



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА  
16-1211/ 09  
Београд



Заштитник грађана  
Zaštitnik građana

дел.бр. 7641      датум 21. 09. 09

На основу чл. 18. ст. 2. и 24. ст. 2. Закона о Заштитнику грађана, у циљу унапређења остваривања људских слобода и права Заштитник грађана даје

### МИШЉЕЊЕ

#### **о потреби унапређивања правног положаја цркава и верских заједница и остваривања слободе вероисповести кроз унапређивање прописа и њихову правилнију примену**

#### *Сажетак*

*Потреба потпунијег остваривања Уставом гарантоване слободе вероисповести и права цркава и верских заједница, односно оних који траже да се као такви региструју, захтева унапређење одредби Закона о црквама и верским заједницама и Правилника о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница, као и унапређење у начину њихове примене.*

*Измене одредби Закона о црквама и верским заједницама које на другачији начин формулишу Уставом утврђене односе и које су у досадашњој примени изазивале тешкоће и спорове, допринеле би делотворнијем и правилнијем остваривању слободе вероисповести, унапређењу правног положаја цркава и верских заједница и унапређењу правне сигурности. То се посебно односи на чланове: 6 (аутономија цркава и верских заједница); 7 (аутономна регулатива цркава и верских заједница); 8 ст. 5 (право свештеника на учешће у јавном животу); 16 (конфесионалне заједнице); 18 (поступак регистрације верских организација); 19 (назив верске организације); 20. ст. 3. и 4. (решавање о захтеву за упис у Регистар); 22 (брисање из Регистра).*

*Отклањању проблема који се у пракси јављају у вези примене аутономног права цркава и верских заједница, као и правној сигурности допринело би и ако би Влада Републике Србије, на предлог ресорног министарства, подзаконским актом ближе уредила поступање државних органа у случајевима из члана 7. Закона о црквама и верским заједницама.*

*Законска неутемељеност и недореченост већег броја одредби Правилника о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница („Сл. Гласник РС“, бр. 43/2006) у знатној мери штети правном положају цркава и верских заједница утврђеном Уставом Републике Србије и Законом о црквама и верским заједницама. Министарство вера би, доношењем новог или суштинским изменама постојећег Правилника о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница, значајно допринело унапређењу правног положаја цркава и верских заједница и отклонило већи број препрека законитом и ефикасном остваривању права цркава и верских заједница у поступку регистрације.*

*Напредак у остваривању слободe вероисповести био би остварен и правилнијом применом прописа, пре свега у смислу веће доследности и подједнаке примене према свима који се налазе у истој правној ситуацији; тумачења прописа на начин који за последицу има подстицајано, а не рестриктивно дејство на остваривање слободe вероисповести и придржавања начела управног поступка.*

*Објављивање на интернет сајту Министарства вера основних информација о црквама и верским заједницама (укључујући и организационе делове и установе са статусом правног лица) које су уписане у Регистар цркава и верских заједница допринело би ефикаснијем остваривању и заштити права свих заинтересованих цркава и верских заједница и других лица и унапредило би заштиту слободe вероисповести грађана Србије.*

...

1. Током 2007. и 2008. године више цркава и верских заједница, односно оних који желе стећи тај правни статус, обратило се Заштитнику грађана тражећи заштиту права на слободу вероисповести право на заштиту права у ефикасном и законитом управном поступку везаном за упис у Регистар цркава и верских заједница.
2. Имајући у виду да су пред Врховним судом Србије у току судски поступци по тужбама грађана, односно цркава и верских заједница за заштиту слободe вероисповести те да би било преурањено да Заштитник грађана поведе формалан поступак контроле законитости и правилности рада органа управе; узимајући у обзир да је од Уставног суда затражено покретање поступка оцене уставности појединих одредби Закона о црквама и верским заједницама (ЗЦВЗ); констатујући да је истекао рок за усклађивање закона са уставом Републике Србије (31. децембар 2008), утврђен чл. 15. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије; истовремено сматрајући за потребно да укаже на специфичне проблеме у остваривању слободe вероисповести и заштити правног положаја цркава и верских заједница, који проистичу из непрецизних одредби Закона о црквама и верским заједницама и законски неутемељених одредби Правилника о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница (Правилник), као и да допринесе што правилнијем, законитијем и ефикаснијем остваривању и заштити слободe вероисповести, са циљем да се смање тензије које се у друштву јављају у поводу правног положаја цркава и верских заједница и спрече слични проблеми у будућности, Заштитник грађана је оценио да постоји основ за вршење превентивне функције овог органа у циљу унапређивања заштите људских слобода и права, која укључује и давање иницијативе за доношење, односно измену одговарајућих прописа.
3. Притужбама је покренут низ питања од ширег значаја за остваривање слободe вероисповести у Републици Србији, те је Заштитник грађана прикупио додатна обавештења и чињенице од значаја за остваривање своје надлежности у заштити и унапређењу људских слобода и права. Између осталог, Заштитник грађана је, уз подршку Канцеларије Савета Европе у Србији, организовао (28. априла 2009. године) међународни стручни скуп на тему: „Правни положај цркава и верских заједница и стицање својства правног лица“, на коме су разматрана упоредна искуства (Македонија, Румунија, Бугарска, Словенија, Црна Гора и друге државе) и начелне примедбе које су упућују појединим одредбама Закона о црквама и верским заједницама и Правилника о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница. На скупу су учествовали стручњаци из земље и региона, највиши представници ресорног министарства, али и представници како традиционалних цркава и верских заједница, тако и нерегистрованих верских организација.
4. Заштитник грађана узео је у обзир при разматрању покренутих питања и давању мишљења и препорука: Устав Републике Србије и ратификоване међународне конвенције о људским правима, бројне документе Уједињених нација, Савета Европе, Организације за

европску безбедност и сарадњу, те пресуде Европског суда за људска права, којима је утврђена пуна гаранција слободе вероисповести – како у њеном индивидуалном тако и колективном виду.

5. Став Заштитника грађана је да је слобода мисли, савести и вероисповести један од темеља „демократског друштва“. Она је један од највитаљнијих елемената који спада у оно што чини идентитет верника и њихове концепције живота, али је исто тако и драгоцен вредност за атеисте, агностике, скептике и незаинтересоване. Та слобода значи, између осталог, слободу да се имају или немају верска уверења и да се упражњава или не упражњава вера. Слобода испољавања вероисповести се не ограничава на традиционалне вероисповести нити на вероисповести и убеђења с институционалним особинама, нити на праксу аналогну традиционалним вероисповестима.
6. Устав Републике Србије гарантује слободу вероисповести у чл. 43: „(1) Јемчи се слобода мисли, савести, уверења и вероисповести, право да се остане при свом уверењу или вероисповести или да се они промене према сопственом избору. (2) Нико није дужан да се изјашњава о својим верским и другим уверењима. (3) Свако је слободан да испољава своју веру или убеђење вероисповедања, обављањем верских обреда, похађањем верске службе или наставе, појединачно или у заједници с другима, као и да приватно или јавно изнесе своја верска уверења. (4) Слобода испољавања вере или уверења може се ограничити законом, само ако је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права грађана зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње. (5) Родитељи и законски стараоци имају право да својој деци обезбеде верско и морално образовање у складу са својим уверењима.“
7. Иако је донет пре важећег Устава, Закон о црквама и верским заједницама, такође садржи јасну гаранцију слободе вероисповести, и то како у њеној индивидуалној тако и колективној компоненти. Према члану 1. Закона: „(1) Свакоме се, у складу са Уставом, јемчи право на слободу савести и вероисповести. (2) 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.“
8. Члан 43. ст. 1–3. Устава Србије не прописује само слободу мисли, савести и вероисповести, већ и слободу њиховог активног испољавања. Самим тим, и у језичком и у суштинском смислу постоји јасна веза између чл. 43. ст. 1 - 3. и слободе изражавања која је прописана чл. 46, слободе окупљања из чл. 54. и слободе удруживања утврђене чл. 55. Устава. Аспекти остваривања слободе вероисповести могу се јавити и у вези са другим људским правима: поштовање права родитеља и законских стараоца да својој деци обезбеде верско и морално образовање у складу са својим уверењима (чл. 43. ст. 5); право на закључење брака и равноправност супружника (чл. 62); права и дужности родитеља (чл. 65); право на једнаку заштиту права и на правно средство (чл. 36); право на имовину (чл. 58).
9. Чл. 6. ст. 1. Закона о црквама и верским заједницама - Према чл. 11. ст. 1. Устава Србије, Република Србија је световна држава. Ниједна религија не може се успоставити као државна или обавезна (чл. 11. ст. 3. Устава). Устав гарантује стриктну одвојеност цркава и верских заједница од државе. У члану 44. ст. 1. и 2. прописано је: „(1) Цркве и верске заједнице су равноправне и одвојене од државе. (2) Цркве и верске заједнице су

равноправне и 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.“ Наведене уставне одредбе одређују обавезу државе на неутрално држање у верским стварима и равноправно третирање свих цркава и верских заједница. На једној страни је забрањено постојање државне религије и цркве, на другој страни свака црква и верска заједница уређује сопствена питања самостално (аутономно), без државног уплитања, и у оквиру закона. Начело одвојености цркве од државе полази од становишта да су послови државе и цркве јасно диференцирани и одвојени. Међутим, држава и црква нису сасвим равноправне „заједнице“, јер држава потпуно самостално одређује, путем Устава, каква ће се врста односа са црквом прихватити. Свако ко живи у држави, дужан је да поштује њен Устав и законе, и није од ње „независан“. Према члану 2. Устава Србије, сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника. Ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана.

