

Marija Draškić*

Ustav Srbije: Striktna ili kooperativna odvojenost crkve i države?

Sadržaj

1. Uvodne napomene
2. Pomoć države u izvršavanju odluka i presuda crkvenih organa
 - 2.1. Organsko povezivanje crkava i verskih zajednica sa državom?
 - 2.2. Pravo na pravično suđenje
3. Verska nastava u državnoj školi
 - 3.1. Podučavanje veri ili opšta istorija religija i verska etika?
 - 3.2. Pravo roditelja da svojoj deci obezbede versko i moralno obrazovanje u skladu sa svojim uverenjima
4. Zaključne napomene

1. Uvodne napomene

Nekoliko meseci pre nego što će biti donet novi Ustav Srbije 2006. godine, srpski Parlament usvojio je Zakon o crkvama i verskim zajednicama,¹ za koji se u jednom delu javnosti odmah počelo govoriti o tome da je možda doveo u pitanje ustavno načelo svetovnosti države. Ubrzo potom, više crkava i nevladinih organizacija pokrenulo je i postupak za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima pred Ustavnim sudom Srbije, i to kako u odnosu na Zakon u celini, tako i u pogledu brojnih posebnih odrebi. Nakon višegodišnjeg postupka koji je vođen u ovom ustavnosudskom sporu, Ustavni sud je na sednici od 16. januara 2013. godine usvojio odluku kojom je odbio, odnosno odbacio sve predloge i inicijative za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima u pogledu svih osporenih odredbi Zakona o crkvama i verskim zajednicama (u daljem tekstu: Odluka).² Pitanje na koje je trebalo odgovoriti pre svih drugih, i od koga je umnogome zavisila ocena osporenih odredbi,

* Autorica je redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu i sudija Ustavnog suda Srbije. Ovaj tekst pripremljen je u okviru projekta Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija s pravom Evropske unije – pravni, ekonomski, politički i sociološki aspekti (2013).

¹ Videti *Sl. gl. RS*, br. 36/06.

² Videti *Sl. gl. RS*, br. 23/13.

jeste pitanje karaktera ustavnog načela o svetovnosti države kako je ono postavljeno u srpskom Ustavu.

U uporednom pravu i praksi, naime, postoje različiti načini kako se organizuju odnosi crkve i države i svi se oni – uz razumljiva ograničenja koja nameće svaka klasifikacija ovakve vrste – mogu podeliti u dve glavne kategorije.

U prvu grupu spadaju države u kojima postoji manje ili više tesna povezanost između države i religije, ali taj odnos može imati oblik subordinacije ili koordinacije.

- Model subordinacije ima dve podvrste: kada je crkva podređena državi (recimo, takvi tragovi vide se u ulozi koju imaju engleska Kruna i Parlament po pitanju internih stvari Anglikanske crkve), odnosno kada je država podređena određenoj religiji ili veroispovesti (npr. država Vatikan koji je pod suverenom vlašću rimskog pape, Politeja na Svetoj Gori u kojoj vladaju pravoslavni monasi, postrevolucionarni Iran u kome je vlast u velikoj meri u rukama šiitskih verskih vođa itd.).³
- Model koordinacije, pak, uvodi različite forme povezivanja i saradnje između države i jedne crkve (na primer, monokonfesionalnost u Italiji), odnosno između države i dve crkve (bikonfesionalnost, za koju je karakteristično da se razvila u državama kao što je, na primer, Švajcarska, u kojima je došlo do pomirenja konfesionalnog konflikta). Multikonfesionalnost, najzad, sve religije tretira na isti način i smatra se najvećim garantom slobode veroispovesti.⁴ Multikonfesionalnost, međutim, po pravilu teži potpunom razdvajanju države i crkve, ali i prepoznavanju i priznavanju uloge koju religija ima u društvenom životu. Otuda su primeri religioznih simbola iz svakodnevnog života američkih građana (moto *In God we trust* ispisan na dolarskoj novčanici, tekst američke himne, polaganje zakletve predsednika SAD na Bibliji itd.), upravo dokaz da se takva uloga religije nesumnjivo priznaje u američkom društvu, ali oni nikako ne znače da američka država napušta čisti princip laiciteta u uređenju odnosa sa mnogobrojnim verskim zajednicama koje autonomno i nezavisno funkcionišu.⁵

³ Videti opširnije F. Margiotta Broglio, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, Bologna 1997, ss. 115-116.

⁴ Volter je, štaviše, multikonfesionalnost video kao slobodu samu: „Jedna religija u državi znači despotizam, dve rat, a više njih mir i slobodu“. Navedeno prema J.-P. Willaime., *Etat, religion et éducation*, Paris 1990, s. 142.

⁵ Da je tako, između ostalog, svedoči i praksa Vrhovnog suda SAD. Tako, u jednom slučaju ovaj sud je doneo odluku da škola Čempejn nije poštovala načelo razdvojenosti države i crkve, jer je dozvolila da se predaje veronauka (protestantska, katolička ili jevrejska) u javnoj školi u vreme nastave. „Upotreba javnih zgrada za širenje religioznih doktrina“ ocenjena je kao „akt koji vodi nestanku odvojenosti crkve i države.“ Sud je, međutim, ocenio da je u potpunom skladu sa ovim načelom postojanje nekonfesionalne nastave o religiji u javnim školama. Videti *McColum v. Board of Education*, 333 U.S, s. 212, (1948). U drugoj odluci, zakon koji je predviđao da učenici na početku školskog dana imaju pravo na organizovani minut ćutanja - koji su mogli upotrebiti za tihi molitvu u sebi ili meditaciju - proglašen je protivustavnim, sa obrazloženjem da mu je cilj podržavanje religije. Videti *Wallace v. Jaffree*, 466 U.S, s. 924, (1984). U trećoj odluci, pak, Sud je kazao ovako: „Nije ni bogohulno ni antireligiozno reći da nijedan javni entitet u ovoj državi ne može da piše ili odobri zvaničnu molitvu: ova sasvim religiozna funkcija mora biti prepuštena onima kojima se ljudi obraćaju kada im je potrebno vođstvo u religioznim pitanjima.“ Videti *Engel v. Vitale*, 370 U.S, s. 435, (1962). Navedeno prema Z. Kodelja, *Laička škola*, Beograd 2002, s. 308.

Drugu grupu predstavljaju sistemi odvojenosti crkve i države, koji mogu imati formu stroge ili kooperativne odvojenosti.

