

*Dr Dalibor B. Đukić, docent  
Univerzitet u Beogradu  
Pravni fakultet u Beogradu  
dalibor.djukic@ius.bg.ac.rs*

## IZAZOVI REGULISANJA PRAVNOG POLOŽAJA VERSKIH ORGANIZACIJA U SRBIJI I OKRUŽENJU\*

**Sažetak:** *Početkom aprila 2019. godine iz Uprave za saradnju sa crkvama i verskim zajednicama Ministarstva pravde Republike Srbije stigla je vest da su u toku pripreme za izmenu važećeg Zakona o crkvama i verskim zajednicama. Najavljenim izmenama planira se preciziranje i ograničavanje beneficija koje uživaju crkve i verske zajednice u Republici Srbiji kao i ograničavanje kruga subjekata koji ostvaruju pravo na njih. Slične zakonodavne intervencije već su sprovedene u Bugarskoj i Mađarskoj, dok je u Crnoj Gori u toku procedura izrade novog zakona o pravnom položaju verskih zajednica. U radu su analizirani novi propisi kojima je uređen pravni položaj verskih organizacija u pomenutim državama, identifikovane su njihove zajedničke osobine i ukazano je na stvaranje novih tendencija u oblasti državno-crkvenog prava u regionu jugoistočne Evrope.*

**Ključne reči:** *verske organizacije, pravni subjektivitet, registracija, beneficije.*

### 1. UVOD

Pravno regulisanje statusa verskih organizacija u državama regiona trenutno karakteriše izuzetna dinamika. Za razliku od druge polovine prošlog veka kada su zakoni kojima je bio regulisan pravni položaj verskih organizacija retko menjani, prve dve decenije 21. veka obeležene su aktuelizovanjem problematike državno-crkvenih odnosa i traženjem odgovarajućih zakonskih rešenja koji bi

---

\* Rad predstavlja prilog projektu Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu „Identitetski preobražaj Srbije“ za 2019. godinu.

bili u skladu sa novim društvenim okolnostima.<sup>2</sup> Za razliku od perioda komunističke vladavine, tokom tranzicije u državama centralne i istočne Evrope crkve su uživale izuzetan ugled.<sup>3</sup> U Srbiji, kao i u državama regiona, doneti su početkom ovog veka zakoni kojima je regulisan položaj crkva i verskih zajednica. Pomenuti zakoni u velikoj meri su usklađeni sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava i posebno prava na slobodu savesti i veroispovesti. Karakteristično je i da su pomenuti zakoni sadržali brojna liberalna rešenja, koja su išla u prilog manjim i novoosnovanim verskim organizacijama. U onim državama koje nisu donele nove zakone, ostali su na snazi zakoni nastali za vreme komunističke vladavine. Ti zakoni, iako u određenim aspektima neprilagođeni savremenom poimanju prava na slobodu veroispovesti, ne sadrže diskriminišuće odredbe i istovetno tretiraju sve verske organizacije. Potreba za regulisanjem pravnog položaja verskih organizacija na modernim osnovama dovela je do toga da samo u Crnoj Gori ostane na snazi Zakon o pravnom položaju verskih zajednica iz 1977. godine,<sup>4</sup> iako je postupak izrade novog zakona u toku. Donošenje novih zakona i izmena važećih zakonskih rešenja karakteriše tendencija ograničavanja privilegija verskih organizacija zbog čega se otvara čitav niz spornih pitanja.

U radu će biti predstavljene intervencije u zakonodavstvu kojim je regulisan pravni položaj verskih organizacija u Mađarskoj, Bugarskoj, Srbiji i Crnoj Gori. Cilj je da se komparativnom analizom utvrde sličnosti i razlike u predloženim ili implementiranim rešenjima, da se identifikuju njihove glavne prednosti i nedostaci, kao i da se ukaže na mogućnosti njihovog poboljšanja i usklađivanja sa međunarodnim standardima, posebno u oblasti zaštite kolektivnog aspekta slobode veroispovesti. Članak se sastoji iz tri dela. U prvom su sumarno prikazani važeći zakoni o crkvama i verskim zajednicama u državama koje su predmet analize sa akcentom na pitanjima koja će biti posebno analizirana u drugim delovima rada. U drugom delu obrađena su zakonska rešenja kojima se regulišu registracija crkava i verskih zajednica i kontinuitet njihovog pravnog subjektiviteta. Treći deo rada sadrži analizu propisa kojima se menja i iznova reguliše obim beneficija i privilegija koje pravni poredak pruža crkvama i verskim zajednicama. U zaključnim razmatranjima izneti su rezultati analize i ukazano je na dalje pravce razvoja regulative u domenu državno-crkvenog prava.

---

<sup>2</sup> U socijalističkoj Jugoslaviji za sve vreme njenog postojanja donet je svega jedan zakon kojim je bila uređena oblast slobode veroispovesti: Zakon o pravnom položaju verskih zajednica, Službeni list FNRJ, br. 22/1953. Nakon ustavnih reformi doneti su novi zakoni na nivou republika, koji se nisu bitno razlikovali od navedenog Zakona.

<sup>3</sup> Balázs Schanda, „Religion and State in the Candidate Countries to the European Union: Issues concerning Religion and State in Hungary“, *Sociology of Religion* 3/2003, 336.

<sup>4</sup> Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica, Sl. list SRCG, br. 9/77, 26/77, 29/89, 39/89, 27/94 i 36/03.

## 2. REGULISANJE PRAVNOG POLOŽAJA VERSKIH ORGANIZACIJA

U državama regiona propisi kojima su regulisani najbitniji aspekti ostvarivanja prava na slobodu veroispovesti sadržani su u posebnim zakonima. U Republici Srbiji na snazi je Zakon o crkvama i verskim zajednicama iz 2006. godine.<sup>5</sup> Nedugo nakon njegovog donošenja Ustavnom sudu RS podneto je nekoliko predloga za utvrđivanje neustavnosti i dve inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti više odredaba Zakona o crkvama i verskim zajednicama. Takođe, podnet je predlog za utvrđivanje neustavnosti Zakona u celini.<sup>6</sup> Između ostalog, osporene su odredbe kojima se uvodi podela crkava i verskih zajednica na tradicionalne, konfesionalne i ostale, kao i odredbe kojima je regulisan postupak registracije. Podnosioci predloga i inicijativa za ocenu ustavnosti izneli su stav da uvođenje više kategorija crkava i verskih zajednica predstavlja diskriminaciju netradicionalnih verskih organizacija i da se krši ustavno načelo ravnopravnosti svih crkava i verskih zajednica. Posebno je osporena podela na tradicionalne i konfesionalne crkve i verske zajednice, jer se u oba slučaja radi o verskim organizacijama koje su stekle pravni subjektivitet na osnovu ranijih propisa. Tradicionalne crkve i verske zajednice upisane su *ex officio* u Registar crkava i verskih zajednica koji vodi nadležno ministarstvo i time je garantovan kontinuitet njihovog pravnog subjektiviteta (čl. 2-6 Pravilnika o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica).<sup>7</sup> Nasuprot tradicionalnim, konfesionalne crkve i verske zajednice koje su stekle pravni subjektivitet na osnovu zakona donetih tokom socijalističkog perioda, imaju obavezu da se registruju u skladu sa odredbama Zakona iz 2006. godine. Istim Zakonom nije eksplicitno predviđeno da ukoliko one to ne učine, dolazi do prekida kontinuiteta njihovog pravnog subjektiviteta.<sup>8</sup> Od donošenja Zakona o crkvama i verskim zajednicama Evropski sud za ljudska prava nije doneo nijednu presudu protiv Republike Srbije za povredu čl. 9 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U Mađarskoj je do 2011. godine bio na snazi Zakon br. IV o slobodi savesti i veroispovesti i crkvama iz 1990. godine. Crkve i verske zajednice bile su registrovane od strane mesno nadležnih sudova, a sve verske zajednice koje su imale

---

<sup>5</sup> Zakon o crkvama i verskim zajednicama, Službeni glasnik RS, br. 36/06.

