

Vladimir Đurić\*

## Zakonsko uređivanje pravnog položaja crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji: od osporavanja do unapređivanja

### Sadržaj

1. Uvod
2. Istorijski razvoj zakonskog uređivanja položaja crkava i verskih zajednica
3. Ustavni model odnosa između države i crkava i verskih zajednica
4. Pravni subjektivitet crkava i verskih zajednica
  - 4.1. Crkve i verske zajednice kao subjekti verske slobode
  - 4.2. Sticanje i karakter pravnog subjektiviteta crkava i verskih zajednica
  - 4.3. Postupak registracije i razlike u postupku registracije
5. Pravni položaj crkava i verskih zajednica
  - 5.1. Autonomija crkava i verskih zajednica
  - 5.2. Prava i položaj sveštenika i verskih službenika
  - 5.3. Delatnosti crkava i verskih zajednica
    - 5.3.1. Bogoslužbena delatnost
    - 5.3.2. Obrazovna delatnost
6. Zaključak

### 1. Uvod

U ovom radu biće analizirana pitanja ustavnopravnog osnova, sadržine i karaktera, zakonskog uređivanja pravnog položaja crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji. Osnovni razlog za takvu analizu leži u činjenici da je Zakon o crkvama i verskim zajednicama Republike Srbije koji je donesen 2006. nakon svog stupanja na snagu izazvao dosta kritika koje su problematizovale i osporavale Zakonom ustanovljeni odnos između države i crkve i isticale da Zakon nije pravedan prema svim crkvama i verskim zajednicama.<sup>1</sup> U skladu sa takvim kritikama i na osnovu njih, Ustavnom sudu Republike Srbije je upućeno više inicijativa kojima se zahtevala ocena ustavnosti Zakona, kao i ocena usaglašenosti Zakona sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava. Povodom tih inicijativa Sud je pokrenuo postupak normativne kontrole Zakona. U svojoj

\* Autor je naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu.

<sup>1</sup> M. Radulović, *Crkva i država u svetlu Zakona o crkvama i verskim zajednicama*, Pogovor izdanju Zakona o crkvama i verskim zajednicama, Beograd 2006, s. 48.

Odluci<sup>2</sup>, Ustavni sud je zauzeo stav o nizu značajnih pitanja pravnog položaja crkava i verskih zajednica na koja će se ukazati na odgovarajućim mestima u ovom radu. Međutim, i nakon rešavanja niza spornih ustavnopravnih pitanja od strane Ustavnog suda, u delu naučnih analiza i dalje se izražava „sumnja da su nedoumice oko ustavnosti pojedinih odredbi Zakona o crkvama i verskim zajednicama definitivno otklonjenje“, jer Ustavni sud „nije pružio uverljivo i konzistentno obrazloženje“ za sve odredbe Zakona.<sup>3</sup> Zbog toga je potrebno svestrano sagledati zakonsko uređivanje pravnog položaja crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji i razmotriti da li je njegovo osporavanje utemeljeno, a unapređivanje potrebno i moguće. Prvi korak u toj analizi je sagledavanje istorijskog razvoja zakonskog uređivanja položaja crkava i verskih zajednica.

## 2. Istorijski razvoj zakonskog uređivanja položaja crkava i verskih zajednica

Istorija zakonskog uređivanja pravnog položaja crkava i verskih zajednica u Srbiji započinje u 19. veku, nakon sticanja autonomije u odnosu na turske vlasti. Od kada je Srbija postala autonomna kneževina, stekli su se uslovi da se nacionalnim pravnim aktima uredi pravni položaj crkava i verskih zajednica. Budući da su u Srbiji većinu stanovništva činili pripadnici pravoslavne vere i da je na području Srbije delovala Pravoslavna crkva, jasno je da se u prvim pravnim aktima regulisao položaj Pravoslavne crkve.

Ustavi koji su u Srbiji donošeni tokom 19. veka uglavnom su na jednoobrazan način regulisali položaj Crkve i odnos između države i crkve. Njima je bilo predviđeno da vladar mora biti pravoslavne veroispovesti, da je vladajuća vera istočno-pravoslavna, ali i da je zajamčena sloboda svih drugih priznatih vera i zakonska zaštita prilikom vršenja obreda. Priznanje je davano zakonom, ili posebnim ukazom vladara.<sup>4</sup>

Na osnovu odredbi raznih ustava, u Srbiji 19. veka donošeni su zakoni kojima je posebno regulisan pravni položaj Pravoslavne crkve. Prvi zakon kojim je uređeno to pitanje bio je Načertanije o duhovnim vlastima iz 1836. Redali su se zatim zakoni iz 1847<sup>5</sup>, 1862.<sup>6</sup> i 1890.<sup>7</sup> Osim što je tim aktima bio posebno uređen položaj samo jedne crkve, njihova opšta karakteristika ogledala se u tome što su, uz izvesne tendencije emancipacije, ipak ustanovljavali kontrolnu funkciju države nad Crkvom, a što je proisticalo iz dosledne primene sistema državne crkve.<sup>8</sup> Godine 1863. donesen je Zakon o vakupskim zemljama, da bi sloboda ispovedanja islama bila priznata 1868. Uoči prvog svetskog rata, Kraljevina Srbija je zaključila Konkordat sa Svetom stolicom.<sup>9</sup>

<sup>2</sup> IUz-455/2011 – Sl. gl. RS 23/2013.

<sup>3</sup> M. Draškić, Ustav Srbije: striktna ili kooperativna odvojenost, *Sveske za javno pravo*, 12-2013, s. 39.

<sup>4</sup> Tako je, prema čl. 119 Ustava iz 1869. bilo predviđeno da „slobodno javno izvršivanje verozakonih obreda imaju veroispovedi, koje su u Srbiji priznate, ili koje osobenim zakonom budu priznate“.

<sup>5</sup> Ustrojenije duhovnih vlasti Knjaževstva Serbskoga iz 1847.

<sup>6</sup> Zakon o crkvenim vlastima pravoslavne vere iz 1862. koji je 1882. izmenjen i dopunjen.

<sup>7</sup> Zakon o crkvenim vlastima istočno-pravoslavne crkve.

<sup>8</sup> D. Novaković, *Državno zakonodavstvo o Pravoslavnoj crkvi u Srbiji od 1804. do 1914. godine*, Beograd 2010, s. 218.

<sup>9</sup> Zakon o konkordatu između Kraljevine Srbije i Svete Stolice (Odluka Narodne skupštine Kraljevine Srbije od 26. 07. 1914) *Srpske novine* 199/1914.

Nakon Prvog svetskog rata, pitanje pravnog uređenja položaja i delovanja crkava i verskih zajednica u zajedničkoj državi Južnih Slovena, bilo je regulisano posebnim zakonima koji su donošeni o svakoj crkvi i verskoj zajednici posebno i kojima je regulisan pravni položaj svake od njih ponaosob. U ustavnopravnoj teoriji tog vremena isticano je da je s pogledom na raznovrsnost veroispovednih organizacija gotovo nemoguće o svim veroispovestima doneti jedan isti zakon.<sup>10</sup> Zbog toga su u Kraljevini Jugoslaviji doneseni sledeći zakoni: Zakon o Srpskoj Pravoslavnoj Crkvi<sup>11</sup>, Zakon o islamskoj verskoj zajednici Kraljevine Jugoslavije<sup>12</sup>, Zakon o Evangeličko-hrišćanskim crkvama i o Reformovanoj hrišćanskoj crkvi Kraljevine Jugoslavije<sup>13</sup> i Zakon o verskoj zajednici Jevreja u Kraljevini Jugoslaviji<sup>14</sup>. Reč je bilo o zakonskom priznanju pravnog subjektiviteta navedenih verskih organizacija, tako da su ti zakoni zapravo imali, kako to ističe Slobodan Jovanović, karakter naročitog zakonodavnog odobrenja.<sup>15</sup>

Nakon Drugog svetskog rata, u skladu sa ideološkom orijentacijom novih vlasti, pravni položaj verskih zajednica uopšte nije bio regulisan u periodu od 1945-1953. Prvi Zakon o pravnom položaju verskih zajednica je u nekadašnjoj socijalističkoj Jugoslaviji donesen 1953. na saveznom nivou<sup>16</sup>. Nakon ustavnih promena početkom sedamdesetih godina i donošenja Ustava iz 1974. materija regulisanja pravnog položaja crkava i verskih zajednica prešla je u nadležnost republika članica, uprkos činjenici da su skoro sve crkve i verske zajednice imale jedinstvenu upravljačku strukturu i organizaciju na nivou čitave države. Bilo kako bilo, sve republike su tokom sedamdesetih godina donele svoje, donekle slične, zakone. Zakon o pravnom položaju verskih zajednica SR Srbije iz 1977.<sup>17</sup> predviđao je sličan sistem kao i zakon iz 1953. prema kome su građani koji osnivaju versku zajednicu dužni da opštinskom organu uprave nadležnom za unutrašnje poslove podnesu prijavu o osnivanju u roku od 30 dana.

Zakon o pravnom položaju verskih zajednica SR Srbije je 1993. stavljen van snage. Stavljanjem van snage Zakona iz 1977. nije bio rešen prelazni pravni režim, tako da su se država i crkve i verske zajednice, do donošenja Zakona o crkvama i verskim zajednicama 2006, u pravnom poretku susretale sa nizom nerešenih odnosa i otvorenih pitanja. Donošenjem Zakona o crkvama i verskim zajednicama (u daljem tekstu: ZCVZ) na sveobuhvatan način uređen je pravni položaj crkava i verskih zajednica u pravnom poretku Republike Srbije, kao i odnosi između države i crkava i verskih zajednica, što je dodatno regulisano donošenjem Ustava 2006.

