

Петар Митровић*

НАЧЕЛО СВЕТОВНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ПРЕМА УСТАВУ ИЗ 2006.

Главни циљ овог рада јесте да понуди анализу начела световности према Уставу из 2006, и, у оквиру тога, аутор нуди аргументе у прилог тези да садашњи Устав прихвата модел строге одвојености државе и цркве. Рада такође посвећује пажњу питањима од великог значаја за државно црквене односе: финансирању цркава и верских заједница из буџета, верским обредима у државним органима и институцијама, те улози традиционалних цркава и верских заједница у систему јавног образовања, и даје мишљење о њиховој уставности у уставном систему Републике Србије.

Кључне речи: Начело световности. Финансирање из буџета. Верски обреди. Православни богословски факултет. Верска настава.

1. УВОД

Начело световности у Републици Србији своје порекло везује за долазак Комунистичке партије Југославије на власт, након завршетка Другог светског рата. Тада настаје друга југословенска држава и током тог периода у Србији је било донето три устава. Сва три устава су прокламовала одвојеност државе и цркве, вера је схватана као приватна ствар појединца, али су такође остављали могућност да држава материјално помаже верске заједнице. Готово истоветне идеје биле су садржане у Уставу из 1990, будући да он не доноси новине и овом питању посвећује мало пажње. Под важењем овог устава, 20. априла 2006. донет је Закон о цркава и верским заједницама (даље у

* Аутор је студент друге године Правног факултета Универзитета у Београду, petarmbg@gmail.com

тексту: ЗЦВЗ)¹ који је и данас на снази, и тиме је попуњена правна празнина која је настала 1993. укидањем Закона о правном положају верских заједница. Неколико месеци касније уследило је доношење новог Устава у коме световност државе добија нови статус: она је уздигнута на ранг уставног начела.

Упоредо са доношењем ЗЦВЗ и новог Устава, овај период обележавају и непрестане расправе у погледу улоге религије у друштву и јавном животу, те о избору модела државно-црквених односа који би требало применити. Те расправе су посебно биле надахнуте чињеницом да религија све више добија на значају у јавном животу, као и тиме што односи између државе и верских колектива постају све сложенији: верска настава се враћа у државне школе (2001), Православни богословски факултет поново постаје део Универзитета у Београду (2004), верски празници, попут славе, се на широко обележавају у државним органима и институцијама, а верске заједнице добијају материјалну помоћ из буџета.

И поред своје многобројности, стиче се утисак да су расправе најчешће биле идеолошке природе и да је изостала озбиљна јавна расправа о држави и цркви у Србији, чији је неизоставни део морала бити анализа спорних питања у светлу Устава из 2006. Због тога је циљ овог рада да пружи правну анализу уставног начела световности и постојећег законодавства које уређује државно-црквене односе, узимајући у обзир међународно право и нормативна решења према Уставу из 2006.

2. НАЧЕЛО СВЕТОВНОСТИ

2.1. Начело световности: међународно право и међународна пракса

Начело световности у својој суштини представља одвојеност државних и црквених власти. Поред институционалне одвојености државе и цркве, која се огледа како у очувању независности државне власти тако и аутономије верских колектива, световност обухвата неутралност државе у погледу верских питања, иако не постоји сагласност око тога да ли државна неутралност треба да буде потпуна, или је, пак, могуће оправдати различите облике сарадње између државе и цркве и привилегован статус неких верских колектива. Због тога карактер начела световности треба проучавати на нивоу сваке државе, јер оно пре свега зависи од њеног уставноправног карактера али и тумачења које доноси уставни суд, односно други орган у чијој је надлежности очување начела легалитета. Узимајући то у обзир,

¹ Закон о црквама и верским заједницама, *Службени гласник РС*, бр. 36/06.

у међународној пракси преовлађују два модела одвојености: *систем строге одвојености* и *модел кооперације*.

Систем строге одвојености почива на идеји да држава не само што треба да буде институционално одвојена од цркве, већ се од ње захтева да буде у потпуности неутрална у погледу верских питања. То се даље конкретизује у једнаком третману свих верских колектива, схватању верских колектива као строго приватноправних субјеката и одбијању државе да подстиче и помаже верску делатност.

Са друге стране, *модел кооперације*, иако такође почива на идеји да држава и црква треба да буду одвојене, признаје и постојање одређених области у којима је могуће успоставити сарадњу између државе и верских колектива. То се у пракси манифестује тиме што не постоји државна религија, али је верска настава заступљена у државним школама, држава материјално помаже верске колективе и може на њих пренети одређена јавна овлашћења.²

Поред тога што не постоји сагласност око тога шта начело световности представља,³ већ се оно различито схвата у разним државама, не постоји ни сагласност око тога да ли држава треба да буде световна. Због тога постоје примери држава које су чланице Савета Европе и Уједињених нација и које су се обавезале на поштовање права зајемчених Европском конвенцијом и другим међународним уговорима – попут Енглеске, Данске и Грчке, у којима је заступљен *систем државне цркве*, а да се то не сматра нечим што је *per se* у нескладу с међународним правом и обавезама држава-чланица које из њега проистичу.⁴ Разлог за то се налази у чињеници што световност државе није међународна обавеза, већ се свакој држави оставља слобода да уреди државно-црквене односе у складу са својом правном културом, традицијом и историјом. Међутим, иако државе поседују широко поље слободне процене (*margin of appreciation*) у овој области, њихова слобода није неограничена, будући да државно-црквени односи морају бити такви да нису у супротности с међународно преузетим обавезама у погледу заштите и остварења људских права, а пре свега слободе вероисповести: права сваког лица да изабере и поседује различита уверења (*forum internum* слободе вероисповести) и права да се та, за појединца суштинска уверења, изражавају на

