

ПРИЛОЗИ
ДРЖАВНО-ЦРКВЕНОМ ПРАВУ СРБИЈЕ -
ЗБОРНИК РАДОВА СА НАУЧНОГ СКУПА
ПОВОДОМ 15. ГОДИНА ОД ДОНОШЕЊА
ЗАКОНА О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ
ЗАЈЕДНИЦАМА



Институт за упоредно право

ПРИЛОЗИ
ДРЖАВНО-ЦРКВЕНОМ ПРАВУ СРБИЈЕ -
ЗБОРНИК РАДОВА СА НАУЧНОГ СКУПА
ПОВОДОМ 15. ГОДИНА ОД ДОНОШЕЊА
ЗАКОНА О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ
ЗАЈЕДНИЦАМА

Београд, 2022.

ИНСТИТУТ ЗА УПОРЕДНО ПРАВО

INSTITUTE OF COMPARATIVE LAW

ПРИЛОЗИ ДРЖАВНО-ЦРКВЕНОМ
ПРАВУ СРБИЈЕ

CONTRIBUTIONS TO THE STATE-CHURCH
LAW OF SERBIA

-Зборник радова са научног скупа
поводом 15 година
од доношења Закона о црквама и
верским заједницама-

- Proceedings of the scientific
conference on the occasion of 15 years
since the enactment of the Law on
Churches and Religious Communities -

Издавач:
Институт за упоредно право
Београд

Published by:
Institute of Comparative Law
Belgrade

За издавача:
проф. др Владимир Чоловић

For the Publisher:
Prof. Vladimir Čolović, PhD

Уредници:
проф. др Владимир Чоловић
проф. др Владимир Ђурић

Editors:
Prof. Vladimir Čolović, PhD
Prof. Vladimir Đurić, PhD

Рецензенти:
др Јован Ћирић
проф. др Дејан Миленковић
доц. др Далибор Ђукић

Reviewers:
Jovan Ćirić, PhD
Assoc. Prof. Dejan Milenković, PhD
Asst. Prof. Dalibor Đukić, PhD

Технички уредник:
Василије Марковић

Technical editor:
Vasilije Marković

Припрема за штампу:
ДОГМА

Prepress:
DOGMA

Штампа:
Три О д.о.о. Аранђеловац

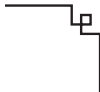
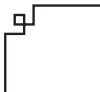
Printed by:
Tri O d.o.o. Aranđelovac

ISBN-978-86-80186-77-1



ISBN-978-86-80186-77-1

Тираж:
200

Copies:
200



Научни скуп
„Прилози државно-црквеном праву Србије“
одржан је са благословом Његове Светости,
Архиепископа пећког,
Митрополита београдско-карловачког
и Патријарха српског
Г. Г. Порфирија



САДРЖАЈ

УВОДНО СЛОВО	7
Александар Васиљевић УТИЦАЈ СЕКУЛАРИЗАЦИЈЕ И ЛАИЦИТЕТА НА РАЗВОЈ ДРЖАВНО-ЦРКВЕНОГ ПРАВА	9
Марко Вековић КРИТИКЕ ЗАКОНА О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА ИЗ УГЛА ПОЛИТИКОЛОГИЈЕ РЕЛИГИЈЕ	25
Зоран Деврња ПОСЛЕ ПЕТНАЕСТ ГОДИНА - О ЗАКОНУ О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	37
Владимир Ђурић ПЕТНАЕСТ ГОДИНА ОД ДОНОШЕЊА ЗАКОНА О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА: СТАРИ ИЗАЗОВИ И НОВЕ ПЕРСПЕКТИВЕ ДРЖАВНО - ЦРКВЕНОГ ПРАВА.....	47
Миша Ђурковић НАДОЛАЗЕЋИ ИЗАЗОВИ ЗА ВЕРСКА ПРАВА И МОГУЋНОСТ ОДБРАНЕ КРОЗ НАДОГРАДЊУ ДРЖАВНО-ЦРКВЕНОГ ПРАВА У СРБИЈИ	63
Симо М. Илић ДРЖАВНО ФИНАНСИРАЊЕ ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА У ОКВИРУ НАЧЕЛА ОДВОЈЕНОСТИ ДРЖАВЕ И ЦРКВЕ – ПРИМЕР РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	75
Миљан Лазовић НОВИ АНТИДИСКРИМИНАЦИОНИ ЗАКОН И ПИТАЊЕ ВЕРСКЕ СЛОБОДЕ	91
Василије Марковић О ЈАВНИМ ОВЛАШЋЕЊИМА ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА У СВЕТЛУ МИТРОВДАНСКОГ УСТАВА И ЗАКОНА О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА.....	101

Слободан Продић	
ИСПОВЕСТ У ЗАКОНУ О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА.....	121
Душан Ракитић	
ПОЈАМ ТРАДИЦИОНАЛНИХ ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА – ЈЕДАН ОД КЉУЧНИХ ИНСТИТУТА ТРАНЗИЦИЈЕ У СРБИЈИ	131
Александар Раковић	
МИНИСТАРСТВО ВЕРА, ЗАКОН О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА И СРБИ ИЗВАН СРБИЈЕ.....	141
Марко Ромић	
ПРИМЈЕНА ПОЈЕДИНИХ ПРОЦЕСНИХ ИНСТИТУТА ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ У ПОСТУПКУ РЕГИСТРАЦИЈЕ ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	151
Матија Стојановић	
ПОЛОЖАЈ СРПСКЕ ПРАВОСЛАВНЕ ЦРКВЕ УНУТАР ПОРЕДАКА СРБИЈЕ И ЦРНЕ ГОРЕ – УПОРЕДНО-ИСТОРИЈСКА АНАЛИЗА....	159
Ива Тошић, Јована Мисаиловић	
ПРАВА ИЗ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА СВЕШТЕНИХ И ВЕРСКИХ ЛИЦА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	173
Милутин Трнавац	
ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЦРКВЕ И ВЕРСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ	183
Јелена Теранић Перишић, Мирјана Глинтић, Александра Вишекруна	
УПОТРЕБА ОЗНАКА ГЕОГРАФСКОГ ПОРЕКЛА У ПРИВРЕДНОЈ ДЕЛАТНОСТИ ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА	197
Владимир Чоловић	
ОДРЕЂЕЊЕ ДРЖАВНЕ ПРИПАДНОСТИ ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА.....	213
Велибор Џомић	
ОТВОРЕНА ПИТАЊА ЗАКОНА О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА ОД 2006. ГОДИНЕ	227

УВОДНО СЛОВО

Међуоднос права и религије можда је најбоље описати речима једног страног аутора да религија даје праву свој дух и надахњује га приврженошћу ритуалу и правди, док право, са своје стране, даје религији своју структуру и охрабрује њену посвећеност поретку и организацији. Увиђајући значај који за правни поредак али и српско друштво у целини има питање односа религије и права, Институт за упоредно право из Београда наставља да издавањем научних зборника доприноси осветљавању различитих аспеката тог међуодноса и, последично, развоју државно-црквеног права као посебне правне дисциплине. Непосредна прилика овога пута био је значајан јубилеј – петнаест година од усвајања Закона о црквама и верским заједницама, поводом којег је у Манастиру Светог Николаја код Љубовије од 26. до 28. јуна 2021 године одржан научни скуп, чији се резултати, у виду чланака афирмисаних аутора у овој области, али и младих истраживача који се на почецима својих научних каријера занимају за теме односа државе и цркве, налазе међу корицама ове књиге.

Поменути јубилеј био је прилика да се још једном укаже на значај и новине које је у правном поретку Републике Србије донео Закон о црквама и верским заједницама, посебно у контексту изградње кооперативне одвојености у односима између државе и цркава и верских заједница, а у складу с европским тенденцијама. Истовремено, имајући у виду време које је протекло од усвајања Закона, као и чињеницу да ниједан законски текст није савршен, у Зборнику који се налази пред читаоцима своје место нашле су и одређене конструктивне критике и предлози како да, у оквиру даљег развијања кооперације државе и цркава и верских заједница, одређена законска решења буду побољшана. Такође, у Зборнику се налазе и радови који питању Закона о црквама и верским заједницама, али и ширем питању уређивања односа између државе и цркава и верских заједница у Републици Србији, приступају из упоредне, али и мултидисциплинарне, историјске и политиколошке перспективе, као и они који изнова и подробније осветљавају неке од основних појмова и класичних института садржаних у законском тексту. Напоследку, али никако најмање важно, у Зборнику „Прилози државно-црквеном праву Србије” налазе се и радови који дају одговоре на или пак актуелизују одређена питања која до сада, сасвим неоправдано, нису била у примарном фокусу српског државно-црквеног права, али сасвим сигурно представљају његове будуће изазове, како у области јавног, тако и у области приватног права. Њима се, поред иновативности државно-црквених тема, потврђује још једном научна интригантност, али и синтетички карактер ове правне дисциплине.

Полазећи од свега изложеног, сигурни смо да ће Зборник „Прилози државно-црквеном праву Србије”, осим унапређења ове правне дисциплине, дати допринос даљем развијању и институционализацији кооперативне одвојености државе и цркава и верских заједница у Републици Србији и помоћи им да у јавном дискурсу наставе да раде на унапређивању активне комуникације и сарадње.

Уредништво Зборника „Прилози државно-црквеном праву Србије”

УТИЦАЈ СЕКУЛАРИЗАЦИЈЕ И ЛАИЦИТЕТА НА РАЗВОЈ ДРЖАВНО-ЦРКВЕНОГ ПРАВА

Сажеџак

Процеси секуларизације и лаицизиације су феномени повезани са хришћанством још од Француске револуције. Од тада се у хришћанским друштвима бележи њихово стално напредовање и развој. Могу се на различите начине тумачити, а имају различите манифестације и последице. У овом раду аутор се бави манифестацијом која се односи на развој државно-црквеног права. Захваљујући развоју ове области права у Европи, а идеолошкој и политичкој смени у нашој земљи, обезбеђују се повољни услови за формирање ове правне дисциплине. Аутор наглашава фазе у развоју права које представљају први корак у одавању утицаја секуларизације и лаицизиације који се бележи након више од пола века. Доношење Закона о црквама и верским заједницама представља врхунац у одавању овог утицаја, али неочекивано ствара повод за неколико јавних расправа. У завршном делу разматрани су утицаји секуларизације и лаицизиације на примерима верске дискриминације, развоја државно-црквеног права и увођења верске наставае у државне школе.

Кључне речи: секуларизација, лаицизам, еклесијастичко право, закон о верској слободи, закон о црквама и верским заједницама, верска дискриминација, одвојеност уз сарадњу

1. УВОД

У свим религијама однос између државе и одређене верске заједнице која у тој држави преовлађује посебно је важан. Од најранијих периода хришћанства однос између државе и цркве захтевао је правно регулисање. Поставља се питање због чега је неопходно регулисати њихов однос, ако је држава посвећена материјалним, а црква нематеријалним циљевима? Реч је о две најважније институције које су идентитет народа. Оне обезбеђују друштвену стабилност и сигурност, а однос између њих треба да буде сараднички.¹ Кроз историју овај однос се мењао. У западној Европи он је пролазио кроз потпуно неслагање државних владара и црквених великодостојника, доводио је до потпуног раскола па чак и ратова. У периоду Византијског царства влада добро позната симфонија, односно сагласје

* Аутор је студент друге године докторских академских студија на Правном факултету Универзитета у Београду. Е-mail: aco.vasiljevic96@gmail.com.

¹ Н. Ђурђевић, *Остваривање слободе вероисповести и правни положај цркава и верских заједница у Републици Србији*, Заштитник грађана- Службени гласник, Београд 2008.,17.

између државе и цркве. Поједини византијски цареви су били веома добри познаваоци и поштоваоци хришћанске вере. У науци се ове околности дефинишу терминима цезаропапизам и папоцезаризам. Цезаропапизам представља превагу световне власти над духовном и он је заступљен у Византијском односу државе и цркве, док папоцезаризам представља превагу духовне власти над световном,² и заступљен је у римокатоличкој цркви.

Међутим, ове крајности не обезбеђују здрав однос ових установа. Сигурно је да држава и црква морају бити у сагласју али да свака од њих поседује власт само унутар сопственог идентитета и да се не меша са идентитетом друге институције. Кроз историју има много промена по питању овог односа, међутим, једна од најважнијих је она коју је проузроковала француска револуција а дефинише се терминима „секуларизације“ и „лаицишеџа“. Услед појаве ова два феномена нужна је правна регулатива која ће њихово продирање у црквено-државне односе спречити. Једино је одговарајући правни систем био способан да обезбеди уравнотежен, сараднички однос између ове две установе.

2. СЕКУЛАРИЗАЦИЈА

Секуларизација је појам који је настао у средњем веку, води порекло од латинске речи *saeculum* што у преводу значи век.³ У буквалном преводу се односи на нешто што је вековно, оновременско, световно, нерелигијско. Првобитно значење овог термина односило се на одузимање црквене имовине од стране световне власти, односно уопштено претварање нечега црквеног у световно. Два одлучујућа корака у обликовању овог појма су Вестфалски мировни преговори (1648.), који су означили завршетак верских ратова и уредили питање црквених добара, и одузимање и заплена црквених добара за време Француске револуције и у Наполеоново доба.⁴ Овај термин је подразумевао одузимање онога што је црквено, прво као што видимо црквене имовине, а касније ће се пребацити на њен идентитет и постати антирелигијски термин. Залаже се за одвајање државе од цркве али и на доминацији науке и филозофије у односу на религију. У 20. веку овај израз се користио да означи напредовање у кидану односа између средњовековних животних простора и црквене средњовековне културе.⁵ Са овог гледишта секуларизација представља процес ослобађања савременог света од застарелог хришћанства и цркве, уз заборављање прилога које је хришћанство дало обликовању тог истог савременог света.

Секуларизација представља опадање утицаја цркве, смањивање улоге религије у животу појединца и удаљавање државе и цркве. У најекстремнијем облику представља потпуно удаљавање религије од јавног живота. Није тешко закључити да су друштва са хришћанским наслеђем широм света данас изразито

² С. Аврамовић, *Прилози насљанку државно-црквеној праву у Србији*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2007., 7.

³ *Ibid.*

⁴ R. Gibellini, *La teologia del XX secolo*, прев. Дарко Грден и Јосиф Крпељевић, Кршћанска садашњост, Загреб 1999., 121.

⁵ *Ibid.*

секуларизована.⁶ Ова тврдња важи и у српском друштву. Највећи проблем овог процеса налази се у чињеници да научници увек предвиђају његово ширење и продубљивање. Веома је мали број оптимиста који верују да ће овај утицај коначно почети да опада.

Секуларизација или посветовњачење је појам који у социологији религије има различита значења. У најчешћем световном значењу, њиме се изражава противност успостављању државне религије или фаворизовању једне наспрам других религија.⁷ Секуларизација се развија на два начина, први који потенцира на одвајању вере од друштва и друштвеног живота и тежњи да она буде само приватна ствар појединца. Овај облик је далеко присутнији и лакше се развија чак и у друштвима у којима доминирају верујући. Други начин се односи на потпуно негирање вере и свега што је верско, уз став да она нема шта да тражи у сфери јавнога а најмање да се меша у јавне послове. Овај екстремнији облик директно утиче на скрнављење сакралних вредности, традиције и културе једног народа, што у друштвима која већински чине верујући изазива негативне реакције.

3. ЛАИЦИТЕТ

Лаицитет (лаицизам) настаје од грчке речи *Лаос* – народ, односно сложене из истог корена, *Лаикос*, што значи бити непосвећен, неук, световњак, световно лице. Енглеска реч која има исто значење је *Layman*. Лаицизам је појам ужег значења у односу на секуларизацију.⁸ Лаицизам у најбуквалнијем смислу означава удаљавање световног од духовног. То је заправо заузимање неутралног става државе према верским заједницама без обзира на последице које се том приликом дешавају. Наглашавамо разлику између лаичности државе, лаика и лаицизма. Лаичност је чинилац који одупире и помаже развоју демократије. Лаичка држава свима јемчи иста права и исте могућности, без навијања ни за кога, али ипак води рачуна о осетљивости и традицији које су одувек саставни део историје једне земље.⁹ Бити лаик значи прихватити и поштовати различитост другог, признајући сваком право на одбрану и развој властитих идеја као и верских уверења, а све то кроз живот по закону.¹⁰ Најбољи пример регулисања односа између државе и цркве по принципу лаицитета имамо у Конкордату из 1801. године који је донео Наполеон Бонапарта. Конкордат садржи 77 чланова, регулише много важних питања из односа државе и цркве. Конкордатом се истиче да је католичка религија преовлађујућа у Француској али да нема статус званичне државне религије.¹¹ Закон о одвајању државе и цркве од 9. децембра 1905. године, који је заменио Конкордат је веома добар пример лаицитета у Француској. Овај закон у једном правилу каже да држава не признаје, не повлашћује и

⁶ З.Кретић, „Актуелни црквени Устав и процес секуларизације“, *Гласник права* 211.5/2009, 45.

⁷ Н. Ђурђевић, 51.

⁸ С. Аврамовић, 8.

⁹ Н. Ђурђевић, 52.

¹⁰ Наведено је значење речи лаик у правном смислу. У теолошком смислу ова реч има потпуно другачије значење;

¹¹ С. Аврамовић, 8.

не издржава било коју религију, што се односи и на католичку, најдоминантнију религију Француске државе.

Добар пример секуларизације и лаицитета могли смо видети у комунистичко–социјалистичким земљама у којима је религија посматрана као опијум за народ и сматрана је највећим противником комунистичко-социјалистичке револуције. На правном плану ово је био однос одвојености две најважније институције једног народа. У односу на државу црква је била изолована, али веома чест случај је био да се она индиректно меша и утиче на одлуке које црква доноси. Из овог односа једноставно је закључити да простора за стварање посебне правне регулативе за овај однос није било. Закони који су се бавили односом државе и цркве углавном су проистицали из одредби међународних докумената, која су овај однос регулисала на потпуно другачији начин од онога како то предање и традиција налажу. Постоји један важан феномен који истиче професор Крстић а који се односи на секуларизацију.¹² Он каже да нису само историјске и политичке околности те које доприносе неразвијању државно црквеног односа, већ долази до закључка да начела на којима почива савремени, секуларизовани свет продиру у цркву и постају и црквена начела.¹³ То значи да постоји много већи утицај друштва, политике, уопштено читавог света на цркву од утицаја каквог она треба да има на тај исти свет. У прилог овоме говори анализа црквене општине у Српској Патријаршији, објављене у часопису Светосавље од стране Сергија Троицког. Овде се наглашава невероватан утицај који *лаици*¹⁴ имају у устројству Српске Православне Цркве. Утицај је изражен до те мере да су црквене општине у једном тренутку постале скупштине и једино место где су могли да се искажу политички ставови и циљеви Срба. Председници црквених општина су по владајућем Уставу увек били лаици те су веома лако потпадали под утицај других угледних људи, док је улога клира под таквим околностима слабила. Ово је веома важна полазна тачка за оно што ће се догодити после Другог светског рата, а то је масовно одузимање црквене имовине али и оно што је можда још горе то је тотално слабљење улоге и утицаја који црква има у друштвеном животу једног народа.

4. ДРЖАВНО - ЦРКВЕНО ПРАВО

Наша земља је после Другог светског рата припадала комунистичкој идеологији, што је директно утицало на развој, односно одсуство развоја државно-црквеног права. Погрешна идеологија је одличан пример секуларизације и

¹² Др. Зоран Крстић, професор богословског факултета у Београду, истиче да се секуларизација може манифестовати разне начине, који углавном произлазе из спољних утицаја и који су увек негативни по Цркву и њену мисију. Међутим, на основу сопствених истраживања, Крстић је дошао до закључка да секуларизација није увек манифест спољних утицаја на црквени живот (као што теорија наглашава), већ да је овом утицају допринела ангажованост нестручних људи из ове области, који би веома брзо једну организовану црквену општину и посвећеност народа искористили у политичке сврхе. На овај начин се стварају подвојености унутар заједнице и представљају основу за развој и допринос секуларизације.

¹³ З. Крстић, 48.

¹⁴ Лаик – λαϊκος, ова реч се преводи као неук, непосвећен. У теологији овај термин означава особу која се тек упознаје са црквеним животом; Види више код еп. Н. Милаш, *Православно – црквено право*, Истина- Издавачка установа Епархије Далматинске, Шибеник 2004., 267.

лаицитета. Секуларизација не подразумева само рушење односа између државе и цркве, већ подразумева и недозвољавање да се тај однос уопште оствари. Из овог разлога се у нашој земљи много каснило са развијањем посебне гране права која ће овај однос регулисати. Након престанка комунистичко-социјалистичке идеологије, црква је препознала тренутак за изградњу сопственог права, које ће њене интересе у односу на државу ставити под заштиту, а са друге стране бити гарант да секуларизација и лаицитет не могу поново на исти начин негативно утицати на њу. Упркос многим историјским околностима који су утицали на развој ове гране права и терминолошким проблемима са којим су се његови осниватељи сусрели државно-црквено право у Србији се развило као грана јавног права.

У савременом свету, постоји правна дисциплина која се искључиво бави односом ове две институције. Тај однос је веома специфичан. Он има различите видове а условљен је обележјима и карактером друштвене и државне заједнице у конкретним историјским условима.¹⁵ Ти услови од најранијих времена захтевају правно уређење. Правним прописима које доносе органи власти, држава уређује свој однос према цркви. За њега је задужена посебна грана права, а то је државно-црквено право. У многим европским државама ова грана права је веома развијена. На пример у Италији постоји *diritto ecclesiastico*, у Француској *droit civil ecclesiastique*, у Немачкој ова грана права се назива *Staatskirchenrecht*.¹⁶ Код нас услед неиздефинисаног односа између државе и цркве ова грана права до скоро практично није постојала. Када су се створили услови да за њено обнављање, један од проблема била је терминологија. У упоредном праву других европских земаља видимо грчко порекло речи Црква – *Εκκλησία*, па би се ова грана права називала еклисијастичко право. Будући да овај термин није тако лако ушао у свакодневни речник како правника тако других следећа асоцијација која би овај проблем олакшала налази се у терминима црквено или канонско право. Проблем се налази и у непознавању разлике између црквеног и канонског права, те с правом верује да је враћање Црквеног права на Правни факултет у Београду омогућило млађим генерацијама правника да се детаљније упознају са предметом ове гране права. Овакав подухват иде у прилог повећања црквеног утицаја, као и повећања улоге религије у животу појединца и на крају доводи до зближавања државе и цркве. Све ово наведено представља супротност ономе што је дефиниција секуларизације, што значи да имамо добар пример колико развој државно-црквеног права доприноси опадању утицаја секуларизације и лаицитета. Државно-црквено право обухвата све оне норме које су донете од стране државе, а које регулишу правни положај цркве и верских заједница и њихов однос према држави.¹⁷ Под државно-црквеним правом не подразумева се само однос државе према цркви, већ оно подразумева и однос државе према свим верским заједницама које у нашој држави постоје. Овде се мисли и на исламску заједницу, као и на јеврејску заједницу, али такође се односи и на све оне религијске групе са одређеним погледом на свет које су познатије под називима мале верске заједнице.¹⁸ Овом граном права,

¹⁵ М. Пајванчић, „Устав о слободи вероисповести“, *Политичка мисао* Вол. 27, бр. 2, Загреб 1990., 161.

¹⁶ С. Аврамовић, 97.

¹⁷ *Ibid.*, 11.

¹⁸ Мале верске заједнице су верске организације које не припадају групи традиционалних цркава и верских заједница а могу се наћи у групи конфесионалних верских заједница. То су оне заједнице које немају вишевековни

држава заправо регулише и уређује односе првенствено унутар доминантне црквене заједнице, али регулише и односе свих других религијских заједница кроз које грађани испољавају своје верско уверење. Управо се у овоме налази највећа тешкоћа развоја државно-црквеног права, зато што није само довољно ускладити потребе државе и цркве и те потребе правно регулисати, већ се пажња у великој мери мора посветити друштвеној хармонији, унапређењу друштвених односа у различитим верским заједницама као и међусобно поштовање тих заједница. А са друге стране државно-црквено право мора испунити све услове из међународних докумената о основним људским правима.¹⁹ Све потешкоће и проблеми који отежавају развој односа између државе и цркве подразумевају одређени, блажи облик секуларизације.

Историјске, политичке околности и празнина у развоју државно-црквеног права додатно су отежавали формирање ове правне дисциплине. После 2000. године, историјске околности се мењају и јавља се потреба за доношењем новог закона о верској слободи, поготово се проблеми јављају код регулисања увођења верске наставе у државним школама. Највећа тешкоћа при развоју ове гране права налазила се у празнини која постоји између закона који се припрема и претходног закона који се бави овим питањима. То је закон из 1977. године²⁰ који је стављен ван снаге 1993. године. Ово нам говори до ког интензитета је проблем секуларизације и лаицитета био развијен у црквено-државном праву у том периоду. Пуних дванаест година наша земља је била без правне регулативе која се односи на цркве и верске заједнице. Држава у том периоду због низа историјских и политичких околности није имала потребу да се овим проблемом детаљније бави, а са друге стране црква је била немоћна да било шта промени. Тек након обезбеђивања мира и смене политичке власти у нашој земљи формирали су се повољни услови да се ова у потпуности неразвијена грана права покрене.

4.1. Развој државно- црквеног права

Србија је након готово полувековног комунистичког периода, у коме је религија по марксистичкој матрици схватана као опијум за народ, а слобода вероисповести повремено а некад и у потпуности угушена политиком агресивног атеизма, успела да се отргне од таквих утицаја у којима се о развоју и напредовању државно-црквених односа није могло ни помишљати. Устав Србије од 1990. године афирмисао је слободу вероисповести, а световни карактер државе је полазио од уставне одредбе која је предвидела да су верске заједнице одвојене од државе и слободне у вршењу верских послова и верских обреда. Све до 2000. године под снажним утицајем комунистичког наслеђа, Србију обележава доследно спровођење начела световности, али и несметано остваривање слободе

историјски континуитет, а чији је правни субјективитет остварен тек након њихове регистрације и уписа у Регистар. ЗЦВЗ детаљно дефинише поступак регистрације нове (мале верске заједнице). Види Закон о Црквама и верским заједницама, *Службени гласник РС* бр. 36/06, чл. 17 – 25)

¹⁹ Овде се мисли на Универзалну декларацију о људским правима из (1948.), Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода из (1950. и 1970.) и Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966.)

²⁰ Закон се налази у Службеном гласнику РС под бројем: 44/77.

вероисповести. Међутим, од 2000. услед различитих фактора, Србију је захватио процес деприватизације религије.²¹

Развој државно-црквеног права прошао је кроз две фазе. Прва фаза трајала је у периоду од 2001. – 2002. године. У овој фази долази до припреме Предлога закона о верској слободи. До припреме Предлога закона дошло се релативно брзо, међутим доношење овог закона од стране Министарства вера Владе Републике Србије и Министарства вера СР Југославије, одвијало се много спорије.²² Ову фазу је додатно компликовала чињеница да не постоји адекватан претходни закон који би послужио као темељ за израду новог. Да би дошли до Предлога овог закона морали су се испунити сви међународни стандарди и доктрине, а најтежи посао био је ускладити секуларну државну и религијску структуру друштва. Група која је радила на његовој изради, непрестано је одржавала контакте са стручњацима ове теме у свету. Након мукотрпног рада да се до Нацрта закона дође, уследило је његово представљање на више међународних конференција али и представљање свим члановима традиционалних верских заједница у нашој земљи.²³ Након мањих примедби од стране појединих верских заједница дошло је до формирања Предлога закона о верским слободама. У овој фази постоји још један феномен који се односи на то да концепција Предлога закона буде општег карактера, а да ће се зависно од потреба и комплексности појединих области касније отварати посебна поглавља која се на њих детаљније дефинисати. Разлог за један овакав мудар потез радне групе за састав Предлога лежи у томе да услед утицаја секуларизације и потпуне неактивности ове области у јавном праву, неопходно је било бити уопштен и опрезан зато што долази до сусрета са облашћу која је потпуно страна нашем поднебљу. Са једним опрезом и бојажљивошћу овај Предлог је објављен у многим зборницима, претежно страним, како би се међусобним дијалогом проверила донета решења и преправила уколико има потребе за то. Због више чудних околности до његовог усвајања у Скупштини није дошло, али је својим највећим делом послужио као основа за Закон који ће ступити на снагу 2006. године.

Друга фаза трајала је од 2004. – 2006. године. У овој фази користио се Предлог закона о верским слободама који није ступио на снагу 2002. године, посебно када је реч о остваривању верске слободе, односно регистрацији цркава и верских заједница. У овој фази узети у обзир сви ранији закони и подзаконски акти који се тичу ове области, од којих многи датирају и пре Другог светског рата. У израду овог предлога укључено је и европско законодавство али и сви нови закони које су у међувремену донеле државе у транзицији. Међутим, као што је претходно речено да је Предлог био општег карактера, сада у другој фази било је неопходно да се поједина питања детаљније размотре, поготово када је реч о

²¹ Д. Симовић, В. Петров, „Начело световности и слобода вероисповести – деприватизација религије у Републици Србији“, у: *Слобода, безбеднос, право на приватнос*, (ур. Олга Јовић-Прлаиновић), Београд 2017., 71.

²² Предлог закона о верској слободи потврдила је Савезна влада СР Југославије, 4. априла 2002. године. Он је после дугог чекања и компликација усвојен у Већу република Савезне скупштине Југославије 13. новембра 2002. године. Међутим, због недовољног броја посланика овај Предлог није изгласан, а процес је морао бити поновљен. Предлог је поново усвојен од стране Савезне владе, али није стављен на изјашњавање, зато што је седница била изненадно прекинута и више никада није настављана.

²³ Види више код С. Аврамовић, *Прилози настанку државно-црквеног права у Србији*, 16–18.

правима свештеника, градитељству, верској образовној делатности.²⁴ Најважнија новина овог закона је померање акцента са индивидуалних ка корпоративним тј. колективним верским правима и слободама.²⁵ Наглашавамо да индивидуална питања нису изостављена већ су у претходном периоду дефинисана посебним законима који се већ примењују, због тога није било потребе за њиховим поновним разматрањем. Овде мислимо на верску наставу у државним школама чије се одредбе налазе у Закону о изменама и допунама Закона о основној школи („Службени гласник РС“, 2002. година).

Постоји још неколико примера где није било потребе за њиховим бављењем у другој фази, јер су у ранијем периоду донети и прихваћени подзаконски акти који их регулишу, а та питања се већ увелико примењују. Поред верске наставе у државним школама то су и право на духовну помоћ у државним установама као што су болнице, затвори и војска, затим реституција имовине црква и верских заједница, право црква и верских заједница на приступ медијима, пореске олакшице за ове заједнице као и враћање Православног богословског факултета у састав Универзитета у Београду као и право на приговор савести и цивилно служење војног рока.²⁶ Овде су изложени примери десекуларизације у државно-црквеном праву. Од Другог светског рада секуларизација и лаицизам су присутни у државно-црквеном правном систему, односно боље речено потиснули су ову грану права. Тек након 2002. године, видимо велике кораке у његовом поновном обнављању. Да је постигнут позитиван резултат и у првој фази његовог оснивања указује претходно поглавље које је најбољи, и тада можда и први пример десекуларизације ове гране права.

5. ЗАКОН О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА

Однос државе и цркве, уређен у Уставу Србије у члану 11 заснован је на моделу одвојености државе од цркве. Међутим, наш Устав, за разлику од Устава Шпаније или Албаније,²⁷ не уређује садржину тих односа, већ само у грубим цртама представља њихову формалну страну. Норме су у том смислу само један путоказ будућим законима, што можемо видети и код Закона о црквама и верским заједницама (у наставку ЗЦВЗ). Након његовог доношења покренуте су многобројне дискусије, а епилог се десио тек неколико година касније пред Уставним судом Србије када је целокупан Закон у целости оцењен као уставан.²⁸ У Србији је усвојен модел кооперативне одвојености државе и цркве, који не подразумева строго одвајање у свим сферама световног и духовног, већ њихову сарадњу, у случајевима допуштеним законом, што би се условно могло назвати и као *одвојеност уз сарадњу*. Ово је потврђено становиштем Уставног суда у поступку контроле уставности

²⁴ Верска образовна делатност, односно увођење верске наставе у државне школе, ће након доношења Закона о црквама и верским заједницама бити тешко прихватљива и много оспоравана тачка овог закона.

²⁵ С. Аврамовић, 16.

²⁶ *Ibid.*, 17.

²⁷ В. Петров, В. Микић, „Начело лаицитета у савременој уставности“, у: *Религија, њолиџика, право*, (ур. Јован Ђирић, Велибор Џомић и Мирољуб Јевтић), Београд-Будва 2015., 638.

²⁸ Ђ. Степић, „Методи попуњавања правне празнине: Однос државе и цркве у Закону о црквама и верским заједницама“, *Весник правне историје*, 1/2019, 341.

ЗЦВЗ, где је исти проглашен уставним, а уместо доследне сепарације државе и цркве, прихваћен је и потврђен модел кооперативне сарадње на пољима потврђеним Законом.

Закон о црквама и верским заједницама Народна скупштина Републике Србије усвојила је 20. априла 2006. године, он је и данас на снази.²⁹ Преднацрт закона који је припремало Министарство вера Владе Републике Србије упућен је на јавну расправу 2004. године. У овој расправи поред великог броја верских заједница учествовале су и међународне организације за заштиту људских права, Венецијанска и Хелсиншка комисија и велики број невладиних организација. После обраде примедби и утврђивања Нацрта закона у коме су поред министра вера проф. др. Милана Радуловића учествовали и угледни професори Богословског и Правног факултета у Београду, Влада Републике Србије је утврдила Предлог закона, а Народна скупштина је усвојила ЗЦВЗ. И поред честих приговора на рачун овог закона, из ове перспективе бављења црквено-државним правом овај Закон је велика прекретница у државно-црквеним односима и најбољи пример десекуларизације и делаичитета у нашој земљи. Будући да 13. година није постојао, а да се више од педесет година није развијао, сматрамо га изразито вредним пажње и поштовања.

Овим законом се уређује правни положај и делатност цркава и верских заједница и други аспекти слободе изражавања вероисповести. Овим законом испуњена је правна празнина која је настала 1993. године,³⁰ тада је низ закона међу којима је и Закон о правном положају верских заједница,³¹ стављен ван снаге. ЗЦВЗ је уредио правни положај субјеката верских слобода и њихов однос са државом: правни положај цркава и верских заједница, статус њихове аутономне регулативе, права верских службеника, поступак регистрације, стицање и заштиту имовине цркава и верских заједница као и услове за материјалну помоћ државе. Такође, законом се прецизирају богослужбене, образовне и културне делатности цркава и верских заједница.

6. ЗАБРАНА ВЕРСКЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ КАО ПРИМЕР НЕСЕКУЛАРИЗАЦИЈЕ

Дискриминација је неоправдано прављење разлика, посредно или непосредно, међу појединцима или групама, ускраћивањем права једнима или признавањем већих права другима, које када је реч о верској дискриминацији, има свој конкретан повод у нечијој религији: одређеном верском уверењу, припадању или неприпадању верској заједници, учествовању или неучествовању у богослужењу и верским обредима и коришћењу или некоришћењу верских слобода и права.³² Када је реч о забрани верске дискриминације она порекло има у међународном праву још од Вестфалског мировног уговора из 1648. године, а од Другог светског рата ова

²⁹ Закон је објављен у Службеном гласнику РС под бројем 36/06.

³⁰ Закон о престанку важења одређених закона и других прописа, *Службени гласник РС*, бр. 18/93.

³¹ *Службени гласник РС*, бр. 44/1977.

³² Т.Маринковић, „Прилог за јавну расправу о уставности Закона о црквама и верским заједницама“, *Анали Правног факултета* Вол 59, бр.1, 372.

забрана има своје место у најважнијим међународним документима о људским правима.³³ Устав наше земље из 2006. године садржи модерна решења о забрани верске дискриминације и верској равноправности. То посебно видимо у 21. члану који каже да свако има право на једнаку законску заштиту без дискриминације, док у наставку каже следеће: „*Забрањена је свака дискриминација, нейосредна или њосредна, њо било ком основу, а нарочитио... вероисповести...*“³⁴

Закон о црквама и верским заједницама јемчи право на слободу вероисповести и савести, садржајно је одређујући као слободу да се има или нема, задржи или промени вероисповест или верско уверење, односно као слободу исповедања вере у Бога, слободу да се појединачно или у заједници са другима, јавно или приватно испољава веровање или верско уверење.³⁵ ЗЦВЗ је по питању забране дискриминације верских заједницаје објективан, што можемо видети у поступку регистрације нових верских заједница. Иако постоји разлика приликом регистрације која се односи на „*традиционалне цркве и верске заједнице*“³⁶ и остале верске заједнице које се тек образују и једне и друге након регистрације уживају једнака права и обавезе. У прошлом законском поретку, који је већим делом подржавала држава, вера и остваривање верске слободе сматрани су искључиво за приватну ствар сваког грађанина. Ово гледиште пренето је и на закон из 2006. године. Овакав став доводи до тога да је утицај и присуство верских заједница у друштву и јавном животу неупоредиво већи, као што су веће и њихове обавезе према правном поретку и истом том друштву. Много се расправљало о разлици која постоји када је реч о регистрацији нових верских заједница, због ове разлике закон је оптужен као дискриминујући по друге верске заједнице. Међутим, када се на основу упоредно-правне анализе упозна право Аустрије, Белгије, Белорусије, Бугарске, Италије, Румуније, Русије, Француске, Чешке³⁷ по овом питању, јасно је да је наш закон усклађен са законима наведених држава, које би морамо признати било много теже осудити за верску дискриминацију. Проблеми су пренети и на назив новонастале верске заједнице, али постизањем коначног циља, њихове регистрације и добијања статуса верске заједнице их доводи у далеко повољнији положај него што је то био случај у ранијем периоду. Повољности се могу видети у односу државе према њима, у односу других заједница према њима и свим другим погодностима која им законом припадају. Из ових разлога је оправдано то што регистрација нове верске заједнице мора проћи кроз сложенији процес да би добила статус верске заједнице и нашла се на листи једнако третираних верских заједница.

³³ Повеља Уједињених нација (чл. 1, ст.3) и Универзална декларација о људским правима (чл. 2 и 18)

³⁴ Устав Републике Србије из 2006. године (члан 21, ст. 2).

³⁵ Б. Шијаковић, *Држава и црква у Србији данас*, Православни богословски факултет, Београд 2012., 395.

³⁶ Традиционалне цркве и верске заједнице таксативно су побројане у ЗЦВЗ и међу њима се налазе само оне цркве и верске заједнице које имају „вишевековни правни континуитет и чији је правни континуитет стечен на основу посебних закона пре 1945. године“. Према члану 10, ст. 1 и 2. ЗЦВЗ, то су Српска православна, Римокатоличка, Словачка евангелистичка, Реформатска хришћанска и Евангелистичка хришћанска црква као и две верске заједнице Јеврејска и Исламска; Након Другог светског рата за ове заједнице је регулисан правни положај и за сваку установљен статус правног лица *ex lege*.

³⁷ Види С. Аврамовић, 283- 285.

7. СМАЊИВАЊЕ УТИЦАЈА ЛАИЦИТЕТА УСЛЕД РАЗВОЈА ДРЖАВНО- ЦРКВЕНОГ ПРАВА

Навели смо да се под лаицитетом између осталог подразумева заузимање неповољног или у најбољем случају неутралног става државе према црквама и верским заједницама. Однос ове две институције прошао је кроз трновит пут пре него што је постао овакав какав данас јесте. Он се у комунистичким земљама углавном сводио на „контролу цркве од стране државе и евентуално повремено употребљавање и злоупотребавање цркве у политичке сврхе.“³⁸ То је био систем агресивног секуларизма и лаицитета у којима су верске слободе негиране а цркве прогањане.³⁹ Реч је о моделу који је оставио велике последице по зближавање државе и цркве, те последице створиле су бојажљивост и одбојност. Ова идеја доприноси вечној непријатељству и јазу који би остао непремостив. Међутим, развојем државно црквеног права ствари почињу убрзано да се мењају. Рађа се свест да се односи ове две институције морају уредити са много више детаља него што је то био случај у ранијем периоду.

Да бисмо се детаљније упознали са овим односом, наводимо три модела односа државе и цркве из упоредног европског права.⁴⁰ Први је принцип строге одвојености, други систем државне цркве и трећи принцип одвојености уз сарадњу.⁴¹ Професор Маринковић указује на постојање два става која дефинишу овај однос. То су став преплитања и став раставе.⁴² Принцип који заступа наша држава према важећем Уставу је принцип строге одвојености државе и цркве, што је сврстава у ранг секуларних земаља. Устави Србије од 1990- 2006. године опредељују се за овакав став. Међутим, принцип који данас дефинише овај однос у Европи а у пракси је и код нас заснован, то је принцип одвојености уз сарадњу. Овај однос је најобјективнији могући, из разлога што основа за сарадњу ове две институције има и превише. Принцип одвојености уз сарадњу почива на ставу сепарације верских заједница и државе, али подразумева и признавање многобројних заједничких задатака на којима држава и црква сарађују.⁴³ Ово је однос који је заступљен у највећем броју европских земаља, а послужио је као узор и инспирација ЗЦВЗ. Овим принципом се обезбеђује потпуно нов, модеран и савремен однос ове две институције. Овим компромисним решењем, постигнут је највећи успех у државно-црквеном односу у нашој земљи у претходних 60 година. Из перспективе црквене секуларизације и лаицитета, ово је добар пример слабљења њихових утицаја што је за развој и напредак државно-црквених односа од изузетног значаја.

До постизања овог компромиса није било тако лако доћи. Ово питање, заједно са питањем верске наставе у државним школама представља најоспораванији део ЗЦВЗ. У прилог овоме говори чињеница да је ово једно од питања које је у октобру 2010. године разматрано пред Уставним судом, уз оптужбе да је

³⁸ С. Аврамовић, 99.

³⁹ Т. Маринковић, 377.

⁴⁰ Види G. Robbers, *State and Church in the European Union*, Nomos, Baden-Baden 2005., 324- 326.

⁴¹ Н. Ђурђевић, 117.

⁴² Т. Маринковић, 377.

⁴³ *Ibid.*, 378.

због овог односа ЗЦВЗ неуставан.⁴⁴ Устав из 2006. године, својим највећим делом састављен по узору на Устав из 1993. године. Будући да је реч о потпуно новој и неразвијеној грани права, области коју је до 2000. године дефинисао само неуспех, а оптужба је усмерена на однос државе и цркве што је посебно поглавље ове целине. Управо из разлога што је реч о подврсти државно-црквеног права чији је развој у Европи и код нас далеко непознатији нашој широј јавности имали смо проблем ових размера. Реч је о новини у еклисијастичкој теорији и европској пракси, која се веома брзо прилагодила нашем државно-правном поретку и донела позитивне резултате. Свака држава прилагођава постојећа решења својим потребама и новим изазовима и приближава се или удаљује од онога што се до скоро могло сматрати владајућим моделом.⁴⁵ Није могуће реципирати било који модел односа државе и цркве јер су они сами у непрестаној трансформацији, међутим та трансформација води ка конвергенцији два система, система одвојености и система државне цркве, на чијој је средокраћи модел кооперације.⁴⁶ И поред свега одвојеност државе и цркве је уставно утемељење у нашој држави, ипак, све више почиње да сазрева свест да одвојеност ових установа не подразумева и избегавање било какве сарадње.

Примедбе се односе и на финансирање здравственог, пензијског и социјалног осигурања свештеника из буџета републике Србије, што наводно представља повреду дискриминације за друге верске заједнице.⁴⁷ Аргумент који даје одговор на овај проблем налази се у ЗЦВЗ и гласи: „ради унапређења верске слободе и сарадње са црквама и верским заједницама, у обостраном интересу, држава може да материјално помаже цркве и верске заједнице“⁴⁸ Затим се у следећем члану каже да: „средства за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање свештеника односно верских службеника, могу се обезбедити у буџету Републике Србије, у складу са законом“ (члан 29, ст. 3). Поред наведених облика материјалне помоћи, ЗЦВЗ допушта и увођење пореских олакшица за цркве и верске заједнице односно њихове донаторе.

8. СЕКУЛАРИЗАЦИЈА И ЛАИЦИТЕТ НА ПРИМЕРУ ВРАЋАЊА ВЕРСКЕ НАСТАВЕ У ДРЖАВНЕ ШКОЛЕ

Неутралност државе и цркве коју доноси ЗЦВЗ представља велики успех у односу две најважније институције у нашој земљи. Међутим, да жариште секуларизације постоји и поред многих промена са почетка новог века говори нам пример враћања верске наставе у државне школе у Србији. Одредбама закона о основама система образовања и васпитања, Закона о основној и средњој школи предвиђени су као алтернативни предмети верска настава и грађанско васпитање, у основној

⁴⁴ Види Т. Маринковић, 372 и даље.

⁴⁵ С. Аврамовић, „Поимање секуларности у Србији – Рефлексије са јавне расправе у Уставном суду“, *Анали Правног факултета* Вол. 59, бр. 2, 2011., 294.

⁴⁶ С. Аврамовић, (2007.), 108.

⁴⁷ Ова теза заснована је на чл. 21. Устава из 2006. године.

⁴⁸ Закон о црквама и верским заједницама, *Службени гласник РС* бр. 36/06, рубрум „Сарадња са црквама и верским заједницама“, чл. 28, ст. 2.

школи родитељ или старатељ а у средњој школи сам ученик има право и обавезу да одлучи о похађању верске наставе која је тад обавезан предмет за ученика у тој школској години.⁴⁹ У првој фази развоја државно-црквеног права видели смо да је питање враћања верске наставе у државне школе било дефинисано, што је значило да у другој фази није било потребе за његово поновно разматрање. У питању је подзаконски акт који је за време друге фазе већ увелико важио. Када је верска настава уведена у Србији, та законска решења су пред Уставним судом оспорена као неуставна, дискриминаторна, али је овај исти Суд 2003. године донео одлуку да не прихвати иницијативу и одбије предлоге за утврђивање неуставности и незаконитости поменутих правних прописа.⁵⁰ Међутим, појављују се ставови да се овим чином доводи у питање „забрана напуштања верског уверења“⁵¹ што би значило кршење 18. члана Међународног пакта о грађанским и политичким правима, које је донео Комитет за људска права УН 1993. године.

Принципи против увођења верске наставе у државне школе и аргументи против њих су:

Први принцип истиче да је Југославија била држава у којој верска настава није била позната и да би њено увођење значило директно наметање верског уверења. Ова околност и није посебно поуздана и похвална, зато што непостојање верске наставе или шире речено забрана вероисповедања у једној демократској држави, где се преко 95% становништва изјашњава као религиозно, значи одузимање једног од основних права, а то је право на слободу вере.

Други принцип се односи на статистику. Овде се мисли на то да постоји велики проценат становништва који се изјашњава као неправославан и увођење верске наставе било би директна провокација и наметање. До ове околности долази услед недовољно прецизног познавања статистике у вези са овим принципом. Аргумент који овај проблем решава је попис из 1991. године, где јасно видимо да се као православно-хришћански верници изјашњава 6.988.901 особа, или процентуално 80.01% становништва.⁵² Према попису становништва из 2002. године, 95% становништва осећа припадност некој од цркава и верских заједница.⁵³ Важно нагласити је да закон предвиђа увођење верске наставе не само за већинску религију, у овом случају православу, већ да и друге верске заједнице имају право на верску наставу из њихове религије.

Трећи принцип је неисправно поступање просветне политике. Аргументи који се овде истичу су расипање државних средстава, а да се та државна средства могу паметније искористити у исте сврхе. Овде не посвећујемо посебну пажњу зато што је реч о личном мишљењу и ставу а не о правним аргументима који би се могли детаљније разматрати.

Четврти принцип се односи на право родитеља да своје дете школује у складу са својим религиозним и филозофским уверењима.⁵⁴ У прилог овоме додаје се

⁴⁹ Б. Шијаковић, 400.

⁵⁰ С. Аврамовић, (2011.), 299.

⁵¹ С. Аврамовић, (2007.), 44.

⁵² Савезни завод за статистику, Београд 1993. године.

⁵³ Н. Ђурђевић, 6.

⁵⁴ С. Аврамовић, (2007.), 49.

да многи међународни акти о људским и грађанским правима, као и правима детета ово сведоче. Мисли се на 18. чл. ст. 4 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, који гласи: „Државе чланице овој пакта обавезују се да пошћују слободу родитеља, а у дајом случају законских стваришеља, да обезбеде својој деци оно верско и морално образовање које је у складу са њиховим сојственим убеђењима“. У прилог овоме истакнута је чињеница да у Европи свега четири државе немају обавезну верску наставу у државним школама.⁵⁵ Овде треба напоменути да би заиста чудна околност била да преосталих 47 земаља европског континента прави грешку по овом основу, тј. да не поштују неки од ових међународних аката. Решење овог принципа је слобода избора верске наставе у школама, и могућност да они које то не занима похађају наставу из другог предмета.

Последњи принцип се односи на право детета на слободу мишљења, савести и вероисповести, што се сматра угроженим увођењем верске наставе у школе. Овде се превасходно мисли на то да свако дете има право на слободу мишљења, савести и вероисповести независно чак и на своје родитеље. Закон јасно истиче да до 15. године родитељи одлучују да ли ће им дете похађати верску наставу а од 15., тј. од почетка средњошколског образовања деца самостално доносе одлуке. Одговор на овај принцип је да добро организована верска настава доприноси томе да дете одраста у складу са религиозним и филозофским уверењима родитеља.⁵⁶ Другим речима, верска настава коју организује држава у школама не представља угрожавање поменутих права родитеља и деце, него је то један од начина за њихово обезбеђивање.

9. ЗАКЉУЧАК

Француском револуцијом отпочиње ново поглавље на историјској сцени. Њега дефинише жеља за потпуно новим друштвеним и социјалним вредностима. Овом приликом религија је потиснута у приватну сферу људских осећања, док њено место заузимају савремене младе науке. На овај начин настају феномени секуларизације и лаицитета који веома брзо окупирају чак и она друштва у којима је овај утицај био незамислив. Међу овим државама нашла се и Србија. Секуларизација и лаицитет свој домен код нас достижу након Другог светског рата, а тај утицај почиње да опада тек почетком овог века. Повод за то је обнова државно-црквеног права. Појавом Закона о верским слободама и доношењем Закона о црквама и верским заједницама, Србија се изједначава са савременим европским земљама код којих је ова област већ увелико развијена. Враћање верске наставе у државне школе, право на духовну помоћ у државним установама, реституција имовине црква и верских заједница, право црква и верских заједница на приступ медијима, пореске олакшице за ове заједнице, враћање Православног богословског факултета у састав Универзитета у Београду, увођење Црквеног права на правним факултетима, само су неки од најистакнутијих примера десекуларизације и делаицитета

⁵⁵ Албанија, Македонија, Словенија и мањим делом Француска;

⁵⁶ С. Аврамовић, (2007.), 52.

након дужег времена. Овим делима започето је све оно што је Француском револуцијом прекинуто, започет је процес враћања религије у првобитни положај и место које јој истински припада. До тог повратка дели нас дуг пут. Први и најтежи кораци су направљени, на нама је да те старе кораке негујемо, а да тежимо неким новим, још јачим и стабилнијим.

Aleksandar Vasiljević
PhD Student at Faculty of Law
University of Belgrade
aco.vasiljevic96@gmail.com.

THE INFLUENCE OF SECULARIZATION AND LAICITY ON THE DEVELOPMENT OF STATE - CHURCH LAW

Summary

The processes of secularization and secularism have been phenomena associated with Christianity since the French Revolution. Since then, their constant progress and development has been recorded in Christian societies. They can be interpreted in different ways, and they have different manifestations and consequences. In this paper, the author deals with the manifestation related to the development of state - church law. Thanks to the development of this area of law in Europe, and the ideological and political change in our country, favorable conditions are provided for the formation of this legal discipline. The author emphasizes that the stages in the development of law represent the first step in the decline of the influence of secularization and secularism, which is recorded after more than half a century. The enactment of the Law on Churches and Religious Communities represents the culmination of the decline of this influence, but unexpectedly creates an occasion for several public debates. In the final part, the influences of secularization and secularism on the examples of religious discrimination, the development of state-church law and the introduction of religious instruction in public schools are discussed.

Key words: secularization, laicism, ecclesiastical law, law on religious freedom, law on churches and religious communities, religious discrimination, separation with cooperation;

КРИТИКЕ ЗАКОНА О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА ИЗ УГЛА ПОЛИТИКОЛОГИЈЕ РЕЛИГИЈЕ

Сажетак

Правна регулација односа цркве и државе представља стандард савременој друштва који регулише положај и однос цркава и верских заједница и њихов однос са државом. У складу са тим, односи цркве и државе (енг. Church-State relations) представљају једну од централних тема истраживања политикологије религије. Република Србија је 2006. године усвојила „Закон о црквама и верским заједницама“ чиме је попуњена законска рупа у овој области. Међутим, овај Закон је и даље тема разних дебата и критика у савременој Србији, па овај рад покушава да анализира недостишке и критике Закона из угла политикологије религије, а нарочито из угла односа религије и демократије. У раду се закључује да, иако је потреба за доношењем овог Закона разумљива, постоје неколике димензије истих које су разлози (не)ојправданих критика верских организација али и организација цивилној друштва.

Кључне речи: Закон о црквама и верским заједницама, Србија, религија, политика, демократија, критике

1. УВОД

За потребе једног истраживања¹ из 2013. године имао сам прилику да разговарам са Данетом Видовићем, пастором Хришћанске баптистичке цркве (ХБЦ) која се налази у Београду (општина Звездара). ХБЦ представља једну од најактивнијих протестантских цркава у Србији, која према њиховим проценама има неколико десетина хиљада припадника.² Међутим, оно што је посебно интересантно за овај рад јесте чињеница да ова верска заједница није званично регистрована у складу са „Законом о црквама и верским заједницама“.³ На моје питање зашто је то тако, пастор Видовић одговорио је: „Наша црква се није регистровала по најновијем Закону, јер смо ми већ регистровани по ранијем закону и имамо сва валидна документа од те регистрације. Нови Закон од нетрадиционалних цркава захтева, практично, одбацавање раније регистрације и поновно оснивање, уз

* Доцент на Факултету политичких наука Универзитета у Београду. Контакт имејл: marko.vekovic@fpn.bg.ac.rs

¹ Циљ истраживања био је прикупљање информације о малим верским заједницама у Србији за потребе писања уџбеника „Атлас малих верских заједница у Србији“. Планирано је било да се уџбеник користи на Факултету политичких наука Универзитета у Београду као допунска литература на курсу „Верске заједнице у Србији“.

² Погледати сајт ове заједнице на: <http://www.baptisti.rs/index.php/sr/>, приступљено 2. децембра 2021.

³ „Закон о црквама и верским заједницама“, *Службени гласник РС*, бр. 36/2006.

сакупљање 100 потписа. Као да нисмо ни постојали. То нећемо“. Са друге стране, Факултет политичких наука Универзитета у Београду имао је прилике дау летњем семестру школске 2014/15. године угости господина Мевлуда Дудића, муфтију Исламске заједнице у Србији.⁴ Након предавања о историји ислама на овим просторима, али и положају и улози Исламске заједнице у Србији, муфтија Дудић одговарао је на питања студената. Једно од најзанимљивијих питања било је у вези односа између две различите верске заједнице у Србији, али и чињенице за горепоменути Закон не признаје, односно занемарује, њихово постојање. Дудићев одговор био је веома интересантан. Рекао је, „Питајте Коштуницу и ове из Београда!“. Другим речима, Дудић је рекао да је ово питање у ствари чисто политичко, а не верско.

Ове две анегдоте у ствари на веома јасан начин представљају проблем истраживања овог рада. Очигледно је да је законодавац пропустио да одговори на све захтеве верских заједница и поготово на сложеност реалности односа различитих верских заједница у Србији. Ово је један од разлога зашто је Закон из 2006. био мета различитих критика, не само од стране верских организација него и од стране домаћих организација цивилног друштва, али и међународних тела. То значи да је питање Закона не само правно, већ и (наравно) верско, али пре свега –политичко питање. Зато је од велике важности организовање научних скупова као што је био и скуп „Прилози државно-црквеном праву“ од јуна 2021. године, на петнаестогодишњицу усвајања Закона о црквама и верским заједницама, у оквиру којег је и настао овај рад. С тим у вези, посебно је важно истаћи и чињеницу да је религија дуго времена била игнорисана у нашој стручној јавности. Иако се та чињеница уклапа у светске трендове односа друштвених, а пре свега политичких, наука према религији⁵ и даље је готово незамисливо да је религија у балканском контексту добила тако мало пажње у академској литератури. Тај феномен смо истраживали Ђогатовић и ја (2019) и закључили да су најбоље ранжирани часописи из области друштвених наука из Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине, у периоду од 1990. до 2018. године, објавили укупно 11,318 чланака. Од тог броја, само 726 чланака има бар неку везу са религијом (што је 6.41%), а већина од њих је објављена у једном часопису - *Политикологија религије* - и то 177.⁶ То је само још један од аргумената зашто је важно да се друштвене науке позабаве религијом.

У наредним редовима покушаћу да детаљније образложим критике горепоменутог српског Закона о црквама и верским заједницама из угла политикологије религије.⁷ Пре тога, понудићу један шири теоријски оквир за разумевање односа цркве, државе и политике, а на самом крају рада, понудићу закључке истраживања. У овом раду неће бити детаљније анализе Закона, као и друштвена клима у којој

⁴ „Предавање главног муфтије ИЗ у Србији Мевлуда Дудића на Факултету политичких наука у Београду“, доступно на: <https://www.politicsandreligionjournal.com/index.php/prj/predavanje-mevlud-dudic-fpn>, приступљено 2. децембра 2021.

⁵ Упореди: Steven Kettell, „Has Political Science Ignored Religion?“, *PS: Political Science and Politics*, Vol. 45, No. 1, 2012, pp. 93–100.

⁶ Све наведено према: Marko Veković & Veljko Đogatović, „Errando Discimus: Has Post-Yugoslav Political and Social Science Neglected Religion“, *Journal for the Scientific Study of Religion*, Vol. 58, No. 3, 2019, p. 760.

⁷ Погледати више о политикологији религије у: Miroљub Jevtić, „Political Science and Religion“, *Politics and Religion Journal*, 1-2007, 59-69.

је он усвојен, јер су то питања која су већ обрађена у ранијим радовима,⁸ а и тема су других прилога овог зборника.

2. ЦРКВА, ДРЖАВА И ПОЛИТИКА: ТЕОРИЈСКИ ОКВИР

Један од најутицајнијих часописа из области политикологије религије јесте и *Journal of Church and State*. Овај часопис на својој насловној страници наводи да објављује радове из области односа цркве и државе за које држи да је „најважније питање историје Запада“⁹. И то се заиста показује као тачно, јер од како је Христос изрекао ону чувену „Подајте дакле цару царско, а Богу Божије“¹⁰ (што се види као основа за касније одвајање државе од цркве у хришћанском свету), односи између Цркве и државе постају једно од најважнијих питања светске цивилизације. Зато је Џорџ Сабина у праву када тврди да, „није неразумно видети раст хришћанске цркве као одвојене институције која управља духовним питањима човечанства независно од државе као један од најреволуционарнијих догађаја у историји западне Европе, у односу на политику и политичку филозофију“.¹¹ Наравно, ово питање постаје још компликованије уколико погледамо упоредну политичку историју и искуство јеврејства, а нарочито ислама, са државом. Додатно, искуства источњачких религија и њиховог односа са државом су посебно важна и веома занимљива за истраживање. Заједно, сва ова искуства нам дају за право да тврдимо да су односи државе и цркве једно од најважнијих питања у области религије и политике. Погледајте само пример савремене Црне Горе и све ће вам бити јасно.

Оно што је посебно важно за истаћи јесте да институционални оквир односа државе и цркве представља један од кључних механизма за разумевање политичког понашања верских актера. Поново, савремена Црна Гора је одличан пример, тј. како је намеравана институционална промена односа између цркве и државе утицала на политичко понашање Српске православне цркве у Црној Гори. О односу институционалног односа цркве и државе и како он може утицати на политичко понашање верских актера пише Даниел Филпот, који тврди да су два кључна механизма за разумевање политичких активности верских актера политичка теологија (дакле, идеје) и диференцијација (институције).¹² Када је у питању диференцијација, Филпот ју дефинише као „степен међусобне аутономије између верских тела и државних власти у њиховој правној основи, тј. степена аутономије у којем сваки ентитет има прерогативе у односу на други када су у

⁸ Погледати, на пример, веома користан на Закон од стране тадашњег министра вера Радуловића у: Милан Радуловић, *Црква и држава у светлу Закона о црквама и верским заједницама*, Београд, 2006, стр. 3-63. Поред тога, историјским односом државе и цркве у Србији бавио сам се и ја, погледати: Marko Veković, *Democratization in Christian Orthodox Europe: Comparing Greece, Serbia and Russia*, Routledge, New York and London, 2021, pp. 63-71.

⁹ Видети: <https://academic.oup.com/jcs>, приступљено 3. децембра 2021.

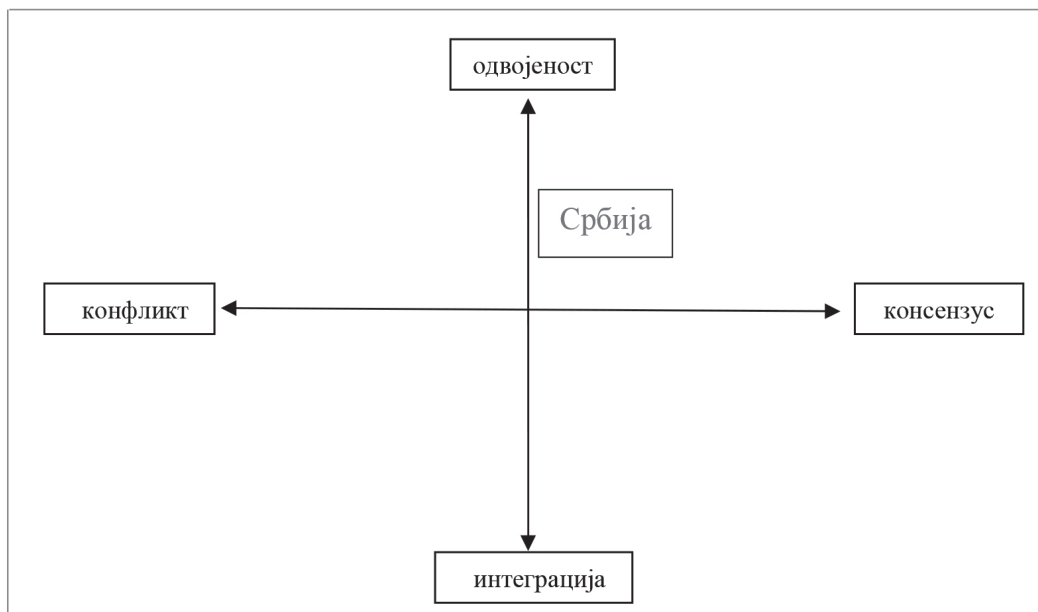
¹⁰ Мк, 12, 17.

¹¹ George Sabine, *A History of Political Theory*, 3rd edition, Holt, Rinehart & Winston, New York, p. 180. Овде наведено према: Michelle D. Deaedorff, „Christian Political Thought“, in: *21st Century Political Science*, John T. Ishiyama & Marijke Breuning (eds), SAGE, 2011, p. 578.

¹² Погледати више у: Daniel Philpott, „Explaining the Political Ambivalence of Religion“, *American Political Science Review*, Vol. 101, No. 3, 2007, pp. 505-525.

питању власт, бирање својих представника, дефинисање политика, вођење активности или укратко, да воде сами себе¹³. Оно што је посебно важно у његовом раду јесте и анализа различитих димензија диференцијације, која наравно варира од државе до државе. Према Филпоту, диференцијација може варирати према *инијензијетју* (диференцијација и одвајање) и *иприоди* (конфликт или консензус). На тај начин, добијамо матрицу од четири различите форме/димензије-диференцијације, што је приказано у графику 1 (у складу са Филпотовим радом).

График 1. Различите димензије диференцијације



Извор: Daniel Philpott, „Explaining the Political Ambivalence of Religion“, *American Political Science Review*, Vol. 101, No. 3, 2007, pp. 505-525

Уколико погледамо график 1, видимо да се односи државе и цркве могу поделити у четири главне области (квадрата). Уколико су односи државе и цркве одвојени и ако је та одвојеност резултат консензуса, говоримо о горњем десном квадрату. Рецимо, Сједињене Америчке државе би биле у том делу. Ако су држава и црква интегрисане као резултат консензуса, што је овде доњи десни квадрат, онда говоримо о Саудијској Арабији. Са друге стране, одвојеност државе и цркве која је резултат конфликта би добро илустровала бивша СФРЈ (горњи десни квадрат), а интегрисаност државе и цркве која је резултат конфликта (доњи десни квадрат) илуструје рецимо случај комунистичке Бугарске или Румуније.¹⁴

Следеће логично питање које се може поставити је –*како меримо диференцијацију?* Диференцијација се мери, односно анализира, на основу правних аката који регулишу однос државе и цркве. Према Филпоту, у овим актима пре свега треба тражити одговоре на следећа питања: 1) *Да ли нека религија има сtатус државне религије?*, 2) *Да ли држава промовише верске идеје кроз правне акте и правосуђе?*, 3) *Да*

¹³ Исто, 506-607.

¹⁴ Све наведено према: Исто, стр. 506.

ли држава забрањује слободу вероисповести?, и 4) да ли било који верски актиер има уставне функције или правне привилегије да именује државне службенике или да буде већо инач у државним одлукама? У складу са тим приступом, сматрам да односи Цркве и државе у Србији припадају горњем десном квадрату, да су црква и држава одвојене и да је то резултат ширег консензуса у друштву али и, између осталог, једна важна последица Закона о црквама и верским заједницама.

Као што видимо, овај начин мерења диференцијације је пре свега дескриптиван. Зато је од посебне важности истаћи и радове који покушавају да квантификују ову област. Овде ћемо се фокусирати пре свега на радове Џонатана Фокса. Фокс даје велики допринос проучавању односа цркве и државе из емпиријског угла. Укратко, он сматра да се Филпотов приступ може квантификовати, тј. да се односу цркве и државе може додати нумеричка вредност. У складу са тим, Фокс прави светски познату базу- *Religion and State project* - на основу које је настао велики број истраживачких радова у области. Циљ ове базе је „да направи сет мерења који систематски испитује однос између државе и цркве. Специфично, база испитује државне политике према религији“.¹⁵ Методологија мерења приказује односе државе и цркве према четири главна индекса, и то: Индекс владине регулације религије (*Government Regulation of Religion Index*), Индекс владиног фаворизовања религије (*Government Favoritism of Religion Index*), Индекс друштвене регулације религије (*Social Regulation of Religion Index*), и Индекс верске репресије (*Religious persecution*).¹⁶ Међутим, најважнија варијабла за овај рад јесте управо „одвајање религије и државе“ (*Separation of Religion and State*), јер сматрам да је она кључна институционална варијабла која квантификовано мери однос државе према верским заједницама. У оквиру ове варијабле се налази група од укупно три варијабле, и то „државна религија“ (*State Religion*), „званична ограничења“ (*Official Restrictions*) и за наш рад најважнија варијабла – „државно мешање у питање вере“ (*GIR – Government Involvement in Religion*). Ова последња варијабла је кодирана на скали од 0 – 14, са вредношћу 0 (нула) која означава „непријатељство“ са једне стране, и вредношћу 14 која означава највећи степен подршке државе према религији. У овој бази, ова варијабла се означава префиксом *sbx*.¹⁷ *Најновији подаци за Србију из ове базе показују следеће, као што је приказано у табели 1.*

**Табела 1. Однос цркве и државе у Србији 2014.
према бази *Religion and State***

	Индекс	Вредност
Србија	Индекс државне регулације религије	3.5
	Индекс државног фаворизовања религије	7.4
	Индекс друштвене регулације религије	6.6
	Индекс верске репресије	3

Извор: Марко Вековић, *Улога православних цркава у процесима демократизације у Грчкој, Србији и Русији*, докторска дисертација, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2018, стр. 275.

¹⁵ Према: <https://www.thearda.com/ras/>, приступљено 5. децембра 2021.

¹⁶ Наведено према: Марко Вековић, *Улога православних цркава у процесима демократизације у Грчкој, Србији и Русији*, докторска дисертација, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2018, стр. 102-103. Детаљније образложење методологије коју користи ова база погледати на веб страници: <https://www.thearda.com/ras/downloads/>, приступљено 5. децембра 2021.

¹⁷ Исто, стр. 34.

Уколико занемаримо питање да ли је уопште могуће квантификовати једну тако компликовану ствар као што су односи цркве и државе, морам да истакнем да је ова база понудила одличну основу за објашњавање односа религије и демократије. Конкретније, она нуди један нов поглед на питање *да ли демократије одвајају цркву од државе?* Како би одговорио на ово питање, Фокс формулише варијаблу за одвојеност цркве и државе - SRAS (*Separation of Religion and State*) и прецизне индикаторе за исту. Фоксова опсежна анализа завршава се закључком да „већина демократија немају одвојеност државе од цркве... Емпиријски налази нам јасно говоре да одвојеност цркве од државе, независно од операционализације концепта који користимо, није предуслов за функционисање демократије“.¹⁸ По њему, много битнија варијабла за функционисање демократије јесте у ствари степен у којем се држава меша у послове верских заједница, и то је управо најважнији индекс по којем можемо мерити степен демократије из угла односа државе и цркве. Овај рад је посебно важан за српску јавност и дискује у јавној сфери поводом улоге и положаја доминантне верске заједнице у Србији – СПЦ.

Из овог кратког теоријског прегледа видимо да су односи цркве и државе један од најважнијих механизма за разумевање политичког понашања верских актера. Управо из тог разлога, српски Закон је веома важно проучавати али, наравно, и критиковати. Велики број анализа Закона из разних углова постоји¹⁹, али чини ми се да недостаје један текст у којем би се говоримо о критикама истог. Управо о критикама Закона ће бити више речи у даљем тексту.

3. КРИТИКЕ ЗАКОНА О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА

Критике Закона о црквама и верским заједницама можемо условно поделити у четири групе: а) критике које долазе од стране верских заједница, б) критике од стране организација цивилног друштва, и в) критике од стране међународних тела. Наравно, није лак задатак окупити све ове критике на једном месту, па ћу овде понудити само један шири оквир главних критика.

Милан Вукомановић у тексту „Дискриминација са предумишљајем“ даје шири увид у критике Закона. Он креће од сада већ уобичајене критике поводом поделе на „традиционалне“ и „конфесионалне“ и критикује начин регистрације заједница које нису традиционалне. Поред тога, он сматра да је дискриминаторски члан 19 закона који забрањује да назив организације садржи део назива неке друге организације – што представља проблем протестантских деноминација које

¹⁸ Jonathan Fox, „Do Democracies have Separation of Religion and State“, *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 40, No. 1, 2007, p. 19.

¹⁹ Упореди: С. Аврамовић, „Коопертивна одвојеност државе и цркве – успешни правни трансплант у Србији“, у: *Међународни научни скупи „1700 година Миланској едикцији“*, зборник радова, 2013, стр. 5; Далибор Ђукић, „Закон о црквама и верским заједницама и улога полиције у заштити слободе вероисповести“, *Журнал за криминалистичку и право*, Год. 17, Бр. 3, 2012, стр. 121-130; Душан Ракић, „Нови закон Републике Србије о црквама и верским заједницама“, у: *Правни капацитет Србије за европске интеграције*, зборник радова, књига 1, Београд, 2006, стр. 203-219; Т. Бранковић, „Закон о црквама и верским заједницама: са освртом на протестантске заједнице и нове религиозне покрете, као и допринос практичном верском животу“, у: *Право, вера, култура*, зборник радова, Београд, 2012, стр. 39-47.

често деле иста имена. Даље, Вукомановић сматра да је дискриминишућа пракса да само традиционалне цркве и верске заједнице могу организовати верску наставу у државним и јавним школама, што није дозвољено конфесионалним заједницама. На крају, он додаје и следеће примедбе: „1) потпуна нетранспарентност у састављају различитих преднацрта Закона, 2) готово потпуни изостанак јавне расправе, 3) евидентна пристрасност Министарства вера Србије које је, као државно тело, јавно заступало (и још увек заступа) интересе већинске религијске организације - СПЦ. Министар Радуловић је, штавише, у својом интервјуима пословично говорио о четири гране власти: законодавној, извршној, судској и *духовној!* У пракси, овај Закон је водио *de facto* 'подржављењу' Српске цркве, с очигледном пристрасношћу извршне власти у њену корист, чак и унутар групе 'традиционалним' верских заједница, да не говоримо о оним 'нетрадиционалним'“.²⁰

Са друге стране, Александар Митровић, председник Удружења еванђеоских протестантских цркава тврди: „Ми имамо далеко више сличности него разлика са такозваним традиционалним црквама него разлика на којима се, очигледно, и у овом закону инсистира. Јер, чини се да овим већим традиционалним црквама не одговара да буду на истом нивоу, у истом правном статусу са нама. Предлагач Закона каже да су традиционалне цркве које су вишевековно присутне овде. Шта ако ми, на пример, следеће године напунимо два века постојања. Да ли то значи да ћемо бити преквалификовани у прву групу традиционалних цркава, а тамо неко ће морати да чека који век да би овим Законом био третиран на исти начин“.²¹

На сличном позицијама је и Миодраг Живановић из Хришћанске адвентистичке цркве, који сматра да је интенција законодавца била „стварање подела“. Поред тога, он наставља и каже „Од како се ради на овом закону, у основи је увек била једна иста идеја, да се направи нека подела. Нејасно је по критеријуму су верске заједнице сврстане у конфесионалне, нејасно је да ли су то цркве или нису. У једном тренутку је било речи о томе да СПЦ треба да има привилегован статус - нисмо били против тога, није у томе проблем, нека има привилегован статус - али наша права као верника других цркава треба да постоје. Основно је да ја као верник и грађанин треба да се осећам да сам једнак са другим људима“.²²

Занимљиво је истаћи и изнешене критике Закона у оквиру панел дискусије „Растућа клерикализација друштва и губљење секуларног карактера државе“.²³ Дискусија је окупила неколико релевантних саговорника, као што су рецимо Мирко Ђорђевић или Весна Ракић Водинелић. Ракић Водинелић такође сматра да је процес доношења Закона био нетранспарентан и да предлози организација цивилног друштва нису ни долазили до Скупштине, тј. ниси били ни разматрани. Поред тога, она наводи и неколике примере који указују на недостатке Закона. То су: 1) *повреда уставности у области имовинских права*, са аргументом да се

²⁰ Све наведено према: Милан Вукомановић, „Дискриминација с предумишљајем“, *Пешчаник*, 8. октобар 2010., доступно на: <https://pescanik.net/diskriminacija-s-predumisljajem/>, приступљено 6. децембра 2021.

