

Др Драган Новаковић, Београд

ПОЛОЖАЈ ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА У НОВОМ УСТАВУ СРБИЈЕ

Нови Устав Републике Србије слободу вероисповести и положај цркава и верских заједница утврђује у 11. 43. и 44. члану. Члан 11. налази се у првом делу „Начела устава“ и његов назив гласи „Световност државе“. Први став 11. члана прописује *да је Република Србија световна држава*, други *да су цркве и верске заједнице одвојене од државе*, а трећи *да се ниједна религија не може успоставити као државна или обавезна*. Међународни стандарди не прописују посебан модел односа између државе и вере, тако да су у пракси заступљени одвојеност цркве и државе, неутрална позиција државе према вери и њеним институцијама, службена црква и државна религија. Независно од прихваћеног начина уређења односа, сви најважнији међународни документи који уређују ову област, одређују да се не сме вршити дискриминација оних који не припадају службеној религији и признатим верама. Будући да у Европи превладава одвојеност државе од цркве као најприхватљивији оквир за остваривање равноправности, може се констатовати да је Србија наведеним чланом своју уставну праксу у тој осетљивој области усагласила са европским стандардима.

Генерално позитиван став према одредбама члана 11. не спречава да се укаже и на одређене нелогичности. Поставља се питање због чега је уставотворац у првом ставу нагласио да је Србија световна држава, када то произлази из садржаја другог и трећег става. Исто важи за трећи став, јер прва два ограничавају могућност да се нека религија успостави као државна или обавезна. Једноставније речено могло се само истаћи да су цркве и верске заједнице одвојене од државе. Независно од констатације о могућој сувишности два става подржавамо намеру уставотворца, јер се појашњавањем отклањају неке контраверзе и на чврст начин утврђује генерално опредељење Србије да се изграђује као модерна световна држава.

Сматрамо целисходним да се већ сада појасни употребу термина „цркве“ и „верске заједнице“ у Уставу Републике Србије. Оцењујемо да је у овом случају правилно поступљено, јер је сасвим извесно да се за Исламску или Јеврејску заједницу не може употребити термин „црква“, као што је неоправдано да се оне које у називу имају одређење „црква“ подведу под појам „верска заједница“. Наведено разликовање је суштинско и принципијелно, али се мора указати да су коришћени термини у Уставу

потпуно равноправни из чега произлази да се у законодавној активности или пракси не може правити разлика између верских организација које у називу садрже име „црква“ или „верска заједница“. Употреба заједничких термина „конфесије“, „верске организације“ или раније коришћеног „вероисповести“ изазвала би додатну конфузију и не би помогла отклањању дилема. Верујемо да би све евентуалне сумње у неравноправан третман биле превазиђене да је између ова два назива уместо „и“ у Уставу употребљен везник „или“.

Чланови 43. и 44. налазе се у другом делу Устава „Људска и мањинска права и слободe“. Први од та два члана, односно 43, има назив „Слобода мисли, савести и вероисповести“ и састоји се од пет ставова. Први став *јемчи слободу мисли, савести, уверења и вероисповести, право да се остане при свом уверењу или вероисповести или да се они промене према сопственом избору*, док други став појашњава *да нико није дужан да се изјашњава о својим верским и другим уверењима*. Будући да су прва два става најопштија и да представљају суштину права на слободу мисли, савести и вероисповести, потребно их је упоредити са најважнијим документима савременог међународног права.

Решења предвиђена у члану 43, став 1. и 2. Устава потпуно су усаглашена са чланом 18. Универзалне декларације о правима човека у коме се прецизира да сваки човек има право на слободу, мисли, савести и вероисповести, која обухвата слободу промене вероисповести или конфесије и слободу исповедања религије или конфесије како самостално, тако и у заједници са другима, јавно или приватно, у образовању, вршењу верских послова и верских и ритуалних обреда. Како је члан 9. тачка 2. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода готово идентичан са већ наведеним чланом Универзалне декларације, може се констатовати да је Устав Србије у том делу усаглашен и са најважнијим европским актом којим се штите људска права и основне слободе. Иста констатација може се изнети и за члан 18. тачка 1. Међународног пакта о грађанским и политичким слободама, чија су решења заснована на Универзалној декларацији и Европској конвенцији. Усаглашеност је потпуна и са Завршним актом Конференције о безбедности и сарадњи у Европи из Хелсинкија, који обавезује државе да поштују људска прва и основне слободе, укључујући слободу мисли, савести, вероисповести и убеђења за све, без разлике на расу, пол, језик и веру. Државе учеснице обавезале су се тим актом да признају и поштују право појединца да исповеда, сам или у заједници са другим, веру, или убеђење, делујући у складу са оним што му његова сопствена савест налаже. Исто важи и за члан 1. Декларације о укидању свих облика нетолеранције и дискриминације

засноване на вери или убеђењима, Закључним документом Бечког састанка ОЕБС-а од 15. јануара 1989. и Париском повељом за нову Европу од 21. новембра 1990. године. Поменути документима може се прикључити и Декларација о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина из 1992. године, која обавезује државе да штите и верски идентитет мањина на њиховој територији и подстичу услове за унапређење тог идентитета. Наведена поређења показује готово потпуну усаглашеност, тако да се може констатовати да је Србија кроз Устав испоштовала своје међународне обавезе.