### 3. Ustavni model odnosa između države i crkava i verskih zajednica

Pravni položaj crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji i njegovo zakonsko uređivanje prevashodno su opredeljeni Ustavom određenim odnosom između države i crkava i verskih zajednica.

<sup>10</sup> S. Jovanović, *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd 1995, s. 512.

<sup>11</sup> *Sl. n. Kraljevine Jugoslavije* 269/1929.

<sup>12</sup> *Sl. n. Kraljevine Jugoslavije* 29/1930.

<sup>13</sup> *Sl. n. Kraljevine Jugoslavije* 95/1930.

<sup>14</sup> *Sl. n. Kraljevine Jugoslavije* 301/1929.

<sup>15</sup> S. Jovanović (bel. 10), s. 511.

<sup>16</sup> *Sl. l. FNRJ* 22/1953.

<sup>17</sup> *Sl. gl. SRS* 44/1977.

Ustav u okviru osnovnih načela, u čl. 11 čiji je rubrum „svetovnost države“ propisuje da je Srbija svetovna država i opredeljuje smisao tog pojma. Naime, dok u st. 1 tog člana Ustav određuje da je Srbija svetovna država, dotle u st. 2 predviđa da su crkve i verske zajednice odvojene od države, a u st. 3 da se nijedna religija ne može uspostaviti kao državna ili obavezna. Na osnovu izložene ustavne odredbe može da se zaključi da svetovni karakter države ima dve osnovne komponente – 1. odvojenost crkava i verskih zajednica od države i 2. zabranu uspostavljanja državne ili obavezne religije. Dok je druga komponenta u ustavnom određenju svetovnog karaktera Srbije sasvim razumljiva i ZCVZ takođe uređena, a znači da se Srbija ne identifikuje ni sa jednom posebnom religijom i da crkve nisu državne, dotle je odvojenost crkava i verskih zajednica od države pojam koji zahteva dodatno tumačenje. Naime, na osnovu ustavnog određenja da su crkve i verske zajednice odvojene od države, *prima facie* nije jasno šta je smisao i domašaj odvojenosti, da li Ustav nalaže da između države i crkava i verskih zajednica ne sme da bude bilo kakvog vida pomoći, saradnje, dijaloga i razmene mišljenja i informacija, i, sa druge strane, ukoliko takvu pomoć i saradnju ne isključuje, ne zabranjuje, gde su granice takve saradnje?

U uporednom pravu postoje različiti vidovi odnosa između države i crkava i verskih zajednica. Modeli odnosa između države i crkava i verskih zajednica kreću se u širokom luku, od relativno striktno odvojenosti države i crkava i verskih zajednica, ali bez izostanka veza i podrške, što je prisutno u Francuskoj i Holandiji, do postojanja državnih crkava, ili dominantnih religija, kao što je to slučaj u Ujedinjenom Kraljevstvu, Danskoj i Finskoj. Da li Ustav Republike Srbije sadrži elemente na osnovu kojih je moguće odrediti prirodu odvojenosti crkava i verskih zajednica od države? Šta obuhvata ustavni princip odvojenosti države i crkava i verskih zajednica i u kakvoj je vezi sa načelom sekularnosti?

U vezi sa izloženim pitanjima, u delu domaće pravne nauke ističe se da se Ustav od 2006. opredelio za strogu odvojenost crkve i države, jer ništa u Ustavu ne dopušta da se načelo svetovnosti države protumači u smislu kooperacije, već upravo suprotno, da istorijsko i sistematsko tumačenje jasno navode na zaključak da je ustavotvorac imao na umu sistem stroge, a ne kooperativne odvojenosti?<sup>18</sup> Do takvog se zaključka inače dolazi na osnovu stava da je od 2006. opredeljenje za svetovnu države ne samo Ustavom izričito zajemčeno (za razliku od Ustava od 1990), već i da je uzdignuto na rang ustavnog načela, da su pisci i donosioci aktuelnog ustava imali na umu odredbe prethodnog ustava, kao i Zakona o crkvama i verskim zajednicama koji je usvojen pre važećeg Ustava, te da izostanak pominjanja materijalne ili neke druge pomoći u Ustavu nije slučajna, već da izražava nameru da se princip separacije dosledno sprovede.<sup>19</sup> Sa druge strane, u pojedinim radovima izloženo je shvatanja prema kome ustavno načelo o odvojenosti crkava i verskih zajednica od države i njen sekularni karakter mogu da znače i saradnju crkava i verskih zajednica sa državom. Stoji se na stanovištu da ništa ne protivreči normativnom pristupu prema kome svetovnost dozvoljava kooperaciju, jer Ustav u pitanje tipa sistema odvojenosti uopšte ne zalazi. Uostalom, ističu pobornici takvog stava, sama reč

<sup>18</sup> T. Marinković, Prilog za javnu raspravu o ustavnosti Zakona o crkvama i verskim zajednicama, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1-2011, s. 383.

<sup>19</sup> *Ibid*; videti i M. Draškić (bel 3), s. 38.

sekularnost *nema* određeno pravno-tehničko značenje, a ni njeno pominjanje ne implicira sistem *striktno odvojenosti*.<sup>20</sup>

Čini se da u Ustavu ima dovoljno elemenata za tumačenje pojma odvojenosti crkava i verskih zajednica od države. Pre nego što se ti elementi sagledaju, treba načelno istaći da je prema jezičkom tumačenju ustavnih odredbi, odvojenost crkava i verskih zajednica od države jedna od komponenti svetovnosti države i da se stoga iz svetovnog karaktera države ne može izvoditi zaključak o karakteru odvojenosti crkava i verskih zajednica od države. Naprosto, svaka država koja proklamuje odvojenost crkava i verskih zajednica od države je svetovna i iz tog karaktera ne saznaje se ništa o prirodi i domašaju odvojenosti crkava i verskih zajednica od države. Koji su onda elementi presudni za odgonetanje karaktera odvojenosti crkava i verskih zajednica od države?

U čl. 44 Ustava, nakon st. 1 koji propisuje da su crkve i verske zajednice ravnopravne i odvojene od države, sledi st. 2 koji, čini se, utire put odgovoru na pitanje o karakteru odvojenosti crkava i verskih zajednica od države. U tom stavu ponavlja se da su crkve i verske zajednice ravnopravne i dodaje se da su one *slobodne da samostalno uređuju svoju unutrašnju organizaciju, verske poslove, da javno vrše verske obrede, da osnivaju verske škole, socijalne i dobrotvorne ustanove i da njima upravljaju, u skladu sa zakonom*. Upravo je ta sloboda da se, u skladu sa zakonom, samostalno uređuje unutrašnja organizacija, verski poslovi, da se javno vrše verski obredi, osnivaju verske škole, socijalne i dobrotvorne ustanove i da se njima upravlja mera i sadržaj odvojenosti crkava i verskih zajednica od države. Drugim rečima, crkve i verske zajednice su odvojene od države zato što su slobodne, odnosno autonomne, da u skladu sa zakonom samostalno uređuju pojedina pitanja i vrše određene, Ustavom opredeljene, aktivnosti. Dakle, na osnovu takvog shvatanja izložene ustavne odredbe, može da se dođe do zaključka da odvojenost o kojoj je reč u prvom redu znači da postoje određena pitanja u kojima su nadležne crkve i verske zajednice i da država ne može da ih reguliše, ili ih reguliše samo okvirno. Razume se da iz toga sledi i da postoje određena pitanja, naročito u javnopravnoj sferi u koja crkve i verske zajednice ne smeju da ulaze.

Da li je takva odvojenost stroga, da li iz takvog tumačenja ustavne odredbe proističe da država i crkve i verske zajednice ne mogu da saraduju, da nemaju zajedničke ciljeve i da ne postoje pitanja u kojima je njihova saradnja nužna, a prožimanje zasnovano na Ustavu?

Ustavno načelo odvojenosti crkve i verskih zajednica od države u Srbiji ne može da bude shvaćeno kao stroga odvojenost koja isključuje saradnju i prožimanje. Sudeći prema pojedinim rešenjima sadržanim u samom Ustavu, odvojenost crkava i verskih zajednica od države kooperativnog je karaktera jer podrazumeva prožimanje državnog i autonomnog prava i saradnju države i crkava i verskih zajednica na realizaciji pojedinih državnih ciljeva. U izvesnom smislu, nije moguće ni zamisliti da nema saradnje između crkava i verskih zajednica i države, ako ni u čemu drugom, a onda upravo u cilju ostvarivanja slobode veroispovesti, odnosno omogućavanja crkvama i verskim zajednicama da regulišu sopstveno delovanje i slobodno upravljaju svojim poslovima. Ustav izričito predviđa pravo crkava i verskih zajednica da osnivaju izvesne ustanove, uključujući i javne službe, što, samo po sebi, podrazumeva javna ovlašćenja. Štaviše, u pojedinim

<sup>20</sup> S. Avramović, Poimanje sekularnosti u Srbiji – refleksije sa javne rasprave u Ustavnom sudu, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2-2011, ss. 297-298. Štaviše, zaključuje ovaj autor, sekularnost je do te mere neodređene sadržine i u vanpravnom prostoru (politikološkom, sociološkom, filozofskom, istorijskom, itd.), a kamo li u pravnom rečniku, da taj pojam još uvek predstavlja kvadraturu kruga i predmet nebrojenih sporenja u teoriji.

odredbama Ustava sadržan je pravni osnov za eventualnu saradnju države i crkava i verskih zajednica. Tako, prema čl. 48 i 81 Ustava država, svojim merama, u oblasti obrazovanja, kulture i informisanja, podstiče razumevanje, uvažavanje i saradnju, odnosno duh tolerancije i međukulturnog dijaloga među svim ljudima, bez obzira na njihov verski identitet. Teško je, bez saradnje sa crkvama i verskim zajednicama, zamisliti kako bi država u svim navedenim sferama društvenog života mogla da podstiče razumevanje, uvažavanje i poštovanje verskog identiteta njenih građana koji istovremeno pripadaju tim crkvama i verskim zajednicama, ili kako bi, bez saradnje sa crkvama i verskim zajednicama, mogla da podstiče duh tolerancije i međukulturnog dijaloga. Kako država može da podstiče duh međukulturnog dijaloga ako sama nije spremna na dijalog? Takođe, kooperativni odnos između države i crkava i verskih zajednica je i evropski standard, a evropski principi i vrednosti, prema Ustavu čine osnove na kojima je zasnovana Srbija kao država.