²¹ Све наведено према: „Спорни Закон о црквама“, *DeutscheWelle*, 17. април 2007., доступно на: <https://www.dw.com/sr/sporni-zakon-o-crkvama/a-2654044>, приступљено 7. децембра 2021.

²² Све наведено према: „Закон с дугом брадом“, *Време*, 12. април 2006., доступно на: <https://www.vreme.com/vreme/zakon-s-dugom-bradom/>, приступљено 7. децембра 2021.

²³ Дискусија је одржана у Београду, 24. априла 2009. године у организацији „Жена у црном“.

имовински послови црква обављају по њеним аутономним правима, 2) *йравни йоложај свешийтеника*, који уживају имунитет за радње и изговорене речи приликом богослужења. Она упоређује имунитет свештеника и народних посланика и закључује да је имунитет свештеника шири од имунитета народних посланика (!), јер Закон не предвиђа услове за укидање имунитета свештеника, што је случај са посланицима, 3) *Водинелић спомиње уобичајен аријументи йроийив йоделе црква и верских заједница* на традиционалне и 'оне друге', што је по њој кршење уставне одредбе о равноправности свих верских заједница, 4) проблем *веронауке* и ко има право на одржавање исте, и 5) проблем пружања државне помоћи при извршењу одлука и пресуда које издају надлежни органи црква и верских заједница.²⁴ У оквиру истог панела, социолог религије Мирко Ђорђевић говорио је о стању секуларизма у српском друштву и закључује - ако ја то добро читам - да је уставна и законска одредба о одвајању цркве од државе само „мртво слово на папиру“. Јер, како он тврди, структурама моћи и политичким актерима уопште не одговара да црква и држава буду одвојене. Ђорђевић такође каже да је тешко рећи да ли је Србија секуларна земља, те да је „на некој средини а такве 'средине' нема у савременој Европи“²⁵.

Критике Закона не долазе само од стране верских актера, пре свега протестантских деноминација, или домаћих организација цивилног друштва. Уколико погледамо архиву извештаја о међународним верским слободама (*International Religious Freedom Report*), који једном годишње објављује САД, видећемо да се Закон и његове одредбе спомињу на више места. Тако рецимо извештај из 2007. године, између осталог, каже и следеће: „Закон из априла 2006. године дискриминише верске заједнице и тражи да се мањинске заједнице, укључујући и оне које су већ биле регистроване, пре-региструју путем веома оптерећујуће процедуре како би задржале свој статус... Закон не признаје друге православне цркве, упркос покушајима да се региструју Црногорска православна црква и Македонска православна црква због тога што име верске заједнице не може да садржи име неке од регистрованих заједница... Велики број мањинских верских заједница пријавило је проблеме и нерегуларности у току процеса регистрације...“²⁶ Вре-

²⁴ Све наведено према: „Растућа клерикализација друштва и губљење секуларног карактера државе“, доступно на: https://zeneucrmom.org/sr/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1078, приступљено 8. децембра 2021.

²⁵ Исто. Овде је посебно важно анализирати претходну реченицу. Мислим да је управо савремена Европа пример секуларизма „на средини“. О томе иначе говоре и радови Хозес Казанове, социолога религије светског гласа, који управо тврди да не постоји једна врста секуларизма и да различите земље имају различите форме истог. У прилог овој тези је и један мој рад о односу цркве и државе у земљама Европе које формално - дакле уставно - не одвајају цркву од државе а ипак су примери савремених демократија. То значи да, као што сам и претходно навео - одвајање државе од цркве није предуслов демократије. Упореди: Jose Casanova, *Public Religion in the Modern World*, University of Chicago Press, 1994; М. Вековић, „Политичке функције религије у несекуларизованим земљама у Европи“, у: *Еуройски секуларни идентитети*, Хрвоје Шпехар (ур.), Зборник радова JeanMonnet модула Секуларна Европа: Еуропски секуларни идентитети, Загреб, 2015, стр. 75-95.

²⁶ „Serbia (includes Kosovo)“, *International Religious Freedom Report 2007*, доступно на: <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/irf/2007/90198.htm>, приступљено 10. децембра 2021. Овде је такође важно посебно анализирати део критика које се односе на немогућност „Црногорске православне цркве“ и „Македонске православне цркве“ да се региструју, који показује неразумевање, или би можда било прецизније рећи игнорисање, организације православних цркава и само питање аутокефалности.

меном се критике Закона све мање истичу, што се може пратити и из архиве извештаја за период 2008 - 2020. године.²⁷

Услед горе наведених критика, организације цивилног друштва поднеле су Уставном суду четири предлога и две иницијативе за оцену уставности Закона о црквама и верским заједницама (број I Uz 455/2011). У својој детаљно образложеној одлуци од 16. јануара 2013. године, Уставни суд одлучио је:

„1. Одбијају се предлози за утврђивање неуставности и одбацује иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потрђеним међународним уговором одребада члана 4, члана 7. став 2, чл. 10. до 16, члана 18, члана 26. став 2, члана 29. став 2, члана 31. ст. 2 до 4. и члана 40. Закона о црквама и верским заједницама („Службени гласник РС“, број 36/06).

2. Одбацују се предлози за утврђивање неуставности и иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одребада члана 8. ст. 3. до 5. и став 9, чл. 9, 24. и 27, члана 32. ст. 3. до 5. и члана 43. Закона из тачке 1.

3. Одбацује се предлог за утврђивање неуставности Закона из тачке . у целини“.²⁸

Поред горе наведених критика, треба узети у обзир и неколике критике Закона које су објављене у научним часописима. У томе предњачи Велибор Џомић, који у раду „Отворена питања Правилника о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница од 2006. године“ тврди да постоје неусаглашености између законских и подзаконских одребада у области државно-црквеног права у Србији. У овом раду Џомић закључују да „је неопходно да се, кроз поступак измена и допуна, усагласе поједине одредбе Правилника о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница са Законом о црквама и верским заједницама и Законом о општем управном поступку, као и да се уклоне наметнути називи појединих традиционалних цркава и верских заједница из Правилника с обзиром да не одговарају њиховим службеним називима“²⁹. Са друге стране, у раду „Уставно-правни системи односа државе са црквама и верским заједницама у модерној државности“, Џомић се бави односима цркве и државе у модерној државности Србије. Он закључује да у савременим европским државама не постоји јединствен ситем регулисања односа са црквама и верским заједницама, те да се у Србији у периоду од 1946. године па све данас „примењује систем одвојености цркава и верских заједница од државе“³⁰.

И на самом крају, треба истаћи и проблем постојања две исламске заједнице у Србији, и то: „Исламска заједница Србије“ (са седиштем у Београду) и „Исламска заједница у Србији“ (са седиштем у Новом Пазару). Иако прва основана априла 1994. а друга октобра 1993. године,³¹ дакле много пре усвајања

²⁷ Доступно на: <https://www.uscirf.gov>, приступљено 10. децембра 2021.

²⁸ Република Србија - Уставни суд, предмет IУз-455/2011 од 16. јануара 2013 (Службени гласник РС, бр. 23/2013).

²⁹ Велибор Џомић, „Отворена питања Правилника о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница од 2006. године“, *Црквене ситуације*, Бр. 11, 2014, стр. 464.

³⁰ Велибор Џомић, „Уставно-правни системи односа државе са црквама и верским заједницама у модерној државности“, Бр. 9, 2012, стр. 379.

³¹ „Исламска заједница у Србији“ је назив који се користи од марта 2007. године. Када је основана ова заједница носила је име „Исламска заједница Санџака“. Није згоред споменути да је ова заједница „интегрални“

Закон о црквама и верским заједницама, сам Закон у ред традиционалних цркава додаје само „Исламска заједница“. На тај начин, чини се да је законодавац занемарио проблематику са терена верских заједница. Иначе, проблем односа исламских заједница у Србији и даље представља велики верско-политички изазов за државу Србију.

4. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Иако је неупитна потреба да се деловање цркава и верских заједница правно уреди, чак и из овог кратког прегледа критика Закона о црквама и верским заједницама види се да постоји простор за унапређење истог. Када је у питању-политикологија религије, битно је навести да је за ову област истраживања од посебне важности често истицање критике Закона у смислу да је поставио правне основе за „подржављење цркве“, односно „етатизацију“ Српске православне цркве. Чини ми се да ова критика не стоји, ни теоријски ни емпиријски. СПЦ има статус „традиционалне цркве“, и то би заиста био проблем да је само СПЦ добила овај статус. Како то није случај, јер поред СПЦ још неколико цркава добијају тај статус у складу са историјским континуитетом у Србији и правним субјективитетом, ова критика не стоји. Поред тога, законски оквир у Србији јасно одваја државу од цркве, што значи да није реално говорити ни о каквој „етатизацији“ цркве. Бар не из угла институционализације тог процеса.

Али, оно што је посебно важно за истаћи јесте и чињенице да постоји голим оком видљива разлика између законских одредаба и праксе. Односно, да су закони добри али да се не поштују баш често, што је позната бољка већине транзиционих друштава, укључујући и Србију. Овај проблем се може видети и на примеру односа државе и цркве у савременој Србији. Иако је Србија световна држава (чл. 11 Устава Републике Србије), чини ми се да се односи државе и цркве заиста налазе у некој сивој зони – баш као што је Мирко Ђорђевић говорио. Узмимо на пример државно финансирање цркава и верских заједница. Иако Закон јасно говори о овој веома важној области односа државе и верских заједница, готово је немогуће ући у траг подацима колико, када и зашто се уплаћује новац из државног буџета Српској православној цркви. А ово питање је посебно важно за политикологију религије, јер је управо државно финансирање цркава и верских заједница један од најефикаснијих механизма државне контроле истих.

И на самом крају, треба истаћи и још једну важну ствар. Постоји разлика у научним и идеолошким критикама Закона о црквама и верским заједницама. Чини ми се да је јавност Србије више упозната са идеолошким критикама Закона, које су често усмерене против доминантне верске заједнице у Србији, а много мање са оним другим – научним и на истраживањима за снованим критикама.

део Исламске заједнице Босне и Херцеговине, што и пише у њиховом Уставу. О проблематици исламских заједница у Србији, њиховом међусобном односу али и односу са Исламском заједницом Босне и Херцеговине погледати: Велизар Антић и Марко Вековић, „Однос Исламске заједнице БиХ према Исламским заједницама у Србији“, *Годишњак Факултета политичких наука*, Год. 6, Бр. 7, 2012, стр. 103-119.

Marko Veković, PhD
Assistant Professor
University of Belgrade - Faculty of Political Science
marko.vekovic@fpn.bg.ac.rs

CRITICS OF THE LAW ON CHURCHES AND RELIGIOUS COMMUNITIES FROM THE PERSPECTIVE OF RELIGION AND POLITICS

Summary

Legal regulation of the Church-State relations represents a standard in contemporary societies which institutionally regulates the relationship between the State and the churches and religious communities. Thus, this area is of utmost importance for the study of religion and politics. Republic of Serbia adopted the “Law on Churches and Religious Communities” in 2006, which have covered this important legal aspect. And yet, since its introduction this law has been a subject of critics from different actors - religious communities, civil society actors and international NGOs and government bodies. In this paper I explore these critics and conclude that, even though the introduction of such a Law was much needed in post-2000 Serbia, there are several dimensions of the Law which could be better defined.

Keywords: Law on Churches and Religious Communities, Serbia, religion, politics, democracy, critics

ПОСЛЕ ПЕТНАЕСТ ГОДИНА - О ЗАКОНУ О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Сажетак

Ове године обележавамо петнаестогодишњицу доношења Закона о Црквама и верским заједницама. Сећимо се да је овај Закон и пре свој изласавања, а нарочито по ситуацију на снагу, био неиринципијелно оспораван. Важно је да је и поред оспоравана успео да ојстине у правном поретку наше државе. Погледи стручно-правне, политичке и културне јавности часно су били неспразмерно критични према тексту овог закона, занемарујући његов позициони допринос нормализацији, нормализацији и стабилизацији односа државе и њених институција и верских заједница у Републици Србији. Да би се разумео његов значај неопходно је подсети се да је доношење овог Закона имало за циљ да се у уобичајену, слободну и демократску нормативну колонијелу уведу односи државе и верских заједница после вишедеценијског одсуства било каквог демократског присиља овом феномену. Ушисак је да се овим Законом ушоме и успело.

Кључне речи: Закон о Црквама и верским заједницама, традиционалне Цркве и верске заједнице, лаицитет, кооператива одвојеност и сарадња

1. УВОД

Ове године обележавамо петнаестогодишњицу доношења Закона о Црквама и верским заједницама у Републици Србији¹. Целисходно је подсетити се да је овај Закон и пре свог изгласавања, у виду законског предлога, а нарочито после ступања на снагу, био перманентно оспораван². Достојно је чуђења да је поред толико ванинституционалних, медијских, судских и политичких притисака на Закон о верском организовању у Србији овај нормативни документ успео да опстане у правном поретку наше државе до данас. Погледи стручне, политичке и у

* презвитер др Зоран Деврња, ванредни професор Православног богословског факултета Универзитета у Београду, Катедра за Канонско право, Мије Ковачевића 116, 11060 Београд, zdevrnja@bfspc.bg.ac.rs

¹ Закон о Црквама и верским заједницама, Сл. гласник РС бр. 36/2006. године. Сви законски чланови и ставови цитирани у фуснотама овог текста су из овог Закона и из наведеног издања.

² Поред медијских и идеолошких оспоравана овај Закон је био и предмет одлучивања Уставног суда, односно, пред овим судом је била оспорена уставност Закона о Црквама и верским заједницама у Републици Србији. Одлука Уставног суда да наведени Закон није у супротности са Уставом није обуставила нападе на овај Закон, који трају до данас.

извесној мери културне јавности често су били, несразмерно његовој важности, иновативности и вредности, пренаглашено критични према тексту овог Закона, непринципијелно занемарујући његову изразито позитивну страну, односно, његов позитиван допринос нормативизацији, нормализацији и стабилизацији односа државе и њених институција, са једне, и верских заједница у Републици Србији, са друге стране. Да би се разумео значај овог Закона неопходно је подсетити се да је његово увођење у позитивни правни поредак имало за циљ да успостави уобичајену, слободну и демократску нормативну колотечину у процесима свакодневног саодношења државе и у њој организованих верских заједница после вишедеценијског одсуства било каквог демократског нормативног приступа овом феномену. Треба се сетити да од периода Краљевине Југославије до доношења овог Закона имамо само два законска акта из 1953. и 1977. године,³ донетих на савезном и републичком нивоу законодавне надлежности, којима је „регулисан“ положај верских заједница у једном политички крутом, репресивном, вредносно окоштало и, поједностављено речено, непријатељском идеолошком окружењу спрам било каквог облика испољавања вере, било појединаца или група, као и самих верских заједница институционално. У том смислу сагледаван овај Закон доноси обиље слобода, што је сигурно најважнија његова тековина. Међутим, акцентујући тај његов квалитет не смемо дозволити да се остали елементи овог врло квалитетног законског текста занемаре.

2. НАЧЕЛО ЛАИЦИТЕТА У ЗАКОНУ О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА

Пре него што се укратко осврнемо на садржај овог Закона и његова квалитетна нормативна решења претходно треба указати, са жаљењем, да питања и теме које је овај Закон отворио у нашој стручној, научној и културној јавности нису, нажалост, још увек доведени до свог крајњег смисленог исхода.⁴ Ту, пре свега, мислим на

³ Индикативна је чињеница да су у периоду од четрдесет шест година (до распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије - СФРЈ) после Другог светског рата донета само два законска текста који регулишу положај Цркава и верских заједница, у СФРЈ (1953. г.) и СР Србији (1977. г.). Овим законима се није хтело на трајнији и праведан начин решити питање правног положаја и статуса Цркава и верских заједница у тада постојећој социјалистичкој државно-правној заједници већ више ограничити опсег њиховог друштвеног утицаја и њихових институционалних и имовинских права. Последица важења ових законских решења јесте и непринципијелна маргинализација Цркава и верских заједница и њихово свођење на пуко материјално преживљавање уз перманентне притиске како на појединце тако и на институције верских заједница у целини. Пројекат формирања самосталне црквене јединице у СР Македонији и притисци које је континуирано трпела Српска Православна Црква и њени Патријарси Викентије и Герман у периоду од неколико деценија су довољан, али не и усамљен пример репресивног и овим законима омогућеног одношења социјалистичке државе и Комунистичке партије према верским заједницама.

⁴ Само легитимним ишчитавањем законског текста (Закона о Црквама и верским заједницама у Републици Србији, 2006. г.) уочава се интенција законодавца да одустане од начела апсолутне и идеолошке схваћене и практиковане одвојености државе, са једне, и Цркве и других верских заједница, са друге стране, односно, од принципа, до тада практикованог, политички мотивисаног радикалног лаицитета који није ни у једној друштвеној средини заживео, а да није створио обиље социјалних конфликта и озбиљне негативне последице у функционисању друштва као целине, али и свих других друштвених и државних институција. Добри примери за то су наша недавна прошлост у периоду после Другог светског рата, других земаља тзв. Источног блока, као и других ваневропских комунистичких држава (нпр. Северне Кореје и Народне Републике Кине).

разумевање начела лаицитета у нашој друштвеној јавности будући да је преко овог концепта саодношења државе и верских заједница ишла већина напада на овај Закон и његове нормативне посебности које га чине носиоцем идејног или, боље речено, идеолошког дисконтинуитета у односу на претходећу му вишедеценијску нормативну праксу у овој области. Дебата на ову тему је код нас увек оштра, поларизирана и често непријатељски фразеолошки интонирана на начин да поборници радикалног разумевања лаицитета на крају увек заврше полемику са стереотипним флоскулама о „клерикализованом друштву у којем живимо“, „пренаглашеној улози Цркве у нашем друштву“, „о структуралном прожимању државних и црквених структура“, „о недопустивом мешању Цркве у политику“, и томе слично. Некада се стиче утисак као да живимо на изолованом острву и као да примери функционалног саодношења и кооперације државе и њених институција са верским заједницама и њиховим институцијама није стварност која одређује друштвену динамику највећег броја европских држава. У том смислу, сасвим је јасно да се већ давних година и деценија у демократској Европи одустало од „јакобинског“ разумевања лаицитета, уколико је он игде као такав икада и постојао у друштвеној пракси. У том смислу, овај Закон је омогућио верским заједницама да отворено и слободно ступе на друштвену позорницу, да отворено изнесу своје потребе и захтеве али, да исто тако, преузму и већи степен друштвене одговорности. Неучествовање верских заједница унутар институционалних механизма остваривања власти је разумљива у једном демократском и изборном политичком и друштвеном поретку, али насилно удаљавање истих тих верских заједница од начелних разматрања темељних питања друштвеног живота, формирање каталога забрањених тема за репрезенте религиозног мишљења, њихово истискивање из релевантних јавних дебата о битним идентитетским, политичким, културним питањима, као и припремних законодавних процедура која се тичу суштинских антрополошких, моралних, националних и свих других вредносних ставова који одликују појединце и друштво овог поднебља и овог културног и религијског миљеа већ вековима, недопустиво је у политичким системима који желе да се назову слободним и праведним, а можемо се сложити да је овај наш декларативно управо један од таквих. Квалитет Закона чији мали јубилеј обележавамо, јесте у томе што већ у свом првом члану слободу вероисповести нормативизује на један веома широк и свеобухватан начин, не затварајући искуство вере у нашу приватност или само у зидове богослужбеног простора, већ га препознаје и на пољу културе, просвете и најширег концепта поимања националне, верске и културне традиције.⁵ Слично је и са чланом 8. којим се гарантује право свештеника и других службеника верских заједница да учествују неометано у јавном животу друштва у складу са аутономним прописима верских заједница којима припадају⁶.

⁵ чл.1.: Свакоме се, у складу са Уставом, јемчи право на слободу савести и вероисповести. Слобода вероисповести обухвата: слободу да се има или нема, задржи или промени вероисповест или верско уверење, односно слободу веровања, слободу исповедања вере у Бога; слободу да се појединачно или у заједници са другима, јавно или приватно, испољава веровање или верско уверење учествовањем у богослужењу и обављањем верских обреда, верском поуком и наставом, неговањем и развијањем верске традиције; слободу да се развија и унапређује верска просвета и култура.

⁶ чл.8. ст.1.: Свештенике односно верске службенике бирају и постављају цркве и верске заједнице, у складу са својим аутономним прописима.

У друштвима у којима је место и друштвена улога верских заједница, на извештајан начин, још увек табу, постојање једног оваквог закона представља гаранцију⁷ да се нећемо вратити у време идеолошке искључивости и ускогрудости у којима су верске заједнице перципирани „као ретроградне“, „усмерене само ка прошлости“, „противнице просперитета“ и вредноване најчешће кроз призму томе сличних стереотипа. Можда је управо због свог инклузивног (за верске заједнице) разумевања лаицитета овај Закон некоме сметао, а сведоци смо да појединим, најчешће ванинституционалним, друштвеним центрима моћи на неки начин још увек смета.⁸

3. МОГУЋЕ РЕФЛЕКСИЈЕ РЕФОРМЕ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ НА ЗАКОН О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА

Сматрамо да је неопходно још нешто акцентovati о судбини законског текста чији јубилеј обележавамо. Сведоци смо да се у институцијама система већ дубоко загазило у воде уставноправне реформе.⁹ Формат овог чланка, као вредносног осврта на актуелни Закон, није подесан за темељније и аргументованије улажење у разлоге и мотиве за један такав реформски законодавни поступак, али бих изразио оправдану бојазан да шири законодавна прилагођавања том новом уставном акту не доведу и до радикалније интервенције на Закону о којем у овом тексту говоримо, који би тако реформисан, бар нас то искуство учи, био мање нормативно комфоран како за верске заједнице тако и за државне институције. Да наше сумње нису без основа говори нам и скорашњи предлог Закона о заштити културне баштине,¹⁰ у чијем предлогу није било ни речи о културној и сакралној баштини коју као држава, народ и Црква поседујемо на Косову и Метохији, или онај о родној равноправности са обиљем рестриктивних и готово

ст.2. Вршење свештеничке односно верске службе регулише се аутономним прописима цркава и верских заједница.

ст.3. Свештеници односно верски службеници су слободни и независни у обављању богослужбене делатности која се врши у складу са законом и аутономним правом цркве или верске заједнице.

ст.4. Свештеници односно верски службеници не могу бити позвани на одговорност пред државним органима за своје поступање при обављању богослужбене делатности која се врши у складу са ставом 3. овог члана.

ст.5. Свештеник односно верски службеник има право да учествује у свим видовима јавног живота, осим ако је то забрањено унутрашњим правилима или појединачном одлуком цркве и верске заједнице која га поставља.

ст.6. Држава не може ограничавати грађанска или политичка права свештеника односно верског службеника на основу његовог верског положаја или службе коју врши. ...

⁷ Члан 7. Закона о Црквама и верским заједницама најдиректније брани и афирмише право Цркава и верских заједница да слободно и неометано спроводе своје унутрашње прописе и нормативе.

чл.7. ст.1. : Држава не може ометати примену аутономних прописа цркава и верских заједница. ...

⁸ Неутемељене и идеолошки обојене критике законски уређеног места и положаја Цркава и верских заједница у Републици Србији најчешће долазе и тзв. невладиног сектора, односно, мреже невладиних организација које своју самопрокламовану друштвену улогу, поред осталог, виде и у перманентној критици улоге, положаја и организације Цркава и верских заједница у пост-петоктобарској Србији.

⁹ Реферндумско изјашњавање о промени Устава Републике Србије најављено је за јануар 2022. године.

¹⁰ Крајем маја и почетком јуна 2021. године Законодавни одбор Народне скупштине Републике Србије поднео је на усвајање посланицима Нацрт закона о заштити културне баштине у Р. Србији не уврстивши у законски текст културну баштину која се налази на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија. Да ли је пропуст био системски, персонални, идеолошки или политички до данас није утврђено, нити је било каква истрага икада због овог пропуста била покренута.

дискриминишућих нормативних решења, али и не само ови. Наиме, желимо да укажемо на читу чињеницу, која нам долази из законодавне праксе, да на одређеним системским позицијама унутар појединих државних институција седе појединци који или не знају или не желе да знају како да нормативни лик нашег друштва учине релаксирајућим за грађане, верске заједнице и друге друштвене субјекте, већ напротив, као да желе да поларизују актере на друштвеној сцени и истовремено радикализују друштвену динамику. Мислим да би интервенција на Закону о Црквама и верским заједницама усмерена ка редукцији досегнутих права и обавеза Црква и верских заједница као нормативном исходу у значајној мери умањила демократски капацитет нашег друштва и додатно пореметила добро узајамно разумевање и какву-такву равнотежу у односима верских заједница и државних институција, а могуће и између самих верских заједница. Чињеница је да је управо овај постојећи Закон, наравно, уз врло динамичан рад државних тела задужених за односе са верским заједницама у претходних петнаест година, допринео готово потпуном одсуству било каквих радикалнијих политичких ставова и поступака заснованих на верском убеђењу или укоренењених унутар неке религијске институције.¹¹

4. ПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА И ЊИХОВИХ ОРГАНИЗАЦИОНИХ ЈЕДИНИЦА

Нарочито бисмо истакли добра нормативна решења садржана у члану 9. овог Закона у којем се на јасан и прецизан начин дефинише која црквена институционална јединица и под којим околностима може стећи и изгубити својство правног лица.¹² Колико је баш ово питање важно говори и чињеница да су проблеми у функционисању верских заједница и државних институција у појединим државама бивше СФР Југославије управо настајали у вези са питањем ко је унутар верске организације аутентични поседник правног субјективитета, ко му га даје и евентуално одузима, какве су границе остваривања правног субјективитета верских заједница и њихових институција, будући да су лоша нормативна решења у појединим државама у региону различите нивое организовања исте верске организације доводили у правни конфликт што се често злоупотребљавало ради оспоравања одређених права верских заједница, најчешће у области

¹¹ Може се сматрати великим успехом владиних тела задужених за односе са верским заједницама, као и руководећих органа и појединаца унутар самих верских заједница, то што и поред веома сложене друштвено-економске и политичке ситуације у Р. Србији и региону није се појавио ни траг некаквој претпостављеној радикализацији друштвених односа заснованих на верском учењу и исповедању. Напротив, упркос врло комплексним друштвено-политичким приликама управо су Цркве и верске заједнице у пракси пројавиле висок степен узајамног поштовања, разумевања и толеранције, што се делом може приписати и зрелим нормативним решењима којима је регулисан правни положај Црква и верских заједница у Р. Србији.

¹² чл.9. ст.1.: Цркве и верске заједнице које су регистроване у складу са овим законом имају својство правног лица.

ст.2.: Организационе јединице и установе црква и верских заједница могу стећи својство правног лица у складу са аутономним прописима цркве односно верске заједнице, а на основу одлуке надлежног органа цркве и верске заједнице.

ст.3.: Цркве и верске заједнице могу својим актима мењати и укидати своје организационе јединице, органе и установе који имају својство правног лица и захтевати њихово брисање из Регистра. ...

остваривања имовинских права.¹³ Правним решењем садржаним у члану 9. овакви случајеви су искључени.

5. РЕГИСТРАЦИЈА ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА И ЊИХОВ ПРАВНИ СТАТУС

Такође, у обавези смо да споменемо једну карактеристику овог Закона која га по нашем мишљењу чини квалитативно особеним, а која је у критичкој јавности највише оспоравана. Наравно, ради се о институцији „традиционалних цркава и верских заједница“.¹⁴ У време када се доносе закони као да пре њих ништа није постојало, када се јавно и нормативно ниподаштава историјски и институционални континуитет државе и њених органа, када је прошлост само терет, а не и чињеница која нас конституише и идентитетски одређује, овај Закон иде управо супротним смером тако да не само да препознаје значај континуираног трајања државе као организоване политичке заједнице, већ препознаје и валидност и важност за нас данас њених некадашњих правних прописа, тако да поштујући законе којима су одрђене Цркве и верске заједнице стицале правни субјективитет у прошлости признаје им исти такав правни статус и у систему позитивних правних прописа. Слично је и са тзв. конфесионалним заједницама које нису правни субјективитет стекле свака појединачним законом већ су све биле као такве препознате нормативним оквиром постављеним Законом о верским заједницама из 1953. и 1977. године. Оваква нормативна решења актуелног Закона о Црквама и верским заједницама имају специфичну моралну тежину и на посебан начин позиционирају овај Закон и чине га сасвим посебним у правном систему савремене државе Србије.¹⁵ Наравно, поред позитивних аспеката оваквог законског решења треба споменути и извесне његове негативне последице будући да у њему основ идентификацијске посебности појединих Цркава и верских заједница лежи у конкретном закону донетом одређене године, а да са друге стране свака од тих заједница много дуже постоји у друштвеној и националној средини данас омеђеној границама Републике Србије и да се датум доношења односног закона

¹³ У Републици Црној Гори је због нејасне и веома запуштене катастарске евиденције Митрополији црногорско-приморској веома често оспоравано право својине на црквеним непокретностима и катастарска евиденција о уписаном праву власништва самовољном одлуком државних органа често мењана у корист других црквених институционалних субјеката, као што су црквене општине или парохije, које би будући тужене од стране оних који имају намеру да одузму Цркви њену имовину, много теже могле на суду да потврде своје право и тада би им имовина била одузимања. То је био уходани механизам преузимања црквене имовине њеним преименовањем са Митрополије као субјекта носиоца својине на друге црквене субјекта којима Митрополија, због законских нејасноћа, није могла да оспори правни субјективитет. У Закону о Црквама и верским заједницама из 2006. године тако нешто није могуће.

¹⁴ Законско решење којим се Црквама и верским заједницама које су присутне у Републици Србији већ дужи низ деценија, а чији је статус првобитно био регулисан законом који се односио само на ту верску заједницу, даје статус „традиционалних цркава и верских заједница“ чиме се њима не дају нека посебна права већ им се признаје правни континуитет и лишене су обавезе регистрације по критеријумима Закона из 2006. године.

¹⁵ Непознато је да постоје слична законска решења у правним системима других савремених држава. Најчешћи критеријум за препознавање посебности неке верске заједнице јесте њена величина (бројност) или историјски и културни утицај који је та заједница остварила на одређену националну заједницу или више њих, и на наставак и развој дотичних државних јединица. Само српски Закон о Црквама и верским заједницама има у основи препознавања посебности појединих Цркава и верских заједница у форми традиционалних, одређени закон.

не може сматрати моментом препознавања, идентификовања и установљавања одређене Цркве и верске заједнице у тој средини. Са једне стране постоје и други, често старији закони и правни документи који препознају одређену Цркву и верску заједницу у правном поретку државе Србије, а са друге стране многе верске заједнице вишемиленијумског трајања су свакако постојале у организованој форми и у време када није постојао правни оквир за њихово препознавање у савременом смислу појма правне идентификације.¹⁶

6. ПРАВО НА ВЕРСКО ОБРАЗОВАЊЕ И ПАСТИРСКУ ДЕЛАТНОСТ

Многа добра нормативна решења у овом Закону нису, нажалост, нашла своју даљу разраду у оквиру других закона или подзаконских аката. Закон јемчи право на верску наставу у државном и приватном систему образовања (чл. 40),¹⁷ али од тога се даље није отишло тако да данас, после двадесет година, имамо ситуацију да сви од својих Цркава и верских заједница овлашћени вероучитељи не уживају исти правни статус са својим колегама који предају све друге предмете, већ су и даље „осуђени“ на статус хонорарних наставника, односно, привремено запослених са уговором у трајању од једне године. Проблем је лако решив али одсуствује добра воља да се добра законска решења оживотворе адекватним подзаконским актима. Исти је случај и са правом на пастирску делатност свештеника, односно, верских заједница, у заводима за извршење кривичних санкција (чл. 31).¹⁸ Оно што Закон својим нормативима предвиђа остаје до данас правно недоречено, и право је чудо да до сада нисмо имали негативне и скандалозне последице присуства верских службеника у тим заводима без икаквих договорених протокола, без иједног норматива који регулише њихово присуство, њихову надлежност, права и обавезе и томе слично. Искрености ради треба рећи да су и саме верске заједнице биле поприлично инертне у изражавању својих права и нормативно утемељених захтева према надлежним и овлашћеним државним институцијама о овим питањима. Са друге стране, декларативна и начелна опредељеност Закона да афирмише сарадњу државе и верских заједница омогућава да отпочне процес

¹⁶ Овај проблем се нарочито јавио у случају Српске Православне Цркве, Римокатоличке Цркве, Јеврејске и Исламске заједнице као верских организација које имају трајање дуже од једног миленијума. У том смислу сагледавно закони којима те верске организације стичу субјективитет не наглашавају континуитет постојања тих заједница и са временом, односно, и у времену када није постојала таква могућност стицања правног субјективитета. Нарочито се слабост таквог решења показала у споровима око правног регулисања положаја и статуса Српске Православне Цркве у Републици Црној Гори, када је један од контра-аргумента предлагача скандалозног закона о верском организовању у овој држави из 2019. године био тај да СПЦ (у Црној Гори) не може да се позива на историјски и правни континуитет са Жичком Архиепископијом, Пећком Патријаршијом и Митрополијом зетском (све из 13. века) будући да је у Закону о Црквама и верским заједницама У Р. Србији из 2006. године наведено да ова Црква постоји на основу *Начерџанија о духовној власћи* тек од 1836. године. Непрецизан законски текст и злонамерна тумачења често доводе до великих проблема у саодношењу државе са верским заједницама.

¹⁷ чл.40.: Јемчи се право на верску наставу у државним и приватним основним и средњим школама, у складу са законом.

¹⁸ чл.31 ст.4.: Богослужење и верски обреди могу се 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 деље заштите само у пригодним приликама.

акредитовања верских образовних институција (чл. 36).¹⁹ Последњих недеља је актуелно формирање синодске комисије са циљем припремања и вођења процеса акредитације средњих богословских школа СПЦ у Србији, са интенцијом да се тај процес прошири и на верске образовне институције које се налазе у земљама у региону.

7. ЗАКЉУЧАК

Важно је нагласити да овај Закон много пружа. Свакако, не треба га глорификовати. Поједини делови могу бити бољи и значајно транспарентнији. Међутим, за један првенац у покушају регулисања вишедеценијски неуређене области саодношења државе и верских заједница, овај Закон је испунио очекивања и надам се да ће и у наредном периоду, овакав или још бољи, нудити задовољавајући правни оквир за формирање флексибилног и плодног односа институција државе и друштва са верским организацијама на добробит свих грађана и друштвених чинилаца.

Zoran Devrnja, Ph.D.
 Associate professor
 University of Belgrade
 Faculty of Orthodox Theology
 Department of Canon Law
 Mije Kovacevica 11b
 11060 Belgrade
 zdevrnja@bfspc.bg.ac.rs

AFTER FIFTEEN YEARS

REFLECTIONS ON THE LAW ON CHURCHES AND RELIGIOUS COMMUNITIES IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

We are celebrating the fifteenth anniversary of the adoption of the Law on Churches and Religious Communities in the Republic of Serbia this year. There were a lot of suspicions on its text as a law draft. Also, there were the bulk of political and judicial challenges after it entered into force. It is an astonishing fact that this law has survived in the legal system of our country. Some representatives of the legal, political, and cultural spheres of society have often been very critical of the text of

¹⁹ чл.36 ст.1.: Црква и верске заједнице могу покренути поступак верификације односно акредитације верске образовне установе ради укључивања у систем образовања, у складу са прописима о образовању.
 ст.2.: Верске образовне установе које добију верификацију односно акредитацију имају право на финансирање из буџета, сразмерно броју верника према последњем попису становништва у Републици.

this law without real arguments. His positive contribution to the normalization and stabilization of relations between state institutions and religious communities has been deliberately diminishing. For understanding its significance, it is necessary to remind that the voting of this law had the intention to bring the relations between the state and religious communities into normal and acceptable institutional practice after decades of lack of any democratic approach to this phenomenon. The impression is that this law succeeded in that.

Key words: The Law on Churches and Religious Communities, the traditional churches and religious communities, secularism, the cooperative separation between the state and the religious communities.

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 студије* 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, *Политикологија 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 реџистрације

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 *самостјално у складу са законом* (примера ради, цркве и верске заједнице могу самостјално 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 њримену Устјава, закона и ауџиономној љрава* (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 сштинске 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 *ујовори*, тачније *сјоразуми* које цркве и верске заједнице закључују с надлежним органима. У супротном, ако би реч било о договорима схваћеним у смислу *љривремених 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 *посебним 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 *посебним 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 уговори*,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 уговори*, 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 слободe 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 слободe вероисповести и правним положајем цркава и верских заједница регулисани његовим одредбама – од односа између тих одредби и слободe 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

НАДОЛАЗЕЋИ ИЗАЗОВИ ЗА ВЕРСКА ПРАВА И МОГУЋНОСТ ОДБРАНЕ КРОЗ НАДОГРАДЊУ ДРЖАВНО-ЦРКВЕНОГ ПРАВА У СРБИЈИ

Сажетак

Аутор настоји да укаже на поштенцијалне проблеме са којима ће се цркве, верске заједнице и верници у наредном периоду суочавати у Србији, посебно у јавној сфери. Да би то урадио он најпре анализира праксу на овом пољу у европском правном систему и судској пракси најважнијих судова. Истиакнуто је и анализирано неколико најважнијих сектора као што су образовање, истицање и ношење верских симбола на послу, школама и другим јавним местима, однос према верским дојмама и учењима у науци, публицистички и на друштвеним мрежама, као и положај верујућих људи и њихових уверења у сектору услуга. Јасно се уочава да на свим овим пољима, верници бивају све више дискриминисани, а њихова уверења сузбијана и игнорисана у односу на друге системе вредности, посебно кад је у питању такозвано антидискриминационо законодавство. Ошуд аутор предлаже решења којима у Србији треба ојачати изградњу државно-црквеног права и тиме заштитити права цркава, верских заједница и верника у јавној сфери.

Кључне речи: Србија, Европска унија, права верујућих људи, европски судови, дискриминација.

1. СУЗБИЈАЊЕ ПРАВА ВЕРНИКА У ЕВРОПСКОМ ОКВИРУ

Скупштина Србије је 20. маја 2021 године усвојила два противуставна закона који између осталог угрожавају права верујућих људи, њихово схватање породице и право на образовање своје деце дефинисано чланом 43 Устава.¹ Ово право је гарантовано и бројним међународним уговорима, почев од Универзалне

* Научни саветник, Институт за европске студије, Београд, mdjurkov@gmail.com

¹ Посебан проблем је природа одлучивања о овим законима. Адвокатска канцеларија Радић дошла је у посед уговора потписаног између Владе Србије и Швајцарске агенције за развој и сарадњу (СДЦ) у коме се Влада унапред обавезала да ће као последица и резултат рада на том пројекту бити промовисана сва она решења због којих је усвојен Закон о родној равноправности (аутор текста је у поседу копије тог уговора). Дакле све то пре било какве јавне расправе и дебате о пожељности таквог закона, који је иначе пре тога два пута пропао због оштре реакције јавности. Овај уговор је потписан након што је крајем 2017. претходни уговор раскинут чиме је Тим Владе за социјално укључивање и смањење сиромаштва остао без посла. Јавност је о овоме делимично обавештена само путем информације да је ћерка Зорана Ђинђића, Јована, иначе координатор за родну равноправност у том тиму, остала без посла. Нови уговор је закључен 18.04. 2018, и за потребе овог пројекта Швајцарци су дали 4 и по милиона швајцарских франака. Што би рекао Черчил поводом 27. марта, „Ми смо то добро платили“.

декларације о људским правима, преко Европске конвенције о људским правима и тако даље. У питању су Закон о родној равноправности и Закон о изменама и допунама закона о дискриминацији. Но као што ћемо показати у тексту, ради се о глобалној тенденцији према којој се мање законима, а углавном судским тумачењем намерно и свесно преко квазиправне гимнастике крше ова права.

Узгред, ваља напоменути да је члан 18 Универзалне декларације који одређује права верујућих људи, најмање разрађен и брањен члан тог текста још од његовог доношења. Но слично као и са Уставом САД нпр, током последњих неколико деценија ова права су посебно на удару и систематски се подривају и укидају, при чему се посматрају као рецидив прошлости, фанатизма и пре свега као препрека за пуну реализацију права последње генерације, што укључује пропагандни рад и према деци верујућих људи.

Одличан индикатор правца у коме се крећу легислатива и јудикатура европског простора јесте случај Лилиан Ледел, матичара из Лондона. Она је као хришћанин, након што је УК усвојио Закон о регистрованом партнерству, одбила да уписује у регистар истополне заједнице (и на основу тога одбила да потпише анекс уговора о раду), на основу тврдње да то крши њена најдубља верска убеђења. Послодавац јој је због тога уручио отказ, да би она покренула тужбу тврдећи да је дискриминисана на основу својих верских убеђења. Након што је у Британији изгубила процес, обратила се Европском суду за људска права. Њен случај је са три сродна обједињен у предмет *Eweida против Уједињеног краљевства* који је пресуђен 2013 године.² Судско веће је подржало одлуку својих британских колега и утврдило да је у овом случају пронађена адекватна мера између права послодавца да заштити права других и њеног права на верску слободу.

Двојица судија, Гаetano са Малте и Вучинић из Црне Горе, у свом издвојеном мишљењу сажели су проблематичну тенденцију о којој овде говоримо. Указујући на то да је било могуће и компромисно решење у коме би друге колеге уписивале геј парове, а њој оставили могућност да ради у складу са својом савешћу и првобитним уговором, истакли су да је комбинација одређене врсте насиља колега односно послодавца и политичке коректности која влада у том округу (где се геј права очигледно уважавају више од стандардних основних људских права) довели до њеног отказа. Такав став довео је дотле да или мора да ради против своје савести или да остане без посла.³

Она чак није ни јавно исказивала своје мишљење, нити је лично желела да смета да се закон спроводи, као што није покушавала да своја веровања наметне другима. Но као и у случају доктора и медицинских сестара хришћана на које се врши притисак да морају да спроводе абортус и еутаназију упркос својим веровањима, не ради се о потреби заштите туђих права него о очигледном идеолошком насиљу и глајхшалтовању које се спроводи и по цену остављања породица без хлеба.⁴

² *Eweida v United Kingdom* - 48420/10 36516/10 51671/10 59842/10 - HEJUD [2013] ECHR 37 (15 January 2013).

³ Види J. Rudevskis, "Why Freedom of Religion Matters?", (ed. A. Portaru), *A 'Precious Asset'?, Analyzing Religious Freedom Protections in Europe*, Kairos Publications, Vienna, 28-30 уз анализу случаја Ладел.

⁴ Тако је недавно Џудит Баглер напала феминисткиње које не подржавају моду трансродности и очекивано их сместила у камп фашиста. Не случајно у питању су потпуно идентични „аргументи“ какве су комунисти између

Током кратке јавне расправе у Србији овог пролећа, залагањем цркава, верских заједница и ад хок настале Коалиције за природну породицу, спречено је доношење још рестриктивнијег Закона о забрани дискриминације који је у ставу три члана 18 предвиђао потпуно сузбијање деловања свештених лица на храмове и могућност за њихов прогон уколико ван храма износе ставове из своје догме и светих књига. Као што је познато, још ранијим текстом Закона, усвојеним 2009 године, лаици припадници верских заједница су изгубили то право па је на пример од тада хришћанима забрањено да у јавном простору износе своје ставове о хомосексуализму, укључујући и одређивање те праксе као содомије. Но сада је дошло до покушаја да се ово право укине и свештеницима, било где сем храма током службе. Након озбиљних реакција јавности и верских заједница, ова одредба је повучена на влади и није дошла у скупштину. Но то не значи да се ускоро нећемо поново суочити са сличним предлогом, провученим кроз неки други закон из сасвим различите области.

Све ово је међутим тек наговештај тенденције и таласа који се прелива из европског јавноправног простора, у коме Европски суд за људска права, Европски суд правде, али и судови појединачних држава већ дуго нпр. у сукобу права ЛГБТ и цендер провенијенције, односно тзв. антидискриминационих права и права верујућих људи пресуђују у корист ових првих. Поред овог горњег илустративног примера случаја Ладел, односно Евеида, могу се навести и други бројни примери посебно из УК.

Такозвана *марџина уважавања* права државе да у име различитих циљева ограничава права верујућих људи, укључујући и право на образовање и васпитавање своје деце у складу са сопственим уверењем, стално се шири, те отуд не треба да нас изненађује што и код нас агенти утицаја запада у државној администрацији или просто „поклоници модерних и прогресивних тенденција“ раде то исто, без обзира на уставни оквир.

Заједно са овим очљиво је како се брзо мења пракса и аргументација судова. У врло кратком року ЕСЉП је почео да све рестриктивније тумачи члан 10 Европске конвенције о људским правима управо на штету слободе изражавања верујућих људи Исто важи и за члан 9 који би требало експлицитно да брани права на слободу мисли, савести и веровања. Парадокс је да је овај документ изворно донет после Другог светског рата управо на таласу борбе хришћана персоналиста да се у светлу нацистичких еугеничких и паганских експеримента поново табуише светост човека и неповредивост његових основних права што је наравно укључивало и право на слободно практиковање верских права и васпитавање своје деце у духу сопствене религије.⁵

Коначно, друштвене мреже, које се полако успостављају као најважнији и најутицајнији медиј, донеле су једну нову праксу која радикално шири цензуру и слободу изражавања на интернету, опет посебно верујућих и традиционалистичких

два рата користили против социјалдемократа – ко год није са нама тај је фашиста. Види J. Butler, „O poreklu napada na rod“, *Peščanik*, 09.11. 2021. <https://pescanik.net/o-poreklu-napada-na-rod/>, приступљено 10. 11. 2021.

⁵ Види I. Čulo, *Personalizam i Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima*, Beograd: Institut za evropske studije, 2019, M. Đurković, „Christian personalism as a source of the universal declaration of human rights“, *Philosophy and Society*, 30(2):270-286, 2018, DOI:10.2298/FID1902270D

људи, који наводно крше „правила заједнице“. У питању је веома значајно и узнемирујуће преузимање квазисудске функције које чине администратори друштвених мрежа, на основу такозваних *сѿандарда заједнице*, што је такође по правилу усмерено против права на изражавање верујућих људи. Општа и убрзана је тенденција да се верујући људи по дефиницији третирају као екстремисти и групе које крше туђа права. Твитер, Фејсбук, Гугл све изразитије делују као заступници радикално левичарских теорија и погледа Џудит Батлер, Маше Гесен и других перјаница нове тоталитарне идеологије.⁶

Приликом рада на чланку од огромне помоћи ми је био зборник радова који је недавно уредила Адина Портару, под називом *Драјоцени инструменти: анализе заштитне верске слободe у Европи*, где су између осталог укључена изучавана стања верских слобода у појединим секторима.⁷

2. СМАЊЕЊЕ ПРАВА ВЕРНИКА У ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАЊА

Подривање слободe вероисповедања данас је несумњиво систематска, организована, добро финансирана и циљано усмерена делатност, чији се резултати најбоље могу видети ако испитамо како се све то одвија по појединачним областима људске духовне сфере.

Кренућемо најпре од **образовања** које је као и код сваке нетолерантне идеологије са фундаменталистичким претензијама најважнији простор за наметање контроле и глајхшалтовање. Увек је у питању реализација основног задатка, да се васпитање што више одвоји од родитеља, верских заједница и традиционалног система вредности, и да се што више пребаци на државу као кључног арбитра, васпитача и спроводиоца система васпитања и образовања. По оној чувеној изјави битника Алекса Гинзберга у разговору са Норманом Подхорцом 1958, „Победићемо вас преко ваше деце!“ Таквим образовањем се деца усмеравају и против својих родитеља и као у совјетско или рано титоистичко време, подстичу да своје родитеље денунцирају, туже и пријављују властима за различите прекршаје. Као што је познато и код нас је стигла регулатива а са њом и пракса да десетогодишњаци пријављују своје родитеље за насиље, ако им нпр. не дозвољавају да гледају телевизор после десет сати увече или их ограничавају у коришћењу мобилних телефона и компјутера.

⁶ Ово тоталитарно лудило се радикализовало са изборном кампањом 2020 у САД када су *биј тѿек* цинови цензуришали и објаве председника САД показујући да су корпорације јаче и од таквих носилаца моћи. На све то је дошло брутално затварање и прогон свих садржаја и актера који су оспоравали начин на који се третира и лечи ковид, посебно ефикасност вакцинације, понашање СЗО итд. Институт на коме радим доживео је да након изузетно успешне дебате о тим темама са професором универзитета, доктором Несторовићем, бившим чланом Кризног штаба, видео снимак, који је за пет дана видело око 60 000 људи, буде уклоњен уз следеће објашњење Ју тјуб администратора: „Ју тјуб не дозвољава садржај који експлицитно преиспитује ефикасност локалних здравствених власти или упутства Светске здравствене организације о социјалном дистанцирању и самоизолацији, који може да наведе људе да делују супротно овим инструкцијама“. Дакле нико, колико год био квалификован не може да преиспитује смернице ових нових комесара. Шта рећи о свету који овакви одлучни генији прописују.

⁷ Види А. Portaru, (ur.), *A 'Precious Asset'?, Analyzing Religious Freedom Protections in Europe*, Kairos Publications, Vienna. Портару је сарадник организације *Алијанса за одбрану слободe* која је тренутно један од најважнијих субјеката за праћење стања верских слобода и њихову одбрану у Европи.

Но пошто се на верујуће људе, а нарочито хришћане гледа као на заостале верске фанатике, низ програмских документа или судских одлука постепено дефинише примат државе над породицом у избору вредности, принципа и материјала којима се деца образују. У питању је низ званичних докумената попут Толедо принципа ОЕБС или Комуникације Европске комисије из 2017 о плану да се до 2025. реализује Европски образовани простор, у којима се уочљиво радикално смањују права родитеља у образовању, или их као овај други документ уопште не помињу!⁸

Постоји међутим далеко старија пресуда ЕСЉП у случају Кјелдсен, Буск Мадсен и Педерсен против Данске, још из 1976, где се каже да субјективни ставови родитеља проистекли из њихових верских погледа нису одлучујући и релевантни за то да ли је образовање деце у сукобу са њиховим верским или филозофским схватањима. Тако се данас масовно шири принуда деце верујућих родитеља да похађају часове сексуалног образовања и кад су њихови родитељи изричито против тога, као и спречавање да у школи исказују свој верски идентитет симболима, ставовима итд.

Веома важна је и нешто скорија пресуда Валсамис против Грчке (1996), где се јасно истиче право државе над правом родитеља верника у погледу члана 9 Европске конвенције о људским правима. Радило се о налогу детету у школи да учествује у јавној паради која обележава ратничку традицију државе. Родитељи припадници Јеховиних сведока задржали су дете код куће на основу свог пацифизма и школа је након тога прописала казну. Суд је међутим проценио да тиме нису повређена верска права детета и родитеља (одлука седам према два). Тиме је јасно реафирмисано и ојачано право држава да намеће и прописује деци и родитељима све већи број ствари које нису у сагласности са њиховим верским убеђењима.

У том светлу су одлуке попут оне у случају Вилиамсон и други против државног секретара за образовање и рад из 2005, у УК, где су родитељи хришћани реаговали због забране физичког кажњавања деце, а суд то одбацио, више него очекиване. Ради се о јасној политичкој одлуци да се забрана физичког кажњавања деце наметне свима у свим европским државама. Физичко кажњавање се данас у медијима, међу академском заједницом и у елитно устројеном јавном мњењу третира као варваризам сличан смртној казни која је на сличан начин протерана из европског правног простора и праксе.

3. ПРОБЛЕМИ СА ИСТИЦАЊЕМ ВЕРСКИХ СИМБОЛА

Једна од новијих сфера, посебно на удару током последњих година јесте **истицање и ношење верских симбола.**⁹ У Сједињеним државама је још од краја

⁸ Види М. Ponikowska, „Freedom of Religion or Belief and the Parental Rights in Education“, (ed.A. Portaru), *A 'Precious Asset'?*, *Analyzing Religious Freedom Protections in Europe*, Kairos Publications, Vienna, 99-120. Код нас је 2009 било покушаја из Канцеларије Омбудсмана да се прогнур предлог Закона о правима детета, где се уочљиво примећивало да се држава поставља као субјект који стално треба да се меша и да штити деџа права пре свега против родитеља као по дефиниџи сумљивих лица и потенцијалних кршитеља тих права.

⁹ Е. Howard, „Freedom of Religion and the Wearing of Religious Symbols“, (ed.A. Portaru), *A 'Precious Asset'?*, *Analyzing Religious Freedom Protections in Europe*, Kairos Publications, Vienna, 69-98.

шездесетих, углавном преко судских пресуда почео процес уклањања хришћанског наслеђа из уставног система и система јавног образовања. Тако су полако забрањиване молитве у јавним школама, у представничким политичким институцијама и на спортским манифестацијама, а затим су из просторија јавних школа уклањана распећа и сви симболи који наводно крше начела неутралности и лаицитета. У Европи је ово пракса новијег датума, и посебно је у фокусу током последњих година. Највећи део ове регулативе, као и судских пресуда ЕСЉП и ЕСП односи се на муслиманске жене, које су се жалиле због забрана да носе велове, шалове и друге облике покривања главе. Посебно су Француска и Белгија уводиле врло рестриктивне законе којима се забрањује истицање верских симбола у јавном простору. У Француској су ови закони популарно називани *бурка закони*, па је јасно да су пре свега донети 2004. године да би спречили кретање у јавном простору и на јавним местима муслиманкама које су тако обучене, односно да их натерају да у јавном простору иду откривеног лица. Образложења и оправдања се крећу од тврдње да се покривањем крши начело заједничког живљења, до тврдње да се угрожава начело „родне једнакости“. Од посебне важности за њих је била примена овог закона у школама и на радним местима.

Но уз бурке, као колатерална штета почели су да се забрањују и хришћански симболи. То је значило и уклањање распећа тамо где су до тада преживела, као и забрану ношења крстића на ланцима, бројаница и других симбола тог типа. ЕСЉП донео је 2013. врло сложену и занимљиву одлуку у случају Евеида и други где су спојена четири случаја хришћана из Британије из области радног права. Госпођа Евеида је добила спор против Бритиш Ервејза који јој је забранио ношење крста на ланчићу као наводно кршење ношења униформе. Но код Чаплинове, медицинске сестре код које се након нове униформе видљиво истицао ланчић, пресуђено је да је био оправдан налог да га не носи на послу јер наводно може да угрози физичко здравље и хигијену пацијената са којима контактира.

У Италији, али и у Европи генерално подигла се велика прашина око случаја Лауци против Италије¹⁰ који је ЕСЉП најпре пресудио на један начин, а затим пет година касније под политичким притиском низа влада, посланика и јавног мњења, на други начин. У питању је статус односно присуство распећа у италијанским јавним школама, на шта се госпођа Лауци жалила. ЕСЉП је 2006. пресудио да је она била у праву и да таква пракса и одлуке Италије крше став 2 члана 9 Европске конвенције о људским правима јер распећа имају предоминантно религиозно значење, те се тиме крше права оних који припадају другим верама или филозофским оријентацијама, дисентерима итд.

Ово је изазвало оштре протесте у Италији, а влада је 2010. упутила званичан приговор и тражила апелацију Великом већу суда. Литванија, Словачка и Пољска су одмах стале уз ову иницијативу, а на крају је чак 20 земаља стало иза Италије. Следеће године Велико веће донело је одлуку којом је оборило претходни став суда. Речено је да распеће има несумњиво религијску традицију иза себе, али симболизује и идентитетско наслеђе и у верском смислу има пре свега пасиван статус. Дакле његовим присуством друга деца нису изложена активној

¹⁰ *Lautsi and Others v. Italy*, European Court of Human Rights (Application No. 30814/06) www.echr.coe.int/echr/resources/hudoc/lautsi_and_others_v_italy.pdf

верској пропагандни и не крше се њихова верска права или право на неутралност, агностицима итд. Ова очигледна правна гимнастика, резултат је снажне политичке и јавне борбе хришћана да се њихово право уважи. Но где год тога нема, а има га све мање, прогон верских симбола, укључујући и хришћанске, из јавне сфере, напредују несмањеном брзином.

У анкети коју су људи из АДФ радили са новинарима из различитих земаља, журналисти из Пољске су казали да код њих то није проблем у јавној сфери, али да су приметили како запослени унутар мултинационалних компанија имају све веће проблеме јер им се спочитава ношење крстова, бројаница или нпр дуксева на којима су одштампани крстови или верски мотиви.¹¹ Једно од образложења је нпр да се наводно иритирају купци који нису тако опредељени.

4. ИЗБАЦИВАЊЕ СТАВОВА ВЕРНИК ИЗ ОБЛАСТИ НАУЧНОГ РАДА И ИЗРАЖАВАЊА

Са поменутиим пакетом Чомићкиних закона, добили смо радикално преливање и у наш систем феномена који је нажалост дебело заживео у европским земљама, а то је да се закони, регулатива и пресуде наменски доносе да би се циљано прогонили верујући људи. Дакле ради се о прогону верујућих људи у **области научног рада и изражавања**. Нови закон о забрани дискриминације донет је управо да би се радикализовале мере, застрашили и лакше осудили хришћански интелектуалци у јавном простору Србије, што по досадашњој верзији Повереница за равноправност није успела. У контроверзном званичном образложењу које је ишло уз предлог закона јасно се каже следеће: по овом закону до сада нисмо успели да осудимо и протерамо из јавне сфере јавне раднике и интелектуалце које видимо као препреку за напредовање наше агенде (ЛГБТ пре свега). Због тога Европска унија тражи нови закон којим ће повереница добити јаче компетенције и веће могућности да те (читај пропородичне, верујуће интелектуалце) тужи и осуди. Онда ће нам требати само један добра пресуда па да кренемо са целим процесом едукације новинара, судија и осталих субјеката да то све радикалније спроводе.¹²

Са напретком такозваног антидискриминационог законодавства у Европи директно су таргетирани традиционали хришћани па се сада прогони сваки њихов јавни наступ са тих позиција укључујући и јавно изношење ставова из хришћанске догме и учења. У већини западних научних часописа немогуће је објавити рад са таквим ставовима, а познати су случајеви прогона низа политичара, новинара и јавних радника само због тога што су изнели у јавност свој на хришћанству базиран став. Тренутно је највидљивији случај финског посланика Паиви Расанен, коју власти, тужиоци и други органи те земље немилице прогоне. Све је почело 2019 када је на свом фејсбук налогу критиковала чињеницу да је њена Лутеранска црква подржала геј прајд и окачила цитат из Библије којим се

¹¹ Portugal, исто, стр. 208.

¹² Ово образложење више није доступно на сајту Министарства за људска, мањинска права и дијалог, али аутор поседује оригинални текст који се налазио на сајту током јавне расправе.

јасно дефинише хришћански став према хомосексуализму. Јавни тужилац је уз ту објаву извукао и њен памфлет на сличне теме из 2004 године па је и на основу тога затражио да је полиција испита због наводног угрожавања мањинских група. Полиција је након вишесатног испитивања закључила да није никог угрозила, али је тужилац наставио и даље да је малтретира, измишљајући нове оптужбе, и лично јој претећи. Идеја је да се Паиви осуди на шест година затвора колико закон прописује за злочине које јој тужилац приписује.

Таквих примера има малтене у свим европским земљама, а пре свега је угрожен систем друштвених наука и академског рада у коме ЛГБТ дискурс доминира као нова догма. Не можете такође критиковати ни феминизам ни било шта од сада популарних, дубоко антихришћанских догми, ако желите да вам чланак изађе у престижном часопису.

5. СЕКТОРИ УСЛУГА И ПРОДАЈЕ, И ПРИТИСАК ЗА РЕГИСТРАЦИЈУ НЕТРАДИЦИОНАЛНИХ ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

Такође ваља навести и притисак на верујуће људе да у **сектору услуга и продаје** раде супротно својим уверењима. Како је Лоркан Прајс исправно закључио анализирајући судску праксу у УК, судови у овој земљи стоје на становишту да је слобода вероисповести важна и гарантована једино у погледу тога да нема директног прогона.¹³ У свим осталим примерима, где долази до сукоба права верујућих људи и ЛГБТ популације увек заузимају становиште према коме ови први губе судске спорове. Познат је пример случаја Бул против Хола. У питању је хришћански пар који је издавао услуге преноћишта, *бед и брекфаси* типа, само брачним паровима одбијајући да смештај изда хомосексуалним паровима, јер се то коси са њиховим верским уверењима. Дакле у питању је њихова имовина и одлука да пружају услуге коме они хоће, у складу са својим светоназором, не вређајући било кога и ни на који начин не угрожавајући право овог пара да изнајми смештај код неких либералнијих домаћина. Но суд је стао на становиште да се ради о дискриминацији и осудио је Булове. Након пресуде и казне, главни туристички оператер са којим су радили *Посејинге Енглеску* више није хтео да рекламира њихов хотел и они су били принуђени да га продају и тиме остану без посла који су развијали две деценије.

Други чувени пример је брачни пар посластичара МекАртур који нису хтели да праве тарту са про геј пропагандним слоганом (подржите геј брак). Иако клијенти имају могућност да оду код другог посластичара, овде се ради о томе да се ови људи прогоне, на силу да им се казна мења свест и сузбија хришћански поглед на свет. Овај случај, познат под именом *Ли њројив Ашерс њекаре* трајао је неколико година и на нижим нивоима правосуђа пресуђено је да је упитању дискриминација. На крају је Врховни суд УК врло деликатном гимнастиком ослободио посластичаре уз став да је у питању порука, а не одлика против које су

¹³ L.Price, „EU Anti-Discrimination Measures: What Can We Learn from the United Kingdom?“, (ed.A. Portaru), *A Precious Asset? Analyzing Religious Freedom Protections in Europe*, Kairos Publications, Vienna, 153

они били. Но и та пресуда је донета на начин који упозорава да у неким сличним случајевима (нпр. наруџба торте за истопolni брак) пресуда може да оде на другу страну. Како се закључује у декларацији 21 посланика Европског парламента из 2016 којом су тражили реафирмацију права на слободу савести и уверења: “Остати веран својим суштинским веровањима може да доведе до ‘тешких новчаних казни, банкрота, губитка репутације због негативног имиџа у медијима, трајне незапослености, друштвене дискриминације”¹⁴

Код нас је та присила уведена чланом 27 измењеног Закона о забрани дискриминације са такозваном забраном дискриминације у области становања, где вам се одузима уставно право да слободно располажете својом имовином и елементарна слобода да бирате коме издајете свој стан. Хришћанин или муслиман који у складу са својим верским схватањима не жели да изда стан хомосексуалном пару нпр, биће кажњен по овом закону, слично као и Булови.

Коначно постоји притисак да се **региструје што већи број нетрадиционалних верских заједница**, али и тзв „филозофских организација“, односно секти и сличних квазирелигиозних, али у принципу углавном антихришћанских покрета. Жак Делор је 1994. као председник Комисије покренуо иницијативу за такав дијалог под називом Душа Европе, да би се данас на основу члана 17 Уговора о функционисању Уније водио дијалог између институција ЕУ (Комисија, Парламент, Савет) и представника верских организација, али и хуманистичких лига, масонских удружења итд.

С друге стране, европске државе су много осетљивије на пре свега америчке покушаје да се под видом верских слобода намеће принуда за регистрацију и дозволу за деловање секти попут Сајентолошке цркве, које имају врло сумњиву безбедносну позадину. Посебно су Немачка и Француска до сада биле врло одлучне да спрече деловање таквих субјеката и да спречавају злоупотребу и политичку инструментализацију верске проблематике. Тај модел и принцип је и за нас веома важан. У нашем случају пре свега кад су у питању тзв. Црногорска и Македонска православна црква, али и разне контроверзне и безбедносно проблематичне секте америчке провенијенције (сајентолози нпр), а у будућности чак и сатанистичке организације које у САД убрзано добијају легитимитет као филозофска удружења.

6. ЗАКЉУЧАК

Да закључимо. Као што је познато, након 2000. године Србија свој уставноправни систем, а тиме знатним делом и систем вредности уподобљује ономе што Вајлер у ширем смислу зове уставношћу Европе¹⁵. Она се током поменутог период доста изменила, што посебно у новим чланицама попут Мађарске и Пољске изазива велико негодовање. Једна од најважнијих тенденција јесте да се ова некада изразито демохришћански заснова творевина, модификује у правцу све радикалнијег сузбијања верских права, при чему су посебно на удару Хришћани, чије се конфесије изједначају по статусу са „филозофским“ удружењима.

¹⁴ Исто, стр. 164.

¹⁵ Dž, Vajler, *Ustav Evrope*, Filip Višnjić Beograd, 2002.

Стога је наш задатак да најпре проширимо свест о овим тенденцијама унутар самих цркава и верских заједница у Србији, али и унутар шире и академске заједнице. Једна од важних мера била би обнова **међуверског дијалога** између традиционалних цркава у Србији који је потпуно замро, те организовање свих верских заједница у одбрану права верујућих људи. Приликом дебате о сету закона министарке Чомић, свој глас су заједно подигли и православни Хришћани и римокатолици и муслимани. Стога би било добро покренути стални форум међуверског дијалога, где би се припадници традиционалних верских заједница међусобно информисали о новитетима овога типа и унутар Уније, и о предстојећим предлозима домаће администрације.

Наша православна Црква, као највећа и најутицајнија конфесија, али и као друштвена институција којој се највише верује, могла би да користи огромне ресурсе које верујући интелектуалци, правници, адвокати, новинари могу и желе да понуде, као и да сакупља компаративна искуства борбе за очување верских права на европском простору.

Генерални циљ је да се на време иницира допуна и надоградња државно-црквеног права у циљу осигурања и обезбеђења поменутих фундаменталних верских права, све угроженијих у европском простору.¹⁶

СПЦ, или заједничка комисија верских заједница, могла би да почне да ради своје образовне материјале за новинаре, за парламентарце и партије, да одржава контакт са њима и да успостави што ближе сарадњу са Уставним судом и другим правосудним институцијама у којима ће се убудуће све чешће решавати спорови о вредносном и уставном усмерењу друштва и државе. Уместо што поједини државни органи наступају офанзивно према цркви, покушавајући да јој подрију права и да јој се мешају у унутрашње устројство, црква би морала да се најпре избори за сопствену аутономију од домаће политике и спољне субверзије, а затим да се организовано бори за место у јавном простору и јача капацитете да офанзивније делује чак и са **предлозима закона**.

До сада нисмо имали ниједну законодавну иницијативу која би потекла од цркве или од појединих лаичких удружења блиских цркви. За почетак представник ове комисије за међуверски дијалог могао би да добије стални аგრеман у парламенту као нека врста официра за везу, који би пратио законске предлоге занимљиве за верске заједнице, али би преко њега и партије и парламент могли да се информишу о ставу цркава о појединим питањима или законима које влада намерава да пошаље итд.

Закон о црквама и верским заједницама није наиме једини закон који се тиче цркава и односи на њих. Ту су и финансијски, порески, закони из области образовања, одбране, здравља итд. Црква свакако мора да има свој став и о законима који покушавају да уведу еутаназију, и о породичном закону, о закону о трансплантацији органа итд. У том смислу битно би било да оперативно почне да функционише и одавно најављиван Одбор за биоетику СПЦ у коме би морали да седе и озбиљни правници.

¹⁶ За низ конкретних предлога погледати зборник М.Ђурковић, *Основна питања: црква и служба*, Филип Вишњић, ИЕС, Београд, 2021, посебно прилоге Шијаковића, Ђукића, Ђурића и Ђурковића.

У крајњем случају цркве морају да узму у обзир да је и сам процес европских интеграција какав се код нас одвија штетан јер подразумева додатно угрожавање њиховог положаја и права верујућих људи, (као и права породица, демографски опстанак народа и државе итд). Те би стога у мери у којој је то могуће и црква требало да преиспита свој став према евроинтеграцијама и „европеизацији“ нашег уставноправног и образовног система.

На пример у низу источноевропских земаља (Летонија, Бугарска) цркве су својим активним јавним али и деловањем у парламенту зауставиле ратификацију Истанбулске ковенције и односних закона који би из ње проистицали и тиме се одлучно укључиле у одбрану права верујућих људи па и свог смисла постојања. Прошлогодишња дешавања у Црној Гори показала су да и наша црква има огромну снагу и потенцијал за такво деловање. Све већи број верника очекује да то деловање не буде више само реактивно, у смислу одбране од штетних предлога закона, већ и активно. Да црква иницира све већи број питања и решења у процесу изградње државно-црквеног права, и да дефинише области које нужно треба да се покрију.

Оно што нас прилично извесно чека у наредном периоду јесу питања која ће политички и идеолошки противници вере и цркава покретати надаље. Не случајно овај текст бих завршио управо најавом низа ствари које ће се у наредном периоду покретати под видом наводне борбе за секуларну државу: захтев за увођењем обавезног сексуалног васпитања у школе са обавезом да и деца верујућих људи похађају овај предмет, захтев да се укине веронаука и уместо ње уведе општи теоријски предмет о историји религија¹⁷, захтев да институције, али и политичке партије и други јавни субјекти не прослављају славу, тражење да се из школа избаци прослава Савиндана, тражење да се свештеници уклоне из војске, нови притисци за преиспитивање Закона о црквама и верским заједницама, како би се отворила могућност да се у регистар уписују и Македонска и Црногорска православна црква, уклањање верских симбола из јавног простора, одузимање права на слободне дане за верске празнике, или у крајњем случају укидање права на прославу Божића што је у САД већ дуго предмет спора. Коначно ту је стални захтев да се СПЦ либерализује, модернизује изнутра, прихвати да венчава хомосексуалце нпр, и пре свега прихвати да се подели и да ограничи своје деловање само на простор Србије.

¹⁷ Обележавајући две деценије од враћања веронауке у школе у Србији, СПЦ је са осталим верским заједницама недавно одржала добар скуп на Богословском факултету у Београду са ког је послата порука за враћање ове наставе на ниво обавезног предмета. Ваља истаћи поновни заједнички наступ свих традиционалних цркава, али и коначну валидну и одлучну реакцију на измену законског решења из 2018 године којим је веронаука сведена на ниво „школског програма“. Види „Status veronauke u školama nije menjan“, Danas, 06. 11. 2021, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/status-veronauke-u-skolama-nije-menjan/>, приступљено 14. 11. 2021.

Miša Đurković
Institute of European Studies
Principal research fellow
mdjurkov@gmail.com

COMING CHALLENGES FOR RELIGIOUS RIGHTS AND THE POSSIBILITY OF DEFENSE THROUGH THE UPGRADE OF STATE-CHURCH LAW IN SERBIA

Summary

The author tries to point out the potential problems that churches, religious communities and believers are about to face in the coming period in Serbia, especially in the public sphere. In order to do that, he first analyzes the practice in this field in the European legal system and the case law of the most important courts. Several most important sectors were highlighted and analyzed, such as education, displaying and wearing religious symbols at work, schools and other public places, attitudes towards religious dogmas and teachings in science, journalism and social networks, as well as the position of believers and their beliefs in services sector. It is clear that in all these fields, believers are increasingly discriminated against, and their beliefs are suppressed and ignored in relation to other value systems, especially when it comes to so-called anti-discrimination legislation. Hence, the author proposes solutions that should strengthen the development of state-church law in Serbia and thus protect the rights of churches, religious communities and believers in the public sphere.

Keywords: Serbia, European Union, rights of believers, European courts, discrimination.

ДРЖАВНО ФИНАНСИРАЊЕ ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА У ОКВИРУ НАЧЕЛА ОДВОЈЕНОСТИ ДРЖАВЕ И ЦРКВЕ – ПРИМЕР РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Сажетак

У раду се испитије економски аспекти раздвајања државе и цркве. Изложени су различити механизми финансирања цркава и верских заједница као и услови под којима су они у складности са начелом одвојености државе од цркве са посебним напласком на финансирање цркава и верских заједница из државног буџета. Дати је и приказ пожељне пореске политике према црквама и верским заједницама. На примеру Републике Србије анализиран је пошеницијално шитетан утицај државног финансирања на аутономију цркава и верских заједница.

Кључне речи: одвојеност државе и цркве, верске заједнице, дотације, црквени порез, реституција, финансирање.

1. УВОД

Држава Србија, као и већина савремених демократских држава, прокламовала је начело одвојености државе од цркава и верских заједница. Ово начело конкретизовано је у члану. 11 и 44 Устава Србије из 2006. године¹ у ком је наведено да је Србија световна држава, да су цркве и верске заједнице одвојене од државе као и да ниједна религија не може бити успостављена као државна или обавезна. Поред Устава ово начело је додатно одређено у члану 6. Закона о црквама и верским заједницама из 2006. године, којим је одређено да су цркве и верске заједнице независне од државе и једнаке пред законом, да су слободне и аутономне у одређивању свог верског идентитета, да имају право да самостално уређују своју организацију и да самостално обављају своје унутрашње и јавне послове.² Циљ овог рада јесте одговор на питање да ли је, и у којим случајевима, у оквиру наведеног одређења одвојености државе и цркве, оправдано државно финансирање цркава и верских заједница. Расправа из овог рада не односи се само на актуелна питања у Србији, већ настоји да да начелан одговор који би важио за све државе које су прогласиле начело одвојености државе од цркве. Нагласак је стављен на случај Србије из два разлога: прво, јер су нам прилике у Србији најближе, па смо због тога са њима најбоље упознати, и друго, јер се у

* Студент мастер студија историје права на Правном факултету Универзитета у Београду, е-адреса: simoiliic@hotmail.com.

¹ Устав Републике Србије „Сл. Гласник РС“ бр. 98/2006.

² Закон о црквама и верским заједницама „Сл. Гласник РС“ бр. 36/2006.

ситуацији у којој се налази Црква у Србији виде бројне проблематичне последице до којих доводи државно финансирање цркава и верских заједница. Ипак, оно што се овде изложи за Србију и највише за Српску православну цркву, начелно би требало да важи и за друге државе и верске организације.

2. РАЗДВАЈЊЕ ДРЖАВЕ И ЦРКВЕ – НАЧЕЛНА РАЗМАТРАЊА

Велика већина модерних грађанских држава проглашава начело одвојености државе од цркава и верских заједница. Ова тенденција присутна је чак и у државама које су задржале систем државне цркве – и код њих су везе државе и верских организација знатно мање него што су биле у прошлим временима. Ово стање у модерним државама резултат је дугог историјског процеса у односима државе и религије. Старе државе су, у великом броју случајева, имале званичну религију, која је била подржана од државе, док су остале религије биле толерисане, мање или више дискриминисане или чак и прогоњене. У том периоду однос државе и цркве није задовољио очекивања – уместо склада (тј. симфоније) односе између државе и верских заједница карактерисао је неретко сукоб, у ком је увек страдала једна страна, а некада и обе. Да би се овај сукоб превазишао, модерни законодавци су одвојили државу од религијских организација, у нади да ће то решење бити повољно и за државу и за верске заједнице. Одвајање државе од цркве није у свим случајевима вршено са истим намерама: у неким случајевима „секуларизација“ је спровођена не само са циљем да се црква одвоји од државе, већ су постојали мотиви и да се њен утицај умањи, а рад што више отежа (нпр. Француска у доба револуције, социјалистичке земље, итд.).³ Овакав приступ сматра се неприхватљивим у модерним демократским друштвима, у којима је слобода вероисповести прокламовано и признато право њених грађана. Због тога ћемо одвајање државе и верских организација посматрати као процес који треба да ослободи верске организације државног утицаја, а не да буде параван за напад на њих.

