

ПОСТУПАК РЕГИСТРАЦИЈЕ ВЕРСКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА – ИЗМЕЋУ КОЛЕКТИВНОГ И КОРПОРАТИВНОГ ПРАВА НА ВЕРСКУ СЛОБОДУ

Кључне речи: верске организације, правни субјективитет, слобода удруживања, слобода вероисповести.

Верске заједнице спадају међу најстарије облике људског организовања.¹ Пошто постоји велики диверзитет њихових организационих струк-

709

тура,² државе су предвиделе различите моделе сарадње и интеракције са тим структурама.³ Право цркава и верских заједница на стицање правног субјективитета лежи у самој сржи права на слободу вероисповести. Тешко је замислити у модерном друштву квалитетно функционисање верских организација којима није признат неки облик правног субјективитета. Колико је значајно ово питање показује и чињеница да се оно налази у фокусу бројних извештаја, мишљења, препорука и смерница међународних организација које се баве заштитом људских права. Проблематика нормирања услова и поступка признавања правног субјективитета верским организацијама предмет је интересовања како универзалних тако и регионалних механизма за заштиту људских права и основних слобода. Процедура регистрације цркава и верских заједница доводи се у везу не само са правом на слободу вероисповести већ и са правом на слободу удруживања, правом верских организација на верску (црквену) аутономију и са начелом недискриминације. Дакле, са једне стране постоји плуралитет модела који омогућава да држава уреди ову област у складу са сопственим интересима и потребама, док је са друге стране међународним инструментима (пре)нормиран оквир који би она требало да поштује.

Предмет рада је анализа три битне карактеристике поступка регистрације цркава и верских заједница: необавезност, експедитивност и транспарентност. Биће приказане међународноправне норме садржане у универзалним и регионалним уговорима о људским правима, препоруке које се налазе у заједничким смерницама Европске комисије за демократију путем права и ОЕБС-ове Канцеларије за демократске институције и људска права и одлуке међународних механизма за контролу поштовања људских права.⁴ Циљ је да се свеобухватном анализом обухвате спорне ситуације и начини њиховог превазилажења који би били у сагласности са јединственим стандардима тумачења међународних уговора о људским правима.

Основна хипотеза рада је да се поступак признавања статуса правног лица верским организацијама у спорним ситуацијама користи као инструмент државне контроле над њиховим радом и деловањем.⁵ Друга хипотеза,

² Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief to the Human Rights Council (A/HRC/19/60), 10.

³ Cole Durham, „Legal Status of Religious Organizations: A Comparative Overview“, *The Review of Faith & International Affairs* 3-14/2010, 3.

⁴ Чињеница је да регионални механизми надзора поштовања људских права, попут Европског суда, приликом примене регионалних инструмената заштите људских права укључују и опште међународно право. Сања Ђајић, „Механизми дефрагментације међународног права: системско тумачење, еволутивно тумачење и судски активизам Европског суда за људска права“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Сагу* 2/2019, 379.

⁵ Сличан став изнет је и у Извештају специјалног известиоца о слободи вероисповести или уверења. Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Heiner Bielefeldt (A/HRC/19/60), пар. 44.

која се наслања на прву, је да систем регистрације сам по себи није споран јер регистрација верских организација има бројне предности, али споран може бити начин на који га државни органи примењују. У ограничавању злоупотребе система регистрације значајну улогу имају регионални механизми заштите људских права. Верске организације морају испунити одређене услове за регистрацију што значи да њихово право на стицање правног субјективитета може бити ограничено, али им не сме бити ускраћено. Та ограничења подлежу општим правилима о допуштености ограничења и суспензије људских права. У раду ће бити коришћен догматски метод да би се утврдило право значење међународноправних норми, упоредноправни метод ради поређења система регистрације у различитим државама и историјски метод у оној мери у којој је неопходан историјски приказ еволуције система признавања верских организација.

2. ФАКУЛТАТИВНОСТ ПОСТУПКА

Право на стицање правног субјективитета је право, а не обавеза верских организација. Као што је већ поменуто, постоје различите форме организационих структура цркава и верских заједница. Без обзира на њихову интерну организацију, која неретко може бити флуидна и без формалних органа управљања, верске заједнице које не поседују неку форму правног субјективитета не могу учествовати у правном промету. Такви верски ентитети тешко могу обављати основне функције које су неопходне за вршење њихове верске мисије.⁶ То, међутим, не значи да је право на слободу савести и вероисповести ограничено само на регистроване или признате вероисповести. Субјекти тог права су људска бића и њихове заједнице саме по себи без обзира да ли поседују правни субјективитет, или неку другу државну дозволу, односно одобрење.⁷ Реч је о колективном аспект у слободе вероисповести чији је субјект верска организација којој правни поредак може, а и не мора признати својство правног лица. Није непознато да постоје верске организације које

⁶ Верске организације којима није признат неки облик правног субјективитета не могу стицати покретну и непокретну имовину, немају приступ државним средствима одређеним за подстицај заштите и унапређења слободе вероисповести итд. То значи да тешко могу обезбедити простор за своје верске потребе, регулисати радноправни статус својих верских службеника и уживати судску заштиту као остали субјекти права. Cole Durham, "Facilitating Freedom of Religion or Belief through Religious Association Laws", *Facilitating Freedom of Religion or Belief: a Deskbook*, Leiden 2004, 322.

⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODHIR), *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)*, par. 10.