Slično je u svojoj Odluci o ustavnosti ZCVZ rezonovao i Ustavni sud. Naime, Sud je polazeći od odredbe čl. 11 i čl. 44 st. 1 i 2 Ustava „konstatovao da navedene ustavne odredbe, same po sebi, ne znače sistem potpune separacije crkve od države, već da nema državne crkve i da nema identifikacije države sa posebnom religijom ili religijom uopšte, te da su crkve i verske zajednice slobodne da samostalno utvrđuju svoju unutrašnju organizaciju i verske poslove i da država ne sme da ometa donošenje i primenu autonomnih propisa i odluka.“

Štaviše, Sud je na osnovu rešenja sadržanih u pojedinim zakonima, kao što su Zakon o radiodifuziji i Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja kojima je predviđeno učešće predstavnika crkava i verskih zajednica u pojedinim telima čije je postojanje predviđeno tim zakonima, izveo zaključak da „u Republici Srbiji ne postoji sistem stroge odvojenosti crkve i države, odnosno da se ne može govoriti o apsolutnoj odvojenosti crkve od države, nego o sistemu kooperativne odvojenosti“. Stav Ustavnog suda prema kome u Republici Srbiji postoji sistem kooperativne odvojenosti države i crkava i verskih zajednica je od dalekosežnog značaja za poimanje niza zakonskih rešenja koja su sadržana u ZCVZ (domašaj autonomnog prava, prava sveštenika, delatnost crkava i verskih zajednica u javnoj sferi, itd.).

#### 4. Pravni subjektivitet crkava i verskih zajednica

##### 4.1. Crkve i verske zajednice kao subjekti verske slobode

Ni Ustav Republike Srbije, ni Zakon o crkvama i verskim zajednicama ne određuju pojam crkve i verske zajednice. Ustav Republike Srbije sadrži posebne odredbe o crkvama i verskim zajednicama, što ih svrstava u posebnu ustavnu kategoriju.

ZCVZ u čl. 4 određuje subjekte verske slobode, u smislu Zakona, kao tradicionalne crkve i verske zajednice, konfesionalne zajednice i druge verske organizacije. Dakle, zakonodavac je stao na stanovište da su crkve i verske zajednice, kao verske organizacije, subjekti verske slobode. Reč je o korporativnoj verskoj slobodi. Takav pristup je potpuno opravdan budući da sloboda veroispovesti nije isključivo individualno pravo. Naime, prema karakteru subjekata koji je uživaju i načinu uživanja, sloboda veroispovesti je individualno pravo, ali i pravo koje se uživa u zajednici sa drugima<sup>21</sup>, odnosno ta sloboda podrazumeva i institucionalnu versku slobodu koju

<sup>21</sup> V. Dimitrijević/M. Paunović, *Ljudska prava*, Beograd, 1997, s. 176.

ponekad teorija čak naziva korporativna sloboda.<sup>22</sup> Jednostavno rečeno - sloboda veroispovesti obuhvata dve stvari: slobodu javnog ispovedanja i vršenja vere, sa jedne strane i *slobodu verskog udruživanja*. Svi međunarodnopravni akti koji proklamuju slobodu veroispovesti predviđaju da se sloboda veroispovesti ispoljava pojedinačno, ili u zajednici sa drugima.<sup>23</sup>

ZCVZ subjekte verske slobode klasifikuje u tri različite kategorije: 1. tradicionalne crkve i verske zajednice u koje ubraja SPC, Rimokatoličku crkvu, Slovačku evangeličku crkvu a.v. Reformatsku hrišćansku crkvu, Evangeličku hrišćansku crkvu a.v. Islamsku versku zajednicu i Jevrejsku versku zajednicu, 2. konfesionalne zajednice i 3. druge verske organizacije. Zbog toga se u postupku normative kontrole ZCVZ pred Ustavnim sudom postavilo pitanje da li se izloženom zakonskom podelom povređuje načelo ravnopravnosti crkava i verskih organizacija, odnosno ustavna zabrana diskriminacije? Ustavni sud je stao na stanovište da „osporenim odredbom čl. 4 Zakona ni na koji način nisu povređene garancije jednakosti i ravnopravnosti crkava i verskih zajednica pred Ustavom, niti sloboda svakog vernika da ispoljava svoju veru ili ubedenje veroispovedanja.“, pa time ni sloboda veroispovesti onih vernika koji su sledbenici ne-tradicionalnih crkava i verskih zajednica. „Označavanje da su subjekti verske slobode crkve ili verske zajednice koje su kvalifikovane kao tradicionalne iz određenih istorijskih razloga, odnosno konfesionalne zajednice i sve ostale verske organizacije, samo po sebi“, po shvatanju Ustavnog suda, „nije u suprotnosti sa opštom zabranom diskriminacije, odnosno načelom ravnopravnog tretmana svih crkava i verskih zajednica ili slobodom veroispovesti.“ Sud je izveo zaključak da „puko terminološko razlikovanje crkava i verskih zajednica ... može da bude tolerisano i sa ustavnopravnog stanovišta.“ Posebno treba istaći zaključak Ustavnog suda prema kome se čl. 44 Ustava „*jemči ravnopravnost crkava i verskih zajednica, a ne njihova jednakost*“. Prilikom zauzimanja ovakvog stava, zasnovanog na principu „različito, ali ravnopravno“, Ustavni sud se izričito pozvao na dokumente OEBS-a i Venecijanske komisije.<sup>24</sup> Na taj način, Ustavni sud je ravnopravnost crkava i verskih zajednica poimao u skladu i sa uporednim standardima u ovoj oblasti, jer ravnopravnost crkava i verskih zajednica nije tumačio kao bezuslovnu jednakost i identičnost, niti je prihvatio da je takvo tumačenje moguće.

Imajući u vidu da Ustavni sud ravnopravnost crkava i verskih zajednica nije tumačio kao njihovu jednakost, postavlja se pitanje da li je u pravnom poretku Republike Srbije prisutno i dozvoljeno ikakvo razlikovanje između crkava i verskih zajednica, naročito u njihovom pravnom položaju i delatnosti. Međutim, pre nego što se razmotre ta pitanja, valja sagledati kako se stiže i kakav je pravni subjektivitet crkava i verskih zajednica.

<sup>22</sup> S. Avramović, *Crkva i država u savremenom pravu* u: S. Avramović, *Prilozi nastanku državno-crkvenog prava u Srbiji*, Beograd 2007, s. 98.

<sup>23</sup> Evropski sud za ljudska prava stoji na stanovištu da se čl. 9 Konvencije koji garantuje slobodu veroispovesti mora tumačiti i u kontekstu čl. 11 Konvencije koji garantuje slobodu udruživanja i štiti udruženja od neopravdanog mešanja države jer verske zajednice tradicionalno postoje u vidu organizovanih struktura. U toj perspektivi, prema shvatanju Suda, pravo vernika na slobodu veroispovesti koje obuhvata i pravo na ispoljavanje vere u zajednici sa drugima, obuhvata i očekivanje da će im biti dopušteno da se udružuju slobodno, bez proizvoljnog mešanja države - *Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova*, br. 45701/99, st. 118.

<sup>24</sup> „Zakonodavstvo koje priznaje istorijske razlike u ulogama koje su različite religije igrale u istoriji određene države jeste dozvoljeno, sve dok se te razlike ne upotrebljavaju kao opravdanje za diskriminaciju” – *Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief*, OSCE & European Commission for Democracy Through Law/Venice Commission, 2004, s. 10.

#### 4.2. Sticanje i karakter pravnog subjektiviteta crkava i verskih zajednica

Ustav ne sadrži odredbe o pravnom subjektivitetu crkava i verskih zajednica, niti o karakteru tog subjektiviteta. ZCVZ jasno propisuje čl. 9 st. 1 da crkve i verske zajednice koje su registrovane imaju svojstvo pravnog lica. Postupak sticanja svojstva pravnog lica kroz upis u odgovarajući registar, po svojoj pravnoj prirodi, posebni je upravni postupak koji vodi ministarstvo nadležno za poslove vera.

Budući da je Zakon predvideo da se pravni subjektivitet crkava i verskih zajednica stiče registracijom i da se vodi poseban registar crkava i verskih zajednica, u primeni Zakona, ali i u postupku pred Ustavnim sudom, postavilo se pitanje da li su crkve i verske zajednice po svom ustavnom položaju, pravnoj prirodi i karakteru, jednake udruženjima.