<sup>6</sup> Ustavni sud RS, Br. predmeta: IUZ-455/2011.

<sup>7</sup> Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica, Službeni glasnik RS, br. 64/06.

<sup>8</sup> „Otvorena pitanja postupka ocene ustavnosti Zakona o crkvama i verskim zajednicama“, Pravo, vera kultura (ur. Aleksandar Raković, Vladimir Đurić), Beograd 2012, 126.

više od 100 članova sticale su status priznate crkve.<sup>9</sup> Zahvaljujući veoma liberalnom postupku registracije koji je predviđao Zakon iz 1990. godine status crkve je steklo preko četiri stotine različitih verskih organizacija. Takvo stanje potrajalo je sve do 1. decembra 2012. godine kada je na snagu stupio Zakon br. CCVI o pravu na slobodu savesti i veroispovesti i o pravnom statusu crkava, verskih denominacija i verskih zajednica iz 2011. godine.<sup>10</sup> U skladu sa tim Zakonom status „crkve“ izgubilo je preko tri stotine verskih organizacija. Ujedno, sve one izgubile su pravo na deo prihoda od poreza koji plaćaju njihovi članovi. Zbog velikog pritiska međunarodne i domaće javnosti, broj *ex lege* priznatih crkava povećan je 1. marta 2012. godine (sa 14 na 32), a odmah sledeće godine zakon je dopunjen novim odredbama, u skladu sa kojima je uveden dvostepeni sistem registracije crkava i verskih zajednica. U međuvremenu je Ustavni sud Mađarske doneo presudu kojom je deregistraciju priznatih crkava proglasio protivustavnom.<sup>11</sup> Odmah nakon usvajanja spornog Zakona iz 2011. godine, više verskih organizacija podnelo je predstavku Evropskom sudu za ljudska prava. U septembru 2014. godine Evropski sud je utvrdio je da je došlo do povrede prava iz čl. 11 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a u vezi sa čl. 9 iste Konvencije.<sup>12</sup> Nakon što su odredbe Zakona iz 2011. godine naišle na kritiku Evropskog suda za ljudska prava usledili su pokušaji izrade novog zakonskog rešenja. Izmene i dopune spornog Zakona usvojene su u decembru 2018. godine, a stupile su na snagu 15. aprila 2019. godine.<sup>13</sup>

U Bugarskoj su delovanje, registracija i finansiranje crkava i verskih zajednica regulisani Zakonom o veroispovestima iz 2002. godine.<sup>14</sup> Postupak registracije regulisan je na veoma liberalan način: za sticanje pravnog subjektiviteta i upis u registar dovoljno je da verska organizacija poseduje ustav ili statut u kojem su navedeni najvažniji podaci o sedištu, strukturi, funkcionisanju, finansiranju i

---

<sup>9</sup> Termin crkva koristi kao genusni pojam i označava podjednako verske organizacije koje se samoidentifikuju kao crkve kao i one koje se samoidentifikuju kao verske zajednice. H. David Baer, Hungary's New Church Law Is Worse than the First, <https://hungarianspectrum.org/tag/law-on-churches/>, 30. oktobar 2019.

<sup>10</sup> Act CCVI of 2011 on the Right to Freedom of Conscience and Religion and the Legal Status of Churches, Denominations and Religious Communities of Hungary, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2012\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2012)009-e), 31. oktobar 2019.

<sup>11</sup> Hungary: Amended Church Law Remains at Variance with OSCE Standards and the European Convention on Human Rights, <https://www.osce.org/odihr/186866?download=true>, 6. novembar 2019.

<sup>12</sup> Magyar Keresztény Mennonita Egyház and others v. Hungary, Applications nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12.

<sup>13</sup> Erika Schlager, Minority Faiths under the Hungarian Religion Law, <https://www.csce.gov/international-impact/minority-faiths-under-hungarian-religion-law>, 6. novembar 2019.

<sup>14</sup> Zakon za veroizpovedaniya, Държавен вестник, br. 120/2002, 33/2006, 59/2007, 74/2009, 68/2013, 61/2015, 79/2015, 108/2018, 29/2019, 34/2019.

upravljanju verskom organizacijom. Registraciju verskih organizacija kao celine vrši Sofijski gradski sud, dok organi lokalnih samouprava registruju mesne organizacione jedinice crkava i verskih zajednica.<sup>15</sup> U skladu sa Zakonom o veroispovestima država može da finansijski pomaže različite delatnosti crkava i verskih zajednica. Upravo pitanje državnog finansiranja rada verskih organizacija zahtevalo je precizniju regulativu. Iz tog razloga Zakon o veroispovestima je noveliran u dva navrata, decembra 2018. i marta 2019. godine.<sup>16</sup> Tim izmenama definisani su pojmovi kojima se označavaju bogoslužbena mesta, preciziran je način finansiranja verskih organizacija i status verskih službenika i uvedene su novine kada je reč o postupku deregistracije verskih organizacija.

Kao što je već pomenuto, u Crnoj Gori je na snazi Zakon o pravnom položaju verskih zajednica iz 1977. godine.<sup>17</sup> Tim Zakonom nije predviđena procedura registracije, već samo obaveza novoosnovanih verskih organizacija da podnesu prijavu opštinskom organu uprave nadležnom za unutrašnje poslove na čijoj se teritoriji nalazi njihovo sedište. U skladu sa istim Zakonom, sve verske zajednice imaju svojstvo građansko-pravnog lica (čl. 2 Zakona). Pošto je Zakon iz 1977. godine pisan u drugačijim društvenim okolnostima pojavila se potreba njegove modernizacije i usklađivanja sa međunarodnim standardima zaštite prava na slobodu veroispovesti. Nacrt zakona o slobodi veroispovesti objavljen je 2015. godine. Nacrt je predviđao uvođenje procedure registracije svih (postojećih i novoosnovanih) verskih zajednica, brojna ograničenja njihove autonomije i podržavljenje crkvene imovine. Srpska pravoslavna crkva, kao dominantna verska organizacija u Crnoj Gori, oštro je istupila protiv usvajanja Nacrta u tom obliku i iznela je niz primedbi na njegov tekst.<sup>18</sup> U maju 2019. godine Vlada Crne Gore utvrdila je Predlog zakona o slobodi veroispovesti ili uverenja i pravnom položaju verskih zajednica.<sup>19</sup> U Predlogu zakona zadržana su sva sporna rešenja koja je sadržao Nacrt iz 2015. godine uz manje izmene odredbi kojima se uređuje individualni

<sup>15</sup> Наредба за регистрация на ръководните органи на местните поделения на признатите от министерския съвет изповедания в Република България, Държавен вестник, бр. 87/1994.

<sup>16</sup> Zakon za izmenenie i dopълnenie na Zakona za veroizpovedaniјata, Държавен вестник, br. 108/2018 i Zakon za izmenenie i dopълnenie na Zakona za veroizpovedaniјata, Държавен вестник, br. 29/2019.

<sup>17</sup> Zakon o pravnom položaju vјerskih zajednica, Službeni list SRCG, br. 9/77, 26/77, 29/89, 39/89, 27/94, 36/03.