Чланом 6. ст. 1. ЗЦВЗ је прописано: „Цркве и верске заједнице су независне од државе и једнаке пред законом“. Заштитник грађана сматра да то није исто што и: „Цркве и верске заједнице су равноправне и одвојене од државе“ (чл. 44. ст. 1. Устава), и „Цркве и верске заједнице су равноправне... у складу са законом“ (чл. 44. ст. 2. Устава). Да таква неусаглашеност Закона о црквама и верским заједницама са Уставном Србије мора бити отклоњена проистиче и из тумачења чл. 6. од стране Министарства вера, у вези односа цркава и верских заједница и државе: „Цркве и верске заједнице су независне од државе. Дакле, независне а не одвојене или одбачене од државе... Закон о црквама и верским заједницама установио је кооперативне односе између цркве и државе.“<sup>1</sup>

10. Чл. 7. Закона о црквама и верским заједницама - Из појединих решења и званичних објашњења Министарства вера<sup>2</sup> могу се, како директно тако и индиректно, извући следећи ставови Министарства вера у вези са применом чл. 7. ЗЦВЗ: цркве и верске заједнице имају право да самостално уређују и спроводе свој поредак и организацију и да самостално обављају своје унутрашње и јавне послове; држава не може ометати примену аутономних прописа цркава и верских заједница и обавезна је да призна аутономно право Православне цркве и да пружи помоћ Православној цркви у извршавању њених одлука; државу обавезују не само одлуке Српске православне цркве већ и одлуке Цариградске патријаршије; држава по службеној дужности пази да ли верска заједница која тражи упис у Регистар испуњава услове предвиђене аутономним правом неке већ регистроване цркве или верске заједнице (нпр. да ли има одговарајућу свештеничку структуру); канонско право Православне цркве је старије од грађанског права; у случају несагласности канонског и грађанског права, предност има канонско право Православне цркве; у складу са аутономним прописима Православне цркве, у држави може да буде призната и уписана у Регистар цркава и верских заједница само једна самостална православна црква; држава не може признати статус верске заједнице неком удружењу (организацији) уколико то није у складу са аутономним прописима Православне цркве, односно уколико аутономно право Православне цркве неку организацију сматра „грађанском организацијом“ онда ни држава тој организацији не може признати статус верске заједнице; услове под којима нека „православна црква“ може евентуално да буде установљена и призната од стране државе не одређује држава него Православна црква; организационе јединице самосталних православних цркава, као делова универзалне

<sup>1</sup> [www.mv.sr.gov.yu/cir/index.php?option=com\\_content&task=view&id=179&Itemid=7](http://www.mv.sr.gov.yu/cir/index.php?option=com_content&task=view&id=179&Itemid=7)

<sup>2</sup> [www.mv.sr.gov.yu/cir/index.php?option=com\\_content&task=view&id=179&Itemid=79](http://www.mv.sr.gov.yu/cir/index.php?option=com_content&task=view&id=179&Itemid=79)  
[www.mv.sr.gov.yu/cir/index.php?option=com\\_content&task=view&id=175&Itemid=79](http://www.mv.sr.gov.yu/cir/index.php?option=com_content&task=view&id=175&Itemid=79)

Православне цркве, могу бити уписане у Регистар цркава и верских заједница само уз сагласност Српске православне цркве; у називу неке организације могу да се користе термини „православна“, „католичка“ и „црква“ само ако је то у складу са аутономним прописима и поретком Православне цркве, односно Католичке цркве.

Заштитник грађана сматра да је извор за наведене ставове Министарство вера нашло у превасходно у одредби чл. 7. ЗЦВЗ, али да непрецизност и недореченост те одредбе пружа могућност и доводи до погрешног тумачења. Из формулације чл. 7. ЗЦВЗ у пракси се отворило неколико начелних питања од суштинског значаја за остваривање аутономије цркава и верских заједница, а тиме и њихов однос са државом: 1) Шта је, односно шта обухвата аутономно право (аутономни прописи) верских заједница?; 2) Какав је однос државног законодавства и аутономних прописа верских заједница?; 3) Где су границе примене аутономних прописа верских заједница?; 4) Ко је овлашћен да примењује и тумачи аутономне прописе верских заједница?; 5) Да ли, под којим условима, како и у којим границама држава може да примењује аутономно право признатих цркава и верских заједница, према Закону о црквама и верским заједницама? Ова питања су актуелна не само са становишта уписа цркава и верских заједница у Регистар већ и у погледу заштите људских права припадника цркава и верских заједница. Случај тзв. „лечења“ наркомана у Црној Реци, под окриљем једне признате традиционалне цркве (њене установе), јасно је указао на неприхватљивост апсолутизовања „аутономије“ цркава и верских заједница. То проистиче и из чињенице да се правни субјективитет цркава и верских заједница (статус правног лица) стиче на начин утврђен Законом о црквама и верским заједницама, па и „аутономни прописи“ имају правни карактер само у мери која одговара том субјективитету.

Закон о црквама и верским заједницама не садржи одредбу да аутономни акти (општи или појединачни) морају бити у сагласности са Уставом, законом и општим аутономним актима верске организације. У Преднацрт закона о верским организацијама из 2004. године била је унета одредба: „Цркве, Верске заједнице и вероисповедне заједнице слободне су и дужне да поштују своје уставе, статуте и друга општа акта и да делују једино у складу са њима“, али је изостављена из коначног текста Закона о црквама и верским заједницама. Закон о црквама и верским заједницама тиме је оставио могућност расправе о томе да ли аутономија и верске слободе цркава и верских заједница могу, и у ком обиму, да буду ван домашаја одредаба Устава и закона, односно да ли општа и појединачна акта црква и верских заједница могу да буду предмет контроле у поступку пред управним или судским органима ако су супротна закону или самом аутономном праву.

Недореченост чл. 7. ЗЦВЗ отвара и питање могућности да се верници, органи и друга тела верских заједница обраћају правосудним органима уколико су у поступку пред органима верске заједнице повређена њихова уставна или законска права, или права утврђена општим актом верске заједнице. Из досадашњег разумевања чл. 7. у пракси Министарства вера проистиче опасност да припадницима цркава и верских заједница буде ускраћена судска заштита њихових права. Према чл. 22. ст. 1. Устава Србије: „Свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале“. У чл. 32. ст. 1. Устава прописано је: „Свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега“. Коначно, према чл. 36. Устава: „(1) Јемчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. (2) Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву,

обавези и на закону заснованом интересу.“ Право на судску заштиту гарантовано је у Републици Србији и ратификованом Европском конвенцијом о људским правима, која је сходно чл. 16. ст. 2. Устава саставни део правног поретка Србије и непосредно се примењује. Према чл. 6. ст. 1. те Конвенције: „Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона“. У више пресуда Европског суда правде управо је чл. 6. ст. 1. доведен у тесну везу са чл. 9, којим је гарантована слобода вероисповести (и индивидуална и колективна).

Са становишта Заштитника грађана није спорно да питању судске заштите против одлука цркава и верских заједница које су донете супротно њиховом аутономном праву треба веома опрезно приступити, како се не би угрозила само суштина аутономије цркава и верских заједница, утврђена чл. 44. ст. 2. Устава и чл. 6. Закона о црквама и верским заједницама. У области искључиве аутономије цркава и верских заједница, на начин како је она одређена Уставом и законима, правноснажну и коначну одлуку може да донесе само надлежни орган цркве, односно верске заједнице. То произилази и из чл. 7. ЗЦВЗ, према коме држава „не може ометати примену аутономних прописа цркава и верских заједница“, а да пружа помоћ за извршавање „правоснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи цркава и верских заједница“. Међутим, граница „слободе одлучивања“ је омеђена чл. 44. ст. 2. Устава, којим је јасно прописано да се аутономија мора остваривати „у складу са законом“. Због тога, одлука верске власти која би била супротна Уставу, или Закону о црквама и верским заједницама или било ком другом закону који подједнако важи за све грађане Србије, не може производити правно дејство, јер је правни поредак у Србији јединствен (чл. 4. ст. 1. Устава), а владавина права је основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима (чл. 3. ст. 1. Устава). Све док одлука остаје у „аутономним оквирима“ и не утиче на уставно или законско права неког лица, она не подлеже судској, односно државној контроли. Изван тих оквира, мора постојати могућност подношења судског захтева за утврђивање ништавости незаконите одлуке било ког црквеног, односно верског органа. Исто то важи и када је у питању поштовање сопственог аутономног права.

Захтев за легалношћу одлуке верских власти добија посебно на тежини уколико држава на било који начин извршава ту одлуку. Европски суд за људска права је у спору *Пелегрини против Италије* (представка бр. 30882/96, пресуда од 20. јула 2001) закључио да италијански судови нису обезбедили да подносилац представке има правично суђење у црквеном поступку, пре него што су издали налог да се спроведе пресуда суда Рота Романа (ватиканског црквеног суда), чиме је повређен чл. 6. ст. 1. Европске конвенције о људским правима.

У пракси се као посебно проблематично поставило питање примене аутономног права једне цркве на припаднике друге цркве. У области искључиве аутономије цркава и верских заједница улази и њихово право да самостално дефинишу своје односе са неверним и иноверним лицима. Међутим, то право је ограничено самом природом аутономије, односно мора се кретати у границама права на очување властитог верског идентитета и уређења унутрашњих односа. Ни једна аутономна одлука не може да буде на терет „трећих лица“, без њихове сагласности. То важи како у односима према физичким лицима тако и према другим црквама и верским заједницама. У јавној сфери, однос према припадницима других цркава и верских заједница није више само „приватна ствар“ већ се тиче и уставног начела гаранције слобода вероисповести и равноправности свих цркава и верских заједница. Из уставне и законске равноправности цркава и верских заједница проистиче захтев за њиховом међусобном толеранцијом. У надлежност државе улази и право да се стара о очување верске толеранције, али и обавеза обезбеђења равноправности.

Министарство вера практично стоји на становишту да је у обављању својих надлежности дужно да примењује аутономно право цркава и верских заједница, и то не само на ону цркву, односно верску заједницу чије аутономно право примењује (укључујући и њене чланове) него и на друге верске организације и њихове чланове. До таквог значења одредбе чл. 7. ст. 1. ЗЦВЗ, тешко се, међутим, може доћи било језичким тумачењем, било логичким, системским или циљним. Језички гледано, закон искључиво утврђује забрану за државу да омета примену аутономних прописа цркава и верских заједница, што никако не значи и давање држави права да по свом нахођењу сама примењује аутономне прописе цркава и верских заједница или да се меша у примену аутономних прописа од стране надлежних црквених (верске заједнице) власти. Смисао чл. 7. ст. 1. ЗЦВЗ је да држава не може да омета надлежне власти цркава и верских заједница да сами примењују своје аутономне прописе, али не више од тога. Управо је циљ прописане норме чл. 7. ст. 1. ЗЦВЗ да се држава не меша у примену аутономних прописа цркава и верских заједница, а не обрнуто. Са становишта системског и циљног тумачења закона, овде је од суштинске важности уочити да је чл. 7. ЗЦВЗ део пододелка „1. Аутономија „ у оквиру одељка „II. Правни положај цркава и верских заједница“, и да је чл. 7. (аутономна регулатива цркава и верских заједница) нераздвојно повезан (и језички, и логички, и системски и циљно) са чл. 6. ЗЦВЗ (аутономија цркава и верских заједница). Не постоји аутономна регулатива цркве која није део саме аутономије цркве. А чл. 6. јасно прописује да су цркве и верске заједнице аутономне само у уређивању (аутономним прописима) и спровођењу (појединачним актима) искључиво *свог* верског идентитета, *свог* поретка, *своје* организације и *својих* унутрашњих и јавних послова. Управо се коришћењем речи „свој“ утврђује границе аутономије, а тиме и „персонално“ важење аутономних прописа. Дејство аутономних прописа не може прећи границе аутономије. *Аутономни прописи једне верске заједнице не могу важити за припаднике друге верске заједнице или за „невернике“ јер је то супротно зајемченој слободи вероисповести (чл. 43. Устава) која обухвата и право неког лица да слободно одлучи да ли припада некој верској организацији и тиме се добровољно подвргне њеном аутономном праву, став је Заштитника грађана.*