Ustavni sud je, ocenjujući ustavnost Zakona, stao na stanovište da „ustavni položaj, pravna priroda i karakter verskih zajednica u najširem smislu nisu jednaki udruženju...“. Sud je smatrao da „registar crkava i verskih zajednica, po svojoj prirodi, predstavlja javnu evidenciju o osnovanim verskim organizacijama“ i da se „može prihvatiti da i u demokratskom društvu država ima legitimno pravo da uspostavi i vodi javnu evidenciju o verskim organizacijama koje su na njenoj teritoriji osnovane i deluju.“ „Propisivanje mogućnosti da se 'versko udruženje', koje jeste udruživanje građana, ali nije udruženje građana, upiše u javnu evidenciju koju država ustanovljava, ne utiče na suštinu zajemčene slobode veroispovesti...“, stav je Ustavnog suda Srbije. Dakle, Sud je u svojoj Odluci smatrao da su crkve i verske zajednice oblik udruživanja, ali da po svojoj pravnoj prirodi nisu udruženja građana. Slobodno se može istaći da je na taj način Ustavni sud, ako već nije potvrdio poseban karakter pravnog subjektiviteta crkava i verskih zajednica, nedvosmisleno porekao mogućnost njihovog izjednačavanja sa „običnim“ udruženjima građana. Jasno je i da je verski karakter udruživanja ljudi upravo ona razlika koja je presudna i koja iziskuje poseban registar i poseban postupak upisa. Sa druge strane, čl. 2 st. 2 Zakona o udruženjima građana Republike Srbije predviđeno je da se odredbe tog Zakona shodno primenjuju na crkve i verske zajednice u pitanjima koja nisu regulisana ZCVZ.<sup>25</sup>

ZCVZ je propustio da bliže odredi karakter pravnog subjektiviteta koji crkve i verske zajednice uživaju. Pojedini autori, imajući u vidu zakonska rešenja, stoje na stanovištu da su crkve i verske zajednice pravna lica *sui generis* koja na osnovu svoje autonomije, osim prava na samoodređenje, samostalno uređivanje i spovođenje svog poretka i organizacije, imaju i pravo da budu nosioci i generatori pravnog subjektiviteta, odnosno da svojim organizacionim jedinicama i ustanovama daju i ukidaju svojstvo pravnog lica.<sup>26</sup> Čl. 9 st. 2 ZCVZ predviđeno je da organizacione jedinice i ustanove crkava i verskih zajednica mogu da steknu svojstvo pravnog lica u skladu sa autonomnim propisima crkve, odnosno verske zajednice, dok je stavom 3 propisano da crkve i verske zajednice mogu svojim aktima menjati i ukidati svoje organizacione jedinice, organe i ustanove koje imaju svojstvo pravnog lica i zahtevati njihovo brisanje iz Registra. Štaviše, ukoliko se ima u vidu da je čl. 44 st. 2 Ustava, između ostalog, propisano da su crkve i verske zajednice slobodne da osnivaju i upravljaju i socijalnim i dobrotvornim ustanovama koje imaju svojstvo javne službe, moglo bi se stati na stanovište da one, budući da *ex constitutione*, bez zakonskog odobrenja, mogu da stvaraju javne službe, imaju i javna ovlašćenja, ili izvesne elemente

<sup>25</sup> Sl. gl. RS 51/2009.

<sup>26</sup> M. Radulović, *Obnova srpskog državno-crkvenog prava*, Beograd 2009, s. 118.



javnopravnog statusa, iako pravni poredak Republike Srbije ne poznaje takvu kategorizaciju pravnih subjekata.<sup>27</sup>

#### 4.3. Postupak registracije i razlike u postupku registracije

Budući da se zakonodavac opredelio za sistem registrovanja crkava i verskih zajednica u centralni registar, trebalo je odrediti da li su sve crkve i verske zajednice u obavezi da se registruju, odnosno da li sve crkve i verske zajednice na identičan način stiču svojstvo pravnog lica. Imajući u vidu da su određene crkve i verske zajednice svojstvo pravnog lica imale i pre stupanja na snagu ZCVZ, pred zakonodavca se postavilo pitanje da li je potrebno učiniti izvesno razlikovanje u pogledu osnova sticanja svojstva pravnog lica.

ZCVZ u čl. 18 st. 1 propisuje da se za upis u Registar crkava i verskih zajednica podnosi prijava koja sadrži naziv crkve ili verske zajednice, adresu sedišta crkve ili verske zajednice i ime, prezime i svojstvo lica ovlašćenog da predstavlja i zastupa crkvu ili versku zajednicu. Prema st. 2 verske organizacije, osim tradicionalnih, za upis u Registar podnose ministarstvu zahtev koji sadrži 1) odluku o osnivanju verske organizacije sa imenima, prezimenima, brojevima identifikacionih dokumenata i potpisima osnivača od najmanje 0,001% punoletnih državljana Republike Srbije koji imaju prebivalište u Republici Srbiji prema poslednjem zvaničnom popisu stanovništva ili stranih državljana sa stalnim boravkom na teritoriji Republike Srbije, 2) statut ili drugi dokument verske organizacije koji, između ostalog, sadrži opis organizacione strukture, način upravljanja i prava i obaveze članova, 3) prikaz osnova verskog učenja, verskih obreda, verskih ciljeva i osnovnih aktivnosti verske organizacije, kao i 4) podatke o stalnim izvorima prihoda verske organizacije. Na osnovu izloženih odredbi ZCVZ, jasno je da se u postupku registracije pravi razlika između tradicionalnih crkava i verskih zajednica, sa jedne, i ostalih crkava, verskih zajednica i verskih organizacija, sa druge strane. ZCVZ u čl. 10 određuje da su tradicionalne crkve i verske zajednice sve one koje u Srbiji imaju viševjekovni istorijski kontinuitet i čiji je pravni subjektivitet stečen na osnovu posebnih zakona, izričito ih navodeći. Tim crkvama i verskim zajednicama zakonodavac je čl. 11 – 15 priznao kontinuitet sa pravnim subjektivitetom stečenim na osnovu posebnih zakona, uglavnom onima koji su doneseni za vreme Kraljevine Jugoslavije.

Imajući u vidu da je tradicionalnim crkvama i verskim pravni subjektivitet priznat samim zakonom, zbog čega one u postupku registracije podnose samo prijavu sa osnovnim podacima, u primeni ZCVZ, ali i postupku ocene njegove ustavnosti, postavilo se pitanje da li takve razlike dovode do povrede načela jednakosti i povrede prava na jednaku zakonsku zaštitu, odnosno da li čine diskriminaciju. Razume se da su inicijatori postupka ocene ustavnosti stajali na stanovištu da takvo razlikovanje predstavlja diskriminaciju, dok je, sa druge strane, Zakonodavni odbor Narodne skupštine Republike Srbije u svom odgovoru koji je prosleđen Ustavnom sudu, smatrao da se izloženim odredbama Zakona uređuje postupak registracije svih verskih organizacija, kako onih kojima Zakon određuje status tradicionalnih, tako i ostalih verskih organizacija. Odbor je smatrao da je razlikovanje u upravnom postupku registracije između tradicionalnih crkava i

<sup>27</sup> Pojedini autori stoje na stanovištu da crkve i verske zajednice, zajedno sa sindikatima, udruženjima poslodavaca, političkim strankama, zadužbinama i fondacijama, čine pravna lica javnog prava – videti M. Vasiljević, *Kompanijsko pravo*, Beograd 2007, s. 26.

verskih zajednica i verskih organizacija koje se tek obrazuju, razlikovanje između različitih pravnih situacija koje nisu uporedive.

Ustavni sud je u svojoj Odluci delimično prihvatio stavove Narodne skupštine Republike Srbije, odnosno njenog Zakonodavnog odbora. Naime, Sud je „konstatovao da se tradicionalne crkve i verske zajednice, sa jedne strane, i sve ostale verske organizacije, sa druge strane, ne nalaze u formalno analognim situacijama kada pokušavaju da se registruju“. Do takvog zaključka Sud je došao na osnovu stava da „razlika prilikom registracije tradicionalnih crkava i verskih zajednica, sa jedne strane, i svih ostalih verskih organizacija, sa druge strane, prema osporenim odredbama čl. 18 Zakona, postoji u pogledu pružanja dokaza u postupku registracije...“. Brižljivo analizirajući razlike u postupku registracije, kako između subjekata verske slobode i udruženja građana, tako i između samih verskih organizacija, Ustavni sud je najpre zaključio da „crkva i verska zajednica koja se *ex lege* upisuje u Registar, odnosno verska organizacija koja na ovaj način stiče pravni subjektivitet, dostavljanjem dokaza koje je Zakon propisao u čl. 18 st. 2 Zakona, zapravo podnose iste dokaze koje podnosi i udruženje u svakoj drugoj oblasti udruživanja, a zarad toga da dokaže kakva je organizacija, odnosno da jeste verska organizacija a ne neka druga organizacija...“, a zatim je, upravo polazeći od ključnog elementa postupka registracije, a reč je o dokazivanju da je jedno udruživanje ljudi po svojoj prirodi versko, stao na stanovište da nejednak tretman tradicionalnih i netradicionalnih crkava i verskih zajednica ne dovodi, prilikom registracije, do nepovoljnije pozicije crkava i verskih zajednica koje nisu tradicionalne. Sud je smatrao da se „i u odnosu na te crkve i verske zajednice postavljaju isti uslovi koje moraju ispuniti i tradicionalne crkve i verske zajednice“, a da je „razlika ... samo što su tradicionalne crkve i verske zajednice taj uslov ispunile u prošlosti, zbog čega im je posebnim zakonima i bio priznat pravni status.“.

