеви били обухваћени аутономијом цркава и верских заједница, онда таква могућност не би постојала.⁶

⁶ О границама аутономије више у В. Ђурић, Хегемонија државног и аутономија црквеног права у СР Немачкој и Републици Србији, *Сирани правни живои* бр. 3/2013., 79-104

Све што је изложено има посебан значај за будуће изазове примене и тумачења ЗЦВЗ који, као што је истакнуто, истовремено представљају и извесне перспективе развоја државно-црквеног права Србије. Ево у чему се оне у контексту аутономије цркава и верских заједница могу састојати, нарочито имајући у виду да је Уставни суд у својој Одлуци о ЗЦВЗ стао на становиште да је помоћ државе у извршењу „црквених” одлука могућа, али *не на уштрб и не на рачун довођења евентуално у њих остваривања Уставом зајемчених права*.

Најпре, реч је о решавању евентуалног *сукоба између индивидуално и колективног аспекта слободе вероисповести на терену аутономије цркава и верских заједница*. Заиста се на основу изложених одредби ЗЦВЗ и предоченог тумачења може поставити питање какав је стратешко-правни оквир за решавање евентуалног питања да ли је дошло до кршења људских права свештеника и верских службеника извршавањем правоснажних одлука цркава и верских заједница. Таквим извршавањем аутономних одлука не би могло да дође до нарушавања људских права свештеника и верских службеника, јер се у пракси Европског суда за људска права сматра да је, у случају да дође до сукоба између појединачног и колективног аспекта члана 9. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, по правилу пожељно размотрити могућност може ли да превлада колективно, а не појединачно испољавање уверења, зато што је „црква организована верска заједница која се темељи на идентичним, или барем суштински сличним погледима“ те је стога сама „заштићена у свом праву на испољавање вере, организовање и обављање обреда, проповеди, обичаја и обреда и слободна је да поступа једнообразно и да наметне једнообразност у тим питањима“. Због тога се у пракси стоји на становишту да верски службеник нема право да испољава сопствена појединачна уверења на начин који је супротан стандардној пракси његове цркве.⁷ Изложено резонување би требало проширити и на остале случајеве евентуалног конфликта између индивидуалног и колективног аспекта слободе вероисповести до којег би дошло у домену аутономије цркава и верских заједница.

С претходно изложеним у тесној вези је и питање *остваривања и заштите других људских права у оквиру цркава и верских заједница као аутономних стурктура*. Заиста се може поставити питање да ли је и на који начин у постојећем нормативном оквиру државно-црквеног права Србије с аутономијом цркава и верских заједница спојиво уживање и остваривање других људских права и слобода – мањинских, језичких, слободе удруживања, права жена, итд. Да ли би се, примера ради, одвијање богослужења на једном језику који је предвиђен аутономним актима одређене цркве могло сматрати кршењем језичких права припадника националне мањине који су верници те цркве, или да ли би се поштовање интерних аутономних правила према којима достојанство чина свештеника или верског службеника могу носити само лица мушког пола могло сматрати дискриминацијом жена и следствено томе, пред државним органима, оспорити општи и појединачни акти цркава и верских заједница? Чини се да се у стварима које спадају у домен аутономије цркава и верских заједница, према постојећим решењима

⁷ Ц. Мурдок, *Слобода мисли, савести и вероисповести*, Водич за примену члана 9. Европске конвенције о људским правима, Београд, 2008. стр. 31, са позивом на *X v. the United Kingdom*, (1981) DR 22, 27

ЗЦВЗ, на изложена питања мора дати одричан одговор. Наиме, цркве и верске заједнице, у свом аутономном делокругу, нису оквир и структуре за остваривање људских и мањинских права.⁸ Другим речима, оне окупљају вернике, а верници, баш зато што имају одређена верска уверења, у оквиру цркава и верских заједница остварују своју слободу вероисповести, али не и остала људска права и слободе.⁹ Такав закључак потврђују и упоредни стандарди. Наиме, у упоредном праву се стоји на становишту да цркве и верске заједнице, све док делују по сили црквене власти коју им није доделила држава, нису везане основним правима. У том смислу, истиче се да унутар цркава и верских заједница не постоји основно право које би дозвољавало могућност порицања верске догме, без подвргавања мерама црквене дисциплине, да не постоји начело једнакости и равноправности жена у духовној служби, или интерно право које би омогућавало да се на црквеном положају може заступати властито мишљење, уколико оно није спојиво са учењем цркве или верске заједнице, а што, с друге стране, не онемогућава цркве и верске заједнице да својим правом утврде одговарајућа правила која би одговарала основним људским правима.¹⁰ Другим речима, не може се дозволити да брига за права појединаца буде искоришћена као полуга за позивање државне власти да интервенише у унутрашње процесе верске организације.¹¹