У Србији, као и у великој већини других земаља, одвајање државе од цркве је прокламовано Уставом, али однос државе и верских заједница у Уставу није ближе одређен, тако да се конкретан однос државе и цркава и верских заједница уређује законима и осталим прописима којима се уређују општа или појединачна питања везана за овај однос, у оквиру начела одвојености које је прокламовано уставом. У теорији и судској пракси се води расправа да ли уставне одредбе забрањују сваку сарадњу државе и цркве или поред начелног раздвајања дозвољавају међусобну сарадњу у оквиру одређених заједничких задатака.⁴

³ Треба навести да је држава у оваквим огољеним покушајима да ставља цркву под контролу или сузбија њен утицај често користила одузимање имовине као ефикасно средство за остварење својих циљева.

⁴ Ова дебата често је излазила из оквира дебате о правном оквиру рада цркава и верских заједница и прелазила на терен политичких покушаја да се њихово деловање ограничи позивањем на „секуларни“ карактер државе. Види: С. Аврамовић, *Прилози насљанку државно-црквеног права у Србији*, Службени гласник, Београд 2007; Т. Маринковић, „Прилог за јавну расправу о уставности ЗЦВЗ“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2011, 367-385; М. Драшкић, „Устав Србије: стриктна или кооперативна одвојеност“, *Свеске за јавно право* 12/2013, 37-46; М. Драшкић, „Право детета на слободу вероисповести у школи“, *Анали Правног факултета у Београду* 1-4/2001, 511-523; П. Митровић, „Начело световности у Републици Србији према Уставу из 2006“,

Због поменуте неодређености, и отворене дебате, овде ћемо оквирно одредити подручје одвајања државе и цркава и верских заједница као и могућност заједничке сарадње која је у складу са наведеном одвојеношћу.

Раздвајање државе од цркава и верских заједница подразумева примарно организационо одвајање - држава и цркве и верске заједнице су одвојене организације између којих не постоји структурна веза. Ове организације делују независно једна од друге и самостално уређују свој унутрашњи поредак и обављање поверених им послова. Држава је дужна да уреди правни оквир у ком ће бити обезбеђена слобода вероисповести и функционисање верских организација, али се не сме мешати у вршење религијске функције од стране ових организација (осим, наравно, у случајевима када би практиковање неке религије излазило из оквира слободе вероисповести и угрожавало нека основна начела демократског друштва). Са друге стране цркве и верске заједнице дужне су да поштују правни поредак државе и да поштују њене законе. Из наведеног јасно је да је раздвајање државе од верских организација стриктно у сегменту раздвојених организација и вршења религијске функције која се оставља искључиво верским организацијама. Оно што није јасно, и што је често предмет спора, јесте следеће: у којим активностима држава и верске организације могу да сарађују и следствено томе у којим ситуацијама је допуштено да држава финансира цркву. Овај проблем је актуелизован с обзиром на промену улоге државе која је почела да буде присутна у скоро свим сегментима живота и то у све већој мери. Пошто и активности цркава и верских заједница нису ограничене строго на религијску делатност јер оне веома дуго обављају културне, социјалне, образовне и друге делатности које је држава недавно преузела на себе поставља се питање: да ли држава у поменутим делатностима, које нису везане за религијску функцију, може да сарађује са црквама и верским заједницама? У контексту начела одвојености државе од верских организација нема препрека оваквој сарадњи, јер се поменуте активности не односе на вршење религијске функције. Верске организације у поменутим нерелигијским делатностима треба да буду у потпуности изједначене са осталим организацијама, јер би у супротном верске организације биле дискриминисане, а обављање наведених делатности отежано.

Конкретно сарадња државе и верских организација је допуштена и пожељна у оквиру: подршке култури – где држава треба да подржава културне манифестације и пројекте које организују верске организације, као и да се стара о очувању њиховог културног наслеђа; социјалне политике – где би држава допустила верским организацијама да се баве активностима из области социјалне политике и исте третира једнако као и друге невладине организације које обављају исту делатност; образовној – где би држава у сарадњи са црквама и верским заједницама омогућавала верско образовање у својим школама и подржавала образовање теолога; итд. Поред овога држава је дужна да грађанима који се налазе под

Анали Правној факултету у Београду 1/2015, 287-303; В. Ђурић, „Правни положај цркава и верских заједница у Републици Србији у светлу одлуке Уставног суда“, *Црквене ситуације* 11/2014, 437-453; В. Ђурић, *Законско уређење правној положаја цркава и верских заједница у Републици Србији: од осјоравања до унапређивања*, Фондација Центар за јавно право, Београд 2013; В. Марковић, „Појам секуларности – историјски, правни и аксиолошко-етимолошки аспекти“, *Богословље* 2/2020, 103-126.

потпуном контролом њених институција омогући остварење права на слободу исповедања вере. Ради реализације тог циља, држава је дужна да допусти и организује богослужења у затвореним системима као што су болнице, затвори и војне јединице.⁵ На крају држава може са црквама и верским заједницама сарађивати и у обављању обостраних текућих послова којима се не би нарушавала њихова одвојеност: тако би држава могла нпр. да признаје брак склопљен пред свештеником као пуноважан, док би црква могла да препусти држави убирање црквеног пореза.

3. РАЗДВАЈАЊЕ ДРЖАВЕ ОД ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА – ЕКОНОМСКИ АСПЕКТ

Одвојеност државе од цркава и верских заједница има за последицу обавезу државе да се суздржи од сваког утицаја на цркве и верске заједнице, па и економског. Пошто држава не сме да врши религијске функције, она треба да се суздржи и од финансирања истих, јер се са једне стране финансирање неке активности може посматрати као вршење исте, а са друге стране финансирање неке активности, посебно ако је прималац државних средстава завистан од државне материјалне помоћи, ствара велики утицај који може бити злоупотребљен. Ова забрана финансирања односи се на донације којима се финансира унутрашњи рад верских организација и свештеника или верских службеника, као и вршење религијских активности, али она не значи да држави није дозвољено да финансира друге активности цркава и верских заједница. Држава, као што је раније речено, може са црквама и верским заједницама сарађивати на многим пољима у оквиру делатности које заједно врше, па је аналогно томе допуштено да те активности држава делимично или у потпуности финансира. Поред тога, цркве и верске заједнице треба да имају једнак третман са другим невладиним организацијама приликом пројектног финансирања и заједничког спровођења разних државних пројеката.

Поставља се питање карактера забране држави да финансира религијске делатности и верске организације. Овде бисмо нагласили да је ова забрана инструктивног карактера и да државно поступање супротно наведеној забрани није разлог да се акти којима се одређује такво располагање поништавају. Поред тога, престанак државног финансирања цркава и верских заједница није једноставан, посебно ако су оне финансијски зависне од држава. Због тога је потребан прелазни период у ком би се ово начело доследно спровело.⁶ На крају, у неким ситуацијама, када

⁵ Одвајање државе од цркава и верских заједница потпуно је спроводиво у нормалним животним околностима у којима грађани живе своје приватне животе у које држава задира само изузетно. Проблем настаје у затвореним системима где држава контролише све аспекте живота појединца, па у таквим условима мора да контролише и исповедање вере. Дакле у затвореним системима постоје две алтернативе или ће држава организовати богослужења и остала обављања верских делатности или ће оне бити забрањене у тим системима. Ради се дакле о сукобу начела одвојености државе и цркве са правом на слободу вероисповести појединца, а у овом сукобу јача страна је свакако слобода вероисповести, па је држава дужна да обезбеди исповедање вере лицима која су под њеном контролом. Види: С. Недић, „*Остваривање права на слободу вероисповести у усјановима за извршење кривичних санкција у Републици Србији: мастер рад из предмета Канонско право*“, Београд 2020.

⁶ Дobar пример за прелаз од државног ка самосталном финансирању цркве је случај Чешке, где је после де-

су неке цркве или верске заједнице у финансијским проблемима, државна помоћ може бити легитимна. Дакле, иако ово начело није императивне природе, њега би из изнетих разлога требало поштовати у што већој мери, али у том ставу не треба ићи у крајности.

4. МЕХАНИЗМИ ФИНАНСИРАЊА ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

4. 1. Прилози и донације

Један од најраспрострањенијих механизма финансирања цркава и верских заједница јесу донације које им верници донирају у сврху обављања њихове основне религијске делатности или других социјалних делатности. Постоје разни модалитети за давање донација – средства могу бити донирана са тачно одређеном наменом или без ње, она могу бити донирана цркви или верској заједници као организацији или пак локалном свештенику или верском службенику, дакле овај метод финансирања је слободан и оставља се верницима и верским организацијама да га самостално уређују. Једино питање које се поставља у односу државе и верских организација јесте да ли донације верника треба да буду опорезоване. Претежан став у упоредном праву је да се овакве донације не опорезују, јер се и религијска делатност у већини држава не опорезује.

4. 2. Накнаде за верске услуге

Верске организације могу се финансирати и од накнада које наплаћују за сопствене верске услуге. Као и у претходном случају, поставља се питање да ли ове проходе треба опорезовати, као и остале услуге на тржишту. У Србији, као и у већем делу упоредног права, ове услуге нису опорезоване због свог некомерцијалног и религијског карактера. Осим тога, истиче се да опорезивање ових услуга не би директно погодило пружаоца услуга, већ крајњег корисника, јер је тражња за верским услугама нееластична па би цркве и верске заједнице могле целокупан порески терет да превале на корисника услуге.⁷

4. 3. Приходи од имовине

Цркве и верске заједнице могу слободно располагати својом имовином. Најчешћи облик оваквих располагања је давање у закуп трећим лицима непокретности уз накнаду. Пошто се оваква располагања не врше у оквиру обављања

мокрализације земље постојао прелазни период током ког су државна давања цркви постепено смањивана. Иначе, у Чешкој је комунистичка власт довела Цркву у финансијски завијан положај од државе како би могла лакше да је контролише. Види: P. Minarik, „Church-State Separation and Church Property Restitution in the Czech Republic“ *Society* vol. 57, 459-465.

⁷ Види: <https://talas.rs/2020/01/30/da-li-ckva-treba-da-placa-porez/>

религијске функције, већ искључиво ради стицања прихода, она треба да буду опорезована по општим правилима за таква располагања.

4. 4. Привредна делатност

Цркве и верске заједнице могу обављати привредну делатност, али не директно, већ преко привредних друштава чије би уделе или деонице поседовале.⁸ Профит који би остварило такво привредно друштво исплаћивао би се цркви или верској заједници, која би зарађени новац могла да користи искључиво наменски према својим унутрашњим правилима. Опорезивање привредне делатности цркава и верских заједница требало би да се врши по општим правилима која важе и за остала привредна друштва, јер се ради о комерцијалној делатности која не спада у вршење религијске функције. Додатни разлог у прилог опорезивању оваквих привредних друштава је чињеница да би ослобађање од плаћања пореза ставило привредна друштва цркава и верских заједница у привилегован положај у односу на остале привредне субјекте, што није прихватљиво из угла заштите конкуренције.

4. 5. Црквени порез

Један од уобичајених механизма финансирања цркве је и црквени порез, који је нарочито распрострањен у европским традиционално римокатоличким и протестантским земљама.⁹ Црквени порез може се уредити на више начина – он може да буде утврђен као износ који сваки члан одређене цркве или верске заједнице периодично плаћа као „чланарину“ или као одређени проценат опорезивих прихода који би припао цркви или верској заједници. У овом другом случају, за основицу се најчешће узима неки други порез, по правилу порез на доходак, и црквени порез има карактер приреза на постојећи порез. Утврђивање и прикупљање црквеног пореза може вршити црква или верска заједница или тај посао може (по правилу уз накнаду) спроводити државни порески органи у име и за рачун цркве или верске заједнице.¹⁰

Поставља се питање да ли је и под којим условима овај механизам финансирања у складу са начелом одвојености државе од цркава и верских заједница? Прва верзија црквеног пореза у којој црква и верска заједница сама прикупља порез од својих чланова као аутономно питање цркве или верске заједнице и њених

⁸ В. Ђурић, М. Трнавац, „Привредна делатност цркава и верских заједница“, *Страни правни животи* 3/2018, 89-107. Види исто Г. Илић-Попов, „Финансирање цркава и верских заједница“, *Религија – њолишика – право*, (ур. Јован Ђурић, Велибор Џомић, Мирољуб Јевтић), Београд-Будва 2015, 269-286.

⁹ Види: С. Марасовић, М. Кларић, А. Балић, „Црквени порез као облик финансирања дјелатности вјерских заједница“, *Зборник радова Правног факултета у Силбију* 3-4/2007, 573-596; М. Бајун, „Финансирање цркве у Хрватској: требају ли нам црквени порези“, *Финанцијска теорија и пракса* 4/2000, 669-682.

¹⁰ Ефикасност прикупљања пореза говори у прилог тврдњи да тај посао треба начелно поверити државним органима. Државни порески органи имају велико искуство и сву потребну обуку за убирање пореза који значајно умањују трошкове његовог прикупљања, док верски органи нису склони том послу и због начелне одбојности ка „утеривању дугова“.

чланова потпуно је у складу са начелом одвојености државе и цркве. Упитна је дакле друга верзија, то јест, да ли је случај у ком држава убира црквени порез као прирез неком државном порезу, по стопи коју одређује црква или верска заједница (у оквиру распона који одређује држава) у складу са начелом одвојености државе и цркве. Одговор на ово питање зависи од тога на који начин порески обвезници преузимају обавезу плаћања пореза. Црква или верска заједница могу својим члановима¹¹ поставити обавезу плаћања пореза, али у том случају они морају да буду унапред упознати са том обавезом, морају добровољно пристати на њу (дакле мора постојати слобода појединца да се изјасни да ли и којој цркви или верској заједници припада) и мора постојати могућност да се (без превеликих трошкова) иступи из цркве или верске заједнице. Постоји и трећа могућност – да се црквени порез уведе као факултативни избор приликом попуњавања пореске пријаве пореза на доходак грађана, као што је то случај у Шпанији, где порески обвезник приликом попуњавања пореске пријаве може да изабере да плати додатни црквени порез по пореској стопи од 0,7% или у случају Италије где порески обвезник има могућност да донира 0,8% прикупљеног пореза цркви или верској заједници коју одабере. У овим случајевима држава је само посредник у трансакцији између пореског обвезника (који суштински донира новац) и цркве или верске заједнице, па је ова врста црквеног пореза у потпуности у складу са начелом одвојености државе и цркве

4. 6. Пројектно финансирање

Цркве и верске заједнице могу, под истим условима као и све друге од државе одвојене организације, учествовати на државним конкурсима и користити средства која држава наменски додељује.

4. 7. Директна давања

Најпроблематичнији механизам финансирања цркава и верских заједница јесу директна давања од стране државе. Ту се одмах поставља питање да ли је овакав начин финансирања допуштен или не, и ако јесте под којим условима и у којој мери. Проблем државног финансирања је у томе што су средства којима држава располаже добијена убирањем пореза, а порез представља принудан начин убирања новца. Због тога што држава принудно прикупља новац, начело

¹¹ Обавеза плаћања црквеног пореза треба да буде везана за чланство у цркви или верској заједници које подразумева коришћење верских услуга те цркве или верске заједнице, а не за вероисповест, која је основно људско право и која се не може ускратити због неплаћања пореза. Дакле плаћањем пореза, порески обвезник стиче право да користи верске услуге одређене цркве или верске заједнице, али се лицу које не плаћа црквени порез не ускраћује право да верује у религијска учења одређене религије, нити се оно искључује или екскомуницира из одређене цркве или верске заједнице, њему се само не пружају услуге цркве или верске заједнице (мада су цркве и верске заједнице слободне да и оваквим лицима пружају своје услуге за посебну накнаду или бесплатно уколико то желе). Дакле аргумент да је црквени порез супротан са начелом слободе вероисповести (изложен у: Г. Илић-Попов, „Слобода вероисповести и црквени порез“ *Државно-црквено право кроз векове*, (ур. Владимир Чоловић, Велибор Џомић, Владимир Ђурић, Милош Станић), Београд-Будва 2019, 879-889) није на месту уколико се питање црквеног пореза уреди на исправан начин.

је потребно да се тај новац користи само за неопходне послове који су у јавном интересу.¹²

Не улазећи у дебату колико је држава слободна у трошењу буџетских средстава, може се начелно рећи да је она слободна да их троши у оквиру обављања оних делатности које су јој поверене уставом или законима, а не може слободно да располаже у оквиру оних делатности за које је изричито утврђено да се држава у њих неће мешати. Уколико се уставом прокламује начело одвојености државе од цркава и верских заједница, те се држави забрањује бављење верском делатношћу, држави је начелно забрањено да директно финансира цркве и верске заједнице, као и да финансира обављање верске делатности.¹³ Ипак држави није забрањено да финансира остале делатности које цркве и верске заједнице обављају, а које спадају у оквир делатности којима се држава бави или које држава финансира. Напротив, држава је обавезна да такве активности финансира у обиму у ком финансира и нецрквене организације.

Директно државно финансирање цркава и верских заједница допуштено је у следећим облицима:

Наменска давања- цркве и верске заједнице, осим религијских делатности обављају и већи број културних, хуманитарних, социјалних и других делатности, а често су и власници предмета или непокретности који имају велику културно-историјску вредност чије одржавање захтева значајна финансијска средства. Државно финансирање наведених делатности не само да је допуштено, већ је начелно и обавезно, јер би, уколико би се црквама и верским заједницама ускратила финансијска помоћ око наведених делатности, оне биле дискриминисане у односу на друге невладине организације, што начелно није допуштено у демократском друштву.

Поставља се питање модела по ком би држава финансирала наведене делатности цркава и верских заједница. Модел би начелно требало да буде што економичнији – да смањи на најнижи могући ниво стварне и опортунитетне трошкове овог финансирања и требало би да смањи потенцијални утицај државе и обезбеди црквама и верским заједницама што већу аутономију у коришћењу наменских средстава. Према наведеним критеријумима модел пројектног финансирања не би био прихватљив, због тога што је бирократски веома компликован (што успорава процес финансирања и генерише велике трошкове) и што такав модел оставља значајан простор за утицај државе на цркве и верске заједнице (јер би држава одређивала критеријуме и имала крајњу реч око одобравања пројеката). Оптималније решење било би да се црквама и верским заједницама за потребе наведених делатности исплаћује одређен износ из буџета којим би она слободно располагала, али би имала обавезу да на крају године поднесе извештај

¹² Дефинисање тога шта је неопходно и шта је у јавном интересу веома је проблематично због неодређености ових појмова, па се уполитичкој филозофији налазе разни ставови – од става поборника минималне државе да је оправдано трошити новац само на очување безбедности и спровођење закона, до социјалистичких позиција где држава треба да управља и финансира великим бројем делатности укључујући ту и привредну.

¹³ Под финансирање верских делатности подводи се и финансирање зарада и пореза и доприноса на зараду свештеника. За супротан став види: И. Тошић, „Однос државе и цркве у погледу пензијског, инвалидског и здравственог осигурања свештеника и верских лица“, *Државно-црквено право кроз векове*, (ур. Владимир Чоловић, Велибор Цомић, Владимир Ђурић, Милош Станић), Београд-Будва 2019, 753-765.

у ком би доказала да је добијена средства наменски искористила. Овакав модел би значајно умањио бирократске процедуре и олакшао активности цркава и верских заједница, а уједно би и оставио велику аутономију приликом одлуке у које намене би се средства користила. Преостаје да се одговори на питање на који начин одредити висину државних давања по овом основу? Висина давања може да буде одређена пропорционално учешћу те верске заједнице у општој популацији, узевши у обзир потребе цркава и верских заједница и количину новца која је на располагању држави. Она може бити одређена као фиксни износ који би се сваке следеће године увећавао за проценат инфлације или као проценат одређених буџетских ставки.

Финансирање верских услуга пружених под окриљем државе – начело одвојености државе од цркава и верских заједница јасно је дефинисано у редовним околностима свакодневног живота, ипак поставља се питање како ће овај однос функционисати у затвореним системима (војска, затвори и болнице) у којима не постоји приватна сфера и у којима је целокупан живот грађана под контролом државе. У оваквим околностима грађани задржавају своје право на слободу вероисповести али нису у могућности да се самостално организују богослужење и остале религијске делатности. У оваквим ситуацијама, долази до изузетка од начела одвојености државе од цркава и верских заједница, и држава је, пошто има потпуну контролу над животима појединца у затвореним системима, дужна да им омогући остварење права на слободу вероисповести, дакле да омогући црквама и верским заједницама да врше богослужења и остале религијске делатности у оквиру наведених система. С обзиром да држава организује вршење верских делатности, она треба да сноси и трошкове истих (укључујући и исплату зараде свештеницима), јер са једне стране грађани у затвореним системима најчешће немају приходе из којих би финансирани верске делатности, а са друге стране, присуство свештеника олакшава живот у таквим системима и значајно доприноси остварењу циљева таквих установа (нпр. поспешује рехабилитацију осуђеника).

Финансирање верске делатности као саставног дела културног добра – многи верски објекти стекли су статус културног добра и као такви се налазе под заштитом државе, али се поставља питање да ли и вршење богослужења у таквим објектима може бити саставни део културног добра. Верски објекти наменски су прављени за обављање богослужења, и без њега они губе своју суштину, тако да је нпр. за очување неког старог манастира потребно сачувати и монаштво и богослужење у њему. За очување верске делатности у објектима који су споменици културе првенствено је задужена црква или верска заједница којој тај објекат припада, али држава може, уколико би таква културна целина била економски угрожена, да је економски помаже.

Финансирање верске делатности као мера помоћи националним и верским мањинама – држава је обавезна да пружа посебну подршку националним мањинама која се односи на очување њиховог идентитета и сарадњу са сународницима.¹⁴ Једна од мера за спровођење ове обавезе може да буде помоћ верској

¹⁴ Чл. 79 и чл. 80 Устава Републике Србије.

заједници којој припадају чланови националне мањине. Ово посебно важи за оне националне мањине чији су припадници били неравноправно третирани или прогоњени у прошлости, и чија је имовина одузимана или уништавана (нпр. Јевреји, Немци, итд.).

Аналогно наведено важи и за финансирање активности цркава и верских заједница регистрованих у Србији које делују у иностранству и окупљају вернике српске националности који су национална мањина. У овом случају оправдано је да држава финансира активности које би помогле очувању идентитета српске националне мањине.

4. 8. Индиректно финансирање (пореске олакшице)

Поред горе наведених директних механизма државног финансирања цркава и верских заједница постоји и индиректан метод – ослобођење истих од пореза. Како је горе наведено цркве и верске заједнице треба да буду ослобођене од пореза при обављању верских услуга, за промет добара које се користе при богослужењу, као и за објекте у којима се врши богослужење. Ово проистиче из одвојености државе и цркве према којој држава не треба да се меша у обављање религијских делатности. Осим економског бенефита који доноси ослобођење цркава и верских заједница од пореза, оно значајно чува цркве и верске заједнице од државног утицаја, јер би држава у случају увођења пореза могла да манипулише пореском стопом, али и још опасније, могла би преко пореске документације цркве или верске заједнице да има потпун увид у њене активности, што би отворило врата многим злоупотребима. Делатности цркава и верских заједница које нису верске природе треба да буду опорезоване по општим правилима.

5. САРАДЊА ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА СА ЛОКАЛНОМ САМОУПРАВОМ

Горе наведена правила и ограничења за државно финансирање цркве треба сходно применити и на финансирање цркава и верских заједница од стране локалне самоуправе. Пошто су послови локалне самоуправе ближи грађанима, па у том смислу и више демократски, а политичка моћ локалне самоуправе (уједно и могућност утицаја на цркве и верске заједнице) мања, односи цркава и верских заједница са локалном самоуправом треба да буду флексибилније посматрани и регулисани.

6. ДРЖАВНО ФИНАНСИРАЊЕ ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА У СРБИЈИ

Пре него што изложимо детаље државног финансирања цркава и верских заједница у Србији, треба напоменути да је на нашим просторима у бившој заједничкој држави став државе према црквама и верским заједницама био веома

неповољан. Званична комунистичка идеологија, која је уједно била и једина допуштена, почивала је на агресивном атеизму, па је и поред тога што је номинално гарантовала слободу вероисповести, држава отежавала остваривање верских права и функционисање верских организација. Водећи овакву политику држава је национализовала велики део имовине цркава и верских заједница, а уједно је својим репресивним мерама спречавала грађане да финансирају цркве и верске заједнице добровољним прилозима. Пошто је слобода предузетништва била укинута (а и да није, без одузете имовине привредна позиција цркава и верских заједница би била свакако лоша), цркве и верске заједнице су се нашле у финансијски веома тешкој ситуацији, јер су им као једини извор прихода преостале донације малог броја верника, донације из иностранства (ако су биле допуштане) и помоћ државе. На овај начин држава је материјално ставила цркве и верске заједнице под своју контролу између осталих и финансијским механизмима. Овакво стање у Југославији је трајало до 1989. године, али је у Србији однос државе и цркве остао проблематичан све до 2000. године, када је са дефинитивним разлазом са комунистичком идеологијом поново успостављена сарадња државе са црквама и верским заједницама.

После нормализације односа са државом, поставило се питање реституције црквене имовине, као и државног финансирања верских заједница. Донет је посебан Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама¹⁵ којим је уређено враћање национализоване имовине, ипак реституција није у потпуности спроведена, враћене су само непокретности које су могле бити враћене у природи, а и оне које су враћене обично су биле у неодржаном стању и вределе су много мање него у тренутку национализације. Поред тога, велики део одузете имовине није могуће вратити, а новчана компензација није исплаћена и питање је да ли ће икада и бити, као и у којој висини.¹⁶

Директно државно финансирање цркава и верских заједница постало је редовно у задњих двадесет година. Оно се тренутно највећим делом остварује преко Управе за сарадњу с црквама и верским заједницама при Министарству правде кроз дотације невладиним организацијама. Средства која се из буџета издвајају за рад Управе за сарадњу с црквама и верским заједницама нису фиксно одређена и зависе од остатка државних финансија, тј. од висине прилива у државну касу, али се она оквирно крећу око суме од 1.000.000.000,00 динара. Према Закону о буџету за 2021. годину¹⁷ за Управу за сарадњу с црквама и верским заједницама одређен је износ од 1.049.047.000 динара и то по следећим ставкама:

1. Подршка раду свештеника, монаха и верских службеника – 62.000.000 динара

¹⁵ „Сл. Гласник РС“ бр. 46/2006.

¹⁶ Ипак, проблем реституције није само проблем цркава и верских заједница, већ свих бивших власника. Обзиром да су трошкови реституције веома високи, а да држава нема директни подстицај да обештети бивше власнике, питање је како ће се процес даље одвијати и хоће ли бивши власници бити и делимично обештећени. Види: В. Чоловић, „Реституција црквене имовине (преглед законских решења и приказ појединих проблема у земљама региона и источне Европе)“, *Религија – ђолићка – ђраво*, (ур. Јован Ђурић, Велибор Џомић, Миролуб Јевтић), Београд-Будва 2015, 901-921; Ј. Веселинов, „Реституција црквене имовине у бившим социјалистичким земљама“ *Државно-црквено ђраво кроз векове*, (ур. Владимир Чоловић, Велибор Џомић, Владимир Ђурић, Милош Станић), Београд-Будва 2019, 891-903.

¹⁷ „Сл. Гласник РС“, бр. 149/2020.

2. Подршка свештенству и монаштву на Косову и Метохији – 63.500.000 динара
3. Подршка средњем теолошком образовању – 119.110.000 динара
4. Подршка високом теолошком образовању – 30.400.000 динара
5. Заштита верског, културног и националног идентитета – 187.600.000 динара
6. Подршка за градњу и обнову верских објеката – 211.000.000 динара
7. Унапређење верске културе, верских слобода и толеранције – 60.000.000 динара
8. Пензијско, инвалидско и здравствено осигурање за свештенике и верске службенике – 270.000.000 динара
9. Администрација и управљање – 45.437.000 динара

Ако средства која се из буџета Републике Србије оценимо према раније изнетим нормативним критеријумима за државно финансирање цркава и верских заједница, можемо да закључимо:

- а) да ставке 1, 6 и 8 нису у складу са наведеним критеријумима, јер се њима финансира обављање верских делатности цркава и верских заједница;
- б) да ставке 5 и 7 нису довољно одређене, али су начелно сагласне са наведеним критеријумима;
- в) да су ставке 2, 3 и 4 у потпуности у складу са наведеним критеријумима.

Цркве и верске заједнице се финансирају и у оквиру других буџетских ставки, па се тако преко буџета Канцеларије за Косово и Метохију Српска православна црква финансира кроз ставку „Заштита културне баштине, подршка Српској православној цркви и културним активностима“ за коју је укупно издвојено 304.056.000 динара, док се преко буџета Министарства за културу и информисање издваја 80.000.000 динара за обнову и заштиту Манастира Хиландар.¹⁸ Наведени издаци су у складу са напред наведеним критеријумима за државно финансирање цркава и верских заједница.

Наведена планска давања из буџета релативно су ниска и њима се у великој мери финансирају активности које, по критеријумима које смо одредили у овом раду, држава треба да финансира. Државно финансирање активности које држава не би требала да финансира није прекомерно заступљено, а уз то је и редовно, тако да је у том погледу могућност државе да угрози аутономију и утиче на рад црква и верских заједница није велика. Са становишта аутономије цркава и верских заједница најпроблематичнији је трећи вид финансирања из буџета – финансирање из текуће буџетске резерве. Текућа буџетска резерва представља део буџетских средстава који није распоређен унапред, већ се задржава на име резерве како би се користио за непланиране сврхе за које нису утврђене апропријације или за сврхе за које се току године покаже да апропријације нису биле довољне.¹⁹ Одлуку о употреби текуће буџетске резерве доноси Влада на предлог министра

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Чл. 69. Закона о буџетском систему“*Сл. Гласник РС*”, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019 и 149/2020.

надлежног за финансије. Овакав начин финансирања цркава и верских заједница није подесан зато што није сталан и одређен, па отвара велике могућности да вршиоци власти услове оваква давања црквама и верским заједницама или да се дајући средства на овај начин представе као донатори да би себи подигли углед у јавности.

Средства која се црквама и верским заједницама дају из буџетске резерве нису ни стална ни транспарентна, али овде ћемо изложити неке донација Српској православној цркви у 2019. години:

- дотација у износу од 1.180.000.000 динара за наставак изградње Храма Светог Саве у Београду;
- дотација у износу од 27.600.000 динара за изградњу и уређење православног храма у Виргинмосту (Хрватска);
- дотација у износу од 12.000.000 динара за изградњу Манастира Покрова пресвете Богородице и Српског центра у Вокстропу (Шведска);
- донација СПЦ у износу од 30.000.000 динара;
- дотација у износу од 18.000.000 динара за завршетак радова на Музеју Епархије будимске у Сентандреји (Мађарска);
- дотација у износу од 59.100.000 динара за обнову Храма Свете Тројице у Мостару (БиХ):
 - донација од 88.000.000 динара у циљу подршке прослави осам векова аутокефалности СПЦ;
 - дотација у износу од 58.000.000 динара за завршење изградње и уређење Манастира Жича и катедралног храма у Краљеву.²⁰

Дакле из буџетске резерве је само Српској православној цркви у току 2019. године исплаћено најмање 1.472.700.000 динара, док је буџет Управе за сарадњу с црквама и верским заједницама за исту годину износио 1.035.233.000 динара.²¹

Наведено располагање буџетским средствима неправилно је из више разлога, прво зато што финансирање ових делатност није требало да се врши из буџетске резерве (јер су ови расходи предвидљиви и могли су да буду пласирани кроз редовне канале финансирања Цркве), друго зато што су њиме већински финансиране делатности које по напред наведеним критеријумима не би требало да финансира држава која је одвојена од цркава и верских заједница, и треће зато што је оно учињено у политички осетљивом тренутку како би се прибавила наклоност цркве, што значи да ће у случају престанка ових околности престати и државна помоћ Српској православној цркви.

7. ЗАКЉУЧАК

У раду је представљен оквир за државно финансирање цркава и верских заједница у земљама у којима су оне одвојене од државе. Као мотив за предлог ограничења државног финансирања цркава и верских заједница узета је аутономија

²⁰ <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-50287978> приступљено: 10.12.2021. године

²¹ Закон о буџету Републике Србије за 2019. годину, "Сл. Гласник РС", бр. 95/2018.

цркава и верских заједница тј. њихов интерес да буду ван утицаја власти и што самосталније у обављању својих послова.

Цркве и верске заједнице обављају значајну друштвену улогу кроз своје верске, социјалне, хуманитарне и културне делатности. Због свог угледа у јавности оне су често мета власти које желе да их контролишу и употребљавају у своје политичке и приватне сврхе, што доводи до опадања угледа цркава и верских заједница као и до одвајања истих од народа и народних интереса. Своју контролу над црквама и верским заједницама државне власти успостављају и путем стварања материјалне зависности цркава и верских заједница од државе, да би могле њима што лакше манипулисати. Због овога је примарно у интересу цркава и верских заједница да се успостави модел одвајања државе од цркава и верских заједница и да се овима пружи што шира аутономија.

У Србији, као и на просторима бивше Југославије, цркве и верске заједнице су у другој половини двадесетог века систематски слабљене и стављане под државну контролу. Ово је подразумевало и онемогућавање верских и осталих активности цркава и верских заједница, као и одузимање великог дела вредне имовине која је била у њиховом власништву. У таквој ситуацији цркве и верске заједнице данас су суочене са проблемом финансирања, а део решења за свој проблем оне налазе у ослањању на државну помоћ, чиме се оне у некој мери опет стављају под финансијски утицај државе. Скромна средства која држава издваја за директно финансирање цркава и верских заједница (дакле у ово се не урачунавају случајеви када је допуштено да држава финансира цркве и верске заједнице), нису довољна за финансирање обављања ни верске делатности цркава и верских заједница, а ни за остале пожељне делатности којима би црква могла значајно да допринесе укупном друштвеном напретку. Као једно од „оправдања“ за овај начин финансирања цркава и верских заједница наводи се чињеница да се тиме надокнађује неспровођење реституције одузете им имовине, али овом ставу се мора приговорити да су средства која држава тренутно издваја за директну помоћ црквама и верским заједницама много мања од вредности имовине коју ове потражују у поступку реституције, као и да се том наводном надокнадом цркве и верске заједнице поново стављају под утицај државе.

Најбоље решење за финансирање цркава и верских заједница била би реституција њихове национализоване имовине, ипак то решење не изгледа спроводљиво у догледном року, зато што држава није заинтересована да спроведе поступак реституције. У недостатку тог решења, државно финансирање цркава и верских заједница може изгледати као привремено решење њихових финансијских проблема, али оно осим своје привремености (која траје већ 22 године и не назире јој се крај) и даље оставља простор за велики државни утицај. Због тога би било пожељно да се постепено обустави неоправдано директно државно финансирање цркава и верских заједница, али да се повећају издаци на друге делатности које обављају цркве и верске заједнице где је државно финансирање легитимно, као и да им се олакша обављање осталих делатности, нарочито хуманитарних.

Када се у демократским европским државама у другој половини прошлог века водила дебата да ли држава треба да финансира цркву или не, обе стране су

указивале на позитивне ствари које је црква чинила (нарочито отпор нацистима за време Другог светског рата), једина спорна ствар била је да ли би државно финансирана црква била снажнија у вршењу те своје функције или би је политички утицај државе ометао.²² У већини тих земаља дошло се до закључка да је државни утицај који доноси државно финансирање цркве штетнији од користи које се њиме постижу, ипак углед цркве у овим државама и даље је велики и у њима цркве и верске заједнице представљају важне институције које осим верских делатности обављају и значајну социјалну функцију кроз своје здравствене, образовне и социјалне установе. Тренутна ситуација у Србији ставља нас пред исто питање, јер смо сведоци да су цркве и верске заједнице, а нарочито Српска православна црква, пружале значајан отпор недемократским режимима од друге половине прошлог века па до данашњих дана, поставља се питање какав став треба заузети. Аргументи изложени у овом раду предлажу одвајање државе од цркава и верских заједница и ограничење државног финансирања истих у циљу осигурања њихове аутономије и улоге у друштву какву оне имају у модерним демократским друштвима.

Simo M. Ilić

Student

Faculty of Law

University of Belgrade

simoilic@hotmail.com

STATE FINANCING OF CHURCHES AND RELIGIOUS COMMUNITIES IN FRAME OF THE CONCEPT OF CHURCH AND STATE SEPARATION –THE EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The paper examines the economic aspect of the separation of church and state. Various mechanisms of financing churches and religious communities are presented, as well as the conditions under which they are in accordance with the principle of separation of church and state, with special emphasis on the financing of churches and religious communities from the government. An overview of the desirable tax policy towards churches and religious communities is also given. On the example of the Republic of Serbia, the potentially harmful impact of state funding on the autonomy of churches and religious communities was analyzed.

Keywords: separation of church and state, religious communities, grants, church tax, restitution, financing.

²² Интересантан је приказ ове дебате у Холандији, где су леве партије хтеле да финансирају цркву због њене општекорисне функције, а десне се томе противиле наводећи зависност цркве од државног новца као потенцијални проблем. Види: M. Rutjes, „Separation of Church and Welfare State: Dominant State Conceptions and the Financing of Churches in Postwar Netherlands“, *Journal of Church and State* 3/2017, 409-427.

НОВИ АНТИДИСКРИМИНАЦИОНИ ЗАКОН И ПИТАЊЕ ВЕРСКЕ СЛОБОДЕ

Сажетак

У овом раду аутор се бави анализом новог пакета антидискриминационих закона које је предложило Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог Владе Републике Србије. Предложени закони: Закон о истополним заједницама, Закон о родној равнојности и Закон о забрани дискриминације са којим се ишћи, али и намеће ЛГБТ и трансродна идеологија, довели би до редефинисања односа државе и цркве у Србији. Најпроблематичнији закон са којим би се редефинисали државно – црквени односи јесте Предлог Закона о забрани дискриминације, члан 18. став 2. и 3. Ови предлози се могу посматрати као покушај враћања вербалног деликта у српски правни систем са којим се чак сузбијају верска права и слободе. Основ за доношење законских решења у најширем смислу јесте прављење разлике између одређених особина којим се чини и не чини ишћи појединцима и групама, па начело једнакости свих људи као једно од основних људских права захтева недискриминацију. Дискриминација или дискриминаторно постојање означава свако необавдано прављење разлика или неједнако постојање у односу на лица или групе, на одворен и прикривен начин, а који се заснива на: раси, боји коже, националној припадности, верским уверњима, а не на сексуалној оријентацији и намењеном родном идентитету који не спадају у лично својство.

Кључне речи: слобода вероисповести, ограничење верске слободе, вербални деликт, цркве и верске заједнице, верска дискриминација

1. УВОД

У савременом друштву односи државе и цркве су различито уређени и у различитим правним системима постоји: систем државне цркве, систем кооперативне одвојености и систем дистанциране неутралности. Систем **кооперативне одвојености** јесте модел који примењује велики број европских држава и ка овом моделу конвергирају чак и друге државе у којима преовлађују друга два модела. Република Србија је световна држава и цркве и верске заједнице су одвојене од ње.¹ Уставни суд Србије је 2011. године дефинисао принцип световности као „кооперативну одвојеност“, а то значи да, иако су држава и црква

* Истраживач приправник, Институт за европске студије, докторанд на Теолошком и Правном факултету Универзитета у Београду; miljanlazo93@gmail.com

¹ Члан 11. Устав Републике Србије, Сл. Гласник РС, бр. 98/2006.

одвојене, оне сарађују у циљу обостраног и општег интереса.² Модерна секуларна држава је дужна да јемчи права и слободе црквама и верским заједницама, отуда произилази државна заштита верских слобода која је комплексна и подразумева индивидуално, колективно и корпоративно право. Правно признати цркву значи признати систем обавеза у односу на цркву и њен идентитет којих држава мора да се прихвати, односно, право да се практикује вера значи обавезу државе према онима који верују. Дакле, може се рећи да је слобода вероисповедања природно право, а држава у сфери позитивних правних прописа то право мора да гарантује, док са друге стране црква мора да поштује законе који важе за све грађане и то је један елемент узајамног, кооперативног односа.³

2. СЛОБОДА ВЕРОИСПОВЕСТИ И МОГУЋНОСТИ ОГРАНИЧЕЊА

Имајући у виду различите обрасце односа државе према верском плурализму, од великог значаја је дефинисање стандарда за поштовање слободе вероисповести који би били широко прихваћени. Захтеви за толеранцијом у савременом свету траже, између осталог, и верску толеранцију, јер различита верска уверења и даље изазивају раздор и нетрпељивост, прогон и дискриминацију свуда у свету, па и у Европи. Стога су и напори међународних организација усмерени ка успостављању гаранција у циљу заштите ових права. Слобода вероисповести подразумева слободу људи „на“ и слободу људи „од“ одређене религије што управо значи слободу да имају или да немају религију, да упражњавају или да не практикују одређену веру.⁴ Слобода вероисповести је круцијално људско право и саставни је део демократског друштва, па се заштита уверења појединца морају подстицати у циљу толеранције према другим верама.⁵ Пракса Европског суда за људска права указује на тзв. „принцип неутралности“ према којем је држава неутрални и непристрасни организатор практиковања различитих религија, вера и веровања и њена улога је усмерена ка осигурању јавног поретка, религијске хармоније и толеранције у демократском друштву.⁶

Два најзначајнија инструмента у том домену заштите слободе вероисповести, *Међународни пакт о грађанским и политичким правима* и *Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода*, у готово идентичној формулацији регулишу оквир и границе уживања верских слобода. Темелј целокупног система људских права је став да је човек аутономно, рационално биће и да је стога способан и слободан да самостално мисли и да слободно стиче и мења своја убеђења. Сваки човек има право на слободу мисли и ова слобода је широка и

² Одлука Уставног суда РС, бр. IУж 455/2011.

³ Б. Шијаковић, *Опдегање у кондикцију*, Службени Гласник, Београд 2011, 471 – 472.

⁴ Рената Т. Дескоска, „Слобода вероисповести као идеологије Европске уније“, у: *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Број. 68., Година LIII, 2014, 66 – 67.

⁵ Н. Ђурђевић, *Остваривање слободе вероисповести и правни положај црква и верских заједница у Републици Србији*, Београд 2009, 8.

⁶ В. Петровић, „Право на слободу мисли, савести и вероисповести“, у: *Религија у јавном, политичком и друштвеном сектору*, Konrad Adenauer Stiftung, Београд 2013, 111.

апсолутна и без обзира на садржај мисли (какве год да су оне) не могу се ни под којим условима ограничити. Са друге стране, ограничења која су могућа у вези са слободом мишљења и савести, могу се наметати само када је реч о њиховом испољавању, дакле, не о мишљењу него о јавном поступању. Термини „мисао“, „уверење“, „савест“ и „вероисповест“ могу се односити на широк спектар интелектуалне и духовне активности и када лице изрази сопствене мисли или убеђења, онда држава постаје свесна њиховог постојања и карактера.⁷

У оквиру члана 9. Конвенције, налазе се три сродне слободе: слобода мишљења, слобода савести и слобода вероисповести и ради се о заштити једног права чисто интелектуалне, другог етичке и трећег религијске природе. Религијска убеђења слично као и философска уверења иморална гледишта могу представљати основ за приговор савести, и управо члан 9. све три слободе ставља под исти кровни систем заштите.⁸ Члан 9. Европске конвенције у самој својој сржи настоји да спречи државну индоктринацију појединаца тиме што ће допустити развој, усавршавање и коначну промену мисли, савести и вероисповести и све то обухвата област која се често означава као *forum internum*. Супротно појму *forum internum* је појам *forum externum* или право испољавања или изражавања верског опредељења.⁹ У том смислу, постоје два начела - унутрашње и спољашње као начини да се искажу или не искажу верска уверења. Док *forum internum* има статус апсолутног права и не може се ничим ограничити, *forum externum* из разумљивих разлога, трпи одређена ограничења.¹⁰

3. ДИСКРИМИНАЦИЈА ТРАДИЦИОНАЛНИХ ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У Полазним Основама за израду Нацрта Закона о изменама и дојунама Закона о забрани дискриминације мења се назив члана 18. који гласи „Забрана верске дискриминација“ у назив „Дискриминација на основу слободног испољавања вере или уверења.“ Имајући у виду појам модерне демократске/секуларне државе као и уставне и друге правне норме које регулишу њен однос са црквама и верским заједницама укључујући једно од основних људских права, а то је право на слободу вероисповести, напоменути члан 18. доноси новине које су дискутабилне по својој садржини:

1. Промена назива члана 18. „**забрана верске дискриминације**“ у назив „**дискриминација на основу слободног испољавања вере или уверења**“.

Поставља се питање како може постојати дискриминација на основу слободног (законитог) испољавања вере традиционалних црква и верских заједница

⁷ Н. Ђурђевић, 87 – 89.

⁸ М. Божић, *Лаичка држава као јемство слободе савести и вероисповести*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, 18 – 19.

⁹ J. Murdoch, *Zaštita prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti u okviru Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Savet Evrope, Strazbur 2013, 19.

¹⁰ S. Milošević, „Hod po žici: o ustavnosti ograničenja slobode veroispovesti u vanrednom stanju proglašenom u Srbiji usled epidemije bolesti Covid - 19“, u: *Pravni zapisi*, God. 11, br. 1., 2020, 185.

које су регистроване у складу са законом. Члан 43. Устава РС гарантује право на слободу мисли, савести, уверења и вероисповести.¹¹

2. Друга новина јесте мењање става 2. члана 18. који гласи:

„Приликом обављања богослужења, верских обреда и осталих верских делатности у црквама и верским заједницама чији се систем вредности заснива на вери или уверењу, различито поступање свештеника, односно верских службеника према лицима или групи лица при обављању ових делатности, не представља дискриминацију у случају када, због природе делатности или околности у којима се обављају, вера или уверење представља стварни, законит и **оправдан услов за њихово обављање**, у складу са системом вредности цркве и верске заједнице уписане у регистар верских заједница, у складу са законом. **Цркве или друге верске заједнице, чији се систем вредности заснива на вери или уверењу, у складу са уставом и законом, могу захтевати од лица, која обављају богослужење, да се понашају у доброј вери и с лојалношћу према систему вредности цркве или друге верске заједнице.**“

Овде се жели указати на квалификовање верске делатности и фактичко задирање државе у идентитет цркве. Фразом: „оправдан услов за њихово обављање“ прави се диференцијација у оквиру верског учења и тиме држава задира не само у аутономно право цркава и верских заједница - кршећи начело секуларности, него тиме она себе поставља за инстанцу која одређује шта је то оправдано, а шта није у корпусу Светих списа као темељних догми на основу којих су конституисане цркве и верске заједнице. Признати цркву од стране државе не значи признати еклисиолошки утемељен идентитет цркве. Држава треба да штити и јемчи права која црква има са таквим идентитетом какав има, а не да успоставља њен идентитет¹² нити да одређује шта је оправдано, а шта није. Држава нема право да одређује регистрованим црквама и верских заједницама област њиховог деловања јер је она уређена Законом о црквама и верским заједницама. Оне су законом добиле могућност да остварују своје верске слободе, што имплицира да имају право да своје верско учење изразе кроз област *forum externum* које произилази из Светих списа.¹³

3. Трећом новином додаје се цео став 3. у члану 18. који гласи:

„**Различито поступање из става 2. овог члана не оправдава дискриминацију по било ком основу из члана 2. овог закона учињену ван богослужбеног простора и времена као ни различито поступање које се не може оправдати системом вредности верске заједнице.**“

У ставу 3. се констатује да се: „не оправдава дискриминација по било ком основу учињену ван богослужбеног простора и времена“. То значи да се прави

¹¹ Члан 43. Устав Републике Србије.

¹² Б. Шијаковић, 472.

¹³ Члан 1. – 3. Закон о црквама и верским заједницама, Сл. Гласник РС, бр. 36/2006.

разлика између јавног и приватног у оквиру области деловања црква и верских заједница и тиме држава сузбија верску делатност на храмове, односно верске објекте. Шта то даље значи? Узима се конкретан пример. Овим законским решењем би изношење верских убеђења које се косе са уверењима неке групације ван богослужбеног простора било онемогућено и то сваком верском поглавару, свештеном лицу као и грађанину/вернику. То значи да би било забрањено јавно износити верско учење које би представљало основ за дискриминацију нечијег осећаја припадности одређеној групацији као нпр. ЛГБТ и трансродној групацији.

Цркве и верске заједнице не би имале право на јавно изражавање својих верских слобода и као такве их, држава, овим законским решењем смешта у домен приватног и ствара још већу компликацију и производи још дубље проблеме. На основу тога, рад Православног богословског факултета морао би бити забрањен. Као академска институција, Православни богословски факултет има статус члана Универзитета у Београду и активно учествује у његовом раду. Његова делатност би морала бити прекинута и сведена на систем образовања у оквиру верских објеката, односно богослужбених простора. Верска настава на нивоу основношколског и средњешколског образовања морала би бити или цензурисана или чак потпуно избачена. Дакле, став 3. члана 18. употпуности редефинише структуралне државно – црквене односе и као такав је противуставан будући да крши члан 43. Устава РС, али и против законит јер крши обиље чланова зајемчених *Законом о црквама и верским заједницама* као нпр. члан 1., члан 2., члан 5., члан 6., члан 7, члан 8., члан 31., итд., а тичу се верских слобода и јавног и слободног испољавања вере, верске дискриминације, аутономије и аутономне регулативе црква и верских заједница, права свештеника, богослужбене делатности итд.¹⁴

Ставом 3. се понавља слична ситуација када се каже: „поступање које се не може оправдати системом вредности верске заједнице“. Овим ставом се потврђује поновно задирање државе у идентитет цркве и њено аутономно црквено право, истовремено кршећи и Устав Српске Православне Цркве нпр. члан 1.¹⁵ На основу овог одељка из става 3. поставља се питање, како синтагма „систем вредности“ може бити дискриминаторна, односно како појам вредност по себи може бити доведен у питање? Вредности представљају организован скуп општих уверења, мишљења и ставова о томе шта је исправно, добро и пожељно¹⁶ и јединствене су за сва физичка лица кроз историју. Овај став представља *nonsense* будући да законодавац овде говори о дискриминацији на основу система вредности црква и верских заједница. Да би ствари биле јасније, на основу овог става закључује се да: верски систем вредности представља дискриминацију. Како нпр. систем вредности Српске Православне Цркве може бити дискриминаторан уколико је Црква са својим системом вредности утемељила државу која јој признаје у члану 11. Закона о црквама и верским заједницама то да је одиграла изузетну историјску, државотворну и цивилизацијску улогу у обликовању, очувању и развијању идентитета српског народа.¹⁷ Држава самим тим негира и свој

¹⁴ *Закон о црквама и верским заједницама*.

¹⁵ *Устав Српске Православне Цркве*, Свети Архијерејски Синод (друго издање), Београд 1957, члан 1.

¹⁶ R. Jukić, „Moralne vrijednosti kao osnova odgoja”, u: *Nova prisutnost*, Zagreb 2013, 403.

¹⁷ Члан 11. *Закон о црквама и верским заједницама*.

систем вредности. Ово еклатантно сузбијање цркава и верских заједница у домен приватног и редефинисање Устава и закона, јасно говори о стварању простора наслином наметању ЛГБТ и трансродне идеологије.

Уколико свештена лица говоре о Богу или износе став да је хомосексуализам на основу Светих списа грех, а у којима би се нашао „наводно“ основ за дискриминацију ЛГБТ и трансродних особа, неће се сматрати дискриминацијом „у“ црквама и верским заједницама, односно у оквиру богослужбених објеката. Уколико свештеник или било које друго лице на улици искаже своје верско уверење или учење на законит начин, на основу Светих списа, сматраће се дискриминацијом или ће постојати основа за дискриминацију у зависности од изреченог,¹⁸ односно то би представљало правни основ за хапшење, процесуирање и тамничење свештених лица у Србији.

Према Уставу РС слобода испољавања вере загарантована је како јавно – изван богослужбених објеката, тако и приватно – унутар богослужбених објеката (Члан 43.). У члану 18. законодавац прави разлику у појму дискриминације и дели је на дискриминацију: 1. у домену јавног и 2. у домену приватног. Поставља се питање, какав је то вид дискриминације у јавном домену који не повлачи дискриминацију и у домену приватног. Дискриминација подразумева неједнако поступање према лицима и групацијама у било које време и на било којем месту. То значи да, упркос сузбијања делатности у домен приватног где се према члану 18. „наводно“ не може извршити дискриминацију, ипак говори о томе да се дискриминација односи и на домен богослужбених објеката на основу које свештеник може бити процесуиран и ухапшен у Србији, уколико би износио оне делове верског учења које би за поједина лица могли имати дискриматорни призив. Такође, дискриминација означава ускраћивање права одређеном лицу или лицу, док у овом случају се ради о увођењу **вербалног деликта** у српски правни систем. Имамо пример у Шведској, где је свештеник под именом Грин Ејк добио шест месеци затвора зато што је у Цркву након богослужења говорио да је да је хомосексуализам грех, а на основу Светих списа.¹⁹ Уставни суд може забранити верску заједницу само ако њено деловање угрожава право на живот, право на психичко и физичко здравље, права деце, право на лични и породични интегритет, право на имовину, јавну безбедност и јавни ред или ако изазива и подстиче верску, националну или расну нетрпељивост.²⁰

4. ЗАБРАНА ВЕРСКЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Основ забране дискриминације јесте начело једнакости, и у случају када су грађани неједнаки у свом положају услед свог личног својства, јасно је да постоји

¹⁸ Овај члан оставља простор за другачија тумачења. Уколико би свештена лица говорила о алкохолизму, некрофилији, зоофилији или промискуитету као греху, а све на основу учења Светих списа, сматраће се дискриминацијом.

¹⁹ М. Лазовић, *Закон као правни основ за хапшење свештеника*, <https://standard.rs/2021/04/26/zakon-kao-pravni-osnov-za-hapsenje-svestenika/> (посећено 17. 10. 2021)

²⁰ Члан 44. *Устав Републике Србије*.

дискриминација. Израз „лице“ или „свако“ означава оног ко борави на територији Републике Србије или на територији под њеном јурисдикцијом као и правно лице које је регистровано, односно обавља делатности на територији Републике Србије. Према томе, израз „лице“ или „свако“ односи се на све који имају правни субјективитет. Отуда, забрана дискриминације се не односи само на физичка, већ и на правна лица.²¹ У Закону о црквама и верским заједницама из 2006. године тврди се да су традиционалне цркве и верске заједнице оне које у Србији имају вишевековни историјски континуитет и чији је правни субјективитет стечен на основу посебних закона. Традиционалне цркве су: Српска Православна Црква, Римокатоличка Црква, Словачка Евангеличка Црква, Реформаторска Хришћанска Црква и Евангеличка Хришћанска Црква. Верске заједнице су: Исламска верска заједница и Јеврејска верска заједница.²² Отуда, забрана дискриминације се не односи само на физичка већ и на правна лица.

Према Уставу Српске Православне Цркве, правна лица у Српској Православној Цркви су: Патријаршија, епархије, црквене општине, манастири, задужбине, самосталне установе и фондови, према црквеној намени, поједини храмови. Ова правна лица способна су да по прописима закона стичу и држе покретна и непокретна добра и врше сва права и обавезе које им као таквима припадају²³ и сходно томе, могу несметано да функционишу и јавно обављају своје верске делатности на територији Републике Србије и шире. Због тога, члан 18. став 3. у *Полазним основама за израду Нацрта Закона о изменама и дојунама Закона о забрани дискриминације* јесте противустан и крши како норме Устава Републике Србије тако и норме Устава Српске Православне Цркве. На основу тога, дискриминацијом се не може сматрати поступање свештеника или верских службеника које је у складу са доктрином, уверењима или циљевима цркава и верских заједница уписаних у регистар, у складу са посебним законом којим се уређује слобода вероисповести и статус цркава и верских заједница. Свако има право да га надлежни судови и други органи јавне власти Републике Србије ефикасно штите од свих облика дискриминације.²⁴

Када је реч о забрани верске дискриминације, потребно је указати на одређене правне регулитиве које доноси српско законодавство:

1. Забрана дискриминације једно је од основних начела Устава Републике Србије која је изричито утврђена у члану 21.²⁵

2. Забрана дискриминације цркава и верских заједница загарантована је чланом 44. Устава Републике Србије.²⁶

²¹ D. Milenković, *Vodič kroz zakon o zabrani diskriminacije*, Beograd 2010, 27.

²² *Закон о црквама и верским заједницама*, члан 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16.

²³ *Устав Српске Православне Цркве*, члан 5. став 1. и 2.

²⁴ D. Milenković, 24.

²⁵ „Пред Уставом и законом сви су једнаки. Свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације. Забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета. Не сматрају се дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.“ Члан 21. *Устав Републике Србије*.

²⁶ „Цркве и верске заједнице су равноправне и одвојене од државе. Цркве и верске заједнице су равноправне и слободне да самостално уређују своју унутрашњу организацију, верске послове, да јавно врше верске обреде,

3. У Закону о црквама и верским заједницама из 2006. године у члану 2. се изричито говори о забрани верске дискриминације.²⁷

4. Такође, од значаја су одредбе Устава Републике Србије које говоре о забрани дискриминације националних мањина у следећим члановима: члан 75. став 1., члан 76. став 1. и 2., члан 79. став 1., а које се односе на традиционалне цркве и верске заједнице.²⁸

5. У Закону о Војсци Србије у члану 13. ставу 2. говори се о забрани верске дискриминације и гласи.²⁹

5. ЗАКЉУЧАК

Члан 18. став 2. и 3. избачен је из Предлога Закона о забрани дискриминације на путу од Владе ка Скупштинском усвајању, али не треба изгубити из вида поновне покушаје наметања оваквих законских решења са којим би се насилно ограничила верска слобода као једно од основних људских права да би се заштитила и наметнула ЛГБТ и трансродна идеологија. Рекло би се да ствараоци члана 18., односно законодавци нису имали у виду нити Устав Републике Србије нити Закон о црквама и верским заједницама јер је велики број чланова скоро таксативно кршен те су верске слободе у Србији биле на путу да буду озбиљно угрожене. Отуда су од великог значаја научни скупови из области еклисијастичког права који би, сакупљајући истинске стручњаке из ове области били изворни глас за решење проблема комплексних државно – црквених односа. Такође, Српска Православна Црква потребује документ везан за социјално учење цркве по узору на Руску Православну Цркву где би се отворено одредила, односно заузела став према одређеним социјалним проблемима, па и према питању ЛГБТ и трансродне идеологије.

да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају, у складу са законом. Уставни суд може забранити верску заједницу само ако њено деловање угрожава право на живот, право на психичко и физичко здравље, права деце, право, на лични и породични интегритет, право на имовину, јавну безбедност и јавни ред или ако изазива и подстиче верску, националну или расну нетрпелјивост.“ Члан 44. *Устав Републике Србије*.

²⁷ „Нико не сме бити подвргнут принуди која би могла угрозити слободу вероисповести, нити сме бити присиљен да се изјасни о својој вероисповести и верским уверењима или њиховом непостојању. Нико не може бити узнемираван, дискриминисан или привилегован због својих верских уверења, припадања или неприпадања верској заједници, учествовања или неучествовања у богослужењу и верским обредима и коришћења или некоришћења зајемчених верских слобода и права. Не постоји државна религија.“ Члан 2. *Закон о црквама и верским заједницама*.

²⁸ *Устав Републике Србије*, члан 75. став 1., члан 76. став 1. и 2., члан 79. став 1.

²⁹ „Забрањено је повлашћивање или ускраћивање припадника Војске Србије у његовим правима или дужностима, посебно због расне, верске, полне и националне припадности, порекла или због неког другог личног својства.“ *Закон о Војсци Србије*, Сл. гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - др. закон, 10/2015, 88/2015 - одлука УС, 36/2018 и 94/2019), члан 13. Став 2.

Miljan Lazović, MA
Research Assistant, Institute of European studies
miljanlazo93@gmail.com

NEW ANTI-DISCRIMINATION LAW AND THE ISSUE OF RELIGIOUS FREEDOM

Summary

In this paper, the author deals with the analysis of a new package of anti-discrimination laws proposed by the Ministry of Human and Minority Rights and Social Dialogue of the Government of the Republic of Serbia. Proposed laws: the Law on Same-Sex Communities, the Law on Gender Equality and the Law on Prohibition of Discrimination, which protects but also imposes LGBT and transgender ideology, would redefine the relationship between the state and the church in Serbia. The most problematic law that would redefine state-church relations is the Draft Law on Prohibition of Discrimination, Article 18, paragraphs 2 and 3. These proposals can be seen as an attempt to return verbal offenses to the Serbian legal system, which even suppresses religious rights and freedoms. The basis for making legal solutions in the broadest sense is to differentiate between certain procedures that seem and do no harm to individuals and groups, so the principle of equality of all people as one of the basic human rights requires non-discrimination. Discrimination or discriminatory treatment means any unjustified discrimination or unequal treatment of persons or groups, in an open and covert manner, based on: race, color, nationality, religion, religion, not sexual orientation and gender imposition. identity that does not belong to a personal property.

Key words: freedom of religion, restriction of religious freedom, verbal offense, churches and religious communities, religious discrimination.

О ЈАВНИМ ОВЛАШЋЕЊИМА ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА У СВЕТЛУ МИТРОВДАНСКОГ УСТАВА И ЗАКОНА О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА**

„... Јер нико не меће нову закрпу на стару хаљину, јер ће се закрпа одагријети од хаљине и тора ће рући бити.

Ниши се сипа вино ново у мјехове старе, иначе се продру мјехови, а вино се пролије и мјехови пропагну.

Нео се сипа вино ново у мјехове нове, и обоје се сачува.“

Јеванђеље по Матеју, 9:16-17

Сажетак

Јавна овлашћења су законом поверена моћносној недржавних субјеката да предузимају ујравнојравне и ујравноматеријалне акције, и да својим ојшћим акцима у пољу своје делатности уређују неке односе од ширеј интереса, вршећи притом не само ауторитативне, већ и науторитативне ујравне акцивносно, у складу са старитетским поствавкама Закона о државној ујрави. У раду се разматра моћносној да црквама и верским заједницама буду поверена таква овлашћења, врсте таквих јавних овлашћења, њихова природа (да ли су она изворна или поверена), те најослејку и моћносној да црквама и верским заједницама буду пренесена одређена јавна овлашћења старучној и друој ујравној надзора. Основне хитотезе рада су: да су цркве и верске заједнице једни од рејких недржавних субјеката којима, збој њихове природе и збој ex constitutione овлашћења на вршење јавне службе, држава не може а да не повери вршење одређених јавних овлашћења, зитим да тако конститиуисана овлашћења моју бити иуј ка даљој ревитализацији јавнојравној старитуса црква и верских заједница у РС, те да даља разрада и појављивање црква и верских заједница као носилаца јавних овлашћења може умнојоме дојринити реализацији ефикасних мера у развијању духа толеранције и даљој инститиуционализацији модела кооперативне одвојености у РС.

Кључне речи: јавна овлашћења, цркве и верске заједнице, Закон о црквама и верским заједницама, јавноправни субјективитет, кооперативна одвојеност државе и цркве

* Студент докторских студија на Правном факултету Универзитета у Београду, истраживач приправник Института за упоредно право у Београду, v.markovic@iup.rs

** Рад је у одређеној мери базиран на истраживању које је аутор спровео приликом израде мастер тезе под називом „ Јавна овлашћења етноконфесионалних облика нетериторијалне аутономије у Републици Србији“, одбрањена на Правном факултету Универзитета у Београду 2021. године.

1. О ЗНАЧАЈУ ЈАВНИХ ОВЛАШЋЕЊА ЗА РАЗУМЕВАЊЕ УСТАВНОГ МОДЕЛА ОДНОСА ДРЖАВЕ И ЦРКВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У савременој европској уставности присутна су три модела уређивања односа државе и цркве – систем државне цркве и систем одвојености, који се јавља у, до сада већ искристалисана два посебна модела. Први је варијанта стриктне одвојености, а други је, у Европи све распрострањенији и популарнији, модел кооперативне одвојености, који, иако, као такав, није препознат као позитивноправни термин, све чешће добија и своје конституционално уобличење.¹ Кооперативна одвојеност, иако остаје у оквирима начела одвојености, пре свега компетенција, државе и цркве, ипак уважава чињеницу да, због историјске и друштвене улоге, али и савременог значаја који у јавној сфери могу имати цркве и верске заједнице, као облици удруживања, али не и удружења *іраћана*, како је приметио Уставни суд у својој антологијској Одлуци,² однос државе и цркве не може бити засниван на херметички тумаченој одвојености, већ пре на сарадњи у разноврсном спектру области и питања од заједничког интереса, не изневеравајући притом с једне стране секуларни карактер државе, као опште начело, и с друге стране, аутономију цркава и верских заједница, као, не мање важно, наличје тог начела. Као пример који је успео да достигне златну средину између постојања државне цркве и стриктне одвојености наводи се СР Немачка,³ која се због тога, али и због систематичности и доследности у његовом развијању, може сматрати корифејем кооперативне одвојености у Европи.

Као што се да уочити, концепт световности државе компатибилан је, како са оним моделима одвојености који намећу обавезу уздржавања од било каквог јавног учешћа везаног за испољавање слободе вероисповести, тако и са оним моделима световности који имплицирају разноврсне облике сарадње државе и цркве, док год је заједнички именитељ овим (под)моделима недискриминација.⁴

У вези са моделом кооперативне одвојености, као нормативном изразу плуралистичких тенденција у поимању секуларности у савременој Европи, треба истаћи да су при његовој теоријској систематизацији присутне одређене тешкоће, будући да се овај модел јавља у читавом спектру неуједначених нормативних решења. Стога се, чини нам се, с пуним правом можемо послужити парафразом чувене опаске *Слободана Јовановића* о парламентаризму,⁵ и рећи да модела кооперативне одвојености има онолико колико има и држава у којима је овај модел заступљен. Имајући ово у виду, за једног од присутних индикатора, који, узет самостално или пак у садејству са другима, може сведочити о постојању модела кооперативне одвојености унутар конкретног правног система наводи се управо могућност да држава пренесе на цркве и верске заједнице обављање одређених

¹ В.Петров, В.Микић, „Начело лаицитета у савременој уставности“, у: *Религија, ѿолийшка, іправо* (ур. Ј.Тирић, В.Џомић, М.Јевтић), Београд – Будва 2015, 637.

² Одлука Уставног суда бр. ІУз-455/2011 – *Сл. іласник РС* бр.23/2013

³ Г. Роберс, „Држава и црква у Немачкој“, у: *Држава и црква у Евроійској Унији* (ур. Герхард Роберс), Београд 2012, 209.

⁴ Ђ. де Верготини, *Уіоредно усійавно іправо*, Службени гласник, Београд 2015., 505.

⁵ Наведено према В.Петров, Д.Симовић, *Усійавно іправо*, Криминалистичко полицијска академија, Београд 2018., 308.

јавних служби.⁶ Управо је то био случај и са разрешењем теоријске недоумице постоји ли, након Митровданског Устава из 2006., у Републици Србији, модел стриктне или кооперативне одвојености.

Иако су бројни домаћи аутори у одговору на ово питање стајали на становишту да је посредни систем стриктне одвојености,⁷ Уставни суд је, између осталог, и навођењем појединих одредби других закона, попут Закона о радиодифузији, а који су предвиђали одређена јавна овлашћења црква и верских заједница, утврдио да се у Републици Србији не може говорити „о *систему ајсолућине одвојености* , *нећо о сисћему кооперативне одвојености*.“⁸ У ставовима који су представљали теоријску потпору изложеном схватању Уставног суда оцењивано је да заступници модела стриктне одвојености у потпуности пренебрегавају чињеницу да је, према чл. 44 ст. 2 Митровданског Устава, изричито предвиђено право црква и верских заједница да оснивају установе, односно јавне службе у социјалној и каритативној области. На овај начин, на место ранијег индикатора кооперативне одвојености (оличеног у могућности финансирања црква и верских заједница), а који је у Митровданском Уставу изостао, ступио је други, можда чак и снажнији индикатор а то је *ex constitutione* овлашћење за вршење јавних служби.⁹

Дакле, немали значај који јавна овлашћења и јавне службе имају за уставни однос државе и цркве у Републици Србији огледа се у томе што су управо она послужила, у теорији и уставносудском резонувању, као, ако не једини, онда свакако преовлађујући аргумент у прилог конституисању кооперативног модела одвојености државе и цркве код нас. Међутим, у домаћој литератури посвећеној државно-црквеном праву, осим (ретког) констатовања ове чињенице, сасвим непропорционално важности јавних овлашћења црква и верских заједница, није било значајнијих настојања да се, системски изврши њихова класификација и утврди њихова правна природа. Овај рад стога настаје као „*удовичина леиша*“ посвећена доприносу даљој институционализацији кооперативне одвојености у нас, и, пожељно, поновном отварању расправе о могућој рестаурацији јавно-правног субјективитета црква и верских заједница у савременом српском праву, као статуса који су оне, у међуратном периоду, имале, као ниједан други, од државе створени јавноправни субјективитет, *sui iuris et sui generis*.¹⁰

Но, пре разматрања правне природе и врста јавних овлашћења црква и верских заједница, неопходно је рећи нешто о класификацији и правној природи јавних овлашћења уопште.

⁶ Д. Симовић, „Европски уставни модели односа државе и цркве“, у: *Религија, политика, право* (ур. Ј.Тирић, В.Џомић, М.Јевтић), Београд – Будва 2015, 732.

⁷ За читаву плејаду аутора који заступају овакав став, као и за релевантне радове у којима је њихова аргументација продубљена консултовати В.Марковић, „Појам секуларности – историјски, правни и аксиолошко-етимолошки аспекти“, *Богословље* 2/2020, 121, фн. 62.

⁸ Одлука IУz-455/2011 – *Слјасник РС* бр.23/2013, 14. На овакво резонување Уставног суда, веома оштро и критички се у свом издвојеном мишљењу осврнула судија *М.Драшкић*, сматрајући да је посредни „незабележен случај инверзије којом се, уместо оцене уставности једног закона у односу на једно од начела Устава, приступило његовој одбрани позивањем на неке друге законе.“ Види Одлука IУz-455/2011 – *Слјасник РС* бр.23/2013, 47.

⁹ В.Ђурић, „Законско уређивање правног положаја црква и верских заједница у Р.Србији – од оспоравања до унапређивања“ *Свеске за јавно право*, 4/2013, 46.

¹⁰ С.Тројицки, *Црквено право*, Правни факултет, Београд 2011., 180.

2. О ПОЈМУ, ПРАВНОЈ ПРИРОДИ И ВРСТАМА ЈАВНИХ ОВЛАШЋЕЊА УОПШТЕ

Садржински изразито хетероген, појам јавних овлашћења, од појединих аутора означен као један од најважнијих појмова управноправне науке и позитивног права,¹¹ а од других сликовито дефинисан као “*делетирано њарченце државној имџеријума*”,¹² може бити посматран у заиста широком спектру. У најширем, кровном смислу, јавна овлашћења су сва она овлашћења која се односе на јавну ствар (*res publica*), тј. она којима са остварује јавни интерес.¹³ Ипак, посезањем за овим исувише екстензивним приступом, ризикујемо да пред нас искрсне један безобалан појам какав је појам јавног интереса,¹⁴ те смо, за потребе овог рада, приморани да од њега одустанемо.

У ужем смислу, под јавним овлашћењима се могу сматрати законом поверена овлашћења недржавним субјектима за обављање појединих функција државне власти којима се *ауџоритџајивно* делује било кроз доношење општих и појединачних правних аката, било предузимањем фактичких операција ауторитативног типа.¹⁵ Уважавајући овај приступ и полазећи од њега, за потребе рада, користићемо се његовом широм варијантом, обогатеном и за активности које имају *неауџоритџајивна* обележја.¹⁶ Ово проширивање појма је нужно јер нас појам јавних овлашћења усмерава на још једно централно место управног права, а то је јавна управа, чији су субјекти који врше јавна овлашћења неизоставни део. Ово тим пре што савремене тенденције у развоју јавне управе иду ка проширивању управних активности не само на вршење управне власти, већ и на обављање активности неауторитативног типа, а ове аспекте јавне управе као регулатора друштвених процеса (поред тога што је и инструмент власти) усвојио је и наш важећи Закон о државној управи из 2005. године.¹⁷ Истовремено, у јавној управи све значајније место заузимају и субјекти тзв. цивилног сектора у који спадају разноврсна организована аутономна удружења и разне социјалне групе.¹⁸

¹¹ В. Ђурић, „Јавна овлашћења нетериторијалне аутономије у Републици Србији“, *Правна ријеч*, 35/2013, 183.

¹² З. Томић, *Управно право*, Службени лист СРЈ, Београд 2002., 252. Сам израз јавно овлашћење често се дефинише као еуфемизам за власт, настао услед потребе да се појмовно разграничи ситуација у којој држава (којој једино оригинално припадају) иступа с прерогативима власти, од ситуације када са, садржински истим прерогативима, иступају недржавни субјекти. (Види Д.Милков, „Карактер и суштина јавних овлашћења“ *Правни живоиш* 3/1983, 377-378. и С. Поповић, „Поверовање вршења јавних овлашћења самоуправних организација и заједница“ *Архив за џравне и друшџивене науке* 3/1976, 350.) Поједини аутори ову супституцију носиоца посла уз непромењену садржину посла базирају и на правилима граматичког тумачења, док великан домаће правне теорије, Р. Лукић неадекватности попуног изједначавања појма власти и јавних овлашћења ипак додаје и једну нову црту. Та разлика се, посматрано из контекста процеса “одумирања права”, огледа у мањем степену правности којом су снабдевене правне норме које доносе самоуправни субјекти у односу на оне које доносе носиоци политичке власти. (Наведено према: Н.Дувњак, „Појам и правна природа поверовања јавних овлашћења“ *Годишњак Правној факулџетџа у Сарајеву*, 1980, 111.)

¹³ С. Лилић, Д.Миленковић, *Јавне службе у јујословенском праву*, Правни факултет, Београд 1999., 110.

¹⁴ О плурализму значења и тиме тешкоћа при дефинисању овог појма видети код В. Водинелић, *Јавно и џривајино право*, докторска теза, Службени гласник, Београд 2016., 84-91.

¹⁵ Р. Марковић, *Управно право*, Слово, Краљево 2002., 190. и З.Томић, *Ојшџе Управно право*, Правни факултет, Београд 2018., 186.

¹⁶ С. Поповић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд 1989., 58.

¹⁷ С. Лилић, *Управно право и Управно процесно право*, Правни факултет, Београд 2013., 75,166.

¹⁸ Б. Милосављевић, *Управно право*, Правни факултет Унион, Београд 2007., 24.