- Sistem stroge odvojenosti podrazumeva odsustvo bilo kakvih organskih ili funkcionalnih veza između crkve i države, neutralnost države u pogledu crkvenih pitanja, uzdržavanje verskih zajednica od direktnog mešanja u javnu sferu, nezavisnost, autonomiju i ravnopravnost u tretmanu različitih verskih uverenja. Takođe, u cilju održavanja potrebne društvene kohezije, država ima zadatak da širi određene zajedničke, laičke i verski neutralne vrednosti, poput ideja slobode i tolerancije, ali su privatna i javna sfera striktno odvojene, a ispoljavanje verskih uverenja ograničeno je na privatni život.⁶ Dakle, obe institucije, i država i crkva, međusobno su potpuno nezavisne i imaju jasno razgraničene nadležnosti (na primer, Francuska, SAD, Slovenija, Portugalija, Turska, Holandija). U ovim državama potpuno i dosledno je sprovedeno razdvajanje crkve i države i zato u njima ne postoji mogućnost uvođenja veronauke ili konfesionalne nastave određene religije.⁷
- Sistem kooperativne odvojenosti počiva na stavu o separaciji crkve i države, ali podrazumeva i priznanje mnogobrojnih zajedničkih zadataka na kojima crkva i država saraduju (poput Belgije, Španije, Italije, Austrije ili Nemačke). Ta saradnja podrazumeva, na primer, da država materijalno pomaže verske zajednice i da može na njih preneti obavljanje određenih javnih službi, da se religijske funkcije finansiraju iz javnih sredstava, da se veronauka izučava u državnim školama, da su državne ceremonije plod verskog uticaja itd.⁸

Ovaj relativno sumaran prikaz različitih rešenja za odnose države i crkve pokazuje, dakle, da separacija države i crkve nije univerzalno prihvaćeni princip, kao i da odnosi države i crkve i u onim zemljama koje, doduše, proklamuju načelo laiciteta, imaju mnogobrojne i različite oblike. Sa druge strane, nikada princip odvojenosti crkve i države ne bi smeo da bude doživljavan kao suprotstavljenost, kao ignorisanje crkve i svega što ima veze sa religijom od strane države.⁹ Umesto toga, ustavne odredbe o odnosima crkve i države uvek se moraju tumačiti u skladu sa iznetim argumentima koji svaki pojedini ustavni koncept treba da kvalifikuju u jednom ili drugom pravcu.

Ustav Srbije od 2006. godine opredelio se, po mom mišljenju, za sistem stroge odvojenosti crkve i države. Takvo tumačenje zasniva se, sa jedne strane, na činjenici da je ustavotvorac učinio

⁶ Videti T. Marinković, *Prilog za javnu raspravu o ustavnosti Zakona o crkvama i verskim zajednicama*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1/2011, s. 377. i autore koje on navodi.

⁷ Da ovakve podele nikada nisu sasvim bez mana svedoči primer Holandije, u kojoj je razdvajanje crkve i države sprovedeno nešto manje izrazito nego u Francuskoj ili SAD. U Holandiji, naime, nema konfesionalne nastave religije u javnim školama, ali je nauka o religijama uključena u redovne predmete u osnovnoj školi, a u srednjim školama u nastavu mogu biti uključeni i sadržaji kao što je poznavanje Biblije i duhovnog života. Najzad, nastava veronauke može se organizovati u prostorijama škole, ali samo van školske nastave. Videti Kordelja (bel. 5), s. 309.

⁸ Videti opširnije o primerima organskog i funkcionalnog prožimanja države i religije, M. Troper, *Le principe de laïcité*, *Annuaire International de Justice Constitutionnelle XVI*, Marseille 2001, s. 453, navedeno prema Marinković (bel. 6), s. 377.

⁹ Otuda se u literaturi posebno ističe da izvan okvira ovakvih klasifikacija treba ostaviti sistem tzv. agresivnog sekularizma, koji je donedavno bio prisutan u komunističkim zemljama Evrope i Azije i u kome su verske slobode negirane, crkve proganjane, a ideologija marksizma/lenjinizma/maoizma proklamovana za državnu dogmu. Tako Marinković (bel. 6), s. 377.

svetovnost države jednim od osnovnih ustavnih načela i time jasno pokazao, za razliku od Ustava od 1990. godine koji takvo načelo nije poznavao, da je odvojenost crkve od države postavljena kao temeljna vrednost sadašnjeg ustavnopravnog poretka.¹⁰ Sa druge strane, iako je Ustav od 1990. godine takođe poznavao odredbu o odvojenosti verskih zajednica od države, ipak je predviđao i da država može materijalno pomagati verske zajednice.¹¹ Ova dva argumenta potkrepljuju tumačenje da su pisci Ustava od 2006. godine načinili još jedan korak u pravcu doslednog sprovođenja sistema potpune separacije crkve i države, time što su svesno odustali od pominjanja materijalne ili neke druge pomoći države crkvi i tako otklonili mogućnost da u uređenju odnosa države i crkve zakonodavnim putem budu priznati i pojedini elementi sistema kooperativne odvojenosti.

O ovom važnom pitanju bio je pozvan da se izjasni Ustavni sud Srbije u pomenutoj odluci o oceni ustavnosti Zakona o crkvama i verskim zajednicama, pa ću ja stoga na ovom mestu prikazati samo dve osporene odredbe za koje, po mom mišljenju, Ustavni sud nije pružio uverljivo i konzistentno obrazloženje i zbog čega i dalje ostaje sumnja da su nedoumice oko ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o crkvama i verskim zajednicama definitivno otklonjene.

2. Pomoć države u izvršavanju odluka i presuda crkvenih organa

Prema izričitoj odredbi Zakona o crkvama i verskim zajednicama, za izvršenje pravosnažnih odluka i presuda koje izdaju nadležni organi crkava i verskih zajednica država pruža odgovarajuću pomoć, na njihov zahtev, u skladu sa zakonom.¹²

2.1. Organsko povezivanje crkava i verskih zajednica sa državom?

Osnovno pitanje koje se pokazuje kao problematično u odnosu na ovu osporenu zakonsku odredbu, jeste upravo to da li je takva saradnja državnih i crkvenih organa prihvatljiva sa stanovišta ustavnog načela o svetovnosti države, koje jasno propisuje da su crkve i verske zajednice odvojene od države,¹³ kao i posebne ustavne odredbe o tome da su crkve i verske zajednice ravnopravne i odvojene od države.¹⁴ Drugim rečima, da li na osnovu ovakve odredbe Zakona državni organi mogu biti stavljeni u poziciju otvorenog organskog povezivanja sa crkvama i verskim zajednicama, što je odlika sistema kooperativne, a ne stroge odvojenosti crkve i države?

U odgovoru koji je tokom postupka ocene ustavnosti za Ustavni sud pripremila Narodna skupština kao donosilac spornog Zakona, iznosi se stav da princip odvojenosti crkve i države ne znači apsolutnu odvojenost i nedodirljivost crkve i države, već je reč o odnosu odvojenosti, ali i kooperacije, što vodi zaključku da državna pomoć u izvršavanju odluka i presuda crkvenih

¹⁰ Čl. 11 Ustava Republike Srbije (*Sl. gl. RS*, br. 98/2006) glasi:

„Republika Srbija je svetovna država.

Crkve i verske zajednice su odvojene od države.

Nijedna religija ne može se uspostaviti kao državna ili obavezna.“

¹¹ Videti čl. 41 st. 2 i 4 Ustava Republike Srbije (*Sl. gl. RS*, br. 1/1990).

¹² Videti čl. 7 st. 2 Zakona o crkvama i verskim zajednicama.