На аналоган начин би требало одговорити и на још једну дилему која може представљати будући изазов примене и тумачења ЗЦВЗ, а која такође представља и једну од перспектива развоја државно-црквеног права Србије. Реч је о евентуалном *сукобу између аутономије цркава и верских заједница и аутономије груписа (аутономних) структуре самих цркава и верских заједница*. Према чл. 37.ст.1. ЗЦВЗ, верске образовне установе имају *органizacionу и програмску аутономију*. Дакле, реч је само о организационој и програмској аутономији, *а не и о управљачкој, наставној, студентској и кадровској аутономији верских образовних установа*. Такав закључак подржава и језичко тумачење ст.2. истог члана ЗЦВЗ према коме црква и верска заједница, а не верска образовна установа, самостално утврђује наставни план и програм, уџбенике и приручнике, поставља и разрешава

⁸ О односу између религије и мањинских права више у В.Ђурић, *Religion and National Minorities in the Legal and Political System of the Republic of Serbia, Политиколошка религије* бр.1/2012, 133- 159

⁹ Занимљиво је уочити да се у старијој српској правној књижевности јасно истицало да је „изјављивање незадовољства државном суду против пресуде црквеног суда сасвим непотребно“, јер би „одузело сваку вредност постојећим црквеним канонима“. Да ли неко мишљење треба огласити за јеретичко, или изрећи суд о изопачењу црквеног богослужења, „све су то питања о којима само Црква може решавати“ (подв.В.Ђ.), а на „тај начин, црквено судска власт, по природи својој, мора бити неприкосновена за државну власт“ - Ч. Митровић, *О законодавним границама између цркве и државе*, Београд, 1928. стр. 21-22. Са друге стране, поједини домаћи аутори, потпуно погрешно, стоје на становишту да је такав приступ у супротности са уставним принципом да свако има право на судску (пред државним судом) заштиту својих права –видети Н.Ђурђевић, *Остваривање слободе вероисповести и правни положај цркава и верских заједница*, Београд, 2009, 327. Иако се позивају на чл.22.ст.1. Устава Републике Србије према коме свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајамчено Уставом, ипак је јасно да су такви ставови неисправни, јер та уставна одредба, у првом реду, обавезује јавне власти, односно државне органе и носиоце јавних овлашћења и упућује на судску заштиту људских и мањинских права гарантованих уставом која у оваквим случајевима не постоје. Наиме, не постоји, односно није нарушено право на слободу мисли и изражавања, уколико црква или верска заједница санкционише оспоравање верске догме од стране својих клирика.

¹⁰ A. V. Campenhausen, H. De Wall, *Staatskirchenrecht*, 2006., 322

¹¹ C.Durham, „The Right to Autonomy in Religious Affairs: A Comparative View“, in G.Robbers (ed.), *Church Autonomy: A Comparative Survey*, 2001,27

наставно и остало особље и врши надзор над радом верске образовне установе. Међутим, имајући у виду да према чл. 36.ст.1. ЗЦВЗ, црква и верска заједница може покренути поступак верификације, односно акредитације верске обратоне установе *ради укључивања у систем образовања, а у складу с њиховим о образовању*, може се поставити питање какав би обим аутономије таквих, верификованих односно акредитованих и на тај начин у систем образовања укључених, верских образовних установа могао да буде и који би вид аутономије у случају евентуалног конфликта требало да ужива већи степен заштите у правном поретку Србије – да ли аутономија цркава и верских заједница или њихових, а у систем образовања укључених, образовних установа?