Ове групе, а цркве и верске заједнице можда и најпре међу њима се, због своје аутономности, према речима великог Слободана Јовановића, никада не могу у потпуности потчинити државној организацији, јер у њима “...увек остаје нешто, слободно и неуређено, што измиче државном надзору.”¹⁹

Појму јавних овлашћења, чија природа остаје непромењена услед супституције њиховог вршиоца, неопходно је и придружити појам јавне одговорности недржавних субјеката за начин на који врше поверена им јавна овлашћења.²⁰ Јавна овлашћења и њихово поверавање по најчешће слободном нахођењу законодавца треба да буде у служби што ефикаснијег, рационалнијег и контунираног вршења основне делатности одређеног недржавног субјекта, те је посреди дуализам његових улога-као вршиоца основне неауторитативне и, ради ње, као вршиоца поверене ауторитативне делатности.²¹ У погледу ове потоње, концепт јавне одговорности служи да у потпуности афирмише начело легалитета, не само у делу одлучивања о поверавању одређених облика јавних овлашћења, већ и у погледу њихових вршења на начин који би остао у складу са законом.

У домаћој науци управног права присутна је класификација јавних овлашћења коју је понудио З.Томић. Он их је разврстао на управна јавна овлашћења и неуправна јавна овлашћења. Прва се огледају у законом гарантованој могућности предузимања управноправних и управно материјалних аката, док неуправна јавна овлашћења значе правом гарантовану могућност да одређени недржавни субјективитети својим општим актима у пољу своје делатности уреде неке односе од ширег интереса.²² Неуправна јавна овлашћења се у домаћој теорији још називају и нормативним или регулаторним јавним овлашћењима.²³ Како су управна јавна овлашћења такође нехомогена скупина унутар и иначе хетерогеног појма јавних овлашћења, то је потребно, за потребе даљег рашчлањивања, размотрити и разнородне облике који се јављају унутар ове врсте јавних овлашћења. У теорији не постоји консензус у погледу дилеме око тога који облици управних активности могу бити поверени као управна јавна овлашћења.²⁴

¹⁹ Наведено према Б.Новаковић, *Социологија религије Слободана Јовановића*, Службени гласник, Београд 2011, 29-30.

²⁰ Д.Милков, *Управно право I – уводна и организациона питања*, Правни факултет, Нови Сад 2009., 95., Б.Милосављевић, 40., З. Томић, 252.

²¹ С.Лилић, „Недржавни субјекти са јавним овлашћењима као вршиоци управе“, *Правни животи*, 3/1983, 367.

²² З.Томић, *Општије управно право*, Правни факултет, Београд 2018., 186. Оно што је код неуправних јавних овлашћења посебно занимљиво јесте подобност општих аката донетих на основу њих да буду извори управног права. Разматрајући ово питање, исти аутор наводи да општи аутономни акти недржавних субјеката могу бити директни извор управног права ако имају екстерно ауторитативно дејство на основу повереног јавног овлашћења, али само ако, поред тога, садрже и одређену управноправну норму, која се, спрам трећих лица, непосредно примењује у управноправном односу. (види З.Томић (2002), 163.)

²³ Р. Марковић, 190.

²⁴ Најмање спорења свакако изазивају облици управног јавног овлашћења којим се недржавни субјекти овлашћују на решавање у управним стварима и вршење управних радњи нерепресивног типа, као што су вођење јавних евиденција и издавање јавних исправа. Поједини аутори овом списку придружују и управни надзор у материјалном смислу. (С.Лилић, Д.Миленковић, 106.) или пак само један његов део, инспекцијски надзор, и то по изузетку. (С. Лилић, (2013), 168) Ипак, експлицитна законска одредба члана 54 став 2 Закона о државној управи искључује могућност да послови инспекцијског надзора буду поверени неком од недржавних субјеката, уз изузетак који предвиђа поверавање ове врсте надзора само облицима територијалне децентрализације. Постоје и аутори који сматрају да се управни надзор *in toto* не може поверити као јавно овлашћење недржавним субјектима. (Д.Милков, (2009), 95.) Ипак, највећу поларизацију међу облицима управних јавних овлашћења

Позитивноправно одређење јавних овлашћења, пре свега у субјективно-органском смислу, налазимо најпре у члану 137 Устава РС, у ком се прописује да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити предузећима, установама, организацијама и појединцима (став 2), као и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима (став 3). За све ове облике недржавних субјеката као потенцијалне носиоце појединих јавних овлашћења, укључујући, поново, и појединце, Закон о државној управи уводи генусни појам имаоци јавних овлашћења, и у чл. 5 ст. 1 прописује да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе, што је, између осталог, и потврда да се у погледу суштине и природе делатности, при поверавању јавних овлашћења, осим субјекта ништа друго не мења.

Ипак, ако се уставни текст подробније осмотри, уочавају се извесне недоумице које посебно произилазе из неусаглашене терминологије у вези генусног одређивања. О чему је, заправо, реч? Термин јавна овлашћења се у уставном тексту помиње још на неколико места, па је тако у одредби о надлежности Уставног суда прописано да Уставни суд одлучује о сагласности *ојшшшх акаша inter alia* и организација којима су поверена јавна овлашћења, а у члановима који се односе на хијерархију домаћих општих правних аката и законитости управе прописано је да *ојшшш акши* организација којима су поверена јавна овлашћења морају бити сагласни закону (чл.195 ст. 1) а да појединачни акти ових организација морају бити засновани на закону (чл.198 ст. 1). У теорији се истиче да се под организацијама које врше јавна овлашћења имају сматрати разноврсни субјективитети попут банака, комора, асоцијација, удружења грађана и организација које се оснивају према посебним прописима.²⁵ Међутим, ако се цитирани чланови доведу у системску везу са чл. 137, очигледно је да је у њима наведен само један облик недржавних субјеката којима су поверена јавна овлашћења (организације), док су други облици (предузећа, установе, појединци и посебни органи којима се остварује регулаторна функција) изостављени. Чини нам се да је неколико разлога могућих за овакво опредељење уставотвораца.

Први је да је посредни језичка и номотехничка омашка. Други је да је намера уставотвораца била да организације које врше јавна овлашћења, помало неспретно, одреде као генусни појам за све недржавне субјекте с јавним овлашћењима.²⁶

несумњиво изазива сврставање принудних радњи, као посебне врсте управних радњи, чија је *differentia specifica* репресивност. Тако аутори који припадају школи мишљења која управу перципира превасходно као јавну (државну) власт, категорички одбацују поверавање недржавним субјектима ове врсте управних радњи, тако тесно скопчаних по особини физичке принуде са државном влашћу која на такву принуду традиционално полаже ексклузивно право. (П. Димитријевић, *Управно право- ојшшш geo*, Правни факултет, Ниш 2008, 182.) правдајући такав став додатно тиме што је предузимање ових управних радњи чак и међу државним органима строго резервисано само за одређена овлашћена лица. (Р.Марковић, 191.) С друге пак стране, аутори који се спрам теоријског одређења појма управе налазе на супротној страни спектра, не искључују могућност да јавне службе, у одређеним ситуацијама, буду снабдевене и овим обликом управног јавног овлашћења. (С.Лиљих, Д.Миленковић, 104.)

²⁵ Б.Милосављевић, 185.

²⁶ Ипак, не би се могло подржати једно овакво евентуално опредељење писаца Устава, не само због тога што Закон о државној управи, донет годину дана пре Устава, већ уводи генусни термин "имаоци јавних овлашћења", већ и стога што термин организације које врше јавна овлашћења не може бити генусни појам за све врсте недржавних субјеката којима се јавна овлашћења могу поверити, јер не обухвата и појединце који могу вршити јавна овлашћења.

Уколико није посредни ниједан од ова два разлога, искрсава још једна, веома интригантна могућност, посебно значајна на пољу неуправних јавних овлашћења као врсте јавних овлашћења. Тако, постоји мишљење да разлог због ког су у одредбама о надлежности Уставног суда и хијерархији општинских аката у домаћем правном систему наведене само организације које врше јавна овлашћења лежи у намери Устава да овим организацијама и општинским актима које доносе у вршењу својих неуправних јавних овлашћења призна, за разлику од других недржавних субјеката као ималаца јавних овлашћења из члана 137, једно додатно својство. То својство састојало би се из могућности да својим општинским актима ове организације уређују не само унутрашњу организацију и начин рада, већ и односе од ширег интереса, односно да њихови општински акти, додуше на један имплицитан, али и даље *ex constitutione* начин немају само интерни, већ и екстерни нормативни карактер. Ово питање побуђује за собом и још једну теоријски интригантну дилему - да ли Устав, на исти, имплицитни и истовремено не сасвим уобичајен начин када је у питању логика и наша новија уставна пракса у вези поверавањем јавних овлашћења искључиво законом, признаје одређеним (недржавним) субјективитетима могућност доношења општинских аката са екстерним дејством.²⁷ Имајући на уму оно што је изложено при крају претходног поглавља, може се стати на становиште да се, као пример таквих недржавних субјективитета, могу навести управо цркве и верске заједнице, које су, и неуправним јавним овлашћењима снабдевене *ex constitutione*, а не *ex lege*. Какве могу бити правне последице ове чињенице?

Једна од правних последица може бити изражена и у особеној класификацији јавних овлашћења по врстама, на она која су недржавним субјектима (потенцијално) иманентна и она која су им поверена. Питање постојања изворних јавних овлашћења недржавних субјеката значајно је реактуелизовао Д. Милков, који је водећи се пре свега функционалним приступом, заступао тезу да се одлука о томе да ли ће и којим недржавним субјектима бити поверена одређена јавна овлашћења не заснива само на апсолутној оцени целисходности законодавца. Напротив, природа делатности коју ови субјекти врше и њихов витални значај по државне интересе кључно утичу на то да баш њима, а не неким другим организацијама које се не баве истим делатностима, буду поверена јавна овлашћења. Из овога произилази да одлуку о поверавању, па и сам појам поверавања јавних овлашћења не може да краси атрибут арбитрерности законодавне власти, већ је, без обзира што начин поверавања јавних овлашћења законом споља остаје неизмењен, реч о, у најмању руку, изведеном или изнуђеном поверавању јавних овлашћења, без којих адекватно и неометано вршење одређених важних делатности не би било могуће.²⁸

3. О ПРАВНОЈ ПРИРОДИ ЈАВНИХ ОВЛАШЋЕЊА ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

Синтеза *Милковљевог* функционалног критеријума и наведеног примера утемељивања (оригинерних) јавних овлашћења *ex constitutione* у погледу правне

²⁷ Види В. Ђурић (2013), 187.

²⁸ Види Д. Милков (2009), 97. као и Д. Милков (1983), 380.

природе јавних овлашћења цркава и верских заједница може дати интересантне резултате. С обзиром да су цркве и верске заједнице, као једни од ретких недржавних субјективитета чија се аутономија гарантује у Уставу, *ex constitutione* снабдевене јавним овлашћењима, то на страни државе рађа не право, већ обавезу законодавне власти да им одређена јавна овлашћења законом (изнуђено) повери, ради ефикаснијег вршења појединих њихових делатности, од којих су неке и наведене у уставном тексту. При томе, немогућност државе да црквама и верским заједницама не повери одређена јавна овлашћења, овде се ослања, не на функциоционални као код *Милкова*, већ првенствено на органски, па можемо рећи и онтолошки, критеријум. Другим речима, јавна овлашћења се црквама и верским заједницама изнуђено поверавају не због природе њихове делатности, већ због једне претходне чињенице, а то је особена природа самих тих субјективитета, тј. цркава и верских заједница.

Штавише, у тексту Митровданског Устава одређена је и садржина таквих јавних овлашћења, оличена у гарантованој слободи цркава и верских заједница да врше, у уставном тексту опредељене, унутрашње, али и јавне послове, у које спадају самостално уређивање унутрашње организације и верских послова, јавно вршење верских обреда и оснивање и управљање у складу са законом верским школама, социјалним и добротворним установама (чл.44 ст.2). Такође, кроз израз *самостално уређивање*, Устав је експлицитно признао постојање (и) регулаторних (=неуправних) јавних овлашћења цркава и верских заједница. Ова последња напомена од изузетне је важности будући да је управо избегавање уставотворца да и језички изрази постојање регулаторних јавних овлашћења на страни неких такође особених недржавних субјеката у правном поретку Републике Србије, узето као круцијални доказ непостојања изворних овлашћења таквих субјеката.²⁹

Поред ових, у прилог тези о изворним јавним овлашћењима цркава и верских заједница могу се придодати још два аргумента, један који би проистакао теоријских ставова и други који би произлазио из уставног начела световности државе (чл. 11 Устава) и његове разраде у појединим законским институтима.

У иностранј теорији се тако поред разликовања између вршења поверених овлашћења с једне стране, и вршења интерних, тј изворних овлашћења с друге стране, прави разлика и између аутономије и тзв. сфере суверености.³⁰ Из те визуре посматрано, сфера суверености, за разлику од аутономије која представља однос омеђен оквирима јединствене друштвене структуре, јесте однос два структурно одвојена друштвена ентитета, какви су држава и црква. У оквиру такве поставке, деловање цркве није зависно од поверавања овлашћења од стране државе, већ је утемељено у сопственом постојању и функционисању као независне компоненте друштва. Стога уставне одредбе о слободи вероисповести одвећ често посматрају право цркава и верских заједница као питање аутономије, уместо да

²⁹ В. Ђурић, *Нејтериторијална мањинска аутономија/самоуправа – Књига II*, Институт за упоредно право, Београд 2019., 93.

³⁰ J.D. van der Vyver, „Constitutional Protections and Limits to Religious Freedom“, in: *Law, Religion, Constitution-Freedom of Religion, Equal Treatment, and the Law* (eds. W.C.Durham Jr., S.Ferari, C.Cianitto, D.Thayer), Farnham 2013, 106-107.

то право изместе и третирају као питање сфере суверености.³¹ Одблеске овог теоријски далекосежног становишта налазимо и у нашем правном поретку, али не у уставном, већ у законском тексту. Тако је чл. 6 ст. 1 Закона о црквама и верским заједницама (даље ЗЦВЗ) прописано да су оне, не одвојене од државе, како је то прописано у чл. 11 ст. 2 и чл. 44 ст. 1 Устава, већ *независне* од државе.³²

У вези са позитивноправним аргументом у прилог тези о јавним овлашћењима црква и верских заједница као изворним, могло би најпре поставити питање није ли заправо начело световности у делу који се односи на одвојеност државе и цркве брана конституисању такве једне тезе? Овај аргумент заправо доказује да, иако *prima facie* делује парадоксално, одвојеност државе и цркве заправо јесте својеврсни гарант те тезе. Ево и на који начин. ЗЦВЗ, у чл. 9 ст. 2 и 3, (декларативно) признаје могућност црква и верских заједница, да, као субјекти верске слободе, генеришу правни субјективитет, тако што аутономним прописима и одлукама надлежног органа цркве или верске заједнице могу да оснивају, мењају и укидају своје организационе јединице, органе и установе. Дакле, *iustus titulus* за овакво генерисање правног субјективитета налазимо у аутономном праву црква и верских заједница (било кроз прописе, било кроз одлуке), а *modus acquirendi* присутан је кроз посебан управни поступак констатовања статусних промена у Регистру црква и верских заједница, који се води у складу са ЗЦВЗ, па и то само у погледу промена или укидања (ст. 3), не и у погледу оснивања (ст. 2), а чак и тада констатовање статусних промена врши се *на захтев* црква и верских заједница. Може ли се државни орган оглушити о наведену законску одредбу, те не поступити сагласно захтеву црква и верских заједница нпр. у питању оснивања, промене или укидања организационе јединице, органа али и установе? Става смо да он то не би могао, а да се истовремено не оглуши и о уставну одредбу која опредељује садржину слободе (*ergo* аутономије, *ergo* независности) црква и верских заједница, и тиме истовремено, на посредан начин наруши и одвојеност цркве од државе, прокламовану у чл. 11 ст. 2 и чл. 44 ст. 1 Устава. На овај начин начело световности, у делу који се односи на одвојеност државе и цркве наткриљује, и представља исходште вршења овог изворног овлашћења црква и верских заједница.

³¹ *Ibid.* Подразумева се да из термина *сфера суверености* на страни цркве никако не би требало извучити, језички заводљив, али, у модерним условима, неодржив закључак о еквивалентности такве суверености са државном сувереношћу, нити је чини се то била намера овог аутора. Пре ће бити да је овим извршено настојање етаблирања самосталности црквеног деловања у савременим условима. Исто настојање учинио је у своје време и *Тројицки*, када је, одговарајући на критику да црквена сувереност значи неодрживо конституисање *status in statu*, најпреузео становиште да суверенитет може бити дељив по надлежностима, да би потом истакао да, ако је појединац суверени титулар верске слободе, тим пре сувереношћу могу располагати удружења таквих појединаца која „имају *правостваралачке њеројашиве у независној од државе област* верске слободе“ (из овога се дакле може уочити да су се још у међуратној домаћој правној науци заправо могли назрети ставови о верској слободи и као колективном праву!) Даље *Тројицки* сликовито образлаже да је у теоријској равни сукоб цркве и државе немогућ, једнако као и сукоб тенкова и подморница, а ако пак до таквог сукоба дође, то није потврда непостојања самосталности црквених правостваралачких прерогатива, већ управо супротно, потврда да су они од стране државе нарушени, и *vice versa*. (Види С. Тројицки, 43-44)

³² Ипак, већ у следећем ставу истог члана ЗЦВЗ, ова теоријска концепција се на терминолошкој равни, неосновано, напушта и прописује се да су цркве и верске заједнице слободне и *аутономне* у одређивању свог верског идентитета. На овом месту отвара се извесни простор за деловање *de lege ferenda*, у правцу замене термина аутономије термином независности, и то не само из разлога прихватања наведене теоријске концепције, већ и стога што је (само) код (само) одређивања верског идентитета од стране црква и верских заједница степен самосталности до те мере изражен да је заиста подесније користити термин попут независности, а не аутономије.

4. О ВРСТАМА И ОБЛИЦИМА ЈАВНИХ ОВЛАШЋЕЊА ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

Нормативна основа која је омогућила ширење области у којима цркве и верске заједнице имају јавна овлашћења настала је доношењем Закона о црквама и верским заједницама и Митровданског Устава нешто касније, новембра 2006 године. У већ помињаном чл. 44 ст. 2 Устава прописано је да су цркве и верске заједнице равноправне и слободне да самостално уређују своју унутрашњу организацију и верске послове, да јавно врше верске обреде, да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају у складу са законом. Из овако срочене одредбе може се закључити да су цркве и верске заједнице снабдевене како неуправним јавним овлашћењима која се изражавају кроз самостално уређивање унутрашње организације и верских послова, тако и одређеним управним јавним овлашћењима, оличеним у *ex constitutione* признатој могућности оснивања јавних служби у областима верског образовања, социјалних и добротворних делатности. Такође, међу управна јавна овлашћења црква и верских заједница могу се убројати и одређена партиципаторна, као и јавна овлашћења која цркве и верске заједнице чине овлашћеним предлагачима у доношењу појединих подзаконских општих аката.

У вези са вршењем јавних овлашћења, треба истаћи да начело аутономије црква и верских заједница заузима истакнуто место у ЗЦВЗ, који у чл. 6 прописује да су цркве и верске заједнице *независне* од државе и једнаке пред законом (ст. 1), слободне и аутономне у одређивању свог верског идентитета (ст. 2) и имају право да *самостално уређују и спроводе* свој поредак и организацију и да самостално обављају своје унутрашње и јавне послове (ст. 3), а из чега произилази да се и неуправна јавна овлашћења (уређивање и спровођење сопственог поретка и организације) и управна јавна овлашћења (обављање јавних послова) врше једнако и на исти начин – самостално.

У погледу неуправних јавних овлашћења, тј самосталног уређивања унутрашње организације и верских послова, треба, из угла државе, размотрити који и колики црквени правностваралачки опсег се под овим неуправно јавним овлашћењем подразумева. Другим речима, поставља се питање да ли се под овим неуправно јавним овлашћењем имају сматрати норме канонског права или (аутономног) црквеног (=унутрашњег еклесијастичког), или пак и једног и другог, у оној мери у којој аутономно црквено право усваја и у себи инкорпорира канонскоправне одредбе? Корен овог проблема делимично лежи и у неразумевању, па потом и несагласју око значења ових термина, те у домаћој правној науци, нажалост, и даље присутном изједначавању канонског са аутономним црквеним, а овог опет са државно-црквеним, или спољашњим еклесијастичким правом.³³ Чини се да проблем може бити разрешен уколико би се под неуправно

³³ За више о појмовно- термилошким неспоразумима, који поводом овог питања и даље нису сасвим разјашњени види код С.Аврамовић, „Државно црквено право у свету и код нас“, у *Прилози настанку државно-црквеног права у Србији* (ур. С. Аврамовић), Београд 2007., 10-11. Такође, поред ових савремених разликовања, треба напоменути и једно разликовање чији је творац Ч. Митровић, познати аутор предратне генерације у области односа државе и цркве, који црквено право дели на оно у објективном смислу које обухвата правне норме независне од воље појединца којима се уређују правни односи појединаца у Цркви и Цркве као целине, и црквено право у субјективном смислу које обухвата скуп свих права и дужности чланова Цркве или пак

јавним овлашћењима подразумевало на првом месту аутономно црквено право кроз доношење црквених Устава и других општих аката.³⁴ Ово не стога што сматрамо канонскоправне норме и њихово доношење припада прошлости, већ стога што оне спадају у онај најужи концентрични круг црквеног самоодређења, који је свакако за државу од мањег интересовања, од норми аутономног црквеног права, које, првенствено путем црквених устава, представљају, или би требало да представљају, пошто није редак случај да у себи садрже и неканонске елементе,³⁵ својеврсни мост између канонскоправних норми с једне, и норми државног права с друге стране.³⁶

Што се тиче управних јавних овлашћења која се односе на могућност оснивања одређених јавних служби, искрсава питање да ли је уставотворац имао намеру да њиховом навођењу да карактер *numerus clausus*. Другим речима, могу ли цркве и верске заједнице, по истом основу као и социјалне и добротворне установе, основати и образовне установе неконфесионалног карактера? Чини се да, с ослонцем на циљно тумачење, нема довољно доброг аргумента који би оспорио потврдан одговор на ово питање и проширење *ex constitutione* овлашћења за оснивање јавних служби и на јавне службе у области световног образовања. С обзиром да потенцијал ове одредбе у пракси није довољно препознат нити разрађен, подизање свести о њеном значају можда се може постићи и захватом *de constitutione ferenda*, којим би се и на *expressis verbis* начин у потпуности заокружио уставни опсег јавних служби које могу оснивати цркве и верске заједнице. Наведено једнако важи и у погледу могућности да цркве и верске заједнице оснују приватне здравствене установе, али с том разликом што та могућност не произилази експлицитно, већ имплицитно,³⁷ и не произилази из одредби Закона о црквама и верским заједницама, већ из појединих одредби Закона о здравственој заштити³⁸, чији чл. 4, међу учеснике у здравственој заштити, убраја и верске организације.

Многи од послова који се традиционално сврставају у јавне службе (образовање, хуманитарна делатност, здравство и сл), дуго времена су били вршени

црквених институција које ови имају или заузимају у видљивом црквеном друштву. (наведено према Д.Перић, *Црквено право*, Правни факултет, Београд 2006, 19.)

³⁴ Пример за један такав други општи подзаконски акт који би донеле цркве и верске заједнице може бити акт који би на свеобухватан начин уређивао питања обраде података о личности, а што је једна од мера која се у теорији препоручује како би се избегла могућност да Повереник за информације од јавног значаја забрани даљу обраду личних података верника, а што не би било у складу са Уставом и законом опредељеним односом државе и цркве у Србији. Види код С.Андоновић, „Заштита података о личности које обрађују цркве и верске заједнице у Републици Србији“, у: *Државно црквено право кроз вјекове* (ур. В.Цомић, В.Чоловић, В.Ђурић, М.Станић), Београд-Будва 2019., 468.

³⁵ Види Д.Перић, 24.

³⁶ Пишући о тој улози искорака ка државном праву, Д.Перић наводи да „*црквени устави не може у свему ићи у правцу грађанских устава, мада се мора имати на уму и оно што је уставом у једној држави прописано*“ Д.Перић, 25. Наравно, с обзиром да се *materia constitutionis* не поклапа, нити може поклопити у свему код грађанских и црквених устава, овакву констатацију не би требало тумачити као позив на отворено прописивање одредби у црквеном уставу које би биле директно супротстављене нормама грађанских устава, већ, с обзиром да овакав начин регулисања односа у новије време црква „позајмљује“ од државе, наведено пре треба тумачити у контексту номотехнике.

³⁷ Н.Врањеш, Б.Влашки, „Управноправни аспекти аутономних послова цркве“, у *Државно црквено право кроз вјекове* (ур.В.Чоловић, В.Цомић, В.Ђурић и М.Станић), Београд –Будва 2019., 416.

³⁸ Службени гласник РС, бр.25/19

управо од стране цркава и верских заједница,³⁹ да би тек након проширења улоге државе у овим друштвеним делатностима, они прешли под безмало искључиву секуларну ингеренцију. Исто се може рећи и за поједине друге облике управне делатности, попут вођења службених евиденција (нпр. матичних књига) и издавања јавних исправа, а који су, посебно након Француске револуције, најпре у Француској а потом и широм Старог континента, неретко и под принудом препуштани (*или поверавани?*) на вршење држави. И у другој Југославији, поглавито под утицајем добро познатих револуционарних светоназора спрам религије, могућност да се верске заједнице јаве као вршиоци јавних служби била је изразито редукована.⁴⁰

Ипак, догађај који је непосредно након демократских промена из октобра 2000. године, али знатно пре доношења и Митровданског Устава и ЗЦВЗ, први прекинуо са редуccionистичком праксом био је увођење верске наставе као обавезног изборног предмета, у државне основне и средње школе, дакле у систем јавног образовања, Уредбом о организовању и остваривању верске наставе и наставе алтернативног предмета у основној и средњој школи.⁴¹ Штавише, значај овог догађаја је толико велики да управо у могућности извођења верске наставе у основним и средњим школама чак и аутори, који категорички одричу било какав, до приватноправни статус црквама и верским заједницама, виде примесе јавноправног субјективитета цркава и верских заједница.⁴² Да би се утврдило која конкретна јавна овлашћења могу пратити овако далекосежан закључак неопходно је претходно размотрити релевантне законске одредбе. Тако је чл. 155 Закона о основама система образовања и васпитања, прописано да листу наставника верске наставе, на предлог традиционалних цркава и верских заједница, утврђује министар (став 3), те да наставника верске наставе упућује у школу традиционална црква или верска заједница са утврђене листе за сваку школску годину (став 4). Јединствену листу наставника верске наставе за сваку школску годину понаособ доноси, у складу и са чл. 23 ст. 2 Закона о државној управи, министар надлежан за послове образовања у форми одлуке. С обзиром да одлука министра нема карактер управног акта, те се о предлогу традиционалних цркава и верских заједница не може говорити као о учешћу у доношењу заједничког решења у смислу чл. 138 ЗУПа, поставља се питање какав је карактер предлога који дају традиционалне цркве и верске заједнице? Иако то не произилази директно из цитиране законске одредбе, треба стати на становиште да је реч о предлогу обавезујућег карактера, дакле веома значајном овлашћењу које имају традиционалне цркве и верске заједнице, будући да није најјасније на основу чега би надлежни

³⁹ Види Н.Врањеш, Б.Влашки, 398.

⁴⁰ Тачније, сводила се само на оснивање верских школа, које су служиле задовољењу властитих кадровских потреба. У погледу управљања њима верске заједнице биле су самосталне, а надзор над законитошћу рада верских школа вршио је орган општинске управе надлежан за послове образовања, примењујући том приликом норму општег управног поступка, а што је било сматрано гаранцијом да ће се у поступку заиста утврдити право стање ствари. Види Б.Буклијаш, „Управноправни значај слободе вјероисповијести“ *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, 1980, 181.

⁴¹ „Службени гласник РС”, број 46/2001.

⁴² Н.Ђурђевић, „Основни проблеми законског уређења правног положаја цркава и верских заједница у Републици Србији“, у: *Правни положај цркава и верских заједница и стицање својства јавног лица* (ур. Г.Башић), Београд 2010., 137.

министар могао да на листу утврди друга, односно лица која му нису предложи-ле традиционалне верске заједнице.⁴³

Поред овог овлашћења, истим Законом су у чл. 33 ст. 2 тч. 6 и 7 предвиђена и два јавна овлашћења која се могу назвати *партиципаторним*. Наиме, тч. 6 предвиђено је да у чланове Националног просветног савета улази и представник Српске православне цркве, а тч. 7 предвиђено је да је члан Националног просветног савета и представник Комисије за верску наставу у школи из реда традиционалних цркава и верских заједница, осим Српске православне цркве.⁴⁴ И док је у првом случају неспорно да је реч о партиципаторном јавном овлашћењу, извесне недоумице може изазвати одредба садржана у тч. 7. Ево и зашто. Комисија за верску наставу је тело које, према одредбама чл. 33 Закона о основном образовању и васпитању и члана 8 Закона о средњем образовању и васпитању⁴⁵ образује Влада Републике Србије Одлуком,⁴⁶ и у њу именује по једног представника традиционалних цркава и верских заједница, три представника органа надлежног за односе са црквама и верским заједницама (тј. Управе за сарадњу са црквама и верским заједницама при Министарству правде) и три представника Министарства. С обзиром, дакле, да у раду Националног просветног савета представник других традиционалних цркава и верских заједница, осим Српске православне цркве наступа као представник Комисије за верску наставу, која је Владино тело, могло би се резонovati да овде партиципаторног јавног овлашћења нема. Међутим, имајући у виду да је именовање члана Националног просветног савета по овој тачки двоструко ограничено – најпре немогућношћу да се именује још један представник Српске православне цркве, али и , што је још важније, немогућношћу да буду именовани било чланови Комисије које предлаже Управа за сарадњу са црквама и верским заједницама, било Министарство надлежно за послове образовања, чини се утемељенијим став по коме је и овде реч о партиципаторном јавном овлашћењу којим су снабдевене (преостале) традиционалне цркве и верске заједнице, будући

⁴³ Такође, из визуре овлашћења из ст. 4 истог члана по коме је традиционална црква или верска заједница та која упућује наставника верске наставе у школу, веома је нејасна, па чак и спорна напомена бившег министра просвете дата на крају утврђене листе наставника верске наставе за школску 2020/2021, према којој је директорима школа препуштено да *сами* одлуче на основу школске спреме, година стажа или других релевантних критеријума, а без мешања било које традиционалне цркве и верске заједнице, избор кандидата којег желе упослити. Одлука о утврђивању Листе наставника верске наставе за школску 2020/21. годину на предлог традиционалних цркава и верских заједница Логично питање које се намеће јесте какав може бити значај ове напомене у фусноти, односно како директори могу одлучити без мешања било које традиционалне цркве и верске заједнице кандидата за наставника верске наставе којег им за то место упућују управо те исте традиционалне цркве и верске заједнице?

⁴⁴ *Ratio* за овакво посебно издвајање Српске православне цркве, кроз гарантовање једног места у Националном просветном савету, и пре него у чињеници статистичке природе да већину ученика у оквиру јавног образовања припада православној вероисповести, односно да се може очекивати да је управо православна верска настава бројчано најзаступљенија у основним и средњим школама, треба потражити у настојању законодавца да, у оним областима која спадају у надлежности Националног просветног савета а то су према чл. 32 ст. 1 праћење, омогућавање развоја и унапређивање квалитета образовања и васпитања, апострофира значај и допринос који може пружити управо Српска православна црква, која, према чл. 11 ст. 2, има изузетну историјску, државотворну и цивилизацијску улогу у обликовању, очувању и развијању идентитета српског народа. Оваква једна одредба омогућава да у области области образовања наведена и законом призната улога Српске православне цркве не остане конзервирана, већ да добије једну актуелну и институционалну ноту.

⁴⁵ “Службени гласник РС”, бр. 55/2013, 101/2017, 27/2018 - др. закон., 6/2020, 52/2021.

⁴⁶ Види Одлуку о образовању Комисије за верску наставу у школи “Службени гласник РС”, бр.9/ 2014, 10/2017, 31/2017, 73/ 2017.)

да се члан Националног просветног савета по тачки 7 бира превасходно због припадности њима. Из наведеног, међутим, не би могао да нужно следи и закључак по ком би чланови именовани по тч. 7 у раду Националног просветног савета могли да заступају мишљења и интересе оне традиционалне цркве или верске заједнице, мимо и супротно интересима и ставовима Комисије за верску наставу.

Последње у низу, али када је у питању развијање суживота и толеранције изузетно значајно јавно овлашћење традиционалних цркава и верских заједница у области верске наставе налазимо у чл. 33 ст. 1 Закона о основном образовању и васпитању, односно чл. 7 Закона о средњем образовању и васпитању, у којим је прописано да наставни програм, односно програм наставе и учења верске наставе, на *усаглашени предлог* традиционалних цркава и верских заједница, а по прибављеном мишљењу органа надлежног за послове односа са црквама и верским заједницама, доноси министар. С обзиром да наставни програм, односно програм наставе и учења верске наставе министар доноси у облику Правилника, као подзаконског општег акта, то традиционалне цркве и верске заједнице чини овлашћењим предлагачем⁴⁷ у поступку доношења таквог акта.

У оквиру партиципаторних јавних овлашћења такође треба поменути и оно садржано у члану 9 ст. 1 тч. 8 Закона о електронским медијима⁴⁸ према коме овлашћење али и дужност да предлажу чланове Савета Регулаторног тела за електронске медије имају и цркве и верске заједнице, заједничким договором. Истицање нужности *заједничкој дојавора* при вршењу овог јавног овлашћења такође се може сматрати ефикасном мером за развијање духа толеранције у смислу члана 81 Устава, слично реченом о овлашћењу предлагања наставног програма верске наставе на усаглашени предлог цркава и верских заједница (види фн. 47)

Повратком у разматрања у области образовања, у теорији наилазимо на закључак по коме апсолутну самосталност у вршењу управних делатности имамо код организације и функционисања верских школа.⁴⁹ Потврду оваквог става налазимо у законском тексту, где се у чл. 37 ЗЦВЗ прописује да верске образовне установе имају организациону и програмску аутономију (ст. 1), те да црква и верска заједница самостално утврђује наставни план и програм, уџбенике и приручнике, поставља и разрешава наставно и остало особље и врши надзор над радом верске образовне установе (став 2). Из изложених одредби може се увидети и у ком је степену поимање самосталности у управљању верском образовном установом еволуирало од времена друге Југославије - док је и тада верска заједница самостално управљала верском образовном установом, али је надзор вршило министарство надлежно за послове образовања, сада је чак и посао надзора над

⁴⁷ Није реч о овлашћењим предлагачима понаособ, будући да се, по овом питању, традиционалне цркве и верске заједнице морају усагласити и наступити јединствено, што је механизам који може помоћи да пред министра не доспе ниједан аспект верске наставе једне традиционалне цркве или верске заједнице који би за неку другу традиционалну цркву или верскоу заједницу могао бити увредљив или неприхватљив из разлога који не укључују нити могу укључивати природну разлику у питањима догматске природе. Истовремено, прописивање нужности усаглашавања предлога традиционалних цркава и верских заједница при вршењу овог јавног овлашћења може бити протумачено и као реализација већ помињане уставне дужности Републике Србије да, у смислу члана 81 Устава, ефикасним мерама подстиче развој духа толеранције.

⁴⁸ Сл.Гласник РС, 83/2014 И 6/2016-др. закон

⁴⁹ Н.Врањеш, Б.Влашки, 427.

радом верске образовне установе поверен односној цркви или верској заједници! Када су у питању верске образовне установе, може се говорити о још једном облику јавних овлашћења – вођењу службене евиденције и издавању јавних исправа, будући да је чл. 38 ЗЦВЗ прописано да сведочанства и дипломе верских образовних установе које су верификоване, тј. акредитоване имају исто правно дејство (дакле статус јавне исправе, прим.аут.) као и одговарајућа сведочанства и дипломе које су стечене и које издају државне образовне установе (став 1), а да сведочанства и дипломе стечене у осталим, неверификованим, тј. неакредитованим верским образовним установама то својство могу стећи по спроведеном поступку еквиваленције пред надлежним државним органом (ст. 2).

Када су у питању јавна овлашћења у области социјалне и добротворне делатности цркава и верских заједница, поред оснивачких права, у чл. 33 ст. 2 ЗЦВЗ изричито је прописано да је социјална и добротворна делатност цркава и верских заједница одвојена од њихове богослужбене делатности. Наведена одредба изискује ближе сагледавање и разјашњење. Чл. 31 ЗЦВЗ исрцпно је регулисана богослужбена делатност цркава и верских заједница, па се под њом имају сматрати богослужења, верски обреди и остале верске делатности које цркве и верске заједнице обављају у храмовима, другим зградама и просторима у њиховом власништву или у изнајмљеним просторима (ст. 1), односно на јавним местима, отвореним просторима и местима везаним за значајне историјске догађаје и личности (ст. 2). Довођењем у везу наведених одредби, може се поставити питање да ли је богослужбена делатност дозвољена у свим просторима у власништву цркава и верских заједница, осим у социјалним и добротворним установама чији су оне оснивачи? Мало је вероватно да је то била намера законодавца, посебно у случају у ком би корисници услуга у социјалним и добротворним установама чији су оснивачи цркве и верске заједнице изразили жељу или захтевали вршење неког од облика богослужбене делатности, будући да је таква могућност предвиђена у пригодним приликама, чл. 31 ст. 4-6, у установама *inter alia* и социјалне заштите чији оснивач није црква или верска заједница. Било би стога апсурдно одрећи барем исту такву могућност и у оним установама социјалне заштите чији оснивач јесте црква или верска заједница. Чини се стога оправданијим став по коме *ratio* законског раздвајања богослужбене и социјалне тј добротворне делатности цркава и верских заједница лежи у настојању да се избегне могућност да у пракси цркве или верске заједнице услове поједине потенцијалне кориснике социјалних или добротворних установа чији су оне оснивачи присуствовањем и/или учешћем у вршењу неког облика богослужбене делатности. Овај се закључак чини оправданијим *a fortiori* што представља гаранцију поштовања начела једнакости корисника услуга, као једног од основних теоријских начела јавних служби, које је садржано и у одредби чл. 8 ст. 1 Закона о јавним службама. Напослетку, у оквиру културне делатности цркава и верских заједнице, под рубромом *носиоци културне и научне делатности*, чл. 41 ЗЦВЗ прописује да се носиоцима културне и научне делатности цркава и верских заједница имају сматрати манастири, ризнице, музеји, архиви, научноистраживачке установе, библиотеке, специјализоване школе и установе, уметничке и конзерваторско-рестаураторске радионице, културно-уметничка друштва, хорови и друге установе и удружења

(ст. 1), а да верска здања и установе од изузетног историјског, националног и културног значаја уживају посебну заштиту, бригу и финансијску подршку државних органа и органа локалне самоуправе(ст. 2). Навођење појединих носилаца културне и научне делатности цркава и верских заједница из ст. 1 треба тумачити као израз опште могућности цркава и верских заједница да генеришу правни субјективитет, сходно чл. 9 ст. 2 ЗЦВЗ који прописује да организационе јединице и установе цркава и верских заједница могу стећи својство правног лица у складу са аутономним прописима цркве, односно верске заједнице, а на основу одлуке надлежног органа цркве и верске заједнице. С друге стране, за ближе разумевање и прецизирање која се то верска здања и установе могу сматрати установама од изузетног културног значаја, те тиме и уживати посебну заштиту бригу и финансијску подршку, неопходно је ову одредбу довести у везу са релевантним одредбама Закона о културним добрима.⁵⁰ Он у чл. 5 ст. 1 прописује да културно добро од изузетног значаја јесте оно културно добро које испуни барем један од следећих, алтернативно постављених критеријума: има посебан значај за друштвени, историјски и културни развој народа у националној историји, односно за развој његовог природног окружења; сведочи о пресудним историјским догађајима и личностима и њиховом деловању у националној историји; представља јединствене (раритетне) примерке стваралаштва свог времена или јединствене примерке из историје природе; има велики утицај на развој друштва, културе, технике и науке, или поседује изузетну уметничку или естетску вредност.

5. О МОГУЋОЈ (САМО)КОНТРОЛИ НАД ВРШЕЊЕМ ЈАВНИХ ОВЛАШЋЕЊА ОД СТРАНЕ ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

Успостављање адекватне мере контроле над вршењем јавних овлашћења од стране цркава и верских заједница уистину јесте најсложеније и најосетљивије питање, будући да је директно условљено и јавља се као практична последица става о међуодносу државног и аутономног права цркава и верских заједница, које, опет, ни само није једнозначан појам.⁵¹ У теорији се, чак и након поређења са решењима присутним у СР Немачкој, која је свакако отишла најдаље у систематизацији и институционализацији модела кооперативне одвојености, истиче да нарочито у систему кооперативне одвојености однос између државног и аутономног права цркава и верских заједница не може унапред и у свему бити одређен једном општом формулом.⁵² Управо због тога разматрање једног тако деликатног питања, какво је контрола над вршењем неуправних и управних јавних овлашћења од стране цркава и верских заједница заслужује да буде изложено у засебном раду.

На овом месту, пак, размотрићемо једно шире, интригантано концепцијско питање. Оно се тиче разматрања начина који би, законским решењима,

⁵⁰ „Службени гласник РС”, бр. 71/1994, 52/2011 - др. закони, 99/2011 - др. закон, 6/2020 - др. закон.

⁵¹ О једној таквој типологији аутономног права цркава и верских заједница види код В.Ђурић, „Хегемонија државног и аутономија црквеног права у СР Немачкој и Републици Србији“, *Сирани правни животи*, 3/2013, 83.

⁵² *Ibid.*, 102

признао и афирмисао, у питањима контроле, уставом опредељени значајан степен самосталности коју уживају цркве и верске заједнице, тим пре што су таква настојања присутна у погледу неких других недржавних ентитета, попут националних савета националних мањина, иако је утврђење степена њихове самоуправе осетно више подвргавано преиспитивањима и критичким освртима. Таква настојања, међутим, када су у питању цркве и верске заједнице, су *de lege lata*, у потпуности изостала, што је и довело до примене општег надзорног режима, предвиђеног Законом о јавним службама и секторским законима, који, у погледу односа према ЗЦВЗ, по питањима делатности цркава и верских заједница имају статус *lex generalis*-а. Да ли би, као израз оваквих легитимних настојања, било довољно уредити питања надзора над појединим делатностима цркава и верских заједница и у ЗЦВЗ, и, што је још важније питање, на који начин? Једине заметке уређивања овог питања у ЗЦВЗ можемо затећи у делу одредбе којом се прописује да надзор над радом верских школа врше цркве и верске заједнице. Иако може деловати као веома смела, чак исувише радикална, сматрамо да се на овом месту може, као један од могућих решења или размишљања у правцу реализације поменутих настојања да се изрази и призна аутономија цркава и верских заједница и у области контроле над вршењем управних јавних овлашћења, кандидовати теза о донекле аналогном проширењу овлашћења цркава и верских заједница да врше надзор и над другим установама које оснују, а не само верским школама. Овакво решење, поред нужног дубљег систематског приступа и темељније анализе уколико би се на законодавном плану за њега имало слуха, већ и на овом месту изискује пар ближих појашњења.

Најпре, из ове концепције *a priori* је искључена могућност поверавања вршења инспекцијског надзора, а сходно општој забрани његовог поверавања било којим облицима недржавних субјеката, осим недржавних субјеката територијалне децентрализације, садржане у чл. 54 ст. 2 ЗДУ. Даље, поверавање ове врсте односило би се *in primis* на послове стручног надзора, наравно зависно од особености које тај надзор има у свакој од области у којима цркве и верске заједнице оснивају и управљају установама,⁵³ а и што не би било у нескладу са теоријским становиштима о природи и начину вршења стручног надзора.⁵⁴ Напослетку, највише недоумица изазивала би могућност поверавања вршења појединих послова преосталог управног надзора црквама и верским заједницама, али имајући у виду да општа могућност поверавања ове врсте управне делатности недржавним субјектима, додуше као изузетак, ипак постоји, као и да је била присутна у ранијим периодима нашег правног система, чини се да би једно темељитије приступање овом питању довело до решења које не би подразумевало априорно и категоричко одбацивање такве могућности с једне стране, али ни утирање пута конфесионалној гетоизацији вршења јавних служби с друге стране.

⁵³ Примера ради, вршење стручног надзора од стране цркава и верских заједница над радом установе у области здравства не би било оправдано (прим.аут.)

⁵⁴ Види Б.Милосављевић, 182.

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Јавна овлашћења цркава и верских заједница, као особених, по правној природи, историјском континуитету и делатностима, недржавних субјеката пре-дугу су, потпуно неоправдано, измицала пажњи домаће научне јавности, како државно-црквеног, тако и јавног права у целини. Систематско и вишеструко претресање ове теме може бити од значаја како за што је могуће веће олакшање свакодневних делатности цркава и верских заједница у пракси, тако и за расветљавање неких крупних теоријских недоумица када је у питању њихов правни статус у савременом српском праву. Овај рад је, кроз разматрање неких питања од значаја за јавна овлашћења цркава и верских заједница, њихову правну природу, врсте и могућност (само)контроле над њиховим вршењем, настојао да утре пут даљим истраживањима ове теме.

Иако поверавање или поседовање јавних овлашћења, према *Вогинелићу*, није ништа друго до (недовољно поуздана?) претпоставка јавноправног субјективитета,⁵⁵ мишљења смо да она, у комбинацији са *sui generis* правном природом цркава и верских заједница, могу бити начин којим се може доћи до комплетирања процеса *restitutio in integrum* не само по питању континуитета, већ и по питању (јавноправне) природе њиховог правног субјективитета. Ово тим пре што, како је у раду истакнуто, јавна овлашћења цркава и верских заједница, у складу са донекле модификованом теоријом о изнуђено повереним јавним овлашћењима (примат је дат органском, уместо функционалног критеријума), и са уставним рангом њиховог прописивања, можемо окарактерисати као *ориџинерна*.

Донекле казуистичним приступом даље је утврђено да су цркве и верске заједнице снабдевене изразитим неуправним, али и веома разноликим управним јавним овлашћењима. У вези са појединим облицима ових потоњих, указано је на, у упоредном праву готово јединствен, пример високог степена сарадње и уважавања између традиционалних цркава и верских заједница, при вршењу јавних овлашћења предлагања наставних програма верске наставе или чланова Регулаторног тела за електронске медије. На овај начин нормирана јавна овлашћења врше још једну значајну улогу, а то је промоција духа толеранције и подстицање уважавања разлика, а што се, имајући у виду одредбе чл. 48 и 81 Устава, може сматрати и за уставну дужност Републике Србије.

Иако су у раду детектована одређена места на којима се, *de constitutione* и *de lege ferenda*, може заокружити спектар јавних овлашћења цркава и верских заједница и изразити нужан степен аутономије при њиховом вршењу, може се закључити да су јавна овлашћења цркава и верских заједница конципирана на начин да могу бити, не само кључни индикатор постојања кооперативне одвојености у Републици Србији, већ и најзначајнији правац њене даље изградње и институционализације, па тиме и једно од централних места савременог српског државно-црквеног права.

⁵⁵ В.Водинелић, *Јавно и приватно право*, докторска дисертација, Службени гласник, Београд 2016., 112.

Vasilije Marković
PhD student at the Faculty of Law
University of Belgrade
Research Assistant,
Institute of Comparative Law Belgrade
v.markovic@iup.rs

**ON PUBLIC POWERS OF CHURCHES AND RELIGIOUS
COMMUNITIES IN THE LIGHT OF THE CONSTITUTION
OF THE REPUBLIC OF SERBIA AND LAW
ON CHURCHES AND RELIGIOUS COMMUNITIES***

Summary

Public powers mean by law delegated possibility of non-state entities to undertake administrative and administrative material acts, and to regulate some aspects of wider interest in the field of their activity through their general acts, performing not only authoritative, but also non authoritative administrative activities, in accordance with strategic provisions of the Law on state administration. The paper discusses the possibility of delegating such powers to churches and religious communities, the types of such public powers, their legal nature (whether they are inherent or delegated), and finally the possibility of delegating certain public powers regarded to administrative supervision to churches and religious communities. The basic hypotheses of the paper are: that churches and religious communities are one of the few non-state entities to which, due to their nature and ex constitutione authority to perform public services, the state need to delegate the exercise of certain public powers, then that the powers thus constituted can be a way to further revitalization of the public law status of churches and religious communities within the legal framework of the Republic of Serbia, and that further elaboration and emergence of churches and religious communities as holders of public powers can greatly contribute to the implementation of effective measures in developing the spirit of tolerance and further institutionalization of the model of cooperative separation between state and church in the Republic of Serbia.

Key words: public powers, churches and religious communities, the Law on Churches and Religious Communities, public law subjectivity, cooperative separation of state and church

* The paper is to some extent based on the research conducted by the author during the preparation of the master thesis entitled "Public powers of ethno-confessional forms of non-territorial autonomy in the Republic of Serbia", defended at the Faculty of Law, University of Belgrade in 2021

ИСПОВЕСТ У ЗАКОНУ О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА

Сажетак

У Закону о црквама и верским заједницама, који је обнародован у „Службеном гласнику Републике Србије” (бр.36/2006), сусрећемо се са интересантним напоменом у вези са исповешћу, затим о свештенику као њеном извршиоцу и односу свештовне власти према истој. Исповест у хришћанству већ вековима представља изузетно важан елемент у свакодневици живојих верујућих особа. Када говоримо о Православној цркви, исповест се посматра и као део човекове припреме за заједничарење у евхаристијској заједници, што јесте за причешћивање Светим Тајнама. Исповедање учињеној треха/трехова које се обавља према прецизно утврђеном поретку изложеном у „Требнику” представља акци човекове слободе. Такође, исповест је, како се то неретко наводи у богословској литератури, корак који човека ослобађа и чини га, уз групе за што неопходне кораке, спремним да ступи у заједницу са Свештешћем Света Господом Исусом Христом управо кроз примање Његовог Тела и Крви у форми причешћа на светој Литургији. Верујући хришћанин исповест обавља пред свештеником. Оно што човек исповеди као трех што га је учинио или према себи или према другој особи, по учењу Цркве, представља информацију која јасно и недвосмислено произилази из прецизно одређене намере у којој покајање има огромну важност. Свештеник у домену своје пастирској одговара дужан је да исповеда људе. Ова дужност доводи га у ситуацију да од различитих људи сазнаје не само њихове најразличитије трехове, него и дејаше који задиру у најдубљу интиму. Ове информације наравно да могу представљати и информације од којих су неке, пред свештовним законодавством, компромитујуће пре свега за особу која их изговара пред другим лицем, у конкретном случају пред свештеником. Према 8. члану Закона о црквама и верским заједницама Републике Србије свештеник не може бити позван да сведочи о чињеницама и околностима које је сазнао приликом исповести. Оваквом законодавном одлуком однос према исповести као и према свештенику који обавља пастирску дужност, заиста постаје „тајна”, што јесте у значајној мери доприноси још бољем разумевању околности због чега и зашто се исповест, према учењу Цркве, узвишава међу свима свешћима. У овом раду покушаћемо да се осврнемо на неке елементарне дејаше везане за настајак и развој исповести, а ипак и на што какав је положај исповести имала има у свештовном законодавству појединих држава некадашње „Источне блока”, ирвенствено оних држава у којима православно хришћани чине већину или значајан део становништва.

Кључне речи: Исповест, хришћанство, Православна црква, свештеник, законодавство

* Доцент, Факултет за европске правно-политичке студије Нови Сад, slobodan.prodic@gmail.com

Покајање због грехова и њихово исповедање пред свештеником већ вековима саставни је део свакодневице живота верујућих хришћана. Покајање због учињеног греха нешто је са чиме се сусрећемо читајући књиге Старога завета, а поготово читајући псалме. У овим богонадахнутим стиховима неретко сусрећемо напомене као што су: „Гријех свој казах теби, и кривице своје не затајих; рекох: исповједам Господу пријеступе своје; и ти скиде с мене кривицу гријеха мојега” (Пс. 32: 5). Надалеко чивени Пс.50 који је своје место пронашао у богослужењима Православне цркве неретко се назива „Покајнички псалам”. Заиста, садржај овог псалма дословно одише духом покајања и жељом да се исповеде учињени греси, те молитвеним вапајем Богу за њихов опроштај.

„Покајте се, јер се приближило Царство небеско” (Мт. 3: 2), речи су којима је пророк Јован Крститељ позивао све и свакога ко га је слушао на преображај свог живота. Живот светог Јована Крститеља, а поготово његове пророчке речи, својеврсна су припрема верујућег народа за дуго ишчекивани долазак Месије, то јест Спаситеља света.

Сасвим довољно је рећи да целокупно битисање оваплоћеног Логоса Божијег Исуса Христа међу људима, почев од времена Његовог рођења, па до времена Његовог васкрсења и вазнесења, према учењу хришћанске вере, представља позив верујућим људима да се покају за учињене грехе и да исте не понављају зарад тога да би били удостојени Царства Божијег, то јест оног односа са Творцем који су имали прародитељи Адам и Ева пре грехопада.

У раној Цркви, још од времена апостола, усталила се пракса исповедања грехова. Оно што је потребно нагласити је да у периоду о коме говоримо покајање због учињених грехова и њихово исповедање више нису чинили само Јудеји који су прихватили хришћанску веру, а који су у почетку чинили већи део Цркве, него и хришћани који су потицали из других народа. Сведочанство о томе постоји у „Делима апостолским” (19:18) - књизи која се, између осталог, посматра и као најстарије сведочанство које пружа увид у свакодневицу живота прве генерације хришћана.

Од апостолског времена па све до почетка 6. века, унутар хришћанске Цркве подједнако егзистирају две врсте исповести. Поред исповести грехова коју појединац насамо обавља уз свештеника, постојала је и тзв. „јавна исповест”. Овај облик исповести подразумевао је јавно, отворено казивање појединца о гресима које је учинио или помислио да учини. Ова врста исповести много касније постаће основа за праксу која нам је позната из времена социјализма, а то је „самокритика” пред заједницом истомишљеника. Ипак, за разлику од политиком и идеологијом окупљене групе појединаца, јавна исповест у раној Цркви, пре свега у Цркви која егзистира пре 313. године, имала је исти задатак као и „тајна” исповест: покајање због греха, њихово изношење пред другима и молба за опроштај од Бога.¹ Јавно изговорени греси пред заједницом верника постајали су познати и другима. Појединац је то чинио свесно, неоптерећен осећајем срама јер целокупно његово биће било је усмерено ка есхатолошкој сфери, ка будућем, ка задобијању Царства Божијег. Такође, греси које су други чули од онога који се

¹ Подробније: Архимандрит Л. Абашидзе, Тајна исповести <http://www.tolmach.org/Tajna%20ispovesti.pdf>

исповеда и себе ослобађа од греха никако им нису били на саблазан. Штавише, дубоко укоренењени у вери и константно очекујући скори Други Христов долазак, верници су исповест себе и другог доживљавали као тренутак човекове победе над грехом уз Божију помоћ и ту наравно да није било места за било какво друго осећање сем радости због нечијег покајања.

Са друге стране, почев од прве половине 4. века, од времена када хришћанство стиче слободу, исповест постаје приметно деликатнији сегмент црквеног живота. Наиме, у Цркву је, из најразличитијих побуда, улазио све већи број људи у поређењу са неким претходним временима. Истовремено, унутар Цркве долази до све израженијих несугласица па и сукоба у вези са тим како и на који начин поступати са онима који су се, на пример, током прогона одrekli Христа, а потом пројавили жељу да се поново врате у хришћанску заједницу. Управо стога овај период историје Цркве можемо препознати и као време када се увелико формирају различити степни покајника и покајничке дисциплине,² мада, суштински, оно што остаје као примарно је само покајање и акт исповедања грехова.

За тему о којој желимо да кажемо коју реч више потребно је нагласити и следеће: Црква, почев од периода 4-5. век све више постаје снажан чинилац како у друштву тако и у политици. Ово је период времена кадајача чувена „симфонија” између световне црквене власти.³ Тајна исповести, као сегмент хришћанског живота, постаје неизоставна у свакодневици живота и готово нераскидива са праксом обавезног/редовног причешћивања. Свештенство у времену 6. века, када јавна исповест готово да престаје да постоји и када исповест постаје обред који се обавља уз свештеника/епископа, постаје неко коме су познати најинтимнији детаљи из живота различитих људи.

Оснажењем тајне исповести обавеза свештеника да информације које је чуо од особе која се исповедила сачува несазнајним за друге људе постаје једна од веома значајних обавеза и дужности. Штавише, ова дужност исповедника проналази своје место у црквено-канонском праву првенствено кроз саборна правила. Наиме, правила која су временом доношена и потврђивана од стране сабора као највишег законодавног тела Цркве, постајала су саставни део канонских зборника као што је, на пример, „Законоправило” светог Саве Српског. У конкретном извору ми смо у прилици да, рецимо, у вези са забраном обелодањења онога што је свештеник чуо на исповести и начина на који треба да се односи према таквој информацији/информацијама, приметимо да је 132/133. правило Картагинског сабора (у неким редакцијама реч је о 147. правилу Картагинског сабора одржаног 419. године).

Каснији тумачи црквених канона, као на пример Валсамон, јасно и недвосмислено указују на давно устројену праксу забране свештеницима да пред другима, па чак и на суду, износе шта су од некога чули током исповести. Валсамон се, према напоменама епископа Никодима (Милаша), конкретно обазире да ситуацију у којој се обрео цариградски патријарх Лука (1156-1169). Он је, како

² Подробније: Н. Милаш, Н., *Правила Православне цркве с ѿумачењима*, Епархија далматинска, Шибеник, 2004., 1. књ., 208-213.

³ V. Vukašinović, „Pravoslavna Crkva i savremeni laiciteti - dijalog”, *Bogoslovni vestnik* 72/2012, 531; D. Grujić, „Milanski edikt na putu ka verskoj toleranciji”, *Religija i tolerancija* 19/2013, 48.

се наводи у „Атинској синтагми” (III,604) следујући наредбама црквеног права, лишио свештенства игумана гиротрофског манастира јер је исти открио оно што је, током исповести, чуо од свог духовног чада.

Управо је симфонија црквене и световне власти не само у Византији (Ромејском царству), него и у другим краљевинама и царевинама у којој су припадници хришћанске веречинили значајан, ако не и већински део живља, омогућила да оно што је изречено пред свештеником током обављања исповести не постане познато другим људима ни у ком случају, па ни приликом судских процеса. Ипак, током времена ова пракса почиње да поприма одређене промене. На пример, у Русији, током владавине Петра Првог, како се примећује у „Духовном регламенту” из 1721. године, обнародовано је да свештеник има обавезу да благовремено пријави потенцијалну опасност по државу уколико је о томе чуо приликом нечије исповести.⁴ Од момента објављивања ове уредбе она баш и није прихваћена поготово од стране свештенства. Самим тим она није добила широку распрострањеност на просторима под јурисдикцијом Руске Православне Цркве. Нешто касније, то јест током 19. века, у Русији је заживела пракса да информације изречене на исповести треба да остану тајна за друге осим у два случаја:

а) уколико је реч о припремама атентата на владара или изазивања државног удара и

б) изазивање одређених догађаја који могу имати негативне последице по стање унутар Цркве и унутар државе (конкретно се указује на изазивање превара као што су лажна чуда, изазивање панике у народу...).

Када се говори о Српској Православној Цркви у времену након укидања Пећке патријаршије (1766. године), па све до 1920. године, околност да је она функционисала у различитим империјама, те да су верске слободе и привилегије неретко биле упитне, наравно да је однос световне власти према Цркви имао значајан утицај. Ипак, оно што су свештеници могли да чују током исповести, а било је у вези са неким политичким ангажовањем, највероватније даније допирало до представника световне власти. Разлог томе, између осталог, био је и национални фактор испољен кроз настојање за остварењем слободе и стварањем нове српске државе. Према томе, мала је вероватноћа да су свештеници, након што би исповедили неку по власт сумњиву особу, одлазили и делили информације са службеницима те исте власти. Уколико се то и дешавало, претпостављамо да је реч о изолованим случајевима. У вези са тим да ли су свештеници у својству сведока долазили пред суд или да ли су том приликом јавно говорили информације које су чули током исповести а које су, на пример, могле бити опасне по Турску или Аустројску империју, то је интересантно али још увек недовољно истражено питање.

Однос законодавних прописа према исповести приликом судских процеса у Србији током 19. века, то јест када се формира нова држава па самим тим и правни систем, може се у значајној мери истражити и кроз правне изворе и литературу овог времена. Захваљујући дигиталној библиотеци „Управе за заједничке

⁴ Погледати: „Указ Синода о раскрытии тайны исповеди. Полный текст“, у електронском формату доступно на <http://www.diak-kuraev.livejournal.com/682692.html>

послове републичких органа” (www.uzzpro.gov.rs) истраживања овог типа значајно су поједностављена и искрено се надамо да ће то резултирати конкретним научним радовима на ову тему. Ми ћемо се овом приликом дотаћи само једног, надамо се, интересантног детаља. Наиме, међу лицима која су „релативно неспособна за сведочење пред судом”, како читамо у делу др Боже В. Марковића под насловом „О доказима у кривичном поступку” (Београд, 1908), помињу се свештена лица мирског и монашког чина која су исповедала или којима је нешто поверено те имају обавезу „званичног духовног ћутања” (члан 91, тачка 1.). Наглашава се да „свештеник не сме сведочити о ономе што му је приликом исповести поверено ни онда када се сам оптужени позива на свештеника и кад тражи да буде испитан, као ни онда кад је умро онај који је при исповести учинио саопштење. Свеједно је, да ли је свештено лице још у служби или не” (стр. 274-275). Ово указује на позитиван однос државних судова према исповести као тајни, то јест да се исповест и оно што је на њој речено свештенику посматра као крајње лична ствар неопходна у процесу човековог спасења и његовог доживљаја хришћанског живота кроз призму есхатолошке димензије.

У времену након Другог светског рата и стварања једне потпуно нове геополитичке ситуације на простору источне Европе и Балканског полуострва, положај Цркве у друштву значајно се мења. Наиме, још од 1917/18. године, од времена почетка Октобарске револуције и стварања СССР-а као социјалистичке државе, започиње борба са религијом.⁵ Ова борба, између осталог, подразумевала је и одстрањење тајности у вези са подацима сазнатим приликом исповести у правним питањима.⁶ Ипак, данас је мање познат податак да је у законодавству СССР-а ипак постојала клаузула која је штитила од одговорности свештеника уколико није желео јавно, пред судом, да изнесе информације које је чуо од особе на исповести. Наиме, „Уголовный кодекс РСФСР”, који је прихваћен од стране Врховног Совета РСФСР 27. октобра 1960. године, а који је ступио на снагу 1. јануара 1961. године, у 19. члану 3. поглавља прописује: „Свештенослужитељ не подлеже кривичној одговорности уколико не изнесе оно што му је речено приликом исповести”.⁷ Овај „детал” по свему судећи настао је током процеса козметичких промена у односу власти СССР-а према Руској Православној Цркви али и другим верским заједницама током власти Никите Сергејевича Хрушчова (1894-1971).

Однос према Цркви настао и обликован у законодавству СССР-а проширио се након 1945. године и по државама које су или кроз револуцију (на пример ДФЈ/ФНР Југославија) или као простор који је заузела Црвена армија, прихватила социјалистички концепт (Румунија, Бугарска). Као својеврсна полазна основа најчешће је служио тзв. „Стаљинов устав” или „Сталинская конституция”, то јест Устав СССР-а из 1936. године.⁸ У овом совјетском уставу тог времена, као

⁵ Погледати: „Уголовный Кодекс РСФСР”, 1. июня 1922 года, у електронском формату на [http://www.ru.wikisource.org/wiki/Уголовный_кодекс_РСФСР_\(1922\)#Глава_III._Нарушение_правил_об_отделении_церкви_от_государства](http://www.ru.wikisource.org/wiki/Уголовный_кодекс_РСФСР_(1922)#Глава_III._Нарушение_правил_об_отделении_церкви_от_государства)

⁶ Н. Киценко, „Исповедь в советское время”, *Государство, религия, Церковь* 3-4/2012, 23.

⁷ Текст Кривичног законика РСФСР из 1960. године у електронском формату доступан је на http://www.ru.wikisource.org/wiki/Уголовный_кодекс_РСФСР_1960_года/Общая_часть_Глава_3

⁸ Н. Бингулац, Ј. Драгојловић, „Развој кривичних санкција у Републици Србији у периоду након Другог светског рата до данас”, *Кулиџура* 33/2017, 277.

и у Кривичном закону који је тада био на снази не наилази се на било какав помен везан за сведочење свештеника и тајности онога што је он чуо приликом исповести.⁹ Овакав став просто је прихваћен и у законодавству држава које су се налазиле у склопу Варшавског уговора, али и у законодавству СФРЈ.

Тек након распада СССР-а, па самим тим и престанка његовог политичког утицаја на државе у којима постоје аутокефалне православне цркве долази до степе промене односа на релацији Црква и световна власт. Ове промене дотакле су се и питања односа законодавства према информацијама које су свештеници сазнали приликом обављања исповести. У Руској Федерацији, од 26. септембра 1997. године, у федералном закону „О слободи совести и о религиозних обједињених“ (№125-ФЗ, члан 7, тачка 3) наилазимо на напомену: „Тајна исповести законом је загарантована. Свештенослужитељ не може бити позван на одговорност због информација о којима је чуо током исповести“. Такође, свештеници не могу бити позвани на суд као сведоци у вези са оним о чему су чули током исповести. Потребно је нагласити, позивајући се на поменути закон (члан 3, тачка 3) да се ове напомене о исповести само на свештенослужитеље оних религиозних заједница које су прошле државну регистрацију.¹⁰ Ипак, уколико је свештеник сазнао нешто у вези са евентуалним злочином, он са своје стране треба да кроз разговор покуша да онога ко је дошао да се исповеди одговори од потенцијалног злочињења, пре свега ако је реч о евентуалном покушају убиства. У вези са тим навешћу пример о коме сведочи свештеник Руске Православне Цркве протојереј Георгиј Завершинскиј.¹¹ Наиме, он сведочи о ситуацији која се збила у Москви када је током вечери код свештеника дошао неки човек и рекао му да се каје јер је управо убио човека. Тај исти човек је од њега (свештеника) затражио 2000 долара како би побегао из земље. Свештеник је позвао полицију и пријавио човека за злодело. Наиме, ово признање греха није се десило током чина исповести, то јест свештеник није произнео молитву разрешења - „Господ и Бог наш, Исус Христос, благодаћу и милосрђем Свога човекољубља нека опрости теби, чедо (име), и ја недостојни јереј влашћу Његовом...“, молитву којом свештеник потврђује да је тајна исповести и обављена. У конкретном случају свештеник је поступио као грађанин.

Такође, у Руској Федерацији на снази је обавеза свештеника да, уколико сазна податке који се тичу терористичких активности и уопште активности везаних за безбедност државе, он може, не откривајући идентитет човека који му се исповедио, упозорити на предстојећу опасност али након што о свему обавести надлежног епископа.¹²

Само питање изношења информација које свештеник сазна на исповести прилично је деликатно, поготово када су у питању елементи црквено-канонског права. Према 120. правилу „Номоканона при Великом Трешнику“, којим се иначе

⁹ Текст овог устава, на руском језику и у електронском формату, доступан је на <http://www.hist.msu.ru>
Текст: Уголовног кодекса РС.Ф.С.Р., [http://www.ru.wikisource.org/wiki/Уголовный_кодекс_РСФСР_\(1922\)](http://www.ru.wikisource.org/wiki/Уголовный_кодекс_РСФСР_(1922))

¹⁰ В. Евсенко Евгеньевна, „Тајна исповеди в российском уголовном судопроизводстве“, *Общество и право* 2/2014, 189.

¹¹ Погледати: Я убил человека, пистолет еще теплый, <http://www.pravmir.ru/ya-ubil-cheloveka-pistolet-eshhe-teplyiy-deystvitelno-li-v-anglikanskoj-tserkvi-otmenili-taynu-ispovedi/> 14.06.2018.

¹² А. Пчелинцев, „Правовое измерение тайны исповеди“, *Религия и право* 3/2011, 37-38.

и данас руководи Руска Православна Црква, свештеник који другима говори оно што је дознао приликом исповести неког човека нема право да богослужи током три наредне године. У том периоду има обавезу свакодневног чињења стотину метанија и причешћа једном месечно.¹³ У неким прошлим временима, према истом правилу, световна власт је имала право да таквом свештенику одсече језик.¹⁴ Ово, наравно, представља праксу неких прошлих времена. Данас, када је реч о пракси Руске Православне Цркве, свештеник који другима учини познатим оно што је чуо на исповести, у крајњем случају може бити низвргнут из свештеничког у ђаконски чин или пак у потпуности лишен свештеничког достојанства.¹⁵

Украјина је такође прихватила праксу Руске Православне Цркве и њеног односа са световном влашћу. Током августа 2008. године покренута је иницијатива од стране Владимира Марушченка, делегата Раде, о промени у Кривичном законнику ове државе. У јуну 2009. године, 236 депутата од потребних 226, подржало је Марушченков предлог тако да и у овој држави свештеници не могу износити информације које су сазнали приликом исповести.¹⁶

Кроз напомене о обавези сведочења у кривичном поступку и искључењу од обавезе сведочења у Републици Србији наилазимо на могућност спречавања сведочења ако би се њиме повредила дужност чувања тајног податка или дужност чувања професионалне тајне. Иако се професионална тајна данас неретко поистовећује са медицинским радницима или адвокатима и њиховом обавезом у вези истом, према српском Закону о црквама и верским заједницама примећујемо да обавезу чувања професионалне тајне имају и свештеници. Ипак, за разлику од, на пример лекара, који је ослобођен чувања професионалне тајне уколико на то, према 24. члану „Кодекса медицинске етике Лекарске коморе Србије”,¹⁷ пристане пацијент или његов правни заступник писменим путем, ако чување тајне угрожава живот или здравље пацијента или других људи, ако га на то обавезују законски прописи, свештенослужитељ који је исповедио одређену особу и оно што је од ње чуо, како по црквеним, а такође и према одредби грађанског законодавства, у обавези је да на тај начин сазнате податке не износи у јавност. Наравно, уколико постоји потреба за тим, свештеник мора да се појави на суду у својству сведока, на пример уколико је био очевидца неког кривичног дела, прекршаја...¹⁸ Штавише, свештеник ни у ком случају не треба да буде „изнад закона”, то јест да на било који начин буде посматран другачије од било кога поготово уколико је он тај који је учинио неки преступ (повређивање друге особе,

¹³ В. Евсенко Евгеньевна, „Тайна исповеди в российском уголовном судопроизводстве”, *Общество и право* 2/2014, 190.

¹⁴ Текст 120. правила на руском језику и у електронском формату доступан је на http://www.azbyka.ru/otechnik/pravila/nomokanon-pri-bolshom-trebnike/#0_123

¹⁵ Д. В. Шибаев, „Правовой режим тайны исповеди. Соотношение светского и канонического права”, *Russian journal of legal studies* 3/2017, 77.

¹⁶ Подробније: Верховная Рада Украйны запретит допрашивать священников в качестве свидетелей по уголовным делам, <http://www.credo.press/121312/15.06.2011>.

¹⁷ У електронском формату доступно на http://www.paragraf.rs/propisi/kodeks_medicinske_etike_lekarske_komore_srbije.html

¹⁸ Интересантан је пример свештеника Т. Ж. који је, као клијент банке, био покраден од стране банкарског службеника А. А., а за кога се утврдило да је присвојио значајну своту новца кроз малверзације са чековима грађана. Подробније: Sveštenik Toma oprostio bankaru iz Niša koji ga je pokrao: Dao mu je hrišćanski savet pred sudijom, <http://www.telegraf.rs> 11.02.2020.

проневера новца,¹⁹ педофилија...) за који следи прописана казна како у грађанском, тако и у црквеном законодавству.

Slobodan Prodić, PhD

Assistant Professor,

Faculty of European Legal and Political Studies

Novi Sad, Serbia

slobodan.prodic@gmail.com

CONFESSION ACCORDING THE LAW ON CHURCHES AND RELIGIOUS COMMUNITIES

Summary

In the Law on churches and religious organisations, which is published in the 'Official Gazette of Republic of Serbia' (No.36/2006), we can see interesting notes about confession, priests who are listening confessions and relation between state government and confession. Confessions in Christianity has been presenting very huge segment in everyday life of believer for centuries. When we talk about Orthodoxy, confession is considered to include man in eucharistic community, or, other worded, to prepare for Holy Sacrament. Confessing sin or sins, which is done according the strict rules from 'Trebnik', presents the act of personal freedom. Also, confession is, as it is mentioned in theological literature, a step that liberates man and makes him, together with other necessary steps, ready to enter in a community with the Saviour of world Lord Jesus Christ through the getting of His Body and Blood in the form of Holy Sacrament on Holy Liturgies. Christians do confessions in front of priests. The thing that men confesses a sin that had made to himself or some other person is the information that is a consequence of a wish for repentance, according to teaching of Church. Because of his leading position, priest must confess other people. Thanks to this obligation, priests can find out not only committed sins of believers, but also a lot of intimate information. This information can be, according to the state governance, disreputable for a person who tells them to some other person, in our case, to the priest. According to the article 8 of the Law on churches and religious organisations of Republic of Serbia, priest cannot witness about information that he had found out on confessions. Thanks to this regulation, confession becomes more secret and the fact

¹⁹ За неко подробније истраживање свакако је интересантно и следеће. Наиме, пре извесног времена у Епархији сремској догодила се, по Српску Православну Цркву, прилично непријатна ситуација када је откривена проневера новца од стране протојереја М. П. који је обављао дужност благајника и књиговође. Овај преступ је откривен и свештеник је након судског процеса пред државним судством осуђен на одређену казну. Са друге стране, сваке године у току Великог поста на простору Епархије сремске обавља се тзв. „исповест свештенства”. Поменути свештеник М. П. наравно да је, уосталом као и његове колеге/собраћа, приступао свештенику који је обављао исповест. Имајући у виду да је поменута проневера новца имала своје трајање, намеће се питање да ли је свештеник М. П. уопште исповедио грех који је очевидно чинио. Такође, намеће се питање да ли је свештеник који је исповедао М.П., сазнавши о преступу свог сабрата у свештенству, могао и требао да учини нешто поводом тога?

that confession is one out of seven Holy Secrets according to the learning of Church becomes more clear. In this work, I am going to analyse some details about founding and developing confession and what has been the status of confession in legislations in ex- Eastern bloc countries, especially in those ones where Orthodox Christians presents the relative or absolute majority.

Keywords: Confession, Christianity, Orthodox Church, priest, legislation.

ПОЈАМ ТРАДИЦИОНАЛНИХ ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА – ЈЕДАН ОД КЉУЧНИХ ИНСТИТУТА ТРАНЗИЦИЈЕ У СРБИЈИ

Сажетак

Појам традиционалних цркава и верских заједница појавио се у законодавству Србије одмах након демократских промена у вези са враћањем верске наставе. Своје пуно одређење добио је у Закону о црквама и верским заједницама из 2006. Изричито је ушмељен у законодавству Краљевине Југославије, у односу на које правни систем данашње Србије стоји у формалном дисконтинуитету. Разликовање традиционалних од осталих цркава и верских заједница је предуслов сарадње државе и цркве у низу области. Обим и квалитет сарадње представљају битну промену у правном систему Србије. Упућивање на правни систем Краљевине Југославије подразумева суд о неадекватности законодавства у периоду комунизма у области односа државе и цркве. Оно одговара правној и друштвеној стварности након демократских промена и те поменути области, која је на плану основних слобода, приватне својине, предузетништва, личне одговорности, вишепартијској система и одговорне владавине, далеко ближе стварности Краљевине Југославије. Вредности квалитета појма традиционалних цркава и верских заједница за разумевање демократске транзиције у Србији превазилази поље односа државе и цркве.