<sup>18</sup> Pravni savjeti Mitropolije crnogorsko-primorske i eparhija Budimljansko-nikšićke, Zahumsko-hercegovačke i Mileševske, Primjedbe na Nacrt zakona o slobodi vјeroispovijesti, Podgorica 2015.

<sup>19</sup> Vlada utvrdila Predlog zakona o slobodi vјeroispovijesti ili uvјerenja i pravnom položaju vјerskih zajednica, <http://www.gov.me/vijesti/199409/Vlada-utvrdila-Predlog-zakona-o-slobodi-vјeroispovijesti-ili-uvјerenja-i-pravnom-polozaju-vјerskih-zajednica.html>, 05. novembar 2019.

apsekt slobode veroispovesti. Rasprave o utvrđenom Predlogu zakona o slobodi veroispovesti ili uverenja i pravnom položaju verskih zajednica i dalje traju.

### 3. REGISTRACIJA, DEREGISTRACIJA, (P)REREGISTRACIJA

Uvođenje u život novog zakonodavstva kojim se reguliše registracija crkava i verskih zajednica po pravilu podrazumeva regulisanje statusa onih verskih organizacija koje su stekle određeni status i pravni subjektivitet u skladu sa postojećim propisima. Za već registrovane ili priznate verske organizacije ovo pitanje ima izuzetan značaj,<sup>20</sup> jer (ne)priznavanje kontinuiteta pravnog subjektiviteta ima implikacije na brojna prava i privilegije koje one ostvaruju. Koliko je ova materija osetljiva i ujedno značajna za ostvarivanje kolektivnog aspekta slobode veroispovesti pokazuje i objavljivanje Zajedničkih smernica o pravnom subjektivitetu religijskih ili verskih zajednica (*Joint Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities*), a koje su zajednički pripremili OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava i Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija).<sup>21</sup> Na kraju, Evropski sud za ljudska prava u više navrata je zauzeo stav da odbijanje države da prizna pravni subjektivitet crkava i verskih zajednica predstavlja povredu prava garantovanih čl. 9 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.<sup>22</sup> U ovom delu rada biće prikazano na koji način je pitanje priznavanja kontinuiteta pravnog subjektiviteta i registracije verskih organizacija regulisano najnovijim izmenama propisa u zemljama u okruženju.

Uglavnom postoje tri mogućnosti koje su na raspolaganju zakonodavcu: prva je *ex lege* priznavanje pravnog subjektiviteta svim verskim organizacijama čiji je status bio regulisan ranijim propisima. U tom slučaju ne vrši se deregistracija i reregistracija crkava i verskih zajednica koje su stekle pravni subjektivitet na osnovu nekada važećih propisa. Ovaj model mogao bi se nazvati sistemom opšte preregistracije verskih organizacija. Kontinuitet pravnog subjektiviteta ga-

---

<sup>20</sup> Pravo na sticanje pravnog subjektiviteta potpada pod garancije iz čl. 9 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Silvio Ferrari, W. Cole Durham, *Laws on Religion and the State in Post-Communist Europe*, Peeters 2004, HIII.

<sup>21</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), *Joint Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities*, Adopted by the Venice Commission At its 99th Plenary Session (Venice, 13-14 June 2014).

<sup>22</sup> *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and others v. Hungary*, Applications nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12; *Metropolitan Church of Bessarabia and others v. Moldova*, Application no. 45701/99.

rantovan je zakonom, a državni organi sprovode sve procedure koje su neophodne kako bi se raniji sistem evidencije uskladio sa onim koji se tek uvodi u život.

Primer ovog modela iz okruženja je Bugarska. U skladu sa prelaznim i završnim odredbama Zakona o veroispovestima iz 2002. godine sve veroispovesti koje su registrovane u skladu sa Zakonom o veroispovestima iz 1949. godine zadržavaju svojstvo pravnog subjekta.<sup>23</sup> Uprava za vere Vlade Bugarske (*Direkcija „Veroizpovedania“*) bila je u obavezi da u roku od mesec dana od dana donošenja Zakona dostavi registar svih registrovanih veroispovesti Sofijskom gradskom sudu,<sup>24</sup> u čiju nadležnost je preneta registracija verskih organizacija (čl. 15 Zakona o veroispovestima). Sofijski gradski sud je u obavezi da na zatvorenoj sednici po službenoj dužnosti upiše u registar sve ranije registrovane verske organizacije. Zakonodavac ide korak dalje i propisuje da „u tom slučaju Sud ne može da odbije upis“ (čl. 2, st. 3 Zakona o veroispovestima).<sup>25</sup> Očigledna je intencija zakonodavca da obezbedi kontinuitet pravnog subjektiviteta svih ranije priznatih veroispovesti bez obzira na promenu propisa kojima je regulisan postupak njihove registracije. Ovaj model regulisanja je najkomotniji za verske organizacije pošto ne zahteva preduzimanje nikakvih radnji sa njihove strane, dok istovremeno obezbeđuje maksimalnu zaštitu stečenih prava.

Nasuprot gore izloženom modelu regulisanja pravnog subjektiviteta verskih organizacija nalazi se sistem opšte deregistracije verskih organizacija. Novi zakoni po pravilu sadrže odredbe o registraciji verskih organizacija koje se značajno razlikuju u odnosu na propise koji su važili pre njihovog donošenja. Sve crkve i verske zajednice imaju obavezu da se registruju u skladu sa novim propisima. Ako se ne registruju gube pravni subjektivitet koji su posedovali. Posebno je sporno pitanje da li crkve i verske zajednice gube pravni subjektivitet u momentu donošenja novih propisa ili ukoliko se ne registruju nakon proteka određenog vremenskog perioda. U oba slučaja dolazi do prekida kontinuiteta pravnog subjektiviteta, jer se novi postupak registracije, po pravilu, okončava donošenjem rešenja o upisu koje ima konstitutivni, a ne deklaratorni karakter.

---

<sup>23</sup> Zakona za izpovedaniyata, Dържавен vestnik, br. 48/1949,1 i 13/1951, 15/1991, 49/1992. Vid. čl. završnih i prelaznih odredbi Zakona o veroispovestima: Zakon za veroizpovedaniyata, Dържавен vestnik, br. 120/2002, 33/2006, 59/2007,74/2009, 68/2013, 61/2015, 79/2015, 108/2018, 29/2019, 34/2019.

<sup>24</sup> Postoji više primera država u kojima su sudovi nadležni za registraciju crkava i verskih zajednica. U centralnoj Evropi to je Mađarska. Vid. B. Schanda, „Religious Entities as Legal Persons- Eastern Central Europe (Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia, Slovenia)“, Churches and other religious organizations as legal persons: proceedings of the 17th meeting of the European Consortium for Church and State Research (ed. Lars Friedner), Peeters 2007,10.

<sup>25</sup> Jedini izuzetak je Bugarska pravoslavna crkva čiji je status regulisan čl. 10 Zakona o veroispovestima.

