

Vladimir ĐURIĆ¹

Pravo EU i državno crkveno pravo

ABSTRACT

State the EU doesn't have competence to regulate relationships between state and church and religion state relationships are not governed by EU legislation and there is no European or member states model of those relationships. EU respects legal status of churches and religious communities under the member states laws, but the development of EU legislation, especially in the field of antidiscrimination, and the religion clauses in the EU regulations and directives have very important influence on state church law and are increasingly relevant for all member states. The result of that development in the field of antidiscrimination is the treaty provision according which the EU shall maintain an open, transparent and regular dialogue with churches and organizations whose identity recognizing under the national law. It can be expected that the results of the strengthening of the dialogue and cooperation between EU/member states and churches and religious communities will be the development of model of separation between church and state, which will be combined with co-operation and state aid.

Key words: European Union Law, state church law, churches and religious communities, prohibition of discrimination.

Religija, crkve i verske zajednice u razvitku primarnog prava EU

Osnivački ugovori evropskih zajednica nisu predviđali bilo kakvu ingerenciju zajednica u pogledu religije i položaja crkava i verskih zajednica, što je i razumljivo imajući u vidu samu prirodu tih zajednica. Međutim, upravo polazeći od prirode Evropske zajednice (EZ), osnivački ugovor sadržavao je izvesne odredbe koje su u primarnom pravu Evropske unije (EU) i danas važeće, a koje bi se mogle označiti kao *odredbe primarnog prava koje imaju*

¹ Vladimir Đurić, naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

posredan uticaj na položaj crkava i verskih zajednica. Reč je o odredbama koje se odnose na pitanja tržišta i konkurencije. Budući da crkve i verske zajednice mogu da vrše ekonomske aktivnosti, postavilo se pitanje da li se odredbe primarnog prava odnose i na crkve i verske zajednice kao vršioce ekonomske aktivnosti? Imajući u vidu da u primarnom pravu EU/EZ nema odredbi koje bi izuzimale verske organizacije od primene evropskog prava koje se odnosi na tržište i konkurenciju, jasno je da se ekonomska aktivnost verskih organizacija u državama članicama može podvesti pod evropsko pravo, što je i Evropski sud pravde u nekoliko slučajeva potvrdio.²

Stvaranje Evropske Unije, 1992. godine, i koncept njena tri stuba takođe nisu podrazumevali bilo kakav vid neposrednog uticaja prava EU na državno crkveno pravo država članica. U katalogu ciljeva Unije, sadržanom u nekadašnjem članu B Mاستrihtskog ugovora, nije bilo spomena religije, crkava i verskih zajednica. Ipak, i bez izričitog spominjanja religije, crkava i verskih zajednica, u primarnom pravu EU, do donošenja Amsterdamskog ugovora, osim odredbi o ekonomskim aktivnostima koje se odnose na crkve i verske za-

² Case C-130/75, Vivien Prais v. Council; Case C-196/87, Udo Steymann v. Staatssecretaris van Justitie (Baghwan); Case C-145/88, Torfaen Borough Council v. B & Q plc; Case C-300/84, Van Roosmalen v. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid;, itd.

U vezi sa takvim zaključkom može se pokrenuti nekoliko veoma važnih pitanja. Prvo od mogućih pitanja u vezi sa posrednim uticajem koji odredbe primarnog prava kojima se reguliše tržište i konkurencija imaju na ekonomsku aktivnost crkava i verskih zajednica, odnosi se na kršenje principa sadržanih u bivšim članovima 81. i 82. Rimskog ugovora, odnosno sadašnjim članovima 101. i 102. konsolidovane verzije Ugovora o funkcionisanju EU i sa tim u vezi, eventualnu nadležnost Komisije da istraži takve slučajeve. Reč je prvenstveno o kršenju principa zabrane dominantnog položaja na tržištu koji crkve ili verske zajednice, imajući u vidu slabu konkurenciju, mogu relativno lako da ostvare u zdravstvenom i socijalnom sektoru, naročito u pogledu brige o starima i deci, a što, po nekim autorima, za pravnu posledicu može da ima potpadanje takvih aktivnosti pod striktnu kontrolu nadležnih evropskih institucija. Posebno je pitanje da li se zabrana državne pomoći koja narušava ili preti da naruši konkurenciju, a koja je sadržana u bivšem članu 87., odnosno sadašnjem članu 107. prečišćenog teksta, Ugovora o funkcionisanju EU, kao i izuzetak od te zabrane oličen u pomoći koju države članice mogu dati za unapređenje kulture i zaštitu nasleđa dok takva pomoć ne utiče na uslove trgovanja i konkurenciju u okviru Unije do stepena koji je suprotan zajedničkom interesu, može odnositi na crkve i verske zajednice, odnosno državnu pomoć koju u navedenom cilju dobijaju? Budući da je reč o izuzetku koji se može smatrati dopuštenim, pojedini autori zaključuju da izložene odredbe treba usko tumačiti, što vodi zaključku da u pogledu crkava i verskih zajednica takve odredbe imaju za cilj da omoguće nacionalnim vladama da finansijski podrže zaštitu verskih spomenika, ali da se odredba o izuzimanju pomoći koju države članice mogu da daju za unapređenje kulture i zaštitu nasleđa ne može tumačiti tako da se odnosi na ekonomske aktivnosti koje sprovode crkve i verske zajednice.- L. Bloß, "European Law of Religion – organizational and institutional analysis of national systems and their implications for the future European Integration Process", *Jean Monnet Working Paper*, 13/03, p. 63.

jednice kao vršioce tih aktivnosti, bilo je i izvesnih odredbi koje su zadržane i do današnjih dana i koje imaju značaj za odnos između prava EU i prava država članica u ovoj sferi. Reč je o odredbama prema kojima EU poštuje *nacionalni* identitet država članica i osnovna prava koja su garantovana Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Izložene odredbe Mاستrihtskog sporazuma utrle su zapravo put prvom mogućem vidu *neposrednije interakcije* prava EU i državnog crkvenog prava – EU poštuje model odnosa između države i crkava i verskih zajednica, kao i religiozni identitet i subjektivitet crkava i verskih zajednica, kroz meru u kojoj, i način na koji, religija, crkve i verske zajednice čine nacionalni identitet država članica, a u kontekstu poštovanja slobode veroispovesti koja je garantovana Evropskom konvencijom. To je bilo jasno već i na osnovu toga što je Deklaracijom 11. uz Amsterdamski ugovor bilo istaknuto da *EU poštuje status koji crkve, verska udruženja i zajednice imaju po nacionalnom pravu*, iako Amsterdamskim ugovorom, ali ni kasnijim primarnim pravom EU, Uniji nisu poverene nadležnosti da reguliše pitanja odnosa države i crkava i verskih zajednica, kao ni druga pitanja koja, u najužem smislu, spadaju u državno crkveno pravo. Deklaracija nije bila pravno obavezujuća, ali je smatrana značajnom za tumačenje Ugovora i držalo se da stoji u bliskoj vezi sa članom 6 (3) Amsterdamskog ugovora, odnosno bivšim članom F Mاستrihtskog sporazuma, kojim se garantuje da Unija poštuje nacionalni identitet država članica, jer se u izvesnoj meri njom naglašavala ideja da osnovna struktura državnog crkvenog prava država članica može da bude svrstana pod nacionalni identitet država članica.³ U vreme neposredno posle Mاستrihta, nemački autori su stajali na stanovištu da se suštinski strukturalni princip poštovanja nacionalnog identiteta vezuje za načelo saradnje države i crkve.⁴ Ipak, izloženi član Ugovora prvenstveno je služio interesu održavanja nacionalne raznolikosti u jedinstvu, dok je zaštita religije samo slučajno sledila iz nacionalne posebnosti.⁵ Međutim, već i samo ugovorno regulisanje pojedinih pitanja koja su se neposrednije odnosila na državno crkveno pravo značilo je i otvaranje pitanja samog pojma crkava i verskih zajednica u pravu EU. Na to se u naučnim radovima blagovremeno ukazivalo uz opaske da poimanje crkava kao poslodavaca, ili vršilaca ekonomskih aktivnosti, pretilo da dovede do toga da posebnost crkvene egzistencije bude pogrešno shvaćena.⁶ Bilo kako bilo,

³ H.M. Heinig, "Law on Churches and Religion in the European Legal Area – Through German Glasses", *German Law Journal*, Vol. 08, No. 06/2007, p. 570.

⁴ G. Robbers, "Europarecht und Kirchenrecht", *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1994, p. 323.

⁵ H.M. Heinig, nav. delo, p. 571.

⁶ G. Robbers, nav. delo, p. 325.

razvoj primarnog prava EU doveo je do toga da se religija, a kasnije i same crkve i verske zajednice izričito spominju u primarnom pravu.