Кључне речи: Традиционалне цркве и верске заједнице, – Демократска транзиција у Србији, – Верска настава, – Сарадња цркве и државе, – Кооперативна одвојеност цркве и државе.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Правни субјективитет цркава и верских заједница у Србији први пут после демократских промена 2000. године уређен је 2006. године, Законом о црквама и верским заједницама.¹ Том закону је претходио Закон о правном положају верских заједница из 1977. године,² који је формално био на снази до 1993. године, али у суштинском смислу никада није био ни примењен у пуној мери, будући да у пракси није испунио своју основну сврху – да пружи законски основ за стицање и признавање субјективитета цркава и верских заједница. Највеће цркве

* Доктор правних наука, доцент, Универзитет у Београду, Правни факултет, drakitic@ius.bg.ac.rs.

¹ Закон о црквама и верским заједницама - ЗоЦВЗ, Службени гласник Р. Србије, бр. 36/2006

² Закон о правном положају верских заједница, Службени гласник С.Р. Србије, бр. 44/77, 12/78 – испр., 45/85 и 12/89.

и верске заједнице, наиме, уздржале су се од коришћења могућности да по том закону стекну правни субјективитет. Чини се да је разлог за то био не само контекст идеолошког прогона цркава и верских заједница од стране комунистичких власти, већ и вишеструко непримерен начин на који је механизам стицања правног субјективитета артикулисан у том закону – субјективитет се стицао подношењем пријаве „општинском органу управе надлежном за унутрашње послове.“³ Претходни савезни закон из 1953. године,⁴ донет такође за време комунистичке владавине, чак није ни предвиђао могућност признавања, односно стицања правног субјективитета цркава и верских заједница.

Поред чињенице да је донет након битне промене политичког и правног система после 2000. године, када је окончан период од пет и по деценија идеолошки условљеног прогона и контроле цркава и верских заједница, ЗоЦВЗ је важан и због тога што је њиме први пут након закона донетих у Краљевини Југославији стварно обезбеђен механизам за стицање правног субјективитета цркава и верских заједница.

У сржи тог механизма, пак, налази се разликовање традиционалних од свих осталих цркава и верских заједница, садржано у члановима 11-15. и члану 18. тог закона. Седам цркава и верских заједница одређене су као традиционалне: Српска православна црква, Римокатоличка црква, Исламска заједница, Словачка евангеличка црква а.в., Евангеличка хришћанска црква а.в., Реформатска црква и Јеврејска заједница. Наведеним одредбама се традиционалним црквама и верским заједницама „признаје континуитет са правним субјективитетом стеченим“ по одговарајућем закону донетом у Краљевини Југославији, односно Краљевини Србији, чланом 18. се традиционалне цркве упућују на подношење пријаве са основним статусним подацима, док се свим осталим црквама и верским заједницама које желе да стекну правни субјективитет оставља могућност да то учине подношењем захтева, који се од пријаве разликује по томе што мора да обухвати и одлуку о оснивању потписану од стране одговарајућег броја грађана (хиљадити део процента укупног броја држављана), статут или други одговарајући акт, приказ учења и податке о сталним изворима прихода. Чланом 10. истог закона као традиционалне су дефинисане оне цркве и верске заједнице „које у Србији имају вишевековни историјски континуитет и чији је правни субјективитет стечен на основу посебних закона.“

Законски појам традиционалних цркава и верских заједница чини се да је важан не само као основ разликовања начина признавања, односно стицања правног субјективитета цркава и верских заједница које је обухватио. Појава тог појма у правном систему Србије, наиме, омогућила је законодавцу да са црквама и верским заједницама обухваћеним тим појмом успостави сарадњу у погледу остваривања одређених послова од општег интереса, као што је то верска настава. Његова садржина – упућивање на право Краљевине Југославије, односно Краљевине Србије, у погледу признавања континуитета правног субјективитета традиционалних цркава и верских заједница, усамљено је у правном систему

³ Чл. 7. ст. 2. ЗоЦВЗ.

⁴ Основни закон о правном положају верских заједница, *Службени листић ФНРЈ*, бр. 22/52, *Службени листић СФРЈ*, бр. 10/65.

Србије и веома ретко на упоредном плану. То упућивање има посебан значај у светлу чињенице да је демократска транзиција у Србији у вредносном смислу веома специфична и прилично неодређена. Започета у време када се транзиција дешавала широм источне и централне Европе, транзиција у Србији је услед специфичних околности распада комунистичке Југославије свој кључни корак направила тек читаву деценију касније. Протек времена и наслеђе ратова на простору бивше Југославије и међународних околности у вези са тим ратовима, као и самог рата на територији Србије, дубоко је оптеретило транзицију у Србији и учинило њен вредносни систем релативно хаотичним, а у сваком случају битно различитим од вредносног система транзиције у другим централноевропским и источноевропским државама. По својој садржини и улози, појам традиционалних цркава и верских заједница у великој мери залази у поље вредности транзиције српског друштва.

Без обзира на све изнете разлоге, предметном законском појму у српској правној литератури није посвећена пажња коју заслужује.

У другом делу овог рада биће размотрен начин на који се предметни појам појавио у правном систему савремене Србије и његове претече, у трећем изазови са којима је био суочен у судским поступцима, док ће у четвртном делу бити испитани разлози за озакоњење тог појма и његова сврха. У последњем, закључном делу, биће анализиран његов значај.

2. ПОЈАВА ПОЈМА И ЊЕГОВЕ ПРЕТЕЧЕ

Разликовање традиционалних од свих осталих цркава и верских заједница као институт позитивног права Србије, међутим, старије је од ЗоЦВЗ читавих пет година. Као законско решење, оно је развијено у току заједничког рада Министарства вера Републике Србије и тадашњег Савезног секретаријата за вере, у коме је учествовало неколико светски угледних стручњака за однос државе и цркве,⁵ у току пролећа 2001. године.⁶ Као правни институт јавности је први пут представљено на конференцији за медије Министарства вера 17. јуна 2001. године, када су министар проф Воја Миловановић и његови саветници – професори Правног факултета Универзитета у Београду Сима Аврамовић и Коста Чавошки – представили нацрте прописа које је Министарство припремило: нацрт закона о враћању имовине црквама и верским заједницама и нацрт закона о верској слободи. Нацрт закона о верској слободи је требало да буде статусни закон за цркве и верске заједнице, којим би им се обезбедило признавање, односно стицање правног субјективитета. До сарадње два нивоа извршне гране власти, савезног и републичког, дошло је, између осталог и зато што је тадашњи распоред уставне материје између савезне државе и република чинио прикладнијим доношење таквог закона

⁵ О улози саветника из иностранства видети више у S. Avramović, “The Shaping of Law on Religion in Serbia, Gerhard Robbers, and Legal Transplants”, *Staat, Religion, Recht. Festschrift für Gerhard Robbers* (hrsg. K. von der Decken, A. Günzel), Baden-Baden 2020, 493-509.

⁶ О раду на том пројекту видети више у Д. Ракић, „Нови закон Р. Србије о црквама и верским заједницама”, *Правни капацитет Србије за европске интеграције, 1. књига* (ур. Зоран Лилић), Београд 2006, 203-219.

на савезном нивоу. Нацрт је представио проф. др. Сима Аврамовић, као водећи саветник на пројекту.

Пре него што је рад на Нацрту о верској слободи окончан и тај акт послат у законску процедуру на савезном нивоу, у којој, стицајем политичких и уставних околности, није стигао на ред пре преображаја савезне државе у државну заједницу, појам традиционалних цркава и верских заједница нашао је пут у правни систем Србије у склопу посебне уредбе Владе, првог општег акта којим је уређено враћање верске наставе у државне школе у Србији.⁷ Уредбом је предвиђено „организовање и остваривање верске наставе“ за „традиционалне цркве и верске заједнице“, а прописан је и круг тих цркава и верских заједница, исти онај који ће пет година касније бити утврђен и Законом о црквама и верским заједницама. Следеће, 2002. године, садржина Уредбе, заједно са улогом појма традиционалних цркава и верских заједница у погледу одређења круга цркава и верских заједница чија верска настава се организује у државним школама, уграђена је у законе у основној и средњој школи.⁸

Убрзо затим, у току исте 2002. године, појам традиционалних цркава и верских заједница добио је важну улогу у још једном од кључних закона за преображај друштва и политичког система Србије – Закону о радиодифузији.⁹ Традиционалне цркве и верске заједнице постале су један од шест субјеката, односно категорија субјеката (овлашћених предлагача), који предлажу чланове Савета Радиодифузне агенције. Важно је имати у виду да поменуто тело није имало саветодавну или надзорну природу, како би неко могао да претпостави на основу његовог назива, већ је то било извршно тело Агенције, чији председник је имао овлашћења директора.

У вези са настанком предметног појма, не може се заобићи чињеница да се по функцији и садржини еквивалентан појам налазио у Видовданском уставу, из 1921. године, у виду дихотомије усвојених и признатих вероисповести. Усвојене су биле оне вероисповести „које су у ма ком делу Краљевине добиле законско признање“, док су се друге вере могле признати законом.¹⁰ Помоћ из државног буџета могла се давати само усвојеним и признатим вероисповестима, „сразмерно броју њихових верних и доказаној потреби.“¹¹

Упадљиво је, дакле, да је појам традиционалних цркава и верских заједница у савременом законодавству Србије двојако упоредив са усвојеним и признатим црквама и верским заједницама Видовданског устава: прво, оба појма служила су признавању континуитета правног субјективитета који су цркве и верске заједнице обухваћене тим појмом стекле у претходној уставно-правној стварности, и, друго, оба појма одређивала су круг оних цркава и верских заједница са којима држава успоставља сарадњу.

⁷ Уредба о организовању и остваривању верске наставе и наставе алтернативног предмета у основној и средњој школи – Уредба о верској настави, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 46/2001.

⁸ Закон о изменама и допунама закона о основној школи, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 22/2002; Закон о изменама и допунама закона о средњој школи, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 23/2002.

⁹ Чл. 23, ст. 2, Закон о радиодифузији, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 42/2002.

¹⁰ Чл. 12, ст. 3, Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, усвојен и потврђен 28. јуна 1921. године (Архив Југославије, Београд).

¹¹ Чл. 12, ст. 6, Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, усвојен и потврђен 28. јуна 1921. године (Архив Југославије, Београд).

3. ИЗАЗОВИ ПРЕД СУДОМ

Појам традиционалних цркава и верских заједница, озакоњен на начин описан у претходном деловима овог рада, оспорен је пред Уставним судом Србије у више наврата.

Организовање верске наставе само за традиционалне цркве и верске заједнице, прописано Уредбом о верској настави из 2001. године и унето у Закон о основној школи и Закон о средњој школи 2002. године, оспорено је због наводне дискриминације осталих цркава и верских заједница, као и због наводног нарушавања начела равноправности цркава и верских заједница.¹² Уставни суд је у својој одлуци из 2003. године одбио наведене основе оспоравања поменутих аката, истакавши у образложењу да „оспорена Уредба и оспорене одредбе закона ... не лишавају ниједну верску заједницу права на самостално извођење верске наставе уколико желе да је самостално финансирају, али, исто тако, не намећу ни држави обавезу да финансира верску наставу за све верске заједнице... Право је државе да у оквиру политике образовања самостално процењује да ли је у систему образовања у школама потребно постојање предмета –верска настава.“¹³

Десет година касније, 2013. године, Уставни суд је одбио низ иницијатива за оцену уставности и законитости већег броја одредаба ЗоЦВ, међу којима су биле и оне којима је правни субјективитет традиционалним црквама и верским заједницама признат *ex lege*, за разлику од осталих цркава и верских заједница које су упућене на подношење захтева за регистрацију. Образлажући свој налаз да такво разликовање није дискриминаторно, Уставни суд је изнео разлог да за њега постоји објективно и разумно оправдање, које се огледа у легитимном циљу –„да се црквама и верским заједницама чији је правни субјективитет био признат посебним законима Краљевине Србије и Краљевине Југославије, само на основу те чињенице призна правни континуитет у Републици Србији“, док се разумност оправдања „види ... у томе што је држава... прописала обавезу (пре) регистрације и подношења додатних докумената за верске организације, јер таквим подацима не располаже, осим за традиционалне цркве и верске заједнице;“ тј. да нису „у неповољнијој позицији нетрадиционалне цркве и верске заједнице приликом регистрације, будући да су традиционалне цркве и верске заједнице већ признате посебним законима у прошлости и већ испуњавају услове које као доказе о томе поставља члан 18. став. 2. Закона“, тј. одредба ЗоЦВЗ која прописује које доказе подносе уз захтев за регистрацију све остале цркве и верске заједнице.¹⁴

¹² О расправи пред Уставним судом и ширем контексту ове одлуке видети у С. Аврамовић, „Уставност верске наставе у државним школама – *res iudicata*“, *Анали Правној факултету у Београду* 2/2006, 251-257.

¹³ Одлука Уставног суда у предметима IУ бр. 177/01, IУ бр. 213/02 и IУ бр. 214/02, коју је донео суд у саставу председник Слободан Вучетић и судије Верона Адам-Бокрош, др Срђан Ђорђевић, др Милутин Ђуричић, др Боса Ненадић, Љубомир Поповић, Мирјана Рашић, Бранка Ђурчија и др Светозар Чиплић, *Службени гласник Р. Србије*, 119/2003.

¹⁴ Судија известилац др Марија Драшкић је у издвојеном мишљењу оценила као оправдане наводе подносилаца предлога у погледу наводне дискриминаторности разликовања традиционалних од свих осталих цркава и верских заједница у погледу признавања, односно стицања правног субјективитета; Одлука Уставног суда у предмету IУз-455/2011, од 16.01.2013, коју је донео суд у саставу председник Драгиша Б. Слијепчевић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, др Милан Марковић, Милан Станић, др Драган Стојановић, др Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Тетковић, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 23/2013.

4. ОБРАЗЛОЖЕЊЕ И СВРХА ПОЈМА

Природно је претпоставити да су разлози за озакоњење појма традиционалних цркава и верских заједница у непосредној вези са намераваном сврхом тог поступка. Формални основ представља, као што је речено, постојање посебних закона којима је правни положај одређених цркава и верских заједница био уређен у Краљевини Југославији, односно Краљевини Србији. У погледу сврхе, пак, из изложеног се види да она није исцрпљена разликом на плану правног субјективитета, у смислу да се традиционалним црквама и верским заједницама признаје континуитет правног положаја са прописима из времена пре Другог светског рата, док се остале цркве и верске заједнице упућују на подношење захтева за регистрацију. Круг традиционалних цркава и верских заједница, наиме, је управо круг субјеката са којима је држава у периоду након демократских промена успоставила сарадњу у погледу остваривања низа послова од општег интереса, као што су, већ поменути, остваривање верске наставе и вођење Радиодифузне агенције.

Уочљива је одређена несразмерност формалне природе основа круга традиционалних цркава и верских заједница са врло битном сврхом која се његовом применом у правном систему постиже. Другим речима, сама чињеница да је правни положај одређене цркве или верске заједнице био уређен посебним законом пре Другог светског рата сама за себе не говори довољно о разлозима због којих држава управо са том црквом или верском заједницом успоставља сарадњу. Међутим, та наизглед формална чињеница подразумева и садржински аспект – да је односна црква или верска заједница дуже времена, скоро читав век, па и много више у случају појединих традиционалних цркава и верских заједница, присутна у друштву. Тај аспект значајан је за успостављање сарадње са државом, јер такву цркву или верску заједницу легитимише као неопходног и поузданог партнера за сарадњу са државом у погледу остваривања одређеног задатка верског карактера у општем интересу, који држава по природи ствари, управо због обавезе да остане верски неутрална, сама није у могућности да изврши. Поред организовања верске наставе и управљања оновременом Радиодифузном агенцијом, у такве послове спадају и верска служба у војсци и затворима, некада је то било вођење матичних књига, итд. Препознавање цркава и верских заједница са којима се успоставља сарадња на плану послова од општег интереса верског карактера чини се да, с обзиром на развој законодавства Србије од демократских промена до данас, представља првенствену сврху појма традиционалних цркава и верских заједница.

Друго, на плану правног субјективитета, појам традиционалних цркава и верских заједница као основ за признавање континуитета правног субјективитета тих цркава и верских заједница са правним положајем који су уживале на основу предратних прописа послужио је да се избегне ситуација која би била крајње непримерена: да након демократских промена и отклона од правног и уставног система који се у великој мери заснивао на идеолошком прогону цркве, клирика и религије уопште, извршна власт испитује захтев за регистрацију Српске православне цркве, која не само што је од данашње државе Србије старија, већ је

управо сачувала државни и национални идентитет Срба у периоду вишевековне отоманске окупације и пренела га од средњовековне Србије до нововековних Србије и Црне Горе. Непримерено би, уосталом, било и испитивање захтева за регистрацију Римокатоличке цркве, која на простору на коме живи српски народ постоји много дуже од савремене Србије.

5. ЗНАЧАЈ ПОЈМА И ДРУГИ ЗАКЉУЧЦИ

Након демократских промена 2000. године, друштво Србије је било суочено са ситуацијом, која је постојала од 1945. до 2001. године, да правни систем црквама и верским заједницама није на примерен начин признавао правни субјективитет, док је било какава сарадња државе и цркве била незамислива у условима идеолошког прогона цркве, клирика и религије уопште.

Одмах након демократских промена прва велика промена затечене ситуације догодила се у виду враћања верске наставе у државне школе. Већ том приликом је појам традиционалних цркава и верских заједница имао кључан значај, јер је њиме одређен круг цркава и верских заједница којима се враћа верска настава, тј. са којима држава успоставља сарадњу у погледу верске наставе. С обзиром на такву сврху, јасно је да израз којим је појам означен није случајно изабран, будући да традиционалност подразумева дуже постојање у времену, праћено одређеном инхерентном вредношћу означеног.

Због тога се може закључити да је тај појам имао формативну улогу за демократску транзицију у Србији, он је обликовао начин на који је друштво, укључујући и политичке странке у вишепартијском систему, медије и академску средину, почело да разумева однос цркава и верских заједница с једне, и државе с друге стране, као модел сарадње.

Формативна улога предметног појма је шира од поменутог разумевања. Насупрот околности дасу устав и правни систем после демократских промена 2000. године формално остали у континуитету са уставом и правним системом успостављеним 1945. године, па самим тим и у дисконтинуитету са уставом и правним системом Краљевине Југославије, појам традиционалних цркава и верских заједница, уведен у правни систем Србије 2001. године, заснован је на изричитом признању континуитета правног положаја најутицајнијих, најбројнијих и на простору Србије најдуже присутних цркава и верских заједница, са правним положајем који су уживале у Краљевини Југославији.

Као што је напоменуто, значај ослањања на право Краљевине Југославије није само декларативан, јер је појам традиционалних цркава и верских заједница, на њему заснован, послужио као механизам за утврђивање круга цркава и верских заједница са којима држава успоставља сарадњу у погледу низа послова од општег интереса, као што је, поред верске наставе, било и њихово учешће у управљању новим независним регулаторним телом у области медија – Радиодифузног агенцијом. Уставност и законитост примене предметног појма у поменутих законодавним контекстима потврђена је у више наврата од стране Уставног суда Србије.

У циљу уређења једног од најважнијих и најстаријих основних људских права, права на вероисповест и слободе вероисповести, дакле, правни систем Србије после демократских промена је путем појма традиционалних цркава успоставио континуитет непосредно са правним системом Краљевине Југославије, премошћујући шест деценија које су протекле у међувремену. Предметно признање континуитета усамљено је у праву савремене Србије, што би је изненађујуће, будући да то признање верно одсликава судбину општих правних и друштвених вредности – у смислу поштовања личних права и слобода, значају личне одговорности, поштовања приватне својине, одговорне владавине и вишестраначког политичког система – период после демократских промена 2000. године управо представља наставак стварности која је постојала до 1941, односно 1945. године.

Због тога се може закључити да појам традиционалних цркава и верских заједница поседује потенцијал да буде ослонац јаснијем вредносном разумевању правног система Србије после демократских промена.

Dušan Rakitić

Ph.D. in Law,

Assistant Professor, University of Belgrade, Faculty of Law,

drakitic@ius.bg.ac.rs

THE CONCEPT OF TRADITIONAL CHURCHES AND RELIGIOUS COMMUNITIES – ONE OF KEY LEGAL MECHANISMS OF TRANSITION IN SERBIA

Summary

The concept of traditional churches and religious communities appeared in the legislation of Serbia in 2001, soon after the democratic changes of 2000, in relation to the return of religious education to public schools. It gained full affirmation and definition by virtue of the Law on Churches and Religious Communities of 2006. Its explicit founding in the legislation of the Kingdom of Yugoslavia, in relation to which the legal system of present-day Serbia stands in formal discontinuity, is original both at national level and comparatively. The differentiation between traditional and other churches and religious communities is a precondition for the application and development of the principle of cooperation between state and churches and religious communities in the legal system of contemporary Serbia following the democratic changes of 2000. The reference to the legislation of the Kingdom of Yugoslavia assumes a value judgment of inadequacy of the legislation enacted during the communist rule in the area of religious freedom and church-state relations. Such reference conforms to the legal and societal realities of Serbia following the democratic changes outside the said area, for such realities are, in respect of basic rights and freedoms, protection of private property, entrepreneurship, personal responsibility, political pluralism and accountable government, much closely related to the realities of the Kingdom of Yugoslavia than

to those that existed between 1945 and 2000. For that reason, the capacity of the concept of traditional churches and religious communities for conceiving the values of the democratic transition of Serbia surpasses the area of church-state relations.

Key words: Traditional churches and religious communities. – Democratic transition in Serbia. – Religious education. – Church-state cooperation. – Cooperative separation of church and state.

МИНИСТАРСТВО ВЕРА, ЗАКОН О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА И СРБИ ИЗВАН СРБИЈЕ**

Сажетак

Рад показује анијажовано деловање Министарства вера Републике Србије, и државних органа који су наследили делатности Министарства вера Републике Србије, на пољу заштите и неовања идентитета Српске православне цркве и српског народа изван Србије, преко Закона о црквама и верским заједница, других законских аката и програмских активности државног органа за веру Републике Србије.

Кључне речи: Србија, Министарство вера, Закон о црквама и верским заједницама, Српска православна црква, Срби изван Србије

Срби су јединствена и недељива нација чије матичне историјске територије обухватају четвороугао Трст–Сентандреја–Темишвар–Хиландар. На том простору Срби нису и не могу бити дијаспора.¹ Временом се, увек услед недаћа, животни простор српског народа сужавао али то не може умањити чињеницу о четвороуглу, у ком су се Срби вековима прожимали а њихове идеје преносиле по српским земљама и крајевима. То је међу Србима стварало свест да су једно те исто где год да су живели, а осећај припадности везиван је за стопљеност народног идентитета с православном вером и сећањем на српску средњовековну државу.

За Србе то је позната чињеница с којом се рађају и развијају, али ево само два мишљења која то потврђују, а не долазе из реда српске нације већ од научника из иностранства и окружења, од којих је један био добронамеран (Ерик Хобсбаум) а други недобронамеран (Иво Пилар).

С тим у вези, према британском историчару Ерику Хобсбауму Срби су једна од европских протонација јер је код њих постојао осећај колективне припадности – „народног протонационализма“ – и пре стварања модерних нација у 19. веку. Стога Хобсбаум о томе каже: „Нема разлога да поричемо постојање протонационалних осећаја у Срба до 19. ст., не зато што су били православни за разлику од сусједних католика и муслимана – по томе се не би разликовали од

* др Александар Раковић је научни саветник у Институту за новију историју Србије (rakovic@gmail.com)

** Рад је настао као резултат рада у Институту за новију историју Србије који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, а на основу Уговора о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2021. години бр. 451-03-9/2021-14/200016 од 5. фебруара 2021.

¹ А. Раковић, „Српски родољуб Богољуб Шијаковић као покретач државно-верског дијалога“, у: *Philosophos – Philotheos – Philoponos: Сјудује и олеги као харистија у часи професора Богољуба Шијаковића поводом његових 65 година* (прир. Микоња Кнежевић), Гномон–Матица српска, Београд–Подгорица 2021, 1067.

Бугара – него зато што је сјећање на старо краљевство које је пало под Турцима остало сачувано у пјесми и јуначким причама и, што је можда још важније, у свакодневной литургији Српске православне цркве која је канонизирала већину својих краљева“.²

Истоветно мишљење о елементима српског идентитета наводи и хрватски историчар Иво Пилар, један од идеолога хрватског праваштва као екстремне антисрпске или србофобне идеологије. Пилар је у својим делима дубински анализирао српски идентитет како би хрватски планери радили на његовом разарању и превођењу Срба у Хрвате. Према Пилару, да би се српски идентитет разумео, мора се обратити пажња на стапање народа, државности и православља. Пилар о томе каже: „Св. Сава створио је и организовао србско-грчко-источну цркву, а створио ју је тако, да је увек морала стајати у служби србског народа и србске државе“.³

Свест о том јединству водила је у 19. веку обе српске државе – и Србију и Црну Гору – ка ослобођењу и уједињењу српског народа. Ослобођење и уједињење остварено је коначно 1918. када се српски народ објединио у оквиру Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца/Југославије. Нова југословенска државност заснована је на српској државности.

Међутим, скоро век проведен у југословенској држави показао је да било погрешно напуштање српског концепта јединства који се заснива на српској националности, српском православљу и српској државности, на уштрб јединства које се заснивало на истоветном или сличном језику југословенских народа.

Срби, Хрвати и Муслимани говоре истим језиком али је за њих религија била вододелница нација која их трајно раздељује. Хрватски национализам, заснован на римокатоличкој вери, био је локомотива с којом су остали југословенски национализми, усмерени против Срба, покренули разарање Краљевине Југославије 1941. и Социјалистичке Федеративне Републике Југославије 1991/92. На крају, новопечени национализам тзв. црногорске нације као један од изданака хрватства, разбио је 2006. и Државну заједницу Србија и Црна Гора (која је проистекла из Савезне Републике Југославије).⁴

Једина свесрпска институција која је преживела разбијање Југославије била је Српска православна црква и наставила је да делује на читавом постјугословенском простору, суседним земљама и дијаспори. Стога је важно што је Република Србија, управо преко односа Министарства вера и Српске православне цркве, у истом маху радила на очувању српског црквеног, националног и језичког идентитета.

*

Због сарадње са Српском православном црквом и другим црквама и верских заједница, Влада Републике Србије обновила је 1991. Министарство

² E. J. Hobsbawm, *Nacije i nacionalizam. Program, mit, stvarnost*, Novi liber, Zagreb 1993, 82.

³ L. V. Südland, *Južnoslavensko pitanje: prikaz cjelokupnog pitanja*, Matica hrvatska, Zagreb, 1943, 56.

⁴ Видети о томе: А. Раковић, *Срби и религијски интeрвенционизам 1991–2015: Политички аспекти верских изазова српској држави и цркви после распада Југославије*, Хришћански културни центар, Београд 2015. и А. Раковић, *Црногорски сејарајизам*, Катена мунди, Београд 2019.

вера⁵ а та одлука имала је упориште у историји српског народа, Наиме, министарства вера постојала у Кнежевини/Краљевини Србији и Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца/Југославији.⁶

Поред тога, Министарство вјера Републике Црне Горе основано је 1993. и деловало је такође у време када је Црна Гора била део Савезне Републике Југославије. Међутим, Министарство вјера Републике Црне Горе је од 2001. до 2003. радило без ресорног министра јер је за тај ресор био задужен председник црногорске владе. Потом је Министарство вјера Републике Црне Горе 2003. укинута.⁷

Из истих разлога сарадње са Српском православном црквом и осталим црквама и верским заједницама, Влада Републике Српске такође је 1993. установила министарство вера. Али, Министарство вјера Републике Српске укинута је 2002, а наследио га је Републички секретаријат за вјере Републике Српске.⁸

Због верских питања која су повезивала Србе у Савезној Републици Југославији са Србима у окружењу и дијаспори, Савезна влада је 28. јуна 2000. основала је Савезно министарство вера.⁹ Избором нове савезне владе 24. јула 2001.¹⁰ Савезно министарство вера је трансформисано у Савезни секретаријат за вере.¹¹

У Савезном министарству вера – које је било највеће од четири министарства вера – установљени су Сектор за сарадњу са Српском православном црквом и Сектор за сарадњу са Српском православном црквом у дијаспори. Према извештају „Информације о епархијама Српске православне цркве изван граница Савезне Републике Југославије и дијаспори“, које је сачинило Савезно министарство вера, у раду овог савезног органа српским матичним државама сматрани су Савезна Република Југославија и Република Српска, док су матичним просторима сматрани они у којима су Срби били аутохтон народ.¹²

Дакле, простор Србије, Црне Горе, Републике Српске и читавог четвороугла Трст–Сентандреја–Темишвар–Хиландар, сматран је у Савезном министарству вера пољем деловања Сектора за односе са Српском православном црквом, док су односи са српским народом изван тог четвороугла били под Сектором за односе са Српском православном црквом у дијаспори.

Није неважна чињеница да су у кратком временском року од 28. јуна 2000. до 24. јула 2001. у српским земљама постојала су чак четири министарства вера. С тим у вези, током постојања Савезног министарства вера/Савезног секретаријата за вере и републичких министарстава вера у Црној Гори и Републици Српској, било је логично то што је у Закону о министарствима Републике Србије из 2002. стајало да „Министарство вера обавља послове државне управе који

⁵ *Владе Србије 1805–2005*, Завод за уџбенике, Београд 2005, 492.

⁶ О томе више у књизи: *Владе Србије 1805–2005*.

⁷ А. Раковић, 84.

⁸ Министарство вјера Републике Српске, *Српска енциклопедија* (*Srpskaenciklopedija.org*). 4. 11. 2021.

⁹ Б. Шијаковић, *Оледање у контексту: о знању и вјери, предању и идентитету, цркви и држави*, Службени гласник, Београд 2011, 396; Leposava Milićević *ministar vera*, *B92*, 28. jun 2000.

¹⁰ Одлука о избору председника и чланова Савезне владе, *Службени лист Савезне Републике Југославије*, бр. 40/2001.

¹¹ О томе детаљно у: *Сусрећ државе и цркве* (прир Богољуб Шијаковић), Савезни секретаријат за вере, Београд 2003.

¹² *Сусрећ државе и цркве*, 7–8, 80–116.

се односе на: остваривање односа и сарадње државе са Српском православном црквом и другим верским заједницама и њихов положај у друштву, као и друге послове одређене законом“.¹³

Према томе, 2002. још није предвиђена изричита делатност Министарства вера Републике Србије према Српској православној цркви и српском народу изван Републике Србије. Министарство вера Републике Србије добија ту улогу касније, односно пошто је 7. марта 2003 – реорганизацијом савезне државе из Савезне Републике Југославије у Државну заједницу Србија и Црна Гора – укинута Савезно министарство вера/Савезни секретаријат за вере. Притом, престала су да постоје и министарства вера Републике Српске (2002) и Републике Црне Горе (2003).

*

Створени су, дакле, сасвим нови услови којима је морао бити прилагођен рад Министарства вера Републике Србије. С тим у вези, према Закону о министарствима Републике Србије од 2. априла 2003, Министарство вера „обавља послове државне управе који се односе на: остваривање и унапређење односа и сарадње државе са Српском православном црквом, другим традиционалним црквама и верским заједницама и осталим црквама и верским заједницама“ у Републици Србији, а поред осталог у овом закону је стајало да је дужност Министарства вера Републике Србије „пружање подршке и помоћи у заштити црквеног културног наслеђа изван граница Србије и Црне Горе, посебно манастира Хиландар; праћење заштите и унапређење верског аспекта националног идентитета изван граница Србије и Црне Горе“.¹⁴

Дакле, само 26 дана после укидања Савезног министарства вера/Савезног секретаријата за вере (7. март 2003), Министарство вера Републике Србије преузело је 2. априла 2003. ингеренције над заштитом и афирмацијом верског аспекта идентитета српског народа и изван граница Државне заједнице Србија и Црна Гора, и у окружењу и у дијаспори.

У Закону о министарствима из 2004. делатност Министарства вера Републике Србије описана је на исти начин као и према Закону о министарствима из 2003.¹⁵ Међутим, Министарство вера Републике Србије до 2004. није имало јасне програме рада. Тек 2004. су донети интерни акти у којима је постављена основа за програме Министарства вера Републике Србије. Притом, до 2006. једини законски акти на основу којих је радило Министарство вера Републике Србије, били су Закон о министарствима и Закон о буџету. Министарство вера Републике Србије је 1. јула 2004. на јавну расправу послало Преднацрт закона о црквама и верским заједницама. Народна скупштина Републике Србије усвојила је 20. априла 2006. Закон о црквама и верским заједницама.¹⁶

¹³ Закон о министарствима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 27/2002.

¹⁴ Закон о министарствима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 35/2003.

¹⁵ Закон о министарствима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 19/2004.

¹⁶ М. Радловић, *Обнова српског државно-црквеног права*, Конрад Аденауер, Хришћански културни центар др Радован Биговић, Београд 2014, 18, 24, 47.

У Закону о црквама и верским заједницама којим се уређују односи Републике Србије и цркава и верских заједница, постављен је јасан оквир за заштиту и неговање српског идентитета изван Републике Србије, у контексту који засвођује Српска православна црква. Министарство вера је одмах потом донело Правилник о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница из ког још јасније произилази да се уређивање односа Републике Србије и Српске православне цркве не односи само на тренутне границе Републике Србије, већ на читав простор на ком живи српски народ, како у окружењу тако и дијаспори.

Наиме, у Закону о црквама и верским заједницама Републике Србије из 2006. стоји да „Српска Православна Црква има изузетну историјску, државотворну и цивилизацијску улогу у обликовању, очувању и развијању идентитета српског народа“.¹⁷ А према Правилнику о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница Републике Србије из 2006, чланом 2 се прописује: „Под именом Српска православна црква у Регистар се уписују Патријаршија и све епархије Српске православне цркве у Србији и у свету“.¹⁸

Народна скупштина Републике Србије донела је 30. септембра 2006. нови Устав Републике Србије, који је почео да се примењује 8. новембра 2006. У Уставу Републике Србије из 2006. у члану 13 стоји да „Република Србија штити права и интересе својих држављана у иностранству“ и „Република Србија развија и унапређује односе Срба који живе у иностранству са матичном државом“.¹⁹ Дакле, тиме је брига о заштити српског народа изван граница Републике Србије постала уставна обавеза којом је додатно дато на значају напорима Министарства вера да преко Српске православне цркве штити и негује идентитет српског народа изван Републике Србије.

Притом, Законом о министарствима Републике Србије из 2007, Министарство вера је проширило опсег рада у националној делатности на „сарадњу државе са епархијама Српске православне цркве у иностранству и помоћ у очувању и развоју духовне, националне и културне самобитности српског народа изван Републике Србије“.²⁰ Дакле, Министарство вера је од 2007. штитило и развијало верски, национални и културни идентитет српског народа изван Србије, а не само „верске аспекте националног идентитета“ како је стајало у законима о министарствима Републике Србије из 2003. и 2004.

С тим у вези, програмски буџет Министарства вера Републике Србије рађен је од 2007. и од те године па надаље редовно је приказиван у законима о буџету Републике Србије²¹ до 2012. када је Министарство вера Републике Србије спуштено у ранг Канцеларије за сарадњу с црквама и верским заједницама Владе Републике Србије. Потом је од 2014. орган за вере преобликован у Управу за сарадњу с црквама и верским заједницама Министарства правде Републике Србије, а програми наслеђени од Министарства вера и Канцеларије за сарадњу с црквама

¹⁷ Закон о црквама и верским заједницама, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/2006.

¹⁸ Правилник о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 64/2006.

¹⁹ Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006.

²⁰ Закон о министарствима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 48/2007.

²¹ М. Радуловић, 47.

и верским заједницама и даље се у истом виду до данас приказују у законима о буџету у оквиру буџета Министарства правде Републике Србије.

Министри вера Републике Србије	Министри вера СР Југославије
Драган Драгојловић (1991-1998)	др Лепосава Милићевић (2000), вршилац дужности
Милан Радовановић (1998-2000)	проф. др Богољуб Шијаковић (2000-2001)
Гордана Аничих (2000-2001)	Савезни секретар за вере СР Југославије
проф. др Војислав Миловановић (2001-2004)	проф. др Богољуб Шијаковић (2001-2003)
проф. др Милан Радуловић (2004-2007)	
Радомир Наумов (2007-2008)	
проф. др Богољуб Шијаковић (2008-2011)	
мр Срђан Срећковић (2011-2012)	
Директори Канцеларије/Управе за сарадњу с црквама и верским заједницама Републике Србије	
др Милета Радојевић (2012-2020)	
др Владимир Рогановић (2020-)	

Када је реч о тим програмским активностима, Министарство вера је 2007. установило програме: 1. Унапређење верског образовања; 2. Побољшање материјалног положаја свештенства и монаштва; 3. Заштита, верског, културног и националног идентитета; 4. Унапређење верске културе, верских слобода и толеранције; 5. Помоћ за одржавање, хитне санације и реконструкцију храмова у неразвијеним подручјима; 6. Дотације црквама и верским заједницама за унапређивање општег стандарда – изградња, обнова и одржавање храмова и верских објеката из средстава Националног инвестиционог плана.²²

У складу с програмима уподобљена је систематизација Министарства вера Републике Србије, која је опстала и у систематизацији Канцеларије за сарадњу с црквама и верским заједницама Владе Републике Србије и Управе за сарадњу с црквама и верским заједницама Министарства правде Републике Србије.

С тим у вези, у делатности Одсека за сарадњу с црквама и верским заједницама у оквиру Управе за сарадњу с црквама и верским заједницама поред осталог прописано је „предлагање мера за унапређење сарадње Републике Србије са епархијама Српске православне цркве у иностранству; заштиту и афирмацију верског, културног и националног идентитета“.²³

Овим пословима данас се баве помоћник директора Сектора за односе са црквама и верским заједницама и државни службеници задужени: за праћење и

²² М. Радуловић, *Обнова српској државно-црквеној праву*, 47–76.

²³ Систематизација Управе за сарадњу с црквама и верским заједницама Министарства правде Републике Србије, 28. 1. 2016.

развој верског школства и верску наставу; за праћење изградње, обнове и реконструкције верских објеката; помоћ свештенству, монаштву и верским службеницима; за културне програме, издавачку делатност и верску наставу.²⁴ Ови државни службеници су, свако их свог домена, задужени за програмску активност „Заштита верског, културног и националног идентитета“ који се односи на Српску православну цркву и Србе изван Србије.²⁵

За програме за Српску православну цркву изван Србије, епархије или њихове организационе јединице – обавезно с благословом епископа – сваке године се јављају за средства путем конкурса које је расписивало Министарство вера Републике Србије, доцније Канцеларија за сарадњу с црквама и верским заједницама Владе Републике Србије, а сада Управа за сарадњу с црквама и верским заједницама Министарства правде Републике Србије.

Програмска активност „Заштита верског, културног и националног идентитета“, који се односи на Српску православну цркву и Србе изван Србије, први пут је приказана у Закону о буџету Републике Србије за 2008. и за њу је предвиђено 155.000.000 динара односно 21,39% укупне суме од 724.565.000 динара која је намењена за дотације црквама и верским заједницама из буџета Министарства вера Републике Србије.²⁶ У Закону о буџету Републике Србије за 2017. „Заштита верског, културног и националног идентитета“ који се односи на Српску православну цркву изван Србије предвиђено је 185.000.000 динара односно 19,23% укупне суме од 962.000.000 динара намењених дотацијама црквама и верским заједницама из буџета Управе за сарадњу с црквама и верским заједницама Министарства правде Републике Србије.²⁷

Када је реч о дотацијама за кориснике тог дела буџета Републике Србије, на пример, Управа за сарадњу с црквама и верским заједницама је 2015. за програмску активност „Заштита верског, културног и националног идентитета“ епархијама Српске православне цркве из буџета дотирала 177.405.000,00 динара за средњошколско образовање (плате наставницима и службеницима богословија Српске православне цркве и одржавање интерната), културне активности, градњу, као и редовну и ванредну помоћ. Корисници су 2015. били: Митрополија дабробосанска, Митрополија црногорско-приморска, Митрополија загребачко-љубљанска, Епархија бањалучка, Епархија бихаћко-петровачка, Епархија будимљанско-никшићка, Епархија будимска, Епархија горњокарловачка, Епархија далматинска, Епархија западноамеричка, Епархија захумско-херцеговачка, Епархија зворничко-тузланска, Епархија осечко-пољска и барањска, Епархија славонска, Архиепископија охридска и митрополија скопска и Манастир Хиландар.²⁸

²⁴ Исто.

²⁵ Извештај о реализацији програмске активности „Заштита верског, културног и националног идентитета“ у 2015. години, Управа за сарадњу с црквама и верским заједницама Министарства правде Републике Србије, 30. 12. 2015.

²⁶ Закон о буџету Републике Србије за 2008. годину, *Службени гласник Републике Србије*, 123/2007.

²⁷ Закон о буџету Републике Србије за 2017. годину, *Службени гласник Републике Србије*, 99/2016. Укупни буџет Управе за сарадњу с црквама и верским заједницама износио је 1.001.134.000 динара, а 39.134.000 динара било је намењено за администрацију и управљање овог државног органа.

²⁸ Извештај о реализацији програмске активности „Заштита верског, културног и националног идентитета“ у 2015. години, Управа за сарадњу с црквама и верским заједницама Министарства правде Републике Србије, 30. 12. 2015.

*

Дакле, из буџета Министарства вера Републике Србије, доцније Канцеларије за сарадњу с црквама и верским заједницама Владе Републике Србије и данас Управе за сарадњу с црквама и верским заједницама Министарства правде Републике Србије, годишње се за заштиту верског, националног и културног идентитета српског народа изван Србије издвајало око 20% буџетских средстава државног органа за вере намењених црквама и верским заједницама. Државне дотације из овог програма за епархије Српске православне цркве изван Србије и манастир Хиландар на Светој Гори углавном су у потпуности биле намењене четвороуглу Трст–Сентаandreја–Темишвар–Хиландар у ком су Срби аутохтон народ. На те конкурсе ређе се јављају епархије Српске православне цркве у дијаспори.

Министарство вера Републике Србије је 2003. од Савезног министарства вера наследило ангажовану политику у пољу заштите идентитета Српске православне цркве и српског народа изван Републике Србије. Ослонац овог деловања постао је Закон о црквама и верским заједницама из 2006. из ког су проистекли подзаконски акти и програмске активности Министарства вера Републике Србије. Те домете су даље наследили Канцеларија за сарадњу с црквама и верским заједницама Владе Републике Србије и Управа за сарадњу с црквама и верским заједницама Републике Србије која ту политику наставља и данас. Обавеза државног органа за вере Републике Србије је да штити и унапређује верски, национални и културни идентитет српског народа изван Србије.

Aleksandar Raković, PhD
Principal Research Fellow
Institute for Recent History of Serbia,
Belgrade
rakovic@gmail.com

THE MINISTRY OF RELIGIOUS AFFAIRS, THE LAW ON CHURCHES AND RELIGIOUS COMMUNITIES AND SERBS OUTSIDE OF SERBIA

Summary

The paper shows engaged approach of the Ministry of Religious Affairs of the Republic of Serbia from 2003, inherited from the Federal Ministry of Religious Affairs when the Federal Republic of Yugoslavia was transformed in 2003 into State Union of Serbia and Montenegro and all federal ministries abolished. This engaged approach reflects in the field of protection and development of the identity of the Serbian Orthodox Church and Serbs outside of the Republic of Serbia, especially from 2006 through the Law on Churches and Religious Communities, other laws and programmes of the Serbia's organ for religious affairs: The Ministry of Religious Affairs (1991–2012), the

Office for Cooperation with Churches and Religious Communities of the Government of the Republic of Serbia (2012–2014) and from 2014 the Administration for Cooperation with Churches and Religious Communities of the Ministry of Justice of the Republic of Serbia.

From the budget of the Republic of Serbia adopted for 2008 until nowadays (2021), around 20% of budget of the Ministry of Religious Affairs of the Republic of Serbia (the Office for Cooperation with Churches and Religious Communities of the Government of the Republic of Serbia and the Administration for Cooperation with Churches and Religious Communities of the Ministry of Justice of the Republic of Serbia) goes to the Serbian Orthodox Church for protection and development of the Serbian religious, ethnic and cultural identity outside of Serbia. Those funds almost entirely go to dioceses of the Serbian Orthodox Church and the Hilandar Monastery on Mount Athos – in tetragon Trieste–Szentendre–Timișoara–Hilandar. The Serbs living in that tetragon are autohtonous population and not a diaspora of the Republic of Serbia.

Keywords: Republic of Serbia, Ministry of the Religious Affairs, Law on Churches and Religious Communities, Serbian Orthodox Church, Serbs outside of Serbia.

ПРИМЈЕНА ПОЈЕДИНИХ ПРОЦЕСНИХ ИНСТИТУТА ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ У ПОСТУПКУ РЕГИСТРАЦИЈЕ ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Сажеџак

*Петнаест година Закона о црквама и вјерским заједницама Србије најо-
вјештава да се ради о управном пропису који је најживио многе преуреке коју су
стајале на путу његовој правној животи. Као lex specialis у домену постојећег
регистрације увијек се наслањао на правила опште управне процедуре која су
кодификована у Закону о општем управном поступку. Доношење новог Закон
о општем управном поступку 2016. године засигурно је имало рефлексе и на по-
стојећег регистрације црква и вјерских заједница. Увођењем нових институција,
редефинисањем садржаја постојећих институција управној постојећег у конте-
ксту посебној управној постојећег регистрације црква и вјерских заједница пред-
ставља тежишту тачку рада, у нади да ће скромна анализа допринијети још
ефикаснијој примјени Закона о црквама и вјерским заједницама у појединим аси-
кетима. У раду ће бити анализирана три институција: 1) процесна заједница 2)
гарантни акт и 3) усмена расправа.*

Кључне ријечи: Државно-црквено право, управни поступак, регистраци-
ја црква и вјерских заједница, гарантни акт, усмена расправа, процесна зајед-
ница.

1. УВОД

Регистрација црква и вјерских заједница представља посебан управни по-
ступак који је регулисан важећим Законом о црквама и вјерским заједницама¹
(у даљем тексту: ЗЦВЗ). Систем регистрације је важан и зато што представља
рефлексију односа државе и црква и вјерских заједница, али изражава и дру-
ге различите сегменте попут забране дискриминације или односа слободе вје-
роисповијести са слободом удруживања.² Од тренутка када је донесен нови *lex*
generalis— Закон о општем управном поступку³ (у даљем тексту: ЗУП) постављају
се одређена питања у вези новитета којима су у правни живот уведене одређене

* Студент мастер студија, Правни факултет Универзитета у Београду, markoromic2@gmail.com

¹ Закон о црквама и вјерским заједницама, Сл. гласник РС, бр. 36/2006.

² В. Ђурић, *Слобода вјероисповијести у јуриспруденцији европских уставних судова*, Институт за упоредно право, Београд 2012., 64.

³ Закон о општем управном поступку - ЗУП, Сл. гласник РС, бр. 18/2016 и 85/2018 – аут. тумачење.

измјене које посљедично утичу или би могле да утиче на поступак регистрације цркава и вјерски заједница.

Правилима посебних управних поступака за одређену област уређују се поједина питања поступка другачије нешто што су регулисана у *lex generalis*, и до таквог регулисања долази када је то нужно и непходно, с обзиром на специфичност појединих управних области и ако је у складу са основним начелима општег управног поступка. Одступања због којих се примјењује посебни закон морају да буду регулисана искључиво законом, те се посебни поступак никада не нормира цјеловито већ само карактеристични дио за поједине управне области.⁴

Законски оквир поступка регистрације подразумемијева тростепени систем регистрације цркава и вјерских заједница уз одређивање традиционалних цркава и вјерских заједница, које свој статус задобијају испуњавајући кумулативно два услова –вишевијековног историјског континуитета и стеченог субјективитета на основу посебних закона из периода Краљевине Југославије. Друга категорија на коју се закон *ratione materiae* односи чине конфесионалне заједнице које да би стекле субјективитет цркве и вјерске заједнице морају да поднесу захтјев и тиме покрену поступак за упис у Регистар цркава и вјерских заједница (у даљем тексту: Регистар). Ријеч је о свима субјектима чији статус је био регулисан пријавама по поступцима предвиђеним законом из 1953. и 1977. године, као и новоформиране цркве и вјерске заједнице.⁵ Особеност која се ријетко среће у упоредном законодавству јесте критеријум по којем су поједине цркве и вјерске заједнице означене као традиционалне, јер се не мисли на њихово традиционално присуство у српском друштву већ објективни критеријум који деривира из правног принципа општије природе.⁶ Речено је важно због чињенице да не постоје различити поступци регистрације за традиционалне и новоформиране цркве и вјерске заједнице. Поступак је јединствен а једина разлика се тиче пријаве коју подносе традиционалне цркве и вјерске заједнице и захтјева који подносе новоформиране заједнице које имају обавезу оличену у додатној документацију. Овакав став законодавца је разумљив имајући у виду законско диференцирање традиционалних и новоформираних цркава и вјерских заједница.⁷

2. ПРОЦЕСНА ЗАЈЕДНИЦА И ЛИЦЕ ОВЛАШТЕНО ЗА ЗАСТУПАЊЕ

У складу са одребама ЗЦВЗ да би се покренуо поступак регистрације неопходно је подношење захтјева надлежном министарству за послове вјера, који садржи личне податке (имена, презимена, бројеве идентификационих докумената)

⁴ П. Кунић, *Управно право – посебни дио*, Правни факултет Бања Лука и Факултет за безбједност и заштиту Бања Лука, Бања Лука 2008., 17.

⁵ Нека питања позитивноправног аспекта регистрације цркава и вјерских заједница у Србији уз упоредно-правни приказ видјети у нашем раду: В. Марковић, М. Ромић, „О уставности регистрација цркава и вјерских заједница – прилог проучавању државно-црквеног права“, *Сирани управни животи* 1/2020, 50 и даље.

⁶ С. Аврамовић – *Прилози насљанку и развоју државно-црквеног права у Србији*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011, 289.

⁷ В. Марковић, М. Ромић (2020), 51.

чланова вјерске организације која се региструје. Број чланова који се доставља путем заступника износи 0,001% од укупног броја држављана Републике Србије према посљедњем званичном попису.⁸ У пракси је ријеч око 1000 људи који имају држављанство Србије или страни држављани који су стално настанђени у Србији.

Уочава се да је посреди једностраначки поступак у којем се не појављује плуратитет странака већ лица која заједнички иступају према надлежном органу са одређеним захтјевом. Теоријски посматрано ријеч је о процесној заједници формалног карактера, која *ex definitio* представља заједницу лица која су у исту укључена „искључиво на основу заједничког интереса или потребе поводом конкретне управне ствари, тако да се налазе у једнаком али не и нераздруживом правном положају.“⁹ Иначе, процесна заједница подразумејева два или више лица у истом предмету да заједнички иступају ради остварења истог права или правног интереса. Иако је лица више није посреди вишестраначка већ једностраначка управна ствар јер им интереси нису супротстављени.¹⁰

Двије или више странака могу у истом поступку да одреде које лице ће их заступати уколико другачије није прописано. Такво лице може да буде члан процесне заједнице, дакле једно од лица која иступају са захтјевом којим се покреће поступак регистрације, или може бити ријеч о заједничком пуномоћнику. Орган може и да наложи странкама са истим захтјевом да у одређеном року одреде лице које ће представљати њихове интересе у поступку, било да је опет ријеч о једном од поменутих лица или неко треће лице у виду пуномоћника. Ако би странке учиниле супротно оваквом налогу орган им може поставити заједничког представника или пуномоћника, чија овлаштења ће трајати све док лица која чине странку не одреде споразумно свог представника односно пуномоћника.¹¹ Процесноправна заједница је допуштена уз једно ограничење, уколико није посебним прописом другачије одређено. Ако стране ступе у процесну заједницу дужне су да одреде заједничког представника или да поставе заједничког пуномоћника. Смисао ове одредбе је да се олаша процесна комуникација на релацији орган и странка. Заједнички заступник се одређује или у писаном облику уз потпис свих странака или усмено на записник.¹²

Познато је да и група лица која немају својство правног лица могу да буду странка у управном поступку, те им се у том случају признаје страначка способност у погледу учествовања у поступку рјешавања о таквим њиховим правима и обавезама. Зато се оваква страначка способност и назива посебном насупрот

⁸ ЗЦВЗ, члан 18 став 2 тачка 1.

⁹ М. Рађеновић, *Право ошћине у управној пословици и управној ствари*, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2019., 79.

¹⁰ Д. Милков, „Положај странке у управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета Нови Сад*, XXXIX/3, Нови Сад 2005., 243.; Даље Милков објашњава разлику између материјалне и формалне процесне заједнице: „Материјална процесна заједница се односи на више лица која, иначе, и изван управног поступка који се води, имају одређену међусобну правну или стварну везу... Формалну процесну заједницу чине лица која не стоје међусобно ни у каквој правној или стварној вези, већ их повезује конкретан управни поступак, јер имају исти интерес у тој ствари.“

¹¹ З. Томић, *Ошћине у управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2021., 309.

¹² З. Томић, *Коментар Закона о ошћинем у управном пословици*, Друго преправљено и знатно допуњено издање, Службени гласник, Београд 2019., 340.

опште коју имају физичка и правна лица.¹³ Стога не чуди законска одредба¹⁴ којом се захтјева да се доставе име, презиме и својство лица овлаштеног да заступа странку која подноси захтјев за регистрацију. Такво лице дакле не мора нужно да буде заједнички представник лица која подносе захтјев већ може да буде и пуномоћник странке. Због често правне неукости представника вјерких група овлаштени пуномоћник у виду адвоката је рјешење које се препоручује. Укратко, три правне варијанте су извјесне у тренутку подношења захтјева надлежном органу управе: 1) лица која сачињавају процесну заједницу су одредиле заједничког представника (по могућности лице које има правничко образовање) 2) лица која сачињавају процесну заједницу су одредила заједничког пуномоћника (писменим или усменим путем) 3) орган је након опомене и истека примјерено остављеног рока за постављањем заједничког представника/пуномоћника посебним рјешењем поставио привременог заједничког представника односно заједничког пуномоћника на период до окончања поступка или постављања заједничког представника/пуномоћника од стране странке. Можда на овом мјесту треба напоменути и то да *de lege ferenda* у ЗЦВЗ треба прописати немогућност жалбе на посебно рјешење о постављању привременог заступника.

3. УСМЕНА РАСПРАВА

Усмена расправа, по ријечима проф. Томић представља „процесну дионицу у којој водитељ поступка, у сарадњи са другим учесницима, јавно и непосредно претреса и утврђује оно што је предмет посебног испитног поступка.¹⁵ Будући да је усмена расправа концентрисана у њеном оквиру долази до изражаја примјена важних института управне процедуре: начело истине, начело слободне оцјене доказа, начело ефикасности, начело економичности поступка и многа друга.¹⁶ Закон ограничава са једне стране употребу овог процесног института тако што заказивање усмене расправе условљава постојањем противних странака у поступку или постојањем потребе за саслушањем свједока или вјештака.¹⁷ Међутим, орган може *ex officio* да закаже усмену расправу или на приједлог странке „увијек када је то корисно за решавање управне ствари.“¹⁸ Уколико из околности случаја произлази да је усмену расправу потребно одржати због корисности за рјешавање поменуте управне ствари, њено неодржавање би за посљедицу имало непотпуно утврђено чињенично стање и самим тим широки простор за изјављивање жалбе а потом и тужбе у управном спору. Једно од обиљежја усмене расправе је и њена јавност. Пракса разликује три врсте испољавања јавности у вези са одржавањем усмене расправе, и то: општа јавност – када свако лице може присуствовати усменој расправи, страначка јавност – када усменој расправи могу присуствовати само странке или одређена лица и ограничена јавност – орган по слободној оцјени одређује ко

¹³ Ibid., 320.

¹⁴ ЗЦВЗ, члан 18 став 1 тачка 3.

¹⁵ З. Томић (2021), 331.

¹⁶ М. Рађеновић (2019), 142.

¹⁷ ЗУП, члан 109 став 1.

¹⁸ Ibid., члан 109 став 2.

може присуствовати расправи осим странака.¹⁹ У одређеним случајевима јавност се може искључити, било за дио или за цијелу расправу, и то у случајевима: ако то захтјевају разлози морала или јавне безбједности, ако постоји озбиљна опасност ометања усмене расправе, ако треба да се расправља о односима у некој породици, ако треба да се расправља о околностима које представљају службену, пословну, професионалну, научну или умјетничку тајну.²⁰ При томе овлаштено службено лице може дозволити и поред искључења јавности да таквој нејавној сједници присуствују научни и јавни радници или друго службено лице, ако је њихово присуство важно за рад и службу.²¹ По слову закона искључење јавности се објављује на интернет страници и огласној табли органа.²²

У поступку регистрације црква и вјерских заједница не предвиђа се у законском тексту постојање усмене расправе већ је предвиђена само обавеза да се уз захтјев за регистрацију достави потребна документација. Пошто је ријеч о једностраначком поступку и одсуству двије или више странака са супротним односно различитим интересима ни по овом основу одржавање исте није оправдано. Доказна средства као што су свједоци или вјештаци такође нису предвиђени посебним законом, нити би их због карактера поступка било оправдано уводити у поступак, и овај законски основ не легитимише увођење усмене расправе у поступак регистрације. На крају, долазимо до најшире постављеног услова који би у случају постојања корисности усмене расправе за рјешавање конкретне управне ствари, истој направио мјесто у поступку регистрације. Међутим, имајући у виду да службено лице које води поступак само по службеној активности може да активира ову процесну могућност и да се поступак регистрације води у складу са начелом писмености, као и због тога што сви законски прописани услови за признавање статуса црквама и вјерским заједницама могу да буду испуњени прилагањем релевантне документације и да усмена расправа није потребан правни инструмент за остваривање права из поменутог посебног управног поступка, закључујемо да је постојеће законско рјешење не оставља простора у правилу за одржавањем усмене расправе.

4. ГАРАНТНИ АКТ

Значајна новина у ЗУП-у је свакако и институт гарантног акта. Ријеч је о писаном акту којим се орган обавезује да на одговарајући захтјев странке донесе управни акт одређене садржине. Доношење гарантног акта је условљено постојањем обавезе његовог доношења у посебном закону.²³ Гарантни акт се никада не доноси *ex officio*, што значи да се не може донијети без захтјева странке. Овакав акт по слову закона не смије да буде супротан јавном интересу или интересима трећих лица.²⁴

¹⁹ Р. Dimitrijević, *Upravno pravo-procesni deo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš 2012., 74.

²⁰ С. Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010., 270.

²¹ ЗУП, члан 112 став 6.

²² ЗУП, члан 112 став 3.

²³ ЗУП, члан 18 ст. 1-2.

²⁴ ЗУП, члан 20.

По својој природи гарантни акт није типичан управни акт. Ријеч је о акту који странци пружа одређена обећања али званичног карактера, на која странка може да усмјери своја легитимна очекивања, много чешће у погледу стицања одређених права али и неке обавезе која се ставља у изглед. Зато и не чуди сходна примјена одредаба које важе за управни акт и на гарантни акт али увијек прилагоден његовој природи и улози.²⁵

Разлог за постојањем оваквог института, како и теорија истиче, јесте у јачању правне сигурности а посебно у подизању нивоа предвидивости пословног окружења.²⁶ Зато је присутност овог института најчешћа у царинским прописима али и законским актима који регулишу држављанство.

Дејство гарантног акта је двојако. Како истиче проф. Томић, гарантни акт обавезује орган у смислу признавања одређеног права у тренутку и под условима који су у њему одређени, те даје овлаштења странци да тражи да јој се призна право које је гарантним актом било службено обећано.²⁷ Гарантни акт је акт којим се управа правно обавезује (гарантује) да ће касније, у одређеном року, под одређеним условима, донијети управни акт, и то такав управни акт који је сагласан гарантном акту, само уколико странка то захтјева и под условом да гарантни акт није противан јавном интересу нити интересу трећих лица.²⁸

Треба истаћи и таксативно набројане законске ситуације у којима се неће донијети управни акт сагласан гарантном акту: 1) ако захтјев за доношење управног акта не буде поднијет у року од годину дана од дана издавања гарантног акта или другом року одређеном посебним законом; 2) ако се чињенично стање на коме се заснива захтјев за доношење управног акта битно разликује од оног описаног у захтјеву за доношење гарантног акта; 3) ако је измијењен правни основ на основу кога је гарантни акт донијет тако што се новим прописом предвиђа понишавање, укидање или измјена управних аката донијетих на основу ранијих прописа; 4) кад постоје други разлози одређени посебним законом.²⁹

Као што је назначено, гарантни акт се не примјењује у свим управним областима, већ само када је посебним законом прописано. У ЗЦВЗ није прописана обавеза издавања поменутог акта, међутим сагледајмо *de lege ferenda* могућност увођења такве нормативне новине. Уколико би се издавао гарантни акт након подношења захтјева дошли бисмо у комплексну ситуацију у којој се условљава надлежни орган управе да донесе управни акт исте садржине као и гарантни акт у једном комплексном управном поступку који изискује испитивање многобројних услова. Прије свега захтјев се неће условити уколико је исти супротни Уставу и јавном поретку или ако угрожава живот, здравље, слободу и права других, права деце, право налични и породични интегритет и право на имовину.³⁰

²⁵ З. Томић (2019), 249.

²⁶ М. Давинић, *Закон о ошћием уйравном йосиууу - Закон о уйравним сиоровима*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2020., 25.

²⁷ З. Томић (2021), 294.

²⁸ Ј. Анђелковић, „Управна ствар“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, LVII/79, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2018., 465.

²⁹ ЗУП, члан 19 став 3 т. 1-4.

³⁰ ЗЦВЗ, члан 20 став 4.

Управна процедура у којој се испитује непостојање поменутих услова по својој правној природи не оставља простора законодавцу да такво рјешење нормира. Такође, орган управе је обавезан да консултује у поступку обраде поднеска и релевантну праксу Европског суда за људска права и других како управних тако и судских органа држава Европске уније.³¹ За једну ваљану спроведену процедуру оваквог типа издавање гарантног акта би било супротно *ratio legis* овог института – правној сигурности која би увелико била доведена у питање позивањем на законом прописане изузетке у којима управни акт не мора да буде у складу гарантним актом, чиме се отвара питање да ли би у конкретној управној области изузетак постао правилом.

5. ЗАКЉУЧАК

ЗУП у прелазним одредбама предвидио је усклађивање посебних закона као обавезу и то орочену до 1. јуна 2018. године. Наиме, Влада Републике Србије је била у обавези да формира Координационо тијело које би у року од 90 дана од ступања на снагу ЗУП-а провјеравало усклађеност посебних закона са ЗУП-ом. Међутим, потребно је нагласити да у домену анализе овога рада су била три процесна института новог ЗУП-а која било да представљају законске новитете (гарантни акт) или су од суштинског значаја (процесна заједница и усмена расправа) у контексту поступка регистрације цркава и вјерских заједница, сугеришу да поменуто усглашавање неће имати већег утицаја на постојећи ЗЦВЗ. Наравно, такво становиште не значи да је примјењиво у погледу многобројних других посебних управних поступака на које ће нова рјешења ЗУП-а утицати у знатнијем дијелу. ЗЦВЗ, а поготово његов процесни одјељак и након петнаест година показује своју добру нормативну осмишљеност, савременост појединих законских рјешења која и након доношења новог ЗУП-а представљају материју у којој није потребно вршити усклађивање.

³¹ Ibid., члан 20 став5.

Marko Romić
Student,
Faculty of Law
University of Belgrade
markoromic2@gmail.com

APPLICATION OF CERTAIN PROCEDURAL INSTITUTES OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE LAW IN THE PROCEDURE OF REGISTRATION OF CHURCHES AND RELIGIOUS COMMUNITIES IN REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Fifteen years of the Law on Churches and Religious Communities of Serbia suggest that this is a legal regulation that has overcome many obstacles that stood in the way of its legal life. As a *lex specialis* in the field of registration procedure, it has always relied on the rules of general administrative procedure codified in the Administrative Procedure Law. With the adoption of the new Administrative Procedure Law in 2016, it certainly had reflections on the procedure of registration of churches and religious communities. By introducing new institutes, redefining the content of existing institutes of administrative procedure in the context of a special administrative procedure of registration of churches and religious communities, it represents a focus point, hoping that a modest analysis will contribute to even more efficient application of the Law on Churches and Religious Communities. The paper analyzes three institutes: 1) procedural community 2) guarantee act and 3) oral hearing. It should be emphasized that in the field of analysis of this paper were these three procedural institutes of the new Administrative Procedure Law, which are either legal innovations (guarantee act) or are essential (procedural community and oral hearing) in the context of registration of churches and religious communities, and also suggests that the harmonization between Administrative Procedure Law and Law on Churches and Religious Communities will not have a greater impact on the existing Law on Churches and Religious Communities. Of course, such a view does not mean that it is applicable to many other special administrative procedures that will be significantly affected by the new Administrative Procedure Law decisions. After fifteen years, the Law on Churches and Religious Communities, and especially its procedural section, shows its good normative design, the modernity of certain legal solutions which, even after the adoption of the new Administrative Procedure Law, represent a matter in which it is not necessary to harmonize. At the end, it shows that the legislator was magnificent political visionary, social architect and legal formulator.

Keywords: State church law, administrative procedure, registration of churches and religious communities, Guarantee act, Oral Hearing, Process Community.

ПОЛОЖАЈ СРПСКЕ ПРАВОСЛАВНЕ ЦРКВЕ УНУТАР ПОРЕДАКА СРБИЈЕ И ЦРНЕ ГОРЕ – УПОРЕДНО-ИСТОРИЈСКА АНАЛИЗА

Сажетак

Предмет овог рада јесте уознавање чињеница са историјским положајем Српске православне цркве у правним порецима и политичком живоју двеју држава – Србије и Црне Горе. Осврћом на различитости и сличности историјских решења у вези са положајем Српске православне цркве у овим двама државама у њиховом предјугословенском и предсоцијалистичком периоду – аутор ће покушати да остави подлогу за критичку анализу савременог законодавства ових држава, истичујући савремену његову одсуство од онога што се може идентификовати као традиционални положај Српске православне цркве у њима.. Упоредивањем важних политичких решења у вези са овим положајем цркава и вјерских заједница, а конкретно положаја Српске православне цркве, аутор ће настојати да открије у којој мјери она представљају „наставак револуционарне дисконтинуитета“, а у којој мјери „повраћај на пређашње, предреволуционарно стање“ – истичујући то да ли у овом разлика између става које је тим поводом испољава политично законодавство у Републици Србији и оној које је заузело политично законодавство Црне Горе, а посебно шире друштвене последице њиховог политичког позиционирања.

Кључне ријечи: нормативни плурализам, Србија, Црна Гора, Српска православна црква, континуитет, црквено право

1. УВОД

Правни поредак је само један у низу нормативних поредака који дјелују у једном друштву. Правне норме се, са психолошког становишта, не разликују од религијских, моралних, обичајних и других, неформалних, норми којима је човјек изложен.¹ Ово значи да је сваки човјек понаособ, па самим тим и друштво уопштено, суочено са бројним, често супротстављеним, нормативним захтјевима, чији извори нијесу увјек исти. Њихови извори могу бити у националном, религијском, социјалном, или неком другом друштвеном идентитету или групи. Њихови творци могу бити неухватљиви, дифузни, такви да се, као у случају обичаја, не могу повезати ни са каквим конкретним законодавним тијелом или личностима; док су у

* Студент докторских студија Правног факултета Универзитета у Београду, mato.sto1@gmail.com

¹ О томе *vid:* Н. Kelsen, „The God and the State“, Essays in Legal and Moral Philosophy (eds. D. Davidson et al.) D. Reidel Publishing Company, Dordrecht 1973, 61-82.

другим случајевима они институционализовани, тако да се могу довести у везу са тачно одређеним институцијама које постоје у датом друштву, на примјер црквом или државом. Свијест о постојању вишеструких нормативних поредака у науци је позната као „нормативни плурализам“, а „полазна премиса теоретичара плурализма јесте та да људи припадају (или се осјећају да припадају) различитим групама, тако да доживљавају себе истовремено обвезаним нормама свих тих група“.² Један од главних фокуса истраживача нормативног плурализма јесте расвјетљавање дијалектичког међудејства различитих нормативних поредака који важе у једном друштву, а нарочито њихов однос, и евентуални конфликт, са правним поретком.³ Плуралистичко расуђивање уважавају бројне научне дисциплине, међу којима се истичу правна култура,⁴ економска анализа права⁵ и политикологија религије.⁶

Кроз све те дисциплине пројављује се једна законитост – да свекупна стабилност и ефикасност правног поретка зависи (и) од његове усклађености са ванправним, неформалним, нормама које дејствују у датом друштву.⁷ Није потребна нарочита наука да се закључи како онда када затечене, неправне, норме унапријед утабају пут обрасцима понашања који ће касније стећи своју правну санкционисаност, мјера поштовања таквих правних норми по правилу бива виша, а напор који држава мора да уложи како би обезбиједила њихову спроводивост – сразмјерно мањи. Супротно томе, јасно је и то да уколико у једном друштву традиционално владају неформални нормативни обрасци супротстављени правној нормативи, да постоји сразмјерно нижа вјероватноћа спроводивости такве нормативе, а сразмјерно већа потреба за улагањем напора који би обезбиједило њено поштовање. Оно чиме држава у тим напорима првенствено располаже јесте систем позитивних и негативних санкција, од којих свакако ове друге, негативне (које се огледају у одговарајућој државној репресији), играју пресудну улогу. Говорећи језиком физике, могли бисмо рећи да у друштву, баш као и у природи, постоји одређена сила трења и отпора (изражена у неформалним нормама датог друштва), која различитим, са том средином неусклађеним правно нормативним обрасцима, отежава успостављање и спровођење. Правно нормативни обрасци који по својој структури одговарају затеченој нормативној „подлози“, по њима ће се кретати без већих напора, док они који су неусклађени, уколико не (до)носе довољно јаку силу да њен отпор савладају, по природи ствари биће, прије или касније, савладани и заустављени.

У оквиру ових поставка намјеравамо да испитамо значај и допринос Закона о црквама и вјерским заједницама који је 2006. године ступио на снагу на територији Републике Србије. Он је донијет у једном компликованом историјском и

² P. S. Berman, "The New Legal Pluralism", *The New Legal Pluralism Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 5, 2009., 227; W. Twining, „Normative and Legal Pluralism: A Global Perspective“, *Duke Journal of Comparative & International Law* 20, 2010., 473-518.

³ P.S. Berman, 228.

⁴ D. Nelken, „Thinking About Legal Culture“, *Asian Journal of Law and Society* 1(2), 2014., 255-274.

⁵ Bug: : S. Fiori, „Formal and informal norms: their relationships in society and in the economic sphere“, *Review of Social Economy*, (2)2018, 198-226; S. Pejović, *Norma i ekonomska efikasnost*, CID, Podgorica, 2011.

⁶ Bug: М. Јевтић, *Полициколоија религије*, Центар за проучавање религије и друштвену толеранцију, Београд, 2009., 455; М. Вековић, „Улога религија у формирању српског политичког обрасца“, *Култура полиса*, год. XI, бр. 23, 2014., 195-210

⁷ Bug: S. Pejović, 160-162.

друштвеном тренутку, тренутку који су обиљежили захтјев за демократизацијом друштва, прекид са социјалистичком политичком идеологијом и законодавном праксом, али и оживљење традиционалних вриједности српскога народа, које је подразумјевало обнављање значаја Српске православне цркве (СПЦ) у друштвено-политичком животу Србије.⁸ Овим радом испитаћемо какав је (био) однос наведеног закона спрам свих ових неформалних нормативних стихија српског друштва, и какав је, у том смислу, његов свеукупан допринос у погледу стабилизације и легитимизације правног поретка савремене Републике Србије. Полазећи од претпоставке да, када државне власти у датом тренутку не располажу довољно високим степеном легитимитета или силе који би им омогућили да успоставе обрасце понашања без обзира на мјеру њихове неподударности са затеченим друштвеним стихијама, изводимо закључак да рационалност налаже да се оне у тим приликама не одупиру затеченим друштвеним стихијама, већ да њих, онолико колико дух правног поретка дозвољава, искористе на начин који би допринио стабилизацији, афирмацији и легитимизацији свеукупног правног поретка.⁹

Основаност наше претпоставке доказаћемо како историјским, тако и упоредним посматрањем. Наше посматрање ће бити историјско утолико што ћемо да испитамо однос Закона о црквама и верским заједницама са традицијом нормирања државно-црквених односа у Срба тако што ћемо га упоредити са претходно важећим црквеним законодавством и оним што бисмо могли дефинисати као традиционално српским искуством у тој области. Упоредно ће бити утолико што ћемо наведени закон упоредити и са истоврсним законодавством Црне Горе и мјером у којој је оно усклађено са нормативном традицијом Црне Горе. Разлог овом другом, упоредном приступу, налазимо у чињеници да су Србија и Црна Гора представљају двије државе које су израсле из истог народног оквира, у чијем је обликовању СПЦ одиграла пресудну улогу. Упоређујући начине на које су се ова два правна поретка нормативно односила спрам СПЦ, добијамо прилику да упоредимо не само њихов допринос у очувању српских народних тековина, већ и допринос тих норми стабилизацији и легитимизацији укупности правног поретка чији су оне дио, што се може цијенити као њихова објективна, правнополитичка, вриједност.

2. РАЂАЊЕ ДРЖАВНО-ЦРКВЕНИХ ОДНОСА У СРБИЈИ И У ЦРНОЈ ГОРИ

2. 1. Србија – држава и рејораћа цркву

Социолошка истраживања доказују да институција СПЦ традиционално ужива највећи степен повјерења грађана како Србије, али и Црне Горе.¹⁰ Зашто је то тако, може да се говори са више аспеката и са више нивоа, али сви они свODE

⁸ М. Радуловић, *Обнова српској државно-црквеној њрава*, Фондација Конард Аденауер – Хришћански културни центар др Радован Биговић, Београд, 2014., 87-89.

⁹ *Ујорегу*: К. Офе, *Država i modernost*, Filip Višnjić, Beograd, 1999., 97-108, 121-127.

¹⁰ *Bug*: М. Благојевић, *Vitalnost religije u (de)sekularizovanom društvu*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2015., 195-207, 239-240. ух; Ј. Милошевић-Ђорђевић, „Параметар социјалног капитала: поверење грађана Србије у политичке институције“, *Српска њолишчка мисао* 4/2012, 197-212.