Primer takvog zakonodavstva jeste crnogorski Predlog zakona o slobodi veroispovesti ili uverenja i pravnom položaju verskih zajednica.<sup>26</sup> Tim Predlogom zakona predviđeno postojanje dva različita registra: *evidencije postojećih verskih zajednica*, u koju bi bile upisivane verske zajednice koje su u skladu sa čl. 2 Zakona o pravnom položaju verskih zajednica iz 1977. godine podnele prijavu opštinskom organu uprave nadležnom za unutrašnje poslove na čijoj se teritoriji nalazi njihovo sedište, i *registra verskih zajednica*, u koji bi bile upisivane novoosnovane verske zajednice i verske zajednice koje poseduju pravni subjektivitet ali nisu prijavljene kod nadležnog organa uprave. U oba slučaja postupak se okončava donošenjem rešenja o upisu, na osnovu kojeg verska zajednica stiče pravni subjektivitet (čl. 18 Predloga zakona o slobodi veroispovesti ili uverenja i pravnom položaju verskih zajednica). To znači da verske zajednice koje nisu novoosnovane tek nakon upisa u registar verskih zajednica stiču pravni subjektivitet, što implicira da se postojeći pravni subjektivitet gasi i da dolazi do prekida kontinuiteta njihovog pravnog subjektiviteta.<sup>27</sup> Ovakav model promene statusa priznatih verskih zajednica nepovoljan je za verske organizacije jer ih izlaže pravnoj nesigurnosti i može dovesti do različitih pravnih peripetija i zloupotreba. Zakonodavac bi trebalo da garantuje pun obim stečenih prava svim verskim organizacijama u periodu pre, nakon i u toku sprovođenja postupka registracije.

Treći model koji se nalazi na sredokraći između dva prethodna jeste sistem delimične deregistracije i reregistracije crkava i verskih zajednica. Kod ovog modela novim propisima se vrši deregistracija svih verskih organizacija uz određene izuzetke. Manji broj verskih organizacija *ex officio* zadržava postojeći pravni subjektivitet bez ispunjavanja uslova koji su predviđeni za sve ostale crkve i verske zajednice. Glavni problem sa kojim se zakonodavac susreće jeste određivanje kriterijuma na osnovu kojeg će biti odabrane verske organizacije koje uživaju privilegiju da se na njih ne odnose opšta pravila o registraciji. Od tih kriterijuma zavisi da li se propisivanjem nejednakih uslova za registraciju vrši diskriminacija nepriviligovanih crkava i verskih zajednica. Kriterijumi bi trebalo da budu objektivni i ne smeju biti osnov za proizvoljno mešanje vlasti u materiju registracije verskih organizacija. Takođe, „zakon mora dovoljno jasno ukazati na obim diskrecionih prava nadležnih vlasti i na način na koji se ta prava ostvaruju“.<sup>28</sup> Ovakva zakonska rešenja postoje u Mađarskoj i Srbiji.

---

<sup>26</sup> Vlada utvrdila Predlog zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, <http://www.gov.me/vijesti/199409/Vlada-utvrdila-Predlog-zakona-o-slobodi-vjeroispovijesti-ili-uvjerenja-i-pravnom-polozaju-vjerskih-zajednica.html>, 05. novembar 2019.

<sup>27</sup> Pravni savjet i grupa autora, Protiv pravnog nasilja nad vjerom, Cetinje-Berane 2019, 43.

<sup>28</sup> Hasan and Chaush v. Bulgaria, Application no. 30985/96, 84.



U skladu sa mađarskim Zakonom br. CCVI o pravu na slobodu savesti i veroispovesti i o pravnom statusu crkava, verskih denominacija i verskih zajednica iz 2011. godine izgubile su svoj status sve do tada registrovane crkve i verske zajednice. U skladu sa čl. 14, st. 2 i čl. 33 pomenutog Zakona nadležno ministarstvo ima obavezu da u roku od 30 dana registruje po službenoj dužnosti crkve čija su imena navedena u prilogu Zakona. Tim crkvama se eksplicitno garantuje kontinuitet pravnog subjektiviteta (čl. 33, st. 2), iako je predviđeno da će im biti dodeljen novi registracioni broj. Na taj način je registrovano ukupno 14 verskih organizacija.<sup>29</sup> Za sve ostale verske organizacije koje su izgubile status priznate crkve propisani su novi stroži uslovi i komplikovana procedura registracije.<sup>30</sup> Spisak crkava koje su priznate *ex lege* proširen je 2012. godine. Zbog velikog nezadovoljstva verskih organizacija i međunarodne javnosti Zakon iz 2011. je izmenjen i dopunjen sredinom 2013. godine. U skladu sa čl. 6 verske zajednice se dele na *priznate crkve* i *organizacije koje sprovode verske aktivnosti*. Uveden je dvostepeni sistem registracije kako bi se obezbedilo da sve one verske organizacije koje nisu stekle status priznate crkve mogu da steknu pravni subjektiviteta, ali da nemaju isti status koji imaju priznate crkve.<sup>31</sup> Uslovi i postupak registracije organizacija koje sprovode verske aktivnosti su jednostavniji u odnosu na registraciju priznatih crkava.<sup>32</sup> Registrovane organizacije koje sprovode verske aktivnosti mogu da apliciraju za priznavanje statusa registrovane crkve, pod uslovom da ispunjavaju stroge zakonom propisane uslove. Svim verskim udruženjima *ex lege* je priznat status organizacija koje sprovode verske aktivnosti i zakonom im je priznat status sukcesora crkava priznatih u skladu sa Zakonom o slobodi savesti

<sup>29</sup> Reč je o Rimokatoličkoj crkvi i nekoliko protestantskih i pravoslavnih crkava. [https://www.legislationline.org/download/id/3610/file/Hungarian\\_Act\\_C\\_on\\_Freedom\\_of\\_Religion\\_adopted\\_12.07.2011\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/3610/file/Hungarian_Act_C_on_Freedom_of_Religion_adopted_12.07.2011_en.pdf), 9. novembar 2019.

<sup>30</sup> Da bi stekla status crkve verska organizacija bi trebalo, između ostalog, da deluje u Mađarskoj najmanje 20 godina ili na međunarodnom nivou najmanje 100 godina, da prikupi potpise najmanje 1000 vernika i da njenu registraciju odobri Parlament na plenarnoj sednici kvalifikovanim većinom glasova svih poslanika.

<sup>31</sup> Dvostepeni ili višestepeni sistem registracije podrazumeva postojanje više kategorija verskih organizacija-jedne imaju niži rang koji je dostupan svim verskim organizacijama dok druge imaju viši rang jer ispunjavaju veoma zahtevne uslove ili zato što ih je zakonodavac strstao u tu grupu. Pun obim privilegija ostvaruju samo zajednice koje spadaju u višu kategoriju. Cole Durham, „Legal Status of Religious Organizations: A Comparative Overview“, *The Review of Faith & International Affairs* 3-14/2010.

<sup>32</sup> Registraciju organizacija koje sprovode verske aktivnosti vrši Okružni sud u Budimpešti po pojednostavljenoj proceduri. Uslov za registraciju organizacije koja sprovodi verske aktivnosti, između ostalog, je da akt o njenom osnivanju prihvati najmanje deset njenih članova (čl. 9/V Zakona iz 2011. godine).

i veroispovesti i o crkvama iz 1990. godine, a koji je važio do 1. januara 2012. godine.<sup>33</sup>

Iako je uvođenjem dvostepenog sistema registracije omogućeno da crkve koje su registrovane u skladu sa Zakonom iz 1990. godine sačuvaju pravni subjektivitet koji im je ranije zakonodavstvo priznavalo, Evropski sud za ljudska prava stao je na stanovište da su mađarske vlasti uvođenjem novog zakonodavstva povredile prava zaštićena čl. 11 u svetlu čl. 9 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sud je zauzeo stav da su mađarske vlasti zanemarile svoju obavezu da budu neutralne prema verskim zajednicama jer je, po mišljenju suda, deregistracija priznatih crkava isuviše stroga mera, propisani postupak re-registracije je politički obojen, a status koji imaju organizacije koje sprovede verske aktivnosti razlikuje se od statusa priznatih crkava ne samo u pogledu mogućnosti saradnje sa državom, već i u pogledu ostvarivanja prava na beneficije koje su im neophodne da bi ostvarivale svoje verske ciljeve.<sup>34</sup> Izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava zavisi uglavnom od političkih interesa država pa nisu retki slučajevi kašnjenja.<sup>35</sup> Izmene spornog Zakona stupile su na snagu tek 15. aprila 2019. godine. Tim izmenama formiran je veoma kompleksan sistem registracije koji, međutim, ne odstupa u svojim osnovnim načelima od zakonskih rešenja iz 2011. i 2013. godine. Naime, uveden je višestepeni postupak registracije. Postoje četiri kategorije verskih organizacija: verska udruženja, upisane crkve, registrovane crkve i priznate crkve. Pun obim beneficija i dalje mogu da ostvare samo priznate crkve.