Могућност учешћа државе у примени аутономних прописа цркава и верских заједница је установљена у чл. 7. ст. 2. ЗЦВЗ. Из саме језичке формулације одредбе овог члана, произилазе одређени кумулативни услови да би се држава умешала у аутономну сферу цркава и верских заједница. Ако се умеша у примену аутономне одлуке верске организације, држава то мора да уради „у складу са законом“. Шта се под тиме тачно мисли, остало је нејасно у чл. 7. ст. 2. ЗЦВЗ. Сам Закон о црквама и верским заједницама не садржи никакву ближу одредбу, нити о надлежности државних органа за пружање помоћи нити о самој процедури. Заштитник грађана сматра да је то велики недостатак Закона, који или онемогућава практично спровођење чл. 7. ст. 2. или отвара могућност за произвољно одређивање неког државног органа када ће да пружи „помоћ“ а када неће. Одредбе Закона о полицији не омогућавају директно поступање полиције према чл. 7. ст. 2. ЗЦВЗ. Према чл. 3. Закона о полицији: „Ако се при извршењу аката државних органа и правних лица са јавним овлашћењима основано очекује отпор, полиција ће тим органима и лицима, на њихов писани захтев, пружити помоћ ради омогућавања спровођења извршења“. Верске организације нису ни државни органи ни правна лица са јавним овлашћењима, тако да је основаност интервенције полиције под знаком питања. Заштитник грађана сматра да би Влада Републике Србије значајно допринела отклањању проблема који се у пракси јављају у вези примене аутономног права цркава и верских заједница ако би у складу са чл. 42. ст. 1. Закона о Влади уредбом ближе уредила поступање државних органа у случајевима регулисаним чл. 7. ст. 2. ЗЦВЗ.

Чак и када су испуњени сви услови из чл. 7. ст. 2. ЗЦВЗ, држава, по мишљењу Заштитника грађана, не може да помаже извршавање оних одлука и пресуда цркава и верских заједница којима

би се кршила свима зајамчено право на слободу савести и вероисповести (чл. 43. ст. 1 Устава и чл. 1. ст. 1. ЗЦВЗ), вршила верска дискриминација (чл. 2. ЗЦВЗ), угрожавало право на живот, право на здравље, права деце, право на лични и породични интегритет и право на имовину, или се изазивала и подстицала верска, национална или расна нетрпељивост (чл. 3. ст. 2. ЗЦВЗ), или би се кршило било које људско и мањинско право зајемчено Уставом. Шта више, држава би управо требала да спречи извршавање таквих одлука или пресуда цркава или верских заједница. Владавина права је основно претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима (чл. 3. ст. 1. Устава). Људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно се примењују (чл. 18. ст. 1. Устава). Појединачни акти и радње државних органа, морају бити засноване на закону (чл. 198. тач. 1. Устава).

Заштитник грађана је мишљења да је посебно проблематично становиште Министарства вера да су пресуде Светог синода Цариградске патријаршије правоснажне и обавезујуће не само за „све православне цркве у свету“ него и за Министарство вера. За њега Заштитник грађана није могао наћи упориште у правном поретку Републике Србије (не постоји аутоматско извршавање ни правноснажних страних судских пресуда).

Да Министарство вера уопште нема, или има ограничене практичне могућности за примену аутономног права цркава и верских заједница према чл. 7. ст. 2. ЗЦВЗ проистиче и из неусаглашености ове одредбе са чл. 18. ст. 2. ЗЦВЗ. Према чл. 18. ст. 2. ЗЦВЗ, традиционалне цркве и верске заједнице нису дужне да при упису у Регистар цркава и верских заједница поднесу Министарству вера „статут или други документ верске организације“. Како се у Регистар не уписују никакви подаци у вези аутономних прописа регистроване (чак ни назив и датум доношења основног правног акта (устава, кодекса, статута) цркве, односно верске заједнице, Министарство вера нема никакав званични увид у садржину тих прописа. Додуше, када су у питању „друге“ верске организације (нетрадиционалне), оне при упису у Регистар морају да поднесу свој статут или друга документа из чл. 18. ст. 2. тач. 2), али како се подаци о поднетим документима не уписују у Регистар, не постоји обавеза да се Министарству вера достављају касније измене и допуне тих докумената (видети чл. 21. ст. 3. ЗЦВЗ). Питање је, дакле, како Министарство вера поуздано зна како тачно гласи одређени аутономни пропис дотичне цркве или верске заједнице, да ли је он на снази и како га треба тумачити, да би у опште могло да размишља о позивању на неки такав акт. Посебан је проблематично тумачење аутономних прописа цркава и верских заједница од стране државних органа, пошто је тумачење прописа искључиво право надлежне верске власти, а све у циљу очувања веродостојности одређеног веровања.

Коначно, Заштитник грађана сматра да би се морало оценити и да ли је одредба чл. 7. ст. 2. у складу са одредбом чл. 44. ст. 1. Устава Србије којом је утврђено да су цркве и верске заједнице одвојене од државе.

11. Чл. 8 ст. 5. Закона о црквама и верским заједницама - Према чл. 8. ст. 5. ЗЦВЗ, свештеник односно верски службеник има право да учествује у свим видовима јавног живота, осим ако је то забрањено унутрашњим правилима или појединачним одлукама цркве и верске заједнице која га поставља. Заштитник грађана сматра да је ова одредба спорна са становишта чл. 53. Устава Србије, којом је прописано: „Грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавну службу и на јавне функције“. Другим речима, Заштитник грађана сматра да црква и верска заједница могу интерно санкционисати свештеника, односно верског службеника који учествује у јавном животу мимо унутрашњих правила или појединачних одлука цркве или верске заједнице која га је поставила, али да Устав не допушта да му се, или да јој се, као грађанину, ускрати право да јавном животу учествује.



12. Чл. 16. Закона о црквама и верским заједницама - Конфесионалне заједнице су све оне цркве и верске организације чији правни статус је био регулисан пријавом у складу са Законом о правном положају верских заједница („Службени лист ФНРЈ“, број 22/1953) и Законом о правном положају верских заједница („Службени гласник СРС“, број 44/1977) – (чл. 16. ЗЦВЗ). Конфесионалне заједнице и друге верске организације морају бити регистроване у складу са ЗЦВЗ да би имале својство правног лица (чл. 9. ст. 1. и чл. 20. ст. 6. ЗЦВЗ). Оне у том циљу подносе захтев за упис у Регистар (чл. 18. ст. 2. ЗЦВЗ).

Иако би се из формулације чл. 9. ст. 1. ЗЦВЗ на први поглед могло закључити да све организације стичу својство правног лица тек уписом у Регистар цркава и верских заједница, из чл. 11–15. и чл. 20. ЗЦВЗ јасно је да је упис у Регистар традиционалних цркава и верских заједница само деклараторне природе, док за све друге верске организације има, у погледу стицања својства правног лица, конститутивни карактер. Из ове „почетне“ разлике произилази и разлика у погледу „трајности“ статуса. Традиционалне цркве и верске заједнице могу изгубити правни субјективитет (статус правног лица) само променом Закона о црквама и верским заједницама, а све друге верске организације могу изгубити статус самим решењем Министарства вера о брисању из Регистра (чл. 22. ЗЦВЗ).

Гаранција слободе вероисповести и одвојеност цркава и верских заједница од државе намеће обавезу државним властима да остану неутралне у спровођењу својих регулаторних надлежности у овој области, па стога држава у случајевима да постави ограничења за добијање статуса правног лица оним групацијама за које се везују неке специфичне околности мора свим верским заједницама бити омогућено да за исти аплицирају под једнаким условима. Различитост третмана представља дискриминацију увек ако се чини без постојања објективних и рационалних оправдања и равномерности која треба да влада између средстава и циљева који се желе постићи. Посебно није у складу са обавезом државе на неутралност и непристрасност уколико се признавање верске организације од стране државе чини зависним од признавања од стране неке постојеће, признате верске организације. С обзиром да ЗЦВЗ нити допушта, нити утврђује критеријуме и поступак за стицање неког од утврђених статуса, односно не утврђује ни услове ни поступак по коме би нека верска заједница могла стећи статус традиционалне цркве или верске заједнице (чак ни нпр. после 50 година постојања), Заштитник грађана сматра да Закон о црквама и верским заједницама није обезбедио равноправан третман свих цркава и верских заједница у Републици Србији, како је то прописано чл. 44. ст. 1. Устава. Ако се начелно да прихватити тзв. „класификација“ цркава и верских заједница, она мора остати у границама међусобне равноправности цркава и верских заједница, што подразумева да све цркве и верске заједнице морају имати једнаку законску могућност да под истим условима стекну, у прописаном поступку, једнак правни положај. Конфесионалним заједницама и другим верским организацијама та могућност није Законом о црквама и верским заједницама пружена у односу на статус „традиционалности“ и права која су са тим статусом повезана. Заштитник грађана, дакле, сматра да концепт „традиционалних“ цркава и верских заједница није споран све дотле док свака црква и верска заједница има подједнаку могућност да, остваривањем прописаних услова и у законом прописаном поступку, стекне статус „традиционалне“. ЗЦВЗ у садашњем облику не оставља могућност за то.

Чл. 4. и 10 – 16. - ЗЦВЗ не затвара круг свих организационих облика и правних статуса за верске организације у Републици Србији, бар онако како Министарство вера примењује Устав и Закон о црквама и верским заједницама. Према чл. 7. ст. 6. и 7. Правилника: 1) „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, под условом да њена делатност није ограничена чланом 3. Закона; 2)

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 чл. 1, 2. и 5. Закона, осим ако је њено деловање у супротности са чланом 3. Закона.“ Дакле, према Правилнику, у Републици Србији поред традиционалних цркава и верских заједница, конфесионалних заједница и верских организација уписаних у Регистар код Министарства вера правно постоје, додатно, и: 1) нерегистроване верске организације без статуса правног лица; 2) конфесионалне заједнице које нису уписане у Регистар код Министарства вера али су „легалне“ верске организација (имају статус правног лица) на основу пријава поднетих у складу са ранијим прописима из чл. 16. ЗЦВЗ; 3) верска удружења уписана у регистар удружења. Конфесионалне заједнице и друге верске организације (осим традиционалних цркава и верских заједница) могу потпуно слободно да бирају један од четири могућа правна статуса, с тим да било који статус изабери ничим није ограничена слобода вероисповести чланова и међусобна равноправност цркава и верских заједница.