се на нарочиту природу и улогу коју је СПЦ одиграла у историји српског народа, која је препозната како у иностраној, тако и у домаћој литератури.¹¹ Будући да су и Србија и Црна Гора историјски настале као државе српског народа, не постоји сумња да је, са становишта нормативног плурализма, одржавање извјесне усклађености између државне нормативе и црквено-народних тековина представљао предуслов како настанка ових држава, тако и њихове касније легитимизације и стабилизације. Створити независне државе на територији Србије и Црне Горе није било могуће без ослањања на црквено предање и позвање, које је, у условима турске владавине, представљало нормативно језгро српског народа.

Истовјетност црквеног и политичког захтјева у Срба, учинила је да се, како Чедомиљ Митровић примјећује: „(и)сторија нашег црквеног живота од ослобођења развија (...) поступно и готово упоредо са политичким животом. Док је Србија била саставни део Турског царства дотле је и њена црква била потчињена Цариградској патријаршији. Чим се пак јавио зрачак политичке слободе одмах се отпочињао рад и на преуређењу цркве.“¹² Тако примјећујемо да већ током Првог српског устанка: „устаници ни једног момента нису заборавили своју цркву, него задобијајући постепено државну слободу увек су мислили како ће остварити и слободу народне цркве“.¹³ Први конкретни потези у том смјеру су учињени већ почетком устанка, када је постепено развијана изворно српска црквена инфраструктура и када су предузимани бројни кораци са циљем обновљања и побољшавања црквеног и културног живота Срба, нарочито кроз отварање одговарајућих свештеничких школа.¹⁴ Ипак, опште усмјерење укупног устаничког законодавства је било да се ограничи утицај ненародног београдског митрополита и да се он замјени народном, српским, митрополитом. Тако, „законодавство за време Првог српског устанка, уколико се тиче Цркве, кретало се у оквиру тежње да се Српска црква ослободи туђинске фанариотске власти и постане бар самоуправна.“¹⁵ О неминовности оваквог развоја говори чињеница да су се, у свом законодавном раду, устанички прваци надовезивали управо на нормативно језгро српског народа – немањихку традицију, о чему свједочи Матеја Ненадовић када признаје да је прве законе устаничке Србије, који су нешто касније постали основа и Карађорђевим законима, скројио по узору на Крмчију Св. Саве.¹⁶

Гушење Првог српског устанка и рушење његових тековина само је привремено одложило ерупцију народних стихија и даље испуњење свјетовних и црквених стремљења српског народа. Она су наставила да се испољавају већ почетком Другог српског устанка. Постепеним задобијањем политичке и правне аутономије

¹¹ „Не постоји разлог да се порекне прото-национали осјећај Србима од прије деветнаестог вијека. Не просто стога што су они, за разлику од оближњих католика и муслимана, били православни - јер их ово не би учинило различитим од Бугара, већ стога што је сјећање на њихово старо царство које су срушили Турци остало сачувано у пјесмама и јуначким причама, али и, што је вјероватно много битније, у дневним литургијама Српске цркве која је прогласила већину његових краљева за свеце“ Е. Hobsbawm, *Nations and nationalism since 1780*, Cambridge University Press, 1992., 75-76; уџор: Б. Ђурђевић, *Улога цркве у историји српског народа*, Свјетлост, Сарајево, 1964., 127.

¹² Ч. Митровић, *Први закон српски закон о државним власицима, Државна штампарија Краљевине Србије*, Београд, 1909., 6.

¹³ Б. Гардашевић, „Рад на црквеном законодавству и судству за вријеме Првог српског устанка“, *Избор црквено-правних радова* (ау. Б. Гардашевић), Богословски факултет СПЦ, Београд, 2002., 195-196

¹⁴ *Ibid.*, 196-201.

¹⁵ *Ibid.*, 205.

¹⁶ М. Ненадовић, *Мемоари*, Државна штампарија Краевине Србије, Београд, 1893, 106-107.

у Србији, наставља се и задобијање црквене самосталности и нормирање црквених питања уопште.¹⁷ ОDMA по добијању Хатишерифа 1830. године, књаз Милош започиње дипломатску активност која је резултирала признањем црквене аутономије Књажевине Србије 1831. године, којом, иако и даље потчињена Цариградској патришарији, црква у Србији стиче право избора (али не и рукополагања) београдског митрополита. Значај стечене аутономије видљив је по томе што она, недуго затим, првим српским уставом, Сретењским уставом од 1835, уздигнута на ниво уставне одредбе: „У православној восточној Србској цркви један је Митрополит Србски“ (чл. 92). Ова одредба дио је девете главе Сретењског устава, која је у цјелости била посвећена уређењу црквених питања, и то на двојак начин. Тако се у члану 94. одређивало да ће сви свештеници бити финансирани из народне касе, чиме се истичало да је држава, поред обнове цркве, намјеравала и да оствари старатељску улога у односу на њу. И поред тога се, чланом 96 Сретењског устава, поставља граница цркви и њеним свештеницима у односу на државу, увођењем ограничења којим је свештеницима забрањено да носе друга (прије свега политичка) звања до свештеничка.

Ове двије одредбе осликавају правац који ће да заузме свеукупно касније нормирање црквених питања у Србији – оно ће истовремено бити усмјерно ка изградњи и помагању цркве и њеној контроли. Сретењски устав, иако није садржао изричито одређење којим се православна вјера одредила као државна - кроз своје бројне одредбе је то имплицирао, па је тако српски књаз, као и његов супружник, морао бити православног вјероисповиједања; заклетве које он, као и евентуално намјесништво, морао да полаже – све су православне. Ова, за дате историјске прилике, релативна пренормираност црквено-државних питања правилно се оцјењује се као „непосредна последица чињенице да је православље доживљавано као део националног идентитета“¹⁸.

Иако Сретењски устав није био дуговијечан, жеља да се црквена питања у Књажевини Србији уреде поновљена је већ до године, Начертанијем о духовним властима од 1836, којим се системски и детаљније уредила организације цркве у Србији и то поново тако да је она стављена под државно старатељство и контролу.¹⁹ Неколико година касније донијети Турски устав од 1838, будући да је био, не израз истинске уставотворне воље Срба, већ октроисани устав, био је релативно шкрт у погледу нормирања цркве. Ипак, оно што је одредио, одредио је на начин који је продубио државно старатељство над црквом, прије свега кроз потчињавање црквених послова контроли органа управе.²⁰ Државно старатељство над црквом, иако плодотворно и историјски нужно, за вријеме владавине Милоша Обреновића било је такво да јој није оставило велику унутрашњу слободу. Због тога се у Србији, првенствено кроз дјеловање митрополита Петра, доста рано развио захтјев за постизањем црквене *независности* у односу на државну власт.

¹⁷ Д. Новаковић, „Устројеније духовних власти књажества серпскога из 1847. године - други закон о Православној цркви у Србији“, *Анали Правној факултету у Београду, Год. 57, бр. 1* (2009), 232-233.

¹⁸ Д. Симовић, И. Крстић-Мистрицеловић, „Државно-црквени односи и уставна традиција Србије“, у *Државно-црквено право кроз вјекове* (ур. В. Чоловић), Институт за упоредно право – Митрополија Црногорско-приморска, Београд – Будва, 2019, 193.

¹⁹ Ч. Митровић 1-9; Д. Новаковић, „Од Начертанија о духовним властима до Закона о црквама и верским заједницама“, *Српска теологија у XX веку - књ. 14* (пр. Богољуб Шијаковић), Београд 2013, 149-150; Д. Новаковић 2009, 234-237.

²⁰ Д. Симовић, И. Крстић-Мистрицеловић, 182-183.

Одласком Милоша Обреновића са те власти, отворио се простор за нормативно остварење тог захтјева. Тако се за вријеме Уставобранитеља, у оквиру свеукупне демократизације друштва, године 1847, донио нови закон – Устројеније духовне власти Књажевства Србског.²¹ Овај законик, по оцијени стручњака, представља акт којим се црква нормативно ослободила и одвојила од државне власти.²² Цркви је допуштено да свој унутрашњи живот у свему руководи по канонима православне вјере, на начин који је подразумијевао минимални утицај државе.

Овај закон представљао је највећу могућу мјеру испуњење захтјева за црквеном самосталношћу у датом историјском тренутку, и она је убудуће могла само да се сужава. Тако је већ 1862, у духу обреновићевске рестаурације, усвојен Закон о црквеним властима православне вјере који је представљао „драматично враћање унатраг у односу на постигнуту еманципацију Цркве“²³. Црква је у погледу избора и рада њених органа увелико стављена у зависност од државе, због чега је њена политичка независност нестала. Ову линију одређења односа цркве и државе није напустила ни каснија уставна и законска норматива. Она се потврђује одредбама Намјесничког устава од 1869. године, који, за разлику од претходног, турског, устава – ипак доноси и побољшање свеукупног положаја православне цркве, првенствено тиме што њену вјеруизричито одређује као „владајућу вјеру“ у Србији. Уз то, одредбе о нужности православног вјероисповједања владара које су турским уставом занемарене – сада се враћају у живот, допуњујући се и уставном забраном прозелитизма (дјеловања против православне вјере).²⁴ Ову матрицу ће да прате, уз незнатна одступања, и сви следећи уставни Књажевине и Краљевине Србије, због чега није непрецизно оцијенити је као израз типично српског становишта у погледу државно-црквеног нормирања. Ипак, тај положај ће задржати оно своје наличје – контролу. Оно ће се најјасније исказати у догађајима који су сљедовали стицању међународне државне независности Књажевине Србије. С једне стране, у том историјском тренутку се остварио највиши плод црквено-државне сарадње – црква у Србији је добила аутокефалију, с друге стране, услијед политичких сукоба између кнеза Милана и митрополита Михаила, усвајањем Закона о изменама и допунама закона о црквеним властима православне вере од 1882, досегала се и најнижа тачка тих односа – власти су успоставиле потпуну контролу над радом и избором црквених органа, укључујући и митрополита, и њу су потом искористили да смијене митрополита Михаила са свог пријестола.²⁵

Управо у овакво двојаком односу налазимо пуноћу нормативног третмана СПЦ у Србији деветнаестог вијека, у вези са којим се се правилно примјеђује да: „значај православне вере за српски национални идентитет за последицу је имао нарушавање аутономности цркве и мешање државе у црквена питања“ и да „таква природа државно-црквених односа била је на штету аутономије цркве“.²⁶ Ипак, неопходно је истаћи да је овакав однос, историјски посматрано, био неопходан и, у крајњој линији, плодотворан.

²¹ Bug: Д. Новаковић 2009.

²² *Ibid.*, 245-246.

²³ Д. Новаковић 2013, 153.

²⁴ Д. Симовић, И. Крстић-Мистрицеловић, 184-186.

²⁵ *Ibid.*, 190, Д. Новаковић 2013, 154-155; С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића II*, Просвета, Београд, 2005., 407-411.

²⁶ *Ibid.*, 193.

Ипак, упркос свим овим кретањима, свједочимо и томе да црква у Србији није била просто пасивни посматрач који је прихватао гушење његових слобода. Њени представници су, још с почетка деветнаестог вијека, имали проактивну улогу у погледу супротстављања државном продору у црквену слободу. Штавише, у Србији се готово истовремено са свијешћу о међузависности цркве и државе и њиховог циља јавила и свијест о нужној равнотежи која њихов однос мора да прати. Она би се, у оквирима савремених црквено-државних поимања, дала смјестити негдје између „кооперативне одвојености“ и „симфоније“. Ову свијест, коју бисмо могли одредити као изворну српску црквено-правну свијест, формулише још Матеја Ненадовић када примјећује да: „нема Цркве ни уредбе без мирске власти, а ни мирске без духовне; треба једна другу да поткрепљава, ако су раде да обе власти постојане буду“, али да „ако ли једна над другом неко преимућство тражи, то су обе код простог народа слабе, и или касно или скоро обе пропале“.²⁷ Да ова блажена равнотежа није била пука декламација, већ начело чијем остварењу су стварно тежили представници цркве, свједоче управо претходно наведени сукоби црквених великодостојника са државним властима, који су били мотивисани очувањем црквеног поретка и проширењем њене политичке слободе.

2. 2. Црна Гора – црква рађа државу

У Црној Гори сусријећемо сасвим другачије стање. За разлику од Србије, у којој су свјетовне и црквене власти биле суочене са потребом институционалног осамостаљивања од цариградских власти, у Црној Гори су црква и племенске власти уживале фактичку самосталност. Упркос погрешној претпоставци да је Црном Гором владало „теократско уређење“, утицај цетињског митрополита при конситутисању савремене црногорске државе био је од суштинског значаја. Он је у Црној Гори, вјековима прије конституисања правног поретка, представљао врховног арбитра и сабиратеља црногорских племена, захваљујући којем се одржавало политичко јединство ове области. Успоном династије Петровић Његош његов значај се постепено учврстило до те мјере да је постао темељне државности.²⁸ Пресудну улогу у том смислу је одиграо Свети Петар Цетињски, током чијег владиковања су, поред јачања духовног јединства црногорско-брдских племена, утемељене и основне институције касније црногорске државе.²⁹ У којој су тачно мјери државне институције изграђене уз непосредан позив на црквено-народно предање, свједочи текст Одлуке који су црногорски и брдски главари усвојили 20.6.1796. и појом је започето конституисање црногорске државе:

Њено доношење главари образлажу на следећи начин: „(...) разбирајући и мислећи на све оне несреће, које су се славеносрпскоме роду нашем од издаје и неслоге догодиле, сви једнокупно рекосмо и одлучисмо и темељито са заклетвом утврдисмо, цјелујући частни и животворјашћи Крст Христа Господа и Спаситеља нашега, и свет Јеванђеље, да хоћемо сви супроћ општега христјаснога

²⁷ М. Ненадовић, 1893, 31.

²⁸ Б. Ђурђев, 155-173.

²⁹ М. Стојановић, „О правном поретку Петра I Петровића Његоша“, *Вестник правне историје / Herald of Legal History 1 (2)*, 2021., 62-91.

непријатеља за православну вјеру и за свети закон и за нашу предрагу слободу и вољност нашу, и за љубезно отачество, за своје цркве и манастире и за жене и ђецу нашу војевати, и трудити се са свом снагом и кријепошћу, да би не допустили на себе и на последње наше тешки и жестоки јарам Агарјански, од којег смо се досадашњег времена, с преивисоком помоћи свесилонга Бога, по изгледу и примјеру блаженопочившијех родитељах и прадоридетљах нашијех, оружјем својијем бранили од времена разоренија нађег Српскога царства, и потом од доба посљедњег Приципа и Господара нашега Ивана Црнојевића. И како се праведно и истинито заклињемо, тако нам у свачему Бог помогао. Амин! Амин! Амин!“³⁰

Истоврсну религијску мотивацију и усмјереност налазимо и у неколико мјесеци касније донијетој Стези. Иако ни она не представља правно нормативни акт у строгом смислу те ријечи, њене норме откривају изразиту религијску усмјереност и осмишљеност. Она је донијета у име „пресвјатија јединосушчница и јединославнија приснопоклањаемија и нераздјелнија втријех ипостасјех животворјашчија Троици, отца и сина и св. духа“, њен нормативни дио почиње инвокацијом „Пресветога имена Господа Бога“, њени издајници се предају проклетству „како Јуде“ и „како издајник вјере и закона и хулитељ имена Божија и крвник свега нашега народа“ – а важење њених норми се утврђује: „цјелујући честни и животворјашчи крст и свјетое Евангелие“³¹. Први црногорски законик, Законик Петра Цетињског, донијет је управо с позивом Стегу и у складу са њеним духом.³² Он понавља њене религијске моменте, садржи симболичних 33 чланова, по узору на број година које је Христос провео на земљи, чије се важење запечаћује тако што: „учинисмо свиколици заклетву, цјелујући честни и животворјашчи крст и свјатоје Евангелије, при том и свјатија мошчи великомученика Пантелеимона“³³.

И Стега и Одлука, иако су првенствено политички акти, представљају својеврстан лијевак преко којег су се традиционална црквено-народна стремљења директно преточила у државно-правну нормативу, одређујући тако трајно њен будући карактер. Првенствено кроз Законик Св. Петра Цетињског, а потом и остало законодавство. Стога је, у случају Црне Горе, прецизно рећи, не да је државно-правни поредак грађен у сагласју са црквеним, *већ да је држава настала као глас Цркве*. Утолико већ уочавамо битну разлику у односу на Србију. У Србији, услјед објективних околности, црква није била у стању да се „излије“ у државу, већ је морала да чека успоставу свјетовних власти, па да затим уз њихову помоћ постепено осамостали и изгради – због чега је свеукупан процес народног ослобођења био предвођен државом. У Црној Гори је црквена хијерархија била слободна до те мјере да је заузела водећу позицију у процесу народног ослобођења и државотворности. Ипак, за разлику од Србије, гдје од почетка постојала релативно јасно изведена линија разграничења државне и црквене власти и њи-

³⁰ Б. Павићевић, Р. Распоповић, *Црногорски законици 1796-1916, том I*, Историјски институт Републике Црне Горе, Подгорица 1998, фн. 1, стр. 3-4

³¹ Петар I Петровић Његош, *Између молитве и клејве: сабрана дјела* (пр. В. Тодоровић и Н. Маројевић), Светигора, Цетиње 2015, 509-510.

³² *Ibid.*, 513-520.

³³ *Ibid.*, 520.

них припадности, у Црној Гори не проналазимо апсолутно ни на какво јасно разграничење ова два ентитета и њихових компетенција.

За читаво трајање владиковања Св. Петра Цетињског и Петра II Петровића Његоша не наилазимо ни на какве норме које су усмјерене на уређење црквених питања или њихово разграничење у односу на државу. Штавише, чак ни после укидања владичанства и осветовљења државне власти није било јасно гдје се завршава државна, а гдје почиње црквена. Треба имати на уму да је по укидању владичанства, владичански пријесто година седам остао упражњен, те да је књаз Данило фактички наставио да испољава непосредну контролу над црквеним питањима. Тако се суочавамо са парадоксалном ситуацијом да прве норме усмјерење ка уређењу црквених питања у Црној Гори нијесу биле потврда одвојености цркве и државе, већ, управо супротно – потврда њихове сједињености. Тако, књаз Данило, још прије доношења Даниловог законика, усвојио је бројне наредбе које су за предмет имале уређење питања као што су: обичаји сахрањивања, начин прослављања крсне славе, склапање вјеридби и бракова.³⁴ Он је чак отишао дотле да је установио општенародну обавезу поста и уредио правила свештеничке службе, свештеничку дисциплину и тарифе.³⁵ По укидању владичанства (1852), нови митрополит, Никарион, био је изабран тек 1858. Он није био из Црне Горе, и то није био производ случајности, већ зачетак принципа који је важио до самог краја петровићевске власти – да се за митрополита црногорског бирају само лица која су рођена ван Црне Горе. Због овога, „око црногорског митрополита није могао бити створен племенско-рођачки круг, који гаји политичке претензије“ које би угрозиле дом Петровића.³⁶ Због овога је и немогуће је говорити о било каквој самосталности цркве у Црној Гори у односу на државу – јер је она до краја остала потчињена црногорског књазу, у свему од финансија до питања рукополагања њених свештеника, па и избора самог митрополита.³⁷

Ова тенденција показује општу одредницу односа српских књажевина према цркви, која је и у Црној Гори, по успостављању свјетовне државе, подређена држави и њеним интересима (који су несумњиво, баш као и у Србији, били начелно усаглашени са црквеним). Ипак, оно што је разликовало црногорско од србијанског искуства јесте *нејојство* искуства нормативног дијалога између цркве и државе у Црној Гори. За разлику од Србије гдје свједочимо пренорминарост, у Црној Гори, за читаво трајање црногорске државности донијета су тек неколика, закона којима се уређује положај цркве, и то увјек једнострано, од стране државе и на начин који цркви не оставља посебне слободе. Први акти усмјерени ка уређењу црквених питања, тако, долазе доста касно. Закон о фонду за издржавање изнемоглих свештеника и ђакон Православне Цркве у Црној Гори и њихових удовица и дјеце донијет је 1901 и њиме се уређује се социјални положај свештеника. Први системски закони долазе нешто касније, па се тако два црквена устава, Устав Светог Синода у Крајевини Црној Гори и Устав Конзисторија, усвајају 1904.³⁸ Упркос чињеници

³⁴ Živko Andrijašević, *Dinastija Petrović-Njegoš*, Narodna knjiga – Miba Books, Podgorica – Beograd 2016, 365.

³⁵ *Ibid.*, 370-371.

³⁶ *Ibid.*, 370.

³⁷ *Ibid.*, 452.

³⁸ А. Стамаговић, *Историја Миштрополије Црногорско-приморске до 1918. године*, Светигора, Цетиње 2014, 273-275.

да је овим уставима исцрпно уређено унутрашње функционисање Православне цркве у Црној Гори, њима ни у чему није оспорена њена потчињеност црногорском књазу. Каснији, државни, Устав Црне Горе од 1905, ту је потчињеност даље потврдио. Преузимајући одредбе из уставне традиције Србије, прије свега устава од 1903,³⁹ он усваја забрану прозелитизма, владалачке заклетве, нужност православног вјероисповједања владара, намјесника итд. Он такође потврђује српској цркви статус државне цркве (који је она стекла још Даниловим закоником).

Ипак, и поред начелне ненормираности црквено-државних односа, јасно се открива да је српско православно предање прожимало и одређивало укупност, како друштвеног тако и правног живота Црне Горе. То видимо кроз јавна овлашћења која је црква у њој вршила, али и кроз постојаности религијских елемената у државним установама.⁴⁰ О томе да се црква до самога краја доживљавала не само као извор легитимитета власт, већ и као историјски државотворац, свједоче догађаји уочи Подгоричке скупштине од 1918. Уочи самог почетка рада ове скупштине, посланици су се сабрали „у варошку цркву на позив Св. Духа“, а тек су потом приступили раду.⁴¹ У том смислу ми свједочимо континуитету саморазумјевања функције државе и њеног извора, почевши од Одлуке од 1796, на основу које је Црна Гора постепено конституисана као држава, па све до Одлуке Подгоричке скупштине од 1918, на основу које је она укинута као самостална држава. Политички предводници Црне Горе су у оба случаја поступали са позиције испуњења завјетне мисли цркве, коју су сматрали супериорним нормативним захтјевом у односу на било коју државну регулативу.

3. ПРВА ЈУГОСЛАВИЈА – УДАЉАВАЊЕ ДРЖАВЕ ОД ЦРКВЕ

Стварањем јединствене Југословенске државе, територије Србије и Црне Горе нашле су се под оквиром јединственог, али фрагментисаног, правног поретка. У оквиру тог поретка, уједињена Српска православна црква је изгубила статус државне цркве, замјењујући га статусом такозване „традиционалне вјерске заједнице“. Ипак, са нормативног аспекта, она је и даље, иако у мањој мјери, била усклађена са важећим правним поретком и од њега подржана, прије тиме што је задржала своја јавна овлашћења.⁴² У том смислу можемо да тврдимо да, иако правни поредак Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца није начелно конципиран на начин који се директно ослањао на српско православно предање и СПЦ – он свакако јесте остао отворен за исте. Одређен степен контроле се, упркос удаљивању државе од цркве, ипак задржао, прије свега у томе што је краљ посједовао надлежност да указом потврди избор српског патријарха.⁴³

³⁹ М. Шуковић, *Судије и есеји из историје Црне Горе*, Правни факултет, Подгорица 2003., 99-100.

⁴⁰ Коментаришући Школски законик од 1870. године, Стаматовић примјећује: „у трећем одјелуку Законика, који се директно тиче дужности и права учитеља, у члану четвртном, предвиђено је да школска година почиње „призивањем св. духа“, а завршава се са „благодарењем“. Школа је по овом Законику сватана као изузетноозбиљна институција, изједначена практично са Црквом, што се видипо члану деветнаестом. Ту је предвиђено да свако ко долази у школу, ваља да се понаша пристожно, као да улази у цркву“, А. Стаматовић, 471.

⁴¹ Ј. Бојовић, *Подгоричка скупштина 1918: документи*, Дејче Новине, Горњи Милановац, 1989, 16.

⁴² Д. Новаковић 2013, 156.

⁴³ *Ibid.*, 157, 162.

Историјски токови су показали да друштвене прилике још увјек нијесу допуштале да се државна правна политика у потпуности оглуши о нормативне захтјеве СПЦ. Набољи показатељ тога јесте тзв. конкордатска криза. Најављено потврђивање конкордата је било у тој мјери непопуларно међу вјерницима СПЦ, да су њени главари на чело са патријархом јасно саопштили да: „Ако неки државни закон крњи божански закон Цркве, такав закон не може бити израз правне, народне и државне воље, него је само последица заблуде и грешака носиоца власти. (...) Због тога представници Српске православне цркве изјављују, да ако пројекат Конкордата, овакав какав је, постане закон, они га не могу и неће признати, него ће у таквом случају бити приморани својом светом заклетвом (...) да се у заједници са својим свештеницима и паством боре свим расположивим средствима против примене таквог закона у нашој отаџбини“.⁴⁴ Слична ситуација у којој је државна политика напустила „минимум сагласности“ са тековинама СПЦ довела је и до друге кризне ситуације у друштву – Мартовски пуч.⁴⁵ Ови догађаји служе нам као примјер неодговорне правнополитичке праксе са изразито дестабилизујућим друштвеним дејством.

4. ДРУГА ЈУГОСЛАВИЈА – ОДВАЈАЊЕ ЦРКВЕ ОД ДРЖАВЕ

Комунистичка револуција донијела је потпуни дисконтинуитет како у правном, тако и у општедруштвеном нормирању. Синтагма којом се најбоље може описати период комунистичке владавине, у дијелу државно-црквене нормативе, јесте „одвајање цркве од државе“. Прије комунистичке револуције, утицај СПЦ на друштвене прилике, као што смо видјели, био је изузетан. Због овога је њено одвајање од државе и народа, будући да је било коријенито, морало да буде пропраћено сразмјерно великом силом. Та сила се најприје манифестовала кроз материјално уништавање цркве и њених свештеника(чије су размјере биле нарочито тешке у Црној Гори) али и кроз успостављање одговарајуће идеолошко-правне нормативе, сходно којој су не само затворена сва законске могућности утицају цркве на државне и друштвене прилике, већ је и установљена својеврсна „конкурентска псеудорелигија“ усмјерена ка искоријењавању утицаја цркве на општедруштвене токове.⁴⁶ За потребе овог рада ми нећемо подробније анализирати специфичност социјалистичког законодавства, већ ћемо се задовољити истицањем нормативног дисконтинуитета који је, услијед њега, настао и начина на који је он, каснијим законодавством (не)превазиђен.

5. ЗАКЉУЧАК

Сумирајући традицију односа државно-правног поретка у Србији и Црној Гори до успоставе Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца, као општу карактеристику можемо да истакнемо начелну усаглашеност државних и црквених тековина.

⁴⁴ М. Мишовић, *Srpska crkva i konkordatska kriza*, Sloboda, Beograd, 1983., 45,

⁴⁵ М. Ковић, „Косовски завет и национални идентитет Срба“, *Уметничко наслеђе српског народ а на Косову и Мейхоџи*(ур. Д. Војводић, М. Марковић), Београд 2019., 136.

⁴⁶ М. Радуловић, 81-85.

Ослањајући се на друштвену силу цркве, државотворци су градили и легитимисали своје државе како у Србији, тако и у Црној Гори. Притом, у Србији, за разлику од Црне Горе, примјећујемо развијенију традицију, како *нормирања* односа између цркве и државе, тако и њиховог дијалога уопште. С друге стране, у Црној Гори свједочимо да „владичански рефлекс“ није напустио ни њене свјетовне владаре, Данила и Николу Петровића, те су током њихове владавине, једнако као и за вријеме Св. Петра Цетињског и Петра II Петровић Његоша, држава и црква остале нераздвојене, на начин да је уређење црквених питања било под пуном влашћу државе.

Ако као репер узмемо, с једне стране, тренутно важећи Закон о црквама и вјерским заједницама у Републици Србији од 2006, а са друге стране, његов пандан у Црној Гори, Закон о слободи вјероисповјести или увјерења и правном положају вјерских заједница од 2021, открићемо да је овај први усклађенији са традицијом правног нормирања црквених односа у Србији, али и код Срба уопште. У том смислу, Закон о црквама и вјерским заједницама, признаје вјековни континуитет СПЦ (чл. 11, ст. 1), али и њену „изузетну историјски, државотворну и цивилизацијску улогу у обликовању, очувању и развијању идентитета српског народа“ (чл. 11, ст. 2). Иако ове одредба нису добиле свој одговарајући оквир у Митровданском уставу од 2006, који је прокламовао начело одвојености цркве и државе, уставним нормирањем да је „Република Србија држава *Срба* (истакао – М.С.) и свих који у њој живе“, остављен је својеврсни „системски портал“ кроз који је омогућена сарадња Републике Србије са СПЦ у свим оним питањима која су од општенародног значаја. Ова отвореност сарадњи између СПЦ и државе потврђена је одлуком Уставног суда Републике Србијеу поступку оцјене уставности предметног закона којом је одређено да се уставно начело секуларности не треба тумачити на начин који би подразумевао радикалну одвојеност цркве и државе, већ тако да оно (а то се види и кроз каснију судску праксу) подразумева њихову кооперативну одвојеност.⁴⁷ Притоме, потребно је истаћи да важећи Закон о црквама и вјерским заједницама отклања и недостатке његових претходника који су се састојали у пружању недовољне слободе цркви и дозвољавању непримјерног мијешања државе у њена унутрашња питања, остављајући јој пуну унутрашњу аутономију. Стога можемо да закључимо да законодавац није просто слијепо ишао к томе да поништи тековине социјалистичког нормирања и обнови дух монархистичког законодавства, већ да је, свјестан друштвене реалности, али уз одређену мјеру визионарства, нашао праву мјеру између урођене међузависности српске цркве и државе и нужности њиховог раздвајања, тако да „ниједна над другом неко преимућство не тражи“. Одмјереност овог рјешења и његовог друштвеног утицаја постаје нарочито очигледна онда кад се упореди са начином на који је питање статуса Српске православне цркве и њеног наслеђа ријешено у Црној Гори.

Црна Гора је, с обзиром на искуство историјске присности државе и цркве, имала утолико више разлога да правно препозна значај СПЦ и да га искористи приликом афирмисања свеукупног правног поретка који се, нарочито после њеног осамостаљења, изградио. Ипак, и поред чињенице да су односи између

⁴⁷ Д. Симовић, И. Кретић-Мистрицеловић, 179; уџор: В. Марковић, „Појам секуларности – историјски, правни и аксиолошко-етимолошки аспекти“, *Беословље* 79/2, 2020., 120-123.

цркве и државе у Црној Гори традиционално били непосреднији неголи у Србији, законодавац је пропустио прилику да створи нормативан оквир који би омогућио нормативно и фактично испољење урођеног сагласја између државе и цркве. Устав Црне Горе доста неодређено садржи одредбу да су „вјерске заједнице одвојена од државе“ (чл. 14, ст. 1), док ниједан законски акт, ни судска пракса, не пружа повода томе да се ова одвојеност протумачи као кооперативна. Тако (чак и данас!), у укупном правном поретку Црне Горе, не постоји ниједна норма која би истакла значај СПЦ обнављајући дух петровићевског законодавства. Уставом од 2007, за разлику од Устава од 1992, се чак одступа и од признања постојања јединствене православне цркве у Црној Гори. Ипак, законодавац није стао на томе, већ је, умјесто да отвори вратња сарадњи СПЦ и државе, он одлучио да јој се супротстави.⁴⁸ Врхунац тог покрета представља тренутак када је Скупштина Црне Горе 26.12.2019. године усваја неславни „Закон о слободи вјероисповјести“ који је декларитивно покушао (барем у имовинскоправном аспекту) да поништи посљедице не само комунистичког дисконтинитета већ и укупног периода губитка црногорске државности. Иако је овај захтјев *формално* био конципиран као повраћај на пређашње, петровићевско, стање, он по свом духу и ширем друштвеном контексту, није представљао ништа друго до *ипродубљење* јаза између државе и цркве и негацију петровићевског духа. Умјесто да искористи урођену лојалност цркви и држави, законодавац је њих у очима највећег дијела грађана учинио међусобно искључивим, изазивајући реакцију која је дубоко уздрмала свеукупну стабилност правног поретка и дуготрајно оштетила његов легитимитет.

Најбољи примјер тога у којој мјери је савремено законодавство Црне Горе одступило од његовог историјског изворишта, свједочи чињеница да је тзв. Тројичинданска заклетва која представља неформални нормативни акт који је по својим одредбама представљао изричито супротстављење званичном законодавству Црне Горе, по свом духу изражавају сличнија Одлуци из 1796. неголи било који позитивноправни ове државе.⁴⁹ То свједочи да су друштвене стихије привржености СПЦ, иако виталне, остављене без одговарајућег нормативног портала кроз који би се дале улили у укупну правну нормативу Црне Горе – што само по себи, поред стварне штете, представља и велику изгубљену добит по његову афирмацију и свеукупну легитимизацију.

Поучени црногорским искуством, можемо да закључимо да је Закон о црквама и вјерским заједницама у Републици Србији од 2006. имао свеукупно позитивну историјски и друштвени утицај и да стога, са становишта нормативне политике, представља узорно дјело чије се последице могу оцијенити као благотворне не

⁴⁸ О историји сукоба, *вид:* В. Цомић, „Уставно-правни положај Митрополије црногорско-приморске и епархија српске православне цркве у Црној Гори – идеолошко насиље над правом“, у *Уставно-правни положај српског народа у Црној Гори (зборник радова са научној скупи)*, Српски национални савјет, Подгорица, 2013., 72-93. В. Цомић, „Цркве и верске заједнице и нацрт устава Црне Горе“, Уставни геноцид над Србима (зборник радова са научног скупа), Српско народно вијеће, Подгорица, 2006., 109-119.

⁴⁹ „(...)Данас се пред Саборним Храмом Христовог Васкрсења завјетујемо и заклињемо да ћемо чувати, обнављати и бранити своје Светиње, ћивоте наших Светитеља, цркве, манастире, гробља и гробове наших предака! Тако нам Бог Љубави, Свети Петар Цетињски и Свети Василије Острошки помогли!“ <https://mitropolija.com/2020/06/15/poruka-trojicindanskog-sabora-u-podgorici-zaklinjemo-se-da-cemo-braniti-svoje-svetinj/>

само на пољу обновљања државно-црквених односа и очувања српских народних тековина, већ и у погледу летимизације и стабилизације свеукупног правног поретка Републике Србије.

MatijaStojanović
PhD Student,
Faculty of Law, University of Belgrade
mato.sto1@gmail.com

THE POSITION OF THE SERBIAN ORTHODOX CHURCH WITHIN THE LEGAL ORDERS OF SERBIA AND MONTENEGRO – COMPARATIVE HISTORICAL ANALYSIS

Summary

The subject of this paper is to acquaint the reader with the historical position of the Serbian Orthodox Church in the legal orders and political life of two countries - Serbia and Montenegro. Looking at the differences and similarities of historical solutions regarding the position of the Serbian Orthodox Church in these two countries in their pre-Yugoslav and pre-socialist period - the author will try to lay the groundwork for a critical analysis of positive legislation in these countries, examining the degree of its deviation from that which can be identified as the traditional, pre-revolutionary, position of the Serbian Orthodox Church in these two countries. By comparing the valid positive solutions regarding the general position of churches and religious communities, and specifically the position of the Serbian Orthodox Church, the author will try to find out to what extent they represent a “continuation of the revolutionary discontinuity” and to what extent “a return to the previous, prerevolutionary state” and to examining in particular whether there is a difference between the position expressed by the positive legislation in the Republic of Serbia and Montenegro, and especially the wider societal impact of their legislative politics.

Keywords: normative pluralism, Serbia, Montenegro, Serbian Orthodox Church, continuity, churchlaw

Ива Тошић*
 Јована Мисаиловић**

ПРАВА ИЗ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА СВЕШТЕНИХ И ВЕРСКИХ ЛИЦА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Сажетак

Реулисанање права из социјалног осигурања свештеника и верских лица у великој мери зависи од односа државе и цркве.

Како је у Републици Србији одређење за световну државу појединачно на ранјој уставној начела, сиварају се полемике у поједу финансирања права из социјалног осигурања из државног буџета верских и свештениких лица. Наиме, постоји мишљење да је финансирање права из социјалног осигурања свештеника и верских лица из државног буџета сувишно одредбама Устава, уз образложење да улога државе није да финансира верске слободе, него да гарантује слободу вероисповести и неисповедања.

Аутори ће се бавити изазовима у поједу реулисања права из социјалног осигурања поменутих лица а имајући у виду пре свега законодавни оквир домаћеј правној системи као и став Уставног суда Републике Србије у поједу оправданости финансирања права из социјалног осигурања верских и свештениких лица из средстава буџета.

Кључне речи: социјално осигурање, световна држава, свештеник, верско лице, Устав Републике Србије.

1. УВОД

Пре него што се упустимо у разматрање питања регулисања права из социјалног осигурања свештениких и верских лица, неопходно је указати на однос који постоји између цркве и државе у Републици Србији, с обзиром да од њега значајно зависи правни положај ових лица.¹ Будући да је део јавне сфере, религија се неминовно сусреће са државом и њеним правним поретком. У том смислу, треба истаћи да је историја великог броја правних институција прожета утицајем религије, или представља покушај њеног истискивања из државе и правног поретка.²

* Истраживач сарадник у Институту за упоредно право у Београду.

** Истраживач сарадник у Институту за упоредно право у Београду.

¹ Важно је истаћи да односи између верских заједница и државе могу поделити на однос преплитања и однос раставе. У оквиру ових начелних одређења јављају се различити системи односа који варирају од умерених ка екстремним. Иако у неким земљама верске заједнице задржавају потпуну аутономију, оне ипак остају део јавног живота. Више о односу верских заједница и државе вид.: G.Robbers, „Church autonomy in the European court of human rights— recent developments in Germany“, *Journal of Law and Religion*, 2010, 282.

² В. Ђурић, „Уставноправни модели односа између државе и црква и верских заједница у Европи“, *Годишњак факултета правних наука*, Бања Лука 2011, 140.

Модели односа између државе и цркве и верских заједница могу бити изражено широко одређени³ што за последицу има и различите моделе односа између ових субјеката, те се они могу груписати на следећи начин: државе које карактерише релативно стриктна одвојеност државе и цркве и верских заједница уз одређени вид везе и подршке;⁴ државе које познају државне цркве и доминантне религије⁵ и трећи модел у којем су црква и држава потпуно независне, али се поред тога признаје да оне у исто време обављају мноштво заједничких задатака.⁶

У великом броју земаља широм света истиче се као неопходно постојање секуларизма, који подразумева право цркве на самостално организовање и аутономију.⁷ Међутим, и поред тога степен одвојености између државе и цркве разликује се међу земљама те се може закључити да је у секуларним државама 21. века црква одвојена од државе, али не и од друштва.⁸ Модерна друштва данас признају да црква има посебну активну и незамењиву историјску и социјалну улогу у стварању постојећих и новоцивизацијских друштвених процеса.⁹

Модел који постоје у демократским и правним државама могу се поделити на три категорије: строга одвојеност, неутралност и мешовити модел. Према моделу строгог раздвајања, држава и црква треба да буду максимално удаљене једна од

³ Више в. М. Broglio, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell' Unione Europea*, Bologna 1997., 115-116.

⁴ Под овим моделом религија и политика се виде као јасно одвојене области људског рада које треба држати одвојено један од другог. Религија се посматра као лична, приватна ствар, која треба да буде препуштена области личног избора. Када су религија и политика помешане - или држава диктира верска уверења или религија користи државу да унапреди свој циљ, а самим тим и религија и политика пате. Верске заједнице задржавају потпуну аутономију, оне ипак остају део јавног живота. И. Тошић, „Однос државе и цркве у погледу пензијског, инвалидског и здравственог осигурања свештеника и верских лица“, *Државно-црквено право кроз векове*, Институт за упоредно право/Митрополија Црногорско-приморска (В. Чоловић, В. Џомић, В. Ђурић, М. Станић ур.), Београд-Будва 2019, 756.

⁵ Други модел стоји на супротном крају од модела строгог раздвајања. Под овим моделом држава и црква формирају „партнерство“ у напређивању циљева религије и државе. Црква и држава се виде као два стуба на којима једно стабилано и просперитетно друштво почива. Држава омогућује цркви препознатљивост, а често и финансијску подршку; црква обезбеђује држави ауру легитимности и традиције, признања и осећаја националног јединства. Више о државним црквама в. Д. Симовић, „Европски уставни модели државе и цркве“, *Религија. Политишка. Право.*, Институт за упоредно право/Православна митрополија Црногорско-приморска, „Светигора“, Центар за проучавање религије и верску толеранцију, Београд/Будва 2015, 702-707.

⁶ Под овим моделом сматра се да се друштво састоји од великог броја конкурентских сфера и области друштвених активности, које се међутим међусобно допуњују. Међу њима укључено је образовање, бизнис, уметност и породица, али и религија и влада. Ове сфере имају различите активности и одговорности, а уживају аутономију у својим напорима да их испуне. Али кључно је напоменути да плуралистички модел религију види не као засебну сферу са ограниченим значајем за друге сфере као што је то код модела строгог раздвајања, већ као сферу која има утицај на читав живот. G.R. Robbers, *State and Church in the European Union*, in G. Robbers (ed.), *State and Church in the European Union*, 2005, 578. В. више: С. V. Monsma, J. C. Soper, *Church and State in Five Democracies - The challenge of Pluralism*, Rowman&LittlefieldPublishers, Maryland 2008., 10-11; В. Петров, В. Микић, „Начело лаичитета у савременој уставности“, *Религија. Политишка. Право.*, Институт за упоредно право/Православна митрополија Црногорско-приморска, „Светигора“, Центар за проучавање религије и верску толеранцију, Београд/Будва 2015, 618 и даље.

⁷ Ј. Рајић Палић, „Слобода вероисповести и аутономија цркве у радним односима световних лица“, у: *Државно-црквено право кроз векове*, Институт за упоредно право/Митрополија Црногорско-приморска (В. Чоловић, В. Џомић, В. Ђурић, М. Станић ур.), Београд-Будва 2019, 742.

⁸ Ј. Мисаиловић, „Верска настава и радноправни статус вероучитеља у Републици Србији“, у: *Државно-црквено право кроз векове*, Институт за упоредно право/Митрополија Црногорско-приморска (В. Чоловић, В. Џомић, В. Ђурић, М. Станић ур.), Београд-Будва 2019, 767.

⁹ М. Радуловић, *Обнова српског државно-црквеног права*, Хришћански културни центар/Фондација Конрад Аденаур, Београд 2009., 121.

друге. У складу са моделом неутралности, држава треба да буде неутрална према верским институцијама и да не даје никакву предност било којој од њих. Мешовити модел сматра да религија има важну улогу у јавном животу и делимично подстиче развој верских институција, али у оквирима овог модела, учешће/подршка или дискриминација верских организација од стране државе су такође искључени.¹⁰

Постојање различитих облика секуларизма узроковано је различитим историјским позадинама као и његовим делимично двосмисленим садржајем који може да се тумачи на различите начине.¹¹ Управо у овом односу између државе и цркве који поред одвојености омогућава и одређена прожимања треба тражити одговор у погледу регулисања социјалних осигурања свештеника и верских лица.

Када је реч о Републици Србији - Устав Републике Србије из 2006. године јасно прописује да је Република Србија световна држава и да су цркве и верске заједнице одвојене од државе. На овај начин је опредељење за световну државу уздигнуто на ранг уставног начела.¹² Поред тога, важно је истаћи и да је раздвајање цркве и државе на овај начин у интересу како заштите верске слободе, тако и државне аутономије.¹³ На основу текста Устава закључује се да је гарантована јасна одвојеност државе и цркве. Међутим, у домаћој теорији поставља се питање оправданости оваквог закључка имајући у виду могућност државе да финансијски помаже цркве и верске заједнице, што текстом Устава није изричито забрањено. Управо једна од сфера у којој се преклапају ингеренције државе и цркве јесте регулисање права из социјалног осигурања свештеника и верских лица. Наиме, средства за уплату доприноса за обавезно пензијско и инвалидско и здравствено осигурање претходно наведених лица обезбеђују се у буџету Републике Србије до висине најниже месечне основице доприноса прописане чланом 38 Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање. Стога, поставља се питање да ли могућност финансирања права из социјалног осигурања свештеника и верских лица из буџета Републике Србије представља повреду начела забране дискриминације из чл. 21 Устава у односу на све друге приватне (образовне, културне итд.) институције, с једне стране, те у односу на грађане атеисте, с друге стране.¹⁴

2. НОРМАТИВНИ ОКВИР УРЕЂЕЊА ПРАВА ИЗ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА СВЕШТЕНИХ И ВЕРСКИХ ЛИЦА

Закон о црквама и верским заједницама предвиђа да у циљу унапређења верске слободе и сарадње са црквама и верским заједницама, у обостраном интересу, држава може да материјално помаже цркве и верске заједнице.¹⁵ Такође,

¹⁰ Mariam Belgadze, „Secularism-frameworkoftherelationbetweenstateandchurch“, 2016, 96, <https://clr.iliauni.edu.ge/wp-content/uploads/2020/05/Mariam-Begadze-pp.95-113.pdf>, 09.11.2021.

¹¹ Keny Greenawalt, „Secularism, religion, and liberal democracy in the United States“, *Cardozo Law Review*, 2008-2009, 2383.

¹² Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* бр. 98/2006, чл. 11.

¹³ R. Audi, *Democratic Authority and The Separation of Church and State*, Oxford University Press, 2011, 39.

¹⁴ Уредба о уплати доприноса за пензијско и инвалидско и здравствено осигурање за свештенике и верске службенике (у даљем тексту: Уредба), *Службени гласник РС*, бр. 46/2012.

¹⁵ Преднацрт Закона о црквама и верским заједницама из 2004. године није решавао питање статуса запослених у верским заједницама као ни њихова права из социјалног осигурања. Одговорност за плаћење доприноса је

закон уређује да се средства за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање свештеника односно верских службеника, могу обезбедити у буџету Републике Србије. Поред наведеног облика материјалне помоћи, Закон о црквама и верским заједницама (ЗЦВЗ) допушта и увођење пореских олакшица за цркве и верске заједнице, односно њихове донаторе.

Произлази да ЗЦВЗ познаје облике органског прожимања између државе и црква и верских заједница, што је у супротности са начелом строге одвојености за које се опредељује Устав од 2006. године. Наиме, Устав изричито не забрањује држави да материјално помаже цркве и верске заједнице, али се може закључити да се Уставом од 2006. године желео направити отклон у том погледу у односу на решења Устава од 1990. године и ЗЦВЗ донетим под тим уставом.¹⁶ Из тих разлога, постоје ставови да буџетско финансирање осигурања свештеника нарушава начело световности државе, те на тај начин, индиректно, повређује и једнакост грађана, јер подразумева признавање одређених финансијских привилегија једној категорији становништва (свештеницима и верским службеницима) у односу на друге субјекте (приватне институције и грађане атеисте), за које се не може наћи објективно и разумно оправдање у важећем Уставу Србије.¹⁷

Основица доприноса за свештенике и верске службенике је један од износа на који осигураника определи црква, односно верска заједница, у зависности од: дужности на коју је осигураник распоређен, школске спреме, година радног стажа и других критеријума садржаних у унутрашњем законодавству цркве, односно верске заједнице. Наведени износ регулисан је Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање и то: 1) најнижа месечна основица доприноса у износу од 35% просечне месечне зараде у Републици исплаћене, односно зараде остварене у периоду за претходних 12 месеци почев од месеца септембра у години која претходи години за коју се утврђују и плаћају доприноси, према објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике помножена коефицијентом у распону од 1 до 5. Износ најниже месечне основице сваке године објављује министар надлежан за послове финансија, а исти служи за обрачун и плаћање доприноса почев од првог јануара године за коју се доприноси утврђују и плаћају; 2) просечна месечна зарада у Републици исплаћена по запосленом у претходној години помножена коефицијентом у распону од 1 до 5.¹⁸ Основицу доприноса црква, односно верска заједница опредељује у сарадњи са надлежном организацијом за обавезно социјално осигурање, која податке о томе за сваког осигураника доставља надлежној организационој јединици Пореске управе, у року од 15 дана од дана стицања својства осигураника, која потом

била остављена црквама и верским заједницама осим када су у питању школски вероучитељи. Преднацрт је обавезивао државу да плати здравствено, пензијско и инвалидско осигурање једном броју свештеника свих рангова, примерено броју верника из сваке цркве и верске заједнице, као и монасима и монахињама. А. Илић, „Однос религије и друштва у данашњој Србији“, *Религија и Толеранција*, 3/2005, 60.

¹⁶ И. Тошић, 755.

¹⁷ Т. Маринковић, „Прилог за јавну расправу о уставности Закона о црквама и верским заједницама“, *Анали правној факултету у Београду*, 1/2011, 380.

¹⁸ Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање - ЗДОСО, *Службени гласник РС*, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 47/13, 108/13, 57/14, 68/14 - др. закон, 112/15, 113/17, 95/18, 86/19, 153/20, 44/21, чл. 26 у вези са чл. 38.

решењем утврђује обавезу.¹⁹ Основица опредељена за одређеног осигураника не може се мењати у току текуће године, а може се изменити за наредну годину, под условом да подаци о измењеној основици доприноса буду достављени надлежној организационој јединици Пореске управе до 15. фебруара године за коју се утврђује обавеза.²⁰

На овај начин тренутна законодавна решења унапређују правни статус свештеника, односно верских службеника на тај начин што им омогућују остваривање права из социјалног осигурања, а ради унапређивања верске слободе, у сагласности са црквама и верским заједницама, средства за остваривање ових права могу се обезбедити у буџету Републике Србије, у складу са законом.

3. УРЕДБА О УПЛАТИ ДОПРИНОСА ЗА ПЕНЗИЈСКО, ИНВАЛИДСКО И ЗДРАВСТВЕНО ОСИГУРАЊЕ ЗА СВЕШТЕНИКЕ И ВЕРСКЕ СЛУЖБЕНИКЕ

Уредба о уплати доприноса за пензијско, инвалидско и здравствено осигурање за свештенике и верске службенике (у даљем тексту: Уредба) регулише детаљно питање остваривања поменутих права. У складу са текстом Уредбе, средства за уплату доприноса за обавезно пензијско, инвалидско и здравствено осигурање обезбеђују се у буџету Републике Србије до висине најниже месечне основице доприноса прописане чланом 38 Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање како смо претходно истакли. Међутим, разлику доприноса између најниже месечне основице доприноса и опредељене основице доприноса уплаћује осигураник, односно црква или верска заједница, у складу са законом.²¹

Влада утврђује износе средстава за остваривање социјалних права свештеника односно верских службеника, равноправно и сразмерно броју верника појединих цркава и верских заједница, према последњем попису становништва у Републици Србији, при чему се на цркве и верске заједнице са малим бројем верника може применити начело позитивне дискриминације.²²

Орган надлежан за послове вера преноси средства на прописане уплатне рачуне доприноса за пензијско и инвалидско и здравствено осигурање за лица најкасније до 15. у месецу за претходни месец.²³ Надлежна организација за обавезно социјално осигурање доставља податке о осигураницима и променама у осигурању за свештенике и верска лица Пореској управи, у роковима прописаним Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање. Основицу доприноса за сваког осигураника црква, односно верска заједница опредељује у сарадњи са надлежном организацијом за обавезно социјално осигурање која податке о томе доставља Пореској управи која потом доноси решења о задужењу, на основицу доприноса коју определи црква, односно верска заједница у сарадњи са надлежном организацијом

¹⁹ ЗДОСО, чл. 59.

²⁰ ЗДОСО, чл. 26. ст. 3-4.

²¹ Уредба, чл. 2.

²² Закон о црквама и верским заједницама, *Службени гласник РС*, бр. 36/2006, чл. 29.

²³ Уредба, чл. 4.

за обавезно социјално осигурање. Основица се одређује за одређеног осигураника и не може се мењати у току текуће године.²⁴

По извршеној уплати Пореска управа, евидентира уплаћене доприносе о сваком осигуранику о чему доставља податке надлежној организацији за обавезно социјално осигурање. Пореска управа, најкасније до 5. у месецу доставља податке о свештеницима и верским службеницима, о јединици локалне самоуправе на којој се врши задужење за одређеног осигураника, обележјима за идентификацију обвезника, најнижој месечној основици осигурања и обрачунатом износу доприноса за обавезно социјално осигурање на ту основицу, органу надлежном за послове вера.²⁵

Наведени текст Уредбе изазвао је полемике у погледу њене оправданости. Наиме, пре свега постоје мишљења према којима се оправданост уплате доприноса из обавезног социјалног осигурања свештеницима и верским лицима из средстава буџета Републике Србије може довести у питање. Са друге стране њена оправданост је спорна и због чињенице да се доприноси за свештенике и верска лица уплаћују из буџетских средстава државе и након одласка ових лица у пензију. Разлог за то, јесте проблем висине пензије коју свештена и верска лица остварују (20.000 динара) као последица минималних доприноса који су им исплаћени за период до одласка у пензију.²⁶ Оправданост подршке коју држава чини није у потпуности обесправљена уколико узмемо у обзир податке према којима се велики број свештених и верских лица одлучује за наставак радног ангажовања и након што су испуњени услови за одлазак у пензију који се примењују у погледу других грађана. Овај став правдан је управо потребом да се избегне фаворизовање свештених и верских лица у односу на остале грађане те је у том циљу поднета и иницијатива за измену Уредбе 2019 године. Међутим, до измена Уредбе још увек није дошло иако се Министарство за рад сложило са могућношћу измена који би ишли у правцу да се претсане са уплатом доприноса након стицања услова за старосну пензију.

Додатну проблематику представља одредба која предвиђа да разлику између минималне и изабране месечне основице уплаћује осигураник, односно црква или верска заједница, што оставља простора сумњи да ли се ови доприноси заиста уплаћују, с обзиром на податак да свештеници неретко остварују право на пензију у минималном износу од 20.000,00 динара. Уколико би закон јасно дефинисао обавезу уплаћивања разлике између минималне и изабране месечне основице од стране цркве односно верске заједнице, то би унапредило положај ових лица, те неки од њих не би имали потребу да наставе са радом након стицања услова за старосну пензију. На овај начин би се, уколико до измена одредби Уредбе према којима држава наставља да уплаћује доприносе и након стицања услова за старосну пензију, смањило и притисак на државни буџет.

²⁴ Уредба, чл. 5.

²⁵ Уредба, чл. 6.

²⁶ Уредба о уплати доприноса за пензијско и инвалидско и здравствено осигурање за свештенике и верске службенике: Министарство правде демантује да ће држава престати да плаћа доприносе за свештенике и верске службенике и када они стекну услов за пензију, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/190419/190419-vest13.html>, 18.11.2021.

4. ИЗАЗОВИ У ПОГЛЕДУ ОПРАВДАНОСТИ ФИНАНСИРАЊА ПРАВА ИЗ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА СВЕШТЕНИКА И ВЕРСКИХ ЛИЦА ИЗ БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА БР. IУЗ-455/2011

Да је питање уплате обавезног социјалног осигурања свештеницима и верским лицима предмет контроверзи у Републици Србији, доказује и покренута иницијатива за оцену уставности одредбе ЗЦВЗ којом се предвиђа „да се ради унапређивања верске слободе, у сагласности са црквама и верским заједницама, средства за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање свештеника, односно верских службеника могу обезбедити у буџету Републике Србије, у складу са законом“. Један од основних аргумената против наведене законске одредбе подразумева став да је исти супротан одредбама Устава,²⁷ с обзиром да улога државе није да финансира верске слободе, него да гарантује слободу вероисповести и неисповедања, као равноправност црква и верских заједница и организација.²⁸

У погледу наведеног питања Уставни суд изнео је став према којем места неуставности наведене одредбе нема, јер претходно описани вид осигурања свештеника и верских лица не представља „дискриминацију осталих професионалаца, а посебно атеиста“ како је наведено у тексту иницијативе. Став заузет у иницијативи подразумевао је да описани вид уплате осигурања свештеницима и верским лицима значи да држава промовише и финансира веровање, што ставља у неравноправан положај грађане који имају право на неверовање, неисповедање из којих разлога би држава како би обезбедила стварну равноправност и забрану дискриминације, морала да финансира и организацију која би промовисала та права.

Неспорно је да држава може да предвиди финансијске олакшице и поједине видове буџетског финансирања у циљу остваривања појединих права и слобода. Из тих разлога се сматра да схватање према којем финансирање о којем је реч значи дискриминацију атеиста јер ставља у неравноправан положај грађане који имају право на неверовање, није основано. Наиме, грађани као порески обвезници не могу да захтевају да њихова пореска давања не буду намењена у одређене сврхе, а самим тим одређивање сврхе којој су намењена пореска давања супротно захтевима одређених пореских обвезника непредстављају дискриминацију тих грађана.²⁹

Могућност прописана у Закону о црквама и верским заједницама да се средства за осигурање свештеника, односно верских службеника могу обезбедити у буџету Републике Србије, не представља изузетак у односу на правни систем и у односу на ову категорију лица, будући да се и фонд пензијског и инвалидског

²⁷ „Пред Уставом и законом сви су једнаки. Свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације. Забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета. Не сматрају се дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.“, Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 21.

²⁸ И. Тошић, 761.

²⁹ Одлука о одбијању предлога за оцену уставности/законитости Закона о црквама и верским заједницама бр. IУз-455/2011, *Службени гласник РС*, бр. 23/2013.

осигурања великим делом финансира из буџета Републике Србије, јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине. Такође, према Закону о здравственој заштити, низ категорија лица осигураника без здравствене заштите финансира се на терет буџета.³⁰ Из тих разлога, може се закључити да оспорена одредба Закона није такве природе да доводи у посебан положај само једну категорију лица, односно свештенике и верске службеника, нити је ово гарантовно право, већ је то могућност дата у складу са одговарајућим законима, односно Законом о здравственом осигурању, Законом о пензијском и инвалидском осигурању, Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање и Законом о буџету.³¹

Како се стицање и остваривање права на пензијско, инвалидско и здравствено осигурање и дефинисање шта и која лица обухвата то осигурање и како се финансирају права из тих облика осигурања не уређује Законом о црквама и верским заједницама, већ је уређено посебним законима, сагласно уставним овлашћенима, то из свега наведеног произлази да се поменутом одредбом Закона, као упућујућом нормом, не уређује финансирање осигурања свештеника, односно верских службеника, нити се оспореном одредбом Закона повређује једнакост грађана пред Уставом и Законом, као ни одредба Устава која утврђује да се пензијско осигурање уређује законом.³²

Према Закону о здравственом осигурању, односно Закону о пензијском и инвалидском осигурању, смисао и циљ уплате доприноса је обезбеђење права на здравствену заштиту и права на новчане накнаде за случајеве утврђене законом, односно обезбеђење средстава за случај старости и инвалидности, смрти и телесног оштећења. Самим тим је прописивање да се средства за здравствено, пензијско и инвалидско осигурање свештеника, односно верских службеника могу обезбедити у буџету, а “ради унапређивања верске слободе” противи сврси због које се финансира здравствено, односно пензијско и инвалидско осигурање. Међутим, оспорена одредба Закона не угрожава суштину права на здравствено пензијско и инвалидско осигурање, нити владавину права, као основну претпоставку Устава, већ повезано са осталим нормама Закона даје смисао у примени и коришћењу ове могућности, које се остварује на основу осталих одредаба закона.

Из свих наведених разлога је и Уставни суд нашао да разлог оспоравања који је истакао иницијатор предлога за оцену уставности и законитости члана 29 тачка 2 Закона о црквама и верским заједницама наводећи да он „финансира веровање“, не даје основа за утврђивање неуставности ове одредбе Закона, без обзира што се сврха те одредбе противи суштини и смислу обезбеђења средстава за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање. Уставни суд је указао да не може да улази у критику циљева који су овом нормом Закона постављени, сагласно надлежности овог суда утврђеној одредбама члана 167 Устава. Такође, узимајући у обзир све наведено, Уставни суд је нашао да је иницијатива за оцену уставности и законитости наведене одредбе неприхватљива.³³

³⁰ Закон о здравственој заштити, *Службени гласник РС*, бр. 25/2019, чл. 11.

³¹ И. Тошић, 763.

³² Устав, члан 70.

³³ Одлука о одбијању предлога за оцену уставности/законитости Закона о црквама и верским заједницама бр ГУз-455/2011, *Службени гласник РС*, бр. 23/2013.

5. ЗАКЉУЧАК

Анализом регулативе која уређује питања социјалног осигурања свештеника и верских лица у Републици Србији утврђено је да оно изазива огромне контроверзе, као и да су многа питања остала отворена. Најпре, узимајући у обзир да је Република Србија одредбама Устава дефинисана као световна држава, као и да су цркве и верске заједнице одвојене од државе, поставља се питање оправданости одредбе на основу које се средства за здравствено, пензијско и инвалидско осигурање свештеника, односно верских службеника могу обезбедити у буџету Републике Србије. У прилог томе говори и чињеница да је покренута иницијатива за оцену уставности и законитости поменуте одредбе, уз аргумент да улога државе није да финансира верске слободе, него да гарантује слободу вероисповести и неисповедања, равноправност цркава и верских заједница и организација. Осим тога, финансирањем верских слобода врши се дискриминација осталих грађана, а посебно атеиста. Међутим, Уставни суд је нашао да је иницијатива за оцену уставности и законитости наведене одредбе неприхватљива.

Са друге стране, спорном се чини и одредба према којој разлику доприноса (између минималне месечне основице која може падати на терет буџета и изабране месечне основице) уплаћује осигураник, односно цркве и верске заједнице. Оваква одредба доводи и до правне несигурности јер се свештеници могу наћи у ситуацији, да услед неажурности цркве или верске заједнице да уплаћује разлику између минималне и изабране месечне основице, остваре право на минималну пензију услед чега се одлучују да наставе са радом и након стицања услова за старосну пензију. Из поменутих разлога, ауторке предлажу да обавезе уплаћивања разлике између минималне и изабране месечне основице од стране цркве и верских заједница, буде јасно дефинисана законом чиме би се унапредило положај ових лица. Управо ова одредба повлачи још једну контроверзу у погледу регулисања права из социјалних осигурања свештеника и верских лица узимајући у обзир да многи од њих настављају са радом и након стицања услова за старосну пензију услед премале пензије, те средства за остваривање права из социјалног осигурања настављају да се обезбеђују из буџета Републике Србије. На овај начин долази до фаворизовања свештеника и верских лица у односу на остале грађане те је у том циљу поднета и иницијатива за измену Уредбе 2019 године. Међутим, до измена Уредбе још увек није дошло иако се Министарство за рад сложило са могућношћу измена који би ишли у правцу да се престане са уплатом доприноса након стицања услова за старосну пензију.

Узимајући у обзир све наведено, ауторке налазе да није спорно буџетско финансирање права из социјалног осигурања свештеника и верских лица до минималне месечне основице, али би га требало ограничити на период до стицања услова за одлазак у пензију, а цркве и верске заједнице обавезати да уплаћују разлику између минималне и изабране месечне основице.

Iva Tošić, MA

Research Assistant, Institute of Comparative Law, Belgrade
i.tosic@iup.rs

Jovana Misailović, MA

Research Assistant, Institute of Comparative Law, Belgrade
j.misailovic@iup.rs

SOCIAL INSURANCE OF PRIESTS AND RELIGIOUS PERSONS IN REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The regulation of social security rights for priests and religious persons largely depends on the relationship between the state and the church. As the commitment to a secular state in the Republic of Serbia has been raised to the rank of a constitutional principle, controversies are being created regarding the financing of social security rights from the state budget of religious persons and priests. Namely, there is an opinion that the financing of social security rights for priests and religious persons from the state budget is contrary to the provisions of the Constitution, with the explanation that the role of the state is not to finance religious freedoms, but to guarantee freedom of religion as well as freedom of atheism. In the paper authors deal with the challenges regarding the regulation of social security rights of the mentioned persons, with special reference to the legislative framework of the domestic legal system. Furthermore, authors take into consideration opinion of the Constitutional Court of the Republic of Serbia regarding the justification of financing social security rights of religious persons and priests from the budget.

Keywords: social security, secular state, priest, religious person, Constitution of the Republic of Serbia.

ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЦРКВЕ И ВЕРСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ

Сажетак

У раду је анализиран однос између Европске уније и цркава и верских заједница у праву Европске уније сходно њеној нормативној методологији. Ови пројекти могу имати (не)посредно дејство на положај цркава и верских заједница у државама чланицама Европске уније, па је фокус рада на тој врсти утицаја. Такође, даје је преглед могућих импликација права Европске уније на цркве и верске заједнице у Србији, имајући у виду значај преговора о чланству Србије у Европској унији.

Кључне речи: право Европске уније, цркве, верске заједнице, примарно право, секундарно право

1. УВОД

Развој права Европске уније у погледу регулисања односа ове наднационалне организације са црквама и верским организацијама, ишао је у правцу прецизнијег дефинисања тог односа. Први пут је то урађено приликом усвајања Уговора из Амстердама, који је ступио на снагу 1. маја 1999. године. Иако дефинисање односа Европске уније и цркава и верских заједница није уређено у оквиру самог текста Уговора, у Декларацији о статусу цркава и неконфесионалних организација, која је усвојена уз Уговор из Амстердама, први пут се истиче важност питања статуса цркава и верских заједница. Декларација није била правно обавезујућа, али може се сматрати важном за тумачење Уговора и повезана је са чланом Уговора који уважава национални идентитет држава чланица, јер на изванредан начин изражава идеју да основна структура унутрашњег права држава чланица о црквама и верским заједницама може бити сврстана под национални идентитет држава чланица.¹ У то време су поједини аутори сматрали да се принцип поштовања идентитета држава чланица везује за начело сарадње између државе и цркава и верских заједница.²

Након тога, Уговор о функционисању Европске уније³ (Лисабонски уговор), који је ступио на снагу 1. децембра 2009. године, наставља у истом правцу и представља један од најважнијих корака у оквиру развоја односа између Европске

* Доктор наука, Виши саветник у Министарству за европске интеграције, e-mail: gulag4@yahoo.com.

¹ Н. М. Heing, *Law on Churches and Religion in the European Legal Area – Through German Glasses*, German Law Journal, Vol. 08 No. 06/2007, 570.

² Види: G. Robbers, *Europarecht und Kirchenrecht*, Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1994, 323.

³ The Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal C 326, 26.10.2012, 47-201.

уније и цркава и верских заједница. У њему се први пут у оквиру самог текста Уговора недвосмислено износи став Европске уније у вези са питањима од значаја за статус цркава и верских заједница. Након одређења Европске уније да на такав начин изрази свој став према црквама и верским заједницама, појавила су се схватања да би се у изворе права Европске уније, поред формалних, односно примарног и секундарног права, јуриспруденције, општих принципа заједничких правима држава чланица у овој области и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, ту можда могли уврстити и сами прописи „религиозних традиција”.⁴ Међутим, пре свега је важно однос између Европске уније и цркава и верских заједница сагледати кроз призму формалних извора права, јер се њиховом анализом на одређени начин могу уочити тенденције у погледу ставова и политика Европске уније према црквама и верским заједницама.

2. ПРИМАРНО ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЦРКВЕ И ВЕРСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ

У примарно право Европске уније спадају пре свега оснивачки уговори, али и уговори којима су они мењани и допуњавани. Њихов примарни карактер подразумева да норме садржане у свим осталим формалним изворима, морају бити у складу са нормама које су у њима садржане.⁵ Члан 17. Уговора о функционисању Европске уније, говори у свом ставу 1. о томе да „Унија поштује и не прејудицира положај цркава и верских удружења и заједница по националном праву држава чланица”, односно у ставу 2. да „Унија једнако поштује статус филозофских и неконфесионалних организација”. У свом ставу 3. Лисабонски уговор први пут у примарном праву Европске уније предвиђа да ће „Унија одржавати отворен, транспарентан и редован дијалог са овим црквама и организацијама, признајући њихов идентитет и посебан допринос”. На овај начин, право Европске уније предвиђа обавезу европским институцијама да комуницирају са црквама и верским заједницама. Са друге стране, поједине цркве и верске заједнице су подржале напредак и реформе у процесу чвршће интеграције у оквиру Европске уније.⁶ Наведеним одредбама Уговора о функционисању Европске уније истакнута је важност слободе вероисповести и правног положаја цркава и верских заједница у оквиру држава чланица. То се даље односи и утиче на процес преговора држава кандидата о стицању пуноправног чланства у Европској унији, а у којем се налази и Србија. Цркве и верске заједнице се разликују од ширег цивилног друштва, што им је признато овим одредбама, а посебно кроз гарантовање редовног дијалога са институцијама Европске уније.

Поред члана 17, Уговор о функционисању Европске уније гарантује борбу против дискриминације по основу вероисповести или уверења,⁷ чиме антидискриминациона политика и политика једнаких могућности настављају, као и

⁴ N. Doe, *Towards a "Common Law" on Religion in European Union*, Religion, State & Society vol. 37, ½ 2009, 147.

⁵ В. Кнежевић-Предић, З. Радивојевић, *Како настаје и делује право Европске уније*, Службени гласник, 2009, 81.

⁶ F. Giordano, *A theory of the role of religion in regional supranational integration processes*, L'Europe en Formation, vol. 371, no. 1, 2014, 147.

⁷ Чл. 10. Уговора о функционисању Европске уније.

претходно одредбе Уговора из Амстердама,⁸ да буду једна од централних области,⁹ поред економских, политичких и социјалних интеграција. Такође, у погледу формулисања и спровођења политике Европске уније у областима рибарства, транспорта, унутрашњег тржишта, пољопривреде и технолошког развоја, „Унија и државе чланице ће, пошто су животиње жива бића, обраћати посебну пажњу у вези са захтевима о добробити животиња, поштујући законске или управне одредбе и обичаје држава чланица, нарочито у вези са верским обредима, културним традицијама и регионалним наслеђем”.¹⁰ Сходно овим одредбама, државе чланице су дужне да уважавају потребе одређених цркава и верских заједница у погледу жртвовања животиња приликом њихових верских обреда. Са друге стране, цркве и верске заједнице су сада дужне да приликом вршења верских обреда, поштују прописе држава чланица којима се гарантује заштита добробити животиња.

Такође, важно је истаћи Декларацију која је усвојена уз Уговор о функционисању Европске уније, а која се односи на Повељу о основним правима Европске уније. Повеља има исту правну снагу као уговори и спада у примарно право Европске уније, што је констатовано у одредби члана 6. став 1. Уговора о Европској унији, тако да „Унија признаје права, слободе и принципе садржане у Повељи ... који ће имати исту правну снагу као и уговори”. У Декларацији која се односи на Повељу о основним правима Европске уније је наведено да „Повеља, која има правно обавезујућу снагу, потврђује основна права гарантована Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, на онај начин како она проистичу из уставних традиција заједничких државама чланицама”. Повеља о основним правима Европске уније у свом члану 10. гарантује слободу мисли, савести и вероисповести. Чланом 21. Повеље је забрањена свака врста дискриминације, укључујући и ону по основу религије и уверења, док према члану 22. Унија поштује културну, верску и језичку разноликост.

3. СЕКУНДАРНО ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЦРКВЕ И ВЕРСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ

Питања која су од интереса за цркве и верске заједнице су поред примарног права, све више регулисана и секундарним правом Европске уније. У секундарно право спадају прописи и други акти које усвајају институције Европске уније, а сходно овлашћењима која су утврђена примарним правом. Ове прописе не доносе државе чланице непосредно, већ они настају у оквиру рада надлежних институција Европске уније. Оснивачки уговори не остављају увек слободу институцијама у погледу типа акта који ће се у одређеним ситуацијама усвојити, већ је правило да норма која овлашћује институцију да усвоји пропис дефинише и тип прописа који је потребно усвојити.¹¹ Ти прописи све више регулишу материју

⁸ Чл. 6а. Уговора из Амстердама.

⁹ U. Belavusau, K. Henrard, *A Bird's Eye View on EU Anti-Discrimination Law: The Impact of the 2000 Equality Directives*, 2019, *German Law Journal*, 20(5), 622.

¹⁰ Чл. 13. Уговора о функционисању Европске уније.

¹¹ В. Кнежевић-Предић, З. Радивојевић, 92.

која се (не)посредно односи на питања од значаја за цркве и верске заједнице. Под секундарним правом Европске уније се подразумевају: уредбе (*regulations*), директиве (*directives*), одлуке (*decisions*), препоруке (*recommendations*) и мишљења (*opinions*). Уредбе су обавезујуће, директно примењиве и имају општу примену у свим државама чланицама. Оне се могу упоредити са општим правним актима у оквиру правног система државе, због општег важења и обавезне су за све државе чланице због непосредне примене од дана ступања на снагу. Директиве су обавезујуће сходно резултату који је потребно постићи од стране сваке од држава чланица на које се конкретно односе. Остављено је државама чланицама да изаберу форму и метод према којем ће се директиве применити како би тај резултат оствариле. За разлику од уредби, директиве представљају инструмент за усклађивање националних прописа који се односи на одређено питање. Због тога се директива не примењује непосредно, већ се преноси у правни систем држава чланица преко националних прописа и према року који је у директиви одређен. Одлуке су у потпуности обавезујуће за оне државе чланице на које се односе, али се оне могу односити и на одређено физичко или правно лице. Непосредно се примењују као и уредбе, али без општег важења, већ прописују обавезе само за оне на које се односе. За разлику од претходно наведених, препоруке и мишљења немају обавезујућу снагу. Међутим, државе чланице су дужне да их узму у разматрање када усвајају националне прописе. Такође, институције Европске уније које су донеле препоруке и мишљења руководе се овим актима.

У областима које су од интереса за цркве и верске заједнице у сврху остваривања њихових циљева у оквиру Европске уније, важно је у оквиру сваке од држава чланица имати у виду њихов статус и историјски развој у тим државама, као и верска уверења која проповедају.¹² Ту су и њихове специфичности које могу имати велики духовни, историјски и национални значај за одређену државу чланицу. Управо зато, право Европске уније не може обухватити целокупну ситуацију у погледу одређених питања, због чега се у појединим ситуацијама неки од циљева могу остварити искључиво у оквиру држава чланица. Међутим, верска димензија све више обухвата области које спадају у економске надлежности Европске уније, па самим тим улази у домен регулисања права Европске уније. Цркве и верске заједнице су послодавци и у извесном смислу обављају и привредне делатности, а право Европске уније управо регулише области које се односе на те њихове економске активности, чиме индиректно утиче на цркве и верске заједнице.¹³ Заштита података о личности, порез на додату вредност, плаћање увозних царина, додела уговора у поступку јавних набавки у оквиру верских услуга, концесије за друштвене и друге посебне услуге у које се убрајају и верске услуге, су само нека од питања од интереса за цркве и верске заједнице.

Уредба о заштити физичких лица у вези са обрадом података о личности и о слободном преношењу таквих података,¹⁴ предвиђа у оквиру члана 9. да ће

¹² Види: D. McGoldrick, *Religion in the European public square and in European public life – Crucifixes in the classroom?*, Human Rights Law Review, Oxford University Press, Volume 11, Issue 3, 2011, 453-463.