Dakle, kod višestepenog postupka registracije nije dovoljno da sve crkve i verske zajednice steknu pravni subjektivitet, već da je sličan obim prava i privilegija dostupan svim kategorijama verskih organizacija. Takođe, postupak registracije ne sme imati političku dimenziju, već bi trebalo da bude isključivo upravni postupak, oslobođen direktnog uticaja političkih subjekata.

U Srbiji su status i postupak registracije crkava i verskih zajednica regulisani Zakonom o crkvama i verskim zajednicama (ZCVZ) iz 2006. godine.<sup>36</sup> Pre donošenja tog Zakona u Srbiji nije postojao nijedan opšti pravni akt kojim je bio regulisan status verskih organizacija.<sup>37</sup> Zakonom o crkvama i verskim zajednicama

---

<sup>33</sup> Act CCVI of 2011 on the right to freedom of conscience and religion and the legal status of churches, denominations and religious communities, [https://njt.hu/translated/doc/J2011T0206P\\_20180101\\_FIN.pdf](https://njt.hu/translated/doc/J2011T0206P_20180101_FIN.pdf), 10. novembar 2019.

<sup>34</sup> Magyar Keresztény Mennonita Egyház and others v. Hungary, Applications nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12, 115.

<sup>35</sup> Bojan Tubić, „Izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu 1/2019, 212.

<sup>36</sup> Zakon o crkvama i verskim zajednicama (ZCVZ), Službeni glasnik RS, br. 36/06.

<sup>37</sup> Zakon o pravnom položaju verskih zajednica stavljen je van snage 1993. godine.

ma propisana je procedura registracije verskih organizacija bez obzira na status koji su imale u momentu njegovog donošenja. Ta procedura nije ista za sve verske organizacije. Zakonom je uvedena kategorija tradicionalnih crkava i verskih zajednica čiji je pravni subjektivitet priznat *ex officio* i koje se registruju samo na osnovu prijave koja sadrži njihov naziv i podatke o sedištu i licu ovlašćenom da ih predstavlja. Sve ostale verske organizacije, pored prijave, podnose zahtev koji, između ostalog, treba da sadrži odluku o osnivanju „sa potpisima osnivača od najmanje 0,001% punoletnih državljana Republike Srbije koji imaju prebivalište u Republici Srbiji prema poslednjem zvaničnom popisu stanovništva“ (čl. 18 ZCVZ), odnosno broj osnivača verske organizacije iznosi najmanje 100 (čl. 7 Pravilnika o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica).<sup>38</sup> Veći broj verskih zajednica bio je prijavljen kod opštinskih organa uprave nadležnih za unutrašnje poslove u skladu sa Zakonom o verskim zajednicama iz 1977. godine.<sup>39</sup> Njih je ZCVZ svrstao u posebnu kategoriju-konfesionalne crkve i verske zajednice. Iako čine posebnu kategoriju na njih se primenjuju opšti propisi o registraciji. Dakle, da bi verske organizacije (konfesionalne i nekonesionalne) stekle pravni subjektivitet u skladu sa ZCVZ neophodno je da se registruju. Jedini izuzetak su tradicionalne crkve i verske zajednice čiji je kontinuitet pravnog subjektiviteta priznat *ex officio*. Dakle, ZCVZ nije konfesionalnim crkvama i verskim zajednicama priznao pravni subjektivitet koji su stekle po propisima koji su važili do njegovog donošenja.

U toku rasprave pred Ustavnim sudom RS postavilo se pitanje da li razlike u postupku registracije mogu da dovedu do povrede načela jednakosti i samim ti do diskriminacije pojedinih crkava i verskih zajednica.<sup>40</sup> Pošto je u pitanju model delimične deregistracije i reregistracije postojećih crkava i verskih zajednica najpre treba utvrditi kriterijum na osnovu kojeg je izvršena podela na one verske organizacije koje nemaju obavezu da se ponovo registruju i na one koje tu obavezu imaju.<sup>41</sup> Taj kriterijum sadržan je u čl. 10 ZCVZ: „Tradicionalne crkve su one koje u Srbiji imaju viševjekovni istorijski kontinuitet i čiji je pravni subjektivitet

<sup>38</sup> Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica, Službeni glasnik RS, br. 64/06.

<sup>39</sup> Zakon o pravnom položaju verskih zajednica, Službeni glasnik SRS, br. 44/1977.

<sup>40</sup> „Otvorena pitanja postupka ocene ustavnosti Zakona o crkvama i verskim zajednicama“, Pravo, vera kultura (ur. Aleksandar Raković, Vladimir Đurić), Beograd 2012, 116. O rapsravi pred Ustavnim sudom vid. Tanasije Marinković, „Prilog za javnu raspravu o ustavnosti Zakona o crkvama i verskim zajednicama“, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu 1/2011; Sima Avramović, Poimanje sekularnosti u Srbiji – refleksije sa javne rasprave u Ustavnom sudu, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu 2/2011.

<sup>41</sup> Nenad Đurđević, Ostvarivanje slobode veroispovesti i pravni položaj crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji, Beograd 2009, 211.

stečen na osnovu posebnih zakona<sup>42</sup>. Glavni kriterijum je viševekovni istorijski kontinuitet. Njegovo postojanje utvrđuje se na osnovu objektivne činjenice da su tradicionalne crkve i verske zajednice stekle pravni subjektivitet na osnovu posebnih zakona. Za razliku od Mađarske gde je lista priznatih crkava utvrđena arbitrarnom odlukom parlamenta, u Srbiji su tradicionalne crkve i verske zajednice stekle taj status na osnovu utvrđenih istorijskih činjenica, čime je bilo kakva arbitrarnost državnih organa u njihovom odabiru apsolutno isključena.<sup>42</sup> Ovde treba naglasiti da je jednak obim prava i beneficija obezbeđen svim kategorijama crkava i verskih zajednica i da se jedino njihovo razlikovanje vidi u postupku registracije.<sup>43</sup> To razlikovanje opravdano je iz krajnje praktičnih razloga: država ne poseduje osnovne podatke o crkvama i verskim zajednicama koje su bile prijavljene u skladu sa zakonima iz 1953. i 1977. godine.<sup>44</sup> Takođe, potreba za prikupljanjem i ažuriranjem podataka bila je još izraženija jer je pitanje registracije verskih organizacija 13 godina bilo neregulisano. Zakon ne precizira karakter pravnog subjektiviteta crkava i verskih zajednica tako da se ne može tvrditi da postoji razlika u statusu koji imaju registrovane tradicionalne i netradicionalne verske organizacije.<sup>45</sup> Uzimajući u obzir sve navedeno, može se zaključiti da je registracija crkava i verskih zajednica u Srbiji regulisana tako da je postignuta razumna veza proporcionalnosti između sredstava koja su upotrebljena i legitimnog cilja.

