

Република Србија

УСТАВНИ СУД

Број: IУз- 455/2011

\_\_\_\_\_\_\_ 2013. године

Б е о г р а д

Уставни суд у саставу: председник др Драгиша Б. Слијепчевић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 16. јануара 2013. године, донео је

О Д Л У К У

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

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

3. Одбацује се предлог за утврђивање неуставности Закона из тачке 1. у целини.

О б р а з л о ж е њ е

I

Уставном суду поднета су четири предлога за утврђивање неуставности и две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности више одредаба Закона о црквама и верским заједницама (у даљем тексту: Закон). Закон је оспорен у целини, а оспорене су и бројне посебне одредбе.

Предлозима су оспорене одредбе члана 4, чл. 9. до 16, чл. 18. и 27, члана 32. ст. 3. до 5. и члана 43. Закона, док је једном иницијативом оспорена уставност одредаба члана 7. став 2, члана 8. ст. 3. до 5. и става 9, чл. 10. до 16, члана 26. став 2, члана 29. став 2, члана 31. ст. 2. до 4. и члана 40. Закона, а другом иницијативом одредба члана 4. Закона у односу на члан 44. Устава. Иако је у једном предлогу формално истакнута неуставност одредаба чл. 17. до 25. Закона, Уставни суд је, полазећи од разлога изнетих у предлогу, оценио да предлагач, у суштини, износи аргументе за оцену уставности само у односу на одредбе чл. 18. и 24. Закона. Предлозима који су поднети у време важења Устава Републике Србије од 1990. године оцена наведених одредаба Закона тражена је у односу на чл. 11, 13. и 41. тог устава, као и у односу на Уставну повељу државне заједнице Србија и Црна Гора, те члан 27. Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама, које су важиле у време усвајања оспореног Закона. Оцена уставности је тражена и у односу на члан 18. ст. 2. и 3, чл. 20, 21, 43, 44. и 194. Устава Рдепублике Србије од 2006. године, као и у односу на чл. 9. и 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, те члан 1. Протокола број 12 уз Европску конвенцију.

Сагласно члану 33. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС", бр. 109/07 и 99/11), предлози и иницијативе су достављени Народној скупштини на одговор односно мишљење.

Народна скупштина је доставила тражени одговор.

Јавна расправа, с обзиром на то да је оцењено да су уставноправна питања која су се поставила поводом оцене уставности оспорених одредаба Закона од ширег уставноправног значаја, одржана је 5. октобра 2010. године, сагласно одредби члана 37. став 1. Закона о Уставном суду, уз учешће представника Народне скупштине, подносилаца предлога и иницијативе, представника надлежних републичких органа, једног броја научних радника и представника традиционалних цркава и верских заједница.

II

Оспорени Закон донет је на основу Устава Републике Србије од 1990. године и након доношења Устава Републике Србије од 2006. године Закон није мењан и допуњаван.

Оспорене одредбе члана 4, члана 7. став 2, члана 8. ст. 3. до 5. и став 9, чл. 9. до 16, чл. 18. и 24, члана 26. став 2, члана 27. и члана 29. став 2. Закона систематизоване су у глави II. ''Правни положај цркава и верских заједница, у одељку 1. ''Аутономија" (чл. 4. до 17.), 2. ''Регистрација" (чл. 17. до 25.) и 3. ''Имовина и финансирање" (чл. 26. до 30.), тако што је прописано:

- да су субјекти верске слободе у смислу овог закона традиционалне цркве и верске заједнице, конфесионалне заједнице и друге верске организације (у даљем тексту: цркве и верске заједнице) (члан 4.);

- да за извршење правоснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи цркава и верских заједница држава пружа одговарајућу помоћ, на њихов захтев, у складу са законом (члан 7. став 2.);

- да су свештеници, односно верски службеници слободни и независни у обављању богослужбене делатности која се врши у складу са законом и аутономним правом цркве или верске заједнице (члан 8. став 3.), да свештеници, односно верски службеници не могу бити позвани на одговорност пред државним органима за своје поступање при обављању богослужбене делатности која се врши у складу са ставом 3. овог члана (члан 8. став 4.), да свештеник, односно верски службеник има право да учествује у свим видовима јавног живота, осим ако је то забрањено унутрашњим правилима или појединачном одлуком цркве и верске заједнице која га поставља (члан 8. став 5), да држава штити службену униформу и њене делове, као и обележја чина и достојанства свештених лица, односно верских службеника, у складу са законом и аутономним правом цркве или верске заједнице (члан 8. став 9.);

- да цркве и верске заједнице које су регистроване у складу са овим законом имају својство правног лица, да организационе јединице и установе цркава и верских заједница могу стећи својство правног лица у складу са аутономним прописима цркве, односно верске заједнице, а на основу одлуке надлежног органа цркве и верске заједнице, да цркве и верске заједнице могу својим актима мењати и укидати своје организационе јединице, органе и установе које имају својство правног лица и захтевати њихово брисање из Регистра, те да цркве и верске заједнице, као и њихове организационе јединице и установе са својством правног лица, у јавној употреби користе искључиво службени назив под којим су регистроване (члан 9.);

- да су традиционалне цркве оне које у Србији имају вишевековни историјски континуитет и чији је правни субјективитет стечен на основу посебних закона, и то су - Српска Православна Црква, Римокатоличка Црква, Словачка Евангеличка Црква а.в, Реформатска Хришћанска Црква и Евангеличка Хришћанска Црква а.в, а традиционалне верске заједнице су оне које у Србији имају вишевековни историјски континуитет и чији је правни субјективитет стечен на основу посебних закона, и то су Исламска заједница и Јеврејска заједница (чл. 10. до 15.);

- да су конфесионалне заједнице све оне цркве и верске организације чији је правни статус био регулисан пријавом у складу са раније важећим посебним законима (члан 16.);

- да пријава за упис у Регистар садржи - назив цркве или верске заједнице; адресу седишта цркве или верске заједнице, име, презиме и својство лица овлашћеног да представља и заступа цркву или верску заједницу, а да верске организације, осим оних из члана 10. овог закона, за упис у Регистар подносе Министарству захтев који садржи - одлуку о оснивању верске организације са именима, презименима, бројевима идентификационих докумената и потписима оснивача од најмање 0,001% пунолетних држављана Републике Србије који имају пребивалиште у Републици Србији према последњем званичном попису становништва или страних држављана са сталним боравком на територији Републике Србије, статут или други документ верске организације који садржи опис организационе структуре, начин управљања, права и обавезе чланова, начин оснивања и гашења организационе јединице, списак организационих јединица са својством правног лица и друге податке од значаја за верску организацију, приказ основа верског учења, верских обреда, верских циљева и основних активности верске организације, податке о сталним изворима прихода верске организације (члан 18.);

- да се на имовину цркве, верске заједнице или верске организације која је брисана из Регистра сходно примењују прописи о удружењима (члан 24.);

- да цркве и верске заједнице самостално управљају својом имовином и новчаним средствима, у складу са сопственим аутономним прописима (члан 26. став 2.);

- да сакрална и културна баштина цркава и верских заједница, укључујући и непокретна културна добра, не може бити предмет принудног извршења или отуђења у поступку стечаја или принудног поравнања, а да до доношења прописа о враћању имовине цркава и верских заједница надлежни државни орган или орган локалне самоуправе може им на њихов захтев, у складу са законом, уступити на коришћење одузету имовину или њене делове (члан 27.);

- да се ради унапређивања верске слободе, у сагласности са црквама и верским заједницама, средства за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање свештеника, односно верских службеника могу обезбедити у буџету Републике Србије, у складу са законом (члан 29. став 2.).

Оспорене одредбе члана 31. ст. 2. до 4, члана 32. ст. 3. до 5, чл. 40. и 43. Закона систематизоване су у глави III. ''Делатност цркава и верских заједница", у одељку: 1. ''Богослужбена делатност" (чл. 31. до 33.), 2. ''Образовна делатност" (чл. 34. до 40.) и 3. ''Културна делатност" (чл. 41. до 44.), тако што је прописано:

- да се богослужење, верски обреди и остале верске делатности могу обављати и на јавним местима, односно отвореним просторима, као и на местима везаним за значајне историјске догађаје или личности, у складу са законом, да су богослужбени простор и време заштићени и неповредиви, у складу са Уставом и законом и аутономним правом цркава и верских заједница, да се богослужење и верски обреди могу обављати на захтев надлежног органа и у болницама, војним и полицијским објектима, заводима за извршење кривичних санкција и другим институцијама и објектима, а у школама, установама социјалне и дечје заштите само у пригодним приликама (члан 31. ст. 2. до 4.);

- да је надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан да приликом израде урбанистичких планова размотри исказане потребе цркава и верских заједница за изградњу верских објеката, да се изградња, адаптација и реконструкција верских објеката може изводити по доношењу одлуке цркве или верске заједнице, добијању потребних дозвола предвиђених законом и прописима који регулишу ову област, као и сагласности надлежног министарства и уз стручни надзор надлежног државног органа, да је надлежни државни орган дужан да поштује право цркве и верске заједнице да самостално организује и води радове и да утврђује намену, стил и опремање објекта, у складу са законом и аутономним прописима цркава и верских заједница (члан 32. ст. 3. до 5.);

- да се јемчи право на верску наставу у државним и приватним основним и средњим школама, у складу са законом (члан 40.);

- да ради унапређивања верске слободе и слободе информисања цркве и верске заједнице имају право да у складу са Уставом и законом користе јавни радиодифузни сервис, као и да самостално остварују сопствену информативну и издавачку делатност, да су цркве и верске заједнице дужне да у својој информативној и издавачкој делатности видно наведу свој пуни назив, да су у обавештавању јавности о својим активностима цркве и верске заједнице дужне да јасно наведу природу и садржај одређене активности (члан 43.).

III

Према члану 112. Закона о Уставном суду, поступци пред Уставним судом започети пре ступања на снагу овог закона окончаће се по одредбама овог закона.

У поступку оцене уставности оспорених одредаба Закона, Уставни суд је пошао од следећих одредаба Устава од 2006. године, с обзиром на то да је Устав од 1990. године престао да важи ступањем на снагу овог устава:

- да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (члан 1.).

- да је Република Србија световна држава, да су цркве и верске заједнице одвојене од државе, да се ниједна религија не може успоставити као државна или обавезна (члан 11.);

- да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18.);

- да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20.);

- да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета, да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21.);

- да се јемчи слобода мисли, савести, уверења и вероисповести, право да се остане при свом уверењу или вероисповести или да се они промене према сопственом избору, да нико није дужан да се изјашњава о својим верским и другим уверењима, да је свако слободан да испољава своју веру или убеђење вероисповедања, обављањем верских обреда, похађањем верске службе или наставе, појединачно или у заједници с другима, као и да приватно или јавно изнесе своја верска уверења, да се слобода испољавања вере или уверења може ограничити законом, само ако је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права грађана зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње, да родитељи и законски стараоци имају право да својој деци обезбеде верско и морално образовање у складу са својим уверењима (члан 43.);

- да су цркве и верске заједнице равноправне и одвојене од државе, да су цркве и верске заједнице равноправне и слободне да самостално утврђују своју унутрашњу организацију, верске послове, да јавно врше верске обреде, да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају, у складу са законом, да Уставни суд може забранити верску заједницу само ако њено деловање угрожава право на живот, право на психичко и физичко здравље, права деце, право на лични и породични интегритет, право на имовину, јавну безбедност и јавни ред или ако изазива и подстиче верску, националну или расну нетрпељивост (члан 44.);

- да мерама у образовању, култури и јавном обавештавању Република Србија подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана (члан 48.);

- да грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције (члан 53.);

- да се јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења, да се удружења оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом, да Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (члан 55. ст. 1. и 2.);

- да се пензијско осигурање уређује законом, а да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера (члан 70.);

- да Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности (члан 92. став 1.);

- да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, систем обављања појединих привредних и других делатности, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, друге економске и социјалне односе од општег интереса, систем у областима здравства, социјалне заштите, образовања, културе, систем јавних служби, као и друге односе од интереса за Републику Србију у складу с Уставом (члан 97. тач. 2, 6, 7, 8, 9, 10. и 17.);

- да су судови самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора (члан 142. став 2.);

- да Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана (члан 167. став 3.);

- да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. став 5.).

IV

У решавању овог уставног спора, Уставни суд је имао у виду и одговарајуће потврђене међународне уговоре, који су сагласно одредби члана 16. став 2. Устава саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују.

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ - Међународни уговори", број 9/03) (у даљем тексту: Европска конвенција) прописује у члану 9. да свако има право на слободу мисли, савести и вероисповести, да ово право укључује слободу промене вере или уверења и слободу човека да, било сам или заједно с другима, јавно или приватно испољава веру или уверење молитвом, проповеди, обичајима и обредом; да слобода исповедања вере или убеђења може бити подвргнута само оним ограничењима која су прописана законом и неопходна у демократском друштву у интересу јавне безбедности, ради заштите јавног реда, здравља или морала, или ради заштите права и слобода других, а у члану 14. да се уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус.

Одредбом члана 2. Протокола 1 Европске конвенције предвиђено је да нико не може бити лишен права на образовање, те да у вршењу свих својих функција у области образовања и наставе држава поштује право родитеља да обезбеде образовање и наставу који су у складу с њиховим верским и филозофским уверењима.

Одредбом члана 1. Протокола број 12 уз Европску конвенцију утврђено је да ће се свако право које закон предвиђа остваривати без дискриминације по било ком основу, као на пример, по полу, раси, боји коже, језику, вероисповести, политичком и другом уверењу, националном или друштвеном пореклу, повезаности с националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу, те да јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по основима као што су они поменути у ставу 1.

Међународни пакт о грађанским и политичким правима ("Службени лист СФРЈ", број 7/71) прописује: да свако лице има право на слободу мисли, савести и вероисповести, да ово право подразумева слободу исповедања и примања вере или убеђења по свом нахођењу, као и слободу да ту веру или убеђење испољава појединачно или заједно са другима, како јавно тако и приватно, кроз култ, вршења верских и ритуалних обреда и веронауку, да се државе чланице овог пакта обавезују да поштују слободу родитеља, а у датом случају законитих старатеља, да обезбеде својој деци оно верско и морално образовање које је у складу са њиховим сопственим убеђењима (члан 18. тач. 1. и 4.); да су сва лица једнака пред законом и имају право без икакве дискриминације на подједнаку заштиту закона те да, у том смислу, закон мора да забрањује сваку дискриминацију и да обезбеди свим лицима подједнаку и успешну заштиту против сваке дискриминације, нарочито у погледу расе, боје, пола, језика, вере, политичког или другог убеђења, националног или социјалног порекла, имовног стања, рођења или сваког другог стања (члан 26.).

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима ("Службени лист СФРЈ", број 7/71) прописује да се државе чланице овог пакта обавезују да поштују слободу родитеља и, у датом случају, законских старатеља, да изаберу за своју децу и друге установе које могу да се пропишу или да се усвоје од стране државе по питању школовања и да обезбеде верско и морално васпитање своје деце према својим сопственим убеђењима (члан 13. став 3.).

V

Уставни суд је такође констатовао да је у току поступка пред Уставним судом, даном ступања на снагу Закона о министарствима ("Службени гласник РС", број 72/12), односно 27. јула 2012. године, престало да ради Министарство вера и дијаспоре, на основу члана 35. овог закона. Према члану 10. став 3. овог закона, Министарство правде и државне управе обавља послове државне управе који се односе, поред осталог, на вођење регистра цркава и верских заједница.

VI

У погледу оцене уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима оспорених одредаба Закона, Уставни суд је констатовао да је Закон, у једном предлогу, оспорен у целини, наводом да је писан као декларативни акт и да не садржи преамбулу, чиме је избегнуто да се наведу темељна начела којима се законодавац руководио, као и да се обезбеди правни континуитет са уставним решењима те назначи на коју територију се Закон доноси. У истом предлогу се указује на "терминолошку збрку", будући да у уводном делу не постоји члан у коме су дефинисани појмови садржани у законском тексту.

Уставни суд је, оцењујући овакве разлоге оспоравања уставности Закона, констатовао да они не могу представљати уставноправне разлоге који доводе у питање уставност Закона у целини, већ да представљају предлог и мишљење предлагача о томе да би Закон требало да садржи преамбулу, као и посебну одредбу у којој би били дефинисани појмови садржани у законском тексту. Иако, по правилу, преамбула представља део само најважнијих правних аката (устава и неких закона), у којој се износе циљеви акта и његова основна начела, а који претходи конкретним одредбама које тај акт садржи, по оцени Уставног суда, изостанак преамбуле закона нема никакво посебно уставноправно значење и не може се довести у везу са неком конкретном одредбом Устава. Такође Уставни суд је оценио да ни изостанак дефинисања основних појмова који ће се користити у тексту закона не представља повреду било које одредбе Устава, иако је са становишта добре законодавне технике корисно да закони у посебној, уводној одредби дефинишу основне појмове који ће се користити у тексту закона. Стога је Суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио пределог у овом делу, решавајући као у тачки 3. изреке.

1. Члан 4. и с њим повезане одредбе чл. 9. до 16. Закона

Као разлог оспоравања одредбе члана 4. Закона у једном предлогу наводи се да се том одредбом уводе нови термини за верске заједнице поделом на традиционалне цркве и верске заједнице, којима се потврђују сва ранија права и дају нова права, и на конфесионалне верске заједнице, којима се укидају права и статус који су до тада имале и ускраћују нова права дата традиционалним верским заједницама.

Други предлагач указује и на терминолошку неуједначеност у члану 4. Закона, у коме су субјекти верске слободе најпре подељени у три категорије - традиционалне цркве и верске заједнице, конфесионалне заједнице и друге верске организације, али све њих заједно у даљем тексту законодавац назива цркве и верске заједнице, не правећи уопште разлику између конфесионалних заједница и верских организација.

Такође, и одредбе члана 9. до 16. Закона оспорене су наводом да се тим одредбама даје историјска правна основа за разврставање постојећих равноправних верских заједница на традиционалне и конфесионалне верске заједнице које нису равноправне, те да се традиционалним верским заједницама признаје континуитет правног субјективитета, док се тај континуитет оспорава конфесионалним заједницама, као да су закони по којима су оне основане слабије правне снаге.

Неуставност појма "традиционалне цркве" у чл. 10. до 16. Закона види и други предлагач, износећи став: да се у правима морају изједначити све цркве и верске организације; да законска подела верских организација на традиционалне цркве, историјске верске заједнице, конфесионалне заједнице и верске групе нема упориште у Уставу нити у упоредном праву; да из текста Закона произлази да ће само традиционалне цркве са Министарством вера бити у уској директној сарадњи. За одредбе чл. 10. до 16. Закона, које се односе на правни континуитет и субјективитет, каже се да су неуставне и историјски неутемељене, а навођење неких датума из новије историје оцењује се као непотребно и нетачно, односно да може проузроковати веома тешке правне последице.

Трећи предлагач, цитирајући исте одредбе Закона, наводи да је овим члановима објашњено ко су субјекти верске слободе у Србији, али истиче да изгледа као да су законодавцу били важнији и јаче правне снаге закони Кнежевине Србије, Краљевине Србије и Краљевине Југославије од прописа у социјалистичкој Југославији, односно да изгледа као да се законодавац ''стиди тог периода и жели да га нема'', па тако конфесионалне заједнице назива потпуно новим именом, избегавајући дотадашњи термин верске заједнице. Стога је, по мишљењу предлагача, Закон овим заједницама укинуо статус и стечена права. Такође, указује се и на дискриминацију и поништавање стечених права многих грађана који су чланови ових цркава и заједница и наводи се да се овим законом поништава део сопственог правног поретка и постојања у периоду после Другог светског рата, који је трајао дуже од 50 година. Предлагач, наиме, наводи да је избегавањем законодавца да поименично наведе конфесионалне заједнице, иако су му оне познате и биле су пријављене по раније важећим прописима, прекинуо њихов правни субјективитет и неуставно им укинуо постојање.