Amsterdamski ugovor iz 1997. godine predvideo je proširenje nadležnosti Unije koje je veoma značajno za uticaj prava EU na državno crkveno pravo. Tim Ugovorom poverena je Uniji nadležnost da zabrani diskriminaciju ne samo na osnovu pola, rasnog ili etničkog porekla, invaliditeta, starosti ili seksualne orijentacije, već i na osnovu religije ili uverenja, što je razrađeno nizom akata sekundarnog prava.

Dalji razvoj evropskog prava označilo je donošenje Povelje osnovnih prava EU. Povelja u članu 10. propisuje da svako ima pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti. To pravo uključuje slobodu promene vere ili uverenja i slobodu svakoga da sam, ili u zajednici sa drugima, javno ili privatno ispoljava svoju veru ili uverenje, službom, propovedanjem, obredom i običajima. Stavom 2. istog člana Povelje priznaje se pravo na prigovor savesti u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom koje uređuje vršenje tog prava. Članom 21. stavom 1. Povelje predviđeno je da će svaka diskriminacija, između ostalog na osnovu religije i uverenja, biti zabranjena. U vezi sa slobodom veroispovesti i zabranom diskriminacije na osnovu religije, u Povelji osnovnih prava EU sadržana su i druga prava. Reč je o pravu roditelja da deci pruže obrazovanje u skladu sa svojim verskim uverenjima koje se poštuju u skladu sa nacionalnim pravom koje reguliše vršenje tog prava, kao i o obavezi EU da poštuje religioznu različitost, što je predviđeno članom 22. Povelje.

Regulisanje pitanja položaja crkava i verskih zajednica u primarnom pravu EU posebno je došlo do izražaja u diskusijama u vezi sa Ustavnim ugovorom, kao i u vezi sa Lisabonskim ugovorom. U raspravama u vezi sa Ustavnim ugovorom isticani su predlozi, podržani od strane verskih lidera, naročito pape, da se u preambuli teksta izričito navedu hrišćanstvo i Bog. Ipak, u preambuli Lisabonskog ugovora izostavljeno je spominjanje hrišćanstva i Boga, ali je zato izričito navedeno da se inspiracija za zaključenje ugovora izvodi iz kulturnog, religioznog i humanističkog nasleđa Evrope iz kojih su se razvile univerzalne vrednosti nepovredivih i neotuđivih prava ljudskog bića, slobode, demokratije, jednakosti i vladavine prava. Članom 10. prečišćenog teksta Ugovora o funkcionisanju Evropske unije predviđeno je da u definisanju i sprovođenju svoje politike i aktivnosti Unija ima za cilj borbu protiv diskriminacije na osnovu pola, rasnog ili etničkog porekla, religije ili uverenja, invalidnosti, starosti ili seksualne orijentacije. Religija, crkve i verske zajednice spominju se izričito u još tri člana Ugovora. Članom 13. predviđeno je da će Unija i države članice u formulisanju poljoprivrede, ribarstva, saobraćaja, unutrašnjeg tržišta, istraživanja, tehnološkog razvoja i prostornih politika EU,

budući da su životinje osetljiva bića, obratiti punu pažnju dobrobiti životinja, poštujući zakonske i administrativne odredbe i običaje država članica, koji se, između ostalog, naročito odnose na verske obrede. Član 17. stav 1. propisuje da Unija poštuje i ne prejudicira status crkava i verskih udruženja i zajednica po pravu država članica. Stavom 2. istog člana prečišćenog teksta Ugovora, predviđeno je da Unija jednako poštuje po nacionalnom pravu status filozofskih i nekonfesionalnih organizacija. Prema stavu 3. istog člana, Unija će, prepoznavajući njihov identitet i specifičan doprinos, održavati otvoreni, transparentan i redovan dijalog sa tim crkvama i organizacijama. Poslednji član prečišćenog teksta ugovora koji spominje religiju je član 19. (bivši član 13. Amsterdamskog sporazuma) kojim je predviđeno da Savet, pod utvrđenim uslovima, može da preduzme mere protiv diskriminacije zasnovane, između ostalog, na religiji.

Nesumnjivo je da je razvoj primarnog prava EU postepeno proširivao nadležnosti EZ/EU stvarajući osnov za neposrednu interakciju evropskog prava i državnog crkvenog prava država članica. Veoma važan činilac, može se slobodno istaći prekretnica za razvitak neposrednog uticaja prava EU na državno crkveno pravo, bilo je poveravanje Uniji nadležnosti da zabrani diskriminaciju na osnovu religije ili uverenja, što je predviđeno Amsterdamskim ugovorom. Kakav će uticaj na državno crkveno pravo ostvariti proširenje nadležnosti predviđeno odredbama Lisabonskog ugovora može da se sagleda nakon analize uticaja koji je proširivanje nadležnosti imalo na razvitak sekundarnog prava, kao i sagledavanja samog uticaja sekundarnog prava EU na pravni položaj crkava i verskih zajednica.

Odredbe o religiji i crkvama i verskim zajednicama u sekundarnom pravu EU

Kako se to lucidno primećuje u pojedinim radovima u kojima se razmatra međusobni uticaj evropskog prava i državnog crkvenog prava, crkva je na kraju krajeva od ovog sveta i deluje u ovom svetu.⁷ Crkve i verske zajednice su poslodavci i obavljaju i privredne delatnosti tako da dokle god EU sekundarnim pravom pravno reguliše oblasti društvenog života u kojima se ostvaruju ekonomske aktivnosti, ona indirektno utiče i na crkve i verske zajednice. Osim tog, indirektnog uticaja, u evropskim regulativama i direktivama postoji veliki broj odredbi u kojima se spominje religija, crkve i verske zajednice što jasno svedoči da evropsko pravo, i pored izostanka izričite

⁷H.M. Heinig, nav. delo, p. 566.

nadležnosti EU, ima veliki *direktni* uticaj na pravni položaj crkava i verskih zajednica. Tim odredbama propisuju se izuzeci od pojedinih odredbi evropskog prava u korist crkava i verskih zajednica ili se državama članicama dozvoljava da se u određenim slučajevima prilagode posebnosti svog državnog crkvenog prava, a poseban značaj imaju odredbe o zabrani diskriminacije na verskoj osnovi.

Prema jednoj korisnoj zbirici dokumenata koja se redovno ažurira⁸ i na osnovu koje se može sagledati status procesa razvitka evropskog prava o religiji, odredbe o religiji i crkvama i verskim zajednicama mogu se pronaći u evropskim regulativama i direktivama kojima se regulišu oblasti zabrane diskriminacije i jednakog tretmana, radnog prava u pogledu radnog vremena, zaštite i odmora, zaštite podataka, kulture (uključujući medije), ubijanja životinja, saradnje, imigracije i slobodnog kretanja ljudi, finansija, ekonomije, carina i položaja potrošača, porodičnog prava i drugih oblasti.

U oblasti radnog prava, kojim se reguliše radno vreme i zaštita, postoje tri direktive koje sadrže odredbe koje se odnose na crkve i verske zajednice. Tim aktima evropskog sekundarnog prava je, na primer, dopušteno državama članicama da derogiraju pojedine odredbe koje se odnose na organizovanje radnog vremena, na osnovu specifičnih karakteristika pojedinih aktivnosti, ako dužina trajanja radnog vremena nije merljiva, i/ili predodređena ili može da bude određena od strane samih radnika, a naročito u slučaju radnika koji službuju na religioznim ceremonijama u crkvama i verskim zajednicama.⁹

U oblasti zaštite podataka postoji osam evropskih regulativa i direktiva koje sadrže odredbe koje se odnose na crkve i verske zajednice i kojima se uglavnom dopušta religioznim organizacijama da izbegnu izvesne zabrane. Tako se, primera radi, nekim od tih akata, pod određenim uslovima, dopušta izuzetak od zabrane prikupljanja od strane institucija i tela zajednice personalnih podataka koji otkrivaju verska uverenja, ako je prikupljanje preduzeto u cilju legitimnih aktivnosti, sa odgovarajućom zaštitom, od strane neprofitnog tela koje predstavlja telo sa religioznim ciljevima koje nije podvrgnuto nacionalnom zakonodavstvu o zaštiti podataka,¹⁰ odnosno dopušta da fondacije,

⁸ Religion-Related Norms in European Union Law, ed. by G. Robbers, collected by C. Schmidt-König, last update was in April 2010, Internet: <http://www.uni-trier.de/~ievr/EU-religionlaw/index.html>

⁹ Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organization of working time.