Заштитник грађана сматра да је такав приступ законски неутемељен са становишта чл. 16. и 18. ЗЦВЗ и да управо доводи до фактичке и правне неравноправности појединих верских заједница и угрожава остваривање уставне гаранције слободе вероисповести. Несигурност и недоследност у правном положају верских организација тиче се: 1) положаја њихових органа; 2) њихових функционера; 3) њихових имовинских права; 4) њихових права у управном и судском поступку. Два су основна разлога овакав става: 1) директна несагласност са Законом о црквама и верским заједницама, и 2) несагласност са прописима о удружењима грађана.

Према чл. 16. ЗЦВЗ, под конфесионалним заједницама подразумевају се цркве и верске организације које су постојале према Закону о правном положају верских заједница ФНРЈ и Закону о правном положају верских заједница СРС. Према чл. 8. Закона о правном положају верских заједница ФНРЈ, и чл. 8. ст. 1. Закона о правном положају верских заједница СРС, верске заједнице и њихови одговарајући органи су били правна лица по грађанском праву. На основу уставног амандмана XXXI на устав СФРЈ, 31. децембра 1971. године престао је да важи Закон о правном положају верских заједница ФНРЈ. Република Србија је донела свој Закон о правном положају верских заједница 1977. године, и он је највећим делом одговарао ранијем закону ФНРЈ. Међутим, с обзиром да овај закон није био усаглашен са Уставом Србије, донетим 28. 9. 1990. године, Скупштина Србије је тај Закон ставила ван снаге посебним законом који је објављен у „Сл. гласнику РС“, бр. 18/1993. Закон о правном положају верских заједница је једноставно стављен ван снаге, без икаквих прелазних одредби. Тако је престало важење закона, а да ништа није речено какав је правни положај верских заједница које су до тада стекле статус правног лица. Такво стање је трајала све до доношења Закона о црквама и верским заједницама 2006. године. Из чињенице да су верске заједнице (конфесионалне заједнице) имале раније статус правног лица, Министарство вера је заузело став да те верске заједнице имају и даље статус правног лица.

Заштитник грађана сматра да такав став Министарства вера није утемељив на Закону о црквама и верским заједницама. Најпре треба указати на озбиљну правну грешку у самом Закону о црквама и верским заједницама. Наиме, чл. 16. ЗЦВЗ одређује конфесионалне заједнице као оне цркве и верске организације „чији правни статус је био регулисан пријавом“ у складу са наведеним законима ФНРЈ и СР Србије. Из такве формулације произилази да је правни статус, који логички обухвата и правни субјективитет конфесионалних заједница (статус правног лица), био везан за „пријаву“ надлежном државном органу, те да се статус правног лица стицао подношењем пријаве. И то како по Закону о правном положају верских заједница ФНРЈ тако и по истоименом закону СР Србије. То је, међутим, нетачно. Закон о правном положају верских заједница ФНРЈ, који

је усвојен 22. маја 1953. године, није прописивао подношење било какве пријаве државним органима од стране верске заједнице, нити вођење било каквог регистра верских заједница. Према чл. 2, грађани су могли слободно оснивати верске заједнице, које су уживале једнака права и имале исти правни положај са свим другим верским заједницама. Самим оснивањем, верске заједнице и њихови одговарајући органи су постајали правна лица по грађанском праву (чл. 8) и за добијање правног субјективитета није био потребан било какав додатни акт. Иста ситуација постоји и према чл. 4. и 8. Закона о правном положају верских заједница СР Србије, који је усвојен 27. октобра 1977. године. Додуше, према чл. 7. ст. 1, верске заједнице су биле дужне да поднесу пријаву о оснивању општинском органу управе надлежном за унутрашње послове, али та пријава је била само евиденционог карактера. Закон из 1977. године није предвидео вођење било каквог регистра верских заједница нити је неподношење пријаве било прекршајно кажњиво. Дакле, правни статус конфесионалних заједница у Републици Србији 2006. године када је донет Закон о црквама и верским заједницама није био регулисан пријавом. Оне су се налазиле у правном вакуму јер су закони на основу којих су раније имале статус правног лица престали да важе – најкасније 1993. године.

Министарство вера је покушало да недореченост правног положаја конфесионалних заједница према чл. 16. ЗЦВЗ реши тако што је чланом 7. ст. 6. Правилника утврдило (или боље рећи, конституисало право) да конфесионална заједница може да врши „своје делатности на основу легализације стечене пријавом по раније важећим законима и прописима“. Интересантно је да Министарство вера у погледу примене чл. 7. ст. 6. Правилника не доноси никакво решење, не издаје чак ни потврду или уверење, већ заинтересованој конфесионалној заједници даје „мишљење“ о њеном правном статусу. Разумљив је страх конфесионалних заједница које нису уписане у Регистар код Министарства вера да „мишљење“ неће моћи да их заштити при могућим практичним проблемима у обављању њихове делатности, у свим оним случајевима када је обављање делатности везано за јасан правни статус.

Заштитник грађана сматра да се нејасан правни положај конфесионалних цркава и верских заједница не може отклонити Правилником, већ само изменама и допунама чл. 16. ЗЦВЗ. Прво, Закон о црквама и верским заједницама није утврдио право конфесионалних заједница да задрже правни субјективитет стечен по ранијим прописима, како је то, иначе, учинио за традиционалне цркве и верске заједнице, и што би одговарало равноправности цркава и верских заједница и њиховој једнакости „пред законом“ (чл. 6. ст. 1. ЗЦВЗ и чл. 44. ст. 2. Устава). Шта више, Закон о црквама и верским заједницама у чл. 16. користи „прошло време“ у вези правног статуса конфесионалних заједница („чији је правни статус био регулисан пријавом...“). Друго, тачно је да конфесионалне заједнице не морају да поднесу захтев за упис у Регистар цркава и верских заједница. Закон није, чак, ни утврдио неки прелазни рок до када конфесионалне заједнице могу да поднесу захтев за упис у Регистар, што значи да је то у њиховој потпуној диспозицији. Међутим, чл. 9. ст. 1. ЗЦВЗ прописује: „Цркве и верске заједнице које су регистроване у складу са овим законом имају својство правног лица“ (сходно чл. 4, мисли се и на конфесионалне заједнице). Закључивањем *argumentum a contraria*, произилази да конфесионалне заједнице које нису регистроване у складу са Законом о црквама и верским заједницама немају статус правног лица. Из чињенице да према ЗЦВЗ конфесионалне заједнице нису у систему пријаве већ у режиму захтева за упис у Регистар, као и из околности да ЗЦВЗ конфесионалне заједнице, у чл. 18. ст. 2. и чл. 20. ст. 6, изједначава у погледу регистрације и стицања статуса правног лица са свим другим верским организацијама (осим традиционалних цркава и верских заједница), произилази да је циљ законодавца био да регулише правни статус конфесионалних заједница путем уписа у Регистар цркава и верских заједница, а не да задржи стање према коме би конфесионалне заједнице биле „легалне“ на основу укинутих закона. Начело правне

сигурности говори против такве „легалности“. Осим тога, било би супротно равноправности цркава и верских заједница (чл. 6. ст. 1. ЗЦВЗ) ако би конфесионалне заједнице могле да задрже статус правног лица и статус верске организације и без уписа у Регистар цркава и верских заједница, а верске организације које су се након 1993. године организовале као верска удружења, губиле статус верске организације ако се нису уписала у Регистар цркава и верских заједница (чл. 20. ст. 3. ЗЦВЗ). Верска удружења која се између 1993. године и 2006. године нису регистровала по прописима о удружењима никада нису ни стекла статус правног лица. Овде управо не треба превидети одредбу чл. 20. ст. 3. ЗЦВЗ, јер какав је њен смисао (да „верско удружење“ које није уписано у Регистар нема статус верске организације), када верска организација може да постоји (додуше без статуса правног лица) и без било какве регистрације. Коначно, ако конфесионалне заједнице задржавају статус правних лица и без упис у Регистар цркава и верских заједница, како тај статус у опште може да престане (укључујући и постојање разлога из чл. 3. ЗЦВЗ), ако сходно чл. 22. (у вези чл. 20. ст. 6) ЗЦВЗ, верска организација губи својство правног лица брисањем из Регистра цркава и верских заједница. Значи ли то да нерегистроване (код Министарства вера) конфесионалне заједнице никако не могу да изгубе статус правног лица, јер њихов правни статус није одређен ЗЦВЗ већ Законом о правном положају верских заједница који је престао да важи (па не важе ни одредбе тог закона о разлозима и начину губљења статуса правног лица), док регистроване конфесионалне заједнице могу да изгубе статус правног лица решењем Министарства вера, и без своје воље, у случајевима предвиђеним чл. 22. ЗЦВЗ? Заштитник грађана сматра да је такав неравноправан третман верских организација супротан равноправности цркава и верских заједница (чл. 44. ст. 1. Устава Србије) и једнакости пред законом (чл. 6. ст. 1. ЗЦВЗ).

Из претходних разматрања произилази да је правни статус конфесионалних заједница и других верских организација које нису уписане у Регистар цркава и верских заједница у најмању руку споран. *Заштитник грађана, због тога, сматра да би изменама чл. 16. ЗЦВЗ требало прецизније регулисати правни статус конфесионалних заједница, узимајући у обзир чињеницу да је реч о верским заједницама које већ дуже време легално постоје и делују на територији Републике Србије и да су пре доношења Закона о црквама и верским заједницама по самом закону имале статус правног лица.*

13. Чл. 18. Закона о црквама и верским заједницама - Заштитник грађана је мишљења да за поступање Министарства вера у поступку уписа у Регистар цркава и верских заједница посебно отежавајућу околност представља недореченост и непрецизност чл. 18. ЗЦВЗ. Заштитник грађана сматра да ефикасно остваривање слободе вероисповести из чл. 43. Устава и заштита правног положаја цркава и верских заједница на начин утврђен чл. 44. устава суштински зависе од услова и поступка под којима цркве и верске заједнице стичу својство правног лица, а да чл. 18. не нуди одговарајући правни оквир за постизање тих циљева.

Мада је верска слобода ствар првенствено личне савести, она подразумева, између осталог, и слободу испољавања вере, у самоћи и приватно или заједно с другима, јавно и у кругу оних који имају исту веру. За демократско друштво су од суштинског значаја оба аспекта слободе вероисповести – појединачни и колективни. Будући да су верске заједнице по традицији организоване структуре, слобода вероисповести се мора тумачити у вези слободе удруживања, која штити заједнички живот од неоправданог ометања од стране државе. Зато право верника на слободу вероисповести, које садржи право да се вера испољава у заједници са другима, обухвата и очекивање да ће верницима бити дозвољено да се слободно удружују, без самовољног уплитања државе. Независно постојање верских заједница је чак неопходно за плурализам у демократском друштву, па је то питање које је у самом средишту заштите коју пружа гаранција слободе вероисповести.