¹³ Videti čl. 11 st. 2 Ustava.

¹⁴ Videti čl. 44 st. 1 Ustava.

organa nije načelno nespojiva sa principom odvojenosti crkve i države dokle god se odvija na način da državni organi, delujući na osnovu Ustava i zakona, određuju šta se može smatrati odgovarajućom pomoći koja ne narušava ustavni poredak i prava i slobode drugih. Slična argumentacija može se pronaći i u tekstovima profesora Sime Avramovića: svaka država prilagođava postojeća rešenja svojim potrebama i novim izazovima i približava se ili udaljuje od onoga što se doskora moglo smatrati vladajućim modelom; striktna odvojenost postepeno se topi čak i državama kao što je Francuska, gde je danas više mit nego realnost i to se ilustruje činjenicom da se jednom godišnje održavaju redovni sastanci francuske Vlade sa vodećim biskupima kada se pretresaju aktuelna društvena pitanja i razmenjuju mišljenja o budućim koracima; bivši francuski predsednik *Sarkozy* lansirao je pojam *laïcité positive*, koji treba da označi modernije razumevanje laiciteta i koji dozvoljava tešnji dodir javne sfere i religije; sa druge strane, u sistemu državne crkve – kakav postoji u Engleskoj – preplitanje kompetencija sve više se smanjuje, a Anglikanska crkva dolazi u poziciju da sve češće samostalno donosi opšte pravne akte iako zakone Anglikanske crkve donosi engleski Parlament; širom Evrope je sve više rasprostranjen model u kome se crkveno i državno zakonodavstvo višestruko prepliću i dopunjuju; najzad, tumačenje činjenice da je sadašnji Ustav Srbije postavio svetovnost države u rang ustavnog načela svodi se samo na terminološko razlikovanje sadašnjeg pojma svetovnosti/sekularnosti i ranijeg pojma odvojenosti crkve i države, iz čega proizilazi zaključak da to nikako ne može značiti promenu politike države prema crkvama i verskim zajednicama, te da kooperativna odvojenost nije u Srbiji uvedena tek ovim, sada osporenim zakonom, nego se postepeno afirmisala kroz veći broj zakonskih rešenja, upravo kao manifestacija postepenog izgrađivanja evropskog modela kooperativne odvojenosti.¹⁵

Ustavni sud je, međutim, umesto da ponudi ustavnopravne, uporednopravne, istorijske, teorijske ili bilo kakve druge argumente za svoj zaključak da se Ustav od 2006. godine nije opredelio za sistem stroge odvojenosti crkve i države, odlučio da se pozove samo na odredbe Zakona o radiodifuziji, prema kojima su, između ostalih subjekata, i crkve i verske zajednice ovlašćeni predlagači za članove Saveta Republičke radiodifuzne agencije, potom na odredbe Zakona o osnovama sistema obrazovanja, koji predviđa da se jedan od članova Nacionalnog prosvetnog saveta za predškolsko, osnovno i srednje opšte i umetničko obrazovanje bira, pored ostalih, i iz redova Srpske pravoslavne crkve, odnosno ostalih tradicionalnih crkava i verskih zajednica, i najzad, na to da je prema ranijem Zakonu o ministarstvima, koji je važio do 2012. godine, postojalo Ministarstvo vera i dijaspora, a da je sada važećom Uredbom Vlade osnovana Kancelarija za saradnju sa crkvama i verskim zajednicama. Dakle, Ustavni sud je, potpuno zamenjujući teze, svoj zaključak o tome da u ustavnom poretku Srbije ne postoji sistem stroge odvojenosti crkve i države, već sistem kooperativne odvojenosti, zasnovao na odredbama nekih zakona koje sve odreda upravo mogu biti potencijalno sumnjive sa stanovišta ustavnog načela o svetovnosti države!¹⁶ Drugim rečima, umesto da se izjašnjava o tome kakva je prava priroda

¹⁵ Videti opširnije S. Avramović, *Poimanje sekularnosti u Srbiji – refleksije sa javne rasprave u Ustavnom sudu*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2/2011, ss. 294-299. Slične argumente isti autor iznosio je i u jednom svom ranijem tekstu. Videti S. Avramović, *Pravo na versku nastavu u našem i uporednom evropskom pravu*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1/2005, ss. 46-64.

¹⁶ Avramović, doduše, u svom tekstu navodi i neke druge zakone koje Odluka Ustavnog suda nije citirala, kao što je Zakon o porezu na dodatu vrednost (koji predviđa da samo tradicionalne crkve i verske zajednice stiču pravo na povraćaj poreza), Zakon o porezu na imovinu (na osnovu koga su – opet samo tradicionalne crkve i verske zajednice - oslobođene plaćanja poreza na imovinu koju koriste za obavljanje bogoslužbene delatnosti), Zakon o

ustavnog načela o svetovnosti države koje jemči čl. 11 Ustava, odnosno da iznese razloge zbog kojih smatra da je odnos crkve i države prema tom Ustavu organizovan kao sistem kooperativne odvojenosti, te da na osnovu takvog tumačenja ocenjuje ustavnost i ovog osporenog, kao i svih drugih potencijalno spornih zakona, Ustavni sud zaključuje da baš postojanje pomenutih zakonskih odredbi dokazuje da je reč o sistemu kooperativne odvojenosti crkve od države u Republici Srbiji! Koliko je meni poznato, nikada do sada u praksi Ustavnog suda nije bila napravljena takva inverzija da se, umesto ocene ustavnosti jednog zakona u odnosu na jedno od načela Ustava, pristupi njegovoj odbrani pozivanjem na neke druge, iz sličnih razloga takođe sporne zakone. Dakle, stvar je ustavnog tumačenja, koje je jedino Ustavni sud pozvan da konačno formuliše, da li načelo svetovnosti srpskog Ustava ide u pravcu striktno, odnosno kooperativne odvojenosti, a ne da se zaklanja iza činjenice da mnogi srpski zakoni nesporno demonstriraju postojanje i funkcionalne i organske povezanosti države i tradicionalnih crkava i verskih zajednica, iako za to nikada nisu pruženi bilo kakvi valjani ustavnopravni razlozi.

Sa druge strane, Ustavni sud je bez ikakve reakcije prešao preko dva argumenta koji su izneti tokom javne rasprave pred Ustavnim sudom i koje je tadašnja sudija izvestilac bila izložila u predlogu odluke koja nije dobila podršku sudija Ustavnog suda.¹⁷ Jedan je taj da je tek sadašnji srpski Ustav uzdigao načelo svetovnosti države na rang ustavnog načela, što nije bio slučaj sa ranijim Ustavom od 1990. godine. Bilo je, dakle, za očekivati da se Ustavni sud izjasni o tome da li ova činjenica treba da bude protumačena kao korak u pravcu još većeg značaja ustavne norme o odvojenosti crkve i države ili možda, naprotiv, kao dokaz da je ovo ustavno načelo baš dokaz o dozvoljenom i poželjnom organskom i funkcionalnom preplitanju crkve i države? Pritom, nije ovde uopšte reč o jezičkom značenju pojma svetovnosti odnosno sekularnosti države naspram pojma odvojenosti crkve i države, već samo o tome da je sada svetovnost države ustavno načelo, a da ranije to nije bilo! Ustavna načela predstavljaju popis najvećih i najvažnijih vrednosti celokupnog pravnog poretka jednog društva i služe kao temelj za tumačenje kako celine ustavnog teksta, tako i pojedinih njegovih odredbi, dajući tako zakonodavcu opšte uputstvo prilikom razrade pojedinih ljudskih prava i sloboda.¹⁸ Stoga, činjenica da je u novi Ustav Srbije uvršćeno i jedno novo načelo, koga ranije nije bilo, svakako zaslužuje da bude predmet odgovarajućeg tumačenja.