Према чл. 37. ст.3. ЗЦВЗ, верске образовне установе укључене у систем образовања дужне су да поштују *услове и стандарде* који важе у систему образовања, у складу са прописима о образовању из чега би се можда могао извести закључак да би у случају евентуалног конфликта између аутономије таквих установа предвиђене прописима о образовању и аутономије цркава и верских заједница превагу требало да однесе аутономија установа. Ипак, језичко тумачење релевантних одредби ЗЦВЗ упућује на нешто другачији закључак. Наиме, ЗЦВЗ говори о *верским* образовним установама укљученим у систем образовања из чега следи да образовне установе које након поступка верификације односно акредитације бивају укључене у систем образовања не губе свој *верски карактер*, те да, следствено томе, ни цркве и верске заједнице које су њихови оснивачи, власници, управљачи или које их подржавају не би требало да буду лишене извесних институционалних механизма уписа на њихов рад чак и у оним сегментима који према прописима о образовању спадају у аутономију таквих образовних установа. Но, такав се закључак не темељи само на језичком тумачењу, већ се до њега може доћи и системским тумачењем. Наиме, у антидискриминационом праву сматра се да легитимни изузетак од начела забране дискриминације постоји у случају стављања у неповољан положај приликом обављања професионалних активности, односно заснивања радног односа у јавним или приватним организацијама чији се систем вредности заснива на верском учењу или уверењу, а које делују у складу са уставом и законом, ако тако захтева верско учење или уверење, а због природе тих активности или околности у којима се обављају, верско учење или уверење представља истински, законит и оправдан услов за обављање посла. Дакле, радноправни аспекти аутономије верских образовних установа, иако оне укључене у систем образовања, су ужи у односу на аутономију осталих образовних установа и подвргнути аутономији цркава и верских заједница које су њихови оснивачи, власници, управљачи или које их подржавају. Штавише, и програмски аспекти аутономије таквих установа, будући да оне, иако укључене у систем образовања, задржавају свој *верски карактер*, морају бити подређени аутономији цркава и верских заједница, ако ни због чега другог, а онда због тога што би одређене интервенције световних власти у циљу афирмације и заштите аутономије таквих установа у програмској сфери, по природи ствари, могле да представљају задирање у слободу и аутономију цркава и верских заједница да одреде свој верски идентитет, док би, с друге стране, захтевање од цркава и верских заједница да под претњом значајне одговорности унапред предвиде које ће

од њихових активности секуларни судови и други органи сматрати верским у циљу заштите аутономије њихових образовних установа, како је то у једној прилици истакао Врховни суд САД, имало „заstraшујуће ефекте“.¹²

На основу свега изложеног, јасно је да ЗЦВЗ нормативно постулира, те да би у случају евентуалних отворених питања и правних празнина могао да буде тумачен на начин да би у случајевима свих наведених конфликта, тест балансирања између различитих права и вредности требало да води претежнијем значају аутономије цркава и верских заједница. То је последица чињенице да су цркве и верске заједнице субјекти верске слободе који, по схватању ЕСЉП, традиционално постоје у виду аутономних структура, те је њихова аутономија, не само као историјска категорија која неретко претходи државности, већ као *изворна њравна категорија*, као *нешто што је инхерентно црквама и верским заједницама*, приоритетна и да би требало да ужива већи степен заштите.

2.2. Посиуиак реисцирације

ЗЦВЗ у чл. 18 ст.1 прописује да се за упис у Регистар цркава и верских заједница подноси пријава која садржи назив цркве или верске заједнице, адресу седишта цркве или верске заједнице и име, презиме и својство лица овлашћеног да представља и заступа цркву или верску заједницу. Према ставу 2. верске организације, осим традиционалних, за упис у Регистар подносе министарству захтев који садржи 1) одлуку о оснивању верске организације са именима, презименима, бројевима идентификационих докумената и потписима оснивача од најмање 0,001% пунолетних држављана Републике Србије који имају пребивалиште у Републици Србији према последњем званичном попису становништва или страних држављана са сталним боравком на територији Републике Србије, 2) статут или други документ верске организације који, између осталог, садржи опис организационе структуре, начин управљања и права и обавезе чланова, 3) приказ основа верског учења, верских обреда, верских циљева и основних активности верске организације, као и 4) податке о сталним изворима прихода верске организације. На основу изложених одредби ЗЦВЗ, јасно је да се у поступку регистрације прави разлика између традиционалних цркава и верских заједница, с једне, и осталих цркава, верских заједница и верских организација, с друге стране. ЗЦВЗ у чл. 10 одређује да су традиционалне цркве и верске заједнице све оне које у Србији имају вишевековни историјски континуитет и чији је правни субјективитет стечен на основу посебних закона, изричито их наводећи. Тим црквама и верским заједницама законодавац је чл. 11 – 15 признао континуитет са правним субјективитетом стеченим на основу посебних закона, углавном онима који су донесени за време Краљевине Југославије.