¹³ Више о томе: В. Ђурић, *Право ЕУ и државно црквено право* у Д. Димитријевић, Б. Миљун (прир.), „Хармонизација законодавства Србије са правом ЕУ”, Институт за међународну политику и привреду, Ханс Зајдел Фондација, Београд, 2010, 551.-555.

¹⁴ Уредба (ЕУ) 2016/679 од 27. априла 2016. године, Official Journal L 119, 4.5.2016, 1-88.

обрада података који откривају верско или филозофско уверење бити забрањена. У овој уредби предвиђено је и под којим условима та одредба неће бити примењена, али на овај начин се додатно штити приватност одређеног лица у погледу његове верске одређености. Уредба у свом члану 91. говори о актуелним правилима о заштити података цркава и верских заједница, и предвиђа да ако цркве и верске заједнице у држави чланице, у тренутку ступања на снагу Уредбе, примењују свеобухватна правила у погледу заштите појединаца с обзиром на обраду, та постојећа правила могу се и даље примењивати под условом да су усклађена са Уредбом. Примена наведених свеобухватних правила од стране цркава и верских заједница, подлеже надзору независног надзорног тела које може бити посебно тело, уколико испуњава услове прописане Уредбом. На овај начин се пружа заштита црквама и верским заједницама и још једном указује на потребу усклађивања аутономних прописа са прописима Европске уније. У оквиру Директиве о заштити појединаца у вези са обрадом личних података од стране надлежних тела у сврху спречавања, истраге, откривања или гоњења кривичних дела или извршавања кривичних санкција и о слободном кретању таквих података,¹⁵ на сличан начин је обезбеђена заштита личних података појединаца који говоре о њиховим верским или филозофским уверењима, јер је обрада овакве врсте података дозвољена само у нужним случајевима.

У оквиру члана 30. Уредба која се односи на Европску полицијску службу,¹⁶ регулисана је могућност обраде посебних категорија личних података и различитих категорија субјеката података. И у овом члану је забрањена обрада података који откривају нечије верско уверење. То је дозвољено само у сврху сузбијања или спречавања криминала, што спада у надлежност Европске полицијске службе или у циљу допуњавања података које она већ поседује. Експлицитно је забрањено изабрати одређени скуп лица искључиво на основу ових личних података, што само потврђује прокламовање антидискриминационе политике Европске уније. То је регулисано и Уредбом о правилима којима се уређује прелазак лица преко граница,¹⁷ тако што су службеници граничне контроле приликом обављања свог посла обавезни да у потпуности поштују људско достојанство, односно да том приликом не смеју вршити дискриминацију лица на основу њихове вероисповести или уверења. Такође, овом уредбом су посебно наведена путовања у сврху присуствовања верским догађајима. У те сврхе су као доказ се могу приложити улазнице, позивнице, програми или записи у којима би по могућству, требало да буду наведени подаци који се односе на име организације домаћина, дужину боравка или било која информација која указује на сврху посете.

У оквиру Уредбе о формирању Фонда за азил, миграцију и интеграцију,¹⁸ чланом 10. је предвиђено у оквиру мера за практичну сарадњу и изградњу капацитета, да ће средства тог Фонда, поред осталог, бити усмерена на локалном и регионалном нивоу, на развијање платформи за саветовање са држављанима трећих земаља, кроз размену информација између заинтересованих страна, односно

¹⁵ Директива (EU) 2016/680 од 27. априла 2016. године, Official Journal L 119, 4.5.2016, 89-131.

¹⁶ Уредба (EU) 2016/794 од 11. маја 2016. године, Official Journal L 135, 24.5.2016, 53-114.

¹⁷ Уредба (EU) 2016/399 од 9. марта 2016. године, Official Journal L 77, 23.3.2016, 1-52.

¹⁸ Уредба (EU) 516/2014 од 16. априла 2014. године, Official Journal L 150, 20.5.2014, 168-194.

путем платформи за културне и верске дијалоге између заједница држављана трећих земаља и између тих заједница и друштва које их прима, као и између тих заједница и тела надлежних за доношење одлука. На овај начин Европска унија спроводи један од својих циљева подршке законитих миграција у државе чланице, уз истовремену заштиту њиховог интегритета и промовисање делотворне интеграције држављана трећих земаља.

У појединим ранијим уредбама,¹⁹ које више нису на снази, важно је уочити да су цркве и верске заједнице дефинисане као „актери цивилног друштва” којима Унија пружа различите врсте помоћи у циљу њиховог доприноса постизању и одржању стабилности и мира. Тиме је само потврђен важан статус цркава и верских заједница које су укључене у друштвене токове као активни чиниоци цивилног друштва са својим ставовима који су незаобилазни у анализи и одобравању различитих врста пројеката. Такво решење је садржано у важећој Уредби о оснивању Агенције за основна права Европске уније,²⁰ која својим чланом 10. омогућава сарадњу са организацијама цивилног друштва, у оквиру које су наведене и цркве и верске организације. Агенција кроз Платформу за основна права успоставља мрежу сарадње, која подразумева механизам за размену информација, обједињавање знања и сарадњу са релевантним чиниоцима.

У Уредби о бонитетним захтевима за кредитне институције и инвестициона друштва,²¹ чланом 115. који се налази у делу под називом „Капитални захтеви за кредитни ризик”, дефинисане су изложености ризику према јединицама регионалне или локалне самоуправе. У оквиру различитих категорија изложености дефинисана је и она која се односи на цркве и верске заједнице. Наиме, уколико су цркве и верске заједнице основане у складу са јавним правом као правна лица и прикупљају порезе сходно прописима које им то право омогућава, њихова изложеност се третира као изложеност према јединицама регионалне или локалне самоуправе. Ове одредбе указују на то да се право Европске уније, узимајући у обзир одређене финансијске трансакције, итекако обраћа пажњу на питање регулисања црквеног пореза који је установљен у појединим државама чланицама. Овај порез служи у сврху финансирања цркава и верских заједница и специфичан је по својим обвезницима, по корисницима прикупљених средстава, по утврђивању пореске основе, по основици опорезивања и по намени прикупљених средстава.²² Као правну претпоставку за успостављање овакве врсте пореза, узима се испуњавање три кумулативна услова: да је одређена црква или верска заједница призната као субјект јавног права; да постоји одлука, односно пропис о црквеном порезу које доноси надлежни орган цркве или верске заједнице; и признање таквих одлука од стране надлежног министарства (у већини случајева министарства финансија).²³ Европска унија прихвата овакво решење тако што предвиђа да цркве и верске заједнице морају бити основане у складу са

¹⁹ Уредбе (EU) 230/2014 и 233/2014 од 11. марта 2014. године, Official Journal L 77, 15.3.2014, 1-10, 44-76.

²⁰ Уредба (EC) 168/2007 од 15. фебруара 2007. године, Official Journal L 53, 22.2.2007, 1-14.

²¹ Уредба (EU) 575/2013 од 26. јуна 2013. године, Official Journal L 176, 27.6.2013, 1-337.

²² С. Марасовић, М. Кларић, А. Балић, *Crkveni porez kao oblik financiranja djelatnosti vjerskih zajednica*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 44, 3-4/2007, 2007, 581.

²³ *Ibid.*

јавним правом одређене државе чланице, којим им мора бити омогућено убирање овакве врсте пореза.

У Уредби којом је регулисан европски систем националних и регионалних рачуна у Европској унији,²⁴ цркве и верске заједнице (укључујући оне које финансира, али не надзире држава), сврстане су у непрофитне установе које служе домаћинствима. Те установе се, према Уредби, састоје од непрофитних установа које су посебни правни субјекти, које служе домаћинствима и које су приватни нетржишни произвођачи. Њихови главни извори су добровољни прилози домаћинства у готовини или у натури у њиховој улози потрошача, уплате средстава државе и власнички дохоци. Оне домаћинствима пружају нетржишна добра и услуге. У текуће трансфере упућене црквама и верским заједницама спадају редовне чланарине које плаћају домаћинства. У сектор домаћинства су укључена и лица која припадају верским редовима, а која живе у манастирима. Дефинисано је да је њихова самосталност деловања или доношења одлука о економским питањима ограничена или да је уопште нема. Ова домаћинства у улози потрошача се третирају као мали скупови лица која деле исти смештај, удружују свој доходак и приходе, односно конзумирају одређене врсте робе и услуга, углавном становање и храну. Такође, овом уредбом је дефинисано да се на произвођаче који су изузети од регистрације пореза на додату вредност, а у које су сврстане и верске организације, генерално не примењује порез на додату вредност. Међутим, у том случају је право на повраћај пореза на додату вредност на куповину, углавном ограничено. У погледу нестамбених зграда, као јавни споменици су препознате зграде од посебног историјског, националног, регионалног, локалног, верског и симболичког значаја. Посебно је важно то што се оне називају јавним јер су доступне јавности, а не због тога што су у власништву јавног сектора. Посетиоцима се често наплаћује приступ таквим споменицима. У оквиру функционалне класификације која се односи на потрошњу државне власти спада и религија, а наведена је и код непрофитних институција које служе домаћинствима. Такође, у Уредби²⁵ која предвиђа успостављање нове статистичке класификације производа по делатностима, под категоријом „остале услуге”, наведене су и услуге верских организација. У оквиру члана 2. Уредбе о европској демографској статистици²⁶, „уобичајено боравиште” означава место на ком лице уобичајено проводи време дневног одмора, без обзира на привремено одсуство због верског ходочашћа.

Специфичан начин исхране припадника цркава и верских заједница је још једна од важних тема којом се бави право Европске уније. То је посебно изражено код муслимана, због њиховог права на исхрану у складу са *халал* стандардима. Ови стандарди подразумевају скуп правила којима се регулише производња и припрема хране према верским правилима ислама. Она се заснивају на Курану и шеријатском праву и подразумевају забрану употребе меса од свиње, месождера, пса, магарца или птица грабљивица, затим алкохола или колача са алкохолном, крви од меса мртвих животиња, хране која се припрема са вином, хране

²⁴ Уредба (EU) 549/2013 од 21. маја 2013. године, Official Journal L 174, 26.6.2013, 1-727.

²⁵ Уредба (EC) 451/2008 од 23. априла 2008. године, Official Journal L 145, 4.6.2008, 65-226.

²⁶ Уредба (EU) 1260/2013 од 20. новембра 2013. године, Official Journal L 330, 10.12.2013, 39-43.

која садржи емулгаторе на бази свињске или животињске масти, итд. Међутим, важно је указати на то да се реч *халал* не користи само у контексту исхране или производа које користе муслимани, већ има шири обухват примене који подразумева међуљудске односе, одећу и начин друштвених и пословних трансакција, трговачке и финансијске услуге, улагања или било шта друго у том контексту што је у складу са принципима и смерницама које наводи ислам.²⁷

У Уредби²⁸ која се односи на генетски модификовану храну и храну за животиње, истакнуто је да се приликом подношења захтева за употребу генетски модификоване хране, надлежном националном телу државе чланице, доставља и образложена изјава да храна не може проузроковати етичку или верску забринутост. Основно начело тренутних прописа ЕУ у овој области базирано је на уверењу да би генетске модификације као такве требало регулисати и контролисати без обзира на ризике које би појединачне сорте могле подразумевати.²⁹ Самим тим, оваква храна би морала да садржи информације о свим карактеристикама и својствима које такву храну чине различитом од сличне конвенционалне хране. У члану 2. Уредбе о заштити животиња у тренутку убијања³⁰, дата је дефиниција верског обреда, тако што он подразумева низ радњи прописаних религијом, а које се односе на клање животиња. Члан 4. којим су уређене методе омамљивања животиња указује на то да се животиње смеју усмртити само након омамљивања у складу са методама и посебним захтевима који су прописани овом уредбом. До смрти животиње мора се одржавати губитак свести и осећаја. Међутим, овај члан се неће примењивати уколико су животиње подвргнуте посебним методама клања у складу са верским обредима и уколико се клање одвија у кланици. Ова уредба у оквиру члана 27. предвиђа подношење извештаја Европске комисије Европском парламенту и Савету о системима суздржавања од окретања говеда у обрнути положај или било каквог постављања у неприродан положај. Такав извештај мора бити базиран на резултатима научне студије у оквиру које мора бити извршено поређење ових система са системима који предвиђају држање говеда у усправном положају са посебним освртом на питање добробити животиња и социоекономске импликације. Таква студија мора укључивати прихватљивост у оквиру верских заједница и питање безбедности руковалаца. Овакав приступ показује тенденцију да Европска унија поводом убијања животиња током верског обреда, покушава да пронађе баланс између принципа осигурања добробити животиња и њиховог хуманог убијања, са једне стране, и слободе људи да учествују у традиционалним обредима, са друге, због чега је прилично тешко регулисати универзалну и јединствену забрану клања у свим државама Европске уније.³¹

Уредба на основу које је успостављен систем за ослобађање од царина,³² у свом члану 90. омогућава увоз одређених производа без царина, у које спадају и

²⁷ Z. Samori, A. H. Ishak and N. H. Kassan, *Understanding the Development of Halal Food Standard: Suggestion for Future Research*, International Journal of Social Science and Humanity, Vol. 4, No. 6, 2014, 482.

²⁸ Уредба (ЕЦ) 1829/2003 од 22. септембра 2003. године, Official Journal L 268, 18.10.2003, 1-23.

²⁹ Види: С. Zetterberg, К. Edvardsson Björnberg, *Time for a New EU Regulatory Framework for GM Crops?*, *J Agric Environ Ethics* 30, 2017, 325-347.

³⁰ Уредба (ЕЦ) 1099/2009 од 24. септембра 2009. године, Official Journal L 303, 18.11.2009, 1-30.

³¹ А. Skóra, *Religious slaughter of animals in light of the EU and in the Polish law*, Journal: Studia Prawnoustrojowe, No 43, 2019, 295.

³² Уредба (ЕЦ) 1186/2009 од 16. новембра 2009. године, Official Journal L 324, 10.12.2009, 23-57.

они који се конзумирају или користе на догађајима верског или обредног карактера. Сходно члану 103. Уредбе, литература која садржи информације за туристе у циљу посете одређене земље због присуствовања тим догађајима, такође се може увозити без царина. Ова литература подразумева књиге, часописе, летке, водиче, брошуре, плакате, фотографије, карте, фолије и календаре, намењене за бесплатну дистрибуцију и са мање од 25% приватног комерцијалног или рекламног материјала. Ова литература не сме садржати приватно комерцијално оглашавање за предузећа из Уније.

Уредба о извозу културних добара,³³ садржи одредбе којима је уређен посебан поступак за извоз културних добара, која обухватају елементе који су саставни део историјских, културних или верских споменика старијих од 100 година, који нису у једном комаду. У члану 4. Директиве која се односи на усклађивање законодавстава држава чланица о жиговима,³⁴ набројани су апсолутни разлози за одбијање или ништавост регистрације жигова. Државе чланице имају право да не региструју одређени жиг, или да га ако је регистрован прогласи ништавим, у случају да жиг садржи знак велике симболичне вредности, поготово верски симбол.

Директива о јавној набавци,³⁵ својим чланом 74. регулише посебне режиме набавке, у оквиру којих спадају доделе уговора за друштвене и друге посебне услуге. У посебној табели у оквиру Директиве је наведено да се под овим услугама подразумевају и верске услуге, код којих се јавни уговори додељују сходно поступку који је предвиђен овом директивом и уколико вредност уговора не прелази 750.000 евра без пореза на додату вредност. Исто се односи и на Директиву о набавци од стране субјеката који послују у областима водопривреде, енергетике, саобраћаја и сектора поштанских услуга,³⁶ где су верске услуге сврстане у делу који се односи на доделу уговора за друштвене и друге посебне услуге, као и у Директиви о додели уговора о концесији,³⁷ где се под концесијама за друштвене и друге посебне услуге подразумевају и верске услуге.

У члану 10. Директиве о заједничким поступцима за признавање и одузимање међународне заштите,³⁸ прописано је да су државе чланице дужне да осигурају да се одлуке тела задужених за одлучивање о захтевима за међународну заштиту доносе након одговарајућег разматрања. Са тим у вези, особље које је задужено да разматра захтеве и доноси одлуке може затражити савет од стручњака о одређеним питањима, међу којима је наведена и религија. Државе чланице сходно члану 38. ове директиве могу примењивати концепт сигурне треће земље, само уколико су надлежна тела сигурна да у тој земљи лицу које тражи међународну заштиту, неће бити угрожени живот и слобода због расне, верске или националне припадности. У члану 2. Директиве о стандардима за квалификацију држављана трећих земаља или лица без држављанства за остваривање међународне заштите, за јединствени статус избеглица или лица која испуњавају

³³ Уредба (ЕС) 116/2009 од 18. децембра 2009. године, Official Journal L 39, 10.2.2009, 1-7.

³⁴ Директива (ЕУ) 2015/2436 од 16. децембра 2015. године, Official Journal L 336, 23.12.2015, 1-26.

³⁵ Директива (ЕУ) 2014/24 од 26. фебруара 2014. године, Official Journal L 94, 28.3.2014, 65-242.

³⁶ Директива (ЕУ) 2014/25 од 26. фебруара 2014. године, Official Journal L 94, 28.3.2014, 243-374.

³⁷ Директива (ЕУ) 2014/23 од 26. фебруара 2014. године, Official Journal L 94, 28.3.2014, 1-64.

³⁸ Директива (ЕУ) 2013/32 од 26. јуна 2013. године, Official Journal L 180, 29.6.2013, 60-95.

услове за супсидијарну заштиту и садржају одобрене заштите,³⁹ дата је дефиниција избеглице. Под овим појмом је дефинисан држављанин треће државе који је услед основаног страха од прогањања, између осталог, због своје вероисповести побегао из своје земље, па није у могућности или због тог страха не жели бити под заштитом своје земље, као и из истих разлога, лице без држављанства које се налази ван земље претходног уобичајеног боравишта. Државе чланице би приликом процене разлога за прогањање, сходно члану 10. Директиве, требало да узму у обзир појам религије који посебно укључује верска, неверска или атеистичка уверења, учествовање или неучествовање у формалним верским обредима приватно или у јавности, самостално или у заједници са другима, друга верска дела или изражавања вере, или облике личног или заједничког понашања који се заснивају на верском уверењу или их то уверење прописује. Приликом процене основаности страха од прогањања подносиоца захтева није важно да ли он заиста има верске особине које изазивају прогањање, уз услов да му те особине приписује учинилац прогањања.

Државе чланице могу за зграде које се користе у верске или обредне сврхе, сходно Директиви о енергетској ефикасности,⁴⁰ предвидети изузетак по питању обезбеђивања минималних услова енергетских својстава зграда. Изузети су предвиђени и у Директиви о одређеним видовима организације радног времена.⁴¹ Наиме, одредбама члана 17. Директиве прописано је да државе чланице, уз поштовање општих начела заштите сигурности и здравља радника, могу одступити од одредаба ове директиве које се односе на дневни одмор, паузу, недељни одмор, ноћни рад и референтни период, због посебног значаја одређених делатности, за раднике који раде у оквиру верских обреда у црквама и верским заједницама, под условом да трајање радног времена није измерено или унапред одређено или уколико га могу одређивати сами радници.

Директива о успостављању општег оквира за обавештавање и саветовање са радницима у Европској заједници,⁴² у свом члану 3. прописује да сходно начелима и циљевима Директиве, државе чланице могу утврдити посебне одредбе које се примењују на погоне или предузећа која се претежно баве верском делатношћу. Ово уз услов да у унутрашњем праву одређене државе чланице такве одредбе већ постоје, у тренутку када је Директива ступила на снагу. Ова директива је у тренутку свог усвајања у многим државама чланицама представљала једини основ за опште право запослених на обавештавање и саветовање.⁴³

Посебно важно питање у оквиру Европске уније је питање борбе против свих облика дискриминације. Иако, понекад одредбе Уговора и секундарно право не садрже довољно јасне и дефинисане концепте, захтевајући додатно објашњење кроз судску праксу,⁴⁴ проширивањем надлежности Европске уније дошло

³⁹ Директива (EU) 2011/95 од 13. децембра 2011. године, Official Journal L 337, 20.12.2011, 9-26.

⁴⁰ Директива (EU) 2012/27 од 25. октобра 2012. године, Official Journal L 315, 14.11.2012, 1-56.

⁴¹ Директива (EC) 2003/88 од 4. новембра 2003. године, Official Journal L 299, 18.11.2003, 9-19.

⁴² Директива (EC) 2002/14 од 11. марта 2002. године, Official Journal L 80, 23.3.2002, 29-34.

⁴³ Види: I. Schömann, *A hard climb towards company democracy in Europe. Implementation of the EU framework Directive 2002/14/EC on information and consultation at national level*, Transfer: European Review of Labour and Research, 12(1), 2006, 103-105.

⁴⁴ U. Belavusau, K. Henrard, 624-626.

је до регулисања и ове области друштвеног живота где се питање забране верске дискриминације налази у директној сфери утицаја црква и верских заједница. Посебним истицањем ове врсте дискриминације, Европска унија даје свој допринос у правцу унификавања положаја црква и верских заједница у државама чланицама. Тако је према Директиви о успостављању општег оквира за једнако поступање при запошљавању и обављању занимања,⁴⁵ забрањена верска дискриминација приликом запошљавања. Ова директива не гарантује само једнакост у складу са законом, већ даје могућност да државе чланице могу активно предузимати мере за постизање суштинске једнакости. Сходно томе, државе чланице могу да уведу политику која би била одговарајућа за различите верске празнике у области запошљавања. На овај начин се признаје и поштује верска различитост на нивоу Европске уније, уз подстицање држава чланица да омогуће услове за остваривање верске једнакости. Послодавцима се оставља могућност да оправдају дискриминацију, јер је чланом 2. Директиве регулисано да индиректна дискриминација може бити оправдана. Наиме, у ситуацијама када одређена неутрална одредба, мерило или поступање доведе у неравноправан положај лице одређене вероисповести у поређењу са другим лицима, то се неће сматрати дискриминацијом уколико су та одредба, мерило или поступање, оправдани легитимним циљем, а средства за постизање тог циља су примерена и нужна. Такође, дискриминационе мере су оправдане само у демократском друштву када постоји потреба за заштитом јавне сигурности, јавног реда или заштите права и слобода других. Према одредбама члана 4. Директиве (ин)директна дискриминација може бити оправдана само тамо где постоји истинска и легитимна потреба за занимањем код професионалних делатности у црквама и верским заједницама.

4. ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЦРКВЕ И ВЕРСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ У КОНТЕКСТУ ПРЕГОВОРА О ЧЛАНСТВУ СРБИЈЕ У ЕВРОПскоЈ УНИЈИ

Процес европских интеграција, односно преговора о чланству Србије у Европској унији све више показује да нису само економске интеграције у фокусу преговора, већ да оне подразумевају ширење надлежности Европске уније у оквиру различитих области друштвених односа. Правни положај и деловање црква и верских заједница постају посебне теме интересовања, регулисања и рада институција Европске уније. У контексту преговора о чланству, то се односи и на Србију, која је 22. децембра 2009. године, поднела захтев за пријем у чланство Европске уније, а затим ступила у уговорни однос са Европском унијом потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању⁴⁶ који је ступио на снагу 1. септембра 2013. године. Европска унија се определила за овакав начин успостављања уговорних односа, јер закључивањем таквог споразума држава која није чланица Европске уније стиче статус потенцијалног кандидата за чланство.⁴⁷ Као

⁴⁵ Директива 2000/78/ЕС од 27. новембра 2000. године, Official Journal L 303, 2.12.2000, 16-22.

⁴⁶ The Stabilisation and Association Agreement (SAA), потписан 29. априла 2008. године.

⁴⁷ Види детаљније: М. Heipertz, А. Verdun, Ј. Juncker, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge University Press, 2010.

почетак преговора о чланству је означен 21. јануар 2014. године, када је у Бриселу одржана прва међувладина конференција између Србије и Европске уније. Србија се обавезала да ће испунити услове из Копенхагена, које је својим закључцима Европски савет усвојио у јуну 1993. године. Ови услови подразумевају стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, поштовање људских права и заштиту мањина; постојање функционалне тржишне привреде, као и способност да се носи са притиском конкуренције и тржишних кретања у оквиру Уније; способност да се преузму обавезе које произилазе из чланства, укључујући прихватање циљева политичке, економске и монетарне уније, и административни капацитет неопходан за делотворну примену и спровођење правних тековина Европске уније. Поред ових, додат је још један услов на самиту одржаном у Мадриду 1995. године, који подразумева задовољавајуће административне капацитете.

Усвајање и спровођење правних тековина Европске уније је један од најважнијих услова, што значи да Србија као држава кандидат у оквиру процеса европске интеграције, мора да улаже напоре у правцу усклађивања свог законодавства са правним тековинама Европске уније и да обезбеди потпуно спровођење кључних реформи и прописа. Наравно, неки од прописа Европске уније не могу бити имплементирани у правни систем Србије све до стицања њеног пуноправног чланства, али могу се предвидети адекватна прелазна решења и прелазни периоди, који ће бити део континуираног, детаљног и финансијски дефинисаног плана усаглашавања. Међутим, та прелазна решења не би смела да обухватају измене правила и политика Европске уније или да ремете њихово редовно функционисање. Имајући у виду наведено, Србија се обавезала да у одређеним областима у потпуности прихвати правне прописе Европске уније, што имплицира да ће се примарно и секундарно право Европске уније примењивати у Србији путем усклађивања унутрашњих прописа који су већ усвојени и који ће се усвајати током преговарачког процеса. То значи да ће у областима које су од значаја за цркве и верске заједнице, постепено долазити до усклађивања прописа Србије са примарним и секундарним правом Европске уније, што подразумева да ће то право важити и за цркве и верске заједнице у Србији. Због тога је веома важно да цркве и верске заједнице у Србији прате преговарачки процес поводом стицања пуноправног чланства Србије у Европској унији и да, приликом усвајања одређених прописа у областима које су од значаја за њих, јавно износе своје ставове или предлоге. О томе говори и члан 17. став 3. Уговора о функционисању Европске уније, који гарантује одржавање отвореног, транспарентног и редовног дијалога.

5. ЗАКЉУЧАК

У вези са питањима која су од значаја за цркве и верске заједнице, може се уочити да право Европске уније има одређени, али ипак ограничени утицај у државама чланицама, из разлога који се односе на примену принципа супсидијарности⁴⁸ и пропорционалности. Наиме, према члану 5. Уговора о Европској унији

⁴⁸ G. Robbers, *State and Church in European Union*, in G. Robbers (ed.), *Nomos*, Baden-Baden, 2005, 586.

предвиђено је да по принципу супсидијарности, Европска унија може предузети мере само уколико и у мери у којој се намеравају циљеви не могу адекватно постићи на нивоу држава чланица, било на централном, регионалном или локалном нивоу, јер се њихов ефекат и обим боље остварују на нивоу Уније. Поводом принципа пропорционалности, садржај и форма деловања Европске уније не може прелазити ниво који је неопходан за постизање циљева оснивачких уговора. Разноврсност верских традиција и правни положај црква и верских заједница у државама чланицама Европске уније указује на то да цркве и верске заједнице имају значајан допринос у формирању националног идентитета држава чланица.⁴⁹ На тај начин цркве и верске заједнице имају одговарајући утицај на државе чланице, које учествују у креирању права Европске уније и оне на најбољи начин остварују у пракси мото Европске уније „уједињени у различитости”, због својих специфичности и историјског значаја у државама чланицама.

Milutin Trnavac, PhD

Senior Advisor in the Ministry of European Integration

gulag4@yahoo.com

THE LAW OF THE EUROPEAN UNION AND CHURCHES AND RELIGIOUS COMMUNITIES

Summary

The paper analyses the relations between the European Union and churches and religious communities in the law of the European Union in accordance with its normative methodology. These regulations can have an (in)direct effect on the status of churches and religious communities in the member states of the European Union, so the focus of this paper is on that type of influence. Also, an overview of the possible implications of the law of the European Union on churches and religious communities in Serbia is given, bearing in mind the importance of negotiations on Serbia's membership in the European Union.

Keywords: the law of the European Union, churches, religious communities, primary law, secondary law

⁴⁹ *Ibid.*

Јелена Теранић Перишић*
 Мирјана Глинтић**
 Александра Вишекруна***

УПОТРЕБА ОЗНАКА ГЕОГРАФСКОГ ПОРЕКЛА У ПРИВРЕДНОЈ ДЕЛАТНОСТИ ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

Сажетак

Цркве и верске заједнице нису привредни субјекти, али могу да оснивају итакве субјекте и да, посредством њих или непосредно, обављају привредну делатност на начин и у складу са прописима којима је уређено обављање тих делатности. Иако њихова основна сврха деловања није остваривање профита, чињеница је да морају да стичу одређена средства како би несметано функционисале. Тако у оквиру обављања привредне делатности цркве и верске заједнице могу производити робу и обележавају је ознакама географског порекла (ОГП). У раду је најпре разматран нормативни оквир привредне делатности цркава и верских заједница у Републици Србији. Након тога представљен је нормативни оквир заштите ознака географског порекла у Републици Србији. Посебна пажња посвећена је поступку стицања права заштите ОГП, као и тумачењу једног од неопходних услова заштите према коме ознака не сме бити суштина закону или моралу. Напоменуто је разматрана употреба ознака географског порекла од стране цркава и верских заједница за обележавање вина које саме производе.

Кључне речи: цркве и верске заједнице, привредна делатност, правна лица, ознаке географског порекла, производња вина.

1. УВОД

Право интелектуалне својине се у последње три деценије сагледава и преиспитује кроз призму различитих правних дисциплина и феномена (нпр. дигитализација, глобализација), а у последње време све више се преиспитује како религијске теме, праксе и заједнице утичу на развој права интелектуалне својине.¹

У контексту државно црквеног права, све се више говори о заштити различитих права интелектуалне својине. На актуелности добијају теме у вези са заштитом ауторских дела и жигом заштићеним ознакама и могућностима употребе верских симбола у сврху обележавања робе, односно употребе верских симбола на производима. Осим ауторског права и права жига, још једна грана права интелектуалне

* Научни саветник, Институт за упоредно право, Београд, ceranicj@gmail.com

** Научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд, mirjanaglintic@yahoo.com

*** Истраживач сарадник, Институт за упоредно право, Београд, avisekruna@gmail.com

¹ T. Berg, „Foreword: Intellectual Property and Religious Thought“, *University of St. Thomas Law Journal*, Vol. 10: 3/2013, 580-581, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2471315, 11.11.2021.

својине постепено добија на значају у светлу привредне делатности цркава и верских заједница, а то је право заштите ознака географског порекла.

Цркве и верске заједнице, у оквиру обављања привредне делатности, могу производити различите врсте робе и обележавати их ознакама географског порекла. У упоредном праву оваква пракса постоји дуже време. У земљама Европске уније, као што су нпр. Белгија, Холандија, Француска и др., уобичајено је да манастири своје производе обележавају ознакама географског порекла, што доприноси репутацији тих производа, а самим тим и повећању њихових цена.²

Законодавни оквир Републике Србије омогућава употребу ознака географског порекла у привредној делатности цркава и верских заједница. Последњих година, цркве и верске заједнице почеле су да препознају значај обележавања својих производа ознакама географског порекла, пре свега када је реч о производњи вина.

У раду је најпре размотрен нормативни оквир привредне делатности цркава и верских заједница у Републици Србији. Након тога представљен је нормативни оквир заштите ознака географског порекла у Републици Србији. Посебна пажња у раду посвећена је поступку стицања права заштите ознака географског порекла, као и тумачењу једног од негативних услова заштите ОГП према коме ознака не сме бити супротна закону или моралу. Напослетку је размотрена употреба ОГП у Републици Србији од стране цркава и верских заједницаза обележавања вина које саме производе.

2. НОРМАТИВНИ ОКВИР ПРИВРЕДНЕ ДЕЛАТНОСТИ ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Цркве и верске заједнице ни у једној држави на свету, па тако ни у Републици Србији, нису привредни субјекти. Ипак, цркве и верске заједнице могу да оснивају такве субјекте и да било посредством њих били непосредно, обављају привредну делатност. С тим у вези, поставља се питање на који је начин уређена привредна делатност цркава и верских заједница? Привредну делатност цркава и верских заједница размотрићемо кроз призму четири нормативна акта: Устава Републике Србије (даље: Устав РС), Закона о црквама и верским заједницама, Закона о привредним друштвима и Закона о удружењима.

2. 1. Устав Републике Србије

Према Уставу РС, цркве и верске заједнице су равноправне и одвојене од државе.³ Оне су равноправне и самосталне да уређују своју унутрашњу организацију, верске послове, да јавно врше верске обреде, оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају.⁴

² Посебно је интересантан пример Белгије у којој вековима постоји традиција прављења веома квалитетног пива у манастирима. В. I. Jonveaux, "Belgian Beer and Monastic Imagery: An example of Charismatic Economy", *Ethnologie française*, 1/2011, Vol. 41, 117–130.

³ Чл. 44, ст. 1 Устава РС

⁴ Чл. 44, ст. 2 Устава РС

Уставом РС, у оквиру трећег дела који се односи на Економско уређење и јавне финансије, предвиђено је да економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине.⁵ Дакле, Устав РС не дефинише ни садржину предузетништва ни ко све спада у привредне субјекте, препуштајући законодавцу да ближе уреди то питање. На та питања одговор пружа Закон о привредним друштвима.⁶

2.2. Закон о привредним друштвима

Законом о привредним друштвима дефинисани су привредни субјекти и обављање привредне делатности у Републици Србији. Дакле, овим законом је уређен правни положај привредних друштава, њихово оснивање, управљање, статусне промене, промене правне форме, престанак и друга питања од значаја за њихов положај, као и правни положај предузетника. Привредно друштво подразумева правно лице које обавља делатност у циљу стицања добити.⁷ Друштво стиче својство правног лица уписом у Регистар привредних субјеката у складу са законом којим се уређује регистрација.⁸

2.3. Закон о црквама и верским заједницама

Полазећи од изложених уставних одредаба, Закон о црквама и верским заједницама⁹ (ЗЦВЗ) ближе је уредио правни положај и делатности цркава и верских заједница. Однос између државе и цркава и верских заједница заснован је на систему кооперативне одвојености.¹⁰

Према одредбама ЗЦВЗ, цркве и верске заједнице су у РС независне од државе и једнаке пред законом.¹¹ Исто тако, оне су слободне и аутономне у одређивању свог верског идентитета.¹² Цркве и верске заједнице имају право да самостално уређују и спроводе свој поредак и организацију и да самостално обављају своје унутрашње и јавне послове.¹³ Дакле, ни Устав ни ЗЦВЗ нису одредили правни појам цркава и верских заједница, нити су изричито установили карактер правног субјективитета који они уживају. Закон о црквама и верским заједницама само прописује да цркве и верске заједнице које су регистроване у складу са Законом имају својство правног лица.¹⁴

⁵ Чл. 82, ст. 1 Устава РС.

⁶ Закон о привредним друштвима – ЗПД, *Службени гласник РС*, бр. 36/11, 99/11, 83/14 – др. закон и 5/15, 44/2018, 95/2018 и 91/2019.

⁷ Чл. 2 ЗПД.

⁸ Чл. 3 ЗПД.

⁹ Закон о црквама и верским заједницама – ЗЦВЗ, *Сл. гласник РС*, бр. 36/06.

¹⁰ В. Ђурић, М. Трнавац, „Привредна делатност цркава и верских заједница”, *Страни правни животи* 3/2018, 98.

¹¹ Чл. 6, ст. 1 ЗЦВЗ.

¹² Чл. 6, ст. 2 ЗЦВЗ.

¹³ Чл. 6, ст. 3 ЗЦВЗ.

¹⁴ Чл. 9, ст. 1 ЗЦВЗ.

Поступак стицања својства правног лица цркава и верских заједница, осим оних које су у категорији традиционалних¹⁵ и којима је правни субјективитет признат самим ЗЦВЗ, по својој правној природи је посебни управни поступак који се одвија кроз упис у одговарајући регистар. Законом о црквама и верским заједницама предвиђено је да организационе јединице и установе цркава и верских заједница могу да стекну својство правног лица у складу са аутономним прописима цркве, односно верске заједнице, а на основу одлуке надлежног органа цркве и верске заједнице.¹⁶ Такође прописано је да цркве и верске заједнице могу својим актима мењати и укидати своје организационе јединице, органе и установе које имају својство правног лица и захтевати њихово брисање из Регистра.¹⁷

Имајући у виду да су поједине цркве и верске заједнице својство правног лица историјски имале не само пре ступања на снагу овог закона, већ и пре настанка Републике Србије као посебне државе, јасно је да је у законодавству учињено разликовање у погледу основа стицања правног субјективитета и да су континуитет деловања и посебан статус традиционалних цркава и верских заједница признати појединим црквама и верским заједницама самим законом, тако да је њихов упис у одговарајући регистар деклараторне природе, за разлику од уписа новостворених цркава и верских заједница који је конститутивне правне природе.¹⁸

У сваком случају, јасно је да циљна функција цркава и верских заједница ни у ком случају није лукративног карактера, те се, у том смислу, а у контексту теорије компанијског права, оне могу сматрати грађанским друштвима чија је циљна функција оличена у јавном или ширем интересу, или пак у остваривању права и задовољавању потреба њихових верника, а што, у вези с пословањем, подразумева да се вишак њихових прихода над расходима распоређује за унапређивање обављања делатности.¹⁹

Упркос томе што основна сврха, циљеви и делатности цркава и верских заједница не подразумевају стицање профита, чињеница је да оне морају да остварују одређена средства у циљу несметаног функционисања. Између осталог, у том смислу им је, осим права на оснивање установа и организација, ЗЦВЗ загарантовано и право на обављање привредне и друге делатности.

Законом о црквама и верским заједницама предвиђено је да цркве и верске заједнице привредну и другу делатност могу обављати на начин и у складу са прописима којима је уређено обављање тих делатности.²⁰ Имајући у виду наведено, начелно посматрано, цркве и верске заједнице су у вршењу ових делатности

¹⁵ На основу чл. 10, ст. 1 ЗЦВЗ традиционалне цркве су оне које у Србији имају вишевековни историјски континуитет и чији је правни субјективитет стечен на основу посебних закона, и то су: Српска Православна црква, Римокатоличка Црква, Словачка Евангелистичка Црква а.в., Реформаторска Хришћанска Црква о Евангелистичка Хришћанска Црква а.в., док су на основу става 2 истог члана традиционалне верске заједнице су оне које у Србији имају вишевековни историјски континуитет и чији је правни субјективитет стечен на основу посебних закона, и то су Исламска верска заједница и Јеврејска верска заједница.

¹⁶ Чл. 9, ст. 2 ЗЦВЗ.

¹⁷ Чл. 9, ст. 3 ЗЦВЗ.

¹⁸ В. Ђурић, „Слобода вероисповести и правни субјективитет цркава и верских заједница у земљама бивше Југославије”, *Право земаља у рејону* (ур. В. Чоловић), Институт за упоредно право, Београд 2010, 200.

¹⁹ В. Ђурић, М. Трнавац, 99–100.

²⁰ Чл. 26, ст. 3 ЗЦВЗ.

дужне да поштују прописе који се на те делатности односе, тачније имају иста права и обавезе као и остали привредни субјекти. Међутим, ЗЦВЗ није прецизирано у којим случајевима, под којим условима и ради остваривања којих циљева, оне могу обављати привредну делатност. На ту дилему одговор би могле дати одредбе Закона о удружењима²¹ који се примењује на цркве и верске заједнице у питањима која нису уређена ЗЦВЗ.²²

2.4. Закон о удружењима

Према Закону о удружењима удружење може непосредно обављати привредну или другу делатност којом се стиче добит под условом да је делатност у складу са њеним статутарним циљевима, да је предвиђена статутом и да је мањег обима, односно да се делатност обавља у обиму потребном за остваривање циљева удружења.²³ Самим тим, обављање привредне делатности од стране цркава и верских заједница мора бити изузетак, а не правило.

Томе у прилог сведочи и нови Закон о рачуноводству који у члану о обвезницима примене закона, предвиђа да одредбе овог закона не односе на цркве и верске заједнице, осим у делу обављања привредне или друге делатности, у складу са прописима којима је уређено обављање тих делатности.²⁴

Вршење привредне делатности мора бити у складу са аутономним прописима цркава и верских заједница у којима би таква делатност требало да буде јасно дефинисана. Цркве и верске заједнице „могу обављати привредну делатност, али само под јасно дефинисаним, рестриктивним условима.”²⁵ Важно је да је њихова привредна делатност повезана са одређеним циљевима, заправо да та веза буде јасно одређена. Неопходно је да послови који спадају у њихову привредну делатност не чине претежни део њихових активности, тј. да „буду мањег обима, односно да не спадају у основну делатност у складу са којом црква делује, тј. због којих је верска заједница основана“.²⁶ С тим у вези, важно је пронаћи одговарајућу меру између циљева и обављања одређене привредне делатности, тако да делатност не сме да има превагу над циљевима. Цркве и верске заједнице треба да обављање привредне делатности, односно субјекте те делатности упишу у одговарајући регистар привредних субјеката. Најважније је истаћи да остварену добит цркве и верске заједнице не могу распоређивати црквени великодостојницима, верским службеницима, верницима, односно у било које сврхе које нису намењене за остваривање циљева дефинисаних аутономним прописима цркава и верских заједница.²⁷

Према томе, у оквиру обављања привредне делатности цркве и верске заједнице могу производити различите врсте робе и обележавати је ознакама географског порекла.

²¹ Закон о удружењима – ЗУ, *Службени гласник РС*, број 36/06.

²² В. Ђурић, М. Трнавац, 101.

²³ Чл. 37, ст. 2 ЗУ.

²⁴ Закон о рачуноводству, *Службени гласник РС*, бр. 73/2019 и 44/2021 – други пропис.

²⁵ В. Ђурић, М. Трнавац, 102.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

3. НОРМАТИВНИ ОКВИР ЗАШТИТЕ ОЗНАКА ГЕОГРАФСКОГ ПОРЕКЛА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Право индустријске својине обухвата правне норме којима се регулишу три групе појава и односа у друштву. Прву групу чине оне норме које се односе на резултате стваралачког рада (проналасци у најширем смислу речи); другу групу чине норме које се односе на знаке који се називају заједничким именом знаци разликовања; и трећу групу чине норме које се односе на иступања и односе привредних субјеката на тржишту поводом обављања одређене привредне делатности (право о заштити конкуренције и сузбијању нелојалне конкуренције).²⁸

Што се тиче знакова разликовања,²⁹ они обухватају две врсте знакова: знаке који служе за разликовање једне робе или услуга од друге, исте или сличне врсте робе и услуга – робни и услужни знаци, и знаке за обележавања порекла производа –називе за обележавање географског порекла производа. Правну заштиту уживају робни и услужни жигови (знаци за обележавање роба и услуга) и ознаке порекла производа (називи за обележавање географског порекла производа).³⁰

У ознаке географског порекла спадају ознаке порекла (имена порекла) и географске ознаке. Ове две категорије географских ознака порекла уживају различит степен правне заштите.³¹

Географско порекло појединих врста робе побуђује код потрошача одређене представе о квалитету робе. Када географско порекло робе препоручују ту робу потрошачима (нпр. швајцарски сат, његушка пршута, цејлонски чај и др.), она се лакше брже и масовније продаје.³² Отуда и заинтересованост учесника у привредном промету за ознаке географског порекла, укључујући и цркве и верске заједнице.

3.1. Историјски развој права заштите ознака географског порекла

Бројни извори указују да су још у античко доба производи који потичу из одређених региона уживали посебну репутацију и били предмет престижа, посебно када је реч о винама. Херодот, Аристотел и Платон писали су да Грци цене вина са Наксоса, Родоса и Коринта. И класична литература богата је примерима производа који су захваљујући пореклу имали одређени квалитет или специфична својства: у „Хамлету” Шекспир алудира на вина из долине Рајне уз која краљеви држе здравице, итд.³³

²⁸ В. Бесаровић, *Интелектуална својина, Индустријска својина и ауторско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, 17.

²⁹ Сам израз знаци разликовања преузет је из француског језика (*signes distinctives*) и употребљава се као генерички назив з ажигове и ознаке порекла.

³⁰ В. Бесаровић, 17.

³¹ С. Марковић, *Право интелектуалне својине*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2007, 163.

³² С. Марковић, Д. Поповић, *Право интелектуалне својине*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, 159.

³³ С. Le Goffic, *La protection internationale des indications géographiques*, Litec, Paris 2010, 15.

Занимљиво је да се у неким страним изворима налази на податак да се прва кодификација везе између производа и његовог порекла као знака квалитета везује за средњовековну Србију, тачније за 13. век.³⁴ Иако се не може говорити о ознакама географског порекла у данашњем значењу, Повељом Стефана Првовенчаног из 1222. године установљава се спецификација за локална вина, која према неким тумачењима, представља претечу ознака географског порекла. Из историје гајења винове лозе познато је да је у доба Немањића виноградарство било у експанзији. У то време је у Србији донет и Закон о винарству којим се забрањивало доливање воде у вино о чему говори и Повеља и запис из те повеље коју је написао Стефан Првовенчани.³⁵

Дакле, веза између производа и његовог порекла као знака квалитета има дугу традицију. У прошлости су прописи о заштити географских ознака већином били локални или регионални. Ознаке којима се прецизирало географско порекло производа су били први типови трговачких жигова. Услед специфичног квалитета, производи из одређених региона продавали су се боље него други слични производи који потичу из других региона. У циљу заштите пословног угледа и добре репутације ових производа, локалне власти су доносиле законе којима се спречава фалсификовање или преварно представљање. Тако су ознаке географског порекла постале битан саставни део пословне праксе.

Правна заштита ознака порекла робе, онаква какву је данас познајемо, потиче из француског права. Званично је први закон против злоупотребе трговачког имена (фирме и ознаке порекла робе) донет 1844. године у Француској. Одредбе овог закона су касније преузете у већини земаља које су биле под утицајем романског права.

3.2. Ознака географског порекла као предмета заштите

Предмет заштите је назив одређеног географског локалитета. Локалитет о којем је реч може бити одређено насеље, планина, шума, висораван острво, регион или чак нека мања држава. Изузетно, предмет заштите може бити и ознака која није назив одређеног географског локалитета, али која је дугом употребом у промету постала општепозната као назив производа који потиче са одређеног локалитета, или који својим изгледом или значењем недвосмислено асоцира на одређени географски локалитет (нпр. „Фета” за меки сир из Грчке, „Кастро” за кубанске цигаре).³⁶

Право заштите ОГП-а прописује да ОГП мора садржати назнаку географског локалитета с којег роба доиста потиче (сировине, производња и/или прерада). Уз то, услов заштите ОГП-а јесте да је квалитет означеног производа одређен природним и/или друштвеним особеностима тог географског локалитета (нпр.

³⁴ В. О'Конор, „Origine et cadre juridique pour la protection des indications géographiques“, www.tradecom-acpeu.org/LinkClick.aspx?fileticket...tabid=4382...ft, 21.11.2021.

³⁵ Ј. Ђеранић, „Заштита ознака географског порекла у међународном, европском и српском праву“, *Правна ријеч*, 29/2011, 134–135.

³⁶ С. Марковић, Д. Поповић, 160–161.

клима, земљиште, биљни свет, традиционалне вештине). Штавише, у праву заштите ОГП-а је та веза између специфичних својстава географског локалитета и производа који с њега потиче, предмет *ex officio* испитивања, провере и контроле од стране надлежног управног органа, односно сертификованог стручног тела које је тај орган одредио.

Право заштите ОГП-а јесте колективно право. Његови суносиоци (тзв. овлашћени корисници заштићене ОГП), по правилу, јесу произвођачи одређене врсте робе са истог географског простора, чији производи испуњавају услове квалитета, који су одређени у поступку заштите ОГП-а. Из тих разлога, логично је да субјективно право на коришћење заштићене ОГП није у промету и не може бити предмет залогe или извршења.³⁷

Околност да заштићену ОГП може истовремено и несметано користити већи број овлашћених субјеката чини да је она, како по правном режиму, тако и по својој фактичкој природи, нешто између приватног и јавног добра. Њу карактерише неривалски карактер и искључивост. Наиме, сваки додатни корисник ОГП-а не увећава трошкове коришћења осталима (неривалски карактер потрошње), али се из њеног коришћења могу искључити они који не испуњавају услове (искључивост у потрошњи).³⁸

3.3. Посиуиак за стицање права заштићене ознака географског порекла

Оно што је посебно интересантно јесте поступак стицања права заштите ОГП-а. Он је у многеме специфичан, односно различит у односу на друге области права индустријске својине јер се заштита остварује у две фазе. У првој фази се установљава (региструје) ОГП-а, а у другој фази се врши признање субјективног права заштите ОГП-а, односно својства овлашћеног корисника ОГП-а. Орган који је надлежан за спровођење обе фазе је различит, зависно од врсте производа за који се тражи регистравање ОГП-а. Уколико су у питању ракија, друга алкохолна пића и вино, надлежно је Министарство пољопривреде на основу Закона о ракији и другим алкохолним пићима³⁹ и Закона о вину⁴⁰. Ако су, пак, у питању било који други производи или услуге, обе фазе поступка спроводе се пред Заводом за интелектуалну својину, на основу Закона о ознакама географског порекла.⁴¹

У обе фазе (регистрација ОГП и стицање својства овлашћеног корисника), поступак може покренути физичко или правно лице, које је произвођач робе на географском локалитету. Како цркве и верске заједнице имају својство правног лица (на основу чл. 9, ст. 2 ЗЦВЗ) и могућност обављања привредне делатности (на основу чл. 26, ст. 3 ЗЦВЗ) која подразумева и производњу робе, оне формално испуњавају ове услове. Дакле, цркве и верске заједнице могу покренути

³⁷ С. Марковић, *Право интелектуалне својине и информационо друштво*, Службени гласник, Београд 2014, 213.

³⁸ *Ibid.*, fn. 410.

³⁹ Закон о јаким алкохолним пићима, *Службени гласник РС*, бр.92/2015.

⁴⁰ Закон о вину, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009 и 93/2012.

⁴¹ Закон о ознакама географског порекла, *Службени гласник РС*, бр. 18/2010 и 44/2018 – др. закон.

и поступак за установљење (регистрацију) ОГП и поступак за признање субјективног права заштите ознаке географског порекла.

3.4. Услови заштите

Да би се одређена ОГП могла заштити, неопходно је да буду испуњени одређени законом прописани услови.⁴² Међу условима за заштиту има позитивних и негативних. Услови су следећи:

1. ознака не сме да буде супротна закону или моралу;
2. ознака не сме да представља назив биљне сорте или животињске пасмине;
3. ознака не сме, својим изгледом или садржајем, да створи забуну код потрошача у погледу природе и карактеристика производа;
4. ознака, иако представља тачан назив земље, региона или ужег локалитета, не сме стварати забуну да производ потиче из друге државе, региона или ужег локалитета;
5. ознака услед дуге употребе, не сме бити генерична, тј. уобичајена за означавање врсте робе;
6. ознака мора бити предмет важеће заштите и користити се у држави порекла;
7. узрочна веза између одређених квалитативних својстава робе и географског локалитета са којег она потиче.

3.4.1. Ознака не сме бити супротна закону или моралу

У контексту обележавања производа ОГП-а од стране цркава и верских заједнице, веома је интересантно размотрити први услов заштите који је негативно формулисан, а на основу кога ознака не сме бити супротна закону или моралу. Будући да су ОГП најчешће топоними на чији избор пријавилац нема никаквог утицаја, поставља се питање шта се дешава ако се географски локалитет зове нпр. по неком свецу или у свом називу има неку реч која би могла бити проблематична са становишта закона или морала. Овде се чини упутним да управа за индустријску својину примењује блаже критеријуме приликом оцене испуњености овог услова, него што чини када су у питању ознаке које се штите жигом. Ипак, управа за индустријску својину има широка дискрециона овлашћења приликом оцене испуњености овог критеријума.

Када је реч о ознакама које се штите жигом, а у контексту обележавања робе, односно употребе верских симбола на производима, Законом о жиговима је предвиђено да се жигом не може заштитити знак који је противан јавном поретку или прихваћеним моралним принципима.⁴³ Ова забрана се односи претежно на

⁴² С. Марковић, Д. Поповић, 161–163.

⁴³ Чл. 5, ст. 1, тач. 2 Закона о жиговима, *Службени гласник РС*, бр. 6/2020.

речи, слогане и симболе чије значење се може довести у везу са позивањем на рушење уставног поретка, изазивање националне, верске или друге мржње и сл. Такође тзв. непристојне речи и слике, као и имена и слике светаца, верски симболи и сл. не могу се заштити жигом. Жигови неће бити регистровани, или ако су регистровани, могу бити проглашени неважећим, између осталог, ако и у обиму у ком, садрже знакове високе симболичке вредности, нарочито религиозне симболе. Ова одредба је усклађена је у потпуности са европским законодавством.⁴⁴

Дакле, у погледу ОГП чини се упутним да управа за индустријску својину примењује нешто блаже критеријуме него што је случај код ознака за које се тражи заштита жигом, а чије је објављивање и јавно коришћење забрањено законом или је у супротности са владајућим моралним назорима заједнице,

4. УПОТРЕБА ОЗНАКА ГЕОГРАФСКОГ ПОРЕКЛА ЗА ОБЕЛЕЖАВАЊЕ ВИНА КОЈА ПРОИЗВОДЕ ЦРКВЕ И ВЕРСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ

Важност употребе ознака географског порекла у привредној делатности цркава и верских заједница, пре свега када је реч о производњи вина, препознао је и српски законодавац. У том смислу, поред Закона о вину из 2012. године, донети су бројни подзаконски акти, у складу са Стратегијом пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године.⁴⁵

Осим тога, и саме цркве и верске заједнице почеле су да уочавају предности употребе ОГП за обележавање својих производа. тако да у Републици Србији постоје примери да су цркве и верске заједнице овлашћени корисници ОГП, преваходно када је реч о винима.

4. 1. Закон о вину

Означавање вина са географским пореклом у Републици Србији регулисано је Законом о вину који је последњи пут измењен 2012. године.⁴⁶ Овај закон није усклађен са најновијим прописима ЕУ у овој области,⁴⁷ те се очекује да ће у ближој будућности бити измењен.

На основу Закона о вину, вино са географским пореклом се означава: ознаком географског порекла (географска ознака и ознака контролисаног порекла),

⁴⁴ В. Ђурић, „Право ЕУ и државно црквено право”, *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније* (ур. Д. Димитријевић, Б. Миљуш), Институт за међународну политику и привреду, Фондација Ханс Зајдел, Београд 2010, 554–555.

⁴⁵ Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014 – 2024. година, *Службени гласник*, бр. 85/2014.

⁴⁶ В. Д. Дабовић, „Уредбе о означавању вина са географским пореклом“, *Европско законодавство*, 70/2019, 5–26.

⁴⁷ Овде се пре свега мисли на Делегирану уредбу Комисије (ЕУ) бр. 2019/33 од 17. октобра 2018. о допуни Уредбе (ЕУ) бр. 1308 и Уредбе о спровођењу уредбе Комисије (ЕУ) 1308/2013 Европског парламента и Савета у погледу захтева за заштиту ознака порекла, ознака географског порекла и традиционалних назива у сектору вина, поступку подношења приговора, ограничења употребе, измене спецификација производа, поништења заштите, те означавања и презентације, *Службени лист ЕУ*, бр. Л 9.

традиционалном ознаком (ознаком квалитетне категорије и додатном ознаком) и признатим традиционалним називом.⁴⁸

У контексту употребе ОГП од стране цркава и верских заједница за обележавање вина које саме производе посебно су значајни признати традиционални називи, а у које спада и традиционални назив „манастирско вино” и „метох”.

Признати традиционални назив је израз за означавање вина са традиционалним начином производње на одређеном виноградарском подручју, са посебним карактеристикама, које има дугогодишњи, непромењени квалитет, што се доказује елаборатом одобреним од стране Министарства, и које је као такво оцењено и признато.⁴⁹ Министар ближе прописује изразе за признате традиционалне називе, начин и поступак признавања, производње и обележавања вина са признатим традиционалним називом, садржину захтева, садржину елабората и остале услове за признање традиционалног назива.⁵⁰

4. 2. Подзаконски акти

Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године препознаје значај гајења различитих врста грожђа и производње вина.

Стандарди квалитета за већину производа прописани су посебним подзаконским прописима, односно правилницима којима се ближе прописују услови у погледу квалитета хране. Република Србија је у процесу сталног усклађивања ових правилника о квалитету хране са важећим прописима ЕУ и другим међународно признатим стандардима.

Међу подзаконским прописима који су интересантни у контексту употребе ознака географског порекла од стране цркава и верских заједница издвајају се три правилника.

Први је Правилник о начину паковања, декларисања и обележавања мирног вина, неких специјалних вина и других производа у производњи и промету.⁵¹ Овај правилник у члану 18 предвиђа да само приликом декларисања вина са географским пореклом уз назив и адресу седишта пуниоца и прерађивача могу да се наведу изрази: „винаца”, „пивница” или „пимница”, „пољана”, „винска кућа”, „каштел”, „газдинство”, „вила”, „метох”, „манастир”, „дворац” и други изрази одређени прописом којим се уређује начин и поступак производње, односно садржина елабората вина са географским пореклом, ако: 1) је вино произведено искључиво од грожђа из сопствене производње; 2) се производња вина обавља у потпуности на том газдинству; и 3) је употреба израза који се односе на газдинство одобрена.

⁴⁸ Чл. 33 Закона о вину.

⁴⁹ Чл. 37, ст. 1 Закона о вину.

⁵⁰ Чл. 37, ст. 2 Закона о вину.

⁵¹ Правилник о начину паковања, декларисања и обележавања мирног вина, неких специјалних вина и других производа у производњи и промету, *Службени гласник РС*, бр. 38/2012, 50/2015, 61/2016, 24/2017, 22/2019 и 30/2021.

Други је Правилник о условима за признавање, поступку признавања ознака за мирна вина и нека специјална вина са географским пореклом, као и о начину производње и обележавања мирних вина и неких специјалних вина са географским пореклом.⁵² Чланом 7 овог правилника предвиђено је да су традиционални називи који могу да се предложи: „рујно” вино, „пивница” или „пимница”, „пољана”, „виница”, „шилер”, „манастирско” вино или „манастир”, „метох”, „сватовско” вино или „сватовац” и вино „из старог винограда” или „стари виноград”. Чланом 20 Правилника предвиђено је да се изрази за признати традиционални назив признају ако су испуњени одговарајући услови за одређени израз за признати традиционални назив. На основу тачке 6 поменутог члана израз „манастирско” вино или „манастир” може се користити ако је у оквиру манастира произведено вино у традиционалним манастирским објектима за производњу вина које испуњава услове за признавање географске ознаке или ознаке контролисаног географског порекла. На основу тачке 7 израз „метох” може се употребљавати ако је у оквиру метоха одређеног манастира произведено вино у традиционалним манастирским објектима за производњу вина које испуњава услове за признавање географске ознаке или ознаке контролисаног географског порекла. Својевремено је било предлога да се на овој листи нађе као традиционални назив и литургијско вино, али ова идеја није нашла своје место у коначној верзији Правилника.⁵³

Трећи значајан подзаконски акт је Правилник о подстицајима за инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства кроз подршку подизања вишегодишњих производних засада винове лозе.⁵⁴ Члан 10 Правилника предвиђа лица која могу остварити право на подстицаје. Право на подстицаје остварују лица која су уписана у Регистар пољопривредних газдинстава и налазе се у активном статусу, и то: физичко лице - носилац комерцијалног породичног пољопривредног газдинства, предузетник и правно лице. У правна лица спадају: (1) привредно друштво, (2) земљорадничка задруга, (3) задужбина, (4) средња школа, (5) научноистраживачка организација, и (6) манастир и црква. Такође је предвиђено да манастир и црква могу остварити право на подстицаје ако су уписани у Регистар цркава и верских заједница.

Дакле, подзаконски акти експлицитно препознају цркве и верске заједнице као значајне субјекте када је реч о производњи вина и његовом обележавању ОГП, пре свега признатим традиционалним називима.

4. 3. Примери из праксе

У упоредном праву већ деценијама постоји пракса да манастири производе различит асортиман производа (најчешће вина и друга алкохолна пића) и обеле-

⁵² Правилник о условима за признавање, поступку признавања ознака за мирна вина и нека специјална вина са географским пореклом, као и о начину производње и обележавања мирних вина и неких специјалних вина са географским пореклом, *Службени гласник РС*, бр. 121/2012, 102/2014, 78/2015 и 94/2017.

⁵³ Под литургијским вином подразумева се вино црвено мирно вино ако има квалитет који одговара за коришћење у литургијске сврхе Православне цркве и испуњава одређене квалитативне услове. В. <http://www.vinopedia.rs/sr/post/nacrt-propisa-za-vina-sa-geografskim-poreklom?s=184>, 15.11.2021.

⁵⁴ Правилник о подстицајима за инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства кроз подршку подизања вишегодишњих производних засада винове лозе, *Службени гласник РС*, бр. 84/2020.

жавају их ознакама географског порекла. Таква пракса нарочито је развијена у Белгији, Холандији, Француској и другим земљама ЕУ.

Иако је у Србији ова пракса још у повоју у поређењу са европским земљама, манастири се све више баве производњом вина (и ракије) у комерцијалне сврхе. Осим тога, поједини почињу да препознају предности обележавања својих производа ОГП. У том смислу, као пионире, требало би поменути манастир Буково и Патријаршијска добра.

Традиција гајења винове лозе и производње вина у Неготинској крајини нераскидиво је везана за манастир Буково. Овај манастир због свог географског положаја, изузетно повољних климатских услова, и особеног типа земљишта на манастирском имању, кроз векове представља синоним и главно обележје виноградарства и винарства у том крају. Након појаве филоксере, крајем 19. века, која је озбиљно угрозила читаво европско, па и српско виноградарство, манастир Буково је 1887. године на свом имању основао прву виноградарску школу, која је четири године касније постала и прва државна пољопривредна школа за виноградарство и воћарство. Манастир је тако постао и средиште обнове виноградарства Неготинске Крајине.⁵⁵ Данас манастир Буково овлашћени је корисник ОГП за неколико назива вина, од којих је надалеко најпознатији *филіпан cabernet sauvignon*. Као овлашћени корисник ознаке географског порекла „Неготинска крајина“ појављује се „Винарија Манастира Буково“ д.о.о. Неготин.⁵⁶

Сремски Карловци, град североисточно од основног масива Фрушке горе недалеко од Дунава, место је са важном историјском традицијом и богатим културним и духовним наслеђем. Фрушка гора је изузетно повољно физичко-географско подручје за виноградарство. Вино је у Сремским Карловцима имало и посебну улогу, нарочито у богослужбеном животу Сремских Карловаца као црквеног центра. Винарство и виноградарство се у Карловачкој митрополији неговало са посебном пажњом. Европске технолошке напретке су пратили, усвајали и о њима писали црквени званичници. У 18. веку карловачко вино се извозило у Аустрију, Швајцарску и Пољску.⁵⁷ Филоскера напада и фрушкогорске винограде 1881. године. Када су прошли њени смртоносни таласи за винову лозу отпочело је обнављање виноградарских култура. Свакако је занимљив податак да су из Карловачких подрума стигла пића за потребе свечаности устоличења патријарха Димитрија, првог поглавара уједињене Српске православне цркве. Та свечаност одржана је у Пећи 1924. године, а међу винима које се том приликом служило било је данас најчувеније дезертно вино – карловачки бермет.⁵⁸ Патријаршијски подруми у Сремским Карловцима данас су настављачи и баштинници знања и умећа прављења вина које је неговано вековима. Осим тога, препознат је и значај обележавања вина ознакама географског порекла, те Патријаршијска добра ДОО Београд (са производним просторијама у Сремским Карловцима) имају заштићену ознаку географског порекла за бројне врсте вина, између осталог и за чувени бермет.

⁵⁵ <https://manastirbukovo.org/vinarija/>, 11.11.2021.

⁵⁶ Према подацима Министарства пољопривреде, манастир Буково користи ознаку географског порекла за осам назива и типова вина. В. <http://www.minpolj.gov.rs/download/2.12.2021LISTA-OZNAKA-ZA-VINA-SA-GEOGRAFSKIM-POREKLOM.xlsx?script=lat>.

⁵⁷ <https://www.patrijarsija-puo.rs/vinarija-sremski-karlovci/>, 15.11.2021.

⁵⁸ *Ibid.*

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Цркве и верске заједнице, иако нису привредни субјекти, могу оснивати привредне субјекте, и посредством њих или непосредно, обављати привредну делатност у складу са општим режимом којим је она регулисана. Ипак, обављање привредне делатности од стране цркава и верских заједница мора бити изузетак, а не правило. Цркве и верске заједнице могу обављати привредну делатност, али само под јасно дефинисаним, рестриктивним условима.

У оквиру обављања привредне делатности цркве и верске заједнице могу производити различите врсте робе и обележавати је ознакама географског порекла. Важност употребе ознака географског порекла у привредној делатности цркава и верских заједница, пре свега када је реч о производњи вина, препознао је и српски законодавац.

Последњих деценија у земљама Европске уније манастири се све чешће опредељују да своје производе (превасходно вино и друга алкохолна пића) обележавају ознакама географског порекла што доприноси репутацији производа и самим тим повећању цена истих. И манастири у Републици Србији постепено окрећу производњи вина (и ракије) у комерцијалне сврхе. Иако је ова пракса још у повоју у поређењу са европским земљама, поједини манастири почињу да препознају и предности обележавања својих производа ОГП. У том смислу, може се очекивати да ће у будућности ова пракса постати распрострањенија и допринети сагледавању односа права интелектуалне својине и државно-црквеног права и бољем разумевању потреба цркава и верских заједница као носилаца ознака географског порекла.

Jelena Ćeranić Perišić, PhD

Principal Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

j.ceranic@iup.rs

Mirjana Glintić, PhD

Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

m.glintic@iup.rs

Aleksandra Višekruna, MA

Research Assistant, Institute of Comparative Law, Belgrade

a.visekruna@iup.rs

THE USE OF GEOGRAPHICAL INDICATIONS IN THE ECONOMIC ACTIVITY OF CHURCHES AND RELIGIOUS COMMUNITIES

Summary

Churches and religious communities are not economic entities, but they may establish such entities and, through them or directly, perform economic activities. Although

their main activity is not to make a profit, the fact is that they have to acquire certain funds in order to function smoothly. Therefore, within the scope of performing economic activities, churches and religious communities can produce goods and mark them with geographical indications. The paper first analyses the normative framework of the economic activity of churches and religious communities in the Republic of Serbia. After that, the paper presents the normative framework of the protection of geographical indications in the Republic of Serbia. Special attention is devoted to the procedure of acquiring the right to protection of geographical indications, as well as to the interpretation of one its negative conditions according to which the designation must not be contrary to law or morality. Finally, the authors examine the use of geographical indications in the economic activity of churches and religious communities regarding their production of wine in Serbia.

Key words: churches and religious communities, economic activity, legal entities, geographical indications, production of wine.

ОДРЕЂЕЊЕ ДРЖАВНЕ ПРИПАДНОСТИ ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

Сажећак

*Сјатајус цркава и верских заједница као љравних лица зависи од законодав-
сјива земље које рећулише ову материју. Закон о црквама и верским заједница-
ма Републике Србије одрећује да цркве и верске заједнице морају бити уписане
у Репијсар да би имале сјатајус љравној лица. Но, овај Закон дефинише да овај
сјатајус цркве и верске заједнице моћу имати и по аућнонимним љројисима ових
орјанизација, без уписа у Репијсар. Кад је у љишању одрећивање државне љрићад-
ности цркава и верских заједница, љримећују се љравила Закон о решавању сукоба
закона са љројисима друћих земаља која се љримећују и на остјала љравна лица.
Но, морамо рећи да је немоћуће љрименићи ова љравила на иденћичан начин као
и код остјалих љравних лица. То значи да ће се државна љрићадности одредити по
љраву земље где је једно лице основано, односно, репсјировано. На наведен сјав
ућиче и разликовање љтрадиционалних од остјалих цркава и верских заједница,
ићио је дефинисано ранијим љројисима или ућоворима. То значи да наведене цркве
и верске заједнице имају љосебан сјатајус, који не може бити доведен у љишање
љрименом љројиса који рећулишу оићићи сјатајус остјалих љравних лица.*

Кључне речи: цркве, верске заједнице, правно лице, државна припадност,
Регистар.

1. УВОДНИ ДЕО

Сва правна лица која се оснивају по праву домаће државе, имају државну припадност те државе. То се, наравно, односи само на правна лица која су основана и регистрована по прописима земље у којој ће обављати делатност. Но, поједини субјекти могу обављати одрећену делатност на територији домаће државе, иако немају својство правног лица. Тада се ради о филијалама, пословним јединицама, заступништвима, итд. Они деле судбину матичног друштва, односно, они су недовојиви део субјекта у чије име и за чији рачун обављају делатност на територији домаће државе.¹ Да би једно правно лице имало то својство на територији једне земље, оно мора испунити услове по прописима који регулишу оснивање привредних друштава, удружења, као и других субјеката.

У вези са наведеним, поставља се питање какав статус ће имати цркве и верске заједнице на територији једне земље, односно, да ли ће њима бити признат

* Редовни професор, научни саветник Института за упоредно право; mail: v.colovic@iur.rs

¹ V.Čolović, *Međunarodno privatno pravo*, Banja Luka, 2010, 142-143

статус правног лица и по којим прописима се оснивају. На овом месту нећемо говорити о верским слободама и слободи вероисповести, али ћемо рећи да верска припадност доводи до формирања верских заједница чије постојање захтева дефинисање њиховог признања као субјеката, односно, правних лица, као и дефинисање њиховог унутрашњег уређења.² Свака држава дефинише правила која одређују статус цркава и верских заједница. Обзиром да се ради о специфичној делатности, коју ови субјекти обављају, специфична су и правила која одређују услове њихове регистрације.

Код дефинисања статуса правних лица, поставља се и питање одређивања њихове државне припадности. Ово питање је, нарочито, битно, ако се ради о правним лицима чији су оснивачи инострани држављани, односно, субјекти стране државне припадности. Посебна правила Међународног приватног права одређују на који начин ће се одредити државна припадност једног правног лица. О тим правилима ћемо посебно говорити, нарочито у ситуацији њихове примене код одређивања државне припадности цркава и верских заједница, када ћемо одговорити на питање, да ли се та правила могу применити, на исти начин, као и код осталих правних лица.

Исто тако, веома је битно одговорити на питање да ли се поједини организациони делови цркава и верских заједница могу третирати као филијале, односно, као саставни делови цркава и верских заједница без својства правног лица. Одговор на ово питање зависи, опет, од прописа који уређују ову материју, односно, од чињенице да ли наведени организациони делови могу имати статус филијале или не, односно, да ли се и они морају регистровати или не.

Кад је у питању статус цркава и верских заједница на територији Републике Србије, он је регулисан одредбама Закона о црквама и верским заједницама Републике Србије (даље: ЗЦВЗ).³ Но, одмах на почетку ћемо рећи, да ЗЦВЗ разликује цркве и верске заједнице које се региструју у складу са одредбама ЗЦВЗ, као и традиционалне цркве и верске заједнице које у Србији имају „...вишевековни историјски континуитет и чији је правни субјективитет стечен на основу посебних закона...“⁴ односно, чији је статус дефинисан другим актима, које овај Закон наводи.

2. ОДРЕЂЕЊЕ ПРИПАДНОСТИ СТРАНИХ ПРАВНИХ ЛИЦА

Обзиром да нам је, у овом раду, основни циљ да дефинишемо одређивање државне припадности цркава и верских заједница, потребно је, претходно, да посветимо пажњу одређивању државне припадности правних лица, уопште. Држављанство везујемо, увек, за суверенитет једне земље. Сваки закон једне државе пружа свој суверенитет у два правца: с једне стране, он влада територијом дотичне државе, а са друге, он влада лицима, становницима те државе, па и када

² Р.Тренеска-Дескоска, „Слобода вероисповести као део „идеологије“ Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* бр.68, година LIII, 2014, 74

³ Закона о црквама и верским заједницама, *Сл.гласник РС* бр.36/2006

⁴ Члан 10 ЗЦВЗ

напусте њену територију.⁵ Самим тим, он влада и правним лицима која су основана и регистрована на територији те државе.

Наиме, законодавство сваке земље одређује појам правних лица, односно, ко од субјеката може имати такво својство. Правна лица имају, као и физичка лица, правну и пословну способност, али та њихова својства су специфична. Значи, разни облици удружења и имовинске масе могу добити статус правног лица, тек, када им држава призна то својство. Да би добило својство правног лица то удружење мора имати значајне везе са конкретном државом. Те везе се не морају односити само на оснивање, већ и на друге чињенице од којих може завистити статус правних лица.

Код одређивања државне припадности правних лица говоримо о присутности елемента иностраности, из разлога који су везани за порекло правног лица, односно, порекло његовог оснивача (и цркве и верске заједнице могу имати порекло везано за страну државу), веома значајно питање за Међународно приватно право је начин одређивања државне припадности правних лица. Постоји више система који дефинишу начине одређивања државне припадности правних лица, који су мање или више прихватљиви. Међутим, чињеница је да се једно правно лице везује, пре свега, за земљу у којој је основано или у којој послује.

Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља Републике Србије (даље: ЗРСЗ)⁶ регулише правну и пословну способност правних лица са елементом иностраности у члану 17, у коме се каже да су два основна правила, односно, тачке везивања, место оснивања правног лица и његово стварно седиште. Практично, то ће значити следеће: ако је једно лице основано (уписано у регистар привредних или других субјеката) по праву домаће земље, оно ће имати домаћу државну припадност. У случају да то правно лице има стварно седиште у некој другој земљи и право те земље одређује да то правно лице има седиште у тој земљи, тада ће имати државну припадност те земље.⁷ Једноставније речено, ако правно лице има стварно седиште у земљи по чијем је праву основано – онда ће се применити право те земље, а ако има стварно седиште ван земље оснивања – онда ће имати државну припадност те земље, ако се по том праву сматра да има. Шта представља стварно седиште, фактичко је питање. Одговор на њега можемо наћи у сваком правном систему.⁸ Али, не можемо, једноставно, рећи да стварно седиште једног правног лица представља место у коме оно обавља делатност претежно или делимично, односно, да је то место у коме се одлучујео пословању правног лица.

Постоје многи системи који се примењују код дефинисања правила за одређивање државне припадности правних лица. Ми ћемо издвојити три, који су битни и са становишта одређивања државне припадности цркава и верских заједница као правних лица. Два система се односе на наведена законска решења која су

⁵ Н. Перић, *Територијални сукоб закона*, Београд 1922, 5; Т. Varadi, В. Bordaš, G. Knežević, *Međunarodno privatno pravo*, Novi Sad 2001, 247

⁶ Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља, *Сл. листић СФРЈ* бр. 43/82 и 72/82- испр., *Сл. листић СРЈ* бр. 46/96 и *Сл. листић РС* бр. 46/2006 – др. закон

⁷ Т. Varadi, В. Bordaš, G. Knežević, 265

⁸ V. Čolović, 143-144

прихваћена и у ЗРСЗ. Трећи систем је специфичан, а поменућемо га, управо, јер говоримо о црквама и верским заједницама.