не желе да се на било који начин пријаве или региструју код државних органа. У складу са међународним стандардима заштите људских права регистрација, као и свака друга процедура признавања правног субјективитета верских организација, не сме бити обавезна.⁸

Факултативну регистрацију и слободу верских организација да се не региструју (*freedom not to register*) Европски суд за људска права доводи у везу са плурализмом,⁹ који је иманентан демократском друштву.¹⁰ Експлицитна забрана санкционисања упражњавања верске слободе верских организација које нису регистроване Европски суд изрекао је у пресуди Масаев против Молдавије. Подносилац представке је заједно са групом муслимана организовао молитву у кући коју је закупила невладина организација на чијем се челу он налазио. Током молитве он је заједно са осталим присутним муслиманима ухапшен и кажњен новчаном казном због упражњавања религије која није регистрована. Постојање таквог прекршаја било је предвиђено националним законодавством. Иако Суд признаје држави право да захтева од верских организација да се региструју, тај захтев мора бити у складу са одредбама чл. 9 и 11 Европске конвенције. У овом случају суд је јасно заузео став да није „компатибилно са Конвенцијом санкционисање појединаца чланова нерегистроване верске деноминације због молитве или неке друге манифестације њихових верских уверења“.¹¹ Дакле, међународни инструменти заштите људских права гарантују упражњавање слободе вероисповести свим лицима и заједницама лица чак и када оне нису предузеле никакве законом предвиђене административне процедуре.

У контексту наведеног требало би направити јасну дистинкцију између права одређеног колективитета на остваривање слободе вероисповести и његовог права на стицање статуса правног лица. Другим речима између права на слободу вероисповести које може бити конституисано као колективно или као корпоративно. Корпоративно право тих колектива дефинисано је као „право на статус таквог правног лица које служи вршењу верске слободе“.¹²

⁸ Сличну препоруку садрже и смернице Венецијанске комисије и ОЕБС-а које се односе на правни субјективитет верских заједница, пар. 21: „At the same time, under international human rights law, religious or belief communities should not be obliged to seek legal personality if they do not wish to do so“. Смернице се позивају на извештај специјалног известиоца за слободу вере или уверења бр. А/НRC/19/60: „Respect for freedom of religion or belief as a human right does not depend on administrative registration procedures, as freedom of religion or belief has the status of a human right, prior to and independent from any acts of State approval“.

⁹ *Masaev v. Moldova*, Application no. 6303/05, пар. 24.

¹⁰ *Kokkinakis v. Greece*, Application no. 14307/88, пар. 31.

¹¹ *Masaev v. Moldova*, Application no. 6303/05, пар. 26.

¹² Сима Аврамовић, Душан Ракитић, „Колективна права и верска слобода у Србији (историјскоправно утемељење колективних права традиционалних цркава и верских заједница у Србији)“, *Колективна права и позицијивна дискриминација у уставнојправном систему Републике Србије*, Београд 2009, 97.

Иако постоје државе у којима је систем регистрације веома либералан,¹³ то не значи да се може повући знак једнакости између права и бенефиција које уживају неформално организоване верске организације и права оних верских организација које су стекле статус правног субјекта. Квалитет и обим остваривања права по правилу се разликују у зависности од тога да ли верска организација поседује правни субјективитет.

Неспорно је, дакле, да верске организације могу упражњавати слободу вероисповести без статуса правног лица. Та чињеница, међутим, не може бити оправдање за установљавање несразмерних ограничења и тешко испуњивих услова којим се *de jure* и *de facto* ограничава право верских заједница на стицање правног субјективитета. Уосталом, није непознато да већина њих преферира да им се призна статус правног субјекта. Таква ограничења у супротности су са међународним конвенцијама о заштити људских права и праксом међународних механизма који се баве заштитом и контролом поштовања тих права.

Треба нагласити да важи и обрнуто: не мора свим верским групама, покретима и заједницама бити признат правни субјективитет само на основу чињенице да су они организовани и да остварују верску мисију. Иако је право на слободу вероисповести инхерентно људским бићима и њиховим верским организацијама, то не значи да оне по аутоматизму и без испуњавања одређених услова и процедура морају поседовати правни субјективитет. То је из разлога што поседовање правног субјективитета подразумева постојање елемената и атрибута који чине могућим признавање својства правног лица одређеном ентитету. На пример, није могуће признати правни субјективитет верској организацији која нема назив, седиште, законског заступника (одговорно лице), статут или неки акт којим се регулише њена интерна организација. Дифузне верске организације често не поседују основне атрибуте на основу којих би се могле идентификовати у правном промету. Као што већ наглашено, то не значи да таква верска организација не може да постоји и да ужива слободу вероисповести у складу са међународним стандардима људских права.

Дакле, са једне стране прописивање одређених услова за стицање правног субјективитета је неопходно, док са друге стране њихово постајање (уколико је реч о дискриминаторним условима) може представљати повреду колективног и корпоративног аспекта слободе вероисповести. Колико је изналажење прихватљивих решења деликатан и захтеван процес показује

¹³ Таквих примера има у САД, Италији и неким другим европским државама. Вид. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODHIR), *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)*, 19 и 24.

и чињеница да питање регистрације спада међу најчешће узроке конфликта између верских организација и државе у којој оне егзистирају и делују.¹⁴

3. КАРАКТЕРИСТИКЕ ПОСТУПКА ЗА СТИЦАЊЕ ПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА

У Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода као и у другим међународним инструментима којима се регулише област заштите људских права нису експлицирана начела на којима би требало да се заснива поступак стицања правног субјективитета који се примењује на верске организације. Из тог разлога велику вредност имају заједничке смернице ОЕБС-а и Венецијанске комисије из 2014. године и пракса Европског суда за људска права.