¹⁰ Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data.

udruženja ili neprofitna tela sa religioznim ciljevima budu izuzeta iz obaveze država članica da zabrane prikupljanje podataka koje, između ostalog, otkrivaju verska uverenja.¹¹

U oblasti kulture i medija postoji sedam regulativa i direktiva koje sadrže odredbe koje se odnose na crkve i verske zajednice. Njima se, između ostalog, predviđa da u kulturna dobra spadaju i elementi koji formiraju integralni deo religioznih spomenika koji su rasparčani pre više od sto godina,¹² odnosno da povraćaj kulturnih dobara nezakonito uklonjenih sa teritorija država članica, osim navedenih kuturnih dobara koja su formirala integralne delove religioznih spomenika, treba da obuhvati i predmete koji su proglašeni nacionalnim blagom koje ima umetničku, istorijsku ili arheološku vrednost i može da čini deo inventara eklezijastičkih institucija.¹³ U sferi medija propisuje se da države članice mogu da preduzmu mere kojima se derogira sloboda prijema i reemitovanja na njihovoj teritoriji audiovizuelnog medijskog servisa iz druge države članice da bi se borile protiv religiozne mržnje, a takođe se predviđa i da se reklame ne mogu emitovati tokom religioznih službi.¹⁴

Sekundarno pravo EU obuhvata deset regulativa i direktiva koje regulišu zaštitu životinja u vreme ubijanja, opšti režim higijene hrane životinjskog porekla i uslova proizvodnje ili prodaje svežeg mesa, a koje sadrže norme koje se odnose na religiju. Njima se uglavnom predviđaju izuzeci kojima se ubijanje životinja propisano verskim obredima, običajima ili nasleđem izuzima iz opšteg režima koji je ustanovljen.¹⁵

U sferi saradnje, imigracije i slobodnog kretanja ljudi postoji deset direktiva i regulativa koje sadrže norme koje se odnose na religiju, položaj crkava i verskih zajednica. Njima se religija, religiozna uverenja i religiozna pripad-

¹¹ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

¹² Regulation of the Council (EEC) No 3911/92 of 9 December 1992 on the export of cultural goods.

¹³ Directive 93/7/EEC of the Council of 15 March 1993 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State.

¹⁴ Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services.

¹⁵ Regulation (EC) No 1099/2009 of the Council of 24 September 2009 on the protection of animals at the time of killing Text with EEA relevance; Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin; Council Directive 93/119/EC of 22 December 1993 on the protection of animals at the time of slaughter or killing, itd.

nost spominju u različitim kontekstima, od toga da se navode kao jedan od kriterijuma za određivanje koncepta sigurne treće države u azilnom pravu EU¹⁶ i u pojmu izbeglice,¹⁷ do propisivanja da će mere koje se preduzimaju protiv širenja HIV virusa i ostalih bolesti koje se prenose seksualnim putem uključiti dijalog sa verskim zajednicama.¹⁸

Evropsko sekundarno pravo, u sferi finansija, najviše direktiva i regulativa koje sadrže norme koje se odnose na religiju, crkve i verske zajednice ima u oblasti poreskog prava. Njima se na poseban način pomaže religioznim organizacijama u toj sferi. Primera radi, predviđeno je da izuzetak od zajedničkog sistema poreza na dodatu vrednost za određene aktivnosti *u javnom interesu* (podvukao V.Đ.) čine i angažovanje ljudstva od strane religioznih institucija za određene aktivnosti u korist duhovnog blagostanja, kao i, pod određenim uslovima, nabavka usluga i sa njima povezanih dobara od strane organizacija religiozne prirode za njihove članove u zajedničkom interesu u skladu sa njihovim pravilima.¹⁹ Takođe, jedan od izuzetaka od poreza na dodatu vrednost u finalnom uvozu određenih roba čine i robe za sajmove i slične događaje, pod koje se svrstavaju i izložbe i događaji održani iz religioznih ili obrednih razloga, odnosno bogoslužbenih razloga, kao i uvoz literature sa turističkim informacijama koja treba da se distribuira besplatno i čiji je osnovni cilj da se podstakne javnost da poseti druge države, između ostalog, naročito da bi se posetili religiozni zborovi ili događaji.²⁰

U sferi ekonomije, evropsko sekundarno pravo sadrži norme u kojima se crkve, verske zajednice i religija spominju u različitim kontekstima. Primera radi, u oblasti indeksa potrošačkih cena predviđeni su izuzeci za nabavku određenih dobara i usluga koji se odnose na kontibucije i članarine u crkvama,²¹ dok je u pogledu trgovačkih znakova predviđeno da svaka država

¹⁶ Directive 2005/85/EC of the Council of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status.

¹⁷ Directive 2004/83/EC of the Council of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted.

¹⁸ Regulation (EC) No 550/97 of the Council of 24 March 1997 on HIV/AIDS-related operations in developing countries.

¹⁹ Directive 2006/112/EC of the Council of 28 November 2006 on the common system of value added tax.

²⁰ Directive 2009/132/EC of the Council of 19 October 2009 determining the scope of Article 143(b) and (c) of Directive 2006/112/EC as regards exemption from value added tax on the final importation of certain goods.

²¹ Regulation (EC) No 1749/1999 of the Commission of 23 July 1999 amending Regulation (EC) No 2214/96, concerning the sub-indices of the harmonised indices of consumer prices.

članica može da predvidi da trgovački znakovi neće biti registrovani, ili ako su registrovani, da mogu da budu proglašeni nevažećim, između ostalog, ako, i u obimu u kom, sadrže znakove visoke simboličke vrednosti, naročito religiozne simbole.²²

Evropsko sekundarno pravo, u oblasti carine i prava potrošača, obuhvata akte kojima se religija, crkve i verske zajednice pominju u različitim kontekstima – od oslobađanja carinskih dažbina, u određenim slučajevima, za određene materijale namenjene religioznim aktivnostima,²³ preko neophodnosti da genetski modifikovana hrana za iznošenje na tržište dobije propisanu autorizaciju, za šta je jedan od uslova da se da opravdana izjava da hrana ne daje povoda za etičku ili religioznu zabrinutost, odnosno da se na vidljiv, čitljiv i neizbrisiv način na odgovarajućoj dokumentaciji, odnosno pakovanju, naznače karakteristike koje mogu da daju povod za takvu zabrinutost,²⁴ do toga da se preporuke potrošačima za upotrebu vina mogu odnositi i na prihvatljivost vina za religiozne razloge, što se može dati ako je vino, bez obzira da li je uvezeno ili ne, između ostalog, proizvedeno u skladu sa specijalnim pravilima ustanovljenim od strane religioznih vlasti koje su dale pismeno odobrenje za takvu preporuku.²⁵

Aktima evropskog sekundarnog prava predviđeno je priznanje odluka crkvenih sudova u bračnim i porodičnim stvarima do kojih je došlo na osnovu konkordata koji su zaključeni između Vatikana i Portugala, Španije, Italije i Malte.²⁶

²² Directive 2008/95/EC of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks.

²³ Npr. Regulation (EC) No 1186/2009 of the Council of 16 November 2009 setting up a Community system of reliefs from customs duty; Regulation (EEC) No 2454/93 of the Commission of 2 July 1993 laying down provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code, itd.

²⁴ Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed.

²⁵ Regulation (EEC) No 3201/90 of the Commission of 16 October 1990 laying down detailed rules for the description and presentation of wines and grape musts.

²⁶ Regulation (EC) No 1347/2000 of the Council of 29 May 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgements in matrimonial matters and in matters of parental responsibility for children of both spouses; Regulation (EC) No 2201/2003 of the Council of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgements in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000; Regulation (EC) No 2116/2004 of the Council of 2 December 2004 amending Regulation (EC) No 2201/2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, as regards treaties with the Holy See.

Zabrana diskriminacije na osnovu religije

Najviše akata evropskog zakonodavstva, više od dvadeset regulativa i direktiva, koji sadrže norme koje se odnose na religiju i crkve i verske zajednice ima u oblasti jednakog tretmana i zabrane diskriminacije. Najveći broj tih akata usvojen je nakon Amsterdamskog ugovora kojim je Uniji poverena nadležnost da zabrani diskriminaciju na osnovu religije ili uverenja i odnosi se na jednaki tretman i zabranu diskriminacije u različitim oblastima društvenog života. U većini tih instrumenata izričito se predviđa zabrana nejednakog postupanja po osnovu religije, odnosno veroispovesti, ali se takođe predviđaju izvesni izuzeci u korist crkava i verskih zajednica. Zapravo, nakon Amsterdamskog ugovora i poveravanja nadležnosti da zabrani diskriminaciju na osnovu veroispovesti, EU se suočila sa izazovom da poštovanje posebnosti državnog crkvenog prava država članica možda može da bude u konfliktu sa evropskim interesom da se zabrani diskriminacija, budući da je prema državnom crkvenom pravu velikog broja država članica dozvoljeno crkvama i verskim zajednicama da u svoje akte kojima regulišu radna mesta uključe religiju. Primera radi, u SR Nemačkoj je dozvoljeno da crkve i verske zajednice nametnu posebne obaveze lojalnosti prema poslodavcu i zahtevaju članstvo u crkvi radi zasnivanja radnog odnosa, za šta se ustavno opravdanje izvodi iz slobode crkava i verskih zajednica da odrede svoju sopstvenu organizaciju i administraciju u skladu sa svojim sopstvenim religioznim nalogima.²⁷ Jadan od najvažnijih akata evropskog sekundarnog prava kojim se zabranjuje diskriminacija na osnovu religije i kojim se rešava izloženo pitanje mogućeg konflikta između poštovanja državnog crkvenog prava država članica, odnosno poštovanja statusa crkava i verskih zajednica po pravu država članica i interesa da se zabrani diskriminacija je Direktiva Saveta br. 2000/78/EC kojom se uspostavlja opšti okvir za jednako postupanje u zapošljavanju i profesijama. Ta Direktiva, zajedno sa Direktivom Saveta 2000/43/EC iz 2000 kojom se sprovodi princip jednakog postupanja sa licima bez obzira na rasno ili etničko poreklo, usvojena je da bi se zabrana diskriminacije na osnovima predviđenim Amsterdamskim ugovorom dosledno regulisala na evropskom nivou.