Први систем који се односи на одређивање државне припадности правних лица је систем инкорпорације, односно, оснивања. Значи, правно лице ће имати државну припадност оне земље у којој је основано, односно, регистровано. Овај систем је широко прихваћен, између осталог и као правило у нашој држави, како смо рекли. Међутим, његов недостатак је у томе, што може доћи до лаког изигравања правила које тај систем садржи, јер се правно лице може регистровати у држави за коју није стварно везано, односно, из разлога који се везује за изигравање пореских и других органа у једној држави.⁹

Други систем је систем стварног седишта. Рекли смо да појам стварног седишта утврђује свака држава. Углавном, стварно седиште се везује за седиште главног органа, али се може везати и за место где правно лице стварно послује. Овде, значи, можемо имати два критеријума – критеријум одлучивања и критеријум вршења делатности. Поред система инкорпорације, ово је најприхватљивији систем за одређивање државне припадности. Но, примена овог правила зависи од прописа државе у којој се, фактички, налази правно лице.¹⁰

Најзад, поменућемо и систем контроле. Овај систем дефинише мерило које се примењује у ванредним ситуацијама. То су ређе ситуације, у којима се сматра да правно лице припада оној држави чији држављани то правно лице ефективно контролишу. Овај систем је коришћен пре више деценија, како би се открило право порекло правних лица по правним или физичким лицима која га контролишу. То се, нарочито, постављало као питање након Другог светског рата.¹¹ Наравно, код одређивања државне припадности црква или верских заједница, овај систем се може користити код дефинисања организација која стварно контролишу рад, пре свега, верских заједница на територији друге државе. То не морају бити лица која су и поднела захтев за њихов упис у Регистар црква и верских заједница (даље: Регистар).

Касније ћемо анализирати који би систем одређивања државне припадности био прихватљив код статуса црква и верских заједница. Чињеница је да постоје ограничења за примену појединих наведених система, која су последица посебности ових субјеката, као и делатности коју обављају.

2. 1. Статус филијала

Веома важно питање је питање статуса филијала, односно, пословница, заступништава или пословних јединица, као и њихов однос према матичним правним лицима, чији су организациони део. Статус филијале у једној држави, зависи од правног система те државе. То значи да питање статуса филијале у једној земљи, зависи од регулисања материје у тој земљи. То питање је веома битно, јер статус филијале може произвести многе последице, које се огледају, између

⁹ V.Čolović, 141

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ V.Čolović, 142

осталог, и кроз испуњење обавеза тог субјекта према трећим лицима, односно, тада се поставља питање одговорности оснивача филијале, односно, субјекта са седиштем у иностранству. Од правног система те земље, зависиће и да ли ће се за оснивање филијале у иностранству, тражити испуњење услова, као и за оснивање осталих правних лица – предузећа.¹²

Ако се ради о елементу иностраности, морамо рећи да, опет, све зависи од система земље у којој филијала обавља делатност. Ако има својство правног лица, онда се примењују напред наведена правила, а ако не, онда филијала има државну припадност матичног правног лица.

3. ЦРКВЕ И ВЕРСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ КАО ПРАВНА ЛИЦА

Како смо рекли, цркве и верске заједнице су посебна правна лица, на која се примењују и посебна правила. ЗЦВЗ дефинише правила која се односе на регистрацију цркава и верских заједница, па, самим тим, и на дефинисање њиховог статуса правних лица. Обзиром да нас, пре свега, интересује статус цркава и верских заједница које су регистроване на територији Републике Србије, поменићемо само одредбе ЗЦВЗ које дефинишу њихов статус.

Наиме, по ЗЦВЗ, традиционалне цркве су Српска Православна Црква, Римокатоличка Црква, Словачка Евангеличка Црква а.в., Реформатска Хришћанска Црква и Евангеличка Хришћанска Црква а.в.¹³ Затим, традиционалне верске заједнице су Исламска верска заједница и Јеврејска верска заједница¹⁴. Конфесионалне заједнице су све оне цркве и верске организације чији је правни статус био регулисан пријавом у складу са Законом о правном положају верских заједница¹⁵ и Законом о правном положају верских заједница,¹⁶ а што регулише члан 16 ЗЦВЗ. Верске организације, у ужем смислу овог појма, представљају све верске организације које нису традиционалне цркве или верске заједнице, као и конфесионалне заједнице, а по дефиницији у ЗЦВЗ.

Традиционалним црквама и верским заједницама је, одредбама ЗЦВЗ,¹⁷ признат континуитет правног субјективитета који су стекли по прописима који су наведени у одредбама ЗЦВЗ¹⁸. Конфесионалне заједнице и друге верске организације стичу статус правног лица уписом у Регистар. Иначе, статус правног лица има црква, односно, верска заједница као целина. Али, на основу одлуке надлежне верске власти, статус правног лица могу стећи, уписом у Регистар, ипоједини делови цркве, тј. верске заједнице.¹⁹

Одлука надлежног органа цркве, односно верске заједнице да се одређеној организационој јединици или установи омогући стицање статуса правног лица

¹² V.Čolović, *Osiguravajuća društva*, Beograd 2010, 148

¹³ Како дефинише члан 10, став 1 ЗЦВЗ

¹⁴ Члан 10, став 2 ЗЦВЗ

¹⁵ *Службени лист ФНРЈ* бр. 22/53

¹⁶ *Службени гласник СРС* бр. 44/77

¹⁷ Чланови 11 до 15 ЗЦВЗ

¹⁸ Посебно за Српску Православну Цркву, Римокатоличку Цркву, Словачку Евангеличку Цркву а.в., Реформатску Хришћанску Цркву, Евангеличку Хришћанску Цркву а.в., Јеврејску заједницу и Исламску заједницу.

¹⁹ Члан 9, став 2 ЗЦВЗ

мора бити у складу са аутономним прописима односне цркве или верске заједнице. Навешћемо неке од аутономних прописа који регулишу наведено. Члан 5 Устава Српске Православне Цркве дефинише да су у СПЦ правна лица: Патријаршија, епархије, црквене општине, манастири, задужбине, самосталне установе или фондови који имају црквену намену, као и поједини храмови.²⁰ Та правна лица су способна да стичу покретну и непокретну имовину, као и да врше сва права и обавезе која им припадају као правним лицима. Законик канонског права Католичке цркве²¹ дефинише да се „Правна лица, то јест скупности (заједнице) било особа било ствари усмерене према сврси саобразној послању Цркве, која надилази сврху појединаца, оснивају или по самоуправном пропису или по посебном допуштењу меродавне власти које је дато одлуком“.²² Такође, наведени Законик дефинише да су „Правна лица у Цркви скупности особа или скупности ствари“.²³ Устав Исламске заједнице Србије дефинише да „Врховни Сабор Исламске заједнице Србије утврђује које организационе јединице, органи и установе Исламске заједнице Србије имају својство правног лица“.²⁴ Нећемо помињати правила других верских заједница која дефинишу наведено.

Упис у Регистар традиционалних цркава иверских заједница је, само деклараторне природе, док за све друге верске организације има, уопледу стицања својства правног лица, конститутивни карактер.²⁵ Традиционалне цркве и верске заједнице могу изгубити статус правног лица само променом ЗЦВЗ, а све друге верске организације могу изгубити статус самим решењем надлежног органа о брисању из Регистра.²⁶ Разлози за брисање цркава и верских заједница из регистра, односно, за престанак њиховог правног субјективитета је различит од земље до земље. Ти разлози дефинишу и однос државе и цркава и верских заједница.²⁷

Иначе, не постоји законска обавеза да верске заједнице буду уписане у Регистар, како би стекле статус правног лица. Самим тим, ове верске заједнице не могу самостално да учествују у правном промету. Оне не могу имати ни своју имовину. Неки аутори имају мишљење да је њихов правни статус најближи статусу ортаклука,²⁸ са чиме се не би могли сложити, обзиром да оне, ипак, имају статус правног лица, по аутономним прописима.

3. 1. Посебан *статус* традиционалних цркава и верских заједница

Анализирајући статус традиционалних цркава и верских заједница, који морамо назвати посебним, морамо рећи да је тај посебни статус дефинисан ранијим

²⁰ М.Трнавац, *Однос између Европске уније и цркава и верских заједница*, докторска дисертација, Факултет политичких наука Универзитета у Београду 2018., 223

²¹ Из 1983.године

²² Кан. 114 Законика канонског права Католичке цркве

²³ Кан. 115 § 13 Законика канонског права Католичке цркве

²⁴ Члан 20 Устава Исламске заједнице Србије; Н.Ђурђевић, *Остваривање слободе вероисповести и правни положај цркава и верских заједница у Републици Србији*, Београд 2009, 210-211

²⁵ Н.Ђурђевић, 213

²⁶ Члан 22 ЗЦВЗ

²⁷ В.Ђурић, „Слобода вероисповести и правни субјективитет цркава и верских заједница у земљама бивше Југославије“, *Зборник Право земаља у региону*, Институт за упоредно право, Београд 2010.,198

²⁸ Н.Ђурђевић, 214

актима, било да су то закони или уговори. То значи да наведене цркве и верске заједнице имају статус, који не може бити доведен у питање применом одредаба закона који регулише општи статус правних лица.

Осим „вишевековног историјског континуитета“, као разлог издвајања традиционалних цркава и верских заједница, у ЗЦВЗ се наводи и њихов „правни субјективитет стечен на основу посебних закона“. Овај аргумент је, са становишта права, начелно прихватљив за засебно уређивање статуса верских група које су, по ранијим прописима, већ имале правни субјективитет. У том смислу, издвајање које је у ЗЦВЗ учињено, требало би да гарантује континуитет њиховог субјективитета и несметани наставак њихове делатности.²⁹

Са друге стране, остале верске заједнице би могли да назовемо нетрадиционалним, како наводе неки аутори. Веома је битно дефинисање нетрадиционалних верских заједница у некој средини која може, али и не мора да буде релгијски опредељена.³⁰ У сваком случају, да би биле уписане у Регистар оне морају испунити услове по прописима земље регистрације. Овде се може поставити питање, да ли ЗЦВЗ ставља у неједнак положај традиционалне и остале верске заједнице. Неки аутори истичу да неједнакости нема, осим у обавези да остале или нетрадиционалне верске заједнице морају да доставе додатна доказа, да би се регистровале.³¹

3. 2. Основна њправа која цркве и верске заједнице имају као њправна лица

Да би могли да дефинишемо статус цркава и верских заједница као правних лица, потребно је да одредимо која права ове организације имају у том статусу. Та права се, у сваком случају, разликују од права осталих правних лица. Поменућемо их: – право на самоодређење, односно, право да буде призната њихова не само историјска него и есхатолошка димензија; – право да самостално уређују и спроводе свој поредак и организацију и да самостално и слободно обављају своје унутрашње и јавне послове; – право да буду носиоци правног субјективитета, односно, да као правна лица својим организационим јединицама и установама дају и укидају својство правног лица; – јемство државе да неће ометати примену аутономне њихове правне регулативе; – право да своју културу и своја духовна искуства пренесе и шире преко јавног медијског сервиса, као и кроз образовни систем, односно, право да организују и изводе наставу веронауке; као и – право да самостално управљају својом имовином и новчаним средствима, у складу са својим аутономним прописима.³²

²⁹ А.Матковић, „Правни статус цркава и верских заједница у Републици Србији – позитивноправни оквири и питање верске равноправности“, *Српска њправна мисао* бр. 50, Бања Лука 2017, 168

³⁰ Д. Петровић, С. Достић, „Верске заједнице – прилог проучавању међуверске толеранције“, часопис *Безбедности* бр. 1/2015, 142

³¹ V.Marković, M.Romić, „О уставности registrovanja crkava i verskih zajednica – prilog proučavanju državno-crkvenog prava“, *Strani pravni život*, god. LXIV, br. 1/2020, 51

³² М.Радловић, *Обнова српској државно-црквеној њправа*, Београд 2014, 117

3. 3. Упис цркава и верских заједница у Регистар

Правни поредак Републике Србије не предвиђа обавезу регистравања верске заједнице. Самим тим, питање регистрације не би требало да се појављује као релевантно на пољу заштите верских слобода и права. Ипак, могу се навести неке од предности регистрације цркава и верских заједница: - усаглашеност верске доктрине са правним поретком; транспарентност деловања цркава и верских заједница; - постојање механизма друштвене контроле у интересу заштите јавног поретка; - стицање предности које доноси статус правног лица. Потребно је истаћи и негативне појаве до којих може довести регистрација, као што су тешкоће испуњавања појединих формалних критеријума за регистрацију.³³

Правилник о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница Републике Србије (даље: Правилник)³⁴ одређује услове и начин уписа цркава и верских заједница у Регистар. Поменућемо само неке одредбе. Под именом Католичка црква у Србији (Римокатоличка и Грkokатоличка) у Регистар, а на основу пријаве Бискупске конференције, уписују се све бискупије Римокатоличке цркве које су организоване на територији Србије, као и Апостолски егзархат за грkokатолике.³⁵ Под именом Исламска заједница у Србији у Регистар се уписују легитимни, на основу унутрашњих прописа, образовани мешихати и муфтијства, као и организационе јединице у њиховом саставу које пријаве.³⁶ Затим, под именом Јеврејска заједница у Србији у Регистар се уписује Савез јеврејских општина Србије са организационим јединицама које Савез пријави.³⁷ Конфесионалне заједнице и друге верске организације из члана 16 ЗЦВЗ, као и остале верске организације, уписују се у Регистар под именима са којима се пријаве, у складу са чланом 9, став 4, и чланом 19 ЗЦВЗ.³⁸ Кад верске организације оснују савезе и уније духовних и еванђеоских цркава Србије, и друга удружења, чланице савеза или уније уписују се у Регистар под истим условима као и самосталне верске организације.³⁹

У Регистар, као и у решење о регистрацији верске организације уписује се датум њене прве пријаве, по раније важећим законима и прописима. Верска организација може вршити своје делатности на основу легализације стечене пријавом по раније важећим законима и прописима у овој области, без обавезе да се упише у Регистар, а под условом да њена делатност није ограничена чланом 3 ЗЦВЗ. Верска организација која нема пријаву и која не жели да се упише у Регистар ужива верске слободе на основу Устава и међународних конвенција о људским правима и слободи вероисповедања, у складу са ЗЦВЗ.⁴⁰

У одељку за конфесионалне заједнице Регистра, уписују се следећи подаци: - назив верске организације, - главно седиште верске организације (држава,

³³ А.Матковић, 174

³⁴ Правилник о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница, *Сл.гласник РС* бр. 64/2006

³⁵ Члан 3 Правилника

³⁶ Члан 5 Правилника

³⁷ Члан 6 Правилника

³⁸ Члан 7 ст. 1 Правилника

³⁹ Члан 7 ст. 2 Правилника

⁴⁰ Члан 7, ст. 5- 7 Правилника

град, адреса), седиште верске организације у Србији (место, улица, број), - када игде је основана верска организација, и - од када верска организација делује у Србији.⁴¹

ЗЦВЗ дефинише и разлоге за одбијање уписа цркава и верских заједница у Регистар, односно за доношење одлуке о брисању уписане верске организације из њега.⁴²

3. 4. Правна и пословна способност цркава и верских заједница у ЗЦВЗ

Својство правног лица имају цркве и верске заједнице које су регистроване у складу са одредбама ЗЦВЗ, као и Правилника. Међутим, наслов члана 9 ЗЦВЗ је мало другачији у односу на садржај те одредбе. Наиме, тај наслов се односи на правну способност цркава и верских заједница, док се садржина односи на њихово својство као правног лица. Напред смо рекли да правно лице, осим правне има и пословну способност, која се другачије дефинише у односу на правну и пословну способност физичких лица. Наиме, правна лица уписом у одговарајући регистар стичу и једну и другу способност. То је, наравно, случај и са црквама и верским заједницама. Значи, уписом у Регистар наведени субјекти стичу и правну и пословну способност. Одредба члана 9 ЗЦВЗ регулише и друга питања која се тичу статуса организационих јединица и установа цркава и верских заједница, односно, ове институције могу стећи својство правног лица на основу одлуке надлежног органа цркве и верске заједнице. Ипак, оне морају бити уписане у Регистар, како би стекле својство правног лица. Цркве и верске заједнице могу укидати организационе јединице и устаове, као и да поднесу захтев за брисањем из Регистра. Ако би упоредили цркве и верске заједнице као правна лица са осталим правним лицима, не би пронашли много разлика, осим оних које се тичу самог циља оснивања и функционисања цркава и верских заједница.

4. РЕГУЛИСАЊЕ СТАТУСА ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА КАО ПРАВНИХ ЛИЦА У ЗАКОНОДАВСТВИМА ПОЈЕДИНИХ ЗЕМЉА У СУСЕДСТВУ

Кад су у питању земље у суседству, посветићемо пажњу законодавствима Босне и Херцеговине, Хрватске и Црне Горе. Оно што је заједничко законодавствима у наведеним суседним државама, јесте, што сва омогућавају стицање статуса правних лица црквама и верским заједницама уписом у регистар.

Закон о слободи вјере и правном положају цркава и вјерских заједница Босне и Херцеговине⁴³ познаје „*three tier system*“ цркава и верских заједница.⁴⁴ У

⁴¹ Z. Kuburić, *Verske zajednice u Srbiji i verska distanca*, Novi Sad 2010, 143

⁴² Чланови 17-30 ЗЦВЗ

⁴³ Закон о слободи вјере и правном положају цркава и вјерских заједница Босне и Херцеговине, *Службени листник БиХ*, бр. 5/04

⁴⁴ Три категорије цркава и верских заједница. Многе државе познају овај систем категорисања цркава и верских заједница. Нпр. у Аустрији, у прву категорију цркава и верских заједница спадају 13 јавно признатих религија, другу чине правно признате верске заједнице, а трећу групу чине верски колективи, који нису правно признати

члану 8 наведеног Закона, цркве и верске заједнице дефинисане су као правна лица и деле се у три категорије правног статуса у односу на државу. Прву групу чине историјски утемељене цркве и верске заједнице којима је признат континуитет правног лица. У ту категорију спадају следеће верске заједнице: Исламска заједница у Босни и Херцеговини, Српска Православна Црква, Католичка Црква и Јеврејска заједница Босне и Херцеговине.⁴⁵ Другу групу чине преостале цркве и верске заједнице којима је раније признато својство правног лица и, коначно, трећу групу чине нове цркве и верске заједнице које тек треба да се региструју.⁴⁶ Специфичност овог Закона, јесте и у томе, што се њиме настоји очувати правни континуитет одређеним црквама и верским заједницама. У начелу, то би могло да доведе до одређених проблема стављањем примедби мањинских верских заједница које немају идентичан, не и неједнак, правни статус.⁴⁷ Иначе, ентитети у Босни и Херцеговини не познају посебну законску регулативу којом се дефинише однос државе и цркве.⁴⁸

У Републици Хрватској је доношењем Закона о правном положају вјерских заједница из 2002. (даље: ЗППВЗ),⁴⁹ настала могућност регистравања верских заједница. ЗППВЗ дефинише верску заједницу као заједницу физичких лица која остварују слободу вероисповести јавним обављањем верских обреда и другим начинима изражавања сопствене вере. Верска заједница мора бити уписана у Евиденцију верских заједница у Републици Хрватској.⁵⁰ Да би верска заједница могла бити регистрована као таква, мора претходно бити у статусу удружења које је регистровано као правно лице најмање 5 година и да има најмање 500 верника. У вези са наведеним, ЗППВЗ разликује две врсте верских заједница: 1) верске заједнице које су постојале на дан доношења ЗППВЗ и које су имале статус правног лица. Те верске заједнице су код регистрације подносиле само пријаву без испуњења додатних услова; и 2) новоосноване верске заједнице са потребним бројем верника (500) које морају поднети акте, којима доказују начин изражавања вере, обављање верских обреда, територија и начин деловања верске заједнице, као и акт о претходном упису у статусу удружења.⁵¹

Закон о слободи вјероисповести или увјерења и правном положају вјерских заједница Црне Горе (даље: ЗСВЦГ)⁵² садржи одредбе о статусу и регистрацији верских заједница од којих неке захтевају додатну анализу, односно,

ни регистровани, али могу захтевати стицање статуса верске заједнице; С.Аврамовић, „Поимање секуларности у Србији: рефлексije са јавне расправе у Уставном суду“, *Анали Правној факултету у Београду*, година LIX, 2/2011, 283-284.

⁴⁵ В.Ђурић, 191

⁴⁶ Члан 8, став 2 и 3 ЗЦВЗ БиХ; С. Радмановић, „Правно регулисање односа државе и цркве у Босни и Херцеговини и начело лаицитета“, *Годишњак Правној факултету Универзитета у Источно Сарајеву*, година VIII, 1/2017, 79

⁴⁷ С.Радмановић, 79-80

⁴⁸ С.Радмановић, 80

⁴⁹ Закон о правном положају вјерских заједница Републике Хрватске, *Народне новине* бр. 83/02, 73/13

⁵⁰ Члан 1 ЗППВЗ

⁵¹ Т.Вукојић Томич, „Правни и финансијски аспекти положаја вјерских заједница у Републици Хрватској“, *Правни вјесник*, год. 30, бр. 3-4, 2014, Правни факултет Осиек 2014., 212

⁵² Закон о слободи вјероисповести или увјерења и правном положају вјерских заједница Републике Црне Горе, Службени лист Црне Горе, бр. 74/2019 и 8/2021.

које стварају недоумицу везану за статус верских заједница као правних лица. Пре свега, по ЗСВЦГ, верска заједница стиче својство правног лица уписом у регистар тих заједница. Наравно, ова одредба није спорна, осим што овај закон под верским заједницама подразумева и цркве, као и заједнице верника, односно, друге институционалне облике верског деловања.⁵³ Наравно, овде се, у сваком случају, може поставити питање разликовања статуса традиционалних цркава од верских заједница које немају тај статус, али ово питање нећемо анализирати у овом раду. У сваком случају, верска заједница не може имати својство правног лица, ако није уписана у регистар верских заједница. Међутим, ЗСВЦГ дефинише да регистрација верске заједнице или дела верске заједнице чији је верски центар у иностраној држави, није обавезна. Осим тога, верске заједнице, односно, делови верских заједница слободно одлучују о томе да ли ће бити регистроване или не.⁵⁴

Обзиром да смо поменули суседне земље, које су раније биле републике у оквиру заједничке државе, морамо рећи да је од 1953. до 1977. године у Југославији на снази био федерални Закон о правном положају верских заједница.⁵⁵

5. ДА ЛИ СЕ ЦРКВЕ И ВЕРСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ МОГУ ПОСМАТРАТИ КАО ОСТАЛА ПРАВНА ЛИЦА

Обзиром на делатност коју обављају, као и на међусобно разликовање појединих цркава и верских заједница, што се односи, пре свега, на њихов статус, можемо рећи да цркве и верске заједнице немају исти положај као остала правна лица. То значи да на наведене субјекте не можемо примењивати сва правила о одређивању статуса правног лица, као и о одређивању њихове државне припадности. Са друге стране, поставља се питање да ли се ради о субјектима које имају *sui generis* статус. Ако би прихватили да се ради о таквим субјектима, онда би, у потпуности негирани њихов статус правних лица. Наиме, да би могли да остварују своја права и обавезе, као и да би могли да стичу и поседују имовину, цркве и верске заједнице морају бити регистроване у складу са прописима земље у којој се уписују у регистар. Наравно, верске заједнице могу деловати на територији наше земље и кад нису уписане у регистар, али тада оне немају статус правног лица. У сваком случају, да би верске заједнице могле имати статус правног лица, оне морају испунити услове, који могу бити дефинисани, било у самом ЗЦВЗ, било у другим законским и осталим актима.

Међутим, морамо поменути и елементе који разликују цркве и верске заједнице од осталих правних лица. Први елемент се односи на специфичну делатност коју обављају ови субјекти. Цркве и верске заједнице обављају богослужбену делатност, односно, богослужење, верске обреде, као и друге верске делатности.⁵⁶

⁵³ Члан 7 ЗСВЦГ

⁵⁴ Члан 19 ЗСВЦГ

⁵⁵ М.Радуловић, 113

⁵⁶ Члан 31 ЗЦВЗ

Богослужење је везано за религијска осећања, тако да ову делатност не можемо изједначити са другим делатностима, које се региструју у складу са правилима о оснивању привредних друштава, као и осталих удружења. Други елемент се односи на аутономију цркава и верских заједница. Наиме, ови субјекти су независни од државе. У вези са тим цркве и верске заједнице доносе аутономне прописе, који им омогућавају да самостално спроводе своје органзовање и делатност.⁵⁷ Трећи елемент се односи на међусобно разликовање статуса цркава и верских заједница, односно, на њихову поделу на традиционалне цркве и верске заједнице, конфесионалне заједнице, као и друге верске заједнице.⁵⁸ Чињеница је да код осталих правних лица немамо овакву поделу, односно, она морају испунити услове за оснивање и регистрацију као и друга правна лица.

5. 1. Статус цркава и верских заједница као страних правних лица

Поставља се питање да ли се на цркве и верске заједнице може примењивати, у потпуности, члан 17 ЗРСЗ. Мишљења смо да не може, имајући у виду да се код уписа у регистар, ради о примени начела оснивања, тј., правила која дефинишу да ће домаћу државну припадност имати, само оне цркве и верске заједнице, које су уписане (а можемо рећи и основане) по ЗЦВЗ. Ако би применили критеријум стварног седишта као правила за одређење државне припадности цркава и верских заједница, онда би дошли у ситуацију да не би узимали у обзир правила других држава о упису цркава и верских заједница у одговарајуће регистре у тим државама, односно, допустили би могућност да се може сматрати да једна црква или верска заједница има страну државну припадност по критеријуму места обављања делатности, а не по месту регистрације. Значи, код одређивања државне припадности цркава и верских заједница као правних лица, примењивао би се критеријум регистрације, ако би ово питање посматрали са становишта права наше земље.

Ако поставимо питање да ли црква или верска заједница може имати статус филијале, онда морамо одговорити на питање да ли организационе јединице цркава и верских заједница можемо посматрати на тај начин. Наиме, како смо рекли, по одредбама ЗЦВЗ, верске заједнице не морају бити уписане у Регистар. Тада оне могу имати статус правног лица на основу аутономних прописа цркава и верских заједница, без обзира што нису уписане у Регистар. Оне, значи, могу и тада деловати на територији Републике Србије. Значи да их не можемо посматрати као филијале, већ као правна лица. Можемо, овде, рећи да организациони делови цркава и верских заједница не могу имати статус филијала на територији наше државе, имајући у виду садржину одредбе члана 9 ЗЦВЗ о чему је било, напред, речи.

⁵⁷ Чланови 6 и 7 ЗЦВЗ

⁵⁸ Члан 4 ЗЦВЗ

6. ЗАКЉУЧАК

Прихватањем цркава и верских заједница као аутономних социјалних ентитета у свом саставу, држава на недвосмислен и безрезерван начин исказује поштовање према њиховој аутономији. Аутономија цркава и верских заједница у постсекуларном друштву је реална, само онда, кад их држава прихвати као засебне установе.⁵⁹

Пошто су настале пре модерне државе, све традиционалне цркве и верске заједнице треба да у модерној држави имају посебан статус правног лица. Већ смо рекли који проблем носи дефинисање тог статуса као статуса *sui generis*. У сваком случају, статус посебних правних лица су цркве и верске заједнице уживале у свим модерним државама од Француске револуције до данас, иако такав статус није прецизно дефинисан у правној теорији. У вези са тим, веома је битно да све државе, без обзира да ли су у прошлости биле комунистичке или не, законима врате пун правни статус црквама и верским заједницама.⁶⁰

Цркве и верске заједнице не можемо посматрати као правна лица која представљају удружења, у ужем смислу те речи, односно, субјекте који се баве привредном или неким другим делатностима, које, ни у ком случају, не можемо упоређивати са делатношћу или делатностима којима се баве цркве и верске заједнице.

Питање правног статуса цркава и верских заједница не можемо посматрати, само, као унутрашњу ствар сваке државе, односно, ово питање не може бити ван међународних односа, као и међународних аката. Ово питање не можемо посматрати одвојено од питања верских слобода и односа државе и цркве, као и верских заједница. Цркве и верске заједнице одвојено уређују своје унутрашње односе без утицаја споља, без обзира на чињеницу да ова питања уређују Устав и закони који регулишу питање верских слобода и статуса верских заједница. Самим тим, неопходно је стално усклађивање свих наведених односа, као и прописа у систему регулисања верских слобода и статуса цркава и верских заједница.

Кад је у питању Република Србија, ако посматрамо цркву или верску заједницу као правна лица, која се региструју у складу са ЗЦВЗ, онда ћемо рећи да би овде морали применити правила која се, иначе, примењују на одређивање државне припадности правних лица, што регулише ЗРСЗ. Значи, ако је црква или верска заједница регистрована по правилима земље, у којој ће обављати делатност, примениће се правило *lex nationalis*, односно, тај субјект ће имати државну припадност те земље. Али, морамо имати у виду да се може регистровати организациони део или установа цркве или верске заједнице која, као матичну, има неку другу земљу.

⁵⁹ М.Радуловић, 115

⁶⁰ М.Радуловић, 115-116

Vladimir Čolović

PhD in Law

Full Professor Principal Research Fellow, Institute of Comparative Law Belgrade

v.colovic@iup.rs

DETERMINATION OF THE NATIONALITY OF CHURCHES AND RELIGIOUS COMMUNITIES

Summary

The status of churches and religious communities as legal entities depends on the legislation of the country that regulates this matter. The Act on Churches and Religious Communities of the Republic of Serbia stipulates that churches and religious communities must be entered in the Register in order to have the status of a legal entity. However, this Act defines that churches and religious communities can have this status according to the autonomous regulations of these organizations, without entry in the Register. When it comes to determining the nationality of churches and religious communities, the rules of the Act on Resolving Conflicts of Laws with the regulations of other countries apply, which also apply to other legal entities. However, we must say that it is impossible to apply these rules in the same way as with other legal entities. That means that the nationality will be determined by the law of the country where one person was established, that is, registered. This attitude is also influenced by the distinction between traditional and other churches and religious communities, which is defined by previous regulations or agreements. That means that these churches and religious communities have a special status, which cannot be called into question by the application of regulations governing the general status of other legal entities.

Key words: churches, religious communities, legal entity, nationality, Register.

ОТВОРЕНА ПИТАЊА ЗАКОНА О ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА ОД 2006. ГОДИНЕ

Сажетак

Правни положај цркава и верских заједница од 1993. до 2006. године у Републици Србији није био законски регулисан. Закон о црквама и верским заједницама је у примени 15 година. Од посебној значаја је то што су у његовој примени, поред осталих субјеката, учествовали и представници традиционалних цркава и верских заједница. Закон у себи садржи одређени број новина. У раду се анализирају законске одредбе које су изазвале полемике и различите ставове у стручној и широј јавности. Током примене закона није истражана иницијатива за измене и дојуне. Закон је допринео израђивању мултиконфесионалне толеранције и сарађе.

Кључне речи: закон, цркве, верске заједнице, аутономија, историјски континуитет, правни субјективитет, отворена питања.

До доношења Закона о црквама и верским заједницама 2006. године¹ у Републици Србији није постојао закон о правном положају цркава и верских заједница. Народна скупштина Републике Србије је 1993. године донела Закон о престанку важења одређених закона и других прописа у Републици Србији² којим је и социјалистички Закон о правном положају верских заједница Социјалистичке републике Србије од 1977. године³ стављен ван снаге.

У поступку припреме законског текста су, поред осталих, учествовали и представници традиционалних цркава и верских заједница и то представља позитиван искорак у односу на период социјализма. И након усвајања Закона о црквама и верским заједницама у Народној скупштини Републике Србије, један део политичке и грађанске јавности је наставио са изражавањем незадовољства позивајући председника Републике Србије да не потпише Указ о проглашењу закона. У том погледу, председник Републике је, пре доношења указа, „изразио бојазан да тај закон није урађен онако како би требао бити урађен“.⁴ Закон о

* Доктор правних наука, виши научни сарадник, Српска Православна Црква, Београд, e-mail: otacvelibor@gmail.com

¹ Закон о црквама и верским заједницама, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/06.

² Закон о престанку важења одређених закона и других прописа у Републици Србији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/93.

³ Закон о правном положају верских заједница Социјалистичке републике Србије, *Службени гласник Социјалистичке Републике Србије*, бр. 44/77.

⁴ Н. Ђурђевић, *Остваривање слободе вероисповести и правни положај цркава и верских заједница у Републици Србији*, Заштитник грађана, „Службени гласник“, Београд, 2009., 84.

црквама и верским заједницама је усвојен 20. априла 2006. године у Скупштини Србије, а ступио је на снагу пре усвајања и ступања на снагу Устава Републике Србије од 2006. године.⁵

Закон о црквама и верским заједницама је већ деценију и по на снази. У том периоду нису вршене његове измене и допуне и то довољно говори да је реч о пропису који се, и поред постојања одређених стручних спорења, показао као општи правни акт који је примерен друштвеној стварности и верским приликама у Републици Србији. Осим тога, пред законодавним органом у наведеном периоду није покретана иницијатива за измене и допуне овог закона, а ни представници црква и верских заједница нису исказивали потребу за изменама и допунама овог општег правног акта. Може се констатовати да је закон, у том погледу, кроз петнаестогодишњу примену издржао пробу времена без обзира што је Заштитник грађана у Редовном годишњем извештају за 2011. годину⁶ затражио измене и допуне Закона о црквама и верским заједницама.

Осим тога, закон је попунио велику празнину, јер право на слободу вероисповести од 1993. до 2006. године уопште није било законски регулисано. Даље, закон је, без икакве сумње, значајно допринео унапређењу међуверске толеранције и сарадње у Републици Србији. Представници црква и верских заједница су међуверску сарадњу, након ступања закона на снагу, унапређивали и кроз институционални оквир у Републици Србији.

Ниједан закон, па ни Закон о црквама и верским заједницама, није савршен. И у време доношења, као и данас, постоје одређена питања која су и даље предмет правничке пажње. Уочљиво је да су, у погледу примене Закона о црквама и верским заједницама и Правилника о садржини и начину вођења Регистра о црквама и верским заједницама,⁷ највише полемика изазвала следећа питања: подела на традиционалне цркве и верске заједнице, конфесионалне заједнице и друге верске организације; границе примене аутономних прописа црква и верских заједница и стицање и губитак правног субјективитета црква и верских заједница. Мишљења и ставови у вези тих питања су подељена и крећу се у распону од оправдавања до критиковања важећих решења.

Може се приметити да је наслов закона могао бити прецизнији. У погледу наслова се може истаћи да су постојали различити предлози у текстовима радних верзија и преднацрта. У том смислу, носилац законодавне иницијативе од почетка израде законског текста није имао јединствен став. Није постојао ниједан разлог правне природе да наслов не буде „Закон о правном положају црква и верских заједница“. Од тог, правнички прецизног наслова се одустало услед добре намере носиоца законодавне иницијативе да у сваком, па и у том погледу, учини отклон од законодавства о верским заједницама из социјалистичког периода.

Иако је грађанима гарантовано право на слободу удруживања, јавног окупљања ради испољавања верских уверења и приступања црквама и верским

⁵ Устав Републике Србије од 2006. године, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/06.

⁶ Редован годишњи извештај за 2011. годину-Заштитник грађана, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 23/12-88.

⁷ Правилник о садржини и начину вођења Регистра о црквама и верским заједницама, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 64/06.

заједницама,⁸ они, сходно законској одредби, не представљају субјекте верске слободе, јер је у члану 4 закона изричито прописано да су субјекти верске слободе традиционалне цркве и верске заједнице, конфесионалне заједнице и друге верске организације. Грађанима није експлицитно гарантована слобода приступања конфесионалним заједницама и другим верским организацијама које су, такође, субјекти верске слободе. Законодавац се, очигледно, определио да своју пажњу усмери на колективни аспект слободе вероисповести, односно на правни положај цркава и верских заједница, али је, при томе, изгубио из вида да је тај аспект слободе вероисповести нераздвојно повезан са индивидуалним аспектом исте слободе.

Од посебног значаја је то што је црквама и верским заједницама гарантована слобода и аутономија у одређивању свог верског идентитета, као и слобода да самостално уређују и спроводе свој поредак и организацију и обављају своје унутрашње и јавне послове.⁹ Одредба о слободи цркава и верских заједница у одређивању свог верског идентитета је веома значајна и први пут је добила своје место у неком државном закону о црквама и верским заједницама у Србији. У том погледу, максимално је испоштовано право цркава и верских заједница на аутономију која, поред осталог, подразумева неутралност државне власти у погледу њеног утицаја на сва унутрашња питања цркава и верских заједница.

Аутономија цркава и верских заједница је додатно заштићена кроз одредбу из члана 7 закона по којој држава не може ометати примену аутономних прописа цркава и верских заједница. У том погледу, држава мора остати пасивна. С друге стране, активна улога државе се огледа кроз прописивање њене обавезе да црквама и верским заједницама, на њихов захтев, пружа одговарајућу помоћ ради извршења правоснажних пресуда и одлука надлежних органа цркава и верских заједница.¹⁰ И ова одредба представља новину у законодавству о црквама и верским заједницама Србије у њеној републиканској историји, а узор јој се налази у неким законским одредбама из Краљевине Југославије.

Поставља се питање: каква је и у чему би се огледала помоћ државе црквама и верским заједницама ради извршавања правоснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи цркава и верских заједница? Имајући у виду да су цркве и верске заједнице грађанско-правна лица, а свештеници и верски службеници физичка лица, те да у складу са важећим законским прописима уживају правну заштиту онда је тешко наћи одговор на смисао ове и сличних одредби (на пример, одредбе из члана 8 став 9 закона о државној заштити „службене униформе и њених делова, као и обележја чина и достојанства свештених лица, односно верских службеника“). То је утолико теже због чињенице да помоћ државе у оваквим случајевима и поступак за њено остваривање нису прописани у овом закону, али ни у другим законским прописима. Не може се сматрати да се ради о посебној правној заштити или привилегованом положају цркава и верских заједница с обзиром да поступак у тим случајевима није прописан, па се примењују прописи који се односе и на друга правна лица.

⁸ Исто, чл. 5

⁹ Исто, чл. 6 ст. 2 и 3

¹⁰ Исто, чл. 7 ст. 2

У закону нема одредби о великодостојницима цркава и верских заједница него само о свештеницима и верским службеницима. Унутрашња аутономија цркава и верских заједница је гарантована и кроз право цркава и верских заједница да, у складу са сопственим верским прописима, бирају и постављају свештенике и верске службенике.

У погледу грађанских права свештеника и верских службеника, законске одредбе сужавају та права у делу који је им као грађанима гарантован Уставом, међународним конвенцијама и домаћим законодавством. Непотребна је одредба о праву свештеника и верских службеника да учествују у јавном животу „осим ако је то забрањено унутрашњим правилима или појединачном одлуком цркве и верске заједнице која га поставља“.¹¹ Свештеници и верски службеници као грађани имају, по одредбама Устава, изборног и законодавства из других области друштвеног живота, иста права као и други грађани, укључујући и активно и пасивно бирачко право. Евентуално коришћење тих права или неког од тих права од стране свештеника и верских службеника на начин који је у супротности са унутрашњим верским правилима цркава и верских заједница којима припадају не спада у надлежност државе. Унутрашња верска правила, у погледу санкција које примењују, спадају у ред дисциплинских правила из области аутономног права цркава и верских заједница.

Овој одредби је контрадикторна одредба из члана 8 став 6 закона по којој „држава не може ограничавати грађанска или политичка права свештеника, односно верског службеника на основу његовог верског положаја или службе коју врши“. Одредбом из члана 8 став 5 закона по којој свештеници имају право на учешће „у свим видовима јавног живота, осим ако је то забрањено унутрашњим правилима или појединачном одлуком цркве и верске заједнице која га поставља“ је то право непотребно сужено.

У закону се на неки начин понавља одредба из Законика о кривичном поступку¹² о ослобађању свештеника од обавеза сведочења о чињеницама и околностима које је сазнао приликом исповести.¹³ Ипак, ово право свештеника је проширено и на остале поступке пред државним органима, а не само на кривични поступак. Одредба је непрецизна с обзиром да се те обавезе ослобађају само свештеници, али не и верски службеници. Уколико се има у виду чињеница да многе верске заједнице, чак и неке традиционалне, немају свештенике онда се у овој одредби морало наћи место и за верске службенике или, прецизније, за сва лица која у складу са правним поретком обављају верску службу на територији Републике Србије. Новину представља и одредба из члана 8 став 8 закона по којој су надлежни државни органи дужни да, у случају лишавања слободе свештеника и верских службеника, о томе одмах обавесте надлежне органе цркве или верске заједнице којој та лица припадају.

Законом је прописана обавеза државе да штити „службену униформу и њене делове“,¹⁴ као и обележја чина и достојанства свештених лица и верских

¹¹ Исто, чл. 8 ст. 5

¹² Законик о кривичном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 39/19, 27/21.

¹³ Чл. 8 ст. 7 Закона о црквама и верским заједницама

¹⁴ Исто, чл. 8 ст. 9

службеника у складу са законом и аутономним правом цркве или верске заједнице. Уколико се зна да само службена лица имају службену униформу онда се може закључити да одредба о „службеној униформи“ није у сагласности са чланом 112 Кривичног законика од 2005. године¹⁵ из које се види да свештеници и верски службеници не спадају у категорију „службених лица“. У закону се нигде не помињу „службена лица“ него „лица овлашћена да заступају и представљају цркву или верску заједницу“.¹⁶

Цркве и верске заједнице су обавезне да у јавној употреби искључиво користе службени назив под којим су регистроване.¹⁷ Законодавац у овом случају није употребио израз „службена употреба“ као што је то учинио у вези „службених униформи“.

Одредбама овог закона је уведена подела на традиционалне цркве и верске заједнице,¹⁸ конфесионалне заједнице¹⁹ и друге верске организације.²⁰ Статус традиционалних цркава и верских заједница је условљен њиховим вишевековним историјским континуитетом у Србији и правним субјективитетом који је стечен на основу посебних закона. Статус традиционалних цркава је признат Српској Православној Цркви, Римокатоличкој цркви, Словачкој Евангеличкој Цркви а.в., Реформаторској Хришћанској Цркви и Евангеличкој Хришћанској Цркви а.в. Статус традиционалних верских заједница је, под условима као и за традиционалне цркве, признат Исламској верској заједници и Јеврејској верској заједници.²¹ Са историјске тачке гледишта, на основу неспорних чињеница из српске правне историје, може се закључити да су спорне одређене године на основу којих је препознат и признат историјски и правни континуитет традиционалних цркава и верских заједница.

Српској Православној Цркви је признат континуитет са правним субјективитетом на основу Начертанија о духовној власти Књажества Сербског од 1836. године и Закона о Српској Православној Цркви од 1929. године. Историјска је чињеница да је Српска Црква добила аутокефалност и правни субјективитет томосом Цариградске Патријаршије од 1219. године. У историјском трајању су забележена два насилна прекида њеног службеног континуитета - за време првог и другог укидања Пећке Патријаршије од Турака. Међутим, неспоран је њен фактички, духовни континуитет, јер су на простору њене некадашње јурисдикције остали српски верници, свештенство, храмови и манастири. Није постојао

¹⁵ Кривични законик, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/05, 88/05-испр., 107/05-испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 94/16, 35/19.

¹⁶ Неприменљивост ове одредбе се најбоље показала на примеру рашчињеног Епископа рашко-призренског Артемија (Радосављевића), који је, након правоснажне одлуке Светог Архијерејског Сабора као највишег органа Српске Православне Цркве, лишен епископског чина, али који је, и после одлуке о рашчињењу, наставио да се представља са црквеном титулом коју је имао пре рашчињења и да употребљава православне верске одежде и сва обележја владичанског чина. Исти је случај и са групом од око 20 бивших свештених лица који су рашчињени и који се, заједно са Артемијем, у јавном животу представљају као „Епархија рашко-призренска у егзилу“ са званичним грбом Српске Православне Цркве.

¹⁷ Чл. 9 ст. 4 Закона о црквама и верским заједницама

¹⁸ Исто, чл. 10

¹⁹ Исто, чл. 16

²⁰ Исто, чл. 4

²¹ Исто, чл. 10 ст. 2

ниједан историјски оправдан разлог да се њен историјски континуитет законом скраћује за 617 година. Не постоји правно утемељен разлог да се њен правни субјективитет веже за Начертаније о духовној власти од 1836. године. Начертаније је пронађено тек почетком XX века²² и никада, за разлику од других српских државних закона о Српској Цркви, није објављен његов аутентични текст у Зборницима закона и уредаба Кнежевине Србије. Уколико је законодавац подразумевао правни субјективитет у модерној државности Србије онда је тај датум морао да базира на 1831. години и одлуци Цариградске Патријаршије о аутономији Православне Цркве у Кнежевини Србији.

Одредба којом је констатована изузетна историјска, државотворна и цивилизацијска улога Српске Православне Цркве у обликовању, чувању и развијању идентитета српског народа на примерен начин је исказано поштовање законодавца према Српској Православној Цркви и заслужује похвалу. Ипак, слична улога је могла бити наглашена и за неке друге традиционалне цркве и верске заједнице које, истина, немају државотворну улогу у Србији, али имају цивилизацијску с обзиром да су међу својим верницима, такође, утицале на чување и развијање њиховог идентитета. Не треба губити из вида да и њихова покретна и непокретна сакрална добра представљају део културног наслеђа Републике Србије.

Римокатоличкој цркви у Србији је признат континуитет са правним субјективитетом на основу Закона о конкордату између Краљевине Србије и Свете Столице од 1914. године.²³ Хришћанским црквама у Србији, првенствено римокатоличкој и протестантским, историјски и правни континуитет се морао признати или од 1853. године или највише деценију касније, јер је кнез Александар Карађорђевић 1853. године прогласио Закон о слободи вероисповести „за хришћанска вјероисповједанија“.²⁴ Правила за успостављање римокатоличке црквене заједнице је прогласио 1854. године, али ни она нису објављена у Зборницима закона и уредаба. Међутим, неспорно је присуство римокатоличке црквене заједнице, истина малобројне, са својим свештенством у том периоду које је, као и заједница, повремено добијало новчану потпору од српске државе и о томе постоји више историјских извора. Судаћи по опредељењу законодавца да правни субјективитет Римокатоличке цркве призна од 1914. године може се констатовати да први од два кумулативна услова за стицање својства традиционалне цркве у Србији, дакле вишевековни континуитет, није испуњен.

Ако је у погледу правног субјективитета ствар нејасна око Римокатоличке цркве, с обзиром да Правила од 1854. године нису ступила на снагу, онда је, са правно-историјске стране, неспоран континуитет за цркве аугсбуршког вероисповедања. Трима црквама аугсбуршког вероисповедања је признат континуитет на основу Закона о евангеличко-хришћанским црквама и о Реформованој хришћанској цркви Краљевине Југославије од 1930. године.²⁵ Законодавац није имао

²² Ч. Митровић, *Први српски закон о црквеним власицима*, Београд, 1909.

²³ Закон о конкордату између Краљевине Србије и Свете Столице од 1914. године, *Збирка закона пројумачених и објашњених одлукама Државној савјети и Касационој суда*, ИК Геца Кон, Београд, 1921.

²⁴ Закон о слободи вероисповести, *Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књајесиву Србији*, књ. VII, Београд, 1854.

²⁵ Закон о евангеличко-хришћанским црквама и о Реформованој хришћанској цркви Краљевине Југославије, *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 95/30.

у виду да је кнез Александар Карађорђевић 5. јула 1858. године прогласио и да су ступила на снагу Правила за установљење обшества аугсбургског вјероисповједанија у Београду.²⁶ Кнез Михаило Обреновић је 7. децембра 1861. године донео и Уредбу о надлежности власти за расправљање брачних парница између римокатолика и лутерана (протестаната),²⁷ а 1. јуна 1863. године Закон о наплати такса свештеника (пастора) аугсбуршке вероисповеди за извршење црквени дужности.²⁸ У том погледу, веома је јасан и неспоран историјски и правни континуитет цркава аугсбуршке вероисповести у Србији. Сходно одредби из члана 13 Закона о црквама и верским заједницама, а у односу на члан 10 закона, ни ове цркве не испуњавају услов који је везан за вишевековни историјски континуитет, а тиме ни за законски статус традиционалних цркава у Србији.

Ни Јеврејска заједница, иако историјске чињенице сведоче супротно, судећи по одредби из члана 14 закона, не испуњава услов који се односи на вишевековни континуитет у Србији с обзиром да јој је признат од 1930. године и Закона о верској заједници Јевреја у Краљевини Југославији.²⁹ Законодавац није имао на уму став Миодрага Јовичића да су и Јевреји као народ и као верска заједница „чиниоци уставног развитка Србије“.³⁰ Законодавац није узео у обзир два закона Кнежевине Србије од 1856. и 1861. године чија је важност оснажена и кроз норму из члана 132 Намесничког устава Србије од 1869. године.³¹ Реч је о два закона чијим је одредбама Јеврејима било забрањено отварање радњи, настањивање, куповина имања и подизање богомоља у унутрашњости Србије, али они јасно потврђују постојање Јеврејске заједнице у Београду. Уочљиво је да законодавац не употребљава исти назив за Јеврејску заједницу, као ни за Исламску заједницу, кроз уметање придева „верска“ у њихов назив, иако га оне немају у свом службеном називу.

Ни Исламска заједница, судећи по датуму признања континуитета са правним субјективитетом, не испуњава услов вишевековног присуства, јер јој је признат континуитет са правним субјективитетом од доношења Закона о Исламској верској заједници Краљевине Југославије.³² У погледу правних аката о Исламској заједници у Кнежевини и Краљевини Србији, може се констатовати да их нема. Али, није без значаја чињеница да је кнез Михаило Обреновић 3. јуна 1867. године прогласио Закон о вакупским земљама,³³ а тигао се имовине Исламске заједнице. Или, правни субјективитет Исламске заједнице се могао признати и од одлука Берлинског конгреса од 1878. године.

²⁶ Правила за установљење обшества аугсбургског вјероисповједанија у Београду, *Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажесџиву Србији*, књ. XI, Београд, 1858.

²⁷ Уредба о надлежности власти за расправљање брачних парница између римокатолика и лутерана наши поданика, *Сборник закона и уредба издани у Књажесџиву Србији*, књ. XIV, Београд, 1862.

²⁸ Закон о наплати такса свештеника (пастора) аугсбуршке вероисповеди за извршење црквени дужности, *Сборник закона и уредба издани у Књажесџиву Србији*, књ. XVI, Београд, 1864.

²⁹ Закон о верској заједници Јевреја у Краљевини Југославији, *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 301/29.

³⁰ М. Јовичић, *Лексикон српске усјавности 1804-1918*, ИП „Филип Вишњић“, Београд, 1999., 102.

³¹ Устав за Књажество Србију од 1869. године, *Српске новине*, бр. 84/1869.

³² Закон о Исламској верској заједници у Краљевини Југославији, *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 29/30.

³³ Закон о вакупским земљама, *Сборник закона и уредба у Књажесџиву Србији*, књ. XX, Београд, 1867.

Мора се констатовати да није исти правни субјективитет седам традиционалних цркава и верских заједница по Закону о црквама и верским заједницама са правним субјективитетом који су, на основу посебних закона, имале у Краљевини Југославији. Наиме, у Краљевини Југославији су признате цркве и верске заједнице на основу посебних закона имале јавно-правни субјективитет, а у Републици Србији, на основу Закона о црквама и верским заједницама, имају грађанско-правни субјективитет, јер су грађанско-правна лица *sui generis*. Оваква концепција закона отвара могућност да се у случају постојања правне празнине, законске одредбе тумаче кроз одредбе законодавства Краљевине Југославије што би било неприхватљиво са становишта међународних аката о људским правима и уставног начела о одвојености цркава и верских заједница од државе. Такође, отвара се и питање непримереног утицаја државне власти на одређена унутрашња питања цркава и верских заједница која су јој, као на пример избор врховног поглавара, била гарантована одредбама тих закона које је Закон о црквама и верским заједницама потврдио у целини. Треба имати у виду да ни организационо устројство појединих традиционалних цркава и верских заједница није исто у Републици Србији и Краљевини Југославији. Довољан је пример Исламске заједнице којој се данас и назив разликује од званичног назива у Краљевини Југославији, као и чињеница да су Законом о Исламској верској заједници у Краљевини Југославији сви муслимани били стављени у духовну надлежност једне организационе форме. Неспоран је историјски континуитет, али он не зависи од воље законодавца, јер је то ствар историјских чињеница, а не правне регулативе.

У конфесионалне заједнице, по Закону о црквама и верским заједницама, спадају све оне цркве и верске заједнице чији је правни статус био регулисан у социјалистичком периоду на основу Основног закона о правном положају верских заједница од 1953. године и Закона о правном положају верских заједница од 1977. године.³⁴ Може се закључити да конфесионалне заједнице по Закону о црквама и верским заједницама не могу да стекну статус традиционалних, а остале верске заједнице и религиозне групе не могу да стекну ни статус традиционалних цркава и верских заједница, ни статус конфесионалних заједница него само статус верских организација и то након уписа у Регистар по захтеву.

Позитивна страна овог закона се огледа и кроз одредбу којом се уводи принцип сарадње између државе и цркава и верских заједница ради унапређивања верске слободе, остваривања општег добра и заједничког интереса. У том циљу, прописано је да држава, ради сарадње у обостраном интересу, може материјално помагати цркве и верске заједнице.³⁵

У погледу градитељства, црквама и верским заједницама су гарантована сва права у складу са законом и нису ограничена само на верске објекте већ су проширена и у погледу изградње болница и производних објеката. У том делу је прописан значајан вид сарадње надлежних државних органа са црквама и верским заједницама. Новину представља одредба по којој је дозвољено сахрањивање у храмовима, верским здањима и на земљишту које је у својини цркава и

³⁴ Исто, чл. 16

³⁵ Исто, чл. 28 ст. 2

верских заједница и то искључиво на основу одлуке надлежног органа цркве или верске заједнице.³⁶

Законске одредбе о добротворним и социјалним активностима цркава и верских заједницама нису нове. У том погледу, новину представљају одредбе о одвајању социјалне и добротворне од богослужбених активности и обавеза цркава и верских заједница да, приликом вршења тих активности, видно истакну свој пуни службени назив.³⁷

Сведочанства и дипломе верских образовних установа имају статус јавних исправа с обзиром да је чланом 38 закона прописано да сведочанства и дипломе верификованих и акредитованих верских образовних установа имају исто правно дејство као и одговарајућа сведочанства и дипломе стечене у државним образовним установама. Само у овом случају цркве и верске заједнице имају право да издају јавне исправе. Ипак, и дипломе и сведочанства образовних установа којима су оснивачи друга правна лица имају исти статус као и оне из верских образовних установа. Изводи из матичних књига крштених, венчаних и умрлих које издају цркве и верске заједнице немају статус јавних исправа у правном систему Србије. Сведочанства и дипломе стечене у осталим верским образовним установама, након спроведеног поступка утврђивања еквиваленције пред надлежним државним органом, могу имати исто правно дејство као и одговарајућа сведочанства и дипломе стечене у државним образовним установама.

Новину представља и одредба из члана 43 закона којом је црквама и верским заједницама зајемчено право коришћења јавног радио-дифузног сервиса, али и право на оснивање сопствених информативних и издавачких установа. Црквама и верским заједницама су прописане обавезе истицања свог службеног назива и навођења природе и садржаја одређених активности приликом обавештавања јавности.

Сарадња државе са црквама и верским заједницама је предвиђена и кроз материјалну помоћ државе културним и научним установама и програмима цркава и верских заједница. У том погледу, црквама и верским заједницама је гарантован приступ на конкурсе државних органа за финансирање тих програма на исти начин као и за друга правна и физичка лица.³⁸

Верске заједнице и религиозне групе које правни субјективитет нису могле да стекну уписом у Регистар цркава и верских заједница приступиле су регистрацији у форми удружења грађана у Агенцији за привредне регистре, а на основу Закона о удружењима од 2009. године.³⁹ У току истраживања овог питања, на основу увида у Регистар удружења грађана у Агенцији за привредне регистре, констатовали смо да су неке верске организације и религиозне групе правни субјективитет стекле уписом у Регистар удружења на основу решења Агенције за привредне регистре. Вреди поменути Тхеравада будистичко удружење „Средњи пут“,⁴⁰ SYLOAM - хри-

³⁶ Исто, чл. 32 ст. 7

³⁷ Исто, чл. 33 ст. 2 и 3

³⁸ Исто, чл. 44

³⁹ Закон о удружењима од 2009. године, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 51/09.

⁴⁰ Агенција за привредне регистре - Регистар удружења, бр. БУ 3939/2010 од 21. октобра 2010. године, Београд, 2010.

шћанску међународну мисију,⁴¹ Хришћански евангелизациони центар⁴² и друге верске организације. У Агенцији за привредне регистре наводе да такве организације уписују у Регистар удружења на основу испуњености услова који су прописани у Закону о удружењима и усмене препоруке из министарства надлежног за послове вера да се такве организације „могу уписати у Регистар удружења грађана под условом да у својим статутима немају одредбе о вршењу верских обреда“.

На основу увида у статуте неких од верских организација које су уписане у Регистар удружења може се констатовати да у њима заиста нема изричитих одредби у којима је предвиђено и вршење верских обреда у тим организацијама. Међутим, уместо верских обреда у статутима тих организација су коришћени изрази „практиковање“ верских учења, „молитве за оздрављење и разне потребе“ појединаца и група, „душебрижништво у болницама, старачким домовима, затворским и војним установама“. Сасвим је јасно да је реч о обављању одређених верских обреда. Такође, у Статуту Тхеравада будистичког удружења је наведено да је реч о удружењу које окупља грађане „ради остваривања циљева у култури и образовању“, а у циљевима је наведено да је реч о „проучавању и практиковању будизма“. С обзиром да је реч о једној од светских религија мора се констатовати да проучавање, а посебно практиковање те религије представља искључиво верско питање и да је реч о верској заједници која је правни субјективитет у Републици Србији стекла мимо Закона о црквама и верским заједницама.

Евидентно је, на основу увида у Регистар удружења и постојеће документације у Агенцији за привредне регистре, да је, без знања и сагласности традиционалних цркава и верских заједница, у Регистар удружења уписано више верских организација које делују користећи битне одреднице из назива и атрибута традиционалних цркава и верских заједница које су раније уписане у Регистар цркава и верских заједница. Такво поступање је директно у супротности са аутономним прописима традиционалних цркава и верских заједница, који су признати Законом о црквама и верским заједницама. Поступање Агенције за привредне регистре је у таквим случајевима везано искључиво за „усмену препоруку министарства надлежног за послове вера“ без претходних додатних консултација и мишљења тог министарства у сваком појединачном случају, као и без знања и сагласности традиционалних цркава и верских заједница. На овај начин, поједине верске групе легализују своје деловање на верској основи пред државом, добијају својство правних лица, статус непрофитних организација, право на печате и жиро-рачуне, учешће у правном промету и легално јавно деловање што им је посебно важно за прикупљање добровољних прилога од необавештених и стицање имовине.

Илустративно је да је у Регистар удружења највише уписано „православних удружења“, а међу њима су и таква која, попут Удружења „Умекшање злих срца“ из Новог Сада, организују „православне литије - крсне ходове и молитве“, тј. одређене православне верске обреде по Србији. Нека од регистрованих

⁴¹ Агенција за привредне регистре - Регистар удружења, бр. БСУ 9/2010 од 26. јануара 2010. године, Београд, 2010.

⁴² Агенција за привредне регистре - Регистар удружења, бр. БУ 4782/2011 од 8. марта 2011. године, Београд, 2011.

„православних удружења“, попут „Братства Светог Краља Милутина“, „Српског православног братства“ и других, у свом јавном деловању су директно супротстављена одлукама надлежних органа Српске Православне Цркве.

Иако је одредба из члана 19 Закона о црквама и верским заједницама којом је прописано да се у Регистар цркава и верских заједница 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 представљала предмет бројних критика, мора се констатовати да се и у Закону о удружењима налази слична одредба. Наиме, у члану 16 тог закона је прописано да назив новооснованог удружења не може бити идентичан називу других удружења која су уписана или уредно пријављена за упис у регистар, да назив удружења не сме да буде заменљив са називом другог удружења, нити да изазива забуну о удружењу, његовим циљевима или у погледу тога о каквој се врсти правног лица ради. Ове одредбе Закона о удружењима у јавности нису биле предмет критика и примедба иако су рестриктивније од одредбе из члана 19 Закона о црквама и верским заједницама.

Имајући у виду одредбу из члана 16 Закона о удружењима, може се констатовати да „православна удружења“ нису могла бити уписана у Регистар удружења с обзиром да својим називима изазивају забуну и стварају погрешан утисак да је реч о верским удружењима која су основана од стране Српске Православне Цркве или су за њу непосредно везана. С друге стране, ни из Српске Православне Цркве, након уписа у Регистар тих удружења, није покренут поступак за брисање тих удружења из Регистра или забрану њиховог деловања под тим називима, јер црквени органи нису ни обавештени о стицању правног субјективитета тих удружења на верској основи.

У тумачењу ових питања мора се имати у виду и одредба из члана 20 став 3 Закона о црквама и верским заједницама којом је прописано да се верска организација која је пријављена по прописима о удружењима, а која не поднесе захтев за упис у Регистар у року од једне године од дана ступања на снагу закона, неће сматрати верском организацијом.

У погледу одредбе из члана 19 закона о црквама и верским заједницама се мора констатовати да се у Регистар цркава и верских заједница 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, чак ни у случају када би та верска организација надлежном органу доставила сагласност у погледу назива од стране раније уписане цркве и верске заједнице.

Сима Аврамовић је Закон о црквама и верским заједницама са пратећим подзаконским актима означио као „државно-црквено право“⁴³ и то по узору на немачку правну традицију. Иако је и код Аврамовића постојала извесна дилема у погледу терминолошког одређења, он под државно-црквеним правом подразумева „правне норме које доноси држава, а које регулишу правни положај цркве

⁴³ С. Аврамовић, *Прилози насјанку државно-црквеног права у Србији*, Правни факултет, Православни богословски факултет, „Службени гласник“, Београд 2007., 9.

и верских заједница и њихов однос према држави“.⁴⁴ Имајући у виду индивидуалне и колективне аспекте слободе вероисповести, као и разноликост цркава и верских заједница у Републици Србији, ипак се мора констатовати да овај назив не представља најбоље и најпрецизније решење, али је за сада прихваћен у литератури. Иако Аврамовић наглашава да под тим називом „подразумева и друге верске групе које нису организоване у облику цркава“⁴⁵ чини нам се да би, у ширем смислу, примеренији израз био „државно законодавство о црквама и верским заједницама“.

Милан Радуловић заступа став да је „Црква правно лице *sui generis*“.⁴⁶ Мора се констатовати, управо на основу законских одредби, да су цркве и верске заједнице грађанско-правна лица *sui generis*. Радуловић сматра да све традиционалне цркве и верске заједнице, с обзиром да су настале пре модерне државе, треба да имају статус правног лица *sui generis* и да су такав статус уживале, иако није експлицитно дефинисан у правној теорији.⁴⁷ Ова теза није чињенично, а ни правно одржива. Неке цркве и верске заједнице су, на пример протестантске цркве аугзбуршког исповедања, настале на другим просторима пре него што је обновљена српска државност у XIX веку, али су оне у Србији добиле верски легитимитет и правни субјективитет од надлежне државне власти. Ниједно правно лице, па ни цркве и верске заједнице које су имале својство правног лица, не могу имати својство правног лица *sui generis* мимо важећег правног поретка. Цркве и верске заједнице јесу посебне институције и у општем друштвеном смислу оне представљају друштвене институције *sui generis*, али на основу друштвеног поимања и духовне улоге коју врше у конкретном друштву оне не могу аутоматски бити и правна лица *sui generis*. Такав статус једино им може бити признат или га могу стећи на основу законских прописа модерне државе.

Није правно утемељено ни Радуловићево тумачење права која цркве и верске заједнице у Републици Србији уживају као правна лица *sui generis*. Радуловић наводи да цркве и верске заједнице, на основу аутономије и статуса правних лица *sui generis*, имају право на самоодређење и признање не само историјских него и есхатолошких димензија; самостално уређивање организације; спровођење свог поретка; обављање унутрашњих и јавних послова; правни субјективитет; генерисање својства правног лица својим организационим јединицама и установама; јемство државе да неће ометати примену аутономне верске правне регулативе; преношење и ширење своје културе и духовних искустава преко медијског јавног сервиса и кроз образовни систем и самостално управљање својом имовином у складу са сопственим прописима.⁴⁸

У односу на напред набројана права, може се закључити да иста права имају и друге друштвене организације, попут хуманитарних и невладиних организација које имају од државе признато својство грађанско-правних лица. Традиционалне

⁴⁴ Исто, стр. 11.

⁴⁵ Исто

⁴⁶ М. Радуловић, „Црква - правно лице *sui generis*“, у: *Правни положај цркава и верских заједница у Црној Гори данас*, “*Bona fides*”, Никшић 2009., 54.

⁴⁷ Исто, стр. 56.

⁴⁸ Исто, стр. 58.

цркве и верске заједнице, на основу законских прописа, из домена јавних овлашћења имају право на извођење верске наставе и право на вршење верске службе у Војсци Србије.

Није тачна Радуловићева оцена да цркве и верске заједнице „као правна лица *sui generis* својим организационим јединицама и установама дају и укидају својство правног лица“.⁴⁹ Из ове тврдње се може закључити да цркве и верске заједнице у име државе, а на основу законских одредби, врше јавно-правна овлашћења у погледу признавања и додељивања својства правног лица својим организационим облицима и установама и да ти организациони облици и установе својство правног лица стичу уписом у одговарајуће регистре и протоколе цркава и верских заједница. Закон о црквама и верским заједницама, а ни други правни прописи, црквама и верским заједницама не додељују ту врсту јавно-правних овлашћења. На основу члана 9 Закона о црквама и верским заједницама јасно се може закључити да организационе јединице цркава и верских заједница, дакле, цркава и верских заједница које имају својство правног лица које им је претходно признато од државе уписом у Регистар цркава и верских заједница, могу стећи својство правног лица само на основу одлуке надлежног државног органа у прописаном поступку. Цркве и верске заједнице у свом поступку, а на основу својих унутрашњих правила, доносе одлуку да одређена организациона јединица или установа може стећи својство правног лица, али оне то својство стичу искључиво након уписа у Регистар цркава и верских заједница од стране државног органа. Исти је случај и у погледу укидања својства правног лица организационим јединицама или установама цркава и верских заједница. Цркве и верске заједнице које имају својство правног лица, дакле, у том погледу једино имају право да надлежном државном органу предложе, односно да покрену поступак са захтевом да одређена организациона јединица или установа може стећи или изгубити својство правног лица, али коначну одлуку, ипак, доноси надлежни државни орган у складу са законским прописима. У том погледу, нема никакве посебности.

Интересантно је и питање „јавних послова“ које обављају цркве и верске заједнице, а које помиње Радуловић као једну од посебности цркава и верских заједница. Наиме, у члану 6 став 3 Закона о црквама и верским заједницама је прописано да цркве и верске заједнице „самостално обављају своје унутрашње и јавне послове“. Иако законодавац у Закон о црквама и верским заједницама није унео експлицитну одредбу по којој би цркве и верске заједнице, традиционалне или све којима је држава признала својство правног лица, имале јавно-правни субјективитет и у име државе вршиле одређена јавно-правна овлашћења, ипак се у закону нашао и израз „јавни послови“ иако уопште није јасно који су то послови. С друге стране, израз „унутрашњи послови“ је неспоран.

Сима Аврамовић исправно констатује да „цркве и верске заједнице у Србији немају, још увек, карактер правних лица јавног права, као што је случај у Немачкој и неким другим земљама“.⁵⁰ Цркве и верске заједнице, дакле, нису

⁴⁹ Исто

⁵⁰ С. Аврамовић, *Три важне теме при законодавном уобличавању односа државе и цркве*, у „Правни положај цркава и вјерских заједница у Црној Гори (Зборник радова међународног научног скупа)“, “*Bona fides*”, Никшић, 2009.г., стр. 52.

институције јавног права по одредбама Закона о црквама и верских заједница, али ни других правних прописа у Србији. Оне су, како је више пута истицано од Радуловића и других, правна лица *sui generis*. Уколико се има у виду да је свештеничка и верска служба, на основу законских прописа, сврстана у категорију „самосталних делатности“ и да је у Закону о црквама и верским заједницама направљена јасна разлика између „унутрашњих и јавних послова“ цркава и верских заједница онда се под јавним пословима цркава и верских заједница искључиво може схватити њихово присуство у јавности и деловање друштву уопште. „Јавни послови“ цркава и верских заједница се у овом случају не могу схватити као јавно-правни субјективитет на начин на који је тај субјективитет признат одређеним црквама и верским заједницама у многим државама. У правном погледу, „јавни послови“ цркава и верских заједница се не разликују од јавних послова других грађанско-правних лица и у том погледу цркве и верске заједнице не уживају посебности у Републици Србији.

Разлика у правном статусу између правних лица са јавно-правним субјективитетом и традиционалних цркава и верских заједница као грађанско-правних лица *sui generis* се најбоље може уочити када се упореде овлашћења Црвеног крста и традиционалних цркава и верских заједница. У члану 1 Закона о Црвеном крсту Србије од 2005. године⁵¹ је прописано да је Црвени крст Србије хуманитарна, независна, непрофитна и добровољна организација која врши јавна овлашћења утврђена законом и обавља друге послове од јавног интереса. У члану 7 истог закона су таксативно набројана јавна овлашћења која на територији Републике Србије врши Црвени крст. У члану 11 закона је прописано да у вршењу јавних овлашћења Црвени крст сарађује са државним органима, локалним самоуправама, установама и организацијама из области система здравствене и социјалне заштите, пензијског и инвалидског осигурања, црквама и верским заједницама, предузећима, невладиним организацијама и грађанима.

Није без значаја напоменути и то да Закон о црквама и верским заједницама у себи не садржи ниједну казнену одредбу. Не сме се губити из вида да није реч о правном акту цркава и верских заједница него о државном закону којим се уређује начин остваривања права на слободу вероисповести и правни положај цркава и верских заједница. Чињеница да је законом нормирана материја у духовној сфери, као и чињеница да се скоро све вероисповести у основама својих верских учења и деловања позивају на мир и толеранцију, ипак не ослобађа државу од обавезе да одређеним санкцијама заштити те вредности и цркве и верске заједнице као субјекте верске слободе.

Традиционалне цркве и верске заједнице су се, због одређених решења у Закону о црквама и верским заједница, мимо своје воље и заслуге неоправдано нашле на удару бројних критика и оспоравања не само њиховог грађанско-правног статуса *sui generis* него и опште улоге у друштву. Уочљиво је да су, на основу законске поделе на традиционалне цркве и верске заједнице, конфесионалне заједнице и друге верске заједнице, првенствено традиционалне цркве и верске

⁵¹ Закон о Црвеном крсту Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 107/05.

заједнице, а највише Српска Православна Црква, неосновано оптуживане за „клерикализацију Србије и посебно привилегован положај“. Законодавац је имао простора да једном одредбом створи могућност да и конфесионалне заједнице, након протекла одређеног временског периода, односно после више векова постојања и бројности као услова које би прописао законодавац, могу стећи статус традиционалних верских заједница.

У Закону о црквама и верским заједницама се први пут у модерној државности Србије користи формулација „цркве и верске заједнице“ и мора се констатовати да је таква формулација најпрецизнија. Такође, мора се констатовати да се први пут користи и израз „традиционалне цркве и верске заједнице“, као и израз „конфесионалне заједнице“ тако да је у том погледу Закон о црквама и верским заједницама још прецизнији. У погледу општег појма „цркве и верске заједнице“ се може констатовати да је Закон о црквама и верским заједницама извршио значајан утицај и на коначну формулацију у Уставу Републике Србије од 2006. године. Вреди констатовати и то да су у првом социјалистичком Уставу од 1946. године употребљени изрази „Црква“ и „верске заједнице“, а потом је, све до 2006. године, коришћен израз „верске заједнице“ под којим су подразумеване све цркве и верске заједнице.

Закон о црквама и верским заједницама има много значајних новина. Неке од њих су могле бити делотворније да су прецизније формулисане. На тај начин би се избегла многа питања која су отворена након његовог ступања на снагу. Имајући у виду састав радне групе за припрему Закона о црквама и верским заједница и чињеницу да је у њој било најмање правника онда су такве последице природне и очекиване.

Посматрано у општем друштвеном контексту Републике Србије, мора се констатовати да би сваки закон који би на цивилизован начин регулисао сарадњу државе са црквама и верским заједницама био изложен идеолошким критикама одређених делова цивилног сектора. Идеолошке оцене законских прописа немају правно утемељење. Међутим, мора се констатовати да је легитимна интенција законодавца у погледу сарадње са црквама и верским заједницама морала бити много прецизније формулисана. На тај начин би Закон о црквама и верским заједницама био поштеђен одређених правних примедби. Очевидно је да су интерес за успостављање новог односа државе са црквама и верским заједницама и амбиција да се учини прекид у односу на законодавство из социјалистичког периода, значајно одређивале законодавца приликом формулисања одређених одредби у закону.

На крају, на основу упоредно-правне анализе, може се закључити да Закон о црквама и верским заједницама спада у ред најбољих закона из те области од 1945. године до данас, као и да је реч о општем правном акту из сложене области верског живота који је бољи од закона који су донети у новим државама које су настале после разбијања социјалистичке Југославије.

Velibor Džomić
PhD in Law
Serbian Orthodox Church
otacvelibor@gmail.com

OPEN ISSUES OF 2006 LAW ON CHURCH AND RELIGIOUS COMMUNITIES

Summary

The legal position of churches and religious communities from 1993 to 2006 in the Republic of Serbia was not legally regulated. The law on churches and religious communities has been in force for 15 years. Of special importance is the fact that, in addition to other subjects, representatives of traditional churches and religious communities also participated in its preparation. The law contains a number of new provisions. The paper analyzes the legal provisions that have caused controversy and different attitudes in the professional and general public. During the implementation of the law, no initiative for amendments was launched. The law has contributed to building multi-confessional tolerance and cooperation.

Keywords: law, churches, religious communities, autonomy, historical continuity, legal subjectivity, open issues.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

322(497.11)(082)
348(497.11)(082)

ПРИЛОЗИ државно-црквеном праву Србије : зборник радова са научног скупа поводом 15. година од доношења закона о црквама и верским заједницама / [уредници Владимир Чоловић, Владимир Ђурић = editors Vladimir Čolović, Vladimir Đurić]. - Београд : Институт за упоредно право = Belgrade : Institute of Comparative Law, 2022 (Аранђеловац : Три О = Aranđelovac : Tri O). - 242 стр. : илустр. ; 24 cm

Ств. насл. у колофону: Contributions to the state-church law of Serbia. - Тираж 200. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Summaries.

ISBN 978-86-80186-77-1

а) Црква -- Држава -- Србија -- Зборници б) Црквено право -- Србија -- Зборници

COBISS.SR-ID 61078281