Заједничке смернице из 2014. године прописују да државе морају обезбедити да признавање правног субјективитета верским организацијама не буде компликованије у односу на друге врсте удружења.¹⁵ Чињеница је да већина држава ипак прописује строже услове за регистрацију верских организација у односу на удружења грађана.¹⁶ Изузетак могу бити неке варијације *multi-tier* система у којима постоји вишестепени поступак регистрације.¹⁷ У тим системима је предвиђено постојање верских удружења која су пандан удружењима грађана. Услови за њихову регистрацију у неким државама се не разликују од услова за регистрацију удружења грађана. Верске организације које се налазе у том статусу поседују правни субјективитет, али не могу остварити сва права и привилегије које су резервисане за вишу категорију цркава и верских заједница.¹⁸ У сваком случају, држава има међународно-

¹⁴ С. Аврамовић, Д. Ракитић, 97.

¹⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODHIR), *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)*, пар. 17.

¹⁶ То важи и за све државе бивше Југославије.

¹⁷ У таквим системима по правилу постоје најмање две категорије верских ентитета: у прву категорију спадају оне верске организације којима је признат правни субјективитет али немају приступ државним бенефицијама и привилегијама. У другу-вишу категорију спадају верске организације којима правни поредак гарантује бројне бенефиције али су услови за признавање таквог статуса веома строги. Могуће је и постојање различитих међу-категирија. Далибор Ђукић, „Регистрација верских организација-нове тенденције у региону“, *Harmonius-Journal of Legal and Social Studies in South East Europe* 1/2016, 95.

¹⁸ Пример изузетка од овог правила је Румунија, где је у складу са Законом бр. 489/2006 о верској слободи и општем положају вероисповести за регистрацију верског удружења (*asociațiile religioase*) неопходно да верска организација има најмање 300 чланова, док је за регистрацију удружења грађана довољно прибавити три потписа. *Legea nr. 489 din 28*

правну обавезу да верским организацијама обезбеди могућност стицања правног субјективитета под условима и у процедури који не би требало да се у већој мери разликују од услова и процедура који се примењују на друге врсте заједница узимајући у обзир све особености верских колективитета. Из наведеног се може закључити да регулисање услова за стицање правног субјективитета спада у поље слободне процене државе уз обавезу поштовања оквира утврђених релевантним међународним уговорима и стандардима.¹⁹

У складу са међународним правом људских права административни поступци не смеју бити такви да сами по себи представљају препреку признавању правног субјективитета верских организација. Извештаји специјалних известиоца о слободи вероисповести или уверења из 2005. и 2011. године и Заједничке смернице из 2014. године садрже препоруке у складу са којима би поступак регистрације требало да буде: брз, транспарентан, правичан, инклузиван и недискриминаторан.²⁰ У раду ће фокус бити на временским роковима које су надлежне власти у обавези да поштују приликом одлучивања о регистрацији верских организација и на њиховој обавези да верским ентитетима пруже јасна упутства и помоћ приликом подношења захтева.

4. РОКОВИ У ПОСТУПКУ РЕГИСТРАЦИЈЕ ВЕРСКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

У доступним анализама спомиње се да је пожељно да надлежни орган одговори на поднет захтев најдаље у року од два месеца.²¹ Европски суд даје нешто детаљнија и флексибилнија решења. У пракси овог Суда познати су случајеви да надлежни органи нису у разумном року одговарали на захтеве верских организација. Једна од заједница Јеховиних сведока из Аустрије чекала је 20 година на признавање статуса правног субјекта. Аустријска влада изнела је два аргумента: да за то време нису била ограничена индивидуална

decembrie 2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor cu modificările ulterioare (OUG nr. 44/2012), *Monitorul Oficial*, Partea I, nr.11/2007. Setting up an NGO in Romania, <https://brcconline.eu/new/setting-up-an-ngo-in-romania>, 26. март 2020. године.

¹⁹ Василије Марковић, „Доктрина поља слободне процене и њена примена у вези са чланом 9 Европске конвенције“, *Државно црквено право кроз векове* (ур. Владимир Чоловић, Велибор Џомић, Владимир Ђурић, Милош Станић), Београд-Будва 2019, 317-322.

²⁰ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODHIR), *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)*, пар. 24; Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief to the Human Rights Council (A/HRC/19/60), пар. 54; Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief to the Human Rights Council (E/CN.4/2005/61), пар. 58.

²¹ Cole Durham, *Freedom of Religion or Belief: Laws Affecting the Structuring of Religious Communities*, 36.