Dakle, Sud je stao na stanovište da razlikovanje između tradicionalnih crkava i verskih zajednica, sa jedne, i ostalih crkava i verskih zajednica, odnosno verskih organizacija, sa druge strane, nije diskriminatorno. Sud u svojoj Odluci jasno „konstatuje da zabrana diskriminacije ne znači da je svako pravno razlikovanje među pojedincima i kolektivitetima nedozvoljeno“, te da su „određene razlike među pojedincima i grupama ljudi legitimne, a ponekad i nužne...“. Međutim, ukoliko je kriterijum razlikovanja legitiman, jer se odnosi na podnošenje dokaza da je reč o verskoj, a ne o nekoj drugoj organizaciji, što je inače uslov koji su prema tumačenju ZCVZ koje je dao Ustavni sud tradicionalne crkve i verske zajednice ispunile u prošlosti, utoliko nije jasno zašto Ustavni sud nije stao na stanovište da su taj uslov u prošlosti ispunile i konfesionalne zajednice, odnosno zašto u odluci nije izveo nikakav zaključak u pogledu legitimnosti razlikovanja između tradicionalnih crkava i verskih zajednica i konfesionalnih zajednica. Naime, u izloženoj zakonskoj odredbi čl. 18 primetno je izostavljanje konfesionalnih verskih zajednica, koje Zakon u čl. 16 određuje kao sve one crkve i verske organizacije čiji je pravni status bio regulisan prijavom u skladu sa Zakonom o pravnom položaju verskih zajednica iz 1953. i Zakonom o pravnom položaju verskih zajednica iz 1977.

U objašnjenju zakonskih rešenja u pogledu konfesionalnih zajednica, u domaćoj teoriji istaknut je stav da konfesionalnim zajednicama zakonom nije mogao da bude vraćen status istorijsko-pravnih entiteta, zapravo javnih zajednica, pošto takav status nisu ni imale.<sup>28</sup> Problem međutim nije status konfesionalnih zajednica, već to što bi usko jezičko tumačenje izložene odredbe čl. 18

<sup>28</sup> M. Radulović (bel. 26), s. 128.

st. 2 Zakona moglo da vodi čudnom zaključku da konfesionalne verske zajednice u Srbiji, da bi se upisale u registar i stekle svojstvo pravnog lica, treba ponovo da donesu odluku o osnivanju koja bi mogla da ima posledice po pravni kontinuitet njihovog postojanja, uprkos tome što je njihov pravni status bio regulisan zakonima koji su važili za vreme socijalističkog perioda. Čini se, ipak, da to nije pravi smisao zakonskih rešenja. Naime, ZCVZ u čl. 16 zaista koristi prošlo vreme kada propisuje da su konfesionalne zajednice crkve i verske organizacije čiji je pravni status *bio* regulisan određenim zakonima, ali se na osnovu te odredbe ne može tumačiti da se takvim organizacijama oduzima svojstvo pravnog lica, već samo da su prestali da važe propisi u skladu sa kojima je njihov status bio regulisan. Otuda je jasno da se takođe ne može smatrati, ali ni dopustiti, da takve zajednice, ako zaista postoje, pravno izumru, ostajući bez institucionalne mogućnosti da svoj pravni subjektivitet održe *a fortiori* jer ZCVZ u čl. 4 jasno propisuje da su konfesionalne zajednice, uz tradicionalne i druge verske organizacije, subjekti verske slobode. No, pre nego što se zaključi kakvo bi pravno rešenje tog problema moglo da bude, nameće se pitanje zašto je zakonodavac uopšte napravio razlikovanje u postupku registracije između tradicionalnih crkava i verskih zajednica, sa jedne, i konfesionalnih zajednica, sa druge strane, kada i jedne i druge imaju istorijsko utemeljenje i u čemu može da se sastoji eventualna legitimnost takvog razlikovanja kada takvo razlikovanje, po shvatanju Ustavnog suda, ne čini diskriminaciju.

Odgovor na izložena pitanja donekle se može pronaći u odgovoru koji je Zakonodavni odbor Narodne skupštine uputio Ustavnom sudu. Naime, Zakonodavni odbor je stao na stanovište da organi Republike Srbije, naročito nakon 13 godina od stavljanja van snage Zakona iz 1977, nisu imali, a nisu ni mogli da imaju, jasnu sliku o broju i osnovnim podacima u vezi sa crkvama i verskim zajednicama koje su bile prijavljene prema zakonima iz 1953. i 1977. jer ti zakoni nisu predviđali centralni registar prijavljenih verskih zajednica, a pojedine od njih su bile prijavljene u drugim republikama bivše Jugoslavije. Otuda je razumno i opravdano, smatrao je Zakonodavni odbor, da država, ukoliko usvoji postojanja centralnog registra crkava i verskih zajednica, za takve verske organizacije propiše obavezu (pre)registracije i podnošenja dodatnih dokumenata na osnovu kojih bi se nesumnjivo ustanovio kontinuitet njihovog delovanja i minimalni broj vernika koje okupljaju, pa time i njihov pravni subjektivitet.

Dakle, Zakonodavni odbor Narodne skupštine RS je u postupku ocene ustavnosti ZCVZ stao na stanovište da konfesionalne zajednice treba da se **preregistruju**. Ovo takođe može da vodi zaključku da ZCVZ ne treba tumačiti na način da se njime oduzima pravni subjektivitet takvim subjektima verske slobode, što upućuje na rešenje pitanja njihove registracije koja ne bi podrazumevala sticanje novog subjektiviteta, već održavanje postojećeg.

## 5. Pravni položaj crkava i verskih zajednica

### 5.1. Autonomija crkava i verskih zajednica

ZCVZ uređuje autonomiju crkava i verskih zajednica. Čl. 6 ZCVZ propisano je da su crkve i verske zajednice nezavisne od države i jednake pred zakonom, da su slobodne i autonomne u određivanju svog verskog identiteta, da imaju pravo da samostalno uređuju i sprovode svoj poredak i organizaciju i da samostalno obavljaju svoje unutrašnje i javne poslove. U sklopu regulisanja autonomije crkava i verskih zajednica, posebno je uređeno pitanje primene njihovih autonomnih propisa. Država, prema ZCVZ, ne može da ometa primenu autonomnih propisa

crkava i verskih zajednica, ali treba da pruža odgovarajuću pomoć za izvršenje pravosnažnih odluka i presuda koje izdaju nadležni organi crkava i verskih zajednica, na njihov zahtev, a u skladu sa zakonom. Dok je u pogledu zabrane ometanja primene autonomnih propisa sasvim jasno da se zaista odnosi na autonomni domen crkava i verskih zajednica, dotle odredba o državnoj pomoći u izvršenju odluka i presuda verskih organizacija zavređuje posebnu pažnju jer upućuje na prožimanje državnog i autonomnog prava. Upravo zbog toga, to rešenje bilo je osporeno u postupku pred Ustavnim sudom sa argumentacijom da odluke crkvenih organa „ne proizvode dejstvo u sistemu državnih organa, i da je Ustavom predviđeno koji akti predstavljaju izvore prava u Republici Srbiji, a da presude crkvenih sudova, niti druge odluke crkvenih tela, svakako ne spadaju u te akte“. Nakon odluke Suda još uvek ima stavova prema kojima osnovno pitanje koje se pokazuje kao problematično u odnosu na ovu osporenu zakonsku odredbu, jeste upravo to da li je takva saradnja državnih i crkvenih organa prihvatljiva sa stanovišta ustavnog načela o svetovnosti države, koje jasno propisuje da su crkve i verske zajednice odvojene od države.<sup>29</sup>

Ustavni sud nije prihvatio stavove podnosilaca inicijativa da izložena odredba čl. 7 st. 2 ZCVZ kojom je predviđena državna pomoć za izvršavanje pravosnažnih odluka i presuda crkava i verskih zajednica nije u skladu sa Ustavom. Sud je stao na stanovište da „sistem kooperativne odvojenosti crkve od države... ne može da doseže dotle da odluke crkvenih organa imaju karakter izvršnih isprava, odnosno izvršnih naslova i da se mogu izvršavati na način na koji se u izvršnom, krivičnom ili upravnom postupku izvršavaju odluke sudova, odnosno drugih nadležnih organa državne uprave, odnosno imalaca javnih ovlašćenja, budući da bi tada morao postojati neki poseban postupak uređen posebnim zakonom, koji bi mogla pokrenuti crkva ili verska zajednica i kojim bi bila uređena procedura priznavanja i izvršavanja odluka nadležnih organa autonomnog crkvenog prava, a takav poseban postupak u pozitivnom pravu Srbije ne postoji“: Međutim, Sud je, polazeći od stava da „ne postoji potpuna separacija između crkve i države“, ipak ocenio da je „pod određenim uslovima, u okviru ustavnih granica, i pomoć države u izvršenju 'crkvenih' odluka moguća, ali naravno, ne na uštrb i ne na račun dovođenja eventualno u pitanje ostvarivanja Ustavom zajemčenih prava...“. Izražavajući shvatanje prema kome je pružanje pomoći u izvršavanju odluka i presuda crkava i verskih zajednica „izuzetak po samom Zakonu“, Sud je našao da državni organ „u svakom konkretnom slučaju ceni da li će pružiti odgovarajuću pomoć“, što „znači da ima slobodno polje procene da li će se tu umešati, ili ne, strogo poštujući načelo ravnopravnosti verskih zajednica, ne ponašajući se diskriminatorски, budući da bi bilo kakav izuzetak u ovom pogledu bio ustavnopravno neprihvatljiv“.