² Вид. даље о различитим врстама односа између државе и цркве: Ненад Ђурђевић, *Остваривање слободе вероисповести и правни положај цркава и верских заједница у Републици Србији*, Београд 2009, 144 149; Танасије Маринковић, „Прилог за јавну расправу о уставности Закона о црквама и верским заједницама“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2011, 377 378.

³ За детаљнији приказ државно црквених односа у Европској унији вид: *Држава и црква у Европској унији* (ур. Г. Роберс), Београд 2012.

⁴ *Darby v. Sweden*, ECmHR, App. No. 11581/85 (1989), 45.

различите начине, уз могућност факултативних ограничења (*forum externum* слободе вероисповести).⁵

Веома је значајно и то што је Европски суд за људска права (даље у тексту: ЕСЉП) у својој судској пракси развио *принцип неутралности*,⁶ према којем држава представља „неутралног и непристрасног организатора испољавања верских уверења“.⁷ ЕСЉП овај принцип изводи из појма плурализма, који види као нешто што је „неодвојиво од демократског друштва“.⁸ Наиме, да би плурализам могао да постоји у демократском друштву, неопходно је да држава буде неутрална према различитим верским уверењима и да се не меша у њихов међусобни дијалог, осим у оној мери у којој је то неопходно ради опстанка самог плурализма и очувања правног поретка. Ипак, ЕСЉП се може замерити то што никада ни у једној од својих многобројних пресуда није дао исцрпно објашњење и дефиницију тога шта принцип неутралности представља, већ га одређује *in concreto*, тј. у зависности од случаја на који га примењује. Наиме, јасно је да неутралност државе не подразумева обавезу да буде световна, а неутралност, схваћена из угла ЕСЉП, такође није у супротности ни са финансирањем верских организација из буџета,⁹ верском наставом у јавним школама¹⁰ и другим облицима интервенције у верској сфери. Са друге стране, сматра се кршењем начела неутралности ако држава намеће конфесионално верско образовање,¹¹ одбија да призна правни статус верским колективима,¹² стаје на нечију страну у случају унутрашњег сукоба или поделе неке верске организације.¹³

2.2. Начело световности према Уставу из 2006.

За разлику од претходног Устава и устава великог броја световних држава, Устав Србије се далеко исцрпније бави начелом светов-

⁵ Више о слободи мисли, савести и вероисповести вид: Цим Мурдок, *Слобода мисли, савести и вероисповести*, Београд 2008.

⁶ Carolyn Evans and Christopher A. Thomas, „Church State Relations in the European Court of Human Rights“, *Brigham Young University Law Review* 2006.

⁷ *Refah Partisi (the Welfare party) and Others v. Turkey*, ЕCmHR, App. Nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98 (2003), 94.

⁸ *Kokkinakis v. Greece*, ЕCtHR, App. No. 14307/88 (1993), 31.

⁹ *Iglesia Bautista „El Salvador“ and Ortega Moratilla v. Spain*, ЕCmHR, App. No. 17522/90 (1992), 3.

¹⁰ *Folgerø and Others v. Norway*, ЕCtHR, App. No. 15472/02 (2007).

¹¹ *Hasan and Eylem Zengin v. Turkey*, ЕCtHR, App. No. 1448/04 (2007).

¹² *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, ЕCtHR, App. No. 40825/98 (2008).

¹³ *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, ЕCtHR, App. No. 45701/99 (2001), 117; *Serif v. Greece*, ЕCtHR, App. No. 38178/79, 52.

ности. Док је одвојеност државе и цркве у Уставу из 1990. споменута искључиво у светлу одређења положаја цркава и верских заједница (чл. 41, ст. 2), у садашњем Уставу том питању се посвећује далеко више пажње.

Најпре, световност државе у новом Уставу има велики значај, добија своје место међу уставним начелима и садржано је у чл. 11 Устава. Њиме се утврђује да је Република Србија световна држава (ст. 1), да су цркве и верске заједнице одвојене од државе (ст. 2) и уводи се забрана успостављања државне или обавезне религије (ст. 3). Карактер световности се одређује и у чл. 44, ст. 1 и 2, у којем се истиче да су цркве и верске заједнице равноправне и одвојене од државе, те да им се јемчи аутономија. Из наведених одредаба може се закључити да Устав прописује институционалну одвојеност државе и цркве, и тиме обезбеђује њихову међусобну независност, као и забрану идентификације државе с религијом, односно забрану успостављања обавезне религије. Из њих такође следи да држава мора бити верски неутрална, будући да нема равноправности верских колектива уколико су неки од њих привилеговани од стране државе. За какав се, пак, облик неутралности Устав опредељује – за *пасивну* или *позитивну неутралност*, питање је које захтева да се у анализу укључе и друге уставне одредбе.