верска права припадника те заједнице и да су њени чланови могли да оснују удружења којима је признат правни субјективитет. Европски суд није био уверен у исправност ових аргумената. Суд је заузео став да је период који је протекао од подношења захтева до признавања правног субјективитета супстанцијалан и упитно је да ли би се могао третирати као период чекања на обраду захтева. Такође, Суд сматра да „чињеница да у том периоду нису пријављени случајеви непосредног мешања у живот заједнице Јеховиних сведока и да недостатак статуса правног лица првог подносиоца представке може делимично бити надокнађен вођењем помоћних удружења, као што су указали сами подносиоци представке, нема одлучујући значај“.²²

Суд је у поменутом случају разматрао и повреду права гарантованих чл. 6, ст. 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Суд је на основу раније праксе установио критеријуме за оцену дужине трајања поступка и то су: посебне околности сваког случаја, сложеност случаја, понашање подносиоца захтева и надлежних власти и важност, тј. значај случаја за подносиоца представке.²³ Тако је Суд утврдио да поводом поступка за признавање статуса верске заједнице који је започет подношењем захтева 1978. године, а окончан је одлуком савезног министра 1998. године, није дошло до повреде права из чл. 6, ст. 1 Европске конвенције. Разлози су комплексност поступка, промене у судској пракси Уставног суда, увођење новог законодавства и чињеница да је захтев два пута разматрао надлежни министар, као и управни и Уставни суд.²⁴ Са друге стране у случају поступка за признавање статуса верске заједнице који је започет захтевом поднетим 1998. године, а окончан је одлуком управног суда 2004. године Суд је заузео став да је дошло до повреде стандарда о благовременој расправи о грађанском праву из чл. 6 Европске конвенције. Разлог су два дуга периода мировања: преко две године случај је чекао пред Уставним судом и три и по године пред управним судом, при чему је Суд показао разумевање за понашање Уставног али не и управног суда.²⁵ Из наведеног се види да није једини битан критеријум време које је протекло од момента подношења захтева за признавање правног субјективитета до доношења одлуке, већ посебну тежину има активност,

²² Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and others v. Austria, Application no. 40825/98, пар. 77.

²³ Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and others v. Austria, Application no. 40825/98, пар. 111.

²⁴ Више о аустријском законодавству о регистрацији цркава и верских заједница: 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, 276-278.

²⁵ Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and others v. Austria, Application no. 40825/98, пар. 110-117. Вид. и Сима Аврамовић, „Поимање секуларности у Србији – рефлексije са јавне расправе у Уставном суду“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2011, 287, фн. 14.

односно пасивност надлежних државних органа. Када је реч о регистрацији нових верских покрета, група и организација временски период потребан за разматрање њиховог захтева за признање правног субјективитета може бити дугачак под условом да не постоје неоправдани дужи периоди неактивности надлежних органа и судова у смислу одсуства било какве процесне радње.

У Грчкој је надлежни министар разматрао захтев за давање сагласности за коришћење одређеног објекта као богослужбеног места од 1983. године до 1994. године, при чему ни 1996. године, у време доношења пресуде, та одлука није била донета. Грчка влада је окарактерисала понашање министра као неправедно и такво поступање правдала немогућношћу министра да пронађе правно ваљане разлоге за недавање сагласности или страхом да би доношењем одлуке дао основ за подношење жалбе Врховном управном суду.²⁶

Из праксе Европског суда се види да је тзв. ћутање управе коришћено као механизам за одбијање, тј. ускраћивање неких права одређеним верским организацијама. Неупитно је да оне могу искористити постојање управне или судске заштите за случајеве када надлежни орган не донесе одлуку благовремено под условом да је процесноправним прописима предвиђено постојање такве заштите (нпр. жалба или тужба због ћутања управе). У сваком случају, постоји међународна обавеза државних органа да у разумно кратком року одговоре на захтев верских организација за признавање статуса правног субјекта.²⁷ Пошто је реч о суштински важном питању за остваривање права на слободу вероисповести оправдано је очекивати да државни органи благовремено доносе одлуке од којих зависи постојање и деловање верских организација. Са друге стране, регистрацијом се стичу привилегије чији бенефицијари треба да испуњавају одређене критеријуме. Утврђивање тих критеријума може бити захтеван посао који државни административни апарат није увек у могућности да обави у кратким роковима. Не треба заборавити да држава није у обавези да призна сваку верску групу, покрет, организацију или заједницу.²⁸ Европски суд је у више наврата истицао да „државе имају право да провере да ли покрет или удружење, док привидно тежи остварењу верских циљева, спроводи активности које су штетне за становништво или за јавну безбедност“.²⁹ Из тог разлога не би требало надлежне органе обавезивати исувише кратким роковима, али је пожељно да се законом којим

²⁶ Manoussakis and Others v. Greece, Application no. 18748/91, пар. 51;

²⁷ Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and others v. Austria, Application no. 40825/98, пар. 77-79.

²⁸ Jim Murdoch, *Zaštita prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti u okviru Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Priručnici Saveta Evrope za ljudska prava, Savet Evrope, Strazbur 2013, 57.

²⁹ Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova, Application no. 45701/99, пар. 113; Leela Förderkreis E.V. and Others v. Germany, Application no. 58911/00, пар. 93.

се уређује процедура стицања правног субјективитета цркава и верских заједница утврде рокови, независно од општих рокова који важе у управном поступку.

Од наведених правила постоје изузеци. Регулисање односа између државе и цркава и верских заједница спада у поље слободне процене државе. То је један од разлога што у Европи постоји више уставних модела уређивања тих односа.³⁰ Већ је поменуто да у неким државама (ако не и у свим) постоји више категорија верских ентитета (*multi-tier* системи). У таквим системима прихватљиво је да време чекања на признавање повољнијег (вишег) статуса може бити дуже због компликованости процедуре. У неким државама, попут Мађарске, национални парламент на пленарној седници одлучује о признавању највишег и најповољнијег статуса верске организације. Укључивање парламента може додатно успорити процедуру. Овде треба нагласити да се дуже време чекања односи само на стицање привилегованог статуса али не и на признавање правног субјективитета. Верски ентитети који аплицирају за највиши статус по правилу већ поседују правни субјективитет, а виши статус им омогућава остваривање одређених привилегија и бенефиција.³¹ Надлежни органи имају право, али и обавезу да провере да ли одређени верски ентитет испуњава услове за уживање посебног правног статуса и привилегија које гарантује правни поредак.