Izloženo rezonovanje i tumačenje Ustavnog suda zavređuje poseban komentar. Naime, Sud je u svojoj odluci, upućujući na slobodno polje procene državnog organa, propustio da utvrdi na koji način bi se u vršenju slobodne procene onemogućilo da se državni organ, u pružanju odgovarajuće pomoći, ponaša selektivno i narušava ravnopravnost crkava i verskih zajednica, ukoliko već i sam Sud ističe da ne postoji poseban, zakonom uređeni postupak priznavanja i izvršavanja njihovih odluka, kao i na koji način obezbediti jednoobrazno postupanje različitih državnih organa. Svakako da je tačna konstatacija da je jedno od obeležja Zakona o crkvama i verskim zajednicama mešanje domena državnog i autonomnog. Međutim, moglo bi se rezonovati da takvo mešanje nije izraz pukog voluntarizma zakonodavca, već, bar što se tiče autonomnog i državnog prava, donekle ima i svoje ustavno uporište. Naime, čl. 142 st. 2 Ustava predviđa da

<sup>29</sup> M. Draškić (bel. 3), s. 39.

sudovi sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, ali prema čl. 195 st. 1 Ustava, u podzakonske opšte akte spadaju i opšti akti udruženja građana. Budući da po shvatanju Suda, crkve i verske zajednice jesu oblik udruživanja, ali ne i udruženja građana, postavlja se pitanje da li se izložena odredba prema kojoj sudovi sude i na osnovu podzakonskih opštih akata udruženja, može odnositi i na opšte akte crkava i verskih zajednica

Obaveza pružanja pomoći u izvršavanju odluka nadležnih organa crkava i verskih zajednica, predviđena ZCVZ, nije bezuslovna, ali na osnovu Zakona, a ni Odluke Ustavnog suda, nije nedvosmisleno jasno u čemu se sastoji uslov za pružanje takve pomoći. Međutim, pažljivije čitanje odgovarajuće odredbe može da vodi zaključku da ona izričito propisuje jedan uslov za takvu pomoć - uslov je sadržan je u određenju prema kome se pomoć pruža za izvršenje **pravosnažnih** odluka i presuda nadležnih organa crkava i verskih zajednica. Na koji način bi odluke i presude koje izdaju nadležni organi crkava i verskih zajednica mogle u pravnom poretku da steknu svojstvo pravosnažnosti relevantno za državne organe?

ZCVZ ne daje odgovor na to pitanje, ali bi se sistemskim tumačenjem, na osnovu celokupnog pravnog poretka, moglo odgonetnuti na koji način bi crkvene odluke i presude mogle da steknu svojstvo pravosnažnosti. Zakonom o udruženjima čije se odredbe shodno primenjuju na crkve i verske zajednice u pitanjima koja nisu uređena ZCVZ, predviđeno je da svaki član udruženja može pokrenuti postupak pred nadležnim osnovnim sudom za utvrđivanje ništavosti opšteg akta udruženja koji je donet suprotno statutu ili drugom opštem aktu udruženja, odnosno za utvrđivanje ništavosti pojedinačnog akta udruženja koji je donet suprotno zakonu, statutu ili drugom opštem aktu udruženja, u roku od petnaest dana od dana saznanja za akt, a najkasnije u roku od šest meseci od dana donošenja akta. Postavlja se pitanje da li bi, u svetlu izložene odredbe čl. 20 st. 1 Zakona o udruženjima, svaki pripadnik crkve ili verske zajednice mogao da pred nadležnim sudom pokrene postupak za utvrđivanje ništavosti opšteg i pojedinačnog akta crkve ili verske zajednice, što prema čl. 20 st. 2 Zakona o udruženjima ne bi diralo u prava stečena od strane trećih saveznih lica. Razume se da, ukoliko bi odgovor bio pozitivan, takva mogućnost ne bi bila neograničena, već da bi se odnosila samo na slučajeve koji nisu isključivo obuhvaćeni autonomijom crkava i verskih zajednica, odnosno da bi se odnosila na slučajeve kada akti crkava i verskih zajednica prevazilaze isključivi domen autonomnog i zalaze u pitanja koja su od šireg društvenog i državnog značaja i kada mogu da imaju pravnih posledica i u društvenim odnosima izvan autonomnog domena.

## 5.2. Prava i položaj sveštenika i verskih službenika

ZCVZ upućuje na primenu autonomnog prava u regulisanju položaja i prava sveštenika, odnosno verskih službenika propisujući da sveštenike, odnosno verske službenike biraju i postavljaju crkve i verske zajednice, u skladu sa svojim autonomnim propisima (čl. 8 st. 1) i da se vršenje sveštenečke, odnosno verske službe reguliše autonomnim propisima (st. 2). Osim izloženih odredbi, ZCVZ predviđa i da su sveštenici, odnosno verski službenici slobodni i nezavisni u obavljanju bogoslužbene delatnosti koja se vrši u skladu sa zakonom i autonomnim pravom (čl. 8 st. 3). Izuzev pojedinih rešenja koja su u pravnom poretku bila zajamčena i pre stupanja na snagu ZCVZ, kao što je zabrana pozivanja sveštenika da svedoči o činjenicama i okolnostima koje je saznao prilikom ispovesti (čl. 8 st. 7), ZCVZ propisuje određena prava koja se ostvaruju u javnoj sferi, prilikom javnog delovanja crkava i verskih zajednica, i/ili iziskuju saradnju države i crkava

i verskih zajednica u njihovoj realizaciji. Zbog takvog karaktera i sadržine, ona su bila predmet ocene u postupku koji se o ustavnosti ZCVZ vodio pred Ustavnim sudom.

Reč je najpre o zakonskoj odredbi prema kojoj sveštenici, odnosno verski službenici ne mogu da budu pozvani na odgovornost za svoje postupanje pri obavljanju bogoslužbene delatnosti koja se vrši u skladu sa zakonom i autonomnim pravom. Ona je osporavana sa argumentacijom da uspostavlja imunitet sveštenika za „postupanje“, kao bilo koju radnju - verbalnu ili fizičku koju sveštenik preduzme za vreme bogoslužjenja, a što sveštenike čini privilegovanim u odnosu na sva ostala lica. Ustavni sud međutim nije imao takvo shvatanje. Naime, Sud je, „budući da sveštenici, odnosno verski službenici nesporno nisu nosioci javnih funkcija, a slobodni su i nezavisni u obavljanju bogoslužbene delatnosti kada je vrše u skladu sa zakonom i autonomnim pravom crkve ili verske zajednice i tad ne mogu biti pozvani na odgovornost pred državnim organima za svoje postupanje“ ocenio da „se... osporenom odredbom čl. 8 st. 4 Zakona ne stvara 'imunitet sveštenika' (od sankcije)“ i da „inicijator pogrešno tumači odredbu čl. 8 st. 4 Zakona i daje joj smisao koji ona nema“.

U grupu zakonskih rešenja koja su u delu stručne i političke javnosti smatrana spornim, spada i norma ZCVZ kojom je predviđeno da zaštitu službene uniforme i njenih delova, kao i zaštitu obeležja čina i dostojanstva sveštenih lica, u skladu sa zakonom i autonomnim pravom, vrši država. Ustavni sud je u svojoj odluci odbacio inicijative za ocenu ustavnosti izložene odredbe. Sud je najpre istakao „da način slobode ispoljavanja vere predstavlja i mogućnost nošenja službene uniforme sveštenih lica, što podrazumeva da su ta lica slobodna da nose odoru i obeležja svoje vere na službi i van nje“, a zatim je rezonovao da „na osnovu toga proizlazi obaveza države da u slučaju da je to neophodno u demokratskom društvu, radi zaštite života i zdravlja ljudi, morala demokratskog društva, sloboda i prava građana zajemčenih Ustavom, javne bezbednosti i javnog reda ili radi sprečavanja izazivanja ili podsticanja verske, nacionalne ili rasne mržnje, štiti nošenje službene uniforme i njenih delova, kao obeležja čina i dostojanstva sveštenih lica odnosno verskih službenika“.

Sa stanovišta ustavnog načela o odvojenosti države i crkve, najdiskutabilnijim rešenjem u vezi sa položajem sveštenika i verskih službenika smatrana je odredba čl. 29 st. 2 koja predviđa da se radi unapređivanja verske slobode, u saglasnosti sa crkvama i verskim zajednicama, sredstva za zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje sveštenika, odnosno verskih službenika mogu obezbediti u budžetu Republike. Osnovni argumenti koji su isticali u osporavanju ustavnosti takvog zakonskog rešenja su da uloga države nije da finansira verske slobode, da finansiranje o kojem je reč posebno znači diskriminaciju ateista jer stavlja u neravnopravan položaj građane koji imaju pravo da ne budu vernici i da bi država, da bi obezbedila stvarnu ravnopravnost i zabranu diskriminacije, morala da finansira i organizaciju koja bi bila za promovisanje tih prava. Ustavni sud međutim, ne stoji na istovetnom stanovištu. Sud je naime, nakon opsežne analize zakonskih rešenja o zdravstvenom, penzijskom i invalidskom osiguranju, ocenio da „mogućnost propisana u čl. 29 st. 2 Zakona o crkvama i verskim zajednicama da se sredstva za zdravstveno i penzijsko i invalidsko osiguranje sveštenika, odnosno verskih službenika mogu obezbediti u budžetu Republike Srbije, nije izuzetak u odnosu na pravni sistem i nije izuzetna samo u odnosu na ovu kategoriju lica“ i zaključio da „osporena odredba čl. 29 st. 2 Zakona nije takve prirode da dovodi u poseban položaj samo jednu kategoriju lica, odnosno sveštenike i verske službenike, niti je ovo garantovano pravo, već je to mogućnost data u skladu sa odgovarajućim zakonima“. Pažljivijom analizom izloženog stava Ustavnog suda, može se uočiti da Sud ne stoji na

stanovištu da je zakonska odredba o zdravstvenom, penzijskom i invalidskom osiguranju sveštenika njihovo pravo, već jedna zakonska mogućnost.<sup>30</sup>

### 5.3. Delatnosti crkava i verskih zajednica

ZCVZ reguliše bogoslužbenu, obrazovnu i kulturnu delatnost crkava i verskih zajednica. Posebno treba sagledati rešenja o delatnosti crkava i verskih zajednica u javnoj sferi i zbog toga će pažnja biti usmerena na pitanja bogoslužbene i obrazovne delatnosti.