Да бисмо исправно утврдили одређење државно-црквених односа према Уставу из 2006, значајно је испитати да ли постоји уставноправни основ да се верска делатност сматра за ствар од општег интереса, односно да ли држава поседује дискреционо право да одлучи да ли ће помагати и подстицати верску делатност. Верска делатност у Уставу из 2006. је, занемарујући одредбе о световности, у целисти уређена одредбама које се тичу слободе вероисповести, било конкретно (чл. 43–45), било одредбама које на општи начин говоре о људским правима (чл. 18–22). Како се ради о праву које припада корпусу међународних људских права и како су уставне одредбе о слободи вероисповести у највећој мери инспирисане ратификованим међународним инструментима за заштиту људских права и основних слобода, ове уставне одредбе је најпримереније тумачити у складу с одлукама међународних институција које надзиру спровођење људских права, на шта и сам Устав непосредно упућује (чл. 18, ст. 3). У складу с тим, Република Србија има међународноправне обавезе у погледу заштите и остварења слободе вероисповести, и оне од ње захтевају да се уздржи од сузбијања верских слобода својих грађана (*негативна облигација*), односно да обезбеди основне предуслове за мирно уживање слободе вероисповести (*позитивна облигација*). Међутим, сама чињеница да Устав јемчи слободу вероисповести не намеће држави обавезу да помаже верску делатност, осим уколи-

ко Устав о томе изричито не говори.¹⁴ Како Устав не садржи друге одредбе које говоре о верској делатности, може се закључити да она не представља ствар од општег интереса, односно да држава нема право да помаже верску делатност.¹⁵

Поред тога, Устав не предвиђа могућност делегације јавних овлашћења на верске колективе у сврху подстицања и помагања верске делатности, што је један од саставних елемената кооперативног модела, где се институционална одвојеност државе и цркве посматра на значајно флексибилнији начин. За разлику од тога, Устав садржи одредбу која говори о могућности Републике Србије да, ради ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом повери вршење одређених послова аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, а у одређеним случајевима и предузећима, установама, организацијама и појединцима (чл. 137). Теоријски гледано, овај члан не искључује могућност да одређеном верском колективу или верском службенику буду поверена јавна овлашћења, али је то могуће само уколико је делегација учињена са намером испуњења њеног уставног циља. Како је раније показано да Устав не садржи право које за свој корелат има обавезу државе да помаже верску делатност, може се закључити да делегација јавних овлашћења на верске колективе или њихове службенике није у складу са Уставом, уколико је учињена у сврху вршења, подстицања и помагања верске делатности. Из тога видимо да је институционална одвојеност државе и цркве у Уставу веома строго дефинисана, те да Устав не познаје изузетке од општег правила.

Сходно претходно реченом, чини се јасним да се Устав од 2006. опредељује за модел строге одвојености, односно пасивну неутралност. То на практичном плану значи да држава: (1) не сме да се идентификује с неким верским колективом или религијом уопште; (2) не сме да крши институционалну одвојеност; (3) не сме да успоставља државну или обавезну религију; (4) не сме материјално или на неки други начин помагати верску делатност; (5) треба да

¹⁴ Супротно тумачење било би неспојиво са доктрином поља слобод не процене, о којој је било речи раније, а која дозвољава државама да формирају најразличитије односе са верском колективима. То укључује и слободу државе да успостави однос немешања, тј. пасивну неутралност.

¹⁵ Такав закључак се додатно може поткрепити чињеницом да Устав из 2006. више не садржи одредбу о могућности државе да материјално помаже цркве и верске заједнице, а коју су садржали сви уставни Србије од 1947. Иако би се могао извући закључак да одсуство изричите забране да држава материјално помаже верске колективе оставља могућности таквој пракси, то тумачење се чини неприхватљивим, узимајући у обзир брисање из Устава одредбе која је ту праксу дозвољавала. Вид. о томе: Т. Маринковић, 379–380.

равноправно третира све верске колективе, не фаворизујући ни једну вероисповест наспрам друге.

Након излагања о карактеру начела световности, остаје да се види да ли је, и колико, оно заиста испоштовано. Стога ће остатак рада бити посвећен разматрању оних питања која су од великог значаја за државно-црквене односе, и њиховом довођењу у неопосредни однос са световношћу државе.

3. ФИНАНСИРАЊЕ ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА ИЗ ЈАВНИХ ПРИХОДА

ЗЦВЗ обилује одредбама које успостављају могућност или чак обавезу државе да материјално помаже цркве и верске заједнице. У одређеном броју случајева, као правни основ за материјално помагање се помиње „унапређивање верске слободе“ или „унапређивање сарадње са црквама и верским заједницама“, или се, пак, на основу самих одредаба може закључити да су усмерене на помагање верске делатности: чл. 28, ст. 2 прописује на општи начин да држава може, *ради унапређивања верске слободе и сарадње с црквама и верским заједницама*, пружати материјалну помоћ верским колективима; чл. 29 јемчи социјална права свештеника, односно верских службеника, и оставља могућност да се средства за њихово здравствено, пензијско и инвалидско осигурање обезбеде у буџету Републике Србије, такође *ради унапређивања верске слободе* (ст. 1–2); чл. 32, ст. 6 даје могућност надлежном државном органу или органу локалне самоуправе да у буџету обезбеде средства за изградњу, одржавање и обнову верских објеката; чл. 36 прописује да верске образовне установе које добију верификацију, односно акредитацију, имају право на финансирање из буџета, сразмерно броју верника (ст. 2), а оставља се могућност да држава пружа помоћ и неакредитованим верским образовним институцијама, *ради унапређивања верске слободе и просвете* (ст. 3).