Будући да јемчење слободе мисли, савести и вероисповести утврђено у члану 43. став 1. и 2. Устава није довољно, уставотворац је у ставу 3. навео *да је свако слободан да испољава своју веру или убеђење вероисповедања, обављањем верских обреда, похађањем верске службе или наставе, појединачно или у заједници с другима, као и да приватно или јавно износи своја верска уверења*. Како члан 43. став 3. Устава практично промовише само пет прецизно наведених начина испољавања вере или убеђења, потребно је извршити одговарајућа поређења, јер су у међународном праву, односно оном његовом делу који се тиче људских права, верске слободе подељене на појединачно исповедање вере, колективно исказивање вере и слободу посебних тела.

Суштина слободе појединачног исповедања вере, слободе колективног исказивања вере и слободе посебних тела, прецизирана је у члану 18. Међународног пакта о грађанским и политичким слободама, док члан 6. Декларације о укидању свих облика нетолеранције и дискриминације засноване на вери или уверењу садржи њихов прецизан попис и препоруку државама да националним законодавством обезбеде примену у пракси. Појединачно набројане слободе исказивања вере из члана 6. Декларације садржи и тачка 16. Закључног документа Бечког састанка ОЕБС-а од 15. јануара 1989. године. Формулишући члан 43. став 3. уставотворац је пошао од одредаба члана 18. тачка 1. Међународног пакта о грађанским и политички слободама. Уграђене разлике су терминолошког карактера и не могу довести у питање намеру писаца Устава да тај део буде потпуно уподобљен са једним од најзначајнијих међународних докумената.

Сматрамо потребним да шире образложимо члан 43. став 4. Устава Републике Србије у коме се наводи да се слобода испољавања вере или уверења *може ограничити законом, само ако је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње*. Компарација наведених

одредаба јасно потврђује да се уставотворац руководио готово идентичним чланом 9. тачка 2. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода и чланом 18. тачка 3. Међународног пакта о грађанским и политичким слободама. Полазећи од Европске конвенције као старијег документа, можемо констатовати да дозвољава сва ограничења наведена у члану 43. став 4. Устава, с тим што је потребно указати и на неке мање неусаглашености. Устав Републике Србије, за разлику од Конвенције, дозвољава ограничење верске слободе у оним случајевима када се ради о заштити живота људи. Дефинишући ограничења Конвенција користи речи „јавни морал“, што је примереније и јасније у односу на формулацију из Устава Републике Србије „морал демократског друштва“. Наш Устав уз „јавни ред“, који употребљава Конвенција, уводи и „јавну безбедност“ као шири појам, али је тим термином замењена „заштита друштвеног поретка“ коју наводи Конвенција. Прецизирајући ограничења Устав Републике Србије наводи и могућност да се то учини ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње, што не садржи Конвенција. Наведено уставно ограничење значајно подсећа на решења уз социјалистичких устава, али се мора констатовати да члан 20. Међународног пакта о грађанским и политичким слободама прецизира да свако деловање у корист националне, расне или верске мржње, које подстиче дискриминацију, непријатељство или насиље, мора бити забрањено законом. Члан 4. тачка 2. Декларације о укидању свих облика нетолеранције и дискриминације засноване на вери или убеђењима обавезује државе да предузму ефикасне мере за спречавање и укидање дискриминације на основу вере или убеђења и донесу или укину законодавство у циљу забране сваког облика дискриминације. Изнети примери показују да је Република Србија кроз одредбе члана 43. став 4. Устава испоштовала сва међународна документа којима се дозвољава могућност ограничавања слободе испољавања вере.

Члан 43. став 5. *гарантује право родитеља и законских стараоца да својој деци обезбеде верско и морално образовање у складу са својим уверењима*, чиме је Устав Републике Србије директно прихватио обавезу прописану државама чланом 18. тачка 4. Међународног пакта о грађанским и политичким слободама да поштују слободу родитеља, а у одговарајућим случајевима и законских старатеља да обезбеде верско и морално образовање своје деце у складу са сопственим уверењима и чланом 13. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, који обавезује државе уговорнице да обезбеде верско и морално васпитање своје деце у складу са сопственим уверењима. Целим комплексом слобода појединачног и колективног исказивања вере, као и слободама посебних тела, које су најчешће регулисане

декларацијама и другим документима без обавезујућег већ само са усмеравајућим и моралним утицајем, уставотворац није могао да се бави, али то не искључује обавезу Републике Србије да их обезбеди у складу са највишим међународним стандардима.