Имајући у виду да је традиционалним црквама и верским заједницама признат континуитет правног субјективитета, што заправо значи да им је правни субјективитет признат самим законом, због чега оне у поступку регистрације

¹² B. C. Hafen, Institutional Autonomy in Public, Private, and Church-Related Schools, *Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy*, Vol.3/1988,414

подносе само пријаву са основним подацима, стари и већ превазиђени изазов у примени и тумачењу ЗЦВЗ било је питање да ли такве разлике доводе до повреде начела једнакости и повреде права на једнаку законску заштиту, односно да ли чине дискриминацију.

Уставни суд је у својој Одлуци „констатовао да се традиционалне цркве и верске заједнице, са једне стране, и све остале верске организације, са друге стране, не налазе у формално аналогним ситуацијама када покушавају да се региструју“. До таквог закључка Суд је дошао на основу става да „разлика приликом регистрације традиционалних цркава и верских заједница, са једне стране, и свих осталих верских организација, са друге стране, према оспореним одредбама члана 18. ЗЦВЗ, постоји у погледу пружања доказа у поступку регистрације...“. Брижљиво анализирајући разлике у поступку регистрације, како између субјеката верске слободе и удружења грађана, тако и између самих верских организација, Уставни суд је полазећи од кључног елемента поступка регистрације, а реч је о доказивању да је једно удруживање људи по својој природи верско, стао на становиште да неједнак третман традиционалних и нетрадиционалних цркава и верских заједница не доводи, приликом регистрације, до неповољније позиције цркава и верских заједница које нису традиционалне. Суд је сматрао да се „и у односу на те цркве и верске заједнице постављају исти услови које морају испунити и традиционалне цркве и верске заједнице“, а да је „разлика ... само што су традиционалне цркве и верске заједнице тај услов испуниле у прошлости, због чега им је посебним законима и био признат правни статус.“.

Дакле, Суд је стао на становиште да разликовање између традиционалних цркава и верских заједница, са једне, и осталих цркава и верских заједница, односно верских организација, са друге стране, није дискриминаторно. Суд у својој Одлуци јасно „констатује да забрана дискриминације не значи да је свако правно разликовање међу појединцима и колективитетима недозвољено“, те да су „одређене разлике међу појединцима и групама људи легитимне, а понекад и нужне...“. Међутим, уколико је критеријум разликовања легитиман, јер се односи на подношење доказа да је реч о верској, а не о некој другој организацији, што је иначе услов који су према тумачењу ЗЦВЗ које је дао Уставни суд традиционалне цркве и верске заједнице испуниле у прошлости, утолико није јасно зашто Уставни суд није стао на становиште да су тај услов у прошлости испуниле и конфесионалне заједнице, односно зашто у одлуци није извео никакав закључак у погледу легитимности разликовања између традиционалних цркава и верских заједница и конфесионалних заједница. Наиме, у изложеној законској одредби чл. 18 ЗЦВЗ приметно је изостављање конфесионалних верских заједница, које се у чл. 16 одређује као све оне цркве и верске организације чији је правни статус био регулисан пријавом у складу са Законом о правном положају верских заједница из 1953. и Законом о правном положају верских заједница из 1977.

У објашњењу законских решења у погледу конфесионалних заједница, у домаћој теорији истакнут је став да конфесионалним заједницама законом није могао да буде враћен статус историјско-правних ентитета, заправо јавних зајед-

ница, пошто такав статус нису ни имале.¹³ Проблем међутим није статус конфесионалних заједница као историјско-правних ентитета, већ то што би уско језичко тумачење изложене одредбе чл. 18 ст. 2 Закона могло да води чудном закључку да би конфесионалне верске заједнице у Србији, да би се уписале у регистар и стекле својство правног лица, требало поново да донесу одлуку о оснивању која би могла да има последице по правни континуитет њиховог постојања, упркос томе што је њихов правни статус био регулисан законима који су важили за време социјалистичког периода.