Претходно је већ образлагано да Устав Републике Србије забрањује финансирање цркава и верских заједница ради вршења верске делатности, будући да он одређује државу као верски неутралну, односно државу која не треба да подстиче и помаже верску делатност. Уколико прихватимо то тумачење, нужно долазимо до закључка да су горе наведене одредбе неуставне, јер пружају материјалну помоћ верским колективима ради вршења верске делатности, односно „унапређивања верске слободе“, и успостављају модел кооперативне одвојености. Иако Устав забрањује да држава пружа материјалну помоћ црквама и верским заједницама ради вршења верске делат-

ности, то не значи да је сваки вид материјалне помоћи забрањен, већ само онај којим се крши пасивна неутралност државе. Због тога не би требало сматрати неуставним одредбе ЗЦВЗ којим се установљава посебна заштита и финансијска подршка за верска здања и установе од изузетног историјског, националног и културног значаја (чл. 41, ст. 2) или омогућава финансијска подршка за стручне и научне установе које имају за циљ заштиту сакралног наслеђа, а чији су оснивачи цркве и верске заједнице (чл. 42), јер Република Србија тиме испуњава своју уставну обавезу да се стара о заштити културних добара (чл. 97, тач. 10 Устава).¹⁶ Уставна забрана у погледу пружања материјалне помоћи има за циљ искључиво очување верске неутралности државе, и не забрањује држави да пружа материјалну помоћ верским колективима у складу са Законом о удружењима.¹⁷

4. БОГОСЛУЖЕЊЕ И ВРШЕЊЕ ВЕРСКИХ ОБРЕДА У ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА И ИНСТИТУЦИЈАМА

Богослужење и вршење верских обреда у државним институцијама се темељи на чл. 31 (ст. 4–6) ЗЦВЗ. ЗЦВЗ прави разлику међу институцијама за које су чланови и сви који бораве у њима ближе везани, било због вршења професионалне делатности, било због болничког лечења или издржавања затворске казне, и институција које су задужене за пружање одређених услуга (школство, услуге социјалне заштите), а у којима се, сходно речима законске одредбе, верски обреди могу обављати „само у пригодним приликама“. На основу ових одредаба је у претходним годинама у многим државним институцијама успостављена пракса обављања верских обреда, да би потом прерасла у прослављање верских празника као званичних празника одређене институције. Поред тога, слична пракса је постала заступљена и у неким државним органима, те јединицама локалне самоуправе.

Претходна анализа Устава Републике Србије показала је да се уставотворац определио за строгу одвојеност државе и цркве,

¹⁶ Према Закону о културним добрима (*Службени гласник РС*, бр. 71/94), културна добра су ствари и творевине материјалне и духовне културе од општег интереса (чл. 2, ст. 1). То значи да се државна заштита појединим црквама, манастирима и верским споменицима не пружа због њиховог верског карактера, који није споран, већ због њиховог националног, културног и историјског значаја.

¹⁷ Чл. 38 Закона о удружењима (*Службени гласник РС*, бр. 51/09) прописује да се средства или недостајући део средстава за финансирање програма од „јавног интереса које реализују удружења могу обезбедити у буџету Републике Србије. Сагласно томе, држава би, примера ради, могла да финансира програм неког верског колектива који је од образовног или културног значаја, или који има за циљ промовисање полне равноправности.

и да она између осталог подразумева да је у супротности с начелом световности уколико постоји идентификација државних органа, институција и органа јединице локалне самоуправе с одређеном религијом, зато што таква пракса доводи до привилеговања дотичне религије и, последично, представља кршења Уставом зајемчене равноправности верских колектива и дискриминацију грађана по основу верске припадности. Узимајући то у обзир, може се закључити да је неуставно да сам државни орган, институција или јединица локалне самоуправе обележава одређене верске празнике као званичне празнике. Слављењем и обележавањем верских празника као званичних празника, уз пратњу богослужења или одговарајућих верских обреда и проповед, долази до идентификације државног органа, институције или јединице локалне самоуправе с одређеном религијом, што је у супротности с начелом световности зајемченим чл. 11 Устава. Премда се на овакве тврдње може одговорити да нико од чланова, корисника услуга или грађана настањених на територији јединице локалне самоуправе није дужан да учествује у обележавању верског празника, сама чињеница да државни орган, институција или органи јединице локалне самоуправе славе и обележавају верске празнике, сведочи о томе да нису неутрални у погледу верских питања и да фаворизују одређену религију као прихватљивију или бољу, односно као ону којој би грађани требало да припадају. Наиме, не може се сметнути с ума да се ради о институцијама које, због свог државног карактера, поседују ауторитет, углед и према којима постоји – да употребимо Остинове речи – „навика покорности“, те се њихово поступање које укључује слављење верских празника показује као прикривено наметање верских уверења, и за своју нужну последицу има кршење забране идентификације државе с религијом и Уставом зајемчене равноправности верских колектива, као и дискриминацију грађана по основу верске припадности.