Преостаје да се размотри члан 44. Устава Републике Србије, који носи назив „Цркве и верске заједнице“. Првим ставом се утврђује *да су цркве и верске заједнице равноправне и одвојене од државе*. Према другом ставу *цркве и верске заједнице су равноправне и слободне да самостално уређују своју унутрашњу организацију, верске послове, да јавно врше верске обреде, да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају, у складу са законом*. Трећим ставом је одређено *да Уставни суд може забранити верску заједницу само ако њено деловање угрожава право на живот, право на психичко и физичко здравље, право деце, право на лични и породични интегритет, право на имовину, јавну безбедност и јавни ред или ако изазива и подстиче верску, националну или расну нетрпељивост*.

Уколико пажљиво размотримо члан 44. став 1. лако се уочава да је готово идентичан са решењима из члана 11. став 2. Устава, уз додату реч „равноправне“. Будући да се ради о понављању, сматрамо да је било целисходније да је у члану 44. став 1. истакнуто да су цркве и верске заједнице равноправне. Раније смо поменули да је међународно право утврдило минималне стандарде који се односе на слободу колективног исказивања вере и слободу посебних тела и чињеницу да су та права таксативно наведена у члану 6. Декларације о укидању свих облика нетолеранције и дискриминације на основу вере или убеђења и подтачци 16.4. Закључног документа Бечког састанка ОЕБС-а од 15. јануара 1989. године. Будући да Декларација и Закључни документ садрже шири спектар права цркава и верских заједница, у члану 44. став 2. Устава Републике Србије извршена је селекција и таксативно набројани самостално уређење организације, слободно вршење верских послова, јавно вршење верских обреда, оснивање верских школа, формирање социјалних и добротворних установа и слобода управљања тим установама. Коришћење наведених слобода врши се у складу са законом, што је у сагласности са тачком 17. Закључног документа Бечког састанка ОЕБС-а, која даје право државама учесницима да прецизно наведена шира права у вези са слободом вероисповести или конфесија ограниче само законом и у складу са њиховим међународноправним и међународним обавезама. Сходно изнетом, може се оправдано закључити да је и члан 44. став 2. Устава Републике Србије, у коме се прецизирају колективна права цркава и верских заједница, усклађен са међународним стандардима. Одређену новину представља одлука уставоторца да се слободе остварују у складу са законом из чега произлази закључак да је доношење

одговарајућег закона обавезно, чиме је уједно решена и једна теоријска дилема, будући да је више истакнутих правника дуго година заступало став да уставно јемчење верских слобода искључује доношење закона.

Трећи став прецизира услове под којим се може забранити верска заједница. Карактеристично је да се у сва три члана Устава посвећена овој проблематици равноправно теритирају теримини „цркве“ и „верске заједнице“, да би се на крају приликом одређивања услова за забрану рада употребио само назив „верска заједница“. Таква формулација може упућивати на закључак да Уставни суд не може забранити рад цркава, али да то право има у свим случајевима када су у питању верске организације које у називу носе име „заједница“. Будући да верским заједницама припадају и неке са статусом традиционалних, а црквама и Хришћанска адвентистичка, може се са правом констатовати да је у питању недоследност у употреби термина, а не жеља уставотворца да на тај начин прави неоправдану разлику између цркава и верских заједница. Овакав закључак је тим оправданији, јер претходно разматрани чланови гарантују потпуну слободу и цркава и верских заједница. Како се ради о сложеном и политички осетљивом питању изнето опредељење не искључује могућност да стручњаци за уставно право дођу до другачијег закључка који би упућивао на потребу измене тог дела Устава.

Формулишући разлоге због којих Уставни суд може забранити верску заједницу, уставотворац је са значајном доследношћу применио одредбе члана 43. став 3, које се односе на предвиђена ограничења слободе испољавања вере или уверења. Наведени став, без обзира на чињеницу што се односи на деловање колективитета, односно цркава и верских заједница, допуњује спектар ограничења из члана 43. став 4. Устава изричито помињући права деце, лични и породични интегритет и право на имовину. Будући да се и та права могу подвести под формулацију „слобода и права грађана зајемчених уставом“ из члана 43. став 4, може се констатовати да је у Уставу у основи доследно изједначено ограничење на слободу испољавања вере или уверавања са уставним разлозима за забрану рада верске заједнице. Имајући све то у виду, са правом се може рећи да претходна констатација о усаглашености члана 43. став 4. са Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода и Међународним пактом о грађанским и политичким слободама, важи и за члан 44. став 3. Устава Републике Србије.