Право на формирање правног субјекта у циљу заједничког деловања, зарад остваривања заједничких интереса, један је од најважнијих аспеката права на организовање, толико значајан да би без њега ово право изгубило сваки смисао. Одбијање државних власти да заинтересованој верској организацији омогуће добијање статуса правног лица представља мешање у њено право на слободно организовање. Зајемчени садржај слободе верског удруживања обухвата слободу верника да се, на основу заједничког веровања повежу и организују у верску заједницу. Толеранција државе према одређеној верској организацији, односно непредузимање мера за ометање њеног рада не може да се сматра за одговарајућу замену за признавање правног субјективитета, јер се једино признавањем стичу одговарајућа права, сматра Заштитник грађана. Европски суд за људска права утврдио је у предмету Католичка црква Кане против Грчке (пресуда од 16. децембра 1997) да свака верска група има право не само да њено постојање буде фактички прихваћено, већ и да јој буде признато својство правног лица под праведним и условима сличним онима који су примењени и у односу на друге верске групе.

Колективни вид слободе мисли, савести и вероисповести тесно је повезан са слободом удруживања. Европски суд за људска права је то истакао у више својих пресуда. Неке су се тичале слободе уверења, а неке су се односиле управо на слободу вероисповести. Битно је, међутим, уочити да је Европски суд за људска права константно развијао став да се чл. 9. мора тумачити у светлу чл. 11. Европске конвенције о људским правима.

Традиционалне цркве и веске заједнице према чл. 18. ст. 1. ЗЦВЗ за упис у Регистар цркава и верских заједница подносе Министарству вера само пријаву која садржи: 1) назив цркве или верске заједнице; 2) адресу седишта цркве или верске заједнице; 3) име, презиме и својство лица овлашћеног да представља и заступа цркву или верску заједницу. Уз пријаву нису дужне да поднесу Министарству вера ни један документ одређен чл. 18. ст. 2, који се иначе тражи од других верских организација. Подношење пријаве није везано за било какав рок. Из неусклађености ставова 1. и 2. чл. 18. произилази и питање нејасног односа члана 18. са чл. 21. ЗЦВЗ у коме су наведени одређени подаци који се уписују у Регистар а који нису поменути у чл. 18. ЗЦВЗ.

Чланом 18. ст. 2. ЗЦВЗ је прописано шта се подноси уз захтев за упис у Регистар, али није речено да подносилац захтева треба да у захтеву наведе и податке утврђене ставом 1. тог члана, без којих није ни могућ упис у Регистар сходно чл. 21. ст. 1. ЗЦВЗ.

Из члана 18. ст. 2. ЗЦВЗ не види се ни у ком поступку, односно како „оснивачи“ верске организације доносе одлуку о оснивању и статут, односно други основни документ верске организације, која је обавезна садржина одлуке о оснивању, као и како се одређује ко је овлашћен да заступа и представља верску организацију. Ако се супсидијерно примени Закон о друштвеним организацијама и удружењима грађана, сходно чл. 2. тог закона, онда би одлука о оснивању и статут морали бити донети на оснивачкој скупштини верске организације, с тим што се статутом одређује ко заступа и представљање организацију а одлуком о оснивању ко врши послове који се односе на упис организације у Регистар. Ова неодређеност чл. 18. ЗЦВЗ додатно проблематизује питање ко може у име верске организације да поднесе захтев за упис у Регистар: да ли то у опште може да буде неко лице које није овлашћено да заступа и представља верску организацију (у складу са статутом) или које нема пуномоћје издато од лица које је овлашћено да заступа верску организацију?

Из чл. 18. ст. 2. ЗСВЗ не произилази да уз захтев за упис у Регистар мора бити приложен и записник са оснивачког скупа верске организације, односно скупа на коме је усвојена одлука о оснивању и статут (или други основни документ) верске организације. Ако сходно чл. 18. ст. 2. ЗЦВЗ оснивачи потписују само одлуку о оснивању верске

организације, поставља се питање како се утврђује када је, од кога и како усвојен статут или други основни документ верске организације. Формулација чл. 18. ст. 2. тач . 1) допушта чак да се закључи да се одлука о оснивању може донети једноставним потписивањем од стране пунолетних држављана Србије или страних држављана са сталним боравком на територији Србије, без било каквог заједничког скупа. То наравно отвара проблем утврђивања тачног времена када је одлука о оснивању донета, ко је такву одлуку „предложио“, а када су потписи оснивача на посебном листу да ли су сви они пристали на „исту одлуку“ о оснивању.

У чл. 18. ст. 2. тач. 2) ЗЦВЗ утврђено је да „захтев садржи“ „статут или други документ верске организације који садржи: опис организационе структуре, начин управљања, права и обавезе чланова, начин оснивања и гашења организационе јединице, списак организационих јединица са својством правног лица и друге податке од значаја за верску организацију“. Из коришћења јединице у означавању документа („статут или други документ верске организације“) који се подноси, као и одређења садржине тог документа, Заштитник грађана сматра да је јасно да закон мисли на основни, односно највиши акт верске организације. Нејасно је, онда, зашто тај документ мора да садржи и „списак организационих јединица са својством правног лица“ када је то супротно чл. 9. ст. 2. ЗЦВЗ у коме је прописано да организационе јединице цркава и верских заједница (верских организација) могу стећи својство правног лица „у складу са аутономним прописима цркве, односно верске заједнице, а на основу одлуке надлежног органа цркве и верске заједнице“. Ако се статутом утврђује списак организационих јединица верске организације које имају својство правног лица, како онда верска организација може да не упише неку такву своју организациону јединицу у Регистар цркава и верских заједница, када тиме крши свој највиши аутономни акт.

Из формулације чл. 18. ст. 2. тач. 1) ЗЦВЗ произилази да одлуку о оснивању верске организације морају да донесу и да је потпишу, као оснивачи, најмање 100 пунолетних држављана Србије који имају пребивалиште у Републици Србији или исти број страних држављана са сталним боравком на територији Србије. *Закон о црквама и верским заједницама не регулише ситуацију када верска организација која подноси захтев за упис у Регистар треба да буде, односно јесте, само организациона јединица „стране“ верске организације.* Проблем настаје када према аутономним правилима „кровне“ (мајке) верске организације одлуку о оснивању неког дела те организације у иностранству може да донесе само надлежни орган „кровне“ верске организације. У том случају се наши држављани појављују само као лица која прихватају одлуку коју је неко други већ донео. То, међутим, није довољно да би се према чл. 18. ст. 2. ЗЦВЗ прихватио захтев за упис у Регистар. Аналогно би важило и за усвајање статута верске организације.

14. Чл. 19. Закона о црквама и верским заједницама - Према чл. 19. ЗЦВЗ: „У Регистар се 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“. Уколико је у захтеву за упис у Регистар, назив верске организације супротан члану 19, Министарство вера је дужно да позове подносиоца да захтев допуни или исправи у року од 30 дана. Ако захтев у наведеном року не буде допуњен или исправљен, Министарство вера ће решењем одбацити захтев (чл. 20. ст. 2. ЗЦВЗ).

Иако се таквом решењу понекад приговора да само по себи представља дискриминацију различитих верских заједница, треба рећи да ограничења у погледу назива постоје не само у упоредним „верским“ законима него и у законима о удружењима. Заштитник грађана, међутим, сматра да је употребљена формулација вишезначна и да може довести до злоупотреба у одбијању уписа у Регистар неке верске организације. Извор проблема

лежи у чињеници да сама норма оставља довољно простора за различита језичка и циљна тумачења. Досадашња тумачења чл. 19. ЗЦВЗ од стране Министарства вера дају за право Заштитнику грађана да изрази забринутост да се чл. 19. може користити за ограничење слободе вероисповести грађана Србије. Наиме, Министарство вера је проблем „назива који изражава исти идентитет“ из чл. 19. ЗЦВЗ у више наврата третирао са становишта верског, а не правног идентитета. Такав приступ је суштински погрешан, јер из уставног начела одвојености црква и верских заједница од државе (чл. 44. ст. 1. Устава) и аутономије црква и верских заједница у одређивању свог верског идентитета (чл. 6. ст. 2. ЗЦВЗ) произилази да се државе не може мешати у питања верског идентитета већ искључиво у питање заштите правног идентитета. Сходно чл. 3. ст. 1. ЗЦВЗ, ограничење испољавања верске слободе кроз ограничење употребе одређеног назива везано је заштиту „права других“. Верске заједнице су слободне и једнаке пред законом (чл. 6. ЗЦВЗ) и ни једна црква и верска заједница не може ограничавати верски идентитет друге верске организације. Ако би се прихватило да одредба чл. 19. ЗЦВЗ обухвата заштиту не само правног него и верског идентитета то би значило да она верска заједница која се пре упише у Регистар ограничава сваку другу верску организацију која касније настане, у праву да одреди свој „верски“ идентитет (у шта и како верује), па и кроз свој назив. Основни правни смисао чл. 19. ЗЦВЗ није да разреши догматска и канонска питања, као на пример да ли на истој територији може да постоји више верских заједница исте конфесионалности већ да заштити правну сигурност тако што у правно промету неће долазити до замене идентитета правних субјеката, која би потицала из постојања два правна субјекта са истим или заменљивим називом. Управо због тога, назив једне верске заједнице не може да садржи назив или део назива друге верске заједнице која има преча права на основу ранијег уписа у регистар, а чијом употребом би могло доћи до замене идентитета. У суштини се ради о коришћењу у називу истоветних или по значењу сличних речи. Међутим, када нека верска заједница у свом називу „искористи“ одређену реч или комбинацију речи то аутоматски не значи да те речи више нико не може користити у свом називу.

Када се говори о примени чл. 19. ЗЦВЗ, треба уочити и да се ограничења из тог члана не односе на традиционалне цркве и верске заједнице, пошто се сходно чл. 18. ст. 2. ЗЦВЗ под „верском организацијом“ у вези уписа у Регистар подразумевају само конфесионалне и друге верске организације, а не и традиционалне цркве и верске заједнице. Тиме се уводи додатна неравноправност између различитих „типова“ верских организација у Србији. Посебно је значајно да одредба чл. 19. ЗЦВЗ оставља нејасним питање међусобног односа назива традиционалних црква и верских заједница. Ако се мисли да то питање правно не постоји јер су ти називи одређени Законом о црквама и верским заједницама, тада Министарство вера није могло Правилником да мења законом утврђене називе традиционалних црква и верских заједница. С друге стране, ако називи традиционалних црква и верских заједница нису одређени Законом о црквама и верским заједницама него могу слободно да се мењају, уз пријаву за упис у Регистар промене назива (чл. 18. ст. 1. тач. 1. и чл. 21. ст. 3. ЗЦВЗ), у пракси би могло да дође до несигурности правног промета ако се таквом променом назива угрози идентитет неке традиционалне цркве или верске заједнице.