Од случаја када државни орган, институција или органи јединице локалне самоуправе прослављају одређени верски празник као званични празник, треба разликовати ситуацију када неко од помених тела дозволи вршење богослужења или верских обреда својим члановима или корисницима услуга, без да оно само прославља верски празник. Такво допуштење је посебно оправдано и не представља кршење начела световности у ситуацији када се богослужење или верски обред врши у болницама, заводима за извршење кривичних санкција, војним и полицијским објектима, за које је већ речено да представљају институције за које су чланови, односно корисници услуга ближе везани. Ипак, у погледу сваког таквог допуштења је неопходно водити рачуна о томе да сама институција материјално

не учествује и не помаже у организовању и вршењу богослужења и верских обреда, будући да садашњи Устав забрањује такву праксу.¹⁸

5. УЛОГА ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА У СИСТЕМУ ЈАВНОГ ОБРАЗОВАЊА

5.1. Верска настава у државним основним и средњим школама

Пре него што се упустимо у дубље разматрање овог питања, неопходно је рећи да не постоји несагласје између извођења конфесионалне верске наставе у државним школама и међународних инструмената за заштиту људских права. Обавеза државе је да деци не намеће филозофски и религиозни поглед на свет који је у нескладу са личним уверењима родитеља или законитих старатеља. То значи, према речима ЕСЉП, да се информације које се налазе у курикулуму морају преносити на „објективан, критички и плуралистички начин“. Међутим, у случају да се држава одлучи да на себе преузме дужност професионалног верског образовања деце, неопходно је да омогући постојање алтернативног предмета или могућност да они који не желе буду ослобођени обавезе да похађају те часове.¹⁹ Будући да је Уредбом и каснијим изменама законодавства које уређује систем јавног образовања прописано постојање алтернативног предмета – Грађанског васпитања, Република Србија је испунила своју међународну обавезу. Ипак, сагласност просветног законодавства с међународним правом не значи нужно и сагласност са уставним начелом световности. То је поготово видљиво детаљнијом анализом одговарајућих закона, којим се успоставља модел кооперативне одвојености.

Пружање материјалне помоћи ради вршења верске делатности: да би се закључило да државно финансирање верске наставе крши начело световности, неопходно је показати да је верска настава у Србији конфесионалног (а не информативног и неутралног) карактера, тј. да има за циљ привођење некој вери. У прилог томе иде чињеница да се родитељи, односно ученици приликом избора да похађају верску наставу одлучују на изучавања само једне вероисповести, што у великој мери наликује конфесионалном верском образовању. Поред тога, знатно упечатљивији су правилници о наставном плану и програму предмета верска настава. Тако, у једном

¹⁸ Због тога може бити споран чл. 31, ст. 5 ЗЦВЗ, који успоставља обавезу државних органа и институција да, у складу са својим могућностима, обезбеде вршење богослужења или верских обреда.

¹⁹ Вид: Ц. Мурдок, 87-90.

од њих²⁰ се као неки од циљева верске наставе постављају развијање отворености и односа према Богу, или изграђивање свести и уверења да свет и живот имају вечни смисао.²¹ Из наведеног јасно следи да је циљ верске наставе преношење верских уверења, те се на тај начин држава ставља у улогу помоћника при пропагирању учења традиционалних цркава и верских заједница и тиме крши уставну забрану пружања материјалне помоћи ради вршења верске делатности.

Равноправност верских колектива: ЗЦВЗ у чл. 40 јемчи право на верску наставу, како у државним тако и у приватним школама. Међутим, анализом одредаба закона којим се подробније уређују основно и средње образовање постаје јасно да се ради о субјективном праву које поседују искључиво традиционалне цркве и верске заједнице.²² Неки од аргумената који се користе у одбрану оваквог нормативног решења се усредсређују на тврдњу да једнакост није апсолутна, да се верска настава објективно не може финансирати за јако мали број ученика, те да се не ради о дискриминацији већ о разумним, практичним ограничењима, која намећу различито третирање верских колектива.²³ Ипак, иако су те тврдње тачне, оне нису довољне да оправдају одступање од *опитности* правних норми – својства правних норми према којем се оне односе на неодређен број правних субјеката у истим или сличним ситуацијама. Наиме, тренутно законодавство које регулише верску наставу, уместо да садржи прописане неопходне услове које би неки верски колектив требало да испуњава да би имао право на финансирање верске наставе из буџета, одређује традиционалне цркве и верске заједнице као титуларе овог права, лишвајући све друге верске колективе саме могућности да икада уживају дотично субјективно право. Без обзира на питање да ли би други верски колективи могли да испуне (хипотетичке) законске услове за његово стицање, од кључне је важности да се зајемчена права регулишу (универзално или делимично) општим правним нормама, будући да без тога не може бити остварена општа уставна забрана дискриминације (чл. 21). Због тога можемо да закључимо да је право на финансирање верске наставе из буџета заправо привилегија која је установљена непосредно *ex lege* за седам верских колектива. Из тога је, даље, јасно да се сви други вер-

²⁰ Правилник о наставном плану и програму предмета верска настава за средње школе, *Просветни гласник*, бр. 6/03, 23/04 и 9/05.