Европски суд дозвољава још један изузетак. За Суд је прихватљив дужи период чекања у изузетним околностима као што је признавање новооснованих или непознатих верских група.³² Овај став оправдан је јер појава нових и мање познатих верских покрета, група и заједница захтева детаљније провере основа њихових учења и њихових верских пракси. Током тих провера државни органи морају поштовати начела неутралности и непристрасности,³³ правила о забрани провере „леgitимности верских уверења или начина на који се та уверења испољавају“,³⁴ као и обавезу немешања у унутрашња питања верских организација. Ако се већем броју постојећих верских организација признаје правни субјективитет *ex officio* онда могу бити прихватљиви дужи рокови за регистрацију новооснованих верских група и покрета.³⁵ Од

³⁰ *Sindicatul „Păstorul cel bun“ v. Romania*, Application no. 2330/09, 138; Европски суд за људска права, *Водич кроз члан 9. Слобода мишљења, савесћи и вероисповести*, Савет Европе 2015, 38.

³¹ Попут пореских олакшица, државних субвенција и сл.

³² *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and others v. Austria*, Application no. 40825/98, пар. 98.

³³ *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, Application no. 30985/96, пар. 78.

³⁴ *Metropolitan Church of Bessarabia and others v. Moldova*, Application no. 45701/99, пар. 117.

³⁵ Као што је то случај у Србији, где су традиционалне цркве и верске заједнице стекле правни субјективитет *ex officio*, док све остале верске организације морају да се региструју како би стекле статус правног субјекта.

детаљније провере верских учења и пракси нису изузете су само оне верске организације које дуго постоје и делују на територији одређене државе, већ и оне са дугогодишњим међународним постојањем.³⁶ Надлежни органи не могу оправдавати дужи временски период чекања на признавање верског субјективитета верским организацијама које су дуго присутне на међународном нивоу, јер су њихова учења и верска пракса углавном познати и нема потребе за дужим испитивањем и проверавањем. На крају, ипак, треба подвући да приликом регистрације већине верских организација надлежни државни органи имају обавезу да одлуке доносе у разумно кратком року.

5. (НЕ)ИСПУЊЕНОСТ ФОРМАЛНИХ УСЛОВА

Начело транспарентности у међународним документима одређено је као право на приступ службеним документима и посматра се као део слободе информисања грађана.³⁷ У складу са чл. 2 Конвенције Савета Европе о приступу службеним документима све државе чланице Конвенције имају обавезу да свакоме на захтев, без дискриминације по било ком основу, гарантују приступ званичним документима у поседу јавних власти.³⁸ Када је реч о признавању правног субјективитета црквама и верским заједницама постоји обавеза државе да учини јавно доступним информације о условима које верске организације треба да испуне, као и упутства о јасно дефинисаним процедурама које се у том случају примењују. Такође, пожељно је да регистар или нека друга евиденција признатих верских организација буду јавно доступни.

Пракса Европског суда упућује на то да постоји обавеза надлежних државних органа да дају јасна упутства верским групама-подносиоцима захтева за признавање правног субјективитета. Пропуштање испуњавања одређених формалности не сме се користити као основ за ускраћивање правног субјективитета. Надлежни орган требало би да помогне и да упути заинтересовану странку како да испуни формалне захтеве и испоштује прописане процедуре. У случају Московске сајентолошке цркве против Русије Суд је расправљао о аргументу Владе да се подносиоцу представке не може признати статус „жртве“ јер он није „предузео одговарајуће кораке за правилно подношење захтева за ререгистрацију“.³⁹ Наиме, Сајентолошка црква

³⁶ Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and others v. Austria, Application no. 40825/98, пар. 28.

³⁷ Јелена Старчевић, „Начело транспарентности у управном поступку“, *Годишњак Правног факултета* 1/2015, 31.

³⁸ Council of Europe Convention on Access to Official Documents, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084826>, 12. април 2020. године.

³⁹ Church of Scientology Moscow v. Russia, Application no. 18147/02, пар. 79.

у Москви регистрована је 1994. године и био јој је признат правни субјективитет у складу са Законом о слободи вероисповедања из 1990. године.⁴⁰ Након ступања на снагу Закона о слободи савести и верским заједницама из 1997. године ова верска организација поднела је 11 пута захтев за ререгистрацију. Одговарајући на неке од тих захтева надлежни орган је наводио недостатке због којих не може да изврши поновну регистрацију, док је у већини случајева подносилац захтева обавештаван да је захтев непотпун и да надлежни орган није компетентан да укаже које информације недостају и које додатне документе би требало доставити.⁴¹

Разматрајући један од захтева за поновну регистрацију надлежни орган је установио да подносилац представке није пружио информације о основама верских учења и пракси његове религије, не прецизирајући зашто сматра да књига која је приложена уз захтев не садржи те податке. Европски суд је, као и у ранијим случајевима,⁴² изнео став да је задатак надлежних државних органа (судова) да разјасне законске услове и да подносиоцима захтева дају јасна упутства како да припреме неопходну документацију.⁴³ Дакле, чињеница да верски ентитет који тражи признавање статуса правног субјекта није испунио све формалне услове може бити основ за одбацивање његовог захтева само уколико су претходно надлежни органи дали јасна и прецизна упутства како да се ти формални недостаци отклоне.