#### 5.3.1. Bogoslužbena delatnost

Iako možda deluje čudno što zakon reguliše materiju kao što je bogoslužbena delatnost, koja nesumnjivo spada u autonomni domen crkava i verskih zajednica, ipak je reč o regulisanju pojedinih pitanja u vezi sa tom delatnošću u kojima se prelama širi kontekst odnosa između države i crkava i verskih zajednica i ostvarivanje slobode veroispovesti u javnoj sferi. Zakon u čl. 31 st. 2 propisuje da crkve i verske zajednice obavljaju bogoslužbenu delatnost u hramovima, drugim zgradama i prostorijama u njihovom vlasništvu, kao i u iznajmljenom prostoru. Bogoslužbena delatnost se međutim može, u skladu sa zakonom, obavljati i na javnim mestima, odnosno otvorenim prostorima, kao i na mestima vezanim za značajne istorijske događaje ili ličnosti (čl. 31 st. 2). ZCVZ predviđa da se, na zahtev nadležnog organa, bogoslužbena delatnost i verski obredi mogu vršiti i u bolnicama, vojnim i policijskim objektima, zavodima za izvršenje krivičnih sankcija i drugim institucijama i objektima, a u školama i ustanovama socijalne i dečje zaštite samo u prigodnim prilikama (st. 3). Nadležni organi navedenih institucija dužni su, prema zakonu, da, u skladu sa mogućnostima, obezbede vršenje bogoslužbenja i verskih obreda na zahtev članova tih institucija, ili na zahtev korisnika njihovih usluga, a crkve i verske zajednice, u dogovoru sa nadležnim organom, određuju način i uslove pod kojima će udovoljiti tim zahtevima.

Osnovno pitanje koje se nameće u vezi sa izloženim odredbama ZCVZ je da li se njima narušava svetovni karakter javnog prostora i javnih institucija i službi. Budući da je ustavnost ZCVZ osporavana i u vezi sa izloženim odredbama valja ukazati na shvatanje Ustavnog suda. Sud je u svojoj Odluci najpre ocenio da se „načelo iz čl. 11 Ustava (svetovnost države – prim.V.Đ.), svakako, odnosi i na prostor koji koriste različite državne institucije, kao što su bolnice, vojni i policijski objekti, zatvori, škole, te ustanove socijalne i zdravstvene zaštite“, ali je, uzimajući u obzir odnos između unutrašnjeg aspekta slobode misli, savesti i veroispovesti (forum internum-a) i njene spoljašnje dimenzije (forum externum-a) smatrao da se „korišćenjem prostora državnih institucija, odnosno javnih mesta i otvorenih prostora za odvijanje verskih obreda, ne narušava svetovni karakter tog prostora, a svakom verniku omogućava ...da slobodno i nesputano izrazi svoje verovanje i da bi sloboda ispovedanja vere ili uverenja na takvim mestima mogla biti ograničena samo zakonom koji bi bio u skladu sa uslovima ograničenja uživanja tog prava“.

<sup>30</sup> U praksi je takva mogućnost ostvarena donošenjem Uredbe o uplati doprinosa za penzijsko i invalidsko i zdravstveno osiguranje za sveštenike i verske službenike – *Sl. gl. RS 46/2012*. Uredbom je predviđeno da se uplata doprinosa vrši za sveštenike i verske službenike svih registrovanih crkava i verskih zajednica.

Ukoliko bi se produbljenije sagledala ova materija, utoliko se može zaključiti da vršenje bogoslužnja i verskih obreda u državnim institucijama u sebi zapravo sadrži dva posebna, ali međusobno uslovljena i prožeta pitanja – pitanje pristupa sveštenika takvim institucijama u cilju vršenja bogoslužnja i verskih obreda, sa jedne, i prava zaposlenih i lica koja su u tim institucijama smeštena, odnosno koja su korisnici njihovih usluga, da im se obezbede verski obredi, sa druge strane. U pogledu pristupa sveštenika državnim institucijama u cilju vršenja bogoslužnja, treba istaći da, prema relevantnim smernicama, takva mogućnost uvek nameće brigu da li je predviđena na neutralan način svim verskim grupama.<sup>31</sup> Ukoliko se taj standard provere primeni na izložene odredbe ZCVZ, utoliko može da se dođe do zaključka da je pristup sveštenika i verskih službenika državnim institucijama predviđen na neutralan način svim verskim grupama, iz čega sledi da mogućnost takvog pristupa ne narušava svetovni karakter države, jer svetovnost znači neutralan odnos države spram različitih veroispovesti. Budući da bogoslužnje i verski obredi u državnim institucijama nisu obavezni, jasno je da njihovo vršenje ne narušava načelo odvojenosti crkava i verskih zajednica od države.

Da eventualno vršenje bogoslužnja i obreda u državnim institucijama ne narušava načelo odvojenosti crkava i verskih zajednica od države, jasnije je i nakon analize zakonskih odredbi o pravu zaposlenih i lica koja su u tim institucijama smeštena, odnosno koja su korisnici njihovih usluga. U mnogim državama postoji takva mogućnost, ali pravila kojima se to pitanje uređuje zavisi od prirode tih institucija.<sup>32</sup> Dužnost udovoljavanja zahtevu za bogoslužnjem i verskim obredima „članova“ institucija i korisnika njihovih usluga koju ZCVZ predviđa, ne narušava odvojenost crkava i verskih zajednica od države, jer je smisao te dužnosti državnih organa da se udovolji religioznim potrebama individua, a ne crkava i verskih zajednica i zbog toga što se prema Zakonu sprovodi *u skladu sa mogućnostima*. Ukoliko se sprovodi prema mogućnostima i ukoliko predstavlja zadovoljavanje verskih potreba individua, utoliko je jasno da ne predstavlja svakodnevnu aktivnost i da ne utiče na sadržinu delatnosti tih institucija koja ostaje verski neutralna, iz čega sledi i da ne narušava načelo odvojenosti.

### 5.3.2. Obrazovna delatnost

Obrazovna delatnost crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji odnosi se na: 1. osnivanje i rad verskih obrazovnih ustanova, 2. osnivanje i rad obrazovnih ustanova čiji su osnivači crkve i verske zajednice i versku nastavu u državnim i privatnim obrazovnim ustanovama.

ZCVZ najviše odredbi koje regulišu obrazovnu delatnost crkava i verskih zajednica posvećuje verskim obrazovnim ustanovama. Te ustanove crkve i verske zajednice mogu osnovati radi obrazovanja budućih sveštenika, odnosno verskih službenika, unapređenja duhovne i teološke kulture i drugih srodnih ciljeva. Crkve i verske zajednice mogu da pokrenu postupak verifikacije, odnosno akreditacije, radi uključivanja takvih ustanova u sistem obrazovanja. Verifikovane, odnosno akreditovane, verske obrazovne ustanove imaju pravo na finansiranje iz budžeta, srazmerno broju vernika, a njihova svedočanstva i diplome imaju isto pravno dejstvo, kao i odgovarajuća svedočanstva i diplome stečene u državnim obrazovnim ustanovama. Redovni

<sup>31</sup> Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief OSCE & European Commission for Democracy Through Law/Venice Commission, 2004, s. 16.

<sup>32</sup> *Ibid*, s. 21.



učenici i studenti verskih obrazovnih ustanova imaju pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu, kao i na učenički i studentski standard, kao i učenici i studenti u državnim ustanovama.

Osim verskih obrazovnih ustanova, ZCVZ predviđa u čl. 35 da crkve i verske zajednice mogu da budu, u skladu sa zakonom, osnivači drugih vaspitnih i obrazovnih ustanova.

Posebno važna, ali i, sa stanovišta ustavnosti, diskutabilna odredba sadržana je u čl. 40 kojim se jemči pravo na versku nastavu u državnim i privatnim osnovnim i srednjim školama, u skladu sa zakonom. Inače, budući da je verska nastava u javne škole u Srbiji uvedena i pre stupanja na snagu ZCVZ<sup>33</sup>, pitanje njene ustavnosti pokrenuto je i, od strane Ustavnog suda, rešeno<sup>34</sup> i pre nego što se Ustavni sud, u sklopu ocene ustavnosti ZCVZ izjasnio o ustavnosti čl. 40. To pitanje je bilo predmet i zanimljive naučne rasprave.<sup>35</sup>

Autori koji su stajali na stanovištu da uvođenje verske nastave nailazi na nepremostive teškoće zbog ustavnog proklamovanja načela odvojenosti crkve od države, smatrali su da verske zajednice imaju pravo da obavljaju versku nastavu i organizuju verske škole, ali izvan javnopravne sfere kojoj pripadaju laička država i državne škole, i da je sekularna država dužna da formira javni poredak koji je vrednosno neutralan u odnosu na bilo koja duhovna uverenja svojih građana.<sup>36</sup> Štaviše, budući da je verska nastava organizovana samo za tradicionalne crkve i verske zajednice, iznošeno je shvatanje prema kome to nikako nije smelo da bude ograničeno na tradicionalne religije ili na religije i verska uverenja koja su institucionalizovana.<sup>37</sup>

Sa druge strane, u delu naučnih radova isticano je da odvojenost države od crkve, nigde u Evropi ne znači nepremostivi jaz i apsolutno nemešanje i da postojanje verske nastave u državnim školama ne narušava pravo na neizjašnjavanje o verskom uverenju.<sup>38</sup> Činjenicu da se verska nastava koju plaća država ne organizuje za pripadnike svih verskih zajednica, autori koji su veronauku u javnim školama smatrali ustavnom, obrazlagali su stavom da jednakost verskih zajednica ne znači i njihovu identičnost, već da podrazumeva adekvatno uživanje zakonom garantovanih prava, uz razlike koje proizilaze iz zdravog razuma i u granicama koje su određene zakonom, tako da je jednakost paradigma koja garantuje puno poštovanje verske slobode, a ne identičnost prava.<sup>39</sup>

Ustavni sud je svojevremeno stao na stanovište da uvođenje verske nastave, uz alternativni predmet, nije nesaglasno sa načelom o odvojenosti države i crkve. Sud je istakao da se verska nastava izvodi kao jedan od fakultativnih, odnosno izbornih predmeta. U pogledu određivanja tradicionalnih crkava i verskih zajednica za koje država finansira izvođenje verske nastave, što je

<sup>33</sup> Uredbom o organizovanju i ostvarivanju verske nastave i nastave alternativnog predmeta u osnovnoj i srednjoj školi – *Sl. gl. RS* 46/01.