Четврти предлагач истиче да се одредбама чл. 10. до 16. Закона неравноправно третирају постојеће верске заједнице у погледу њиховог правног статуса, потврђујући тиме дискриминаторску функцију коју терминима "традиционално" и "конфесионално" даје Закон. Наиме, док традиционалне цркве и верске заједнице настављају свој правни континуитет, дотле се за конфесионалне верске заједнице само констатује да је њихов правни субјективитет био (некада) регулисан законима о верским заједницама по којима су основане.

Поводом члана 10. Закона, у иницијативи се наводи да је том одредбом повређен члан 44. ст. 1. и 2. Устава, јер се привилегују цркве и верске заједнице набројане у члану 10. Закона, како у погледу регистрације, тако и у погледу њиховог укупног правног положаја, чиме се крши принцип равноправности, а створена је основа за успостављање државне религије или државних религија, што је супротно и члану 11. ст. 1. и 2. Устава. Разликовање традиционалних од осталих цркава, по мишљењу иницијатора, доводи до успостављања привилегованог статуса појединих цркава, што је супротно и члану 21. Устава.

У одговору Народне скупштине поводом оспорене одредбе члана 4. Закона, стоји да одређивање традиционалних цркава није противуставно, односно да нормативно прецизирање уставних појмова "цркве" и "верске заједнице" није само по себи противуставно, нити представља изостављање уставне терминологије у законском регулисању правног положаја цркава и верских заједница и начина остваривања слободе вероисповести. То што се у појединим одредбама Закона истиче да је нека друштвена појава традиционална, или да представља израз традиције, има и своје уставно упориште, будући да Устав, и у преамбули и у нормативном делу, познаје појам традиције као уставну категорију.

У одговору Народне скупштине износи се да члан 10. Закона предвиђа да су традиционалне цркве и верске заједнице оне које у Србији имају вишевековни историјски континуитет и чији је правни субјективитет стечен на основу посебних закона, а у чл. 11. до 16. ближе је одређено о којим црквама и верским заједницама је реч. Закон не предвиђа постојање традиционалне вероисповести, већ само нормативно изражава, тј. декларише неоспорну историјску чињеницу да су постојале цркве и верске заједнице које су имале вернике, биле присутне и признате, као и да имају традицију у односу са државом, односно државама које су постојале на територији данашње Републике Србије, и/или су претходиле данашњој Републици Србији. У одговору се даље наводи да Закон, уважавањем историјских чињеница - у првом случају да српски народ има државотворну традицију, у другом да су, на пример, Српска православна црква, Римокатоличка црква, Јеврејска заједница или Исламска заједница, као и неке друге цркве и верске заједнице биле присутне још у Немањићкој Србији, а свакако да су имале регулисане правне односе са Краљевином Југославијом доношењем посебних закона - не уводи привилегије, нити установљава нека посебна права Српској православној цркви, Римокатоличкој цркви, Јеврејској заједници, Исламској заједници или протестантским заједницама, већ само обелодањује (декларише) постојање њиховог историјског континуитета. У супротном, када би та чињеница била извор неких посебних права, то би било угрожавање начела световности државе и увођење дискриминације, што Устав не дозвољава. Стога, по мишљењу доносиоца Закона, нису тачни ни наводи да је оваквим законским уређењем створена основа за успостављање државне религије, или државних религија, а што је у супротности са чланом 11. Устава.

Оцењујући уставност одредбе члана 4. Закона, која као субјекте верске слободе означава традиционалне цркве и верске заједнице, конфесионалне заједнице и друге верске организације и која упућује на то да ће их у даљем тексту Закон означавати заједничким појмом цркве и верске заједнице, Уставни суд је пошао од одредаба Устава о забрани дискриминације (члан 21.), слободи мисли, савести и вероисповести (члан 43.) и равноправности цркава и верских заједница (члан 44. став 1.). Разматрајући наводе из предлога, Уставни суд је утврдио да оспореном одредбом члана 4. Закона ни на који начин нису повређене гаранције једнакости и равноправости цркава и верских заједница пред Уставом, нити слобода сваког верника да испољава своју веру или убеђење вероисповедања. Означавање да су субјекти верске слободе цркве или верске заједнице које су квалификоване као традиционалне из одређених историјских разлога, односно конфесионалне заједнице и све остале верске организације које се у дикцији Закона не сматрају традиционалним, само по себи, није у супротности са општом забраном дискриминације, односно начелом равноправног третмана свих цркава и верских заједница или слободом вероисповести. Наиме, правни положај ниједне цркве или верске заједнице не сме да зависи од тога да ли је таква црква или верска заједница у закону означена као традиционална или не, већ се забрана дискриминације, односно право на равноправност и на једнаку законску заштиту остварује кроз оне законске одредбе које треба да омогуће да како у погледу статуса, тако и у односу на делатност коју обављају, све цркве и верске заједнице буду доведене у равноправан положај. Стога, равноправност цркава и верских заједница мора бити гарантована у области остваривања њихове аутономије, у поступку регистрације, у правилима о поседовању имовине, у начину финансирања, односно у вршењу богослужбене, образовне или културне делатности. Уставни суд истиче да се чланом 44. Устава јемчи равноправност цркава и верских заједница, а не њихова једнакост. Уставни суд, такође, сматра да слобода вероисповести оних верника који су следбеници нетрадиционалних цркава и верских заједница ни у чему није умањена или ограничена само због чињенице да их законодавац није означио као традиционалне. Ако су сви верници равноправни у испољавању своје вере или убеђења вероисповедања, ако слободно обављају верске обреде, ако им нико не ускраћује право да похађају верску службу или наставу или јавно износе своја верска уверења, онда се не може сматрати да је слобода вероисповести зајемечена Уставом ограничена законом само због тога што се таква слобода остварује у конфесионалној заједници или верској организацији, а не у цркви или верској заједници која је у законској терминологији означена као традиционална. У крајњој линији, то значи да за Уставни суд пуко терминолошко разликовање цркава и верских заједница које трају већ више хиљада година и оних цркава и верских заједница које су знатно млађе, али ни у чему нису дискриминисане, може да буде толерисано и са уставноправног становишта. Приликом заузимања оваквог става, заснованог на принципу "различито, али равноправно", Уставни суд је имао у виду и једну од Смерница за ревизију законодавства која се односи на религију или веровање ОЕБС-а и Венецијанске комисије, која гласи: "Законодавство које признаје историјске разлике у улогама које су различите религије играле у историји одређене државе јесте дозвољено, све док се те разлике не употребљавају као оправдање за дискриминацију" (видети: Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief OSCE & European Commission for Democracy Through Law/Venice Commission), усвојене на 59. седници Венецијанске комисије (Венеција, 18-19. јун 2004, стр. 10, тачка БЗ).

Иако је тачна примедба једног предлагача да законска терминологија није доследна и да законодавац у овој одредби није направио разлику између појмова верске заједнице и верске организације, мада их заједно користи у оспореној одредби члана 4. Закона, Уставни суд оцењује да је то знак рђаве правне технике и пропуст пажљиве завршне правне редакције законског текста, а не разлог неуставности цитиране одредбе.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је сагласно члану 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 4. Закона и одбацио иницијативу из 2011. године као неприхватљиву, којом је истим „терминолошким разлозима“ оспорена одредба члана 4. Закона, јер изнетим разлозима оспоравања није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности, сагласно члану 53. став 2. Закона, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Такође, Уставни суд, оцењујући уставност одредаба члана 9. Закона - које прописују да цркве и верске заједнице које су регистроване у складу са Законом имају својство правног лица, да организационе јединице и установе цркава и верских заједница могу стећи својство правног лица у складу са аутономним прописима цркве, односно верске заједнице, а на основу одлуке надлежног органа цркве и верске заједнице, да цркве и верске заједнице могу своjим актима оснивати, мењати или укидати организационе јединице, органе и установе, те да су цркве и верске заједнице, као и њихове организационе јединице са својством правног лица, дужне да у јавној употреби користе искључиво службени назив под којим су регистроване, констатује да ниједан од предлагача није навео уставноправне разлоге за неуставност ових одредаба, већ су оне оспорене само у склопу аргумената који су изнети за оцену уставности одредаба чл. 10 до 16. Закона. Из тих разлога, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио предлоге за оцену уставности члана 9. Закона (тачка 2. изреке).

Такође, Уставни суд је, оцењујући уставност одредаба чл. 10. до 15. Закона, које означавају које се цркве и верске заједнице сматрају традиционалним, као и на основу којих закона који су некада важили у Кнежевини Србији, Краљевини Србији и Краљевини Југославији је овај закон признао континуитет правног субјективитета наведених цркава и верских заједница, имао у виду одредбе Устава о забрани дискриминације (члан 21.), слободи мисли, савести и вероисповести (члан 43.) и равноправности цркава и верских заједница (члан 44. став 1.), а полазећи пре свега од навода из предлога и иницијативе, Уставни суд је констатовао да оспореним одредбама чл. 10. до 15. Закона ни на који начин нису повређене уставне гаранције једнакости и равноправности цркава и верских заједница, нити слобода сваког верника да испољава своју веру или убеђење вероисповедања. Исти став заузео је Уставни суд и у погледу оцене сагласности члана 16. Закона са Уставом, који као конфесионалне заједнице означава све оне цркве и верске заједнице које нису традиционалне, али је њихов правни статус био признат према законима који су важили у Федеративној Народној Републици Југославији, односно у Социјалистичкој Републици Србији. На основу изложеног, Уставни суд је одбио предлоге за утврђивање неуставности одредаба чл. 10. до 16. Закона, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, а како ни изнетим разлозима у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности истог члана 10. Закона, то је Уставни суд иницијативу за покретање поступка за оцену уставности ових одредаба Закона, одбацио, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду (тачка 1. изреке).

2. Члан 7. став 2. Закона

У иницијативи којом је оспорена одредба члана 7. став 2. Закона и тражена оцена уставности у односу на члан 11. ст. 1. и 2. Устава и члан 142. став 2. Устава, будући да се наведеном одредбом - према којој за извршење правноснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи цркава и верских заједница држава пружа одговарајућу помоћ на њихов захтев, у складу са законом, истиче се: да се овом одредбом Закона, "предвиђа мешање цркве и државе путем асистенције државних органа ради извршења одлука не-државних црквених органа"; да се држави не може законом наложити да извршава одлуке црквених судова и њених других органа, јер се ради о одлукама које не производе дејство у систему државних органа, већ само у систему аутономног црквеног права, те да државно извршење одлука црквених тела доводи до опасности да буду извршене и оне одлуке које су донете у поступцима у којима нису поштована основна процедурална права гарантована чланом 6. Европске конвенције или одлуке које у меритуму нарушавају људска права лица на која се односе.

У одговору Народне скупштине наводи се да би схватање изложено у иницијативи било оправдано да је реч о безусловном и неограниченом прихватању и извршавању свих одлука и пресуда које издају надлежни органи цркава и верских заједница и у свим ситуацијама. Међутим, оспорена одредба Закона не намеће обавезу држави да увек и свуда, безусловно извршава одлуке и пресуде које издају надлежни органи цркава и верских заједница, већ само када је то неопходно, и то увек и само у границама Устава, уставног поретка и позитивног права. При томе, треба имати на уму, наводи се даље у одговору, да једино држава располаже монополом физичке принуде, и да извршавањем аката аутономног - црквеног права омогућава да оно буде делотворно, тј. да очува свој правни карактер. Закон јасно предвиђа да је реч о пружању одговарајуће помоћи у извршењу које се спроводи у складу са законом, и то искључиво на захтев цркава и верских заједница. Таквим деловањем државних органа неће се нарушити уставни принцип одвојености цркве и државе. Уосталом, износи се у одговору, тај принцип не значи апсолутну одвојеност и недодирљивост цркве и државе, већ је реч о односу одвојености, али и кооперације, што води закључку да државна помоћ у извршавању одлука и пресуда црквених органа није начелно неспојива са принципом одвојености цркве и државе докле год се одвија на начин да државни органи, делујући на основу Устава и закона, одређују шта се може сматрати одговарајућом помоћи која не нарушава уставни поредак и права и слободе других.

Као претходно, пред Уставни суд се, поводом одредбе члана 7. став 2. Закона, поставило питање шта значи одвојеност цркве и државе, а зависно од тога да ли држава, односно државни органи, на позив цркве, односно верске заједнице могу да помогну у извршењу "црквених одлука", те каква су тад овлашћења државних органа и која је то врста "помоћи у извршењу", имајући посебно у виду Уставом зајемчену аутономију ових заједница и њиховог унутрашњег живота у најширем смислу.

Тим поводом Уставни суд констатује да у упоредном праву и пракси постоје различити начини на који су организовани односи цркве и државе, и да се сви они, уз сва ограничења које намеће свака класификација, могу поделити у две главне категорије. Прву, представљају они системи у којима се односи цркве и државе заснивају на мање или више блиским везама, које надаље могу имати облик субординације (која, још прецизније, може имати подоблике у којима је црква потчињена држави или супротно, у којима је држава субординирана одређеној религији), односно координације, у чијем оквиру углавном делују различити системи сарадње цркве и државе који се означавају као моно-конфесионални, би-конфесионални или мулти-конфесионални (видети, уместо многих других, Margiotta Broglio, R, Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell` Unione Europea, Bologna, 1997, стр. 115. и 116.). Другу категорију, представљају системи одвојености цркве и државе, који могу имати форму строге или кооперативне одвојености. Систем строге одвојености подразумева одсуство било каквих органских или функционалних веза између цркве и државе, неутралност државе у погледу црквених питања, уздржавање верских заједница од директног мешања у јавну сферу, независност, аутономију и равноправност у третману различитих верских уверења. Такође, у циљу одржавања потребне друштвене кохезије, држава има задатак да шири одређене заједничке, лаичке и верски неутралне вредности, попут идеја слободе и толеранције. Систем кооперативне одвојености почива на ставу о сепарацији цркве и државе, али подразумева и признање многобројних заједничких задатака на којима црква и држава сарађују. Та сарадња подразумева, на пример, да држава материјално помаже верске заједнице или да се веронаука изучава у државним школама.

Устав од 2006. године, по оцени Уставног суда, није се определио за систем строге одвојености цркве и државе.

Наиме, Уставни суд је полазећи од одредбе члана 11. и члана 44. ст. 1. и 2. Устава којим је утврђено да је Република Србија световна држава, те да су цркве и верске заједнице равноправне и одвојене од државе и да се ни једна религија не може успоставити као државна религија, констатовао да наведене уставне одредбе, саме по себи, не значе систем потпуне сепарације цркве од државе, већ да нема државне цркве и да нема идентификације државе са посебном религијом или религијом уопште, те да су цркве и верске заједнице слободне да самостално утврђују своју унутрашњу организацију и верске послове и да држава не сме да омета доношење и примену аутономних прописа и одлука.

Уставни суд је из одредаба Закона о радиодифузији ("Службени гласник РС", број 42/02), којим је основана Републичка радиодифузна радио агенција, као самостална, односно независна организација која врши јавна овлашћења и према којима чланове Савета агенције, који доноси све одлуке из надлежности Агенције, бира Народна скупштина Републике Србије на предлог овлашћених предлагача међу којима су и цркве и верске заједнице, као и да су чланови Програмског одбора Радиодифузне установе Србије, који заступа интересе гледалаца и слушалаца у целини и разматра остваривање програмске концепције Радиодифузне установе Србије, и из реда религијских заједница које бира Народна скупштина на предлог Агенције (члан 6. став 1, члан 7. став 2, члан 23. став 1. и став 3. тачка 8. члан 86. став 2. и члан 92. ст. 1. до 3.), те да је, према члану 12. Закона о основама система образовања ("Службени гласник РС", бр. 72/09 и 52/11), један од чланова, Националног просветног савета за предшколско, основно и средње опште и уметничко образовање и васпитање, поред осталих, и члан из реда Српске православне цркве, са листе кандидата које подноси ова црква и члан из реда традиционалних цркава и верских заједница, осим Српске православне цркве са листе кандидата коју заједнички подносе ове цркве и верске заједнице (члан 13. став 1. и став 3. тач. 8. и 9.), да је до ступања на снагу Закона о министарствима ("Службени гласник РС", број 72/12), односно до 27. јула 2012. године, радило Министарство вера и дијаспоре, када је, на основу члана 35. овог закона престало да ради, и да је Уредбом о Канцеларији за сарадњу с црквама и верским заједницама ("Службени гласник РС", број 75/12) основана Канцеларија за сарадњу с црквама и верским заједницама, као служба Владе и одређен њен делокруг, уређење и друга питања значајна за њен рад, и да она врши стручне послове који се односе на афирмацију и развој слободе вероисповедања, сарадњу државе са црквама и верским заједницама и унапређење њиховог положаја у друштву, афирмисање верских основа и садржаја српског националног идентитета, развој и афирмисање вредности религијске културе, подршку развоју верског образовања и помоћ при укључивању у систем образовања, уређивање и побољшање социјално-материјалног положаја носилаца вере (свештенства, верских службеника, ђака, студената, верских школа), нашао да у Републици Србији не постоји систем строге одвојености цркве и државе, односно да се не може говорити о апсолутној одвојености цркве од државе, него о систему кооперативне одвојености, тако да и одредба члана 7. став 2. Закона о црквама и верским заједницама може да буде тумачена као део кооперативне одвојености.

Међутим, овакав систем кооперативне одвојености цркве од државе, по налажењу Уставног суда, не може да досеже дотле да одлуке црквених органа имају карактер извршних исправа, односно извршних наслова и да се могу извршавати на начин на који се у извршном, кривичном или управном поступку извршавају одлуке судова, односно других надлежних органа државне управе, односно ималаца јавних овлашћења, будући да би тада морао постојати неки посебан поступак уређен посебним законом, који би могла покренути црква или верска заједница и којим би била уређена процедура признавања и извршавања одлука надлежних органа аутономног црквеног права, а такав посебан поступак у позитивном праву Србије не постоји.

У пракси Европског суда за људска права, у случају ''Pellegrini v. Italy'' (апликација број 30882/96, пресуда од 20. јула 2001, тачка 47.) тај суд се изјаснио да су италијански судови учинили повреду члана 6. § 1. Европске конвенције, тиме што су пропустили да се увере, пре него што су дозволили извршење пресуде о поништењу брака црквеног суда града Рима, да је подноситељки представке било омогућено поштено суђење у поступку који се водио по канонском праву.

У одговору Народне скупштине, поводом оспорене одредбе Закона наведено је да оспорена одредба члана 7. став 2. Закона не намеће обавезу држави да увек и свуда, безусловно извршава одлуке и пресуде које издају надлежни органи цркава и верских заједница, већ само када је то неопходно, и само на захтев цркава и верских заједница и увек и само у границама Устава и закона.

Међутим, по налажењу Уставног суда, уколико би држава Србија, на основу оспорене одредбе члана 7. став 2. Закона, својим монополом физичке принуде извршавала правноснажне одлуке црквених органа, дошла би у ситуацију да штити одлуке у чијем доношењу државни органи нису учествовали, нити су их разматрали. То би, надаље, могло изложити државу опасности да изврши и оне одлуке које нису донете уз поштовање уставних гаранција о праву на правично суђење из члана 32. Устава, односно члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

С обзиром на то да је оспореном одредбом члана 7. став 2. Закона прописано да за извршење правноснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи цркава и верских заједница држава пружа одговарајућу помоћ на њихов захтев у складу са законом, пред Уставним судом се поставило питање да ли је ова одредба Закона довољнo јасна и одређена да би се могао утврдити њен прави смисао.

По налажењу Уставног суда, наведеном одредбом Закона не прописује се извршење одлука "црквених органа", већ се уређује могућност пружања помоћи у извршењу тих одлука. Стога држава на себе не преузима обавезу да у принудном поступку, односно у законом уређеном поступку, извршава правноснажне одлуке и пресуде које издају надлежни органи цркава и верских заједница, већ по налажењу Уставног суда, ова одредба Закона једино може да буде схваћена, као што је и прописано, "да држава пружа одговарајућу помоћ", што значи, преко надлежних државних органа, што подразумева, пре свега, "помоћ" органа државне управе, а на начин предвиђен законом, односно "у складу са законом".