²¹ Слични циљеви и задаци помињу се у наставку правилника, у којем се одређено место посвећује верској настави сваке од седам традиционалних цркава и верских заједница.

²² Вид. у наставку разматрање питања институционалне одвојености државе и цркве у светлу постојања верске наставе.

²³ Сима Аврамовић, „Право на верску наставу у нашем и упоредном европском праву“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2005, 54-55.

ски колективи стављају у значајно неповољнији положај, односно да се ради о неоправданом разликовању, те видимо да није испуњено уставно јемство равноправности цркава и верских заједница.

Институционална одвојеност државе и цркве: Закон о основном образовању и васпитању,²⁴ чл. 33, ст. 1 прописује да програм за предмет верска настава доноси министар просвете, на усаглашен предлог традиционалних цркава и верских заједница и по прибављеном мишљењу органа надлежног за односе с црквама и верским заједницама. Организовање верске наставе се налази под надзором Комисије за верску наставу у школи (ст. 2), коју већински чине представници традиционалних цркава и верских заједница.²⁵ Поред тога, споменути верски колективи имају пресудан утицај приликом избора вероучитеља: избор вероучитеља обавља се тако што свака традиционална црква или верска заједница саставља предлог листе вероучитеља, коју министар просвете затим одобрава (ст. 3), што значи да је министар ограничен претходним избором који начини нека традиционална црква или верска заједница.²⁶

Узимајући у обзир да се учествовањем традиционалних цркава и верских заједница у организацији верске наставе успоставља институционална повезаност државе и цркве, те да се поверавају јавна овлашћења, неопходно је утврдити да ли је делегација јавних овлашћења извршена тако да су задовољени сви Уставом прописани услови. Подсетимо се, чл. 137 Устава налаже да се делегација јавних овлашћења може вршити уколико је „у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад“. Устав такође прописује да се поверавање јавних овлашћења налази у надлежности Народне скупштине, тиме што се оно мора извршити путем закона. Како је верска настава у државним школама регулисана законом а не другим општим актима, видимо да је делегација уставна у формалном смислу.

Када се ради о уставности делегације јавних овлашћења у материјалном смислу, будући да Устав не садржи право које успоставља обавезу државе да обезбеди конфесионално верско образовање, не може постојати делегација јавних овлашћења која је „у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања“ тог права. Конфесионална верска настава се не може подвести под право на образовање из

²⁴ Закон о основном образовању и васпитању, *Службени гласник РС*, бр. 55/13.

²⁵ Комисију за верску наставу у школи чине по један представник традиционалних цркава и верских заједница, три представника органа задуженог за односе са црквама и три представника министарства (ст. 4).

²⁶ Готово истоветне одредбе садржи и Закон о средњем образовању и васпитању чл. 7 8, *Службени гласник РС*, бр. 55/13.

чл. 71 Устава, јер оно, поред права државе да уређује курикулум, носи собом и обавезу да информације које се налазе у курикулуму преноси на „објективан, критички и плуралистички начин“. Настава која има за циљ да ученике упућује у одређену религију свакако не задовољава такве услове. Поред тога, постоји тумачење да се обавеза државе да пружа конфесионално верско образовање може пронаћи у чл. 43, ст. 5 Устава, који јемчи право родитеља и законских стараоца да деци пруже „верско и морално образовање у складу са њиховим уверењима“.²⁷ Међутим, оно нам се чини неприхватљивим из више разлога. Наиме, како ово право такође припада корпусу међународних људских права,²⁸ неприхватљиво је његово тумачење према којем су све државе које су ратификовале неке од најзначајнијих међународних инструмената за заштиту људских права и слобода у обавези да пружају конфесионално верско образовање. Такво тумачење чини излишним доктрину поља слободне процене, која се, како је раније образлагано, примењује на државно-црквене односе због непостојања консензуса. Најзад, да то тумачење није исправно следи и из судске праксе ЕСЉП, који то право никада није тумачио као право на конфесионално верско образовање у државним школама, већ као право које за државу успоставља *негативну облигацију*: обавезу да се уздржи од покушаја индоктринације деце.²⁹ Због тога можемо да закључимо да је делегација јавних овлашћења извршена у сврху коју Устав не допушта, те да је она неуставна у материјалном смислу.

5.2. Православни богословски факултет у склопу Универзитета у Београду

Положај, организација и делатност Православног богословског факултета (даље у тексту: ПБФ) је уређена, најпре оквирно, Статутом Универзитета у Београду (даље у тексту: Статут БУ),³⁰ а затим

²⁷ С. Аврамовић, 57.

²⁸ Чл. 2 Протокола 1 на Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (тзв. П1 2), *Службени лист СЦГ*, бр. 9/03, 5/05, 7/05; чл. 18, ст. 4 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/71.