Чини се ипак да то није прави смисао законских решења. Наиме, ЗЦВЗ у чл. 16 заиста користи прошло време када прописује да су конфесионалне заједнице цркве и верске организације чији је правни статус *био* регулисан одређеним законима, али се на основу те одредбе не може тумачити да се таквим организацијама одузима својство правног лица, већ само да су престали да важе прописи у складу са којима је њихов статус био регулисан. Отуда је јасно да се такође не може сматрати, али ни допустити, да такве заједнице, ако заиста постоје, правно изумру, остајући без институционалне могућности да свој правни субјективитет одрже *a fortiori* јер ЗЦВЗ у чл. 4 јасно прописује да су конфесионалне заједнице, уз традиционалне и друге верске организације, субјекти верске слободе. Управо се у том питању види нова перспектива развоја државно-црквеног права Србије. Наиме, изложена правна празнина би могла бити превазиђена аутентичним тумачењем ЗЦВЗ којим би се чл. 18. протумачио на начин да за верске организације које су биле пријављене према законима из 1953. и 1977. од чега су неке фактички престале да постоје, или су биле пријављене чак и у другим републикама, а због чињенице да по тим законима није постојао централни регистар цркава и верских заједница на нивоу савезне државе, постоји обавеза (пре)регистрације и подношења додатних докумената на основу којих би се несумњиво установио континуитет њиховог деловања и минимални број верника које окупљају, па тиме и признао континуитет њиховог правног субјективитета.

Имајући у виду да одредбе ЗЦВЗ којима је регулисан поступак регистрације заправо уређују *посебан управни поступак*, нову перспективу развоја државно-црквеног права Србије представља обавеза њиховог усклађивања са Законом о општем управном поступку који је усвојен 2016.¹⁴ Наиме, чланом 214.ЗУП-а предвиђено је да ће се посебни закони којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима ускладити са одредбама тог закона до 1. јуна 2018. (ст.1.), те да ће Влада образovati Координационо тело у року од 90 дана од дана ступања на снагу ЗУП-а ради процене усклађености посебних закона са одредбама овог закона (ст.2.). Таква процена, а ни усклађивање, колико је аутору овог текста познато, нису извршени, а, по природи ствари би њима требало приступити, јер ЗУП у чл. 3. предвиђа да се поједина питања управног поступка могу посебним законом уредити само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним тим законом и да се не смањује ниво заштите

¹³ Радуловић, 2009, 128.

¹⁴ Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Сл.гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење

права и правних интереса странака зајемчених тим законом. У том смислу, чини се неопходним да се преиспита потреба, али и могућност примене низа процесних института предвиђених ЗУП-ом на поступак регистрације цркава и верских заједница.

Напоследку, али не и најмање важно, стари изазов примене ЗЦВЗ који у перспективи може добити нову димензију оличен је у одредби чл. 19. према којој се у Регистар не може уписати верска организација чији назив садржи назив или део назива који изражава идентитет цркве, верске заједнице или верске организације која је већ уписана у Регистар или која је раније поднела захтев за упис. Иако је изложена одредба наилазила на критике да се њом брани тобожњи верски монопол појединих деноминација, њу је потребно сагледавати у општем правном захтеву заштите идентитета правних лица. Штавише, имајући у виду да су цркве и верске заједнице организације које окупљају вернике и које су основане и делују управо у циљу остваривања слободе вероисповести, несумњиво је тачно да је *верска* компонента пресудна у одређивању њиховог идентитета. Остављајући по страни сложено питање могућности и домашаја правно релевантног утврђивања појма религије,¹⁵ управо у контексту примене чл.19. ЗЦВЗ требало би се осврнути на питање слободе верског самоодређења као једног од сегмената слободе вероисповести, а које, како то из свега изложеног јасно следи, има велики значај у процесу регистрације цркава и верских заједница у Србији. Док се то питање у индивидуалном контексту не појављује као тешко решиво и у значајној мери правно релевантно, јер спада у домен онога што се означава појмом *forum internum*, тачније спада у оквир индивидуалне слободе сваког појединца да одреди у шта верује и да се о томе чак и не изјашњава, дотле у колективној димензији оно има велики правни значај. У тој димензији остваривања и заштите слободе вероисповести поставља се питање аутономног одређивање верског идентитета. У том смислу, посебан изазов би представљало тумачење према коме свако, укључујући и нерегистрованоу и неформалну групу, има право да одређује „властити верски идентитет“. Ипак, на основу релевантних одредби ЗЦВЗ, чини се да такво поимање верске слободе не може да буде прихватљиво. Наиме, према решењима садржаним у чл. 4. и 6. ЗЦВЗ, субјекти верске слободе су цркве, верске заједнице (укључујући и конфесионалне) и друге верске организације, а одређивање њиховог верског идентитета спада у домен њихове слободе и аутономије. Из таквих решења би следило да су субјекти колективне, заправо корпоративне димензије слободе вероисповести само цркве и верске заједнице и да оне, а не свака група, уживају слободу и аутономију у одређивању верског идентитета. Такво тумачење подржавају и упоредни стандарди. Наиме, Савезни уставни суд СР Немачке у једној од својих одлука јасно истиче да „једна заједница не може само из тврдње и саморазумевања претендовати да је верска заједница, и на основу тога оправдати позивање на зајемчену уставну слободу...“.¹⁶