Drugi argument koji je iznet u prilog tumačenja o opredeljenju srpskog ustavotvorca za sistem striktno odvojenosti crkve i države jeste to što je raniji srpski Ustav izričito poznavao mogućnost da država materijalno pomaže verske zajednice, što je nesumnjivo moglo voditi zaključku da se radilo o jednoj vrsti organskog preplitanja između države i crkve. Sledeći takvu ustavnu odredbu, Zakon o crkvama i verskim zajednicama (koji je donet u vreme važenja tog ranijeg Ustava) propisao je da „radi unapređenja verske slobode i saradnje sa crkvama i verskim zajednicama, u obostranom interesu, država može materijalno da pomaže crkve i verske zajednice“,¹⁹ da bi potom, sasvim konkretno, predvideo da se „sredstva za zdravstveno i penzijsko i invalidsko osiguranje sveštenika odnosno verskih službenika mogu obezbediti u budžetu Republike Srbije,

računovodstvu i reviziji (kojim su crkve i verske zajednice oslobođene obaveze da nadležnim državnim organima podnose završne račune o svom poslovanju) itd. *Ibid.*

¹⁷ Odluka u kojoj je, između ostalog, bilo predloženo da se pokrene postupak ocene ustavnosti čl. 7 st. 2 Zakona o crkvama i verskim zajednicama nije dobila podršku sudija Ustavnog suda na sednici koja je održana 06.10.2011. godine. Nakon toga, predmet je dodeljen u rad novom sudiji izvestiocu.

¹⁸ Tako B. Smerdel – S. Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb 2006, s. 114.

¹⁹ Videti čl. 28 st. 2 Zakona o crkvama i verskim zajednicama.

u skladu sa zakonom, ravnopravno i srazmerno broju vernika pojedinih crkava i verskih zajednica, prema poslednjem popisu stanovništva u Republici.²⁰ Nema sumnje, dakle, da su ovakve odredbe Zakona o crkvama i verskim zajednicama bile saglasne Ustavu od 1990. godine u vreme čijeg važenja su i donete. Problem je, međutim, u tome što ranije ustavne odredbe o tome da država može materijalno da pomaže verske zajednice u sadašnjem Ustavu više nema, pa se sporne odredbe Zakona o crkvama i verskim zajednicama, u namanju ruku, ne bi mogle tumačiti na isti način kao u vreme kada je Ustav takvu mogućnost pomoći izričito predviđao. Zadatak Ustavnog suda je bio, razume se, da ovaj Zakon protumači u odnosu na sadašnji Ustav, ali to nažalost ni ovaj put nije učinjeno jasno i argumentovano. Po mom mišljenju, moguća su bila dva odgovora. Prvi bi mogao biti da je upravo i na taj način - izostavljanjem svakog pomena o mogućoj pomoći države crkvama - Ustav izložio svoje opredeljenje da se udalji od svake pomisli na mogućnost bilo kakvog preplitanja državnih i crkvenih poslova; drugim rečima, da je upravo time demonstrirao izbor sistema striktno odvojenosti crkve i države. Sa druge strane, možda bi se moglo braniti i suprotno tumačenje: da sadašnji Ustav, iako doduše ne dopušta takvu mogućnost, ipak je i ne zabranjuje izričito, pa bi u tom pravcu mogao biti iznet neki novi argument? Nažalost, Ustavni sud nije učinio ni jedno ni drugo!

2.2. Pravo na pravično suđenje

Ista osporena odredba može se, međutim, posmatrati i sa još jednog aspekta. Naime, ustavno pravo na pravično suđenje jemči svakome pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, o osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega.²¹ Evropska konvencija o ljudskim pravima, takođe, garantuje da svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku, pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.²² Pravo na pravično suđenje, dakle, definiše temeljne proceduralne standarde kojima se moraju rukovoditi sudovi u svakom sudskom postupku kako bi se takav konkretan sudski postupak mogao, u celini, oceniti kao pravičan i u skladu sa garancijama predviđenim ovom odredbom. Sa tog stanovišta posmatrano, nije moguće ocenjivati opšte pravne norme kao saglasne ili nesaglasne pravu na pravično suđenje, iz jednostavnog razloga što nema nikakvog suđenja u činu donošenja i normiranja sadržine zakona. Međutim, moguće je posmatrati osporenu odredbu Zakona i na jedan hipotetični način; moglo bi se, naime, postaviti pitanje da li bi ovakva odredba mogla dovesti do povrede prava na pravično suđenje ako bi država Srbija, na osnovu osporene odredbe čl. 7 st. 2 Zakona o crkvama i verskim zajednicama, svojim monopolom fizičke prinude pružala pomoć u izvršavanju pravnosnažnih odluka crkvenih organa i tako došla u situaciju da štiti odluke u čijem donošenju državni organi nisu učestvovali niti su ih razmatrali. To bi, nadalje, moglo izložiti državu opasnosti da izvrši i one odluke koje nisu donete uz poštovanje ustavnih garancija o pravu na pravično suđenje.

²⁰ Videti čl. 29 st. 2 i 3 Zakona o crkvama i verskim zajednicama.

²¹ Videti čl. 32 st. 1 Ustava.

²² Videti čl. 6 st. 1 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (*Sl. list Srbije i Crne Gore – Međunarodni ugovori*, br. 9/2003).