²⁹ О свом схватању П1 2 је ЕСЉП веома јасно говорио у *Folgerø and Others v. Norway* (ЕЦтHR, App. No. 15472/02 (2007)): „The second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 implies on the other hand that the State, in fulfilling the functions assumed by it in regard to education and teaching, must take care that information or knowledge included in the curriculum is conveyed in an objective, critical and pluralistic manner. The State is forbidden to pursue an aim of indoctrination that might be considered as not respecting parents’ religious and philosophical convictions. That is the limit that must not be exceeded“.

³⁰ Статут Универзитета у Београду, *Гласник Универзитета у Београду*, бр. 162.

Статутом самог ПБФ.³¹ Статут БУ у чл. 11, ст. 1 одређује факултете у оквиру Универзитета у Београду. Факултети су разврстани према научној области којом се баве и коју проучавају, и у оквиру „групације друштвено-хуманистичких наука“ (тач. 1) се налази и ПБФ.

Најпре, треба приметити да је ова установа, према Статуту ПБФ, „под духовним и канонским окриљем Српске православне цркве“ (чл. 2, ст. 8). Ова одредба се даље конкретизује у самом тексту Статута ПБФ и може се посматрати као *lex generalis*. Чл. 3 Статута ПБФ, под рубромом „Задаци Факултета“, истиче да је ПБФ „научна и највиша образовна установа у области православне теологије на БУ и у Српској православној цркви“ (ст. 1), као и да се „брине за научно теолошко образовање свештенства, вероучитеља и посленика у другим црквеним службама“ (ст. 5, тац. 2). Надаље, ст. 2 истог члана каже да се учење ПБФ заснива на „Светом писму и Светом Предању Православне цркве“, ст. 4, тац. 4 међу задатке Факултета ставља оплемењивање света хришћанским учењем, а ст. 5, тац. 1 истиче да ПБФ „чува, преноси и развија хришћанске вредности и културу, сведочећи њихову снагу и лепоту, и залажући се за хришћанске идеале љубави, вере и наде“. Наведене одредбе јасно говоре о томе да је ПБФ верска институција *par excellence*. Верски карактер ПБФ потврђује и чл. 8, ст. 7 Статута БУ који каже: „Осим у контексту делатности Православног богословског факултета и обележавања празника, у складу са законом, на Универзитету и високошколским јединицама у његовом саставу није дозвољено верско организовање и деловање“ (курзив П. М.). Ова одредба недвосмислено говори да је верско деловање и организовање саставни део унутрашње организације ПБФ, тиме што га изузима од важења опште норме која такву праксу забрањује.

За разматрање посебног статуса који ужива ПБФ неопходно је узети у обзир и одредбе о условима за упис на основне, односно мастер студије, те одредбе о избору чланова наставног особља. Наиме, сагласно чл. 2, ст. 8 Статута ПБФ који ову високошколску установу смешта под „духовно и канонско окриље Српске православне цркве“, чл. 58, ст. 1 наводи да кандидати који желе да упишу овај факултет морају имати, поред испуњених осталих услова, „сагласност надлежног епископа“. Исти услов се наводи и за студенте који су завршили основне студије на неком другом факултету (чл. 61, ст. 3). Када се ради о избору наставног особља, Статут ПБФ налаже да лице које жели да буде изабрано у звање наставника, предавача, сарадника и истраживача мора имати „сагласност (благослов) надлежног епископа“ (чл. 86). Додатно, приликом избора наставника а након одлуке Изборног већа, неопходно је прибавити одобрење Светог

³¹ Статут Богословског факултета СПЦ, http://www.svetosavlje.org/biblioteka/zakoni/statut_pbf_2006.htm, 27. јануар 2015.

архијерејског синода Српске православне цркве „за службу учења“ (чл. 90, ст. 6).

Узимајући у обзир да је оснивач БУ Република Србија, односно да се ради о државном универзитету (Статут БУ чл. 2, ст. 4), постојање ПБФ у оквиру њега доводи до вишеструког кршења уставног начела световности. Наиме, Устав строго дефинише институционалну одвојеност државе и цркве, која је овде доведена под знак питања јер се ПБФ налази „под духовним и канонским окриљем Српске православне цркве“. Институционална повезаност је поготово спорна у светлу чињенице да тренутно уређење ПБФ крши Уставом зајемчена људска права, о чему ће бити речи у наставку. Поред тога, чињеница да држава финансира верско образовање свештеника једне цркве представља повреду уставне забране пружања материјалне помоћи ради вршења верске делатности, док се на исти начин крши Уставом зајемчена равноправност цркава и верских заједница, јер ниједан други верски колектив нема ту могућност. ПБФ је једини факултет у оквиру БУ који се превасходно бави проучавањем и пружањем знања о одређеној цркви, њеном учењу, канонским правилима и историји, те на којем је дозвољено верско организовање и деловање.