У случају Православна охридска архиепископија против Републике Македоније Европски суд је разматрао наводне формалне недостатке због којих су надлежни национални органи одбијали да региструју подносиоца представке.⁴⁴ Иако су у питању два различита поступка овде ће бити наведени на једном месту сви формални недостаци на које су се надлежни органи позивали, а који по мишљењу суда нису релевантни и довољни да би мешање у права из чл. 9 Европске конвенције било дозвољено. Надлежни орган је тврдио да је захтев за регистрацију поднет неблаговремено од стране неовлашћеног лица. При том је као дан од којег почиње да тече законски рок

⁴⁰ Закон РСФСР о слободи вероисповедания от 25.10.90 N 267-I. Тај Закон поједини аутори сматрају изузетно либералним: А. А. Радугин, *Введение в религиоведение*, Москва 1996, 284; Милан Вукомановић, *Светло и мноштво: изазови религијског илурализма*, Београд 2001, 85; Мирко Благојевић, *Религија и црква у трансформацијама групива: Социолошко-историјска анализа религијске ситуације у српско-црногорском и руском (јоси)комунистичком групиву*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд 2005, 314.

⁴¹ Church of Scientology Moscow v. Russia, Application no. 18147/02, пар. 11-17.

⁴² Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, Application no. 72881/01, пар. 90; Tso-nev v. Bulgaria, Application no. 45963/99, пар. 55.

⁴³ Church of Scientology Moscow v. Russia, Application no. 18147/02, пар. 93.

⁴⁴ Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek-Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy) v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Application no. 3532/07.

од 30 дана узет датум оснивања Синода Охридске архиепископије, а не датум доношења одлуке о оснивању. Захтев за регистрацију је, у складу са одлуком о оснивању, потписао архиепископ Јован Вранишкоски као овлашћено лице. Међутим, сам захтев је донео и завео у архиви надлежног органа други епископ, што је за надлежни орган било довољно да донесе решење о одбијању. На ове две неправилности надлежни орган је указао у посебном писму упућеном подносиоцу представке којим је тражено од њега да допуни достављену документацију. Приликом другог покушаја регистрације у складу са новим Законом из 2007. године надлежни судски орган је утврдио следеће неправилности: верску организацију је основао Свети синод, а не чланови оснивачке скупштине, Свети синод није прецизирао да ли подноси захтев за регистрацију у форми цркве, верске заједнице или религиозне групе (три форме које предвиђа законодавац), и није дефинисао верску организацију као добровољну заједницу физичких лица, у оснивачкој одлуци наведено је само привремено седиште и епископ који је поднео захтев био је овлашћен да заступа, али не и да представља верску организацију.

Анализирајући поменуте наводе надлежних органа у Северној Македонији Европски суд је правилно резонувао да су национални судови били фокусирани на чисто формалне аспекте, а не на суштину поднетог захтева. Из достављених материјала лако је било утврдити да су се чланови Светог синода (три физичка лица) окупили на оснивачкој скупштини на којој су усвојили одлуку о оснивању у којој је наведено да је њихова организација добровољно удружење хришћана. Суд је констатовао да Законом из 2007. године није забрањено да верске организације имају привремено седиште, да су све три форме верских организација једнаке, те да је подносилац захтева навео да пристаје на било коју од њих, као и да суд надлежан за регистрацију није објаснио зашто непостојање посебне одлуке о лицу овлашћеном да представља верску организацију онемогућава њену регистрацију. На основу наведеног Суд је проценио да разлози наведени у погледу формалних недостатака за регистрацију нису „релевантни и довољни“.⁴⁵ Из наведеног се може закључити да и у ситуацијама када надлежни органи дају упутства верским организацијама како да исправе недостатке у поднетој документацији, они не могу одбијати захтев за признавање статуса правног субјекта само на основу неиспуњености стриктно формалних услова не узимајући у обзир суштину целе процедуре. Приморавање верских организација да докажу оно што је очигледно као и инсистирање на чисто формалним аспектима процедуре представља мешање у њихова права гарантована међународним инструментима о људским правима.

⁴⁵ Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek-Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy) v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Application no. 3532/07, пар. 98-105.

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Поступак признавања правног субјективитета цркава и верских заједница спада у најинтригантнија питања уређивања државно-црквених односа. Разлог је што се на том пољу пресецају интереси постојећих и новооснованих верских организација, државе, невладиног сектора али и друштва у целини. У раду су анализиране три битне карактеристике тог поступка: факултативност, експедитивност и транспарентност.

Увођење обавезне регистрације верских организација ставило би ван закона све оне верске групе и покрете који не испуњавају прописане услове или који не желе да се региструју. Држава има интерес да региструје што већи број верских ентитета јер на тај начин надлежни органи добијају увид у њихов број, основна верска учења и активности које спроводе. Поред тога, у случају злоупотребе верске слободе лакше је пронаћи одговорна лица и заједнице које се баве недозвољеним активностима. Чињеница да нерегистроване верске групе, покрети и заједнице могу несметано остваривати право на слободу вероисповести отвара простор за евентуалне злоупотребе,⁴⁶ посебно када је реч о дифузним верским ентитетима који немају чврсту структуру или хијерархију. У том случају њихово деловање постаје материја којом би требало да се бави кривично право и које би требало да буде санкционисано важећим кривичним прописима.