Direktiva 2000/78/EC prema članu 1. ima za svrhu da propiše opšte okvire za borbu protiv diskriminacije, između ostalog, po osnovu religije u pogledu zapošljavanja i profesija. Koncept diskriminacije je u toj Direktivi uređen predviđanjem da jednaki tretman znači da neće biti direktne ni indirektno

²⁷ A. V. Campenhausen und H. De Wall, *Staatkirchenrecht*, 2006. S. 177; H.M. Heinig, nav. delo, p. 573.

diskriminacije. Propisano je da će se smatrati da je direktna diskriminacija nastala kada se po osnovu religije sa jednim licem postupa nepovoljnije nego što se, ili što bi se postupalo sa drugim u sličnoj situaciji. Direktiva propisuje da će se smatrati da je indirektna diskriminacija nastala kada neka naizgled neutralna odredba, kriterijum ili praksa stavljaju lica određene religije u posebno nepovoljan položaj u odnosu na druga lica, sem ako ta odredba, kriterijum ili praksa nisu objektivno opravdani legitimnim ciljevima, a da su sredstva za postizanje tog cilja odgovarajuća i potrebna. Osim direktne i indirektno diskriminacije, Direktiva propisuje da u diskriminaciju spadaju i uznemiravanje (maltretiranje) i nalog da se neko lice diskriminiše, određujući i tačnu sadržinu tih oblika. Predviđeno je da će se Direktiva primenjivati na sva lica, u odnosu kako na javni, tako i na privatni sektor, uključujući javna tela, u odnosu na: uslove pristupa zapošljavanju, samozapošljavanju, ili nekoj profesiji, pristup svim tipovima i svim nivoima profesionalnog usmerenja, obuke i preobuke, uslove zapošljavanja i rada, uključujući otkaz i platu i članstvo i angažovanje u organizacijama radnika ili poslodavaca. Propisano je da princip jednakog postupanja neće sprečiti nijednu državu članicu da usvoji mere za sprečavanje ili nadoknađivanje nepovoljnosti, a u cilju obezbeđivanja pune jednakosti. Direktiva predviđa značajan broj izuzetaka. U tom smislu treba istaći da ova Direktiva predviđa mogućnost da države članice EU mogu da propišu da postupanje koje se zasniva na nekoj karakteristici povezanoj sa osnovama na kojima je diskriminacija zabranjena, neće predstavljati diskriminaciju ako, iz razloga prirode određenih profesionalnih delatnosti ili konteksta u kojem se obavljaju, takve karakteristike predstavljaju istinski i odlučujući profesionalni zahtev, pod uslovom da je cilj legitiman i zahtev opravdan. U smislu profesionalnih zahteva, Direktiva izričito predviđa da države članice mogu, u slučaju profesionalne delatnosti u crkvama i drugim javnim ili privatnim organizacijama čiji je sistem vrednosti zasnovan na religiji, predvideti da razlika koja je zasnovana na religiji nekog lica neće predstavljati diskriminaciju kada religija predstavljaju istinski, legitiman i opravdan profesionalni zahtev. Razlika u tretmanu biće primenjena, prema odredbama Direktive, uzimajući u obzir odredbe i načela ustava država članica, kao i opštih principa komunitarnog prava, i neće opravdati diskriminaciju na drugim osnovama.

U vezi sa izloženim odredbama Direktive pojedina pitanja privlače posebnu pažnju i njihovo odgonetanje može da posluži za potpuno sagledavanje obeležja i razvoja evropskog prava u ovoj sferi, uključujući i pravac razvoja modela odnosa između EU/država članica i crkava i verskih zajednica, kao i za sagledavanje stanja i harmonizacije zakonodavstva Republike Srbije sa pravom EU u toj sferi.

Izložene odredbe Direktive pobudile su posebno interesovanje najpre zbog predviđanja značajnog izuzetka, u korist crkava i verskih zajednicama, kojim se odstupa od zabrane diskriminacije na osnovu religije. U relevantnim naučnim radovima stoji se na stanovištu da „sloboda religioznih organizacija da diskriminišu na osnovu religije u sferi zapošljavanja predstavlja zapravo najpoznatiji pravnički izraz načela autonomije religioznih organizacija i udruženja”.²⁸ Pojedini autori ističu da izloženi izuzetak znači da su pravni interesi poštovanja državnog crkvenog prava država članica i zabrane diskriminacije koji su zaštićeni Direktivom brižljivo balansirani koliko god je to bilo moguće, bez eliminisanja bilo kog od njih po sebi,²⁹ odnosno da ovaj primer pokazuje da je EU voljna i spremna da prihvati oblasti u kojima je harmonizacija manje važna od očuvanja prava određivanja specifičnog karaktera domaćih organizacija, tako da opšta antidiskriminaciona politika nalazi svoje granice u nacionalnim sistemima koji daju specifična prava religioznim zajednicama u smislu njihovog samoodređenja.³⁰

Drugi razlog zbog kog treba posvetiti posebnu pažnju odredbama Direktive sastoji se u pitanju obima njene primene. Religija i religiozna pripadnost kao osnov razlikovanja nisu definisani odredbama Direktive pa je razumljivo da se rađa pitanje obima primene tog akta evropskog prava. Štaviše, posebno pitanje odnosi se na religioznu pripadnost kao činilac etničkog porekla. Osnovni problem u vezi sa odnosom između religiozne pripadnosti i etničkog porekla koje se može smatrati osnovom i za utvrđivanje postojanja rase i rasne grupe, svodi se na činjenicu da je materijalni obim primene Direktive kojom se sprovodi princip jednakog postupanja sa licima bez obzira na rasno ili etničko poreklo (2000/43/ES) mnogo širi nego materijalni obim primene Direktive kojom se uspostavlja opšti okvir za jednako postupanje u zapošljavanju i profesijama (2000/78/EC).³¹ Drugim rečima, ukoliko je religiozna pripadnost sastavni deo etničkog porekla i komponenta u određenju pojmova nacionalna manjina i rasna grupa, utoliko će se na nju primenjivati rešenja sadržana u Direktivi 2000/43/ES, dok bi u suprotnom, diskriminacija po osnovu vere bila zabranjena samo u obimu utvrđenom Direktivom 2000/78/EC. U radovima posvećenim problematici zabrane diskriminacije u EU izložena su različita

²⁸ N. Doe, “Towards a ‘Common Law’ on Religion in European Union”, *Religion, State & Society*, Vol. 37, ½ 2009, p. 152.

²⁹ H.M. Heinig, nav. delo, p. 573.

³⁰ L. Bloß, nav. delo, p. 65.

³¹ Možda se može uočiti da to razlikovanje vremenom gubi na intenzitetu jer se povećava broj akata sekundarnog prava kojima se diskriminacija na osnovu religije zabranjuje u mnogim oblastima društvenog života.

tumačenja – neki autori, usvajaju stav Evropskog sud za ljudska prava koji stoji na stanovištu da su koncept etniciteta i religiozna pripadnost veoma bliski,³² dok se u nekim radovima zastupa mišljenje da činjenica da je religija kao zabranjeni osnov diskriminacije propisana Direktivom 2000/78 i izostavljena iz Direktive 2000/43 otežava argumentaciju da diskriminacija zasnovana na religiji može da bude rasna ili etnička diskriminacija.³³

Direktive Saveta EU nisu po svojoj pravnoj prirodi neposredno primenjive u državama članicama. Evropsko pravo prepušta nacionalnom zakonodavstvu da implementira njihov sadržaj, tako da izložene odredbe Direktive 2000/78 vrše povratni uticaj na državno crkveno pravo država članica. Usporedna analiza implementacije antidiskriminacionih direktiva EU ukazuje da su države odabrale različite načine implementacije antidiskriminacionih direktiva, ali da je, bar u pogledu religije, crkava i verskih zajednica, uočljivo izbegavanje sveobuhvatnog definisanja pojmova „religija” i „verovanje”.³⁴ Većina kon-traverzi u državama članicama u vezi sa sprovođenjem odredbi o zabrani diskriminacije na osnovu religije odnosi se na obim izuzetaka predviđenih u korist crkava i verskih zajednica, a neke države predvidele su izuzetke koji prevazilaze termine Direktive, ili su dvosmisleni.³⁵

Načela evropskog prava o religiji i model odnosa između EU i crkava i verskih zajednica

Ukoliko se pažljivije sagleda razvoj prava EU, utoliko se dolazi do zaključka da međusobni uticaj prava EU i državnog crkvenog prava može da bude neposredan i znatan. U relevantnim naučnim radovima posvećenim

³² Videti *Developing Anti-Discrimination Law in Europe, The 25 EU Member States Compared*, Prepared by M. Bell, I. Chopin and F. Palmer, 2007, p. 17, sa pozivom na *Timishev v. Russia* br. 55762/00; 55974/00 par.55-„eticitet ima svoje poreklo u ideji društvenih grupa označenih zajedničkom nacionalnošću, plemenskom pripadnošću, religioznošću i zajedničkim jezikom, ili kulturnim i tradicionalnim poreklom”.