Pritom, u ovom slučaju nije od koristi argument, koji se iznosi u odgovoru Zakonodavnog odbora Narodne skupštine, o tome da osporena odredba Zakona o crkvama i verskim zajednicama ne nameće obavezu državi da uvek i svuda bezuslovno izvršava odluke i presude koje izdaju nadležni organi crkava i verskih zajednica, već samo onda kada je to neophodno, samo na zahtev crkava i verskih zajednica te uvek i samo u granicama Ustava i zakona. Ako bi i bilo tako, to bi značilo da bi morao postojati neki poseban postupak uređen posebnim zakonom, koji bi mogla pokrenuti crkva ili verska zajednica i kojim bi bila uređena procedura priznavanja i izvršavanja odluka nadležnih organa autonomnog crkvenog prava. Takav poseban postupak u pozitivnom pravu Srbije ne postoji. Sa druge strane, garancije prava na pravično suđenje tako su postavljene u Ustavu i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima da ih *a limine* ne može ispuniti nijedan crkveni sud, pre svega zbog toga što nijedan crkveni sud nije ustanovljen zakonom i ne može biti ustanovljen zakonom u ustavnom sistemu u kome vlada načelo svetovnosti države. Stoga, direktno i ničim uslovljeno angažovanje države prilikom izvršenja odluka crkvenih organa, kako je upravo predviđeno u osporenoj odredbi Zakona o crkvama i verskim zajednicama, otvara mogućnost da se takva odredba oceni kao neustavna i dovođenjem u vezu sa ustavnom normom o pravu na pravično suđenje.²³

Šta o ovom argumentu kaže Ustavni sud u svojoj Odluci? U najkraćem, iznosi stav da u osporenoj odredbi Zakona uopšte nije reč o obavezi izvršavanja odluka „crkvenih organa“, već da se „uređuje mogućnost pružanja pomoći u izvršenju tih odluka“, odnosno da ova odredba jedino može biti shvaćena tako „da država pruža odgovarajuću ‘pomoć’, što znači, preko nadležnih državnih organa, što podrazumeva, pre svega ‘pomoć’ organa državne uprave, a na način predviđen zakonom, odnosno ‘u skladu sa zakonom’“. Sledi opširno citiranje odredbi Zakona o državnoj upravi i Zakona o policiji o nadležnostima policije kao organa državne uprave za obavljanje poslova koji se odnose na bezbednost države i građana. Najzad, Ustavni sud zaključuje da tamo gde se za izvršenje crkvene odluke traži pomoć i učešće državnog organa, to ne znači i obavezu postupanja, već državni organ ima diskreciono ovlašćenje da takvu pomoć odbije ako nađe da to nije u skladu sa njegovim zakonskim ovlašćenjima.

Koliko se moglo razabrati iz ovako konfuznog obrazloženja Odluke, dve su poruke koje nam šalje Ustavni sud: prvo, da propisana obaveza države da pomaže u izvršenju pravnosnažnih presuda i odluka crkvenih organa znači da se radi o nadležnostima policije u održavanju javnog reda i bezbednosti, i drugo, da državni organi imaju pravo i da odbiju pružanje pomoći u izvršenju crkvenih odluka i presuda ako nađu da to nije u skladu sa zakonom. Nažalost, i posle ovakvog pokušaja, osnovno sporno pitanje ostalo je i dalje otvoreno: sporna odredba Zakona govori o dužnosti države da pruži odgovarajuću pomoć u izvršenju pravnosnažnih odluka i presuda koje izdaju nadležni organi crkava i verskih zajednica Nije bio potreban toliki trud da bismo razumeli da osporena odredba Zakona nema nikakve veze sa nadležnostima policije u održavanju javnog reda i pružanja pomoći u slučaju opasnosti. Pojam „izvršenja pravnosnažnih odluka i presuda koje izdaju nadležni organi crkava i verskih zajednica“ nikakvim tumačenjem ne može izgubiti jasno i precizno značenje koje mu je dao zakonodavac, odnosno „pomoć“

²³ Prilikom davanja ovakve ocene, rukovodila sam se i praksom Evropskog suda za ljudska prava, koji se u slučaju *Pellegrini v. Italy* (predstavka br. 30882/96, presuda od 20.07.2001, tač. 47) izjasnio da su italijanski sudovi učinili povredu člana 6 § 1 Evropske konvencije time što su propustili da se uvere, pre nego što su dozvolili izvršenje presude o poništenju braka crkvenog suda grada Rima, da je podnositeljki predstavke bilo omogućeno pošteno suđenje u postupku koji se vodio po kanonskom pravu.

nikako ne može otkloniti smisao reči „izvršenje“, niti se bilo kakvim logičkim postupkom može doći do toga da „propisivanje, kako je to učinjeno u osporenoj odredbi Zakona, ne znači mešanje crkve i države radi izvršenja odluka 'ne-državnih crkvenih organa' već predstavlja pomoć u izvršenju tih odluka.“ Sa druge strane, i ako nema obaveze za državu da pomoć u izvršenju crkvenih odluka uvek pruža, nije jasno na osnovu kojih pravila će postupati državni organ kada odluči, sve koristeći isto diskreciono ovlašćenje, da takvu pomoć ipak pruži? Da li to možda znači da će policija morati da se opredeljuje između zaštite javnog reda i pomoći u izvršavanju odluka crkvenih organa? Ko je nadležan da napravi takvu procenu i na osnovu kojih kriterijuma će to učiniti? Najzad, zanimljivo je da je Ustavni sud uložio znatan trud u prvom delu ocene ovog spornog člana Zakona pokušavajući da dokaže da ustavni princip odvojenosti crkve i države u Srbiji znači kooperativnu odvojenost – koja dopušta i prihvatanje zajedničkih nadležnosti i saradnje crkve i države u nekim stvarima – da bi u nastavku, iz nekih razloga, potpuno odustao od tog argumenta. Dakle, odlučujući jednostavno da „pomoć u izvršenju“ nema jezičko značenje za koje bi se moglo reći da je opštepoznato i nesporno u pravu, već samo zakonom ustanovljeno diskreciono ovlašćenje policije da čuvajući javni red i bezbednost ponekad (?) pruži pomoć u izvršavanju crkvenih presuda, Ustavni sud otklanja svaku pomisao da se radi o mešanju crkve i države. Stoga se čini da je Ustavnom sudu u ovoj fazi odlučivanja ponestalo doslednosti i odlučnosti da sistemom kooperativne odvojenosti odbrani i saradnju na planu izvršenja pravnosnažnih odluka i presuda koje izdaju crkveni organi.

3. Verska nastava u državnoj školi

3.1. Podučavanje veri ili opšta istorija religija i verska etika?

Zakon o crkvama i verskim zajednicama zajemčio je pravo na versku nastavu u državnim i privatnim osnovnim i srednjim školama, u skladu sa zakonom.²⁴ Na navode iz inicijative da se i na taj način ukida razdvojenost crkve od države, Ustavni sud je lakonski odgovorio da se „zakonskom odredbom ne može jemčiti ma koje pravo, već je to isključivo pravo ustavotvorca“, te da „pravo na versku nastavu nije zajemčeno Ustavom, a samim tim ne može biti zajemčeno ni zakonom.“ Nakon ovako direktnog odgovora, bilo je, po mom mišljenju, logično očekivati odluku Suda o neustavnosti sporne odredbe kao jedino moguću! Međutim, Ustavni sud ide u suprotnom smeru, nastavlja elaboraciju i utvrđuje da, budući da osporenim odredbom Zakona nije propisano da je verska nastava obavezna i da se njom ne eliminiše pluralizam, već se propisuje da će se pravo na versku nastavu obavljati u skladu sa zakonom, što znači „da u demokratskom društvu država mora preduzimati mere da osigura jedan od aspekata prava na obrazovanje, a to je i pravo na versku nastavu.“ Dakle, Ustavni sud, ne sumnjajući ni najmanje, potpuno otvoreno tvrdi da je zadatak države da organizuje versku nastavu kao jedan od aspekata prava na obrazovanje i na taj način staje u odbranu sistema kooperativne odvojenosti crkve i države ali, nažalost, za to ne daje nikakve ustavnopravne razloge! Drugim rečima, već viđenom zamenom teza, Ustavni sud propušta da obrazloži zbog čega smatra da je uopšte dozvoljeno da se u državnoj školi predaje predmet čija je sadržina vezana za neko versko učenje, odnosno na osnovu koje ustavne odredbe se može smatrati da bi podučavanje određenoj religiji ili verovanju moglo biti smatrano jednim od aspekata prava na obrazovanje u državi koja je proklamovala načelo svetovnosti kao jedno od načela sopstvenog Ustava?