¹⁵ Више о томе у В. Ђурић, Појам религије у праву, *Зборник радова „Религија, теологија, право“*, Београд-Будва 2015, 177-193

¹⁶ A. V. Campenhausen, H. De Wall, 116.

3. ИЗАЗОВИ И ПЕРСПЕКТИВЕ ДРЖАВНО-ЦРКВЕНОГ ПРАВА У ПОГЛЕДУ ДЕЛАТНОСТИ ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

ЗЦВЗ чл. 31. – 44. регулише делатност цркава и верских заједница која обухвата богослужбену, градитељску, добротворну, образовну, културну, научну, информативну и издавачку делатност. У низу одредби, ЗЦВЗ упућује да се поједини аспекти наведених делатности или њиховог одвијања остварују у *складу са законом*. Разуме се, реч је о законима којима се уређују поједине области друштвеног живота, али и о самом ЗЦВЗ који у појединим решењима одступа од таквих закона.

Но, упућивање да се поједини аспекти наведених делатности или њиховог одвијања остварују у складу са законом није једнообразно извршено. У појединим одредбама ЗЦВЗ предвиђа се да се неки аспекти наведених делатности могу вршити *само у складу са законом* (примера ради, цркве и верске заједнице могу градити стамбене зграде у складу са законом – чл.32.ст.2.), у појединима се прописује да се неки од аспеката наведених делатности остварују *самостално у складу са законом* (примера ради, цркве и верске заједнице могу самостално у складу са законом подизати храмове и друга здања за богослужбене потребе – чл.32.ст.1.), док се у појединим одредбама за одређена питања упућује *на примену Устава, закона и аутономној њрава* (примера ради, богослужбени простор и време су заштићени и неповредиви у складу са Уставом, законом и аутономним правом цркава и верских заједница – чл. 31.ст.3.).

У смислу изложеног чл. 31, будући да је богослужбена делатност од суштинске важности за цркве и верске заједнице, важно је указати да ЗЦВЗ у појединим одредбама којима је она регулисана упућује и на још један извор права. Наиме, према чл.31. ст.4.- 6. ЗЦВЗ, богослужење и верски обреди се могу обављати на захтев надлежног органа и у болницама, војним и полицијским објектима, заводима за извршење кривичних санкција и другим институцијама и објектима, а у школама, установама социјалне и дечје заштите само у пригодним приликама (ст.4.), при чему су надлежни органи тих институција дужни да у складу са могућностима обезбеде вршење богослужења и верских обреда на захтев чланова тих институција или на захтев корисника њихових услуга (ст.5.), а цркве и верске заједнице, у договору са надлежним органом институције, одређују начин и услове под којима ће удовољити захтевима да се у њој повремено, стално или пригодно обављају богослужење и верски обреди (ст.6.). Управо су *договори* које би цркве и верске заједнице требало да постигну с надлежним органима у погледу начина и услова под којима ће се удовољити захтевима за обављањем богослужења и верских обреда још један извор државно-црквеног права у Србији који може наметнути извесне изазове, али истовремено и омогућити нове перспективе развоја те правне гране у Србији.