³³ K. Henrard, *Equal Rights versus Special Rights, Minority Protection and the Prohibition of Discrimination*, 2007. p. 23.

³⁴ Nekoliko država je predvidelo dalja uputstva o značenju pojmova „religija“, „vera“ ili „verovanje“ u objašnjenju dokumentacije koja prati zakonodavstvo. U Austriji, primera radi, objašnjenje uz savezni Zakon o jednakom tretmanu predviđa da „za religiju postoje minimalni zahtevi u pogledu izjava verovanja, nekih pravila o načinu života i kult. Religija je svako verovanje, versko uverenje, članstvo u crkvi ili verskoj zajednici”. Videti: *Developing Anti-Discrimination Law in Europe, The 25 EU Member States Compared*, op. cit., p. 18.

³⁵ Isto, n.m.

državnom crkvenom pravu jasno se razaznaju osnovna načela „evropskog religioznog prava” (“EU-Religionsrechtes”) koja čine:

- 1) Poštovanje pravnog statusa verskih zajednica po pravu država članica;
- 2) Verska sloboda i pravo verskog udruživanja na samoodređenju;
- 3) Zabrana diskriminacije prema veroispovesti, i
- 4) Održavanje otvorenog i transparentnog dijaloga EU sa crkvama i verskim zajednicama.³⁶

Postoje i shvatanja da „evropsko pravo o religiji” (*European law on religion*) predstavlja posebnu granu evropskog prava koja počiva na osam osnovnih načela od kojih neka Lisabonski ugovor donekle izričito sumira (ali ne propisuje izvorno), kao što su načelo značaja religije, načelo supsidijarnosti u religioznim stvarima, načelo saradnje koja se odvija posredstvom dijaloga, načelo verske slobode i načelo religiozne jednakosti (ne-diskriminacije), dok se ostala osnovna načela, načelo autonomije verskih organizacija, načelo specijalne zaštite i načelo religioznih privilegija mogu izvesti iz ostalih izvora „evropskog prava o religiji”.³⁷ Uopšte uzev, u izvore „evropskog prava o religiji“, osim formalnih evropskih izvora u koje se svrstavaju primarno i sekundarno pravo, kao i jurisprudencija, ubrajaju se opšti principi zajednički pravima država članica u ovoj oblasti, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i možda sami propisi „religioznih tradicija”.³⁸

Izložena načela evropskog prava o religiji, zapravo pravnog okvira evropskog državnog crkvenog prava, izazavala su u relevantnim naučnim radovima različita tumačenja. Sa jedne strane, ističe se da EU Lisabonskim ugovorom ostaje privržena načelu neutralnosti i supsidijarnosti u pitanjima odnosa zemalja članica i crkava i verskih zajednica i da evropska neutralnost u pogledu statusa crkava i verskih zajednica, odnosno poštovanje pravnog statusa verskih zajednica po pravu država članica, znači da Unija smatra kako je ovo pitanje od izuzetne važnosti za države članice i da iz raznih istorijskih razloga nema potrebe da se nacionalna zakonodavstva usklađuju na evropskom nivou u neki zajednički evropski model odnosa prema crkvama i verskim zajednicama.³⁹ Sa druge strane, zastupa se stanovište da iako je ugovorna odredba prema kojoj Unija poštuje i ne prejudicira status crkava i verskih udruženja i zajednica po

³⁶ A. V. Campenhausen und H. De Wall, nav. delo, p. 367.

³⁷ N. Doe, nav. delo, pp. 147-158.

³⁸ Isto, p. 147.

³⁹ H.Špehar, „Lisabonski ugovor i odnosi Evropske unije prema religijskim zajednicama”, *Izazovi evropskih integracija*, 8/2010. str. 78.

pravu država članica jednodušno protumačena kao izraz načela supsidijarnosti u religioznim stvarima, tako da je regulisanje religije prvenstveno stvar država članica i njihovog zakonodavstva, ipak moguće tu odredbu jezički tumačiti tako da ona ne priznaje, niti štiti, nadležnost država članica da stvore svoj sopstveni opšti sistem prava o religiji, budući da ona samo štiti prava država članica da odrede pravnu poziciju verskih organizacija.⁴⁰

To što je regulisanje religije prvenstveno stvar država članica i njihovog zakonodavstva zaista ne znači da su države članice nadležne da stvore svoj opšti sistem prava o religiji koji bi bio lišen uticaja evropskog prava. Prikaz odredbi evropskog primarnog i sekundarnog prava koje se odnose na religiju i crkve i verske zajednice, kao i razmatranje evropskog antidiskriminacionog zakonodavstva, jasno ukazuje da evropsko pravo poznaje široki spektar religioznih fenomena – osim religije u pravu EU spominju se crkve i verske zajednice, religiozne vlasti, institucije, pravila, verski obredi, verski simboli, itd, a prema nekim aktima sekundarnog prava aktivnosti u korist duhovnog blagostanja smatraju se aktivnostima u javnom interesu. Kao što je to svojstveno pravu uopšte, svako korišćenje određenih pojmova u pravnim normama, pre ili kasnije, rađa pitanje tumačenja njihovog značenja. Istovetno je i u pravu EU, a primer Amsterdamskim ugovorom poverene nadležnosti da se zabrani diskriminacija po osnovu religije, odnosno Direktive 2000/78 i obima njene primene, jasno potvrđuje izloženi zaključak i ukazuje na mogućnost delimičnog konflikta između izloženih načela evropskog prava o religiji. U tom smislu, može da se postavi pitanje da li je moguće da se EU, budući da ima nadležnosti u oblastima značajnim za pravni položaj crkava i verskih zajednica, kao i u stvarima u kojima se kao prethodno može pojaviti pitanje definisanje pojmova kao što su religija, crkve i verske zajednice i druga, isključivo oslanja na određenja tih pojmova u državama članicama koja ne mora da budu identična, a što bi moglo da sledi iz obaveze EU da poštuje pravni status crkava i verskih zajednica koje one imaju po pravu država članica? Da li je, ako proističe iz prava EU, takvo poštovanje uopšte moguće u kontekstu oblasti društvenog života u kojima EU ima nadležnosti i harmonizacije koja je u osnovi evropskog prava?

Budući da je pravo samoreferentni sistem, svaka upotreba pojmova u pravnim normama, pa i u pravu EU, otvara mogućnost, a katkad rešava i neophodnost definisanja pravog značenja tih pojmova. Otuda je jasno da je u pojedinim slučajevima, za potrebe određenih akata sekundarnog prava i samim tim sa ograničenim domašajem, EU ipak definisala neke od religioznih poj-

⁴⁰ N. Doe, nav. delo, p. 149.

mova koji su sadržani u tim aktima, kao i pojmove koji mogu da budu od značaja za uticaj na državno crkveno pravo država članica. Tako se u Direktivi 2004/83 o minimalnim standardima za određivanje i status državljana trećih država ili lica bez državljanstva kao izbeglica ili kao lica kojima je potrebna međunarodna zaštita predviđa da se grupa može smatrati posebnom društvenom grupom, između ostalog, ako njeni članovi dele verovanje koje je od takvog suštinskog značaja za identitet i savest da lice ne treba da bude prisiljeno da ga obznani i ako grupa ima poseban identitet u relevantnoj državi jer je društveno okruženje smatra različitom. Istom Direktivom određuje se da „pojam religije posebno uključuje održavanje teističkih, neteističkih i ateističkih uverenja, učešće ili uzdržavanje od učešća u formalnim, privatnim ili javnim, obredima, bilo samostalno ili u zajednici sa drugima, druge religiozne akte ili izraze gledišta (shvatanja), ili forme ličnog ili zajedničkog ponašanja koje je zasnovano na religioznim ubeđenjima ili njima naloženo”.