Надаље, када се ради о додатном услову за упис, односно избор у звање, држава признаје као важеће на БУ аутономне прописе Српске православне цркве, будући да је неопходна сагласност надлежног епископа,³² тј. епископа епархије којој лице које жели да упише основне, односно мастер академске студије, или ступи у радни однос, припада. То је у супротности са уставном одредбом која јемчи аутономију црквама и верским заједница, а која аутономију дефинише као право на самосталну *унутрашњу организацију* и друга права која су од значаја за функционисање верских колектива (чл. 44, ст. 2). *Ratio legis* ове уставне одредбе јесте да се верским колективима обезбеди независност од државних власти, тиме што цркве и верске заједнице имају право да своја унутрашња питања регулишу аутономним прописима. Међутим, чињеница да држава признаје правну валидност аутономним прописима верских колектива, не значи да је њихова правна валидност изједначена с важењем позитивноправних прописа које доноси сама држава. Наиме, она је у великој мери ограничена претпоставком да се односе на унутрашња питања верских колектива. Како питање уписа и заснивања радног односа на државном универзитету не може да се подведе под унутрашње питање цркава и верских заједница, видимо да држава крши уставну одредбу којом се јемчи аутономија верским колективима, јер признаје правну валидност њиховим аутономним прописима ван Уставом постављених граница.

³² Лица која се сматрају епископима као и „надлежни епископ“ се одређују аутономним прописима Српске православне цркве.

Када се ради о поменутом кршењу људских права, треба запознати да не постоји прописан поступак за добијање благослова, што значи да се добијање благослова не третира као и сви други услови који су неопходни за упис на неку високошколску установу и о којима се одлучује на основу објективних критеријума. Тиме се сви они који желе да студирају, односно припадају наставном особљу на овој високошколској јединици, стављају у неповољнији положај у односу на све друге кандидате на другим факултетима БУ, јер се оваквим решењем даје неограничена слобода једном верском службенику да одлучује о њиховим, Уставом зајемченим правима, и тиме крши уставна одредба о забрани свих видова дискриминације (чл. 21, ст. 3), која се конкретизује како у члану 71 којим се јемчи право на образовање, тако и у чл. 60 којим се јемчи право на рад. Могућност појединаца да под једнаким условима стекну високо образовање, односно уставно јемство доступности свих радних места свима под једнаким условима, могуће је остварити само у случају када су прописани јасни, разумни и објективни услови који су у непосредној вези са статусом који се стиче,³³ а не услови које ће неко арбитрарно бирати и вредновати приликом одлучивања о давању благослова. У ситуацији када уживање оба права, и поред одређених услова који се могу сматрати разумним и објективним, у крајњој линији зависи од арбитрарне, субјективне одлуке неког црквеног великодостојника или црквеног тела која немају обавезу да образложе своју одлуку и наведу објективне критеријуме који су утицали на њено доношење, показује се да су оба, Уставом зајемчена права, посредно угрожена оваквим нормативним решењима.

6. ЗАКЉУЧАК

Као што се може видети из претходне анализе, Устав из 2006. заступа модел строге одвојености. Устав утврђује одвојеност државе и цркве, јемчи равноправност верских колектива и њихову аутономију. Поред тога, уставотворац верску делатност смешта у сферу приватних интереса грађана и посредно забрањује делегацију јавних овлашћења која је усмерена на вршење, подстицање и помагање верске делатности.

Упркос томе што Устав не подржава кооперативну одвојеност, постојеће законодавство и други општи акти успостављају разноврсне односе између државе и верских колектива: они дају могућност држави да материјално помаже верску делатност цркава и верских заједница, државни органи, институције и јединице локалне самоуп-

³³ М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Међународна људска права*, Београд 2010, 256.

праве прослављају верске празнике као званичне празнике, конфесионална верска настава је заступљена у државним школама, традиционалне цркве и верске заједнице и њихови службеници су имаоници јавних овлашћења супротно уставном циљу у сврху којег се она допушта, док државни универзитет у себе укључује верску образовну институцију. Постојећа законска решења, што је такође показано, непосредно угрожавају више људских права зајемчених Уставом Републике Србије.

Завршавајући овај рад, неизбежно се као закључак намеће присуство очигледне неслагласности између тренутно важећег Устава и законодавства које уређује државно-црквене односе. Имајући то на уму, једино што се чини прихватљивим јесте захтев за усклађивањем закона и других општих аката са Уставом, или, пак, хитна промена Устава како би се што пре превазишао јаз између Устава и правних аката ниже правне снаге, и тиме допринело поштовању начела уставности у Републици Србији.

Petar Mitrović

Graduate Student

University of Belgrade Faculty of Law

THE PRINCIPLE OF SECULARITY IN THE REPUBLIC OF SERBIA ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF 2006.

Summary

The main goal of this paper is to offer an analysis of the principle of secularity according to the Constitution of 2006, and, within it, the author proposes arguments in favor of the thesis that current Constitution accepts the model of strict separation of state and church. The paper also focuses on the questions of the great importance for state-church relations: funding of churches and religious communities from the budget, religious rituals in public bodies and institutions, the role of traditional churches and religious communities in public education system, and gives the opinion on their constitutionality in constitutional system of the Republic of Serbia.

Key words: *The principle of secularity. – Freedom of religion. – Funding from the budget. – Religious rituals. – Faculty of Orthodox Theology. – Religious education.*