Суд је имао у виду да је Законом о државној управи ("Службени гласник РС", бр. 79/05, 101/07 и 95/10) прописано је да је државна управа део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије (у даљем тексту: послови државне управе), да државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације (члан 1.), да се делокруг органа државне управе одређује законом (члан 2. став 2.), да се органи државне управе старају у складу са Уставом, законима и другим актима о спровођењу посебних мера ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су у суштински неједнаком положају са осталим грађанима (члан 5а). Као начела деловања органа државне управе, прописани су одредбама чл. 7. до 11. Закона, самосталност и законитост (према којима су органи државне управе самостални у вршењу својих послова и рада у оквиру и на основу Устава, закона и других прописа и општих аката) (члан 7.), стручност, непристрасност и политичка неутралност (према коме органи државне управе поступају према правилима струке непристрасно и политички неутрално и дужни су да сваком омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права обавезе и правних интереса) (члан 8.), делотворност у остваривању права странака (према коме су органи државне управе дужни да странкама омогуће брзо и делотворно остваривање њихових права и правних интереса) (члан 9.), сразмерност, поштовање странака (према коме кад решавају у управном поступку и предузимају управне радње, органи државне управе су дужни да користе она средства која су за странку најповољнија ако се њима постижу сврха и циљ закона) (члан 10. став. 1.) За предузимање управних радњи (извршни послови) којима се посеже у личну слободу и безбедност, физички и психички интегритет, имовину и остала људска права и слободе, органи државне управе морају имати непосредни основ у закону (члан 14. ст. 1. и 3. Закона), а према члану 15. ст. 1. и 3. Закона, један од прописа које доноси министарство је и наредба, а њоме се наређује или забрањује неко понашање у некој ситуацији која има општи значај.

Такође, Законом о полицији ("Службени гласник РС", бр. 101/05 и 63/09), поред осталог је прописано: да полиција обавља законом утврђене полицијске и друге послове, пружа подршку владавини права у демократском друштву и да је одговорна за остваривање безбедности у складу са законом, да обављањем полицијских послова полиција свима пружа заштиту њихових права и слобода и да приликом пружања заштите, полиција поједине права и слободе може ограничити само под условима и на начин утврђен Уставом и законом (члан 1. ст. 2. и 3.); да полиција пружа помоћ органима државне управе, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, правним и физичким лицима у случају опште опасности изазване природним непогодама, епидемијама или другим облицима угрожавања (члан 2. став 3.). Према члану 10. став 1. тач. 5) и 10) Закона, полицијски послови у смислу овог закона су одржавање јавног реда, пружање помоћи у случају опасности и пружање друге безбедносне помоћи онима којима је неопходна, те извршавање других задатака утврђених законом и подзаконским актом донетим на основу овлашћења из Закона. Према члану 11. Закона, полицијски послови обављају се са циљем и на начин да се сваком обезбеди једнака заштита безбедности, права и слобода, примени закон и подржи владавина права, док се обављање полицијских послова заснива на начелима професионализма, сарадње, законитости у раду и сразмерности у примени полицијских овлашћења, као и на принципу супсидијарности, односно рада са најмањим штетним последицама, с тим што се у обављању полицијских послова могу примењивати само мере принуде, односно употребљавати само средства принуде која су предвиђена законом и којима се најпрофесионалнији резултат постиже без непотребних штетних последица или губљења времена.

Будући да надлежност полиције као органа државне управе за обављање законом утврђених послова, који се првенствено односе на безбедност државе и грађана, због њене законом утврђене одговорности за заштиту јавног реда и безбедности, представља општи правни основ за примену овлашћења од стране полиције у случајевима где постоји очигледна опасност угрожавања јавног реда и мира, па и за појединачне евидентне опасности за јавни ред и поредак, за које полиција нема изричита законска овлашћења, то полиција мора отклонити конкретну опасност чак кад и за њено поступање нема у закону изричитих овлашћења које би се на дату ситуацију применило као неспорно. Вршење управних радњи са елементима принуде од стране полиције истовремено је ограничено применом принципа законитости, сразмерности и опортунитета. Принцип сразмерности је важан фактор при процени допуштености управних радњи, што подразумева начело најмање могуће интервенције и деловања које би се прекинуло чим се постигне жељени циљ, а обухвата и процену да ли ће се радње уопште предузети. При томе, према члану 6. став 2. Закона о полицији, полиција сарађује и са другим органима и установама, невладиним и другим организацијама, мањинским и другим организованим групама и самоорганизованим појединицима ради развијања партнерства у спречавању или откивању деликата и њихових учинилаца и остваривања других безбедносних циљева.

Кроз праксу Европског суда за људска права изграђен је став у примени члана 9. Европске конвенције да уколико је угрожено право остваривања верске организације као колективитета, као облика колективног начина остваривања слободе вероисповести, онда се, евентуално, појединачно право лица на које се односи одлука црквеног органа, с обзиром на то да овакав колективитет, односно верска организација нема механизам принуде и не може да заштити управо та своја права, може заштитити обраћањем држави да јој пружи одговарајућу помоћ, али само уколико се то ради на начин који је законом дозвољен, а такође, законом дозвољен за државне органе, и на начин на који државни органи могу то да спроведу. Такође, исти суд је изразио став да "иако Суд признаје да је могућно да у ситуацијама у којима дође до поделе у некој верској или било којој другој заједници избије напетост, он сматра да је то једна од неизбежних последица плурализма. Улога власти у таквим околностима није да уклоне узрок напетости елиминацијом плурализма, већ да обезбеде да конкретне групе толеришу једна другу ... а реагују кад постоји акутна друштвена потреба за мешањем''.

Уставни суд констатује да сваки човек својом слободном вољом и вером приступа цркви као религијској заједници и ти односи припадају црквеном праву јер су приватноправног карактера.

Чланом 5а Закона о државној управи прописано је да се органи државне управе старају у складу са Уставом, законима и другим актима о спровођењу посебних мера ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су у суштински неједнаком положају са осталим грађанима.

Како не постоји потпуна сепарација између цркве и државе, онда је, по оцени Уставног суда, под одређеним условима, у оквиру уставних граница, и помоћ државе у извршењу "црквених" одлука могућа, али наравно, не на уштрб и не на рачун довођења евентуално у питање остваривања Уставом зајемчених права, већ, у складу са законом држава помаже, кад је то неопходно, а на захтев надлежног органа цркве или верске заједнице, у извршењу њихових одлука.

Стога, Уставни суд, с обзиром на то да црква има аутономну законодавну и судску власт, али нема увек довољан капацитет извршне власти и механизме принуде, сматра да се пружање помоћи у извршењу правноснажних, одлука и пресуда које издају надлежни органи цркава и верских заједница, у суштинском, материјалном смислу не своди на само извршење, јер само суд, односно управни орган спроводи извршење одлуке државних органа у оквиру своје законом прописане надлежности (Законом о уређењу судова, Законом о извршењу и обезбеђењу, односно Законом о општем управном поступку), а да му и тад, по потреби, други државни орган помаже у томе.

С обзиром на то да се одредба члана 7. став 2. Закона не може тумачити тако као да је пружање одговарајуће помоћи у извршењу правоснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи цркве и верских заједница правило, односно да је држава обавезна да на захтев надлежног органа цркве и верске заједнице пружи помоћ у извршењу тих одлука, већ је изузетак по самом Закону, и спроводи се у складу са законом, то даље, по налажењу Уставног суда, значи да државни орган делује на захтев органа цркве и верске заједнице, уз обавезу да у сваком конкретном случају цени да ли ће пружити одговарајућу помоћ у складу да законом, што значи не само ону врсту помоћи и оне мере које су појединим законима прописане, него да ли уопште има места да се помоћ пружи, односно да ли одлука чије се извршавање тражи може бити прихваћена да се извршава уз помоћ државних органа.

Наиме, Уставни суд сматра да тамо где се за извршење црквене одлуке тражи помоћ и учешће државног органа – у складу са законом, то значи не само овлашћење сваког државног органа и да одбије захтев за пружање помоћи у извршењу ако нађе да то није у складу са његовим законским овлашћењима и процедуром, већ и ако сматра, и уколико нађе да нема места да се та помоћ пружи, у односу на конкретну одлуку, будући да држава себи задржава право да процењује законитост пружања помоћи, а то значи да има слободно поље процене да ли ће се ту умешати или не, строго поштујући начело равноправности верских заједница, не понашајући се дискриминаторски, будући да би било какав изузетак у овом погледу био уставноправно неприхватљив.

Имајући у виду да се оспорена одредба члана 7. став 2. Закона не може сматрати обавезом поступања државних органа у спровођењу законом прописаног извршног наслова, већ се иста може тумачити само као законом установљено дискреционо овлашћење полицијског органа установљено одредбом члана 6. став 2. Закона о полицији, то се и наведена одредба мора свагда интерпретирати у светлу оваквог тумачења. Уставни суд стога сматра да тада ни прописивање, како је то учињено у оспореној одредби Закона, не значи мешање цркве и државе ради извршења одлука "не-државних црквених органа", већ представља помоћ у извршењу тих одлука.

Како на захтев цркве или верске заједнице држава не спроводи одлуку црквених органа кроз извршни поступак, односно поступак принудног извршења, то не стоји навод иницијатора да се оспореном одредбом Закона "Држави законом налаже да извршава одлуке црквених судова и њених других органа што би довело до опасности да буду извршене и оне одлуке које су донете у поступцима у којима нису поштована процедурална права чланом 6. Европске конвенције", нити се оспорена одредба Закона може довести у уставноправну везу са чланом 142. став 2. Устава, која се односи на начела судства.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је нашао да је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности члана 7. став 2. Закона неприхватљива, јер изнетим разлозима није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности, те је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, иницијативу одбацио (тачка 1. изреке).

3. Члан 8. ст. 3. до 5. и став 9. Закона

За члан 8. ст. 3. до 5. и став 9. Закона се у иницијативи наводи да су противни чл. 21. и 53. Устава, јер одредба члана 8. став 4. успоставља имунитет свештеника за поступање за време богослужења, што их чини привилегованим у односу на сва остала лица, укључујући и народне посланике, судије и остала лица која врше јавну функцију. Са друге стране, имунитет свештеника одређује се у односу на све радње (вербалне или физичке), што је најшири имунитет који је успостављен у Републици Србији и већ самим тим је супротан уставној одредби о забрани дискриминације. Такође се наводи да је ова одредба мањкава и стога што Законом није одређено који орган одлучује о имунитету свештеника, чиме се крши члан 21. ст. 1. и 2. Устава. Иницијатор сматра да је овом одредбом Закона, у односу на свештеника, противно Уставу уведена мера такозване „позитивне дискриминације" и да је изједначавајући у погледу уживања имунитета положај свештеника са положајем јавних функционера, законодавац прекршио и члан 53. Устава о једнакој доступности свих јавних функција, као и члан 11. Устава о одвојености цркве и државе, јер се свештеницима, у погледу имунитета, придаје својство јавног, односно државног функционера, а "они су заправо само једна врста професионалаца у систему аутономног, а не државног права". Осим тога, у ставу 9. члана 8. Закона, наводи иницијатор, прописана је обавеза државе да штити униформу свештених лица, иако је држава дужна да штити искључиво своја обележја. Стога се, по мишљењу иницијатора, законом не може установљавати обавеза државе да штити службене униформе полиције, здравствених радника, ватрогасаца, војника, па ни црквених службеника.

У одговору на питање о карактеру изузимања свештеника од одговорности, Народна скупштина истиче да Закон не уводи имунитет свештеника, односно верских службеника за било коју радњу - вербалну или физичку, коју свештеник предузме за време богослужења, већ само за оно поступање при обављању богослужбене делатности које би било у складу са законом. Другим речима, свештеници могу да буду позвани на одговорност за противзаконито поступање током богослужења. Да се изложена одредба Закона једино тако може тумачити речито сведочи, по изнетом мишљењу, став 8. истог члана Закона, који јасно предвиђа да надлежни државни орган може да лиши слободе свештеника, јер у том случају прописује обавезу државног органа да о таквом лишавању слободе извести надлежни орган цркве, односно верске заједнице. Нису, наводи се даље у одговору Народне скупштине, тачни ни наводи у погледу заштите униформе свештеника. Држава је, наиме, дужна да, осим својих обележја, штити и обележја страних држава, симболе и знамења националних мањина, верске симболе и знамења итд. Осим тога, Законом се службена униформа и њени делови, као и обележја чина и достојанства свештеника не штите непосредно, нити се његовим одредбама предвиђају кривична или прекршајна дела, нити други видови њихове заштите, већ се упућује на регулисање те проблематике посебним законима, будући да се истиче да држава ту заштиту пружа у складу са законом.

Уставни суд је разматрајући одредбе члана 8. ст. 3. до 5. и става 9. Закона, којима су, поред осталог, утврђена права свештеника, односно верских службеника у обављању богослужбене делатности, а имајући у виду наводе из иницијативе, констатовао да иницијатор није навео ма какве уставноправне разлоге за оспоравање одредаба ст. 3. и 5. члана 8. Закона, већ се разлози оспоравања односе на ст. 4 и 9. Закона. Стога је Уставни суд део иницијативе за покретање поступка за оцену уставности ст. 3 и 5. члана 8. Закона одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду (тачка 2. изреке).

Поводом оспорене одредбе става 4. члана 8. Закона којом је прописано да свештеници, односно верски службеници не могу бити позвани на одговорност пред државним органима за своје поступање при обављању богослужбене делатности која се врши у складу са ставом 3. овог члана, односно, која се врши не само у складу са аутономним правом цркве или верске заједнице, него и у складу са законом, Уставни суд је констатовао да из наведене одредбе произилази да је ratio legis оспорене одредбе заправо у обезбеђивању остваривања Уставом зајемчене слободе из члана 43. и у оном Уставом утврђеном положају цркава и верских заједница из члана 44. Устава, да свештеници, односно верски службеници за време богослужења верских обреда могу слободно да износе своје мишљење, док тиме не дођу у ситуацију да евентуално учине кривично дело, будући да тад никакво искључење одговорности није предвиђено. Тиме што свештеници и верски службеници могу бити позвани на одговорност кад током богослужбене делатности прекрше закон, њихов положај је изједначен са положајем било ког другог грађанина који подлеже кривичној или грађанскоправној одговорности за своје поступке.Уставни суд посебно наглашава да се оспорена одредба става 4. члана 8. Закона може само овако тумачити.

Уставни суд указује да је право на имунитет, изузетан институт јавног права, којим се носиоци јавних функција штите, трајно или привремено, од позивања на одговорност за изражено мишљење и дат глас у вршењу јавне функције. Правна теорија познаје два облика парламентарног имунитета. Један је посланичка неодговорност (слобода говора, професионални имунитет) која искључује позивање на одговорност посланика за изражено мишљење и гласање у парламенту, која се признаје првенствено ради обезбеђивања слободе одлучивања у парламенту. Други облик имунитетске заштите јесте имунитет неповредивости (слобода од хапшења, ванпрофесионални имунитет посланика) који покрива ванпарламентарну делатност посланика, односно све оне радње које нису у непосредној вези са вршењем посланичке функције, односно за дела учињена изван службене функције кад посланик одговара као сваки грађанин, али се одговорност посланика утврђује под одређеним условима и по посебној процедури, у којој је незаобилазно учешће парламента.

Будући да свештеници, односно верски службеници неспорно нису носиоци јавних функција, а слободни су и независни у обављању богослужбене делатности када је врше у складу са законом и аутономним правом цркве или верске заједнице и тад не могу бити позвани на одговорност пред државним органима за своје поступање, то се, по оцени Уставног суда, оспореном одредбом члана 8. став 4. Закона не ствара "имунитет свештеника" (од санкције), те иницијатор погрешно тумачи одредбу члана 8. став 4. Закона и даје јој смисао који она нема. Стога је Уставни суд оценио да је иницијатива у овом делу очигледно неоснована, те је иницијативу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, одбацио.

У вези оспоравања одредбе става 9. члана 8. Закона, према којој држава штити службену униформу, као и обележја чина и достојанства свештених лица, односно верских службеника, Уставни суд констатује да је одредбом члана 43. став 4. Устава утврђено да се слобода испољавања вере или уверења може ограничити законом, само ако је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права грађана зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње.

С тим у вези Уставни суд налази да је један од начина слободе испољавања вере и ношење службене униформе и њених делова, као и обележја чина и достојанства свештених лица, односно верских службеника и да се питање службене униформе уређује аутономним правом цркве, односно верске заједнице, и да се држава не меша у изглед и употребу, па тиме и ношење униформе.

С обзиром на то да слобода испољавања вере и уверења подлеже уставном ограничењу (члан 43. став 4. Устава), а да начин слободе испољавања вере представља и могућност ношења службене униформе свештених лица, што подразумева да су та лица слободна да носе одору и обележја своје вере на служби и ван ње, на основу тога произлази обавеза државе да у случају да је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права грађана зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње, штити ношење службене униформе и њених делова, као обележја чина и достојанства свештених лица односно верских службеника.

Како иницијатива не садржи уставноправне разлоге оспоравања става 9. члана 8. Закона, већ иницијатор износи свој став да је држава дужна да штити искључиво своја обележја и тиме фактички износи своје виђење о целисходности овакве одредбе Закона, то је Уставни суд иницијативу и у овом делу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду (тачка 2. изреке).

4. Члан 18. Закона

За одредбе члана 18. Закона у предлозима се наводи да се њима прописују неједнаки услови за упис у регистар цркава и верских заједница, тако да "за 'традиционалне' верске заједнице.... прописује се подношење пријаве..., а за 'конфесионалне' верске заједнице.... предвиђено је подношење захтева...''. Стога, конфесионалне верске заједнице, иако једнаке пред Законом са традиционалним верским заједницама, уз захтев достављају бројна документа, од докумената о оснивању цркве до докумената о верском учењу и финансирању. Први предлагач сматра да су оспорене одредбе Закона неусклађене са одредбама чл. 9. и 14. Европске конвенције, које гарантују сваком право да сам или заједно са другима јавно испољава своју веру и уживање свих права без дискриминације, а управо оспорене одредбе Закона "дискриминишу грађане Србије и њихове верске заједнице у погледу остваривања права на јавно исповедање вере у заједници са другима... и класификују верске заједнице новим терминима у подгрупе верских заједница које међусобно нису правно једнаке, а ни једнаке пред законом". Предлагач се позива и на члан 1. Протокола број 12 уз Европску конвенцију, који утврђује да ће се свако право које закон предвиђа остваривати без дискриминације по основу вероисповести или неком другом основу, будући да оспорени Закон за верске заједнице прописује различите дискриминаторске и неједнаке услове за упис у регистар верских заједница.

Други предлагач врхунац дискриминације види у члану 18. Закона, који прописује неједнаке услове за упис у регистар цркава и верских заједница, тако да се, иако се гарантује једнакост пред законом, од конфесионалне верске заједнице тражи и подношење докумената о верском учењу. У овом предлогу је, такође, наведено да је првобитно у тексту Предлога Закона, који је усвојила Влада Србије, била прописана иста једноставна процедура уписа у регистар свих постојећих верских заједница, али да је касније текст измењен у поступку пред Народном скупштином.

Трећи предлагач поводом члана 18. Закона наводи да се његовим одредбама регулишу два поступка уписа у Регистар цркава и верских заједница, један по пријави, а други по захтеву, уз велике разлике и јасну намеру да се забрани настајање нових цркава и верских заједница и верских организација. Овај предлагач наводи и то да Министарство вера одбија упис предлагача у Регистар, због чега је био принуђен да покрене управни спор. Уставном суду достављен је примерак тужбе коју је предлагач поднео Врховном суду Србије 15. августа 2007. године ради поништаја Закључка Министарства вера Републике Србије бр. 080-00-26/2006-01 од 9. јула 2007. године.