Izloženo određenje pojma religije tumači se tako da održava neutralnost koja je u skladu sa principom jednakosti.⁴¹ Principom jednakosti prožeta je i odredba primarnog prava prema kojoj Unija jednako poštuje po nacionalnom pravu status filozofskih i nekonfesionalnih organizacija. Tom odredbom Lisabonski ugovor je afirmisao stanovište prema kome odnosi sa crkvama i verskim zajednicama ne mogu iscrpljivati sve odnose koje Unija može da ima na ovom području i da bi isključivanjem ateista i agnostika Evropska unija diskriminirala pojedince na osnovu uverenja.⁴²

Izostanak izričitih nadležnosti za regulisanje odnosa sa crkvama i verskim zajednicama koji vodi poštovanju statusa crkava i verskih zajednica po pravu država članica, sa jedne, i jednaki tretman, odnosno zabrana diskriminacije po osnovu religije koji vodi makar i ograničenom određivanju obima primene, sa druge strane, neminovno su rezultirali neophodnošću dijaloga EU sa crkvama i verskim zajednicama. Institucionalizaciji dijaloga između EU i crkava i verskih zajednica, kao posebno načelo „evropskog religioznog prava” izazvalo je zapravo i najviše različitih tumačenja. Autori koji smatraju da Lisabonski ugovor reafirmiše evropsku neutralnost, odnosno da iz raznih istorijskih razloga nema potrebe da se nacionalna zakonodavstva usklađuju na evropskom nivou u neki zajednički evropski model odnosa prema crkvama i verskim zajednicama, smatraju da nakon institucionalizacije dijaloga između EU i crkava i verskih zajednica, ipak može biti reči o zajedničkom evropskom modelu odnosa prema crkvama i verskim zajednicama koji se može označiti kao „pluralna laičnost”,

⁴¹ Isto, p. 148.

⁴² H. Špehar, nav. delo, str. 79.

ili „eurolaičnost”, a koji osigurava dovoljan nivo neutralnosti i društvene angažovanosti na evropskom nivou.⁴³ Sa druge strane, pojedini autori stoje na stanovištu da će naloženim dijalogom sa crkvama i verskim zajednicama, kao i pozivanjem na religiozno nasleđe u Preambuli, Ugovor imati efekat ojačavanja obaveze poštovanja različitosti država članica što je u izvesnom smislu u suprotnosti sa neutralnošću EU jer je obaveza poštovanja različitosti država članica istovremeno i inherentno odbacivanje striktno laičke orijentacije EU, budući da samo u tom smislu evropsko pravo može da uzme dovoljno u obzir ne-laičku tradiciju pojedinih država članica.⁴⁴ Postoje međutim i shvatanja prema kojima laičnost (laicitet) zasnovana na slobodi misli, savesti i veroispovesti, jednakim pravima i dužnostima građana bez obzira na njihovu versku pripadnost i poštovanju autonomije države i religija, u različitim formama i u različitom stepenu, postoji zapravo u svim evropskim državama i da je suštinski povezana sa priznavanjem veroispovesti kao osnovnim modelom evropske laičnosti.⁴⁵ Polazeći od izloženog poimanja laičnosti ističe se da se Lisabonski ugovor odredbom prema kojoj će Unija, prepoznavajući identitet i specifičan doprinos crkava, održavati otvoreni, transparentan i redovan dijalog sa njima, postavlja u perspektivu zajedničku većini država članica koja se može označiti kao laičnost priznanja, laičnost koja priznaje, na zvaničnoj osnovi, javnu ulogu crkava u demokratskom životu društva.⁴⁶ Pravo EZ dakle deli zajedničke karakteristike sa tzv. kooperativnim modelom odnosa između države i crkava i verskih zajednica.⁴⁷ Proširivanje predviđenog dijaloga samo može da dovede do saradnje i razvoja modela odnosa između EU/država članica i crkava i verskih zajednica koji će biti zasnovan na odvojenosti, ali i saradnji i državnoj pomoći.

Institucionalizacija dijaloga, međutim, ima jednu, za razvoj prava EU u ovoj oblasti, veoma važnu posledicu, na koju ukazuju čak i autori koji stoje na stanovištu da je direktan efekat dijaloga između EU i crkava i verskih zajednica do sada bio slab – reč je o tome da dijalog između EU institucija i crkava i verskih zajednica nije uspeo da se odmakne od opšteg šablona evropske participativne demokratije sa pitanjem selekcije i reprezentativnosti sagovornika.⁴⁸ Ukazuje se da „otvoreni” dijalog, budući da EU nema

⁴³ Isto, str. 79-80.

⁴⁴ H.M. Heinig, nav.delo, p. 575.

⁴⁵ J.P. Willaime, “European Integration, Laïcité and Religion”, *Religion, State & Society*, Vol. 37, ½ 2009, pp. 26-27.

⁴⁶ Isto, p. 31.

⁴⁷ N. Doe, nav. delo, p. 157.

⁴⁸ F. Foret, “Religion: A Solution or a Problem for the Legitimation of the European Union”, *Religion, State & Society*, Vol. 37, ½ 2009, p. 47.

nadležnosti u pogledu statusa crkava i verskih zajednica, znači da su sve organizacije koje su priznate kao crkve i verske zajednice u državama članicama dostojan partner, mada se uočava da su u to uključene i pojedine zajednice koje se ne smatraju verskim zajednicama u svim državama članicama.⁴⁹ Do Lisabonskog ugovora, dijalog koji je postojao između Komisije i crkava i verskih zajednica nije bio formalan i u tom smislu, osim samooznačavanja da je reč o predstavnicima crkve, religije ili zajednice vere, nije bilo posebnih kriterijuma koje bi evropske institucije koristile za određivanje partnera u dijalogu pa će zbog toga biti posebno interesantno pratiti da li će nakon Lisabonskog ugovora biti usvojena formalna procedura u vezi sa kriterijumima za određivanje crkava i verskih zajednica sa kojima Unija održava dijalog.⁵⁰ Iskustva koja je EU imala nakon Amsterdamskog ugovora sugerišu da se dalji razvoj evropskog prava upravo može očekivati u ovom pravcu.

Državno crkveno pravo i zabrana diskriminacije na osnovu religije u Republici Srbiji

Ustavom Republike Srbije, članom 11. predviđeno je da je Republika Srbija svetovna država, da su crkve i verske zajednice odvojene od države i da se nijedna religija ne može uspostaviti kao državna ili obavezna. Članom 44. Ustava predviđeno je da su crkve i verske zajednice ravnopravne i odvojene od države (st. 1), da su ravnopravne i slobodne da samostalno uređuju svoju unutrašnju organizaciju, verske poslove, da javno vrše verske obrede, da osnivaju verske škole, socijalne i dobrotvorne ustanove i da njima upravljaju, u skladu sa zakonom (st. 2). Stavom 3. člana 44. Ustava predviđeno je da Ustavni sud može zabraniti versku zajednicu samo ako njeno delovanje ugrožava pravo na život, pravo na psihičko i fizičko zdravlje, prava dece, pravo na lični i porodični integritet, pravo na imovinu, javnu bezbednost i javni red ili ako izaziva i podstiče versku, nacionalnu ili rasnu netrpeljivost.

Nakon dugog niza godina,⁵¹ u Republici Srbiji je 2006. godine, nešto pre donošenja Ustava, usvojen Zakon o crkvama i verskim zajednicama kojim je

⁴⁹ U tom smislu se navodi Crkva Sagentologije – isto, p. 39. Štaviše, ukazuje se da je preambularno priznavanje religioznog nasleđa kao korena civilizacijskih vrednosti EU bilo smatrano pospešivanjem rizika davanja religioznim institucijama prava da zahtevaju privilegovano mesto u formiranju politike, ali da je crkveni diskurs bio ambivalentan po tom pitanju – isto, p. 40.

⁵⁰ S. Pastorelli, "The European Union and the New Religious Movements", *Religion, State & Society*, Vol. 37, ½ 2009, pp. 196-197.