#### 4. PITANJE BENEFICIJA I IMOVINSKIH PRAVA VERSKIH ORGANIZACIJA

Redefinisanje pravnog statusa verskih organizacija neretko je skopčano sa redukcijom beneficija i privilegija koje im pravni poredak priznaje. Deregistracija koja sa sobom povlači gubitak određenog statusa po pravilu onemogućava

---

<sup>42</sup> Da je ovaj kriterijum načelno prihvatljiv ističu i drugi autori: Aleksandar Matković, „Pravni status crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji – pozitivnopravni okviri i pitanje verske ravnopravnosti“, *Srpska pravna misao* 50/2017, 168.

<sup>43</sup> Postoje određene privilegije koje država obezbeđuje za tradicionalne crkve i verske zajednice čiji vernici predstavljaju preko 95% ukupnog stanovništva R. Srbije, pri čemu je reč beneficijama koje nemaju veze sa osnovnim i temeljnim pravima i slobodama. Sima Avramović, *Prilozi nastanku Državno-crkvenog prava u Srbiji*, Beograd 1997, 188.

<sup>44</sup> „Otvorena pitanja postupka ocene ustavnosti Zakona o crkvama i verskim zajednicama“, *Pravo, vera kultura* (ur. Aleksandar Raković, Vladimir Đurić), Beograd 2012, 125.

<sup>45</sup> Vladimir Đurić, „Pravni položaj crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji u svetlu odluke Ustavnog suda“, *Crkvene studije* 11/2014, 444. Postoje i stavovi da crkve i verske zajednice imaju sui generis pravni subjektivitet. Milan Radulović, *Obnova srpskog državno-crkvenog prava*. Fondacija Konrad Adenauer i Hrišćanski kulturni centar, Beograd 2009, 117.

versku organizaciju da koristi državne subvencije i druge vidove materijalne pomoći za vršenje verskih poslova. Ako verska organizacija izgubi pravni subjektivitet ili ne uspe da ga stekne u skladu sa novim propisima onda može biti ugrožena njena pokretna i nepokretna imovina. Kada je reč o državama regiona, može se tvrditi da iza svih inicijativa za izmenu propisa kojim je uređen položaj verskih organizacija stoji namera da se smanji obim beneficija i broj beneficijara.

Vlada Mađarske je pravdajući donošenje Zakona br. CCVI o pravu na slobodu savesti i veroispovesti i o pravnom statusu crkava, verskih denominacija i verskih zajednica iz 2011. godine iznela argument da je cilj novih propisa bio da se spreče brojne zloupotrebe do kojih je došlo zahvaljujući liberalnim propisima Zakona o slobodi savesti i veroispovesti i o crkvama iz 1990. godine. Naime, veliki broj crkava je osnovan i registrovan samo radi dobijanja državnih subvencija koje su u nekim slučajevima korišćene i za lične potrebe pojedinaca, a da pri tom te crkve nisu sprovodile nikakve verske aktivnosti. Upravo je novim zakonom trebalo stati na put ovakvoj praksi, koju je mađarska vlada okarakterisala kao „verski biznis“ (*church business*).<sup>46</sup> Evropski sud za ljudska prava je ipak zauzeo stav da preduzeta mera nije bila srazmerna željenom cilju.

Crnogorski Predlog zakona o slobodi veroispovesti ili uverenja i pravnom položaju verskih zajednica osoben je po tome što reguliše status imovine crkava i verskih zajednica. U skladu sa čl. 62 i 62 Predloga zakona „verski objekti i zemljište koje koriste verske zajednice na teritoriji Crne Gore koji su izgrađeni, odnosno pribavljeni iz javnih prihoda države ili su bili u državnoj svojini do 1. decembra 1918. godine, i za koje ne postoje dokazi o pravu svojine verskih zajednica, kao kulturna baština Crne Gore, državna su svojina“. Isto važi i za objekte koji su izgrađeni zajedničkim ulaganjima građana do 1. decembra 1918. godine.<sup>47</sup> Podržavljenje crkvenih objekata i zemljišta opravdava se tvrdnjama da je crkvena imovina pre 1918. godine bila u državnoj svojini, dok je crkva imala samo pravo plodouživanja.<sup>48</sup> Činjenica je da ne postoji nijedan relevantan dokaz u prilog ovih tvrdnji.<sup>49</sup> Čak i kada bi se prihvatila tvrdnja da je sva crkvena imovina bila u državnom vlasništvu, ona je protekom perioda dužeg od sto godina održajem prešla

<sup>46</sup> Magyar Keresztény Mennonita Egyház and others v. Hungary, Applications nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12, 62.

<sup>47</sup> Predlog zakona o slobodi veroispovesti ili uverenja i pravnom položaju verskih zajednica, [https://www.paragraf.me/nacrti\\_i\\_predlozi/predlog-zakona-o-slobodi-vjeroispovijesti-ili-uvjerenja-i-pravnom-polozaju-vjerskih-zajednica.pdf](https://www.paragraf.me/nacrti_i_predlozi/predlog-zakona-o-slobodi-vjeroispovijesti-ili-uvjerenja-i-pravnom-polozaju-vjerskih-zajednica.pdf), 13. novembar 2019.

<sup>48</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft Law on Freedom of Religion or Beliefs and legal status of religious communities, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)010-e), 16, 13. novembar 2019.

<sup>49</sup> Pravni savjet i grupa autora, Protiv pravnog nasilja nad vjerom, Cetinje-Berane 2019, 131-134.

u svojini crkve. Ovde bi trebalo istaći da je crkvena imovina u katastru nepokretnosti upisana na mitropoliju i eparhije SPC u Crnoj Gori. Pravo na posedovanje imovine ima poseban značaj za crkve i verske zajednice u sekularnom društvu.<sup>50</sup> Deregistracija svih crkava i verskih zajednica, do koje će doći ako Predlog zakona bude usvojen, uz očiglednu nameru državnih vlasti da nacionalizuju crkvenu imovinu stvara opravdan strah od mogućnosti da postupak reregistracije bude zloupotrebjen. Naime, moguće je da se pre sadašnjeg imaoca prava svojine nad crkvenom imovinom registruje druga verska organizacija sa sličnim imenom i da pretenduje na njenu imovinu. Sadašnji vlasnik bio bi onemogućen da koristi pravna sredstva sve dok mu se ne prizna pravni subjektivitet, tj. dok se ne registruje. Takođe, nakon okončanja postupka registracije verske organizacije će dobiti nove identifikacione brojeve koji se unose u vlasničke listove. Pitanje je kako će teći postupak izmene podataka u katastru nepokretnosti i da li će se taj momenat zloupotrebiti za eventualno razvlašćivanje sadašnjih vlasnika crkvene imovine. U svakom slučaju, deregistracija svih verskih organizacija doprinosi atmosferi pravne nesigurnosti i razlog je opravdane zabrinutosti svih subjekata verske slobode. Da bi se takve tenzije izbegle, potrebno je preciznim i nedvosmislenim propisima zagwarantovati neprikosnovenost prava svojine nad crkvenom imovinom i kontinuitet pravnog subjektiviteta postojećih verskih organizacija.