Поводом питања да ли Закон прописује дискриминацију у поступку регистрације, односно да ли је члан 18. Закона у сагласности са чл. 9. и 14. Европске конвенције, у одговору Народне скупштине се наводи да би се могло помислити, на основу површног читања и на њему заснованог погрешног тумачења, да prima facie извесног разликовања у Закону између традиционалних цркава и верских заједница и осталих верских заједница има у члану 18. који регулише поступак регистрације верских организација. Међутим, по мишљењу Народне скупштине, релевантне међународне институције које надзиру спровођење међународних уговора у области људских права сматрају да забрана дискриминације ипак не искључује могућност различитог третмана, односно да не подразумева апсолутну и безусловну једнакост у поступању, тако да ни извесне неједнакости у третману не конституишу одмах и безусловно дискриминацију. Тако, наводи се, да Комитет за елиминисање расне дискриминације у својој Општој препоруци бр. 14, усвојеној на 52. заседању Комитета 1993. године, сматра да разликовање у третману не конституише дискриминацију, између осталог, уколико је критеријум за такво разликовање легитиман, док Комитет за људска права Уједињених нација, судећи према његовом Општем коментару бр.18, који је усвојен на 38. заседању 1989. године, држи да уживање права и слобода на једнаким основама не значи идентичан третман у сваком случају и да ''неће свако постојање разлика у третману представљати дискриминацију, уколико су критеријуми за такво разликовање правични и објективни и ако им је сврха постизање циља који је према Пакту легитиман." У одговору се, такође, истиче да је Европски суд за људска права у више својих одлука заузео став да члан 14. Европске конвенције не искључује све разлике у поступању. Као пример, наводи се пресуда у случају ''Belgian Linguistic Case'', у којој је Европски суд "стао на становиште да би широко тумачење члана 14. Европске конвенције довело до ситуације 'да се сасвим другачије суди о свакој појединој правној и административној одредби ... која не обезбеђује свима потпуно једнако поступање при вршењу признатих права и слобода' и да се надлежни домаћи органи власти често суочавају са ситуацијама и проблемима који, у погледу разлика које постоје, захтевају различита законска решења". Такође, у већем броју својих одлука, према одговору Народне скупштине, Европски суд је прецизно изложио схватање када је разлика у третману дискриминаторна: „ако нема објективно и разумно оправдање", односно „ако нема легитиман циљ", или ако не постоји „разумна веза пропорционалности између средства које је употребљено и жељеног циља." У одговору се даље наводи да члан 18. Закона предвиђа поступак регистрације свих верских организација, како оних којима Закон одређује статус традиционалних, тако и осталих верских организација. Дакле, реч је о једном поступку у којем услови за регистрацију нису различито постављени. Разликовање које тај члан Закона чини у првом реду је разликовање између новоформираних и постојећих цркава и верских заједница, тако да новоформиране верске организације, или оне које су до сада биле уписане у регистар удружења грађана, по прописима о удружењима грађана, осим аката које у својим пријавама подносе традиционалне цркве и верске заједнице, подносе и друге документе који су држави неопходни да региструје неко удружење грађана као верско и које као такво може да буде уписано у одговарајући јавни регистар, посебан у односу на општи регистар удружења грађана. Другим речима, истиче се у одговору, Закон не предвиђа посебне услове за регистрацију осталих верских организација у односу на традиционалне цркве и верске заједнице, већ посебне акте који се прилажу уз захтев за регистрацију верске заједнице о којем, у посебном управном поступку, одлучује надлежни орган државне управе. "Таква правна ситуација у потпуности је аналогна разликовању које се у појединим управним поступцима чини између странака на тај начин да се за посебне категорије лица прописује да уз захтев којим се покреће поступак доставе и додатна документа која се не захтевају за друге категорије лица, односно разликовању које постоји у поступку пререгистрације између субјеката који су већ били уписани у регистар и оних који се тек образују." Разумно је и оправдано, износи се даље у одговору, да држава, уколико усвоји концепцију постојања централног регистра цркава и верских заједница, у ситуацији када, осим за традиционалне цркве и верске заједнице, не располаже подацима о осталим верским организацијама које су биле регистроване према ранијим законима - од којих су неке фактички престале да постоје или су биле регистроване у другим републикама - за такве верске организације пропише обавезу (пре)регистрације и подношења додатних докумената на основу којих би се несумњиво установио континуитет њиховог деловања и минимални број верника које окупљају, па тиме и њихов правни субјективитет, а да традиционалним црквама и верским заједницама призна правни континуитет са правним субјективитетом који је стечен на основу посебних прописа који су донесени о свакој од тих заједница понаособ. На основу изложеног, у одговору се закључује да је разликовање у управном поступку регистрације - између традиционалних цркава и верских заједница и верских организација које се тек образују - учињено због различитих правних ситуација, односно да правна ситуација верских организација које се тек образују, или које су биле регистроване као обична удружења грађана, није упоредива са правном ситуацијом традиционалних цркава и верских заједница. Другим речима, реч је о разликовању у току управног поступка регистрације које више не постоји уколико се поступак успешно оконча и верска организација, без обзира да ли је традиционална или конфесионална заједница, буде уписана у регистар, односно које за собом не повлачи никакво разликовање у правима које ти субјекти уживају. Најзад, у одговору се наводи да истоветност права које цркве и верске заједнице уживају није неспојива са признавањем и поштовањем фактичких различитости које могу довести, у појединим случајевима, до одступања у зависности од социјалне важности неких верских заједница, као што су, на пример, број верника које неке од њих окупљају, распрострањеност на делу или целој територији земље итд.

Оцењујући уставност одредаба члана 18. Закона, Уставни суд је утврдио да се разликује поступак регистрације традиционалних цркава и верских заједница, са једне стране, и свих осталих верских организација, са друге стране. Тако, традиционалне цркве и верске заједнице подносе пријаву за упис у Регистар цркава и верских заједница (у даљем тексту: Регистар) која садржи: назив цркве или верске заједнице, адресу седишта и име и презиме лица овлашћеног да представља и заступа цркву, односно верску заједницу (став 1. члана 18.). Све остале верске организације, које Закон не сматра традиционалним, подносе захтев за упис у Регистар. Уз захтев за упис у Регистар, верске организације дужне су да поднесу и одлуку о оснивању верске организације са именима и презименима, бројевима идентификационих докумената и потписима оснивача (којих мора бити најмање 0,001% пунолетних држављана Србије или страних држављана са сталним боравком у Србији), статут односно други документ верске организације који садржи опис организационе структуре, начин управљања, права и обавезе чланова и друге податке од значаја за верску организацију, приказ верског учења, верских обреда, циљева и активности верске организације и, најзад, податке о сталним изворима прихода верске организације (став 2. члана 18.).

Стога је оспорене одредбе члана 18. Закона Уставни суд ценио са становишта уставног начела о равноправности и праву на једнаку законску заштиту које гарантује одредба члана 21. Устава, о забрани дискриминације, слободи мисли, савести и вероисповести (члан 43.) и равноправности цркава и верских заједница (члан 44. став 1.), као и одредбе члана 26. Међународног пакта о грађанским и политичким правима и члана 14. Европске конвенције.

Уставни суд је констатовао да се традиционалне цркве и верске заједнице, са једне стране, и све остале верске организације, са друге стране, не налазе у формално аналогним ситуацијама када покушавају да се региструју, мада је регистрација и за једну и за другу категорију верских организација услов за стицање статуса правног лица, како то изричито прописује одредба става 1. члана 9. Закона, односно, услов да се једно удружење грађана уопште сматра црквом односно верском заједницом којој члан 4. Закона једино признаје статус субјекта верске слободе.

Такође, Уставни суд констатује да правни положај ма које цркве или верске заједнице не сме да зависи од тога како је означена, већ се забрана дискриминације, односно право на равноправност и на једнаку законску заштиту остварује кроз оне законске одредбе које треба да омогуће да како у погледу статуса (дакле питања регистрације, односно уписа у регистар и стицања својства правног лица), тако и у односу на делатност коју обављају, цркве и верске заједнице буду доведене у равноправан положај.

Разлика приликом регистрације традиционалних цркава и верских заједница, са једне стране, и свих осталих верских организација, са друге стране, према оспореним одредбама члана 18. Закона, постоји у погледу пружања доказа у поступку регистрације у односу на традиционалне цркве и верске заједнице и у односу на „скорашње“ верске заједнице које нису предвиђене чланом 10. Закона.

Стога се за Уставни суд као претходно поставило питање да ли су цркве, а посебно верске организације, по свом уставном положају, по својој правној природи и по свом карактеру једнаке удружењима из члана 55. Устава, односно да ли су цркве и верске заједнице удружења, и да ли се на верске заједнице и цркве примењује члан 55. Устава.

Одредба члана 55. Устава односи се на политичке странке, синдикалне организације, како изричито стоји у Уставу, и на удружења грађана, а не и на верске заједнице. Устав изричито, не утврђује постојање "верских удружења", већ је њихов посебан положај утврђен одредбама чл. 43. и 44, Устава и у основним начелима члана 11. Устава који прокламује начело да је Република Србија световна држава и да су цркве и верске заједнице одвојене од државе, односно да у Републици Србији нема, нити се може успоставити ни једна религија као државна или обавезна. Из наведеног следи да уставни положај, правна природа и карактер верских заједница у најширем смислу нису једнаки удружењу из члана 55. Устава. Наведено произлази и из члана 55. став 3. Устава, који утврђује да Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње.

Како се одредбама члана 55. Устава јемчи слобода удруживања на истоветан начин, без обзира на циљеве зарад чијег остваривања се одређена лица удружују (политичко, синдикално и свако друго удруживање те право да се остане изван сваког удружења), то је и појам удружења из члана 55. Устава, по оцени Уставног суда, општи појам који се једнако односи на све облике путем којих се остварује зајемчена слобода, дакле и на политичке странке и на синдикате и на сва удружења грађана, што другим речима, значи да се одредба става 2. члана 55. Устава, којом је утврђено да се (сва) удружења оснивају без претходног одобрења, али уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом, односи и на цркве и верске заједнице. Полазећи од тога да одредба члана 55. став 2. Устава, са једне стране, гарантује оснивање удружења без одобрења, али, са друге стране, утврђује да се удружења оснивају уз упис у регистар који води државни орган у складу са законом, на начин предвиђен законом, Уставни суд налази да би начин оснивања удружења прописан законом био несагласан Уставу само уколико се њиме установљава систем одобрења (дозвола или сагласности), као услов за оснивање удружења.Стога је и у одредби члана 22. тачка 2) Закона допуштена могућност преиспитивања уписа, уколико су испуњени они услови који су били разлог за одбијање уписа верске организације у тренутку када је пријављивала захтев за упис.

Уставни суд констатује да систем одобрења подразумева дискреционо овлашћење надлежног органа да уколико онај ко је поднео захтев да се региструје, иако испуњава све услове који су прописани законом, надлежни орган цени да ли ће му дозволити да се упише или не.

Регистар цркава и верских заједница, по својој природи, представља јавну евиденцију о основаним верским организацијама. Уставни суд налази да се може прихватити да и у демократском друштву држава има легитимно право да успостави и води јавну евиденцију о верским организацијама које су на њеној територији основане и делују. Прописивање могућности да се „верско удружење“, које јесте удруживање грађана, али није удружење грађана, упише у јавну евиденцију коју држава установљава, не утиче на суштину зајемчене слободе вероисповести, нити се оно може сматрати ограничењем те слободе.

Чланом 55. ст. 1. и 2. Устава зајемчена је слобода удруживања и утврђено да се удружења оснивају без претходног одобрења за упис у регистар који води државни орган, у складу са законом. У оспореној одредби члана 18. Закона о црквама и верским заједницама прави се терминолошко разликовање између "пријаве" коју подносе традиционалне цркве и верске заједнице и "захтева" који подносе остале верске организације.

Уставни суд констатује да забрана дискриминације не значи да је свако правно разликовање међу појединцима и колективитетима недозвољено. Одређене разлике међу појединцима и групама људи су легитимне, а понекад и нужне, како би се исправиле већ постојеће неједнакости.

У одредби члана 20. Закона прописан је поступак за решавање о захтеву за упис у регистар, и то тако да орган који по захтеву поступа, може да тражи исправку и допуну поднеска, да га одбаци уколико је неразумљив или непотпун (став 2.), те да донесе решење којим одбија упис верске организације, ако су њени циљеви, учење, обреди или деловање супротни Уставу или јавном поретку или ако угрожавају живот, здравље, слободу и права других, права деце, право на лични и породични интегритет и право на имовину (став 4.). Према члану 23. Закона, решење о одбацивању захтева за упис, или одбијању уписа коначно је и против њега се може покренути управни спор.

С обзиром на то да је одредбама ст. 1. и 7. члана 20. Закона прописано да се о захтеву за упис у Регистар решава у року од 60 дана од дана пријема уредног захтева и потребне документације, а да се у случају недоношења решења у том року сматра да је одобрен упис верске организације у Регистар, Уставни суд налази да се и приликом регистрације верске организације не поступа по систему одобрења. Ово стога што орган може одбити захтев за упис верске организације у Регистар, али само из законом предвиђених разлога, а ти разлози су јасно одређени и предвидиви и странке имају управносудску заштиту, у случају да се донесе решење којим се одбија захтев за упис у регистар. Како постоји и фикција о усвајању захтева уколико се у Законом прописаном року не одлучи о захтеву, чиме се омогућава не само ефикасно поступање већ и ствара правна сигурност за странку да неће остати у неизвесном положају и да неће знати какво јој се право признаје, Уставни суд налази да се и приликом поступања по захтеву за упис у Регистар верске организације не ради о систему одобрења, него се проверава испуњеност процесних претпоставки и законом одређених услова за упис.

Из одредбе члана 18. Закона произлази да се традиционалне цркве и верске заједнице региструју путем пријаве, а све остале верске организације путем захтева.

Будући да се од традиционалних цркава и верских заједница не тражи ништа осим саме пријаве, коју не прати никаква додатна документација и о којој нико не одлучује, док се од нетрадиционалних верских организација за упис у Регистар тражи испуњење низа додатних услова и подношење доказа, чији изостанак доводи до одбацивања захтева (члан 20. став 2. Закона), односно брисања из Регистра (члан 22. тачка 2.), пред Уставни суд се поставило питање да ли се у ситуацији у којој се овакво разликовање, од формалног питања потребне документације за вођење управног поступка кад орган решава о захтеву, претвара у суштинско диференцирање, односно да ли се верске организације које нису означене као традиционалне цркве и верске заједнице приликом регистрације третирају другачије, односно неповољније.

Уставни суд указује и да Европска унија инсистира на недискриминацији и једнаком третману, међутим дозвољава разлике у статусу верских заједница у својим државама чланицама, због поштовања разлика у култури и традицији, као и доприноса које су различите верске заједнице учиниле у развоју културе и традиције.

Оно што диференцира дозвољено разликовање од недозвољене дискриминације Европски суд за људска права је јасно рекао у својој одлуци у Case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" v. Belgium (апликација бр. 1474/62, пресуда од 23. јула 1968, одељак I Б, тачка 10.), тзв. "Белгијски лингвистички случај", одређујући критеријуме на основу којих се утврђује да ли је разликовање дозвољено, или је реч о дискриминацији. "Када је реч о овом питању, Суд......сматра да је начело једнакости третмана прекршено уколико не постоји објективно и разумно оправдање разликовања. Постојање таквог (објективног и разумног) оправдања мора се ценити у односу на циљ и последице разматране мере, с тим што ваља водити рачуна о начелима која уобичајено преовлађују у демократским друштвима." Међутим, до дискриминације може доћи и када је циљ оправдан, "...јер разлика у третману у остваривању права зајемчених Конвенцијом може постојати само уколико се притом тежи остварењу легитимног циља: члан 14. је... стога прекршен онда када се јасно утврди да нема никаквог разумног односа сразмерности између употребљених средстава и циља чијем се остварењу тежило."

Слично се Европски суд изјаснио и у предмету у коме су му се подносиоци представке обратили због одбијања аустријских власти да признају Јеховине сведоке као верско друштво - иако су били добили статус правног лица као регистрована верска заједница - због тога што је аустријски закон предвиђао да верска заједница може бити регистрована као верско друштво само ако је претходно постојала најмање десет година. Подносиоци представке су сматрали да је статус верске заједнице нижи од статуса верског друштва, јер за њих важе већа ограничења. Европски суд је, најпре, још једном нагласио да је право верске заједнице на аутономно постојање нераскидиви део плурализма у сваком демократском друштву. Суд је, потом, констатовао да према аустријском праву, верска друштва уживају повлашћен третман у многим областима, као што је изузимање из обавезе војне службе или умањење пореских обавеза. С обзиром на те повластице, од власти се очекује да остану неутралне и да свим верским групама пруже правичну могућност да затраже да им се одобри конкретан статус, примењујући притом утврђене критеријуме без икакве дискриминације. Суд је прихватио да законска одредба по којој једна верска заједница треба да чека десет година да би јој се одобрио статус верског друштва може бити неопходна у изузетним околностима, као што је случај код новооснованих или непознатих верских група. Међутим, тешко да такав услов може бити оправдан када је реч о верским групама које су одавно етаблиране и на националном и на међународном плану, те су стога познате надлежним органима, а управо је то случај са Јеховиним сведоцима. Због тога је Суд закључио да разлика у поступању није била заснована ни на каквом објективном и разумном оправдању, чиме је прекршен члан 14. протумачен у вези са чланом 9. Европске конвенције (видети ''Case of Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria'', апликација број 40825/98, пресуда од 31. јула 2008. тач. 60-63. и 92-99.).

Полазећи од наведеног, Уставни суд је поводом питања да ли за разлике у поступку регистрације традиционалних цркава и верских заједница од поступка регистрације свих осталих верских организација постоји неко објективно и разумно оправдање, а примењујући тест дискриминације какав је установио Европски суд за људска права у својој дугогодишњој пракси, најпре констатовао да су критеријуми за утврђивање објективности и разумности оправдања - постојање легитимног циља и сразмерност примењених средстава у остварењу тог легитимног циља.

Према одговору Народне скупштине, легитимни циљ је да се црквама и верским заједницама чији је правни субјективитет био признат посебним законима Краљевине Србије и Краљевине Југославије, само на основу те чињенице призна правни континуитет и у Републици Србији, а критеријум разумности и оправданости види се у томе што држава, да би доследно спровела концепцију постојања централног регистра цркава и верских заједница, прописала обавезу (пре) регистрације и подношења додатних докумената за верске организације, јер таквим подацима не располаже, осим за традиционалне цркве и верске заједнице.

Уставни суд сматра да тест сразмерности захтева да се процени да ли постоји разумни однос сразмерности између примењених средстава и циља чијем се остварењу тежило.

Према члану 20. став 3. Закона, верска организација пријављена по прописима о удружењима која не подносе захтев за упис у Регистар у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона, неће се сматрати верском организацијом у смислу овог закона;

Уставни суд је већ више пута раније у овој одлуци потврдио да признавање историјске разлике у улогама које су различите религије играле у историји одређене државе јесте допуштено, али само док се те разлике не употребљавају као оправдање за дискриминацију.

С обзиром на то и цркве и верске заједнице стичу правни субјективитет уписом у регистар, по оцени Уставног суда, значи да и цркве и верске заједнице, као и верске организације, уписом у Регистар стичу исти статус на исти начин.

Црква и верска заједница која се ex lege уписује у Регистар, односно верска организација која на овај начин стиче правни субјективитет, достављањем доказа које је Закон прописао у члану 18. став 2. Закона, заправо подносе исте доказе које подноси и удружење у свакој другој области удруживања, а зарад тога да докаже каква је организација, односно да јесте верска организација а не нека друга организација и да у својим, "програмским документима", шта је, у неком ширем смислу приказ основа верског учења, не пропагира оне циљеве и деловање који су изричито Уставом забрањени. Разлози за прописивање оваквих услова нису ограничења, по оцени Уставног суда, већ они представљају начин на који се верска организација легитимише да је верска и да ће деловати у складу са Уставом.

С обзиром на то да неједнак третман мора бити оправдан ваљаним разлозима и уколико ваљани разлози за различит третман постоје, нема кршења клаузуле једнаког третмана и недискриминаторне одредбе се примењују, то по налажењу Уставног суда, у конкретном случају нема разликовања правног режима приликом уписа у Регистар цркава и верских заједница, нити су у неповољнијој позицији не-традиционалне цркве и верске заједнице приликом регистрације, будући да су традиционалне цркве и верске заједнице већ признате посебним законима у прошлости и већ испуњавају услове које као доказе о томе поставља члан 18. став 2. Закона.

Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да су ограничења која се приликом регистрације неких верских организација постављају оспореним одредбама члана 18. Закона у сагласности са правом на слободу удруживања коју јемчи члан 55. Устава, јер иако постоје различити правни режими приликом уписа у Регистар цркава и верских заједница, они не доводе у битно неповољнију позицију нетрадиционалне цркве и верске заједнице у односу на традиционалне цркве и верске заједнице. Ово из разлога што се и у односу на те цркве и верске заједнице постављају исти услови које морају испунити и традиционалне цркве и верске заједнице. Разлика је само што су традиционалне цркве и верске заједнице тај услов испуниле у прошлости, због чега им је посебним законима и био признат правни статус.

Уставни суд је оспорене одредбе члана 18. Закона разматрао и у односу на гаранције слободе мисли, савести и вероисповести коју јемче члан 43. Устава и члан 9. Европске конвенције, будући да оспорени члан Закона регистрацију верских организација условљава и приказивањем основа верског учења, верских обреда и верских циљева.

Право на слободу вероисповести од суштинског је значаја за идентитет верника и заштиту њиховог животног става, јер она омогућава савршену духовну независност појединца, доводећи до развоја најразличитијих погледа на свет (Видети Frédéric Sudre, Droit international et européen des droits de l'homme, Presses Universitaires de France, 2005, стр. 440.). Ca друге стране, да би ограничење слободе веровања било допуштено са становишта става 2. члана 9. Европске конвенције, није довољно да оно буде предвиђено законом и да има за циљ заштиту легитимног интереса, већ мора бити и "неопходно у демократском друштву". Европски суд за људска права доследно истиче, независно од тога да ли је то неко идеално-типско демократско друштво или је реч о конкретном, датом друштву, да су одлике таквог друштва плурализам, толеранција и отвореност духа. Тако је, на пример, у одлуци ''Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova'' (апликација бр. 45701/99, пресуда од 27. марта 2002.) Суд закључио: "Тако посматрано, право на слободу вероисповести верника, које обухвата право изражавања вере у заједници са другима, обухвата и очекивање да ће верницима бити дозвољено да се слободно удружују, без арбитрерног мешања државе. Самостално постојање верских заједница је, заиста, од суштинског значаја за плурализам у демократском друштву и, стога, представља суштину заштите коју члан 9. пружа" (тачка 118.)...... "У сваком случају, Суд примећује да је обавеза неутралности и непристрасности државе неспојива са било каквим овлашћењем на страни државе да процењује легитимност верског уверења те да је дужност државе да обезбеди да супротстављене групе толеришу једна другу" (тачка 123.).

Уставни суд констатује да је право на слободу вероисповести од суштинског значаја за идентитет верника и заштиту њиховог животног става, јер омогућава духовну независност појединца, доводећи до развоја најразличитијих погледа на свет.

Међутим, Уставни суд је нашао да оспорена одредба члана 18. став 2. Закона, која регистрацију верских организација условљава и приказом основа верског учења, верских обреда, верских циљева и основних активности верске организације, не представља ограничење слободе испољавања вере или уверења већ је законодавац сагласно члану 43. став 4. Устава који утврђује да се слобода испољавања вере или уверења може ограничити законом, утврђујући и под којим условима, прописао у члану 20. став 4. Закона да ће се одбити захтев за упис верске организације у Регистар ако су њени циљеви, учење, обреди или деловање супротни Уставу и јавном поретку или ако угрожавају живот, здравље, слободу и права других, права деце, право на лични и породични интегритет и право на имовину. По налажењу Уставног суда, такво поступање органа који одлучује о захтеву за упис у Регистар не односи се на државну процену "легитимности верских уверења или начина на који се та уверења испољавају" већ се ради о потреби да се утврди да ли су намере верске организације у нескладу са демократским друштвом, а поготово стога што при доношењу решења о захтеву за упис у Регистар Министарство узима у обзир и одлуке Европског суда за људска права, као и управне и судске одлуке у погледу регистрације или деловања одређене верске организације у једној или више држава чланица Европске уније (члан 20. став 5.). Уставни суд констатује да припадност мањини не значи ослобођење од обавезе поштовања домаћих закона и да је држава легитимна да пропише ограничење приликом уписа у случају да се утврди да су намере подносиоца у нескладу са демократским друштвом.

По оцени Уставног суда, управо је то основ због чега нека верска организација која се изнова оснива мора да пружи доказе какво је њено учење, на чему се темељи, да ли ту има оног што Устав не допушта и зарад чега ни онај ко врши регистрацију не би смео да допусти упис таквог субјекта у регистар. Будући да Устав допушта да се законом право испољавања верских слобода може ограничити, то по оцени Уставног суда, није повређена ни одредба члана 43. Устава ни члана 9. Европске конвенције.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, сагласно члану 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио захтев за утврђивање неуставности оспорених одредаба члана 18. Закона, будући да је утврдио да нису несагласне са одредбама чл. 18, 44. и 55. Устава, те чл. 9, 11. и 14. Европске конвенције (тачка 1. изреке).

5. Члан 24. Закона

Поводом оспоравања предлогом чл. 17. до 25. Закона у коме је предлагач истакао неуставност ових одредаба Закона, сматрајући да "попис и евиденција верника од било ког државног органа, значи грубо кршење верских права и слобода, као и нарушавање приватности грађана...(те да) ...Треба замислити ситуацију Јеврејске верске заједнице и појединих малих хришћанских организација да морају пописати своје вернике, када знамо како су прошли када је био последњи попис по германском моделу...", да надлежна црквена власт слободно уређује црквену организацију, оснива, мења границе и укида црквено правна лица, те о томе издаје одговарајуће декрете, води сопствени Регистар, који може под прописаним условима да буде доступан државним органима, чиме се гарантује одвојеност цркве од државе, да је одредба члана 24. Закона, неуставна зато што се на имовину цркве, верске заједнице или верске организације која је брисана из Регистра сходно примењују прописи о удружењима и да управни акт о регистрацији не може производити имовинскоправне последице на имовину верске организације, Уставни суд је, имајући у виду овакве разлоге оспоравања, констатовао, како је већ наведено, да иако се у предлогу формално истиче неуставност одредаба 17. до 25. Закона, предлагач, у суштини, износи аргументе за оцену уставности само у односу на чл. 18. и 24. Закона. Како је оцена уставности члана 18. Закона већ дата, а у односу на оспорену одредбу члана 24. Закона предлагач није навео релевантне уставноправне разлоге за оспоравање уставности, то је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбачен предлог у овом делу (тачка 2. изреке).

6. Члан 26. став 2. Закона

У иницијативи којом је оспорена одредба члана 26. став 2. Закона, наводи се да је та одредба супротна члану 97. тачка 7. Устава, јер се управљање имовином и новчаним средствима цркве врши у складу са аутономним прописима, будући да се "управљање имовином, без обзира на титулара имовине, уређује државним, а не аутономним правом. (а) Дакле питања управљања било чијом имовином (имовином свих физичких и правних лица) регулишу се законима и/или подзаконским актима државе."

У одговору Народне скупштине се наводи да је подносилац иницијативе погрешно протумачио одредбу Закона која предвиђа да цркве и верске заједнице самостално управљају својом имовином и новчаним средствима, у складу са сопственим аутономним прописима. Из надлежности Републике Србије за уређивање својинских и облигационих односа не проистиче, обавеза да се управљање имовином, без обзира на титулара те имовине, уређује државним, а не аутономним правом, већ да су својинскоправни и облигационоправни односи регулисани републичким прописима.

Уставни суд је, оцењујући оспорену одредбу члана 26. став 2. Закона у односу на члан 97. тачка 7. Устава, констатовао да је овом одредбом Устава утврђена надлежност Републике Србије да уређује и обезбеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине. Уставни суд такође констатује, да законско уређивање својинских односа свакако подразумева три класична овлашћења која произилазе из права својине: право власника да своју ствар држи (ius possidendi), користи (ius utendi) и са њом располаже (ius disponendi) и да се појам "управљање својом имовином", односи на послове фактичког управљања, које сваки титулар права својине предузима према сопственом нахођењу или - у овом случају - према сопственим аутономним прописима. Стога, по оцени Уставног суда, изван оквира фактичког управљања, сви акти правног располагања имовином морају бити у складу са законом, што важи и за цркве и верске заједнице као титуларе оних стварних и облигационих права која су стечена у складу са законом.

Како изнетим разлозима није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 26. став 2. Закона , Уставни суд је нашао да је иницијатива неприхватљива те је сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду иницијативу у овом делу одбацио.

7. Члан 27. Закона

Одредба члана 27. Закона оспорена је у једном предлогу наводом: да ''de facto омогућује заплену црквене имовине, осим сакралне и културне, из чега се закључује да би држава могла ради наплате неплаћених доприноса за социјално осигурање да заплени неку новију цркву и да је препрода приватним лицима или другој верској организацији ради намирења потраживања;" да је црквена имовина специфична, посебно када је реч о непокретностима и покретним стварима које служе за обављање верских обреда и да је она "од цара Константина до данашњих дана штићена и привилегована."

Имајући у виду овакве разлоге оспоравања одредбе члана 27. Закона, Уставни суд је констатовао да предлагач није навео релевантне уставноправне разлоге за неуставност ове одредбе, те је на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, предлог одбачен у овом делу 8тачка 2. изреке).

8. Члан 29. став 2. Закона

Поводом члана 29. став 2. Закона у иницијативи се наводи да је финансирање здравственог, пензијског и инвалидског осигурања свештеника од стране државе супротно чл. 21. и 70. Устава, будући да улога државе није да финансира верске слободе, него да гарантује слободу вероисповести и неисповедања, те равноправност цркава и верских заједница и организација. Стога, финансирање предвиђено у оспореном члану 29. став 2. Закона представља кршење члана 21. Устава и "дискриминацију осталих професионалаца, а посебно атеиста/киња. То практично значи да држава промовише и финансира веровање, што ставља у неравноправан положај грађане/ке који имају право на неверовање, неисповедање. Онда би држава, да би обезбедила стварну равноправност и забрану дискриминације, морала да финансира и организацију која би била за промовисање тих права." Осим тога, по мишљењу иницијатора, неправично је и супротно забрани дискриминације обезбеђивање доприноса свештеницима и верским службеницима из буџета Републике Србије, јер се "ни средства за доприносе не обезбеђују из буџета за запослене у приватним образовним и културним институцијама, за припаднике приватних обезбеђења, приватне лекаре и стоматологе, као и за запослене у другим примарно нелукративним областима од јавног значаја. Свештеници и верски службеници нису државни службеници. Оваквим законским уређењем крши се не само забрана дискриминације, већ и уставни положај свих осталих пензионера, онако како је уређен у члану 70. Устава".

У одговору Народне скупштине у вези са овим, наводи се да је уставна обавеза државе да створи услове за уживање и остваривање Уставом гарантованих људских и мањинских права и слобода. У погледу низа права и слобода, та уставна обавеза подразумева и финансирање њиховог остваривања, у складу са законом. Дакле, држава може да предвиди финансијске олакшице и поједине видове буџетског финансирања остваривања појединих права и слобода. Схватање према којем финансирање о којем је реч значи дискриминацију атеиста, јер ставља у неравноправан положај грађане који имају право на неверовање, није основано, јер грађани као порески обвезници не могу да захтевају да њихова пореска давања не буду намењена у одређене сврхе, нити одређивањем сврхе којој су намењена пореска давања супротно захтевима одређених пореских обвезника значи њихову дискриминацију. Аргумент подносиоца иницијативе, истиче се даље у одговору, да се средства за доприносе не обезбеђују из буџета за запослене у приватним институцијама је начелно тачан, али од таквог основног правила законска решења познају низ изузетака. Тако се указује да запослени у приватним институцијама нису јединствена категорија грађана, у смислу законских решења о пензијском и инвалидском осигурању, али су споменути примери осигураника самосталних делатности којима Влада може обезбедити средства за пензију, при чему се таква решења не сматрају дискриминацијом.

Уставни суд је, полазећи од тога да је оспореном одредбом члана 29. став 2. Закона прописано да се ради унапређивања верске слободе, у сагласности са црквама и верским заједницама, средства за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање свештеника, односно верских службеника могу обезбедити у буџету Републике Србије, у складу са законом, констатовао да је једно од кључних питања за остваривање сврхе закона да закон садржи предвидивост понашања правних субјеката, сагласно уставноправном прихватљивом циљу.

С обзиром на то да је оспорена одредба члана 29. став 2. Закона о црквама и верским заједницама по својој правној суштини упућујућа норма и на основу ње се не ствара непосредно правни однос, то се пред Уставни суд поставило питање каква је правна снага ове норме и какав је однос са другим нормама, а тиме и њена обавезност.

Устав у члану 68. ст. 1. до 3, члану 69. ст. 1. и 2. и члану 70. став 1. Устава утврђује: да свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља, да деца, труднице, мајке током породиљског одсуства, самохрани родитељи са децом до 7 године и стари, остварују здравствену заштиту из јавних прихода, ако је не остварују на други начин, у складу са законом, да се здравствено осигурање, здравствена заштита и оснивање здравствених фондова уређују законом, да грађани и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради сагледавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба имају право на социјалну заштиту, чије се пружање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства, с тим да се права запослених и њихових породица на социјално обезбеђење и осигурање уређују законом, те да се пензијско осигурање уређује законом.

Из наведених одредаба Устава, Уставни суд је констатовао да Устав за одређене категорије лица посебно гарантује право на здравствену заштиту из јавних прихода, а да Устав непосредно не уређује право на здравствено осигурање и пензијско осигурање нити финансирање пензијског, инвалидског и здравственог осигурања већ се та права уређују законом.

Здравствено, пензијско и инвалидско осигурање свештеника, односно верских службеника не уређује се Законом о црквама и верским заједницама већ Законом о здравственом осигурању ("Службени гласник РС", бр. 107/05, 109/05 и 57/11), Законом о пензијском и инвалидском осигурању ("Службени гласник РС", бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09 и 101/10) и Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање ("Службени гласник РС", бр. 84/04, 61/05, 62/06, 7/08, 5/09, 7/09, 3/10, 4/11, 52/11, 101/11 и 7/12), и према овим, посебним законима, свештеници, односно верски службеници обухваћени су обавезним здравственим, пензијским и инвалидским осигурањем, и то тако што су они обвезници плаћања доприноса за здравствено, пензијско и инвалидско осигурање.

Наиме, према одредбама чл. 1. и 3, члана 8. став 1. и члана 17. став 1. тачка 20) Закона о здравственом осигурању, којим се уређују права из обавезног здравственог осигурања запослених и других грађана, обухваћени обавезним здравственим осигурањем, и то тако што се обавезним здравственим осигурањем запосленима и другим грађанима обухваћених обавезним здравственим осигурањем обезбеђује право на здравствену заштиту и право на новчане накнаде за случајеве утврђене овим законом, уплатом доприноса за обавезно здравствено осигурање, а осигураници су физичка лица која су обавезно осигурана у складу са овим законом, и то, поред осталих, свештеници и верски службеници које те послове обављају као самосталну делатност.

Према одредбама члана 2. став 1, члана 3, члана 10. став 1. тачка 2), члана 12. став 1. тачка 4) и члана 150. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, којим је уређено обавезно пензијско и инвалидско осигурање и којим се обезбеђују права за случај старости, инвалидности, смрти и телесног оштећења, обавезно осигурана лица су и лица која самостално обављају делатност (осигураник самосталних делатности), а то су и свештеници и верски службеници ако нису обавезно осигурани по основу запослења, с тим што пензијско и инвалидско осигурање обезбеђује и спроводи фонд.

Према одредбама члана 1, члана 3. тачка 1) подтачка (1) и тачка 2) подтачка (1), члана 7. став 1. тачка 11), члана 8. став 1. тачка 10) и члана 26. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, којим се поред осталог уређују доприноси за обавезно социјално осигурање, обвезници доприноса, начин обрачунавања и плаћања доприноса, и према којима су доприноси у смислу овог закона, поред осталих и доприноси за обавезно пензијско и инвалидско осигурање и доприноси за обавезно здравствено осигурање, а обвезници доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, односно доприноса за здравствено осигурање су осигураници, у складу са законом који уређује систем обавезног пензијског и инвалидског осигурања, односно законом којим се уређује систем обавезног здравственог осигурања, поред осталих и свештеници и верски службеници, и то тако да је основица доприноса за та лица (свештенике и верске службенике) један од износа на који осигураник, који полазећи од дужности на коју је осигураник распоређен, његове школске спреме, година радног стажа и других критеријума садржаних у унутрашњем законодавству цркве, односно верске заједнице, определи црква, односно верска заједница.

Из наведених законских одредаба произлази да су свештеници, односно верски службеници обвезници плаћања доприноса за обавезно здравствено пензијско и инвалидско осигурање, док је оспореном одредбом члана 29. став 2. Закона о црквама и верским заједницама прописана могућност да се средства за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање тих лица могу обезбедити у буџету Републике Србије.

Иницијативом је постављено питање да ли буџетско финансирање здравственог, пензијског и инвалидског осигурања свештеника, односно верских службеника индиректно повређује једнакост грађана пред Уставом и законом - које јемчи члан 21. Устава, јер одредба става 2. члана 29. признаје одређене финансијске привилегије једној категорији становништва (свештеницима и верским службеницима) у односу на све друге грађане који таква иста права могу остварити само уз поштовање посебних услова утврђених у одговарајућим законима.

Стога је Уставни суд имао у виду и остале одредбе Закона о здравственом осигурању, према којима се обавезно здравствено осигурање организује на начелу солидарности и узајамности као и другим начелима, утврђеним овим законом (начелу обавезности, које се остварује организовањем и спровођењем свеобухватног обавезног здравственог осигурања за запослене и друге грађане у Републици; начелу солидарности и узајамности, које се остварује успостављањем таквог система обавезног здравственог осигурања у којем трошкове обавезног здравственог осигурања сносе осигураници и други уплатиоци доприноса, сразмерно својим материјалним могућностима и уплатом доприноса на остварене приходе, с тим да права из обавезног здравственог осигурања користе она лица код којих је наступила болест или други осигурани случај; начелу заштите права осигураних лица и заштите јавног интереса, те начелу сталног унапређивања квалитета обавезног здравственог осигурања и начелу економичности и ефикасности овог осигурања) и у чијем се спровођењу примењују начела здравствене заштите и остварују права пацијента, утврђена законом којим се уређује здравствена заштита, и према којима се средства за остваривање права из обавезног здравственог осигурања обезбеђују уплатом доприноса за обавезно здравствено осигурање (у даљем тексту: допринос), као и других извора у складу са законом (члан 5, члан 8. став 1. и чл. 10. до 13.), и који у члану 22. став 5. у вези става 1. Закона прописује да се у буџету Републике обезбеђују средства за уплату доприноса за обавезно здравствено осигурање, на основицу и по стопи доприноса за обавезно здравствено осигурање које су прописане овим законом, за лица таксативно набројана у ставу 1. тач. 1) до 13) истог члана, која се такође сматрају осигураницима у смислу овог закона и под условима прописаним овим законом, а припадају групацији становништва која је изложена повећаном ризику обољевања, чија је здравствена заштита потребна у вези са спречавањем, сузбијањем, раним откривањем и лечењем болести од већег социјално-медицинског значаја и која су у категорији социјално угроженог становништва, ако не испуњавају услове за стицање својства осигураника из члана 17. овог закона, или ако права из обавезног здравственог осигурања не остварују као чланови породице осигураника (а то су, поред осталих, деца до навршених 18 година живота, школска деца и студенти до краја прописаног школовања, а најкасније до навршених 26 година, у складу са законом, жене у вези са планирањем породице, као и у току трудноће, порођаја и материнства до 12 месеци након порођаја, лица старија од 60 година, особе са инвалидитетом, по прописима по пензијском и инвалидском осигурању, као и ментално недовољно развијена лица, те лица у вези са лечењем од таксативно законом набројаних болести...). Према члану 24. став 1. Закона, права из обавезног здравственог осигурања утврђена овим законом, обезбеђују се и члановима породице осигураника из члана 17. став 1. овог закона.