⁵¹ U pravnom poretku Republike Srbije, počevši od 1993. godine do donošenja Zakona o crkvama i verskim zajednicama, nije bilo opšteg pravnog akta koji bi regulisao pravni položaj crkava i verskih zajednica i odnose između države i crkve. Godine 1993. prestalo je važenje nekada-

detaljnije regulisan pravni položaj crkava i verskih zajednica i kojim su postavljeni osnovi državnog crkvenog prava Republike Srbije. Zakonom je propisano da se svakome jemči pravo na slobodu veroispovesti koje obuhvata: slobodu da se ima ili nema, zadrži ili promeni veroispovest ili versko uverenje, odnosno slobodu verovanja, slobodu ispovedanja vere u Boga; slobodu da se pojedinačno ili u zajednici sa drugima, javno ili privatno, ispoljava verovanje ili versko uverenje učestvovanjem u bogoslužjenju i obavljanjem verskih obreda, verskom poukom i nastavom, negovanjem i razvijanjem verske tradicije; slobodu da se razvija i unapređuje verska prosveta i kultura. Zakon ne određuje pojam religije, niti sadrži određenje pojmova crkva i verska zajednica. Subjekti verske slobode u smislu Zakona su tradicionalne crkve i verske zajednice, konfesionalne zajednice i druge verske organizacije. Prema članu 10. Zakona, tradicionalne crkve su one koje u Srbiji imaju viševekovni istorijski kontinuitet i čiji je pravni subjektivitet stečen na osnovu posebnih zakona. Njima Zakon o crkvama i verskim zajednicama priznaje kontinuitet sa pravnim subjektivitetom stečenim prema određenim propisima. Zakon predviđa da su konfesionalne one zajednice čiji je pravni status bio regulisan prijavom u skladu sa Zakonom o pravnom položaju verskih zajednica iz 1953. godine i Zakonom o pravnom položaju verskih zajednica iz 1977. godine. Crkve i verske zajednice registrovane u skladu sa zakonom imaju svojstvo pravnog lica, dok organizacione jedinice i ustanove crkava i verskih zajednica mogu steći svojstvo pravnog lica u skladu sa autonomnim propisima crkve odnosno verske zajednice. Zakon detaljno reguliše pitanja od značaja za bogoslužbenu delatnost crkava i verskih zajednica, kao i obrazovnu i kulturnu delatnost crkava i verskih zajednica. Autonomija crkava i verskih zajednica propisana je članom 6. kojim je predviđeno da su crkve i verske zajednice nezavisne od države i jednake pred zakonom, slobodne i autonomne u određivanju svog verskog identiteta i da imaju pravo da samostalno uređuju i sprovode svoj poredak i organizaciju i da samostalno obavljaju svoje unutrašnje i javne poslove. Zakon predviđa da država saraduje sa crkvama i verskim zajednicama radi unapređivanja verske slobode i ostvarivanja opšteg dobra i zajedničkog interesa.

šnjeg Zakona o pravnom položaju verskih zajednica SR Srbije, odnosno on je stavljen van snage. Tim Zakonom bilo je predviđeno da su građani koji osnivaju versku zajednicu dužni da opštinskom organu uprave nadležnom za unutrašnje poslove podnesu prijavu o osnivanju u roku od 30 dana. Sličan sistem predviđao je i Zakon o pravnom položaju verskih zajednica koji je u nekadašnjoj Jugoslaviji donesen 1953. godine na saveznom nivou. Karakteristika oba zakona koji su doneseni tokom socijalističkog perioda bila je da nisu vođeni centralni registri prijavljenih verskih organizacija. Inače, pravni položaj verskih zajednica uopšte nije bio regulisan u periodu od 1945. do 1953. godine.

Za državno crkveno pravo Republike Srbije od značaja su i odredbe nekih drugih zakona koji se odnose na pravni položaj crkava i verskih zajednica. Tako je, primera radi, članom 2. Zakona o udruženjima predviđeno da se odredbe tog zakona shodno primenjuju i na crkve i verske zajednice u pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom kojim je uređen njihov rad.

Pravni položaj crkava i verskih zajednica i osnovna obeležja državnog crkvenog prava Republike Srbije različito se tumače u naučnim radovima. Sa jedne strane, ističe se da se ne može sporiti da je donošenjem novog zakona učinjen veliki korak ka potpunijem ostvarivanju individualnih i kolektivnih verskih prava i sloboda, kao i primerenijoj saradnji države i crkve, uz obezbeđivanje pune autonomije crkava i verskih zajednica, odnosno da je prema Zakonu o crkvama i verskim zajednicama načelo saradnje između države i crkava i verskih zajednica postalo ugaoni kamen za dalji razvoj odnosa između države i crkava i verskih zajednica.⁵² Kooperativna odvojenost države i crkve koju prema nekim autorima Zakon o crkvama i verskim zajednicama uspostavlja, znači da je crkva, budući da je prema odredbama zakona nezavisna od države, slobodna da saraduje ili nesaraduje sa državom, kao što država može a ne mora da saraduje sa crkvom.⁵³ Stoji se na stanovištu da je u Zakon o crkvama i verskim zajednicama ugrađeno shvatanje da crkva ima autohtonu autonomiju i status istorijsko-pravnog entiteta, pravnog lica sui generis, čime se u novom državnom-crkvenom pravu prevazilazi shvatanje prema kome su crkve i verske zajednice posebna vrsta udruženja.⁵⁴ Sa druge strane, pojedini autori stoje na stanovištu da ustavne odredbe određuju obaveznu državu na neutralno držanje u verskim stvarima i ravnopravno tretiranje svih crkava i verskih zajednica i da Ustav garantuje striktnu odvojenosti crkava i verskih zajednica od države, ali da zbog rešenja sadržanih u zakonu, Srbiju karakteriše hibridni model koji se nalazi između čistog sistema striktno odvojenosti i kooperativne odvojenosti, što otvara pitanje da li je to u skladu sa Ustavom.⁵⁵

Zabrana diskriminacije na osnovu religije predstavlja važan segment državnog prava o religiji. Zabrana diskriminacije po tom osnovu predviđena je u Republici Srbiji članom 21. Ustava kojim je zajamčeno da su pred Ustavom i zakonom svi su jednaki, da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije i da je zabranjena svaka diskriminacija, neposredna

⁵² S. Avramović, *Prilozi nastanku državno-crkvenog prava u Srbiji*, 2007, str. 20. i 204.

⁵³ M. Radulović, *Obnova srpskog državno-crkvenog prava*, 2009, str.132.

⁵⁴ Isto, str. 126-128.

⁵⁵ N. Đurđević, *Ostvarivanje slobode veroispovesti i pravni položaj crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji*, 2009, str. 264-268.

ili posredna, po bilo kom osnovu, između ostalog, naročito po osnovu veroispovesti. Zakon o crkvama i verskim zajednicama u članu 2. predviđa da niko ne sme biti podvrgnut prinudi koja bi mogla ugroziti slobodu veroispovesti, niti sme biti prisiljen da se izjasni o svojoj veroispovesti i verskim uverenjima ili njihovom nepostojanju (st. 1), kao i da niko ne može biti uznemiravan, diskriminisan ili privilegovan zbog svojih verskih uverenja, pripadanja ili nepripadanja verskoj zajednici, učestvovanja ili neučestvovanja u bogoslužjenju i verskim obredima i korišćenja ili nekorišćenja zajemčenih verskih sloboda i prava (st. 2).

Iako Ustav predviđa da su crkve i verske zajednice ravnopravne i zajedno sa zakonom zabranjuje versku diskriminaciju, pojedini autori stoje na stanovištu da se, ako se razmatra pravni položaj crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji, mora konstatovati da postoji više elemenata koji ukazuju na postojanje diskriminacije, odnosno nejednakog tretmana, uvrštavajući u njih uglavnom razlikovanje koje zakon čini između tradicionalnih crkava i verskih zajednica sa jedne, i ostalih verskih organizacija, sa druge strane.⁵⁶ Međutim, takva shvatanja počivaju zapravo na izjednačavanju diskriminacije sa svakim nejednakim tretmanom, što svakako nije suština diskriminacije. Načelno, pravni položaj crkava i verskih zajednica se po odredbama Zakona o crkvama i verskim zajednicama ni u čemu ne razlikuje. Drugim rečima, ni u jednoj odredbi Zakona koja reguliše autonomiju, imovinu i finansiranje, bogoslužbenu delatnost, obrazovnu delatnost i kulturnu delatnost crkava i verskih zajednica, nema razlikovanja u pravima koja uživaju tradicionalne crkve i verske zajednice, sa jedne, i ostale crkve i verske zajednice, sa druge strane, odnosno nema privilegovanog položaja tradicionalnih crkava i verskih zajednica. Time je Zakon o crkvama i verskim zajednicama u potpunosti usklađen sa Opštim komentarom br. 22. Komiteta za ljudska prava UN koji je usvojen na 48. zasedanju tog tela 1993. godine, a prema kome *činjenica da je veroispovest priznata kao državna religija, ili da je ustanovljena kao zvanična ili tradicionalna ili da njeni sledbenici obuhvataju većinu stanovništva, neće rezultirati u bilo kakvom umanjenju uživanja bilo kog prava iz Pakta, ...niti u diskriminaciji protiv sledbenika ostalih religija, ili lica koja nisu vernici (stav 9).*

Zabrana verske diskriminacije predviđena je i Zakonom o zabrani diskriminacije koji je usvojen uprkos postojanju široke palete antidiskriminacionih odredbi u nacionalnom zakonodavstvu koje reguliše različite oblasti društvenog života. Zbog niza svojih karakteristika, Zakon o zabrani diskrim-

⁵⁶ Isto, str. 568-571.