Prema najavama koje su stigle iz Uprave za crkve i verske zajednice Ministarstva pravde R. Srbije u toku su pripreme za izmene aktuelnog Zakona o crkvama i verskim zajednicama.<sup>51</sup> Izmenama bi trebalo da bude preciziran status verskih službenika, bogoslužbenog prostora koji ne podleže oporezivanju, način sahranjivanja na crkvenim grobljima, ostvarivanje prava na dečiji dodatak roditelja učenika i studenata verifikovanih verskih škola kao i način uplate doprinosa za obavezno penzijsko i invalidsko i zdravstveno osiguranje za sveštenike i verske službenike iz sredstava budžeta Republike Srbije. Planira se izmena propisa o registraciji crkava i verskih zajednica i uvođenje strožih uslova za upis verskih organizacija u Registar koji vodi nadležno ministarstvo. Umesto dosadašnjih 100 potpisa neophodnih za registraciju, najavljeno je da će novim propisima biti uvedeno pravilo da je za upis u registar neophodno najmanje 1000 potpisa. Zanimljivo je da se najavljene izmene pravdaju zloupotrebom važećih propisa jer je u poslednje vreme zabeležen nagli porast broja registrovanih crkava i verskih zajednica. Pretpostavlja se da je motiv za njihovu registraciju ostvarivanje različitih privilegija koje su rezervisane za registrovane verske organizacije, među kojima je i uplata doprinosa za penzijsko, invalidsko i zdravstveno osiguranje za svešte-

---

<sup>50</sup> Paul G. Kauper and Stephen C. Ellis, „Religious Corporations and the Law“, Michigan Law Review 8/1973, 1500.

<sup>51</sup> <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/100419/100419-vest12.html>, 13. novembar 2019.

nike i verske službenike.<sup>52</sup> Navedene izmene neće uticati na status registrovanih crkava i verskih zajednica. Primetno je, međutim, da se i u Srbiji pitanje beneficija i privilegija koje ostvaruju verske organizacije dovodi u vezu sa propisima kojima se reguliše njihova registracija i postupak sticanja pravnog subjektiviteta.

Izmenama Zakona o veroispovestima detaljno je regulisan obim različitih beneficija i državnih subvencija namenjenih registrovanim verskim organizacijama u Bugarskoj.<sup>53</sup> Reč je o dva propisa kojima se preciziraju vrste bogoslužbenog prostora, formira se javni registar bogoslužbenih prostora svih verskih organizacija i propisuje se da bogoslužbeni prostori ne mogu biti predmet izvršenja. Takođe, sadržani su propisi o verskim grobljima i statusu verskih službenika. Veoma detaljno je regulisan iznos budžetskih sredstava koja se isplaćuju verskim organizacijama po različitim osnovama. Kada je reč o postupku registracije, uvodi se nova obaveza registrovanih verskih organizacija da u roku od sedam dana od registracije, obaveste Direkciju za veroispovesti i da joj dostave sudsku odluku o registraciji. Takođe, izmenama zakona ovlašćen je Gradski sud u Sofiji da suspenduje registraciju verskih organizacija na njihov zahtev ili na zahtev Direkcije za veroispovesti ukoliko svojim aktivnostima krše Ustav i zakone. Bugarski zakonodavac nije uveo nove i strože uslove za registraciju crkava i verskih zajednica, ali je uveo nove propise o verskim organizacijama, njihovim službenicima i obimu prava i privilegija koje mogu ostvarivati. Eventualne zloupotrebe trebalo bi da budu sprečene precizno formulisanim normama i detaljno regulisanim procedurama za ostvarivanje pomenutih prava.

## 5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U Srbiji i zemljama u njenom okruženju aktuelan je proces izrade novih zakonskih rešenja u oblasti državno-crkvenog prava. Kao što je prilikom analize tih propisa ukazano, zakonodavac se fokusirao na dva međusobno povezana i izuzetno značajna predmeta regulisanja. To su registracija verskih organizacija i obim beneficija i privilegija koje im garantuje pravni poredak.

Kada je reč o registraciji verskih organizacija, analiza je pokazala da se uglavnom uvode stroži uslovi za upis u registar i otežava se sticanje statusa koji omogućava pristup državnim subvencijama i drugim beneficijama. Posebno je osetljivo pitanje statusa već registrovanih verskih organizacija koje su u skladu sa

---

<sup>52</sup> Uredba o uplati doprinosa za penzijsko i invalidsko i zdravstveno osiguranje za sveštenike i verske službenike, Službeni glasnik RS, br. 46/2012.

<sup>53</sup> Zakon za izmenenie i dopълnenie na Zakona za veroizpovedaniјata, Държавен вестник, br. 108/2018 i 29/2019.

blažim propisima već stekle pravni subjektivitet. Postoje tri različita modela regulisanja tog pitanja. Prvi je model opšte preregistracije koji postoji u onim zemljama u kojim zakonodavac priznaje pravni subjektivitet svim već registrovanim verskim organizacijama bez bilo kakvih procedura ili ispunjavanja drugih formalnosti. Drugi je model opšte deregistracije verskih organizacija, kod kojeg zakonodavac nameće opštu obavezu svim crkvama i verskim zajednicama da se reregistruju u skladu sa novim propisima. Treći model, tj. model delimične deregistracije i reregistracije je hibrid dva prethodna modela: zakonom je predviđena deregistracija svih verskih organizacija, ali se istim propisom utvrđuje lista verskih organizacija koje su registrovane *ex lege* ili *ex officio*. Upravo je treći model najpogodniji za savremene društvene okolnosti u državama u okruženju. Prednost ovog modela nalazi se u njegovoj fleksibilnosti. Zakonodavac može da uspostavi ravnotežu između zahteva za modernizacijom i uvođenjem novih pravila registracije crkava i verskih zajednica sa jedne strane i potrebe za uvažavanjem statusa koji su određene verske organizacije stekle zahvaljujući svom istorijskom i društvenom značaju sa druge strane.

U većini država crkve i verske zajednice uživaju određene poreske olakšice i ostvaruju pravo na državne subvencije i razne druge beneficije. U državama regiona aktuelna je tendencija ograničavanja obima beneficija i kruga njihovih korisnika. Mogu se primetiti dva različita zakonodavna rešenja. Jedan je uvođenje višestepenog sistema registracije i stvaranje više kategorija verskih organizacija.<sup>54</sup> U tom slučaju se samo jednoj kategoriji priznaje pravo da uživa sve privilegije i beneficije. Drugo rešenje koje se susreće u većini država jeste uvođenje strožih uslova registracije i preciziranje obima i uslova za ostvarivanje beneficija. U oba slučaja izazov je formulisanje normi koje neće diskriminisati nijednu versku organizaciju.

Činjenica je da su u državama regiona zabeleženi slučajevi izigravanja propisa o crkvama i verskim zajednicama. Motiv je, po pravilu, ostvarivanje neke od materijalnih beneficija koje verske organizacije uživaju. Izrada jasnih i preciznih propisa uz poštovanje stečenih prava registrovanih crkava i verskih zajednica najbolji je put da se spreče takve zloupotrebe i da se unapredi delovanje svih verskih organizacija.

---

<sup>54</sup> U većini evropskih zemalja crkve i verske zajednice mogu imati različite statuse. Gerhard Robbers, „Specific Treatment of Traditional Churches and Religious Communities Provided for in the Act on Churches and Religious Communities of the Republic of Serbia“, *Annals FLB – Belgrade Law Review* 3/2010, 271.