<sup>34</sup> IU -214/2002 – *Sl. gl. RS* 119/2003.

<sup>35</sup> M. Draškić, Pravo deteta na slobodu veroispovesti u školi, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 1–4-2001, ss. 511–523; S. Avramović, Pravo na versku nastavu u našem i uporednom evropskom pravu, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 1-2005, ss. 46–64; Marija Draškić, O veronauci u državnim školama, drugi put“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 1-2006, ss. 135–151; S. Avramović, Ustavnost verske nastave u državnim školama – res iudicata, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 2-2006, ss. 251-257.

<sup>36</sup> M. Draškić (bel. 35), s. 520.

<sup>37</sup> *Ibid*, s. 515.

<sup>38</sup> S. Avramović (bel. 35), ss. 48 i 51.

<sup>39</sup> *Ibid*, s. 55 sa pozivom na G. Robbers, Religious Freedom in Germany, *Brigham Young University Law Review*, 25-2001, s. 666.

rešenje koje je sadržano i u sada važećim zakonskim aktima<sup>40</sup>, Sud je smatrao da nije diskriminatorno imajući u vidu da ono ne lišava „nijednu versku zajednicu prava na samostalno izvođenje verske nastave ukoliko žele da je samostalno finansiraju, ali, isto tako, ne nameću ni državni obavezu da finansira versku nastavu za sve verske zajednice. To nije u suprotnosti sa čla. 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima prema kome manjine „...ne mogu biti lišene prava ...da ispovedaju svoju sopstvenu veroispovest i obavljaju verske dužnosti...“.<sup>41</sup> Zapravo, izloženim rezonovanjem, Ustavni sud je stao na stanovište da sve crkve i verske zajednice imaju ista prava, ali da u finansiranju ostvarivanja nekog prava za pojedine crkve i verske zajednice učestvuje država, što se ne smatra diskriminacijom. Drugim rečima, Sud je potvrdio da jednakost verskih zajednica ne znači i njihovu identičnost, već da podrazumeva adekvatno uživanje zakonom garantovanih prava, pri čemu manjine nisu lišene svojih verskih prava.

U predmetu ocene ustavnosti ZCVZ Ustavni sud je najpre „konstatovao da je ustavna obaveza države da stvori uslove za uživanje i ostvarivanje Ustavom garantovanih ljudskih i manjinskih prava i sloboda...“. U tom smislu, „budući da se osporenim odredbom Zakona „... omogućava, putem školskog obrazovanja i školskog sistema, ostvarivanje prava na pristup religijskom ili verskom obrazovanju, u skladu sa željom detetovih roditelja (staratelja) i dece“ i „budući da merama u obrazovanju ... Republika Srbija podstiče razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlika koje postoje zbog posebnosti ...verskog identiteta njenih građana (čl. 48 Ustava)“, Ustavni sud je „ocenio da osporena odredba čl. 40 Zakona nije nesaglasna Ustavu“.

Imajući u vidu izloženo, jasno je da je domaće pravo usklađeno sa međunarodnim standardima budući da predviđa nediskriminirajuće izuzetke,<sup>42</sup> odnosno da predviđa alternativno opredeljenje između veronauke i drugog predmeta (građanskog vaspitanja),<sup>43</sup> kao i da se takvim rešenjem ne narušava ni načelo odvojenosti države i crkava i verskih zajednica, niti se njime narušava sloboda roditelja da deci obezbede obrazovanje u skladu sa sopstvenim ubeđenjima.

## 6. Zaključak

Zakonsko uređivanje pravnog položaja i delovanja crkava i verskih zajednica koje je izvršeno ZCVZ označilo je početak izgradnje sistema državnog crkvenog prava u Republici Srbiji i novu fazu u odnosima između države i crkava i verskih zajednica. Iako usvojen pre stupanja na snagu Ustava iz 2006, ZCVZ je obnovio i vizionarski utro put daljem razvitku modela kooperativne odvojenosti države i crkava i verskih zajednica za koji se, u kasnije usvojenom Ustavu, mogu pronaći odgovarajuća uporišta. Zakon priznaje kontinuitet tradicionalnim crkvama i verskim zajednicama, uređuje upravni postupak registracije crkava i verskih zajednica i reguliše niz

<sup>40</sup> Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. gl. RS* 72/2009 i 52/2011.

<sup>41</sup> IU-214/2002, *Sl. gl. RS* 119/2003.

<sup>42</sup> Komitet za ljudska prava UN smatra da javno obrazovanje koje uključuje nastavu pojedine religije ili verovanja nije u skladu sa slobodom roditelja da deci obezbede versko i moralno obrazovanje, u skladu sa sopstvenim ubeđenjima, osim ukoliko odredba ne predviđa nediskriminirajuće izuzetke ili alternative – videti Opšti komentar br. 22 iz 1993.

<sup>43</sup> Preporuka o nediskriminirajućim izuzecima je ispunjena, prema shvatanju Savetodavnog komiteta eksperata za slobodu veroispovesti OEBS, ukoliko su pojedini đaci oslobođeni obaveze pohađanja takvog predmeta, ili ukoliko je predmet opcioni – videti Toledo Guiding Principles on Teaching About Religions and Beliefs in Public Schools, prepared by the Odihr Advisory Council of Experts on Freedom of Religion or Belief, OSCE – ODIHR, 2007, s. 69.

pitanja u vezi sa njihovom delatnošću koja su, do njegovog usvajanja, pod uticajem ideološkog jednumalja, bila na marginama društvenog života i izvan pravnog regulisanja. Na taj način, ZCVZ nesumnjivo stvara neophodne pravne pretpostavke za uživanje slobode veroispovesti i uređuje način njenog ostvarivanja.

ZCVZ se opredelio za model registracije crkava i verskih zajednica, ali je predvideo izvesne razlike u postupku registracije između tradicionalnih crkava i verskih zajednica, sa jedne, i ostalih crkava, verskih zajednica i verskih organizacija, sa druge strane. Upravo je ta karakteristika ZCVZ, zajedno sa rešenjima kojima se upućuje na prožimanje državnog i autonomnog prava, primenu autonomnog prava i pomoć države u njegovom izvršavanju, izazvala najviše kritika i osporavanja koje su rezultirale i pokretanjem postupka ocene ustavnosti tog akta i njegove usklađenosti sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ustavni sud je odbio i odbacio predloge i inicijative za ocenu ustavnosti ZCVZ, potvrđujući da u Srbiji postoji ustavni odnos kooperativne odvojenosti između države i crkava i verskih zajednica i afirmišući ravnopravnost, ali ne i jednakost crkava i verskih zajednica, koja nije narušena nejednakim tretmanom crkava i verskih zajednica u postupku registracije, budući da se one, u tom postupku, ne nalaze u formalno analognim situacijama, jer je nejednak tretman posledica toga što su pojedine crkve i verske zajednice u prošlosti već ispunile osnovni zahtev postupka registracije koji je Sud video u potrebi da se dokaže da je jedno udruživanje ljudi po svojoj prirodi versko.

Međutim, iako je ZCVZ nesporno usklađen sa Ustavom, uporednim rešenjima i međunarodnim standardima slobode veroispovesti, izvesne nomotehničke nepreciznosti i pravne praznine tog akta, kao i nedorečenosti Odluke Ustavnog suda, iziskuju unapređivanje zakonskog regulisanja pravnog položaja crkava i verskih zajednica. Koji je pravni put uspostavljanja potpunog sistemskog kvaliteta zakonskog regulisanja položaja crkava i verskih zajednica? Ne dirajući u osnovna rešenja ZCVZ, treba izvršiti njegovo autentično tumačenje kojim bi se omogućio kontinuitet priznatog pravnog subjektiviteta ne samo tradicionalnih, već i konfesionalnih verskih zajednica. Za to bi bilo potrebno predvideti dostavljanje svih dokaza na osnovu kojih bi se takav kontinuitet ustanovio, a naročito prijava koje su te zajednice podnosile nadležnim organima prema odredbama ranije važećih zakona i izjava vernika o pripadnosti konfesionalnoj zajednici u broju koji je potreban za osnivanje nove verske organizacije. Takođe, autentičnim tumačenjem bi se moglo precizirati, ili urediti kriterijumi koje bi sudska i ustavnosudska praksa naknadno razvili, kada odluke i akti crkava i verskih zajednica mogu da imaju posledice po društvene odnose izvan autonomnog domena, što bi bilo od presudnog značaja za obezbeđivanje sistemskog kvaliteta u primeni autonomnog prava i pružanju odgovarajuće pomoći za njegovo izvršavanje.

### *Summary*

*This article is prepared as a contribution to comprehensive review of the legal framework for the status of churches and religious communities in Serbia. The author analyzes the main legal provisions, as well as challenges and dilemmas regarding the constitutionality of the Law on churches and Religious Communities, with particular reference to the decision of the Constitutional Court on the constitutionality of that Act. Although the author concludes that the statutory provisions are fully in accordance with the Constitution, he proposes a few measures to improve the legislative framework.*