Договори на које упућује ЗЦВЗ не могу бити протумачени другачије него као *уговори*, тачније *споразуми* које цркве и верске заједнице закључују с надлежним органима. У супротном, ако би реч било о договорима схваћеним у смислу *привремених аранжмана* закључених у *усменој форми* између представника

црква и верских заједница и службених лица у органима, онда се њима не би могли једнообразно регулисати нити обезбедити начин и услови под којима ће се обављати богослужбена делатност у наведеним институцијама, а начин и услови за остваривање слободе вероисповести морају бити равноправно постављени. Такво схватање намеће теоријске и пратичне изазове у погледу правне природе, а следствено томе и начина закључивања, места у хијерархији правног поретка, као и поступка у случају њиховог нарушавања.

Закон о Војсци Србије¹⁷ у чл.25. – 27. регулише верску службу. Она се у Војсци Србије организује ради остваривања слободе вероисповести (чл.25.), при чему је предвиђено да Влада уређује вршење верске службе у Војсци Србије (чл.26.), али и да се међусобни односи Министарства одбране и црква, односно верских заједница, у вези са вршењем верске службе у Војсци Србије, уређују *йосебним споразумима* (чл.27.). Остављајући по страни такође изазовна питања да ли се таквим регулисањем, нарочито одредбом према којој Влада уређује вршење верске службе у Војсци, ствара нормативни оквир за (не)дозвољено мешање световне власти у питања која спадају у аутономни делокруг црква и верских заједница, те да ли се подзаконским актом може регулисати начин остваривања слободе вероисповести, важно је истаћи да је управо Уредбом о вршењу верске службе у Војсци Србије¹⁸ предвиђено да се односи Министарства одбране и традиционалних црква и верских заједница у вези са вршењем верске службе у Војсци Србије уређују посебним споразумима, у складу са законом (чл.15.ст.1.) а да материја тих споразума обухвата принципе организовања и вршења верске службе; надлежности и организацију верске службе и статус војних свештеника, односно верских службеника; положај и права војних свештеника, односно верских службеника; формацијска места војних свештеника, односно верских службеника; делатности војних свештеника, односно верских службеника; специфичности вршења верске службе, планирање и вршење делатности војних свештеника, односно верских службеника; овлашћеног великодостојника и потребан број војних свештеника, односно верских службеника; пријем у професионалну војну службу, оцењивање рада и престанак службе војних свештеника, односно верских службеника; учешће војних свештеника, односно верских службеника у међународним активностима; права верника у Војсци Србије; примена начела позитивне дискриминације, као и обезбеђење материјалних услова и ангажовање локалних свештеника, односно верских службеника (чл.15.ст.2.).

Дакле, према Уредби, реч је о *йосебним споразумима* из чега следи да се закључују понаособ са сваком од традиционалних црква и верских заједница. Но, у правном поретку Србије, правна природа таквих споразума, према позитивноправним решењима, остаје нејасна. Наиме, иако би се они у ширем теоријском смислу могли окарактерисати као *ујравни ујовори*,¹⁹ ипак се према одредбама ЗУП-а не би могли одредити као такви, јер се у чл.22.ст.1.тог Закона управни

¹⁷ Закон о Војсци Србије - *Сл. гласник РС*, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - др. закон, 10/2015, 88/2015 - одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 - одлука УС

¹⁸ Уредба о вршењу верске службе у Војсци Србије – *Сл. гласник РС*, бр. 22/2011

¹⁹ О теоријским одређењима управног уговора – Д.Миленковић, *Ујравни ујовори*, Теорија, законодавство, пракса, Београд, 2014, 35-42

оговор одређује као двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мења или укида правни однос у *ујравној сивари* (подв.В.Ђ.), из чега следи да је реч о релацији једне јавноправне воље – воље органа, и воље странке у *иосиујуку* (подв.В.Ђ.).²⁰ Штавише, према Аутентичном тумачењу Народне скупштине, уговори који су закључени у складу с посебним законима, ако тим посебним законима нису предвиђени као управни уговори, не сматрају се управним уговорима у смислу ЗУП-а.²¹ Дакле, из изложеног следи да је још једна од перспектива државно-црквеног права Србије оличена у потреби да се одреди правна природа споразума. Но, перспектива је у изложеном контексту отворена и у погледу законске разраде одредбе ЗЦВЗ која упућује на *гоговор* с надлежним органима у случају других надлежних органа, будући да ни Законом о здравственој заштити,²² а ни Законом о полицији²³ није предвиђено закључивање споразума о вршењу верске службе.

4. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА – ПРАВНА ПРИРОДА И КАРАКТЕР ЗЦВЗ

Након петнаест година од доношења ЗЦВЗ јасно је да тај акт представља значајан искорак у уређивању начина остваривања слободе вероисповести и правног положаја цркава и верских заједница, али и да је донео низ теоријских изазова и дилема у вези с његовом применом у пракси које истовремено представљају и перспективе развоја државно-црквеног права као *иосебне иравне иране* у правном систему Србије. У основи, многе од тих дилема и перспектива везују се за питање самог правног карактера ЗЦВЗ, тачније за одређивање да ли је по среди закон чије одредбе имају карактер *lex specialis-a* или је реч о *lex generalis* - у. То се питање протеже безмало на све аспекте који су у вези с остваривањем слободе вероисповести и правним положајем цркава и верских заједница регулисани његовим одредбама – од односа између тих одредби и слободе удруживања и законског уређивања удружења па до питања односа између нормативног регулисања делатности цркава и верских заједница које је извршено одредбама ЗЦВЗ и системских закона којима су регулисане поједине области друштвеног живота. Разуме се да од одређивања правног карактера ЗЦВЗ зависи и начин његове примене сходно старом правилу према коме *lex specialis derogat legi generali*, али и схватања Уставног суда Србије који стоји на становишту да „*начело јединства иравној иорейка налаже да основни иринципи и иравни инстиуиуи иредвиђени законима којима се на системски начин уређује једна обласи друштвених односа буду иошиовани и у иосебним законима*“,²⁴ а што је у теоријским коментарима донекле с правом критиковано.²⁵

²⁰ З.Томић, *Коментар Закона о иишием иуравном иосиујуку*, Београд, 2019, 254

²¹ Аутентично тумачење Народне скупштине Републике Србије - *Сл. гласник РС*, бр.95/2018

²² Закон о здравственој заштити - *Сл. гласник РС*, бр. 25/2019

²³ Закон о полицији - *Сл. гласник РС*, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018

²⁴ IУз-17/2011

²⁵ В. Петров, С. Манојловић, *Уставна начела у пракси Уставног суда Србије*, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2014, 13.

У одговору на то питање, бар у сегменту односа између одредби ЗЦВЗ и слободе удруживања и законског уређивања удружења може нам помоћи и схватање самог Уставног суда које је садржано у Одлуци о ЗЦВЗ. Наиме, тај Суд је био мишљења „*да усџавни њоложај, њравна њприрода и каракџер верских заједница у најџирем смислу нису једнак и удружењу*“, те да „*„верско удружење“... јесџе удруживање ѡрађана, али није удружење ѡрађана*“. Из таквог тумачења би се могао извести и шири закључак. Наиме, могло би се резоновати да одредбе ЗЦВЗ у оном његовом делу којим се регулише слобода вероисповести и цркве и верске заједнице као субјекти те слободе, као и њихова аутономија и примена аутономног права, имају карактер системског закона чији основни принципи и институти морају бити поштовани у посебним законима, док су у делу који упућуе на примену закона, нарочито у контексту посебног управног поступка регистрације, положаја верских школа и дела делатности цркава и верских заједница *lex specialis*, те да као такве, уз поштовање основних принципа и института системских закона, предвиђају специфична и дозвољена одступања.

Vladimir Đurić

PhD in Law

Senior Research Fellow

Institute of Comparative Law

v.djuric@iup.rs

FIFTEEN YEARS SINCE THE ADOPTION OF THE LAW ON CHURCHES AND RELIGIOUS COMMUNITIES : OLD CHALLENGES AND NEW PERSPECTIVES OF STATE-CHURCH LAW

Summary

On the occasion of the 15th anniversary of the adoption of the Law on Churches and Religious Communities, the author analyses the old challenges and new perspectives of the Serbian state-church law. Old challenges and new perspectives of state-church law refer to the issues of autonomy of churches and religious communities, their registration and their activities. The conclusion is that the Law on Churches and Religious Communities has the characteristics of both the *lex generalis* and *lex specialis*.

Keywords: Law on Churches and Religious Communities, state-church law, autonomy of churches and religious communities, registration, activities