²⁴ Videti čl. 40 Zakona o crkvama i verskim zajednicama.

Sa druge strane, zanimljivo je i pitanje sadržine, planiranja i organizacije nastave predmeta koji se državnim školama predaje pod imenom veronauke. U tom pogledu, odnosi između države i crkve u pitanjima verske nastave uređeni na različite načine u onim državama u kojima nije sproveden princip striktno odvojenosti crkve i države:

- a) putem konkordata (Austrija, Nemačka, Italija, Malta, Portugal, Španija i francuske pokrajine Alzas i Lorena²⁵), tako da se pitanje nastave religije rešava na osnovu jednog ili više sporazuma države sa verskim zajednicama (na primer, u Italiji postoji fakultativna konfesionalna nastava religije, alternativa ovom predmetu jeste etika; u Nemačkoj je, štaviše, ustavom predviđena obaveznost verske nastave kao školskog predmeta koji je konfesionalno uređen²⁶, osim u pokrajini Bremen i gradu Berlinu, sa pravom učenika da izaberu nekonfesionalni alternativni predmet; u Austriji je verska nastava obavezan konfesionalni predmet čije izvođenje je uređeno posebnim sporazumom sa Katoličkom crkvom itd.); u svakom slučaju, u većini ovih država Katolička crkva ima velike nadležnosti u planiranju i izvođenju konfesionalne nastave (posebno u Italiji i Austriji), bez obzira što se i ove države posredno pozivaju na načelo laiciteta u svom uređenju odnosa sa crkvama.²⁷
- b) definisanjem državne crkve (takva je npr. anglikanska tradicija u Velikoj Britaniji, u kojoj se, ipak, verska nastava u školi izvodi kao nekonfesionalna i predaju je nastavnici; u Norveškoj je do 1997. godine postojala luteranska verska nastava sa alternativom konfesionalne nastave neke druge religije ili nekonfesionalna nastava o religijama i etici, a od školske reforme 1997. godine postoji samo jedan nekonfesionalno-konfesionalni predmet; u Danskoj nastavnici religije predaju akonfesionalan predmet; u Švedskoj se, takođe, predaje nekonfesionalan, neutralan predmet o religijama i verskoj etici itd.);
- c) definisanjem konfesionalne države (Grčka je zemlja u kojoj je veza države i crkve vrlo tesna i u kojoj je verska nastava izrazito konfesionalno zasnovana, bez mogućnosti izbora alternativnog predmeta).²⁸

Naprotiv, u državama za čiji bi se ustavni poredak moglo odbraniti tumačenje da pripadaju sistemu striktno odvojenosti crkve i države, umesto veronauke, u državne škole trebalo bi uvesti predmet koji bi na vrednosno neutralan, racionalan i kritički način upoznao učenike sa opštom istorijom svih religija i verskom etikom. Takav predmet oblikovalo bi ministarstvo prosvete,

²⁵ Naime, u vreme kada je u Francuskoj donet poznati Zakon o razdvajanju crkve i države (*La loi de séparation de l'Eglise et de l'Etat*) 1905. godine, Alzas i Lorena nisu pripadali Francuskoj, tako da je na snazi ostalo staro nemačko zakonodavstvo, po kome je verska nastava u javnim školama bila dozvoljena. Otuda, ovakva tradicija dva francuska departmana ima svoje istorijsko objašnjenje i nikako se ova činjenica ne bi mogla uzeti kao jedan od dokaza o napuštanju sistema stroge odvojenosti crkve i države, odnosno o tome da je i u Francuskoj „dogma o potpunom nemešanju i neutralnosti srušena“. Suprotno Avramović, (bel. 15), 2011, s. 295.

²⁶ Videti čl. 7 st. 3 Osnovnog zakona Nemačke.

²⁷ U tom smislu, pozivanje prof. Avramovića na organizaciju nastave u francuskim osnovnim školama, koje ostavljaju đacima jedan slobodan dan (osim nedelje), kako bi njihovi roditelji mogli da se pobrinu za religiozno vaspitanje svoje dece, nije argument za tvrdnju da i najlaičikija država na svetu organizuje versku nastavu. Potpuno suprotno, postojanje slobodnog školskog dana jeste upravo argument koji pokazuje kolika važnost se u Francuskoj pridaje principu odvajanja crkve od države. Uvažavanje potrebe za verskim obrazovanjem je nešto drugo; ona je potpuno legitimna i time nesporna, ali ne u školskoj zgradi. Upravo zbog toga, dakle, državne škole čine i dodatni napor u organizaciji školskog kalendara, kako bi svako dete imalo dovoljno slobodnog vremena da jednom u nedelji (u sredu ili u subotu) izvan škole pohađa versku nastavu. Uporediti Avramović (bel. 15), 2005, s. 51.

²⁸ Opširnije videti Kodelja, (bel. 5), ss. 296-300.

formirajući nastavni plan i program, odabirajući udžbenike i birajući za veroučitelje diplomirane pedagoge, a ne zvanične predstavnike verskih zajednica. Nastavu tog predmeta pohađali bi svi učenici, bez razlike u pogledu toga koje su vere i da li uopšte imaju sopstvena verska ubeđenja. Takva, dobro organizovana i pripremljena moderna nastava o religijama i duhovnosti, o njihovim univerzalnim i neprolaznim vrednostima (kao što su ljubav, mir, ravnopravnost, dostojanstvo, tolerancija, poštovanje drugih i drugačijih, solidarnost), o njihovom uticaju na istoriju i umetnost, na razvoj ličnosti i društva bila bi dobrodošla. Imajući, pre svega, u vidu karakter naše civilizacije, nesporno je da su objektivna i pluralistički intonirana znanja o tri najveće monoteističke religije neophodna za razumevanje filozofije, istorije, književnosti, slikarstva, arhitekture i mnogih drugih oblasti ljudskog stvaralaštva i svetske tradicije, te da su sastavni deo opšte kulture i civilizacije.