15. Чл. 20. ст. 3. и 4. Закона о црквама и верским заједницама - У члану 20. ст. 3. ЗЦВЗ је прописано: „Верска организација пријављена по прописима о удружењима која не поднесе захтев за упис у Регистар у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона неће се сматрати верском организацијом у смислу овог закона“. Веза између слободе вероисповести и слободе удруживања је несумњива и потврђена бројни одлукама Европског суда за људска права. Ту вези потврђује и сам Закон о црквама и верским заједницама када у чл. 5. ст. 1. ЗЦВЗ утврђује: „Грађани имају слободу удруживања и

јавног окупљања ради испољавања верских убеђења, у складу са Уставом и законом.“ Та веза се види и из члана 24. ЗЦВЗ: „На имовину цркве, верске заједнице или верске организације која је брисана из Регистра сходно се примењују прописи о удружењима.“ Изван овог уског оквира, Закон о црквама и верским заједницама оставља отвореним питање могућности постојања верских удружења која не би била уписана у Регистар црква и верских заједница. Заштитник грађана сматра да је правни положај верских удружења нејасно одређен Законом о црквама и верским заједницама, на начин који не афирмише слободу вероисповести грађана Србије.

Према јавно саопштеним тумачењима Министарства вера, правни статус верске организације чији се упис у Регистар црква и верских заједница одбије ничим није угрожен, не само зато што може да постоји и као нерегистрована верска организација већ може и да се региструју „у Министарству за државну управу, према Закону о удружењима“, „под истим условима као и сва друга удружења грађана и невладине организације. Према Закону о удружењима из 2009. године, упис у регистар удружења је добровољан (чл. 4. ст. 1), а на удружења која немају статус правног лица, сходно се примењују правна правило о грађанском ортаклуку, осим ако је законом о удружењима другачије одређено. Међутим, према Закону о удружењима (чл. 2. ст. 2), на цркве и верске заједнице одредбе тог закона се сходно примењују само у питањима која нису уређена Законом о црквама и верским заједницама. Верска удружења нису изван Закона о црквама и верским заједницама, јер су она према чл. 4. ЗЦВЗ „субјекти верске слободе“, који могу стећи статус правног лица ако се упишу у Регистар црква и верских заједница (чл. 9. ст. 1. ЗЦВЗ) који води Министарство вера (чл. 17. ЗЦВЗ).

Закон о црквама и верским заједницама прописује у чл. 17. да Министарство вера води регистар свих традиционалних црква и верских заједница, конфесионалних заједница и других верских организација. Из чл. 20. ст. 3. ЗЦВЗ види се да Закон под тим „другим верским организацијама“ сматра и „верске организације пријављене по прописима о удружењима“. Дакле, и „обична“ верска удружења су верске организације, као што су то и савези и удружења верских организација (чл. 7. ст. 2. Правилника). Али, према чл. 20. ст. 3. ЗЦВЗ, верска удружења су била дужна да поднесу Министарству вера захтев за упис у Регистар црква и верских заједница у року од једне године од дана ступања на снагу ЗЦВЗ, а ако су пропустила тај рок, више се не сматрају верским организацијама у смислу ЗЦВЗ. Пошто се не сматрају верским организацијама, више не само да не могу да се упишу у Регистар црква и верских заједница него немају ни права ни обавезе утврђене ЗЦВЗ. Њихов правни статус би требао бити као и било ког другог „обичног“ удружења грађана. Шта више, протеклом прописаног рока за пререгистрацију не само да ранија верска удружења више немају статус верске организације него и било које друго удружење које је уписано у Регистар друштвених организација и удружења грађана (општи регистар удружења) након тог рока нема статус верске организације. С друге стране, ако регистровано удружење не може да има статус верске организације, онда тим пре тај статус немају нерегистрована удружења (групе грађана).

Пошто Закон о црквама и верским заједницама не каже да верска удружења која се не пререгиструју код Министарства вера у прописаном року губе статус правног лица, онда би она требала да задрже свој постојећи правни статус стечен уписом у регистар удружења. Али, ако „верска удружења“ која нису пререгистрована више нису „верске организације“, онда више немају ни „верски“ карактер. Карактер удружења се одређује према циљевима које остварује, а код верских удружења то је испољавање слободе вероисповести, односно остваривање верских слобода. Закон о црквама и верским заједницама јасно у чл. 4. прописује да су субјекти верске слободе, у смислу остваривања слободе вероисповести, традиционалне цркве и верске заједнице, конфесионалне заједнице и друге верске организације. То одговара и одредби чл. 5. ст. 1. ЗЦВЗ која



прописује да грађани имају слободу удруживања ради испољавања верских убеђења. Сходно чл. 20. ст. 3. ЗЦВЗ, грађани своје „верске слободе“ и слободу удруживања „ради испољавања верских убеђења“ могу да остваре само кроз субјекте „колективне“ верске слободе из чл. 4. ЗЦВЗ (цркве и верске заједнице) а не и кроз „обична удружења грађана“.

Заштитник грађана сматра да из претходних разматрања јасно произилази да одређена „верска организација“ никако не може да прихвати да буде третирана као „обично“ удружење грађана, а да истовремено не изгуби и свој „верски“ карактер. *Упућивање грађана да своје верске слободе остварују преко удружења грађана и у складу са прописима о удружењима не значи ништа друго него их ограничавати у остваривању слободе вероисповести (чл. 43. Устава), а њихову верску заједницу доводити у неравноправан положај у односу на друге цркве и верске заједнице (чл. 44. ст. 1. Устава).*

По мишљењу Заштитника грађана одредба чл. 20. ст. 3. ЗЦВЗ је супротна чл. 5. ст. 1. ЗЦВЗ, и слободи вероисповести из чл. 43. Устава Србије. Могло би да се разуме да је прописано да верско удружење које се не пререгиструје код Министарства вера у прописаном року губи статус правног лица, али оно тиме не би требало да изгуби и статус верске организације. Одредба чл. 20. ст. 3. ЗЦВЗ доводи у потпуности у питање тумачење Министарства вера да могу да постоје „нерегистроване верске организације“ и да верске организације чији захтев за упис у Регистар цркава и верских заједница буде одбијен ничим нису угрожене, односно да је Законом о црквама и верским заједницама слобода вероисповести припадника оваквих верских заједница у потпуности заштићена.

Према члану 20. ст. 4. ЗЦВЗ: „Министарство доноси решење о одбијању захтева за упис верске организације у Регистар ако су њени циљеви, учење, обреди или деловање супротни Уставу и јавном поретку или ако угрожавају живот, здравље, слободу и права других, права деце, право на лични и породични интегритет и право на имовину“. Разлози наведени у овој одредби ЗЦВЗ одговарају онима наведеним у чл. 44. ст. 3. Устава као основ за забрану рада верске заједнице од стране Уставног суда: заштита живота и здравља људи, морал демократског друштва, слобода и права грађана зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда, као и спречавање изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње. Да би била легитимна, забрана рада мора бити неопходно у демократском друштву, односно у складу са „акутним друштвеним интересом“ и мора бити „пропорционално циљевима који се желе постићи. При ограничавању слободе вероисповести државни органи и судови морају водити рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (чл. 20. ст. 3. Устава Србије). Заштитник грађана сматра да није у складу са чл. 44. ст. 3. Устава Србије овлашћење Министарства вера из чл. 20. ст. 4. ЗЦВЗ да поступку уписа у Регистар цркава и верских заједница утврђује да су циљеви, учење, обреди или деловање верске заједнице супротни Уставу и јавном поретку или да угрожавају живот, здравље, слободу и права других, права деце, право на лични и породични интегритет и право на имовину, јер то овлашћење може да има само Уставни суд. Уколико су испуњени услови из чл. 44. ст. 3. Устава, Министарство вера би требало да застане са поступком уписа у Регистар и да према чл. 80. Закона о уставном суду поднесе предлог за забрану рада, уз навођење разлога и докази због којих се тражи забрана рада верске заједнице.

Заштитник грађана је мишљења да је чл. 20. ст. 4. ЗЦВЗ несагласан са чл. 44. ст. 3. Устава Србије и у делу којим је дато овлашћење Министарству вера да утврђује да су „циљеви, учење, обреди или деловање“ верске организације супротни Уставу. Не може се искључити могућност да иза учења неке верске организације стоје циљеви другачији од прокламованих, али да би се уверио да је то тако, надлежни државни орган мора да

упореди садржину учења с делима те организације. Да ли постоје разлози за ограничење колективног аспекта слободе испољавања вероисповести одређене верске заједнице треба утврђивати према њеним чињеничним поступцима, а не мерити искључиво према њеном учењу. Начело о верској неутралности државе забрањује држави да процењује веровање и учење, као такво, једне верске заједнице. Члан 44. ст. 3. Устава Србије јасно прописује да се забрана рада верске заједнице може изрећи само ако њено „деловања“ угрожава вредности утврђене тим чланом.

Заштитник грађана сматра за потребним да посебно нагласи да није у складу са начелима добре управе и у оквирима законских овлашћења ако Министарство вера своју улогу регистарског органа схвата као „признавање или непризнавање“ одређене цркве, односно верске заједнице. У објашњењу објављеном на интернету под називом: „Зашто није регистрована Црногорска православна црква“, Министарство вера је, између осталог, навело: „Регистрација је акт којим држава признаје неку цркву или верску заједницу и омогућава јој да ужива права прописана Законом о црквама и верским заједницама“. Ако се погледају одредбе чл. 17–25. ЗЦВЗ видеће се да је законодавац Министарству вера доделио сасвим другачију улогу. Његова права се крећу у границама утврђивање, у управном поступку, да ли су, с једне старне, испуњени законски услови и да ли не постоје законске препреке за усвајање захтева верске организације за упис у Регистар, и, с друге стране, да ли су испуњени законски услови за брисање верске организације из Регистра. Закон говори о упису и одбијању захтева за упис у Регистар црква и верских заједница, а не о било каквом „признању“. Овде није реч о малициозном тумачењу речи „признање“, јер се из другог дела наведене реченице јасно види да је Министарство вера потпуно свесно чињенице да својом одлуком битно утиче на правни субјективитет верске организације (омогућава јој или је онемогућава да ужива права прописана Законом). Заштитник грађана сматра да Министарство вера не може да приступа својим надлежностима као „признању“ неке цркве или верске заједнице јер је то супротно чл. 44. ст. 1. Устава Србије (равноправност и одвојеност црква и верских заједница од државе). Ни сам Закон о црквама и верским заједницама не говори о признању традиционалних црква и верских заједница већ о признавању континуитета правног субјективитета. Улога државних управних органа не може да се састоји у очувању „постојеће“ верске структуре у Републици Србији јер би то било супротно чл. 43. Устава Србије. Заштитник грађана сматра за потребним да посебно истакне неке од обавеза Министарства вера које проистичу из чл. 24. Закона о министарствима: „афирмација и развој слободе вероисповедања“; „сарадња државе са црквама и верским заједницама и унапређење њиховог положаја у друштву“; „заштита верских компоненти у културном и етничком идентитету националних мањина“.