Поступак признавања правног субјективитета треба да буде брз јер је реч о питању од егзистенцијалног значаја за верске организације. У теорији се предлаже да тај рок буде до два месеца. Изузетак може бити признавање статуса правног субјекта новим или непознатим верским ентитетима, као и признавање вишег статуса у различитим варијацијама *multi tier* система. У том случају државни органи имају право али и обавезу да детаљно провере њихова верска учења и праксу што може изискивати дужи временски период. У већини европских држава законодавство којим се уређује регистрација верских организација не садржи посебне одредбе о роковима које су надлежни органи у обавези да поштују. Ту праксу би требало променити и законима утврдити рокове независно од општих рокова који важе у управном или ванпарничном поступку.

Верски ентитети као и све друге врсте удружења не стичу правни субјективитет по аутоматизму већ по утврђеној процедури и само уколико испуњавају законом прописане услове. Уколико ти формални и суштински услови нису испуњени надлежни орган је у обавези да одбије, односно одбаци захтев за признавање правог субјективитета. Међутим, надлежни органи не

⁴⁶ Сима Аврамовић, *Прилози насљанку државно-црквеног права у Србији*, Београд 2007, 27.

могу ускраћивати правни субјективитет верским организацијама инсистирањем на претераном формализму. Индикативан је пример македонских власти које су одбиле да региструју Охридску архиепископију јер у предатој документацији она није дефинисана као заједница физичких лица иако је било више него очигледно да су тројица потписаних оснивача епископи, тј. физичка лица. Надлежни или судски органи су у обавези да протумаче прописе и да дају јасна упутства верским организацијама како да исправе недостатке у поднетим пријавама. И у том случају они не смеју да инсистирањем и изналагањем формалних недостатака блокирају приступ правном субјективитету одређеним верским групама, покретима или заједницама.

Приликом нормирања услова и поступка регистрације верских организација требало би узети у обзир да су у прошлости државни органи неблаговремено доносили одлуке или одбијали да региструју верске организације из различитих политичких или социјалних разлога.⁴⁷ У тим случајевима су саме процедуре и прекомерни формализам коришћени као механизам за контролу броја признатих верских организација и за ускраћивање статуса правног субјекта одређеним верским групама. Полазећи од таквих пракси поједини аутори изводе закључак да регистрација верских организација представља средство које држава користи како би ограничила или контролисала њихово деловање,⁴⁸ а које је мање упадљиво у односу на експлицитне забране.⁴⁹ Међутим, систем регистрације верских организација има бројне предности и у великој већини случајева услови за регистрацију су једноставни, а процедура се спроводи без непотребног одуговлачења или неког другог вида дискриминаторног поступања. Зато би требало деловати корективно и настојати да се евентуални недостаци регулативе која уређује поступак регистрације отклоне. У том смислу било би пожељно, ако не и неопходно, прецизним законским одредбама заштити надлежне органе од свих оних утицаја који их спречавају да поступају непристрасно и неутрално.⁵⁰

⁴⁷ У православним државама такво поступање надлежних органа често је последица државног патернализма у области слободе вероисповести, Sergej Flere, „Registration of Religious Communities in European Countries“, *Политиколоџија релиџије* 1/2010, 113.

⁴⁸ Anthony Gill, *The political origins of religious liberty*, Cambridge University Press, New York 2008, 13.

⁴⁹ Ani Sarkissian, *The varieties of religious repression: Why governments restrict religion*, Oxford University Press, New York 2015, 34.

⁵⁰ У неким државама (Румунија, Бугарска, Мађарска, Северна Македонија) се регистрацијом верских организација баве судови, што би требало да обезбеди независност у њиховом раду јер су судови независни док су разни други органи управе попут комисија и директората самостални у односу на извршну власт. Да се ни на тај начин не може обезбедити потпуна непристрасност и неутралност показује случај Охридске архиепископије у Северној Македонији. Први захтев за регистрацију поднет је Комисији за односе са верским заједницама и религијском групама, а други надлежном Суду у Скопљу (у складу са новим Законом из 2007. године). У оба случаја резултат је био исти. Позивајући се на строго формалне

Посебно је осетљива ситуација када до дискриминаторног поступања државних органа долази након подела унутар већ постојећих цркава и верских заједница. Тада држава преузима на себе да заштити јединство и положај једне верске организације и крши права оних верских ентитета и који су се од ње одвојили. Такав је случај у Северној Македонији где државни органи и даље одбијају да региструју Охридску архиепископију СПЦ.⁵¹ Чињеница да и након пресуде Европског суда власти Северне Македоније нису испуниле своје међународне и уставне обавезе показује колико су моћни политички утицаји у области заштите слободе вероисповести. Изналажење законских решења којима би се такви утицаји неутралисали у домену регистрације верских организација постаје нужност да би се заштитио верски плурализам и право на слободу вероисповести у савременим демократским друштвима.

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

- Durham C, "Facilitating Freedom of Religion or Belief through Religious Association Laws", *Facilitating Freedom of Religion or Belief: a Deskbook*, Leiden 2004.
- Durham C, "Legal Status of Religious Organizations: A Comparative Overview", *The Review of Faith & International Affairs* 3-14/2010.
- Durham C, *Freedom of Religion or Belief: Laws Affecting the Structuring of Religious Communities*, Vienna 1999.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODHIR), *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)*.
- Flere S, „Registration of Religious Communities in European Countries”, *Политико-колоџија пелиџе* 1/2010.
- Gill A, *The political origins of religious liberty*, Cambridge University Press, New York 2008.
- Jim Murdoch, *Zaštita prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti u okviru Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Priručnici Saveta Evrope za ljudska prava, Savet Evrope, Strazbur 2013
- Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief to the Human Rights Council (A/HRC/19/60).
- Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief to the Human Rights Council (E/CN.4/2005/61).