Treće rešenje za ovo pitanje ponudio je Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija prilikom davanja tumačenja čl. 18 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. U ovom komentaru zauzeto je stanovište „(...) da nije dozvoljeno naturanje religije ili verovanja“, te da „u državnim školama verska nastava može da se odnosi samo na predmete kao što su opšta istorija religija i verska etika, pod uslovom da se predaju na neutralan i objektivna način“, odnosno da je „podučavanje određenoj religiji ili verovanju nespojivo sa pravom na slobodu veroispovesti kako je ono definisano u čl. 18 st. 4 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, osim ako je za one koji se tome protive obezbeđeno postojanje nediskriminatornih izuzetaka ili alternativa.“²⁹ Dakle, moglo bi se reći da opšteprihvaćeni standard u međunarodnom pravu ljudskih prava, na prvom mestu, koncepcija verske nastave kao predmeta u državnim školama koji ima karakter opšte istorije religije i verske etike i koji se predaje na neutralan i objektivna način, a tek potom, na drugom mestu, da je podučavanje određenoj religiji ili verovanju izuzetno dopušteno samo uz postojanje nediskriminatornih izuzetaka ili alternativa.³⁰ Najzad, nesumnjiv smisao pomenutog tumačenja jeste u tome da se napravi razlika između podučavanja određenoj veri od podučavanja o religijama uopšte, o istoriji religija i verskoj etici.

3.2. Pravo roditelja da svojoj deci obezbede versko i moralno obrazovanje u skladu sa svojim uverenjima

U nastavku obrazloženja svoje Odluke, Ustavni sud opširno citira jednu raniju odluku Ustavnog suda o oceni ustavnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona o osnovnoj školi, Zakona o

²⁹ Videti General Comment No. 22 (48) (art. 18), Annex VI, tačka 6, s. 209.

No, sa stanovišta srpskog prava moglo bi se postaviti pitanje i o tome u kolikoj meri uopšte zakonsko rešenje može ulaziti u okvir „nediskriminatornih izuzetaka ili alternativa“, budući da alternativa više nije potpuni odustanak od veronauke (koja je ranije bila tretirana kao „fakultativni“ predmet) već samo izbor između veronauke i građanskog vaspitanja, koji su označeni kao obavezni izborni predmeti Uredbu o organizovanju i ostvarivanju verske nastave i nastave alternativnog predmeta u osnovnoj i srednjoj školi (*Sl. gl. RS*, br. 46/2001) i čl. 72 st. 4 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (*Sl. gl. RS*, br. 72/09).

³⁰ Komitet za ljudska prava izjašnjavao se jednom prilikom i o konkretnoj inicijativi jednog finskog učitelja, koji je tražio da se oglasi kao povreda čl. 18 st. 4 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima obaveza učenika državnih škola u Finskoj da, ako ne pohađaju nastavu iz veronauke, imaju obavezu da slušaju nastavu iz predmeta koji se zove „istorija religija i etike“, jer se tako krše prava roditelja i staratelja koji su ateisti. Komitet je našao da „ukoliko se istorija religija i etike predaje neutralno i objektivno, takvo podučavanje jeste u skladu sa čl. 18 st. 4 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i ono poštuje uverenja roditelja i staratelja koji ne veruju.“ Videti *Hartkainen v. Finland*, Selected Decisions I, 1981, s. 74

izmenama i dopunama Zakona o srednjoj školi i Uredbe o organizovanju i ostvarivanju verske nastave i nastave alternativnog predmeta u osnovnoj i srednjoj školi,³¹ u kojoj je ocenjeno da je pravo države da u okviru politike obrazovanja samostalno procenjuje da li je u sistemu obrazovanja u školama potrebno postojanje predmeta verske nastave, da je pravo roditelja da odluče da li će se koristiti pravom da se njihovo dete školuje u skladu sa njihovim religioznim i filozofskim uverenjima, te da time nije povređeno pravo na neizjašnjavanje o verskom opredeljenju sve dok je pohađanje verske nastave rezultat slobodnog izbora.

Ustavno pravo roditelja da svojoj deci obezbede versko i moralno obrazovanje u skladu sa svojim uverenjima, odnosno obaveza država članica najvažnijih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima da poštuju takvo pravo roditelja, nikako se, međutim, ne može protumačiti kao pravo roditelja da biraju iz nekog zamišljenog kataloga ono što je u skladu sa njihovim sopstvenim ubeđenjima! Takvo „dopisivanje“ onoga što piše u odgovarajućim odredbama Ustava i međunarodnih konvencija nema apsolutno nikakvog uporišta u pravu. To proizilazi, pre svega, iz jezičkog tumačenja pomenutih odredbi, koje nigde ne pominju obavezu države da organizuje obrazovanje u skladu sa religijskim i filozofskim uverenjima roditelja, već govore samo o tome da „roditelji imaju pravo da svojoj deci obezbede versko i moralno obrazovanje u skladu sa svojim uverenjima“, odnosno da „država poštuje pravo roditelja da obezbede obrazovanje i nastavu koji su u skladu sa njihovim verskim i filozofskim uverenjima“.³² Dakle, ne radi se uopšte o obavezi države da organizuje versku nastavu, nego o obavezi države da poštuje pravo roditelja da obezbede svom detetu versku nastavu, razume se, ako je to u skladu sa njihovim verskim i filozofskim uverenjima. Razlika u značenju je ogromna!

Sa druge strane, način na koji će roditelji ostvariti svoje pravo da detetu obezbede obrazovanje koje je u skladu sa njihovim verskim uverenjima nije predmet ustavnog i međunarodnopravnog regulisanja; može biti da će im odgovarati program verske nastave u državnoj školi, pa će smatrati da je njihovo pravo obezbeđeno na zadovoljavajući način. Ali, ono što je presudno za razumevanje ove odredbe srpskog Ustava i međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, jeste to da ona nikako ne može značiti da je država dužna da izađe u susret željama roditelja u tom pogledu. Država, naime, ima diskreciono ovlašćenje da sama kreira nastavne sadržaje u školama prema nekim opštim i zajedničkim vrednostima koje želi da promoviše u nastavnom procesu, pa je naivno smatrati da se država sa svojim građanima nalazi u jednostavnom zavisnom odnosu tipa „poreski obveznici naručuju školu“.³³ Drugim rečima, smisao ove odredbe nije u tome da države obaveže da u svakom slučaju obezbede versku nastavu za decu u skladu sa uverenjima njihovih roditelja, već da bude poštovano pravo roditelja da im država ne naturi školu u kojoj će

³¹ Videti odluku IU-214/2012 od 14.11.2003. godine (*Sl. gl. RS*, br. 119/03). Opširnije o argumentima o neustavnosti osporenih Zakona, odnosno o nezakonitosti osporene Uredbe, videti M. Draškić, *Pravo deteta na slobodu veroispovesti u školi*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1-4/2001, ss. 511-523 i M. Draškić, *O veronauci u državnim školama, drugi put*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1/2006, ss. 135-151.

³² Videti čl. 43 st. 5 Ustava, čl. 2 Prvog protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i čl. 18 st. 4 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (*Sl. list SFRJ*, br. 7/71).