inacije je veoma diskutabilan opšti pravni akt.⁵⁷ Ostavljajući po strani ostala obeležja zakona, pažnju treba usmeriti na pitanje regulisanja zabrane verske diskriminacije koja je tim zakonom predviđena. Članom 2. st. 1. tač. 1. diskriminacija je određena kao svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva), u odnosu na lica ili grupe, kao i na članove njihovih porodica ili njima bliska lica, na otvoren ili prikričen način, a koji se, između ostalog, zasniva na verskim ubeđenjima. Članom 18. st. 1. Zakona propisano je da verska diskriminacija postoji ako se postupa protivno načelu slobodnog ispoljavanja vere ili uverenja, odnosno ako se licu ili grupi lica uskraćuje pravo na sticanje, održavanje, izražavanje i promenu vere ili uverenja, kao i pravo da privatno ili javno iznese ili postupi shodno svojim uverenjima. Izloženo određenje značajno sužava pojam verske diskriminacije kako u odnosu na samu definiciju diskriminacije sadržanu u istom zakonu, tako i u odnosu na određenje verske diskriminacije iz Zakona o crkvama i verskim zajednicama! Dok bi, primera radi, uskraćivanje zaposlenja nekom licu zbog njegove verske pripadnosti, prema Zakonu o crkvama i verskim zajednicama, nesumnjivo činilo diskriminaciju, dotle nije jasno da li bi isti zaključak mogao da sledi u kontekstu odredbe člana 18. Zakona o zabrani diskriminacije.

Pitanje koje u Republici Srbiji zavređuje posebnu pažnju u kontekstu harmonizacije prava sa pravom EU je da li poštovanje Ustavom garantovane i Zakonom o crkvama i verskim zajednicama razrađene autonomije crkava i verskih zajednica, koje se može razumeti i kao izraz verske slobode i neutralnosti države spram crkava i verskih zajednica, ima uticaj na zabranu diskriminacije na osnovu religije? Zakon o zabrani diskriminacije predviđa u članu 18. st. 2. da se diskriminacijom ne smatra postupanje sveštenika, odnosno verskih službenika koje je u skladu sa verskom doktrinom, uverenjima ili ciljevima crkava i verskih zajednica upisanih u registar verskih zajednica, ali, za razliku od evropskih direktiva, naročito Direktive 78/2000, ne sadrži izuzetke od zabrane narušavanja jednakog postupanja iz razloga prirode određenih profesionalnih delatnosti ili konteksta u kojem se obavljaju, naročito u pogledu vere.

⁵⁷ U vezi sa Zakonom o zabrani diskriminacije najpre je problematičan koncept „opšteg” zakona protiv diskriminacije. Poseban problem u vezi sa Zakonom o zabrani diskriminacije predstavljaju nedovoljno jasno formulisane odredbe, odnosno nedovoljno jasno utvrđen koncept diskriminacije. Mana tog zakona je i pomankanje jasnog koncepta delokruga primene jer Zakon brka pojmove osnova diskriminacije i delokruga primene – više o manama zakona pisao sam u svom radu „Zabrana diskriminacije, zaštita manjina i afirmativna akcija u EU i Republici Srbiji”, *Pravo Republike Srbije i pravo EU: stanje i perspektive*, Zbornik radova, Niš, 2009, str. 317-352.

U tom smislu, treba istaći da je veliko pitanje da li bi, primera radi, crkva koja raspiše javni konkurs za prijem u radni odnos direktora sopstvenog muzeja, a u kome je predviđeno da može da bude primljen isključivo vernik te crkve, odgovarala za diskriminaciju? Prema članu 4. st. 2. Direktive 2000/78 takvo postupanje ulazilo bi u okvire profesionalnih zahteva koji ne predstavljaju diskriminaciju, dok bi u Republici Srbiji, prema Zakonu o zabrani diskriminacije, bilo veoma diskutabilno kako treba kvalifikovati takvo postupanje.

Zaključak

Primarno pravo EU dugo vremena nije sadržavalo nikakve odredbe o religiji, crkvama i verskim zajednicama. EU ni danas nema nadležnosti da reguliše odnose između države i crkve, pa tako u Evropi, na nivou država članica, ne postoji jednoobrazni model odnosa između države i crkava i verskih zajednica. Sa druge strane, proširenje nadležnosti EU, naročito nakon Amsterdamskog i Lisabonskog ugovora, dovodi do velikog broja akata sekundarnog prava koji sadrže odredbe u kojima se pominje religija, crkve i verske zajednice. Sagledavanje razvitka evropskog prava u ovoj sferi vodi zaključku da međusobni uticaj prava EU i državnog crkvenog prava država članica može da bude neposredan i znatan. Mnogi autori stoje na stanovištu da je moguće govoriti o evropskom pravu o religiji kao posebnoj grani evropskog prava. Jedno od osnovnih načela evropskog prava o religiji je da EU poštuje pravni status crkava i verskih zajednica koje one imaju po pravu država članica. Nakon poveravanja nadležnosti da zabrani diskriminaciju na osnovu veroispovesti, što je drugo načelo evropskog prava o religiji, EU se suočila sa izazovom da poštovanje posebnosti državnog crkvenog prava država članica i pravnog statusa crkava i verskih zajednica koje one imaju po pravu država članica možda može da bude u konfliktu sa evropskim interesom da se zabrani diskriminacija. Međutim, poštovanje pravnog statusa crkava i verskih zajednica po pravu država članica i zabrana diskriminacije na osnovu religije su u pravu EU brižljivo balansirani. Taj brižljivi balans uočljiv je u priznavanju velikog broja izuzetaka u oblasti zabrane diskriminacije u korist crkava i verskih zajednica, što je EU učinila poštujući autonomiju crkava i verskih zajednica. Izostanak izričitih nadležnosti za regulisanje odnosa sa crkvama i verskim zajednicama koji vodi poštovanju statusa crkava i verskih zajednica po pravu država članica, sa jedne, i jednaki tretman, odnosno zabrana diskriminacije po osnovu religije koji vodi makar i ograničenom određivanju obima primene, sa druge strane, neminovno su rezultirali neophodnošću dijaloga EU sa crkvama i verskim zajednicama. U tom smislu, može da se istakne da je kao

posledica proširenja nadležnosti EU u oblasti zabrane diskriminacije usvojena ugovorna odredba prema kojoj će EU, prepoznajući identitet i specifičan doprinos crkava, održavati otvoreni, transparentni i redovni dijalog sa njima, a što pravo EU stavlja u perspektivu zajedničku većini država članica koja se može označiti kao laičnost priznanja. Za očekivati je da će proširivanje dijaloga dovesti i do saradnje i razvoja modela odnosa između EU/država članica i crkava i verskih zajednica koji će biti zasnovan na odvojenosti, ali i saradnji i državnoj pomoći. Pravo Republike Srbije mora da se uskladi sa pravom EU, naročito u pogledu doslednog poštovanja kooperativnog modela odnosa između države i crkava i verskih zajednica, ali i da zabranu diskriminacije po osnovu verske pripadnosti reguliše sistemski kvalitetno, uvažavajući autonomiju crkava i verskih zajednica.

REZIME

Državno crkveno pravo je pravna grana u koju spadaju norme koje regulišu odnose između države i crkava i verskih zajednica, kao i položaj crkava i verskih zajednica u pravnom poretku. U evropskim zemljama nema jednoobraznog državnog crkvenog prava. Modeli odnosa između države i crkava i verskih zajednica mogu da se odrede u širokom luku, od relativno striktno odvojenosti države i crkava i verskih zajednica, ali bez izostanka veza i podrške, što je prisutno u Francuskoj i Holandiji, do postojanja državnih crkava, ili dominantnih religija, kao što je to slučaj u Ujedinjenom Kraljevstvu, Danskoj i Finskoj.⁵⁸ Iako nema jednoobraznog modela odnosa između države i crkava i verskih zajednica, niti unifikovanog državnog crkvenog prava, nesumnjivo je da u državama članicama Evropske unije (EU) pravo te nadnacionalne integracije ima značajan uticaj na državno crkveno pravo i *vice-versa*. Razmera i oblasti u kojima postoji međusobni uticaj prava EU i državnog crkvenog prava država članica, kao i pitanje harmonizacije zakonodavstva Republike Srbije sa pravom EU u toj sferi, predmet su ovog rada.

Ključne reči: Pravo Evropske unije, državno crkveno pravo, crkvene i verske zajednice, zabrana diskriminacije.

⁵⁸ Treći model, između dva izložena, polazi od obostrane nezavisnosti crkve i države, ali priznaje da one u isto vreme obavljaju mnoštvo zajedničkih zadataka – taj model postoji u Belgiji, Poljskoj, Španiji, Italiji, Austriji, Portugaliji, itd – G.R.Robbers, “State and Church in the European Union”, in: G.Robbers (ed.), *State and Church in the European Union*, 2005, p. 578.