Осим тога, у члану 64а Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање прописано је да допринос за пензијско и инвалидско осигурање и допринос за здравствено осигурање за самосталне уметнике из члана 6. тачка 16) овог закона може плаћати јединица локалне самоуправе, јединица територијалне аутономије, Република Србија или установа из области културе чији је оснивач јединица локалне самоуправе, јединица територијалне аутономије, или Република Србија (став 1.), те да допринос за пензијско и инвалидско осигурање и допринос за здравствено осигурање за свештенике и верске службенике може плаћати јединица локалне самоуправе, јединица територијалне аутономије или Република Србија (став 2.).

Уставни суд је имао у виду и одредбе Закона о здравственој заштити ("Службени гласник РС", бр. 107/05, 72/09, 88/10, 99/10 и 57/11), којим је, поред осталог, уређен систем здравствене заштите тако да се здравствена заштита обавља са основним циљем да се оствари највиши могући ниво очувања здравља грађана и породице и који у члану 3. Закона прописује да право на здравствену заштиту, у складу са законом, има грађанин Републике Србије (у даљем тексту: Република), као и друго лице које има пребивалиште или боравиште у Републици. У члану 7. и члану 8. став 1. Закона прописује се да се средства за спровођење здравствене заштите, као и за рад и развој здравствене службе, обезбеђују у складу са законом, те да се друштвена брига за здравље становништва остварује на нивоу Републике, аутономне покрајине, општине, односно града, послодавца и појединца. Према члану 9. Закона, друштвену бригу за здравље на нивоу Републике чине мере привредне и социјалне политике којима се стварају услови за спровођење здравствене заштите ради очувања и унапређења здравља људи, као и мере којима се усклађује деловање и развој система здравствене заштите, с тим да се, према одредбама члана 12. у вези члана 11. Закона, здравствена заштита за лица из члана 11. овог закона, односно за групације становништва које су изложене повећаном ризику обољевања, лица у вези са спречавањем, сузбијањем, раним откривањем и лечењем болести од већег социјално-медицинског значаја, као и здравственом заштитом социјално угроженог становништва, а обухваћена су обавезним здравственим осигурањем, обезбеђује из средстава обавезног здравственог осигурања у складу са законом којим се уређује област обавезног здравственог осигурања, а ако законом није друкчије уређено, средства за остваривање здравствене заштите из члана 11. став 3. овог закона, односно за која Влада Републике Србије (у даљем тексту: Влада) уређује садржај и обим, начин и поступак, као и услове за остваривање здравствене заштите лица таксативно побројаних у тач. 1) до 13) става 2. члана 11. Закона (а то су, поред осталих, деца до навршених 18 година живота, школска деца и студенти до краја прописаног школовања, а најкасније до навршених 26 година, у складу са законом; жене у вези са планирањем породице, као и у току трудноће, порођаја и материнства до 12 месеци након порођаја; лица старија од 65 година живота, особе са инвалидитетом и ментално недовољно развијена лица; те лица у вези са лечењем од таксативно законом набројаних болести...), за лица која нису обухваћена обавезним здравственим осигурањем, средства се обезбеђују у буџету Републике и преносе се организацији за обавезно здравствено осигурање. Према члану 13. ст. 1. и 3. Закона, друштвена брига за здравље на нивоу аутономне покрајине, општине, односно града, обухвата мере за обезбеђивање и спровођење здравствене заштите од интереса за грађане на територији аутономне покрајине, општине, односно града, с тим што, аутономна покрајина, општина, односно град обезбеђује средства за остваривање друштвене бриге за здравље у свом буџету, у складу са законом.

Осим тога, Законом о буџету ("Службени гласник РС", бр. 101/11 и 93/12) предвиђена су као расход буџета средства која се из буџета преносе организацијама обавезног социјалног осигурања.

Дакле, могућност прописана у члану 29. став 2. Закона о црквама и верским заједницама да се средства за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање свештеника, односно верских службеника могу обезбедити у буџету Републике Србије, није изузетак у односу на правни систем и није изузетна само у односу на ову категорију лица, будући да се и фонд пензијског и инвалидског осигурања великим делом финансира из буџета Републике и јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине, а према Закону о здравственој заштити, низ категорија лица осигураника без здравствене заштите финансира се на терет буџета. Стога, по налажењу Уставног суда, оспорена одредба члана 29. став 2. Закона није такве природе да доводи у посебан положај само једну категорију лица, односно свештенике и верске службенике, нити је ово гарантовно право, већ је то могућност дата у складу са одговарајућим законима, односно Законом о здравственом осигурању, Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање и Законом о буџету.

Како се стицање и остваривање права на пензијско, инвалидско и здравствено осигурање и дефинисање шта и која лица обухвата то осигурање и како се финансирају права из тих облика осигурања не уређује оспореним Законом о црквама и верским заједницама, већ је уређено посебним законима, сагласно уставним овлашћеним из члана 18. став 2, члана 70. и члана 97. тач. 8. и 10. Устава, то из свега наведеног произлази да се ни оспореном одредбом члана 29. став 2. Закона, као упућујућом нормом, не уређују „финансирање здравственог, пензијског и инвалидског осигурања свештеника, односно верских службеника“, нити се оспореном одредбом Закона повређује једнакост грађана пред Уставом и законом које јемчи члан 21. Устава, нити повређује одредба члана 70. Устава која утврђује да се пензијско осигурање уређује законом.

С обзиром на то да је према члану 3. Закона о здравственом осигурању, односно члану 3. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, смисао и циљ уплате доприноса за здравствено осигурање, односно доприноса за пензијско и инвалидско осигурање обезбеђење права на здравствену заштиту и права на новчане накнаде за случајеве утврђене законом, односно обезбеђење средстава за случај старости и инвалидности, смрти и телесног оштећења, то следи да је прописивање у члану 29. став 2. Закона да се средства за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање свештеника, односно верских службеника могу обезбедити у буџету, у складу са законом, а "ради унапређивања верске слободе" противи сврси због које се финансира здравствено, односно пензијско и инвалидско осигурање. Међутим, како је наведеним одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Закона о здравственој заштити и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање у толикој мери отклоњена нејасноћа у тумачењу и примени норме члана 29. став 2. Закона о црквама и верским заједницама, то се може узети да оспорена одредба Закона не угрожава суштину права на здравствено пензијско и инвалидско осигурање, нити владавину права, као основну претпоставку Устава, већ повезано са осталим нормама Закона даје смисао у примени и коришћењу ове могућности, које се остварује на основу осталих одредаба закона.

Стога, Уставни суд налази да разлог оспоравања који је истакао иницијатор да се овом одредбом Закона „финансира веровање“, не даје основа за утврђивање неуставности одредбе члана 29. став 2. Закона, без обзира што се сврха те одредбе противи суштини и смислу обезбеђења средстава за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање. Уставни суд указује да не може да улази у критику циљева који су овом нормом Закона постављени, сагласно надлежности овог суда утврђеној одредбама члана 167. Устава.

Полазећи од свега што је наведено, Уставни суд је нашао да је иницијатива за оцену уставности наведене одредбе члана 29. став 2. Закона неприхватљива, јер изнетим разлозима није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности, те је, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду, иницијатива у том делу одбачена (тачка 1. изреке).

9. Члан 31. ст. 2. до 4. Закона

У иницијативи којом су оспорене и одредбе члана 31. ст. 2. до 4. Закона, наводима да цитирана законска формулација доводи до тога да се јавни простор сматра богослужбеним простором, што би значило да заузимањем јавног простора за богослужење он губи својство јавног простора, те да "Осим тога, сви јавни скупови морају бити пријављени надлежном МУП-у, па то важи и за верске скупове (а да)... цитирано законско решење значи изузетак од правила и повлашћен положај верских организација у односу на друге организације и окупљања грађана/ки," те да, богослужење у установама допушта да се "оно обавља и у државним институцијама, које као такве морају бити заштићене од (искључене од) утицаја верских организација".

Народна скупштине у одговору на наводе ове иницијативе да законска одредба која прописује да се богослужење, верски обреди и остале верске делатности могу обављати и на јавним местима, да су богослужбени простор и време заштићени и неповредиви и да се богослужење и верски обреди могу обављати и у државним установама, није у складу са Уставом, Европском конвенцијом и праксом Европског суда за људска права, сматра, да Закон нигде не прописује да се јавни простор сматра богослужбеним простором. Вршењем богослужења на јавним местима и заштитом и неповредивошћу богослужбеног простора и времена, јавни простор не губи свој јавни карактер и не постаје трајни богослужбени простор. Према мишљењу Народне скупштине, оспорене одредбе Закона само даље нормативно разрађују и прецизирају одредбу члана 44. став 2. Устава Републике Србије која, између осталог, предвиђа да су цркве и верске заједнице слободне да јавно врше верске обреде у складу са законом. Што се тиче тумачења подносиоца иницијативе да Закон допушта да се богослужење обавља и у државним институцијама које морају да буду заштићене, односно искључене из утицаја верских организација, оно, по мишљењу доносиоца општег акта, није прихватљиво. Наиме, наведеном одредбом Закона предвиђа се могућност богослужења и обављања верског обреда у наведеним институцијама не по нахођењу или на захтев цркава и верских заједница, већ на захтев надлежног органа. Стога се оспорени став 4. члана 31. Закона не може тумачити, нити разумети, без става 5. истог члана, који прописује да су надлежни органи институција из става 4. тог члана дужни да у складу са могућностима обезбеде вршење богослужења и верских обреда на захтев чланова тих институција, или на захтев корисника њихових услуга, а што је несумњиво у складу са међународним актима и праксом међународних институција у том погледу.

Уставни суд је, оцењујући оспорене одредбе ст. 2. до 4. члана 31. Закона са становишта уставног начела о световности државе, оценио да се то начело из члана 11. Устава, свакако, односи и на простор који користе различите државне институције, као што су болнице, војни и полицијски објекти, затвори, школе, те установе социјалне и здравствене заштите. Уставни суд истиче да је чланом 43. Устава и чланом 9. Европске конвенције зајемчена апсолутна неповредивост унутрашњег аспекта слободе мисли, савести и вероисповести (forum internum), док је ограничење њене спољашње димензије (forum externum) допуштено само у изузетним ситуацијама. Forum internum обухвата све оне видове слободе мисли, савести и вероисповести који се односе на сферу слободног и неспутаног духовног живота коју појединац задржава за себе и не саопштава другима. Forum externum ове слободе јемчи слободу исповедања вере или уверења, индивидуално или колективно, приватно или јавно и у том домену слобода веровања може бити подвргнута само оним ограничењима која су прописана законом и неопходна у демократском друштву у интересу јавне безбедности, ради заштите јавног реда, живота и здравља људи, морала, или ради заштите права и слобода других. Стога, Уставни суд сматра да се коришћењем простора државних институција, односно јавних места и отворених простора за одвијање верских обреда, не нарушава световни карактер тог простора, а сваком вернику омогућава се да слободно и неспутано изрази своје веровање, односно и да би слобода исповедања вере или уверења на таквим местима могла бити ограничена само законом који би био у складу са условима ограничења уживања тог права, како је предвиђено ставом 4. члана 43. Устава и ставом 2. члана 9. Европске конвенције.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да је иницијатива у том делу неприхватљива јер изнетим разлозима није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности ст. 2. до 4. члана 31. Закона, те је сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду, иницијативу одбацио (тачка 1. изреке).

10. Члан 32. ст. 3. до 5. Закона

Поводом члана 32. ст. 3. до 5. Закона, један предлагач сматра да нема разлога за претераним регулисањем материје градитељства, с обзиром на то да по канонском праву надлежни органи цркве о томе одлучују и то чине већ стотинама година.

Имајући у виду да предлагач у овом делу, у суштини , не оспорава уставност члана 32. ст. 3. до 5. Закона, већ фактички износи свој став да оспорене одредбе нису ни требале да буду материја закона, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио предлог у овом делу, налазећи да нису понуђени никакви уставноправни разлози за оцену уставности (тачка 2. изреке).

11. Члан 40. Закона

За члан 40. Закона у иницијативи се наводи да је супротан члану 11. Устава, јер "укида раздвојеност цркве од државе". По мишљењу иницијатора, ова одредба је супротна и Закону о министарствима, по коме надзор над радом школа врши Министарство просвете, па би увођење верске наставе у државне школе довело до тога да један део надзора противзаконито на себе преузима црква или неко друго министарство.

У одговору Народне скупштине се истиче да је "Уставни суд Републике Србије већ одбацио такву иницијативу. Наиме, у предмету у којем је оцењивана уставност Закона о изменама и допунама Закона о основној школи, којим је у образовни систем уведена верска настава Уставни суд је стао на становиште да увођење верске наставе ... у систем образовања... уз алтернативно опредељење између верске наставе и другог изборног предмета, није несагласно са начелом ... о одвојености државе и цркве".

Полазећи од тога да је оспореном одредбом члана 40. Закона прописано да се јемчи право на верску наставу у државним и приватним основним и средњим школама у складу са законом и навода иницијатора да се оспореном одредбом укида раздвојеност цркве и државе, за Уставни суд се као претходно поставило питање да ли је било уставног упоришта да законодавац пропише јемство права на верску наставу у државним и приватним школама.

Уставни суд сматра да се законском одредбом не може јемчити ма које право, већ је то искључиво право уставотворца. Право на верску наставу није зајамчено Уставом, а самим тим не може бити зајемчено ни законом.

Уставни суд такође констатује да је захтев за одређеношћу правне норме саставни део начела владавине права. Стога се пред Уставни суд поставило питање да ли је оспорена одредба члана 40. Закона таква да се из њене садржине може утврдити смисао те норме, а пре свега да ли се том одредбом Закона уводи у праксу да је верска настава обавезна.

Будући да оспореном одредбом Закона није прописано да је верска настава обавезна и да се њом не елиминише пруларизам већ се прописује да ће се право на верску наставу обављати у складу са законом, што значи поштујући правила другог закона и да у демократском друштву држава мора предузимати мере да осигура један од аспеката права на образовање, а то је и право на верску наставу, Уставни суд налази да наведена одредба Закона сама по себи није несагласна Уставу.

Право на верску наставу у државним и приватним основним и средњим школама, према оспореној одредби Закона, одвија се у складу са законом, што значи зависно од могућности у датом тренутку, односно у складу са правилима у том тренутку, што даље значи да по својој природи уживање овог права тражи да буде регулисано другим законом и почива на Уставом гарантованом праву на образовање и уставном утврђењу да је основно образовање обавезно и бесплатно, а средње образовање бесплатно (члан 71. ст. 1. и 2.), што представља свима гаранцију права на приступ постојећим школама.

С обзиром на то да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, систем обављања појединих привредних и других делатности, систем у области образовања, културе, као и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом (члан 97. тач. 2, 6, 7, 8, 9, 10. и 17.), Уставни суд је констатовао да је уставна обавеза државе да створи услове за уживање и остваривање Уставом гарантованих људских и мањинских права и слобода, те да у погледу низа права и слобода та уставна обавеза подразумева и јемство њиховог остваривања, у складу са законом, а да се слобода вероисповести остварује или самостално, као слобода сваког појединца лично, и удруживањем или окупљањем са другим лицима.

Такође, Уставни суд констатује да се питање верске наставе у школама уређује Законом о основама система образовања и васпитања ("Службени гласник РС", бр. 72/09 и 52/11), и Уредбом о организовању и остваривању верске наставе и наставе алтернативног предмета у основној и средњој школи ("Службени гласник РС", број 46/01).

Према члану 14. став 1. тачка 6) Закона о основама система образовања и васпитања, у области развоја и унапређивања система образовања и васпитања Национални просветни савет доноси основе програма предшколског васпитања и образовања, наставне планове и програме основног и средњег општег и уметничког образовања и васпитања, део наставног плана и програма средњег стручног образовања и васпитања и образовања одраслих за општеобразовне предмете и основе васпитног програма, а према члану 73. ст. 1. тач. 1. и 2. истог закона, наставни план обухвата изборне предмете по нивоима и врстама образовања од којих ученик обавезно бира један или више предмета према својим склоностима. Један од обавезних изборних предмета је верска настава или грађанско васпитање, ученик који се определио за један од два изборна предмета, верску наставу или грађанско васпитање, изборни предмет може да мења у току циклуса основног, односно до краја стицања средњег образовања и васпитања, а наставни планови основног и средњег образовања и васпитања садрже обавезне предмете по разредима у основном и средњем образовању и васпитању, изборне предмете по разредима у основном и средњем образовању и васпитању (члан 72. ст. 4. и 5. Закона).

Уставни суд је оцењивао Уредбу о организовању и остваривању верске наставе и наставе алтернативног предмета у основној и средњој школи ("Службени гласник РС", број 46/01) и Одлуком IУ-214/2002 од 14. новембра 2003. године ("Службени гласник РС", број 119/03), поред осталог, одбио предлоге за утврђивање неуставности и незаконитости и није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости Уредбе о организовању и остваривању верске наставе и наставе алтернативног предмета у основној и средњој школи ("Службени гласник РС", број 46/01), те одбио предлог за утврђивање неуставности и незаконитости и није прихватио иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности члана 9, члана 10. став 1. тачка 1. и ст. 2. и 3, чл. 11, 12. и 14. Закона о изменама и допунама Закона о основној школи ("Службени гласник РС", број 22/02) и чл. 3, 4. и 6, члана 10. став 2. и члана 11. Закона о изменама и допунама Закона о основној школи ("Службени гласник РС", број 23/02), а поводом питања могућности извођења верске наставе у државним школама, најпре основним, односно средњим. У тој одлуци Уставни суд је стао на становиште да се оспореном Уредбом и оспореним одредбама Закона о изменама и допунама Закона о основној школи и Закона о изменама и допунама Закона о средњој школи држава определила да у државне школе уведе верску наставу по програму, који је саставни део прописаног наставног плана и програма за основну и средњу школу, те да се увођењем верске наставе у државне школе не уређују, нити уводе у школе, верски послови и верски обреди цркава, у чему су верске заједнице самосталне и одвојене од државе, већ се, сагласно наставном плану и програму верске наставе који споразумно доносе министар просвете и спорта и министар вера, на усаглашен предлог традиционалних цркава и верских заједница, верска настава изводи као један од факултативних (по Уредби), односно изборних предмета (по законима) који се изучава у школи по прописаном програму, те да наставни план и програм верске наставе, споразумно доносе министри просвете и вера, у поступку у којем, у фази предлагања, учествују, поред осталих, и традиционалне цркве и верске заједнице, а да је ствар законодавне политике у тој области какав ће поступак применити приликом доношења наставног плана. У истој одлуци Суд је стао на становиште да одређивање круга од седам верских заједница за које држава финансира извођење верске наставе није дискриминаторно у односу на друге верске заједнице и припаднике других вероисповести, нити се тиме нарушава принцип равноправности верских заједница нити оспорена Уредба и оспорене одредбе Закона о изменама и допунама Закона о основној и Закона о средњој школи лишавају ниједну верску заједницу права на самостално извођење верске наставе уколико желе да је самостално финансирају, али, исто тако, не намеће ни држави обавезу да финансира верску наставу за све верске заједнице, што није у супротности са чланом 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима према коме мањине "...не могу бити лишене права да имају у заједници са другим члановима своје групе, свој сопствени културни живот, да исповедају своју сопствену вероиспосвест и обављају верске дужности или да употребљавају свој језик...". Уставни суд сматра да је основно да они ученици који не желе да похађају верску наставу на ту наставу нису присиљени, јер увек имају право избора између те наставе и предмета етичко-хуманистичког садржаја, а то је у складу са критеријумом који је утврђен у члану 18. Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Право је државе да у оквиру политике образовања самостално процењује да ли је у систему образовања у школама потребно постојање предмета - верска настава, као што је и право родитеља и деце да сами изаберу, у складу са наставним програмом, хоће ли, или не, користити право да се дете школује у складу са њиховим религиозним и филозофским уверењима, што оспорена Уредба и оспорене одредбе Закона не доводе у питање. У истој одлуци је такође наведено да се увођењем верске наставе у систем образовања не ограничава, по схватању Уставног суда, ни слобода савести, мисли, вере и других уверења из чл. 41, 45. и 49. Устава, будући да та слобода подразумева право грађана да слободно мисле и изаберу свој поглед на свет. Она искључује могућност свих облика притисака на свест грађана ради формирања њиховог мишљења. Уставом загарантовано право на неизјашњавање о верском опредељењу се, по оцени Суда, не може повредити све док је похађање верске наставе предвиђено као слободан избор, као што се то право не нарушава ни у случају (не)изјашњавања о верском уверењу или националној припадности приликом пописа становништва, докле год постоји могућност да се грађанин не изјасни о тим питањима. Такође, наведено је у Одлуци Суда, "увођењем верске наставе и наставе алтернативног предмета у систем школовања нису повређене ни одредбе члана 32. Устава којима је утврђено да је школовање сваком доступно под једнаким условима, да је основно школовање обавезно и да за редовно школовање које се финансира из јавних прихода грађани не плаћају школарину, јер сваки предмет који се уведе и верификује од надлежних државних органа улази у програм тог школовања, а то није супротно Уставом утврђеном систему образовања, односно школовања, а циљ образовања и васпитања, како основног тако и средњег, је стицање општег образовања, складан развој личности и припрема за живот и даље општестручно образовање и васпитање. Образовање, дакле, треба да обезбеди укупан развој личности, а верска настава није инкомпатибилна остваривању таквих циљева образовања, јер загарантовано право родитеља и самих ученика да, не оптирају верску наставу, отклања сваку могућност да се деци и родитељима намеће било који верски поглед. Право детета да само формира своја верска уверења, супротна уверењима родитеља, није нарушено јер и Уредба и оспорене одредбе оба закона предвиђају да деца у средњој школи сама одлучују о томе да ли ће похађати верску наставу или алтернативни предмет етичко-хуманистичког садржаја. На основу изнетог, оспорена Уредба и оспорене одредбе Закона о изменама и допунама Закона о основној школи и Закона о изменама и допунама Закона о средњој школи, по оцени Уставног суда, нису несагласни с Уставом, a Уредба и са законом".