³³ Ovakav stav potvrđen je i u praksi Evropskog suda za ljudska prava. Naime, roditelji jednog engleskog dečaka koji je bolovao od disleksije nisu uspeali da dokažu da je povređeno njihovo pravo iz čl. 2 Prvog protokola time što su lokalne školske vlasti, protivno želji roditelja, dete smestile u specijalnu školu, iako su roditelji smatrali da je za dete bilo najbolje da se školuje u integrisanom okruženju. Videti *Simpson v. the United Kingdom*, broj predstavke 14668/89, odluka Evropske komisije za ljudska prava o neprihvatljivosti od 04.12.1989. godine. U istom smislu i *PD & LD v. the United Kingdom*, broj predstavke 14135/88, odluka Evropske komisije za ljudska prava o neprihvatljivosti od 02.10.1989. godine.

deca biti podučavana na način koji je neprihvatljiv za verska i filozofska uverenja roditelja. Štaviše, u dokumentu koji beleži rad na pripremi Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima jasno stoji da čl. 18. st. 4. „samo natura dužnost državama ugovornicama da poštuju želje roditelja; on nikako ne natura dužnost državama članicama da obezbede podučavanje religije prema izboru roditelja“.³⁴

U praksi Evropskog suda za ljudska prava, koji je više puta bio pozvan da tumači odredbu o pravu roditelja iz čl. 2. Prvog protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, uvek se nedvosmisleno ponavljalo da je „država u ispunjavanju funkcija koje je preuzela u odnosu na obrazovanje dece dužna da vodi računa da informacije ili znanja koja su uključena u školske kurikulume budu preneti na objektivan, kritički i pluralistički način“ te da je „državama zabranjeno da u obrazovanju teže ostvarivanju indoktrinacije koja ne poštuje religijska i filozofska uverenja roditelja.“³⁵ Štaviše, u jednom slučaju postavilo se pitanje da li je jedan školski predmet - koji je pod nazivom „seksualno vaspitanje“ bio uveden u danske škole - prekršio pravo roditelja formulirano u čl. 2. Prvog protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Sud je, najpre, ponovio stav da je država dužna da znanja koja su sastavni deo školskih nastavnih programa budu preneti učenicima na objektivan, kritički i pluralistički način, a potom je pristupio detaljnom ispitivanju sadržine programa seksualnog vaspitanja u danskim osnovnim školama i zaključio da je predmet tako koncipiran da deci pruži objašnjenja koja „se smatraju korisnim“ (...) da je „cilj ovog predmeta da deci pomogne da izbegnu nesigurnost i zebnju u pitanjima seksa, da promoviše razumevanje veze između seksualnog života, ljubavnog života i ljubavnih odnosa uopšte“ (...) da „svakom učeniku omogući da samostalno pronade onaj način sopstvenog seksualnog iskustva koji je u najvećoj meri u harmoniji sa njegovom ličnošću“ (...) da „potencira značaj odgovornosti u stvarima seksa (...)“³⁶ Najzad, u najnovijoj odluci Evropskog suda za ljudska prava koja se bavi tumačenjem čl. 2. Prvog protokola Sud je priznao da države uživaju polje slobodne procene u svojim naporima da pomire ostvarivanje funkcija koje su preuzele u pogledu vaspitanja i obrazovanja te da odluka o tome da li raspeća treba da se nalaze u učionicama italijanskih škola predstavlja, načelno gledano, pitanje koje spada u polje slobodne procene države, posebno u situaciji kada ne postoji evropski konsenzus o ovoj temi. Međutim, Sud je primetio da je raspeće na zidu u suštini pasivni simbol tradicionalnog kulturnog identiteta u Evropi i čiji se uticaj na učenike nikako ne može uporediti sa uticajem koji bi imalo didaktičko nastavničko obraćanje ili učešće u verskim aktivnostima.³⁷

3. Zaključne napomene

Tumačenje ustavnih odredbi nesumnjivo je prvi i osnovni zadatak Ustavnog suda Srbije; uostalom, kao i svakog drugog suda u uporednom pravu koji ima sličnu ili istu nadležnost. Ocena ustavnosti Zakona o crkvama i verskim zajednicama stoga bila je važna prilika da se

³⁴ Videti UN Doc A/C 3/SR 1024. U istom smislu izjašnjavaju se i najveći autoriteti za oblast prava deteta u međunarodnom pravu. Videti npr. G. Van Bueren, *The International Law on the Rights of the Child*, The Hague 1998, s. 159, U. Kilkelly, *The Child and the European Convention on Human Rights*, Dartmouth, 1999, ss. 64-67.

³⁵ Videti *Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, broj predstavlke 7511/76 i 7743/76, presuda od 25.02.1982. godine, tač. 35.

³⁶ Videti *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, broj predstavlke 5095/71, 5920/72 i 5926/72, presuda od 07.12.1976. godine, tač. 54.

³⁷ Videti *Lautsi and others v. Italy*, predstavlka broj 30814/06, presuda Velikog veća od 18.03.2011. godine, tač. 72.

Ustavni sud, nakon odgovarajuće analize, izjasni o tome da li je ovaj Zakon u neskladu sa ustavnim načelom svetovnosti države. Umesto toga, Ustavni sud se unapred opredelio samo za pokušaj da stanje važećeg zakonodavstva u Srbiji po svaku cenu uskladi sa sistemom kooperativne odvojenosti crkve i države, ne dajući za takav zaključak nijedan ozbiljan razlog. Pri tome, ovakav stav nikako ne bi trebalo shvatiti kao ocenu sistema kooperativne odvojenosti, njegove legitimnosti ili vrednosti. Naprotiv, sve što je rečeno u ovom tekstu upravo pokazuje da takav sistem dobro i uspešno funkcioniše u mnogim zemljama u svetu, kao što i sistem stroge odvojenosti crkve i države prihvataju i neka duboko religiozna društva. Radi se, dakle, samo o tome da u Odluci Ustavnog suda nisu prezentirani nikakvi uverljivi razlozi da je takav sistem u saglasnosti sa važećim Ustavom Srbije. Nije, takođe, reč o tome svaka država ima pravo da prilagođava postojeća rešenja svojim potrebama i novim izazovima, odnosno da bi suprotno tumačenje impliciralo promenu politike države prema crkvama i verskim zajednicama, jer je takav stav negacija samog postupka ocene ustavnosti. Najzad, delatnost države, koja se može naći u prilici da izvršava pravnosnažne odluke i presude crkvenih sudova ili da organizuje nastavu podučavanja određenoj veri u državnim školama, ne može se izjednačiti sa redovnim godišnjim sastancima francuske Vlade sa vodećim biskupima na kojima se pretresaju aktuelna društvena pitanja! Razlika je očigledna i važna, ali zadovoljavajući i argumentovan odgovor nije na vidiku.

Summary

This article is prepared to review some dilemmas concerning the decision on the constitutionality of the Act on Churches and Religious Communities given by the Constitutional Court of the Republic of Serbia in January 2013. The principal of secular state as guaranteed by the Serbian Constitution of 2006 has been tested within the norms on the assistance of the state in enforcement of the decisions and judgments delivered by the churches and other religious organizations, on one hand, and on the rules on the religious instruction in public schools, on the other hand. Taking into account comparative, theoretical and normative method of interpretation, the author concludes that certain provisions of the Serbian Act on Churches and Religious Communities is not in accordance with The Serbian Constitution and the European Convention on Human Rights.