## LITERATURA I IZVORI

### Literatura

- Raković A, Đurić V, *Pravo, vera kultura*, Beograd 2012.
- Schanda B, „Religious Entities as Legal Persons-Eastern Central Europe (Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia, Slovenia)“, *Churches and other religious organizations as legal persons: proceedings of the 17th meeting of the European Consortium for Church and State Research* (ed. Lars Friedner), Peeters 2007.
- Schanda B, „Religion and State in the Candidate Countries to the European Union: Issues concerning Religion and State in Hungary“, *Sociology of Religion* 3/2003.
- Durham C, „Legal Status of Religious Organizations: A Comparative Overview“, *The Review of Faith & International Affairs* 3-14/2010.
- Robbers G, „Specific Treatment of Traditional Churches and Religious Communities Provided for in the Act on Churches and Religious Communities of the Republic of Serbia“, *Annals FLB – Belgrade Law Review* 3/2010.
- Kauper G. P, Ellis C. S, „Religious Corporations and the Law“, *Michigan Law Review* 8/1973.
- Ferrari S, C. Durham, *Laws on Religion and the State in Post-Communist Europe*, Peeters 2004.
- Matković A, „Pravni status crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji – pozitivno-pravni okviri i pitanje verske ravnopravnosti“, *Srpska pravna misao* 50/2017.
- Đurić V, „Pravni položaj crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji u svetlu odluke Ustavnog suda“, *Crkvene studije* 11/2014.
- Radulović M, *Obnova srpskog državno-crkvenog prava*, Fondacija Konrad Adenauer i Hrišćanski kulturni centar, Beograd 2009.
- Đurđević N, *Ostvarivanje slobode veroispovesti i pravni položaj crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji*, Beograd 2009.
- Pravni savjet i grupa autora, *Protiv pravnog nasilja nad vjerom*, Cetinje-Berane 2019.
- Pravni savjeti Mitropolije crnogorsko-primorske i eparhija Budimljansko-nikšičke, Zahumsko-hercegovačke i Mileševske, *Primjedbe na Nacrt zakona o slobodi vjeroispovijesti*, Podgorica 2015.
- Avramović S, „Poimanje sekularnosti u Srbiji – refleksije sa javne rasprave u Ustavnom sudu“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 2/2011.
- Avramović S, *Prilozi nastanku Državno-crkvenog prava u Srbiji*, Beograd 1997.
- Marinković T, „Prilog za javnu raspravu o ustavnosti Zakona o crkvama i verskim zajednicama“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 1/2011.

### Sudska praksa

- Ustavni sud RS, Br. predmeta: IUz-455/2011.
- Magyar Keresztény Mennonita Egyház and others v. Hungary, Applications nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12.

Metropolitan Church of Bessarabia and others v. Moldova, Application no. 45701/99.  
Hasan and Chaush v. Bulgaria, Application no. 30985/96.

### Propisi

Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica, *Službeni list SRCG*, br. 9/77, 26/77, 29/89, 39/89, 27/94 i 36/03.

Zakon o crkvama i verskim zajednicama, *Službeni glasnik RS*, br. 36/06.

Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica, *Službeni glasnik RS*, br. 64/06.

Закон за вероизповеданията, *Държавен весѝник*, бр. 120/2002, 33/2006, 59/2007, 74/2009, 68/2013, 61/2015, 79/2015, 108/2018, 29/2019, 34/2019.

Наредба за регистрация на ръководните органи на местните поделения на признатите от министерския съвет изповедания в Република България, *Държавен весѝник*, бр. 87/1994.

Закон за изменение и допълнение на Закона за вероизповеданията, *Държавен весѝник*, бр. 108/2018 и Закон за изменение и допълнение на Закона за вероизповеданията, *Държавен весѝник*, бр. 29/2019.

Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica, *Službeni list SRCG*, br. 9/77, 26/77, 29/89, 39/89, 27/94, 36/03.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Joint Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities, Adopted by the Venice Commission At its 99th Plenary Session (Venice, 13-14 June 2014).

Закона за изповеданията, *Държавен весѝник*, бр. 48/1949, 1 и 13/1951, 15/1991, 49/1992.

Zakon o pravnom položaju verskih zajednica, *Službeni glasnik SRS*, br. 44/1977.

Predlog zakona o slobodi veroispovesti ili uverenja i pravnom položaju verskih zajednica, [https://www.paragraf.me/nacrti\\_i\\_predlozi/predlog-zakona-o-slobodi-vjeroispovijesti-ili-uvjerenja-i-pravnom-polozaju-vjerskih-zajednica.pdf](https://www.paragraf.me/nacrti_i_predlozi/predlog-zakona-o-slobodi-vjeroispovijesti-ili-uvjerenja-i-pravnom-polozaju-vjerskih-zajednica.pdf), 13. novembar 2019.

Uredba o uplati doprinosa za penzijsko i invalidsko i zdravstveno osiguranje za sveštenike i verske službenike, *Službeni glasnik RS*, br. 46/2012.

Zakon o pravnom položaju verskih zajednica, *Službeni list FNRJ*, br. 22/1953.

### Internet izvori

Act CCVI of 2011 on the Right to Freedom of Conscience and Religion and the Legal Status of Churches, Denominations and Religious Communities of Hungary, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2012\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2012)009-e).

H. David Baer, Hungary's New Church Law Is Worse than the First, <https://hungarianspectrum.org/tag/law-on-churches/>.

Hungary: Amended Church Law Remains at Variance with OSCE Standards and the European Convention on Human Rights, <https://www.osce.org/odihr/186866?-download=true>.

Erika Schlager, Minority Faiths under the Hungarian Religion Law, <https://www.csee.gov/international-impact/minority-faiths-under-hungarian-religion-law>.

Vlada utvrdila Predlog zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, <http://www.gov.me/vijesti/199409/Vlada-utvrdila-Predlog-zakona-o-slobodi-vjeroispovijesti-ili-uvjerenja-i-pravnom-polozaju-vjerskih-zajednica.html>, 05. novembar 2019.

[https://www.legislationline.org/download/id/3610/file/Hungarian\\_Act\\_C\\_on\\_Freedom\\_of\\_Religion\\_adopted\\_12.07.2011\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/3610/file/Hungarian_Act_C_on_Freedom_of_Religion_adopted_12.07.2011_en.pdf).

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft Law on Freedom of Religion or Beliefs and legal status of religious communities, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?-pdffile=CDL-AD\(2019\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?-pdffile=CDL-AD(2019)010-e).

<https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/100419/100419-vest12.html>.

Dalibor B. Đukić, Ph.D., Assistant Professor  
University of Belgrade  
Faculty of Law Belgrade  
dalibor.djukic@ius.bg.ac.rs

## Challenges of Regulating the Legal Status of Religious Organizations in Serbia and the Region

**Abstract:** *At the beginning of this century, laws regulating the status of churches and religious communities were adopted in Serbia and the countries of the region. These laws are aligned with international standards for the protection of human rights. This paper will present the most significant aspects of new legislation regulating the legal status of religious organizations in Hungary, Bulgaria, Serbia and Montenegro. The aim is to identify similarities and differences in the proposed or implemented solutions by comparative analysis, to identify their main advantages and disadvantages, as well as to point out the possibilities of their improvement and harmonization with international standards, especially in the field of protection of the collective aspect of freedom of religion. The article consists of three parts. The first summarizes the laws on churches and religious communities in the mentioned countries with an emphasis on issues that will be analyzed separately in other parts of the paper. The second part deals with the registration of churches and religious communities and the continuity of their legal personality. The third part of the paper contains an analysis of the regulations that change and re-regulate the scope of benefits and privileges afforded to churches and religious communities by the legal order. The concluding considerations outline the results of the analysis and point out further directions for the development of regulation in the domain of state-church law.*

**Keywords:** *religious organizations, legal personality, registration, benefits.*

Datum prijema rada: 14.11.2019.