С обзиром на то да секуларно не означава никакву антиверску приврженост, већ означава идеју да нема државне цркве и да нема идентификације државе са посебном религијом или религијом уопште и да држава не интервенише прекомерно у послове верских заједница, Уставни суд је, полазећи од члана 43. став 5. Устава којим је утврђено да родитељи и законски стараоци имају право да својој деци обезбеде верско и морално образовање у складу са својим уверењима, те гарантујући у члану 64. ст. 1. и 5, чл. 65, 66. и 71. Устава, да деца уживају људска права примерено свом узрасту и душевној зрелости, да се права детета и њихова заштита уређују законом, да родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу и да су у томе равноправни, а да сва или поједина права могу једном или обома родитељима бити одузета или ограничена само одлуком суда, ако је то у најбољем интересу детета, у складу са законом, да свако има право на образовање, да је основно образовање обавезно и бесплатно, а средње образовање бесплатно, констатовао да наведена права гарантују и уважавају не само права родитеља у односу на образовање детета, већ и достојанство личности детета и признају аутономију детета у подручју, поред осталог образовања и учешћа, односно сарадње код одлука повезаних са његовим животом.

Чланом 2. Протокола 1. уз Европску конвенцију прописано је, пре свега, да "нико не може бити лишен права на образовање, и да у вршењу свих својих функција у области образовања и наставе држава поштује право родитеља да обезбеде образовање и наставу која је у складу са њиховим верским и филозофским уверењима'', те да у контексту ове одредбе образовање подразумева "цео процес кроз који, у сваком друштву, одрасли предузимају мере како би пренели своја уверења, културу и друге вредности младима", док се "настава или подучавање првенствено односе на пренос знања и интелектуални развој", као и да "поштовање" указује на више од пуког признања, више и од обичне констатације да су ставови родитеља узети у обзир, већ и уместо свега тога ''подразумева извесну позитивну обавезу државе."

Такође, Уставни суд указује да је у погледу наставе религије Савет Европе Препоруком 1202 (1993) о религијској толеранцији у демократском друштву утврдио смернице којих би државе чланице требало да се придржавају ради остваривања основних принципа верске толеранције између различитих религија и верских заједница унутар Европе и да је у Препоруци наглашено да развијање знања код ученика о својој религији представља предуслов за праву толеранцију и савладавање предрасуда.

У Препоруци 1412 (1999) од 22. јуна 1999. године позивају се владе држава чланица да укључе информације о историјату и филозофији важних школа мишљења и поводом религије у опште школске програме, какав су приступ заузели и парламентарна скупштина Савета Европе, Еврoпски суд за људска права и ЕЦРИ, а 2007. године европски министри просвете подвукли су значај мера који треба да побољшају разумевање културних или верских заједница путем школског образовања, кроз заједничке етичке принципе и демократско грађанство, јер без обзира на верски образовни систем школски систем мора да узме у обзир верску и филозофску разноликост. И Европски суд за људска права је у више својих одлука (нпр. ''Folgero and Others v. Norway'', 15472/02 од 29. јуна 2007; ''Hasan and Eylem Zengin v. Turkey'', 1448/04 од 9. октобра 2007. године,) заступао становиште о неопходности обезбеђења отвореног и инклузивног школског окружења.

У пракси Европског суда за људска права изражаван је став да је држави дато пуно дискреционо право у погледу одређивања природе и обима њеног учешћа у образовању и настави, а да то генерално значи да држава нема никакву обавезу да пружа одређене врсте образовних могућности или да сваком појединцу гарантује да ће имати образовање какво жели, а родитељима гарантује право да се њихова уверења поштују у вези с образовањем њихове деце.

Будући да се оспореном одредбом Закона у државне и приватне школе "не уводи верска настава", како то наводи иницијатор, "нити уводи програм верске наставе", већ се оспореном одредбом омогућава, путем школског образовања и школског система, остваривање права на приступ религијском или верском образовању, у складу са жељом дететових родитеља (старатеља) и деце, будући да мерама у образовању, култури и јавном обавештавању Република Србија подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана (члан 48.Устава), Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 40. Закона није несагласна Уставу.

Поводом навода иницијатора "да је одредба члана 40. Закона супротна Закону о министарствима по коме надзор над радом школа врши Министарство просвете и да би увођењем верске наставе један део надзора противзаконито на себе преузела црква", Уставни суд је констатовао да такав навод не стоји, будући да према члану 11. Закона о основама система образовања и васпитања, надзор над применом овог закона врши Министарство, у складу са законом.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је нашао да је иницијатива за оцену уставности члана 40. Закона неприхватљива, јер изнетим разлозима оспоравања није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности, па је, сагласно члану 53. став 2. Закона, ову иницијативу одбацио (тачка 1. изреке).

12. Члан 43. Закона

Поводом члана 43. Закона, за који се у једном предлогу износи мишљење да информативну делатност треба регулисати на начин да о "канонима цркве личности могу говорити у медијима једино уз сагласност надлежне црквене власти", да црквама треба дати право да са државом склапају посебне и појединачне уговоре о остваривању заједничких права, те да је "Законом потребно омогућити СПЦ, као аутокефалној цркви, да при себи има мисије и посланства верских организација из света", Уставни суд је одбацио предлог у овом делу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, налазећи да нису понуђени никакви уставноправни разлози за оцену уставности ове одредбе Закона (тачка 2. изреке).

VII

На основу свега изнетог и одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 14), члана 46. тачка 5) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, као и члана 84. Пословника о раду Уставног суда ("Службени гласник РС", број 24/08, 27/08 и 76/11), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

ПРЕДСЕДНИК

УСТАВНОГ СУДА

др Драгиша Б. Слијепчевић

4585013.0001.9/1

см

Издвојено мишљење у предмету IУз – 455/2011

Поступајући као судија известилац у предмету оцене уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима већег броја одредби Закона о црквама и верским заједницама („Службени гласник РС“, број 36/06), ја сам Уставном суду била предложила одлуку којом би се:

прво, утврдило да одредбе члана 18. став 2, члана 20. и члана 22. тачка 2. Закона о црквама и верским заједницама нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима;

друго, покренуо поступак за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 7. став 2. и члана 29. став 2. Закона о црквама и верским заједницама;

треће, одбили предлози и одбациле иницијативе за утврђивање неуставности одредаба члана 4, члана 8. става 4, члана 9, чланова 10. до 16, члана 24, члана 26. става 2, члана 27, члана 31. ст. 2. до 4, члана 32. ставови 3. до 5. и члана 43. Закона о црквама и верским заједницама (у даљем тексту: Закон).

На седници Уставног суда од 6. октобра 2011. године предложена одлука није добила подршку судија Уставног суда.

Након тога предмет је додељен у рад другом судији известиоцу, а Уставни суд је на седници од 16. јануара 2013. године усвојио одлуку којом је одбио, односно одбацио све предлоге и иницијативе за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима у погледу свих оспорених одредби Закона о црквама и верским заједницама (у даљем тексту: Одлука).

Стога ћу ја изложити само најважније разлоге због којих нисам могла да гласам за овакву одлуку каква је усвојена, и то у погледу само две оспорене одредбе Закона које сматрам најважнијим у овом уставносудском спору. Међутим, будући да је у усвојеној Одлуци Уставни суд направио чудну комбинацију аргумената које сам ја била понудила у ранијем предлогу одлуке која није усвојена и закључака који су сасвим супротни тим аргументима, ја ћу овде, најпре, представити у суштинским цртама текст свог образложења како је био написан у неусвојеној одлуци, а потом ћу се кратко осврнути и на закључке из усвојене Одлуке.

*Члан 7. став 2. Закона*

Са становишта уставног начела о световности државе, које јасно прописује да су цркве и верске заједнице одвојене од државе (члан 11. став 2), као и посебне уставне одредбе о томе да су цркве и верске заједнице равноправне и одвојене од државе (члан 44. став 1), по мом мишљењу, основано се може поставити питање уставности оспорене одредбе Закона према којој држава пружа одговарајућу помоћ за извршење правноснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи цркава и верских заједница, на њихов захтев и у складу са законом.

Аргументацију из одговора Законодавног одбора Народне скупштине о томе да уставно начело световности државе не значи апсолутну одвојеност и недодирљивост цркве и државе, већ да је реч о односу одвојености, али и кооперације, ја не могу да прихватим из следећих разлога. У упоредном праву и пракси, наиме, постоје различити начини како се организују односи цркве и државе и сви се они – уз разумљива ограничења која намеће свака класификација овакве врсте – могу поделити у две главне категорије.

Прву групу представљају они системи у којима се односи цркве и државе заснивају на мање или више блиским везама, које надаље могу имати облик субординације (са варијантама у којима је црква потчињена држави и онима у којима је држава субординирана одрђеној религији) односно координације, у чијем оквиру углавном делују различити системи сарадње цркве и државе који се означавају као моноконфесионални, биконфесионални или мултиконфесионални (видети, уместо многих других, *Francesco Margiotta Broglio, Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, *Bologna*, 1997, стр. 115–116).

Другу групу представљају системи одвојености цркве и државе, који могу имати форму строге или кооперативне одвојености. Систем строге одвојености подразумева одсуство било каквих органских или функционалних веза између цркве и државе, неутралност државе у погледу црквених питања, уздржавање верских заједница од директног мешања у јавну сферу, независност, аутономију и равноправност у третману различитих верских уверења. Такође, у циљу одржавања потребне друштвене кохезије, држава има задатак да шири одређене заједничке, лаичке и верски неутралне вредности, попут идеја слободе и толеранције. Систем кооперативне одвојености почива на ставу о сепарацији цркве и државе, али подразумева и признање многобројних заједничких задатака на којима црква и држава сарађују. Та сарадња подразумева, на пример, да држава материјално помаже верске заједнице или да се веронаука изучава у државним школама (видети, уместо многих других, Танасије Маринковић, Прилог за јавну расправу о уставности одредаба Закона о црквама и верским заједницама, стр. 8, и ауторе које он наводи).

Устав Србије од 2006. године определио се, по мом мишљењу, за систем строге одвојености цркве и државе. Такво тумачење заснива се, са једне стране, на чињеници да је уставотворац учинио световност државе једним од основних уставних начела и тиме јасно показао, за разлику од Устава од 1990. године који такво начело није познавао, да је одвојеност цркве од државе постављена као темељна вредност садашњег уставноправног поретка. Са друге стране, иако је Устав од 1990. године такође познавао одредбу о одвојености верских заједница од државе (члан 41. став 2), ипак је предвиђао и да држава може материјално помагати верске заједнице (члан 41. став 4). Ова два аргумента држе ме у уверењу да су писци Устава од 2006. године начинили још један корак у правцу доследног спровођења система потпуне сепарације цркве и државе, тиме што су свесно одустали од помињања материјалне или неке друге помоћи државе цркви и тако отклонили могућност да у уређењу односа државе и цркве законодавним путем буду признати и поједини елементи система кооперативне одвојености. Са тог аспекта посматрана, одредба о томе да држава може да пружа помоћ црквама и верским заједницама приликом извршења правноснажних одлука које су донели надлежни црквени органи показује се као потенцијално несагласна Уставу. Наиме, могло би се поставити као уставноправно спорно питање да ли на основу овакве одредбе Закона државни органи могу бити стављени у позицију отвореног органског повезивања са црквама и верским заједницама, што је одлика система кооперативне, а не строге одвојености цркве и државе?

Уставни суд је, међутим, уместо да понуди уставноправне, историјске, теоријске или било какве друге аргументе за свој закључак да се Устав од 2006. године није определио за систем строге одвојености цркве и државе, одлучио да се позове само на одредбе Закона о радиодифузији, према којима су, између осталих субјеката, и цркве и верске заједнице овлашћени предлагачи за чланове Савета Републичке радиодифузне агенције, потом на одредбе Закона о основама система образовања, који предвиђа да се један од чланова Националног просветног савета за предшколско, основно и средње опште и уметничко образовање бира, поред осталих, и из редова Српске православне цркве, односно осталих традиционалних цркава и верских заједница, и најзад, на то да је према ранијем Закону о министарствима, који је важио до 2012. године, постојало Министарство вера и дијаспоре, а да је сада важећом Уредбом Владе основана Канцеларија за сарадњу са црквама и верским заједницама. Дакле, Уставни суд је, потпуно замењујући тезе, свој закључак о томе да у нашем уставном поретку не постоји систем строге одвојености цркве и државе, већ систем кооперативне одвојености, засновао на одредбама неких закона које све одреда управо могу бити потенцијално сумњиве са становишта уставног начела о световности државе! Другим речима, уместо да се изјашњава о томе каква је права природа уставног начела о световности државе које јемчи члан 11. Устава, односно да изнесе разлоге због којих сматра да је однос цркве и државе према нашем Уставу организован као систем кооперативне одвојености, те да на основу таквог тумачења оцењује уставност и овог оспореног, као и свих других потенцијално спорних закона, Уставни суд закључује да баш постојање поменутих законских одредби доказује да је реч о систему кооперативне одвојености цркве од државе у Републици Србији! Колико је мени познато, никада до сада у пракси Уставног суда није била направљена таква инверзија да се, уместо оцене уставности једног закона у односу на једно од начела Устава, приступи његовој одбрани позивањем на неке друге законе.

Иста оспорена одредба може се, међутим, посматрати и са још једног аспекта. Наиме, уставно право на правично суђење јемчи свакоме право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, о основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1. Устава). Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), такође, гарантује да свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року, пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона (члан 6. став 1). Право на правично суђење, дакле, дефинише темељне процедуралне стандарде којима се морају руководити судови у сваком судском поступку како би се такав конкретан судски поступак могао, у целини, оценити као правичан и у складу са гаранцијама предвиђеним овом одредбом. Са тог становишта посматрано, није могуће оцењивати опште правне норме као сагласне или несагласне праву на правично суђење, из једноставног разлога што нема никаквог суђења у чину доношења и нормирања садржине закона. Међутим, могуће је посматрати оспорену одредбу Закона и на један хипотетични начин; могло би се, наиме, поставити питање да ли би оваква одредба могла довести до повреде права на правично суђење ако би држава Србија, на основу оспорене одредбе члана 7. став 2. Закона, својим монополом физичке принуде пружала помоћ у извршавању правноснажних одлука црквених органа и тако дошла у ситуацију да штити одлуке у чијем доношењу државни органи нису учествовали нити су их разматрали. То би, надаље, могло изложити државу опасности да изврши и оне одлуке које нису донете уз поштовање уставних гаранција о праву на правично суђење.

Притом, у овом случају није од користи аргумент, који се износи у одговору Законодавног одбора Народне скупштине, о томе да оспорена одредба Закона не намеће обавезу држави да увек и свуда безусловно извршава одлуке и пресуде које издају надлежни органи цркава и верских заједница, већ само онда када је то неопходно, само на захтев цркава и верских заједница те увек и само у границама Устава и закона. Ако би и било тако, то би значило да би морао постојати неки посебан поступак уређен посебним законом, који би могла покренути црква или верска заједница и којим би била уређена процедура признавања и извршавања одлука надлежних органа аутономног црквеног права. Такав посебан поступак у позитивном праву Србије не постоји. Са друге стране, гаранције права на правично суђење тако су постављене у Уставу и Европској конвенцији да их *a limine* не може испунити ниједан црквени суд, пре свега због тога што ниједан црквени суд није установљен законом и не може бити установљен законом у уставном систему у коме влада начело световности државе. Стога, директно и ничим условљено ангажовање државе приликом извршења одлука црквених органа, како је управо предвиђено у оспореној одредби члана 7. став 2. Закона, отвара могућност да се таква одредба оцени као неуставна и довођењем у везу са уставном нормом о праву на правично суђење. Приликом давања овакве оцене, руководила сам се и праксом Европског суда за људска права, који се у случају *Pellegrini v. Italy* (апликација бр. 30882/96, пресуда од 20. јула 2001, тач. 47) изјаснио да су италијански судови учинили повреду члана 6. § 1. Европске конвенције тиме што су пропустили да се увере, пре него што су дозволили извршење пресуде о поништењу брака црквеног суда града Рима, да је подноситељки представке било омогућено поштено суђење у поступку који се водио по канонском праву.

Шта о овом аргументу каже Уставни суд у својој Одлуци? У најкраћем, износи став да у оспореној одредби Закона уопште није реч о обавези извршавања одлука „црквених органа“, већ да се „уређује могућност пружања помоћи у извршењу тих одлука“, односно да ова одредба једино може бити схваћена тако „да држава пружа одговарајућу ’помоћ’, што значи, преко надлежних државних органа, што подразумева, пре свега ’помоћ’ органа државне управе, а на начин предвиђен законом, односно ’у складу са законом’“. Следи опширно цитирање одредби Закона о државној управи и Закона о полицији о надлежностима полиције као органа државне управе за обављање послова који се односе на безбедност државе и грађана. Најзад, Уставни суд закључује да тамо где се за извршење црквене одлуке тражи помоћ и учешће државног органа, то не значи и обавезу поступања, већ државни орган има дискреционо овлашћење да такву помоћ одбије ако нађе да то није у складу са његовим законским овлашћењима.