недостатке поднетог захтева оба органа су одбила да региструју Охридску архиепископију СПЦ.

⁵¹ Иако је степен поштовања пресуда Европског суда веома висок за разлику од одлука других регионалних и универзалних механизма заштите људских права. Бојан Тубић, „Поступци пред појединим универзалним телима УН за заштиту људских права – актуелна питања и перспективе“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Сагу* 4/2019, 1203.

- 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.
- Sarkissian A, *The varieties of religious repression: Why governments restrict religion*, Oxford University Press, New York 2015.
- Аврамовић С, „Поимање секуларности у Србији – рефлексije са јавне расправе у Уставном суду“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2011.
- Аврамовић С, *Прилози наситанку државно-црквеног права у Србији*, Београд 2007.
- Аврамовић С, Ракитић Д, „Колективна права и верска слобода у Србији (историјскоправно утемељење колективних права традиционалних цркава и верских заједница у Србији)“, *Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Републике Србије*, Београд 2009.
- Благојевић М, *Религија и црква у трансформацијама друштва: Социолошко-историјска анализа религијске ситуације у српско-црногорском и руском (јоси)комунистичком друштву*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд 2005.
- Вукомановић М, *Светло и мноштво: изазови религијског плурализма*, Београд 2001.
- Ђајић С, „Механизми дефрагментације међународног права: системско тумачење, еволутивно тумачење и судски активизам Европског суда за људска права“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2019.
- Ђукић Д, „Регистрација верских организација-нове тенденције у региону“, *Harmonius-Journal of Legal and Social Studies in South East Europe* 1/2016.
- Европски суд за људска права, *Водич кроз члан 9, Слобода мишљења, савести и вероисповести*, Савет Европе 2015.
- Елијаде М, *Историја веровања и религијских идеја*, Просвета, Београд 1991.
- Марковић В, „Доктрина поља слободне процене и њена примена у вези са чланом 9 Европске конвенције“, *Државно црквено право кроз векове* (ур. Владимир Чоловић, Велибор Џомић, Владимир Ђурић, Милош Станић), Београд-Будва 2019.
- Радугин А. А, *Введение в религиоведение*, Москва 1996.
- Старчевић Ј, „Начело транспарентности у управном поступку“, *Годишњак Правног факултета* 1/2015.
- Тубић Б, „Поступци пред појединим универзалним телима УН за заштиту људских права – актуелна питања и перспективе“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2019.

Судска пракса

- Church of Scientology Moscow v. Russia, Application no. 18147/02.
- Church of Scientology Moscow v. Russia, Application no. 18147/02.
- Hasan and Chaush v. Bulgaria, Application no. 30985/96.
- Kokkinakis v. Greece, Application no. 14307/88.
- Leela Förderkreis E.V. and Others v. Germany, Application no. 58911/00.
- Manoussakis and Others v. Greece, Application no. 18748/91,
- Masaev v. Moldova, Application no. 6303/05.
- Masaev v. Moldova, Application no. 6303/05.

Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova, Application no. 45701/99.
Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, Application no. 72881/01.
Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek-Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy) v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Application no. 3532/07.
Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and others v. Austria, Application no. 40825/98.
Sindicatul „Păstorul cel bun“ v. Romania, Application no. 2330/09.
Tsonev v. Bulgaria, Application no. 45963/99.

Прописи

Legea nr. 489 din 28 decembrie 2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor cu modificările ulterioare (OUG nr. 44/2012), Monitorul Oficial, Partea I, nr.11/2007.
Закон РСФСР о свободе вероисповедания от 25.10.90 N 267-I.

Интернет извори:

Council of Europe Convention on Access to Official Documents, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084826>, 12. април 2020. године.
Setting up an NGO in Romania, <https://brconline.eu/new/setting-up-an-ngo-in-romania>, 26. март 2020. године.

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

Registration of Religious Organizations – Between Collective and Corporate Right to Religious Freedom

Abstract: *The primary focus of the paper is on the right of religious communities to acquire legal personality. For religious communities this issue has existential importance. Denying access to such status imposes impermissible limitations on freedom of religion or belief. The majority of religious communities seek legal entity status, because it is necessary if they want to acquire property, hire personal, apply for governmental permits etc. The right to acquire legal entity status is one of the most critical arrangements needed for religious liberty in contemporary societies. The paper includes analysis of three important characteristics of this procedure. Access to legal personality for religious or belief communities should be non-mandatory, quick and transparent. It should be taken into account that competent authorities for various political or social reasons, made untimely decisions or refused to register religious organizations due to alleged formal deficiencies. In these cases, the procedures themselves and excessive formalism were used as a mechanism to control the number of recognized religious organizations and to deny the status of a legal entity to certain religious groups. In order to prevent such occurrences, it is necessary to protect the competent authorities from all those influences that prevent them from acting impartially and neutrally. There is a variety of ways that the right to legal personality can be provided for religious communities. Registration system should be compliant with international human rights norms and it is important to recognize that registration is not a primary mechanism for exercising social control of religion.*

Keywords: *religious organizations, legal personality, freedom of assembly and association, religious freedom.*

Датум пријема рада: 13.05.2012.