16. Члан 22. Закона о црквама и верским заједницама - Према чл. 22. Закона о црквама и верским заједницама, Министарство вера доноси решење о брисању из Регистра: 1) ако црква, верска заједница или верска организација поднесе такав захтев; 2) ако наступе разлози због којих се одбија упис у Регистар; 3) ако је правоснажном судском пресудом установљено да верска организација остварује циљеве другачије од оних ради којих је основана. Док је први разлог неспоран, у погледу друга два се отвара неколико дилема.

Брисање верске организације из Регистра решењем Министарства вера „ако наступе разлози због којих се одбија упис у Регистар“, везано је за чл. 20. ст. 4. ЗЦВЗ. Из формулације да Министарство вера доноси решење о брисању из Регистра, може се закључити да престанак правног субјективитета неке регистроване верске организације у потпуности у рукама Министарства вера и његове оцене испуњености услова из чл. 20. ст. 4. ЗЦВЗ. Министарство вера може и по службеној дужности да донесе решење о брисању из Регистра, које аутоматски постаје коначно. Закон о црквама и верским заједницама не каже ништа о самом поступку утврђивања „наступања разлога“ због којих верска

организација треба да се избрише из Регистра, па остају једино да се примењују опште одредбе из Закона о управном поступку. На основу широке формулације чл. 20. ст. 4. ЗЦВЗ, као и начина на који је до сада Министарство вера тумачило законске прописе у вези уписа у Регистар, треба изразити забринутост у вези сигурности правног субјективитета верских организација. То што верска организација може покренути управни спор, није довољна правна заштита, јер због коначности решења Министарства вера, за све време трајања управног спора верска организација нема статус правног лица.

Заштитник грађана сматра да одредба чл. 22. тач. 2) ЗЦВЗ не одговара одредби чл. 44. ст. 3. Устава Србије, којом је прописано под којим условима Уставни суд може забранити верску заједницу. Када Министарство вера донесе решење о брисању из Регистра зато што се, на пример, деловањем верске организације угрожавају животи или здравље других лица, верска организација губи статус правног лица, али и даље може да „делује“, јер јој није забрањен рад. *Заштитник грађана сматра да за активирање механизма заштите највиших вредности прописаних Уставом није меродавно да ли, на пример, здравље људи угрожава регистрована или нерегистрована верска организација.* Према важећем чл. 22. тач. 2) ЗЦВЗ, за забрану саме верске организације, морао би да се код Уставног суда накнадно поведе поступак за забрану рада, сходно чл. 44. ст. 3. Устава и чл. 80. ст. 1. Закона о уставном суду. *Раздвајање поступка одузимања правног субјективитета од забране рада верске организације може у пракси довести до озбиљних нежељених последица, и по мишљењу Заштитника грађана представља озбиљан недостатак Закона о црквама и верским заједницама.* Заштитник грађана сматра да одредба чл. 22. тач. 3. ЗЦВЗ није у складу са чл. чл. 44. ст. 3. Устава Србије и чл. 81. Закона о уставном суду којим је прописано да верска заједница „брише се из одговарајућег регистра даном достављања одлуке Уставног суда надлежном органу“.

Брисање верске организације ако је према чл. 22. тач. 3) ЗЦВЗ правоснажном судском пресудом установљено да остварује циљеве другачије од оних ради којих је основана, представља разумљив разлог, са становишта чл. 1. и 4. ЗЦВЗ. Организација која не остварује колективни аспект слободе вероисповести, него се првенствено бави, на пример, привредним активностима а верски циљеви су само „параван“, није субјект верске слободе па не може ни бити уписана у Регистар цркава и верских заједница. Заштитник грађана сматра да је код овог разлога за брисање верске организације из Регистра проблематична недореченост Закона у погледу надлежности суда, врсте поступка и овлашћених лица за покретање поступка.

### **Правилник о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница**

1. Према чл. 17. ЗЦВЗ, министарство надлежно за послове вера води Регистар цркава и верских заједница. Министар надлежан за послове вера доноси и пропис којим се ближе уређује садржина и начин вођења Регистра (чл. 21. ст. 4. ЗЦВЗ). Правилник о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница донет је 24. јула 2006. године и објављен је у Сл. Гласнику РС, бр. 45/2006. У чл. 1. Правилника утврђено је да се овим правилником ближе „уређује поступак регистрације цркава и верских заједница и прописује се садржина и начин вођења регистра цркава и верских заједница“. Заштитник грађана сматра да је очигледна несагласност чл. 1. Правилника и чл. 21. ст. 4. ЗЦВЗ, јер према тој одредби закона, Министар вера није имао овлашћење да пропише поступак регистрације. Према чл. 15. ст. 2. Закона о државној управи, Министарство вера доноси прописане правилнике, у циљу разраде појединих одредби закона, с тим да, сходно чл. 16. ст. 2. истог Закона, „не могу прописом одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом“.

2. Одредбама чл. 2– 6. Правилника извршен је упис у Регистар традиционалних цркава и верских заједница. Овакав упис у Регистар цркава и верских заједница је супротан Закону о црквама и верским заједницама: 1) у Регистар се уписане традиционалне цркве и верске заједнице без њихове пријаве; 2) члановима 2–6. Правилника, традиционалним црквама и верским заједницама, осим Српској православној цркви, наметнут је назив супротан чл. 11–15. Закона о црквама и верским заједницама; 3) према чл. 18. ст. 1. тач. 1) и чл. 21. ст. 3. ЗЦВЗ и традиционалне цркве и верске заједнице могу слободно одредити свој назив и касније га мењати; 4) Правилником се одређује које организационе јединице традиционалних цркава и верских заједница се уписују у Регистар, при чему само Исламска заједница у Србији и Јеврејска заједница у Србији могу да пријаве „додатне“ организационе јединице (супротно чл. 6. ст. 3. и чл. 9. ст. 2. ЗЦВЗ).

*Заштитник грађана сматра да Министарство вера не може да изврши било какав упис у Регистар без пријаве, поднете од стране лица овлашћеног за представља и заступа традиционалну цркву или верску заједницу којој је, као целини, законски признат правни субјективитет (чл. 18. ст. 1. ЗЦВЗ), а о упису се мора донети решење (чл. 21. ст. 1. и чл. 24. ЗЦВЗ), против кога се може покренути управни спор. Посебно, утврђујући у чл. 12. ст. 1. Правилника о садржини и начину уписа у Регистар црква и верских заједница, да се решење о упису у регистар доноси само за верске организације, а не и за традиционалне цркве и верске заједнице, Министарство вера је искључило, на пример, могућност оспоравања легалности уписа у Регистар зато што је пријаву поднело „неовлашћено“ лице.*

Уколико Министарство вера одредбе чл. 2-6. Правилника не сматра „уписом“ у Регистар већ само утврђивањем оквира, или боље рећи услова, под којим се традиционалне цркве и верске заједнице и њихови организациони делова могу уписати у Регистар подношењем пријаве, онда би то, по мишљењу Заштитника грађана, тек представљало кршење Законом гарантоване аутономије традиционалних цркава и верских заједница (чл. 6, чл. 7. ст. 1, чл. 9. ст. 2. и 3, чл. 18. ст. 1).

3. Чл. 2. ст. 1. Правилника није у складу са чл. 18. ст. 2. тач. 2) ЗЦВЗ. У чл. 18. ст. 2. тач. 2) ЗЦВЗ утврђено је да „захтев садржи“ „статут или други документ верске организације који садржи: опис организационе структуре, начин управљања, права и обавезе чланова, начин оснивања и гашења организационе јединице, списак организационих јединица са својством правног лица и друге податке од значаја за верску организацију“. Према чл. 9. ст. 2. ЗЦВЗ, организационе јединице цркава и верских заједница (верских организација) могу стећи својство правног лица „у складу са аутономним прописима цркве, односно верске заједнице, а на основу одлуке надлежног органа цркве и верске заједнице“. Према одредби, на пример, чл. 5. Устава Српске православне цркве, у „Српској православној цркви правна су лица: Патријаршија, епархије, црквене општине, манастири, задужбине, самосталне установе или такви фондови и према црквеној намени, поједини храмови“. Прописујући да се у Регистар уписују само Патријаршија и епархије СПЦ, ограничено је супротно чл. 9. ст. 2. ЗЦВЗ право СПЦ да пријави за упис у Регистар и друге своје „организационе јединице, органе и установе“. да Осим тога, епархије СПЦ „у свету“ не могу да се уписују у Регистар цркава и верских заједница јер територијално важење домаћих закона не дозвољава да се у Регистар уписују организационе јединице цркава и верских заједница (које би тиме стекле својство правног лица) чије седиште није на територији Републике Србије.
4. Поред чл. 2. ст. 1. и друге одредбе Правилника којима је самим Правилником одређено које се организационе јединице традиционалних цркава и верских заједница уписују (или могу да упишу) у Регистар представљају кршење аутономије традиционалних цркава и верских заједница (чл. 6. ст. 3. и 9. ст. 2. ЗЦВЗ). Ово се посебно односи на упис у Регистар

Исламске заједнице. Одредба чл. 5. Правилника је отворено кршење чл. 15. Закона о црквама и верским заједницама. Тим чланом Закона, континуитет правног субјективитет је признат *једној Исламској заједници у Србији*, онако како је стечен Законом о исламској верској заједници Краљевине Југославије. Који ће се организациони делови такве (једне) Исламске заједнице уписати у Регистар и тиме стећи статус правног лица (чл. 9. ст. 2), односно како је организована таква Исламска заједница и који делови имају статус правног лица, искључиво се одређује аутономним прописима саме Исламске заједнице и на основу одлука надлежних органа (чл. 6. ст. 3). Из чл. 5. Правилника јасно се види да се у Регистар уписује више Исламских заједница у Србији. Министарство вера није овлашћено да решава сукобе унутар неке верске заједнице, али је законска обавеза Министарства вера да води Регистар црква и верских заједница према чл. 18. и 21. ЗЦВЗ, посебно у погледу легалности уписа у Регистар података о „имену и презимену, адреси и својству лица овлашћеног да представља и заступа цркву, верску заједницу или верску организацију“.