Колико сам ја могла разабрати из овако конфузног образложења Одлуке, две су поруке које нам шаље Уставни суд: прво, да прописана обавеза државе да помаже у извршењу правноснажних пресуда и одлука црквених органа значи да се ради о надлежностима полиције у одржавању јавног реда и безбедности, и друго, да државни органи имају право и да одбију пружање помоћи у извршењу црквених одлука и пресуда ако нађу да то није у складу са законом. Нажалост, и после оваквог покушаја, основно спорно питање остало је неумитно и даље отворено: спорна одредба Закона говори о дужности државе да пружи одговарајућу помоћ у извршењу правноснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи цркава и верских заједница (члан 7. став 2. Закона). Није био потребан толики труд да бисмо разумели да оспорена одредба Закона нема никакве везе са надлежностима полиције у одржавању јавног реда и пружања помоћи у случају опасности. Појам „извршења правноснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи цркава и верских заједница“ никаквим тумачењем не може изгубити јасно и прецизно значење које му је дао законодавац, односно „помоћ“ никако не може отклонити смисао речи „извршење“, нити се било каквим логичким поступком може доћи до тога да „прописивање, како је то учињено у оспореној одредби Закона, не значи мешање цркве и државе ради извршења одлука ’не-државних црквених органа’ већ представља помоћ у извршењу тих одлука.“ Са друге стране, и ако нема обавезе за државу да помоћ у извршењу црквених одлука пружи, није јасно на основу којих правила ће поступати државни орган када одлучи, све користећи исто дискреционо овлашћење, да такву помоћ ипак пружи? Да ли то можда значи да ће полиција морати да се опредељује између заштите јавног реда и помоћи у извршавању одлука црквених органа? Најзад, занимљиво је да је Уставни суд уложио знатан труд у првом делу оцене овог спорног члана Закона покушавајући да докаже да уставни принцип одвојености цркве и државе у Србији значи кооперативну одвојеност – која допушта и прихватање заједничких надлежности и сарадње цркве и државе у неким стварима – да би у наставку, из неких разлога, потпуно одустао од тог аргумента. Дакле, одлучујући једноставно да „помоћ у извршењу“ нема језичко значење за које би се могло рећи да је општепознато и неспорно у праву, већ само законом установљено дискреционо овлашћење полиције да чува јавни ред и безбедност (?), Уставни суд отклања сваку помисао да се ради о мешању цркве и државе. Стога се чини да је Уставном суду понестало доследности и одлучности да системом кооперативне одвојености одбрани и сарадњу на плану извршења правноснажних одлука и пресуда које издају црквени органи.

*Члан 18. Закона*

Поводом питања да ли Закон прописује дискриминацију у поступку регистрације, односно да ли је члан 18. Закона у сагласности са чл. 9. и 14. Европске конвенције, мора се, најпре, констатовати да се разликује поступак регистрације традиционалних цркава и верских заједница, са једне стране, и свих осталих верских организација, са друге стране. Традиционалне цркве и верске заједнице подносе пријаву за упис у Регистар цркава и верских заједница (у даљем тексту: Регистар) која садржи: назив цркве или верске заједнице, адресу седишта те име и презиме лица овлашћеног да представља и заступа цркву, односно верску заједницу (став 1. члана 18). Све остале верске организације, које Закон не сматра традиционалним, подносе захтев за упис у Регистар. Уз захтев за упис у Регистар, верске организације дужне су да поднесу и одлуку о оснивању верске организације са именима и презименима, бројевима идентификационих докумената и потписима оснивача (којих мора бити најмање 0,001% од броја пунолетних држављана Србије или страних држављана са сталним боравком у Србији), статут односно други документ верске организације који садржи опис организационе структуре, начин управљања, права и обавезе чланова и друге податке од значаја за верску организацију, приказ верског учења, верских обреда, циљева и активности верске организације и, најзад, податке о сталним изворима прихода верске организације (став 2. члана 18). Тумачењем ове оспорене законске норме са становишта уставног начела о једнакости и права на једнаку законску заштиту које гарантује одредба члана 21. Устава, као и одредбе члана 26. Међународног пакта о грађанским и политичким правима и члана 14. Европске конвенције, дошла сам до закључка да би се са пуно основа могло говорити о њиховој неуставности, односно несагласности са за нас обавезујућим међународним уговорима и важећим међународним стандардима људских и мањинских права.

Наиме, нема сумње да се традиционалне цркве и верске заједнице, са једне стране, и све остале верске организације, са друге стране, налазе у аналогним ситуацијама када покушавају да се региструју. Ово због тога што је регистрација и за једну и за другу категорију верских организација услов за стицање статуса правног лица, како то изричито прописује одредба става 1. члана 9. Закона, односно да је то услов да се једно удружење грађана уопште сматра црквом односно верском заједницом којој члан 4. Закона једино признаје статус субјекта верске слободе.

Друго, несумњиво је да постоји различитост поступања приликом регистрације традиционалних цркава и верских заједница, које се региструју системом пријаве, и свих осталих верских организација, за које је предвиђен систем одобрења. То јасно произилази из пописа докумената и података који морају пратити захтев за упис у Регистар, за разлику од садржине пријаве коју подносе традиционалне цркве и верске заједнице. Неспорно је, такође, из одредби члана 20. Закона, да је прописан посебан поступак за решавање о захтеву за упис у Регистар, а из одредбе члана 22. тачка 2. да ће бити избрисана из регистра верска организација ако наступе разлози због којих се одбија упис у регистар, о чему одлучује министарство надлежно за послове вера, док за традиционалне цркве и верске заједнице није предвиђен никакав даљи поступак након подношења пријаве. Наводи из одговора Законодавног одбора Народне скупштине – да је у овом случају реч о разликовању у току управног поступка регистрације у коме се не ради о посебним условима за регистрацију, већ само о прилагању посебних аката уз захтев за регистрацију и које више не постоји уколико се поступак успешно оконча и верска организација, без обзира на то да ли је традиционална или конфесионална заједница, буде уписана у Регистар – не делују уверљиво. Баш напротив, овде је реч о ситуацији у којој се разликовање – од формалног питања потребне документације за вођење управног поступка – претвара у суштинско диференцирање, будући да се од традиционалних цркава и верских заједница не тражи ништа осим саме пријаве, коју не прати никаква додатна документација и о којој нико не одлучује, док се од нетрадиционалних верских организација тражи испуњење низа додатних услова и подношење доказа, чији изостанак доводи до одбацивања захтева (члан 20. став 2. Закона), односно брисања из Регистра (члан 22. тачка 2. Закона). Штавише, министарство надлежно за послове вера може донети и решење о одбијању захтева за упис верске организације у Регистар ако су њени циљеви, учење, обреди или деловање супротни Уставу и јавном поретку или ако угрожавају живот, здравље, слободу и права других, права деце, право на лични и породични интегритет и право на имовину (члан 20. став 4. Закона). Једном речју, традиционалне цркве и верске заједнице региструју се системом пријаве, а све остале верске организације системом одобрења. Према томе, може се закључити да се све оне верске организације које нису означене као традиционалне цркве и верске заједнице приликом регистрације третирају другачије, односно неповољније.

Ипак, забрана дискриминације не значи да је недозвољено свако правно разликовање међу појединцима и колективитетима. Другим речима, одређене разлике међу појединцима и групама људи су легитимне, а понекад и нужне, како би се исправиле већ постојеће неједнакости. Оно што диференцира дозвољено разликовање од недозвољене дискриминације Европски суд за људска права је јасно изрекао у својој давној и данас свакако већ антологијској одлуци у *Case “relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” v. Belgium* (апликација бр. 1474/62, пресуда од 23. јула 1968, одељак I Б, тачка 10), која се у литератури колоквијално назива „Белгијски лингвистички случај“, одређујући критеријуме на основу којих се утврђује да ли је разликовање дозвољено или је реч о дискриминацији. „Када је реч о овом питању, Суд … сматра да је начело једнакости третмана прекршено уколико не постоји објективно и разумно оправдање разликовања. Постојање таквог (објективног и разумног) оправдања мора се ценити у односу на циљ и последице разматране мере, с тим што ваља водити рачуна о начелима која уобичајено преовлађују у демократским друштвима.“ Међутим, до дискриминације може доћи и када је циљ оправдан, „јер разлика у третману у остваривању права зајемчених Конвенцијом може постојати само уколико се притом тежи остварењу легитимног циља: члан 14. је … стога прекршен онда када се јасно утврди да нема никаквог разумног односа сразмерности између употребљених средстава и циља чијем се остварењу тежило.“

Слично се Европски суд изјаснио и у предмету у коме су му се подносиоци представке обратили због одбијања аустријских власти да признају Јеховине сведоке као верско друштво – иако су били добили статус правног лица као регистрована верска заједница – због тога што је аустријски закон предвиђао да верска заједница може бити регистрована као верско друштво само ако је претходно постојала најмање 10 година. Подносиоци представке су сматрали да је статус верске заједнице нижи од статуса верског друштва, јер за њих важе већа ограничења. Европски суд је, најпре, још једном нагласио да је право верске заједнице на аутономно постојање нераскидиви део плурализма у сваком демократском друштву. Суд је, потом, констатовао да према аустријском праву верска друштва уживају повлашћен третман у многим областима, као што су изузимање из обавезе војне службе или умањење пореских обавеза. С обзиром на те повластице, од власти се очекује да остану неутралне и да свим верским групама пруже правичну могућност да затраже да им се одобри конкретан статус, примењујући притом утврђене критеријуме без икакве дискриминације. Суд је прихватио да законска одредба по којој једна верска заједница треба да чека 10 година да би јој се одобрио статус верског друштва може бити неопходна у изузетним околностима, као што је случај код новооснованих или непознатих верских група. Међутим, тешко да такав услов може бити оправдан када је реч о верским групама које су одавно етаблиране и на националном и на међународном плану, те су стога познате надлежним органима, а управо је то случај са Јеховиним сведоцима. Због тога је Суд закључио да разлика у поступању није била заснована ни на каквом објективном и разумном оправдању, чиме је прекршен члан 14. протумачен у вези са чланом 9. Европске конвенције (видети *Case of Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, апликација број 40825/98, пресуда од 31. јула 2008, тач. 60–63. и 92–99).

Дакле, задатак Уставног суда био је да одговори на питање да ли за разлике у поступку регистрације традиционалних цркава и верских заједница у односу на поступак регистрације свих осталих верских организација у Србији постоји неко објективно и разумно оправдање? Примењујући тест дискриминације какав је установио Европски суд за људска права у својој дугогодишњој пракси, морало би се, најпре, поћи од разлога којима Законодавни одбор Народне скупштине оправдава постојање двоструког режима регистрације цркава и верских заједница. Из тог одговара произилази да се оправдање за разликовање налази у различитом правном статусу, односно да се, на једној страни, налазе традиционалне цркве и верске заједнице, које су већ биле образоване и признате као цркве и верске заједнице у Краљевини Србији и Краљевини Југославији, а да се на другој страни налазе нове верске организације, које се тек образују или су до сада биле регистроване као обична удружења грађана. У оваквом објашњењу се, међутим, не може пронаћи објективно и разумно оправдање за разликовање. Критеријуми за утврђивање објективности и разумности оправдања јесу постојање легитимног циља и сразмерност примењених средстава у остварењу тог легитимног циља. Да ли је легитимни циљ да црквама и верским заједницама чији је правни субјективитет био признат посебним законима Краљевине Србије и Краљевине Југославије буде само на основу те чињенице признат правни континуитет и у Републици Србији? Ја мислим да нема остварења легитимног циља у овој чињеници. Наиме, у уставноправном смислу, Краљевина Србија, Краљевина Југославија и Република Србија су сасвим различите државе које једна са другом не стоје ни у каквој уставноправној вези. Са становишта међународног права, такође, нема континуитета. Наиме, дезинтеграцијом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије прекинут је правни континуитет у односу на све државе које су настале касније на њеној територији, односно све новонастале државе су само сукцесори претходне државе и ниједној није признато право на правни континуитет. Ако, дакле, није било државноправног континуитета између Републике Србије и неких од држава које су јој претходиле, како би се могло сматрати да постоји правни континуитет у правном статусу цркава и верских заједница које су настале у тим државама? Не делују прихватљиво ни наводи из одговора Законодавног одбора Народне скупштине, према којима се критеријум разумности и оправданости види у томе што држава, да би доследно спровела концепцију постојања централног регистра цркава и верских заједница, мора да пропише обавезу (пре)регистрације и подношења додатних докумената за верске организације, јер таквим подацима не располаже, осим за традиционалне цркве и верске заједнице. Овакав навод није тачан, будући да ниједан од посебних закона на основу којих је признат правни субјективитет традиционалним црквама и верским заједницама (чл. 11. до 15. Закона) није предвиђао евиденцију свих оних података које од верских организација захтевају одредбе оспореног става 2. члана 18. Закона.

Са друге стране, разликовање у поступку регистрације између традиционалних цркава и верских заједница и свих осталих верских организација не пролази ни тест сразмерности. Наиме, тест сразмерности захтева да се процени да ли постоји разумни однос сразмерности између примењених средстава и циља чијем се остварењу тежило. Ако се тежило признавању неспорног правног континуитета оним црквама и верским заједницама које су га стекле у Краљевини Србији и Краљевини Југославији, да ли је том циљу сразмерно средство које се састоји у томе да се правни континуитет одриче само оним црквама и верским заједницама које су правни субјективитет стекле у време постојања Федеративне Народне Републике Југославије односно Социјалистичке Федеративне Републике Југославије? Другим речима, да ли је неповољна позиција у коју су стављене све нетрадиционалне цркве и верске заједнице због остварења легитимног циља – чак и да он постоји – прекомерна? Мени се чини да то јесте случај и да се никаква сразмерност не може пронаћи у чињеници да се од неких верских заједница захтева да поново буду регистроване, уз ризик да им регистрација буде и одбијена, док се традиционалне цркве и верске заједнице региструју *ex lege* само због тога што су правни субјективитет стекле пре ових других. Другим речима, признавање историјске разлике у улогама које су различите религије играле у историји одређене државе јесте допуштено, али само док се те разлике не употребљавају као оправдање за дискриминацију.

Са становишта гаранције права на слободу удруживања, уставност одредаба члана 18. Закона такође може бити спорна. Наиме, одредбе члана 55. Устава јемче слободу удруживања на истоветан начин без обзира на циљеве зарад чијег остваривања се одређена лица удружују (политичко, синдикално и свако друго удруживање те право да се остане изван сваког удружења). Стога је и појам удружења из члана 55. Устава општи појам који се једнако односи на све облике путем којих се остварује зајемчена слобода, дакле и на политичке странке и на синдикате и на сва удружења грађана. То, другим речима, значи да би се одредбе члана 55. Устава морале примењивати као *lex generalis* и на цркве и верске заједнице. Будући да је одредбом става 2. члана 55. Устава утврђено да се (сва) удружења оснивају без претходног одобрења, али уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом, ограничења која се приликом регистрације неких верских организација постављају оспореним одредбама члана 18. Закона нису у сагласности са правом на слободу удруживања коју јемчи члан 55. Устава. Право на слободу удруживања, заједно са правом на слободу мисли, савести и вероисповести и правом на слободу мишљења и изражавања, фундаментална су политичка права од виталног значаја за свако демократско и плуралистичко друштво. Начин остваривања ових права, зајемчених и потврђеним међународним уговорима, може бити прописан законом, али закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, како то прописује и члан 18. став 2. *in fine* Устава.

Најзад, полазећи од изузетне друштвене и индивидуалне важности слободе уверења и верског опредељења, оспорена одредба члана 18. Закона може се посматрати и у односу на гаранције слободе мисли, савести и вероисповести, коју јемче члан 43. Устава и члан 9. Европске конвенције. Право на слободу вероисповести од суштинског је значаја за идентитет верника и заштиту њиховог животног става, јер она омогућава савршену духовну независност појединца, доводећи до развоја најразличитијих погледа на свет. (Видети *Frédéric Sudre, Droit international et européen des droits de l'homme, Presses Universitaires de France,* 2005*,*  стр. 440). Са друге стране, да би ограничење слободе веровања било допуштено са становишта става 2. члана 9. Европске конвенције, није довољно да оно буде предвиђено законом и да има за циљ заштиту легитимног интереса, већ мора бити и „неопходно у демократском друштву“. Европски суд за људска права доследно истиче – независно од тога да ли је то неко идеално-типско демократско друштво или је реч о конкретном, датом друштву – да су одлике таквог друштва плурализам, толеранција и отвореност духа. Тако је, на пример, у одлуци *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova* (апликација бр. 45701/99, пресуда од 27. марта 2002.) Суд закључио: „Тако посматрано, право на слободу вероисповести верника, које обухвата право изражавања вере у заједници са другима, обухвата и очекивање да ће верницима бити дозвољено да се слободно удружују, без арбитрарног мешања државе. Самостално постојање верских заједница је, заиста, од суштинског значаја за плурализам у демократском друштву и, стога, представља суштину заштите коју члан 9. пружа“ (тачка 118). … „У сваком случају, Суд примећује да је обавеза неутралности и непристрасности државе неспојива са било каквим овлашћењем на страни државе да процењује легитимност верског уверења те да је дужност државе да обезбеди да супротстављене групе толеришу једна другу“ (тачка 123).

Шта о овом, по мом мишљењу питању дискриминације *par exellance* у једном закону Републике Србије, мисли Уставни суд?

Уставни суд, најпре, констатује да се традиционалне цркве и верске заједнице, са једне стране, и све остале верске организације, са друге стране, не налазе у формално аналогним ситуацијама када покушавају да се региструју, износећи тврдњу да разлика постоји само у погледу пружања доказа у поступку регистрације када су у питању „скорашње“ верске заједнице! Дакле, ако Уставни суд заиста верује, као што каже, да традиционалне цркве и верске заједнице нису у аналогним ситуацијама са свим осталим верским организацијама приликом регистрације, није јасно зашто наставља са анализом услова за регистрацију, будући да је први услов за спровођење теста дискриминације већ отпао? О томе, пак, да ли би верска организација која је позната под именом Јеховини сведоци могла бити сматрана „скорашњом“ верском заједницом, изјаснио се Европски суд у пресуди *Case of Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, коју сам већ цитирала.

Друго, Уставни суд у образложењу Одлуке износи став да се одредба члана 55. Устава односи на политичке странке, синдикалне организације и удружења грађана, али не и на цркве и верске заједнице, с образложењем да је то због тога што се у члану 11. Устава прокламује начело одвојености цркве од државе! Ако добро разумем, сада су држава и цркве толико раздвојене и тако су далеко од било какве кооперативности да нема говора да се може замислити да би црквене организације уопште могле бити схваћене (и) као удружења грађана за која је, додуше, посебним законом предвиђен и посебан режим регистрације? Напротив, по мом мишљењу, као што сам већ рекла, члан 55. Устава управо јемчи слободу политичког, синдикалног (значи, *exempli causa*) и сваког другог удруживања, као и право да се остане изван сваког удружења, што значи да Устав слободу удруживања препознаје на истоветан начин, без обзира на циљеве удруживања. Самим тим је и појам удружења из члана 55. Устава генерички појам који се једнако односи на све облике путем којих се остварује зајемчена слобода, дакле и на политичке странке и на синдикате и на сва остала удружења грађана.

Следе даљи кораци у тесту дискриминације, иако се изгледа заборавило да је Уставни суд прву и најважнију фазу такве оцене већ отклонио тврдњом о непостојању аналогних ситуација. Суд надаље цитира ставове Европског суда за људска права из пресуда *Белгијски лингвистички случај* и *Јеховини сведоци* на идентичан начин на који сам ја то била учинила у неусвојеном предлогу одлуке, али нажалост не даје никакве разлоге за своје супротне закључке, осим оних које је већ био изнео у свом одговору Законодавни одбор Народне скупштине и које сам у овом тексту ја већ коментарисала.

Најзад, Уставни суд излаже став да у случају регистрације нетрадиционалних цркава и верских заједница није реч о систему одобрења уписа, већ се, за разлику од традиционалних цркава и верских заједница, ове верске организације региструју путем захтева (sic!). Није јасно о каквој се разлици ради, будући да и на захтев неко треба да одговори и да га одобри или одбије, чега нема у систему пријаве путем кога се региструју традиционалне цркве и верске заједнице. Став да је оно што се сада тражи од нетрадиционалних цркава и верских заједница исто оно што се некада у прошлости тражило од традиционалних цркава и верских заједница једноставно није тачан, као што сам већ рекла; простим увидом у све законе који су у време Краљевине Србије и Краљевине Југославије уређивали статус појединих цркава и верских организација лако се може утврдити да услови које прописује садашњи Закон у то време нису представљали услов за регистрацију.

СУДИЈА

др Марија Драшкић