5. Одредба чл. 2. ст. 2. Правилника супротна је границама аутономије црква и верских заједница из чл. 6. ЗЦВЗ, слободи вероисповести из чл. 43. Устава Србије и равноправности црква и верских заједница из чл. 44. Устава.
6. Према чл. 7. ст. 2. Правилника, кад верске организације оснују савезе и уније духовних и еванђеоских црква Србије и друга удружења, чланице савеза или уније уписују се у Регистар под истим условима као и самосталне верске организације. Наведена одредба не односи се на традиционалне цркве и верске заједнице. Заштитник грађана сматра да се таквом одредбом крши равноправност црква и верских заједница из чл. 44. ст. 1. Устава Србије.
7. Према чл. 7. ст. 4. Правилника: „Верске организације које су оснивачи социјалних и хуманитарних организација, образовних, културних и издавачких установа, информативних и мисионарских гласила, привредних субјеката, као и културних и социјалних удружења или невладиних организација, пре подношења захтева за упис у Регистар, односно пре добијања решења о упису у Регистар, треба да називе установа, организација и делатности ускладе са Законом (члан 9. став 4; члан 33. став 3. и члан 43. ст. 2. и 3. ЗЦВЗ)“. Традиционалне цркве и верске заједнице ову обавезу немају, иако се наведене одредбе Закона односе и на њих. Како у Закону о црквама и верским заједницама нема никаквих казних одредби, испада да традиционалне цркве и верске заједнице могу без проблема и да не испоштују обавезе из чл. 9. став 4, чл. 33. став 3. и чл. 43. ст. 2. и 3. ЗЦВЗ, а да ће друге верске организације кроз процес регистрације бити натеране да „у старту“ испоштују Закон. Заштитник грађана сматра да су оваква решења Правилника супротна равноправности црква и верских заједница из чл. 44. ст. 1. Устава Србије.
8. Министарство вера у чл. 7. ст. 4. Правилника погрешно тумачи одредбе ЗЦВЗ и у погледу назива „установа и организација“ верских организација. Наиме, према чл. 33. ст. 1. ЗЦВЗ, цркве и верске заједнице у оквиру своје социјалне и добротворне делатности могу оснивати одговарајуће установе и организације, у складу са законом. То, између осталог, значи да могу оснивати и установе према Закону о установама. Према Закону о установама, оснивач у оснивачком акту одређује и назив установе. Према чл. 33. ст. 3. ЗЦВЗ: „Цркве и верске заједнице, као и установе и организације из става 1. овог члана, дужне су да у вршењу социјалне и добротворне делатности видно истакну свој пуни назив под којим су регистроване, а у случају установа и организација и пуни назив цркве или верске заједнице која је њихов оснивач.“ Заштитник грађана сматра да је очигледно да Закон о црквама и верским заједницама једино обавезује „установе и организације“ да при обављању делатности уз свој регистровани назив „истакну“ и пуни назив цркве или

верске заједнице која је њихов оснивач, а не да морају да мењају своје регистроване називе.

9. Примедбе на чл. 7. ст. 6. и 7. Правилника изнете су у коментарима на чл. 16. и 20. ЗЦВЗ.
10. Министар вера је чланом 10. Правилника ближе одредио садржину Регистра. Упоредивањем чл. 21. Закона и чл. 10. Правилника видеће се неподударане садржине Регистра коју наводи Закон и коју предвиђа Правилник. Министарство вера је супротно Закону о црквама и верским заједницама одредило да није потребно уписивати у Регистар податке о организационим облицима и територијалној организацији цркава, верских заједница и верских организација, као и о привредној или другој делатности коју обавља црква, верска заједница или верска организација, а да уместо „броја и датума решења о упису“ треба уписивати „датум и време уписа у Регистар и број решења о упису“. Осим тога, према чл. 10. Правилника, у Регистар се уписују лична имена и адреса и лица овлашћеног да заступа и представља „цркву, верску заједницу или верску организацију“ и лица овлашћеног да поднесе пријаву или захтев за упис у Регистар, иако се према чл. 21. ЗЦВЗ у Регистар уписује само име и презиме, адреса и својство лица овлашћеног да представља и заступа верску организацију. Без обзира на то како је одређена садржина Регистра, поставља се питање како ће се предвиђени подаци унети за традиционалне цркве и верске заједнице када су оне уписане у Регистар самим Правилником. Заштитник грађана сматра да је чл. 10. Правилника супротан чл. 21. ст. 1 – 3. ЗЦВЗ.
11. Из формулација чл. 18. ст. 1. и 2. ЗЦВЗ произилази да традиционалне цркве и верске заједнице подносе пријаву за упис у Регистар, а остале верске организације подносе Министарству вера захтев за упис у Регистар. Међутим, према чл. 7. ст. 1. Правилника, конфесионалне заједнице и друге верске организације, осим традиционалних цркава и верских заједница, се „пријављују“ код Министарства.

За било које правно лице посебно је важно питање слободе избора свог назива. О ограничењима које постоје за верске организације према чл. 19. ЗЦВЗ већ је било речи. Међутим, треба приметити да је Министарство вера ту слободу ограничило у Правилнику и традиционалним црквама и верским заједницама, и ако за то нема никаквог основа у Закону о црквама и верским заједницама, пошто сходно чл. 18. ст. 1, чл. 19. и чл. 21. ст. 1. и 3. ЗЦВЗ, традиционалне цркве и верске заједнице имају потпуну слободу одређења свог назива. Називи традиционалних цркава и верских заједница се помињу у чл. 11–15. ЗЦВЗ, уз позивање на старе законе из којих се „вуче“ правни субјективитет. У том погледу логично би било очекивати да називи наведени у Закону, како самим садржајем тако и правописним означавањем одговарају или називима из „стarih прописа“ или садашњем пуном називу, одређеном аутономним актима традиционалне цркве или верске заједнице. Али, ако погледамо само назив Српске православне цркве из чл. 11. ЗЦВЗ („Српска Православна Црква“), чл. 1. Закон о Српској православној Цркви („Српска православна Црква“), и чл. 2. Правилника о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница („Српска православна црква“), видећемо потпуну недоследност. У највишем аутономном акту тај назив је одређен као „Српска православна црква“ (чл. 1. Устава Српске православне цркве).

Много драстичнија интервенција је учињена у погледу назива других традиционалних цркава и верских заједница и то Правилником о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница. Из чл. 2–6. Правилника може се види да је Министарство вера супротно Закону о црквама и верским заједницама додало у називу традиционалних цркава речи „у Србији“, односно „Србије“. Осим тога, иако Закон о црквама и верским заједницама у чл. 12. признаје правни субјективитет „Римокатоличкој Цркви“,

Правилником се у Регистар цркава и верских заједница уписује правно лице „Католичка црква у Србији (Римокатоличка и Гркокатоличка)“. Из одређења у загради проистиче да је Министарство вера Правилником утврдило да се Католичка црква у Србији правно састоји из Римокатоличке цркве и Гркокатоличке цркве, иако Закон о црквама и верским заједницама то питање у опште не регулише (Конкордат из 1914. године је закључен између Краљевине Србије и Ватикана). Заштитник грађана посебно подсећа да је уређење унутрашње организације сваке цркве и верске заједнице ствар њихове искључиве аутономије, сходно чл. 44. ст. 2. Устава и чл. 6. ЗЦВЗ.

Указивањем на проблеме у вези назива и организационе структуре традиционалних цркава и верских заједница Заштитник грађана не жели ни на који начин да доведе у питање њихово аутономно право да одреде свој назив и своју унутрашњу организацију, већ управо обрнуто. Ако се прихвати приступ Министарства вера из Правилника, онда ни једна традиционална црква или верска заједница неће моћи у будућности да промени свој назив и унутрашњу организацију без сагласности државе, која би се давала изменом Правилника.

12. Према чл. 10. Правилника, регистарски лист садржи рубрике у које се уписују подаци предвиђени чланом 21. ЗЦВЗ. У чл. 21. ЗЦВЗ је прописано да се у Регистар уносе подаци о „привредној или другој делатности коју обавља црква, верска заједница или верска организација“. Мисли се на непосредно обављање „привредних или других делатности“ из чл. 26. ст. 3. ЗЦВЗ. Међутим, према чл. 10. Правилника, у Регистар цркава и верских заједница се не уписују подаци о привредним или другим делатностима које обављају верске организације.

## Јавност регистра

1. У одговору на бројне примедбе упућене примени Закона о црквама и верским заједницама у вези регистрације цркава и верских заједница, Министарство вера је истицало да су те примедбе неосноване и из разлога што је број одбијених захтева за упис у Регистар веома мали и да су скоро све цркве и верске заједнице које су постојале пре доношења Закона о црквама и верским заједницама уписане у Регистар. Такве тврдње Министарство вера најлакше може да поткрепи јавним објављивањем на својој интернет презентацији списка регистрованих цркава и верских заједница (самосталних и њихових организационих делова), са основним подацима уписаним у Регистар (назив, седиште, лице овлашћено за заступање).
2. Информације би пре свега требало да пруже одговоре на питања трећих лица о идентитету одређене цркве и верске заједнице и њеном правном статусу. Свако лице који има пословну везу са неком црквом или верском заједницом, рецимо у случају продаје имовине, мора бити у могућности да провери да ли та организација има статус правног лица и ко је заступа. Насупрот томе, у смислу сопствене заштите, физичка лица морају имати могућност да провере да ли је тело које се представља као црква или верска заједница и које тражи њихову подршку, управо то за шта се издаје.
3. Сходно чл. 11. Закона о државној управи (ЗДУ), рад органа државне управе је јаван, и они ду дужни да јавности омогуће увид у свој рад. Они су дужни да обавештавају јавност о свом раду преко средстава јавног информисања и на други прикладан начин (чл. 76. ст. 1. ЗДУ), као и да на примерен начин, укључујући и средства везе којима су технички опремљени, обавештавају странке и грађане о свим битним подацима за јавност рада и односе са странкама (чл. 79. ЗДУ).
4. Према чл. 5. ст. 2. Закона о доступности информација од јавног значаја из 2004. године, свако има право да му се информација од јавног значаја учини доступном. Информација од јавног значаја, јесте информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна (чл. 2. ст. 1.) Подаци о регистрованим црквама и верским заједницама улазе у групу таквих информација. Не постоје разлози за ограничавање доступности информација о регистрованим црквама и верским заједницама из чл. 9. и чл. 14. Закона о доступности информација од јавног значаја, па самим тим ни препреке да се оне не објаве преко интернет презентације Министарства вера. Заштитник грађана сматра да би таквим приступом Министарство вера обезбедило и примену чл. 10. Закона о доступности информација од јавног значаја, према коме орган власти не мора тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, ако се ради о информацији која је већ објављена и доступна у земљи или на интернету.

На основу свега наведеног, сматрајући да је доследно поштовање и примена Устава закона и других прописа, доношење подзаконских аката којим се ближе уређује примена прописа и предузимање свих расположивих мера и активности, предуслов заштити, остваривању и унапређењу људских и мањинских права и слобода, Заштитник грађана, сагласно члану 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана, упућује мишљење Министарству вера, како би оно послужило за отклањање уочених недостатака у вези са применом Закона о црквама и



верских заједница и Правилника о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница и рада Министарства вера.

## ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

Саша Јанковић

Доставити :

- Министарству вера
- Уставном суду РС, ради информације
- Министарству за људска и мањинска права, ради информације
- Писарници