

Јована Мисаиловић<sup>1</sup>

## ВЕРСКА НАСТАВА И РАДНОПРАВНИ СТАТУС ВЕРОУЧИТЕЉА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

### Сажетак

*Предмет верска настава у основне и средње школе у Републици Србији уведен је 2001. године. Тиме се школство обојатило за још један наставажни предмет а вероучицељи су добили статус заштитених. Аутор анализира кријеријуме за заснивање радног односа вероучицеља и постојећи заснивања и престанка радног односа вероучицеља, указујући на основне проблеме који се односе на немогућност заснивања радног односа на неодређено време и избора школе у којој би вероучицељ заставио радни однос. Додатно, анализирани су пресуде Уставног суда Републике Србије и Европског суда за људска права у циљу наслеђања проблема са којима се вероучицељи сусрећу као заштитени и упознавања могућности за побољшање њиховог радноправног статуса.*

**Кључне речи:** вероучицељ, верска настава, радно право, радни однос вероучицеља.

### 1. Однос државе и цркве - уводна разматрања

У свим секуларним државама 21. века црква је одвојена од државе, али не и од друштва. Модерна друштва данас признају да црква има посебну активну и незамењиву историјску и социјалну улогу у стварању постојећих и новацивизацијских друштвених процеса.<sup>2</sup> Међутим, односи цркве и државе на различите начине су организовани у државама широм света.

Уставни суд Републике Србије у одлуци поводом анализе уставности и законитости Закона о црквама и верским заједницама констатовао је да се уз сва ограничења која намеће свака класификација односа државе и цркве она може поделити у две главне категорије.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Истраживач приправник, Институт за упоредно право Београд, mail: j.misailovic@iur.rs.

<sup>2</sup> М. Радуловић, *Обнова српског државно-црквеног права*, Хришћански културни центар/Фондација Конрад Аденауер, Београд 2009., 121.

<sup>3</sup> Одлука Уставног суда РС ИУз-455/2011 од 16.01.2013. „Службени гласник РС“, бр. 23/2013.

Прву, представљају они системи у којима се односи цркве и државе заснивају на мање или више блиским везама, које надаље могу имати облик субординације (која, још прецизније, може имати подоблике у којима је црква потчињена држави или супротно, у којима је држава субординирана одређеној религији), односно координације, у чијем оквиру углавном делују различити системи сарадње цркве и државе који се означавају као моно-конфесионални, би-конфесионални или мулти-конфесионални.<sup>4</sup>

Другу категорију, представљају системи одвојености цркве и државе, који могу имати форму строге или кооперативне одвојености. Најбољи пример строге одвојености можемо пронаћи у Француској, који подразумева одсуство било каквих органских или функционалних веза између цркве и државе, неутралност државе<sup>5</sup> у погледу црквених питања, уздржавање верских заједница од директног мешања у јавну сферу, независност, аутономију и равноправност у третману различитих верских уверења.<sup>6</sup>

Систем кооперативне одвојености почива на ставу о сепарацији цркве и државе, али подразумева и признање многобројних заједничких задатака на којима црква и држава сарађују. У овај модел се може убројати и систем признатих традиционалних цркава, који поред осталих, углавном прихватају државе са највећим бројем верника православне вероисповести, уз истицање признатих традиционалних цркава.<sup>7</sup>

Када је реч о Републици Србији, Устав из 2006. године, по оцени Уставног суда, није се определио за систем строге одвојености цркве и државе. Наиме, Уставни суд је у одлуци поводом оцене уставности и законитости Закона о црквама и верским заједницама, полазећи

---

<sup>4</sup> M. Broglio, *Il fe nomeno religioso nel sistema giuridico dell' Unione Europea*, Bologna 1997., 115-116.

<sup>5</sup> Неутралност државе представља захтев држави да се не идентификује ни са једном религијом, да посебно не нагиње ни једној религији нити да било коју религију или идеологију сматра тачном. G. Robbers, „Religious Freedom in Germany“, *Brigham Young University Law Review* 25/2001, 646. нав. према: В. Ђурић, *Слобода вероисповести у јуриспруденцији Европских уставних судова*, Институт за упоредно право, Београд 2012, 23.

<sup>6</sup> С. Аврамовић, *Прилози насљанку државно-црквеног права у Србији*, Правни факултет у Београду, Православни богословски факултет у Београду, Службени гласник, Београд, 2007, 104.

<sup>7</sup> С. Мићовић, „Однос државе и цркве у православним земљама Европе“, *Црква у плуралистичком друштву*, Фондација Конрад Аденауер/Хришћански културни центар, Београд 2009, 37.

од одредаба Устава<sup>8</sup> којим је утврђено да је Република Србија световна држава, те да су цркве и верске заједнице равноправне и одвојене од државе и да се ниједна религија не може успоставити као државна религија, констатовано да наведене уставне одредбе, саме по себи, не значе систем потпуне сепарације цркве од државе. Став је Уставног суда да нема државне цркве и да нема идентификације државе са посебном религијом или религијом уопште, те да су цркве и верске заједнице слободне да самостално утврђују своју унутрашњу организацију и верске послове и да држава не сме да омета доношење и примену аутономних прописа и одлука.<sup>9</sup>

Постојећа сарадња у односима државе и цркве данас, не изнећајује имајући у виду да су верске институције у прошлости<sup>10</sup> имале другачију улогу него данас. Стицајем историјских околности, верске заједнице су држале монопол над просветом и општим образовањем на простору европског континента.<sup>11</sup> Управо у области просвете, и данас се огледа сарадња државе и цркве која обухвата између осталог и питање верске наставе и положаја вероучитеља. Ово, с обзиром да држава материјално помаже верске заједнице и да се веронаука изучава у државним школама. Овакав вид сарадње државе и цркве полазна је основа за омогућавање и давање легитимитета верској настави у школама широм Републике Србије.

## 2. Верска настава у упоредном праву

Религијско образовање у школи за неке европске земље вишевековна је баштина и традиција, али постоје је и оне државе попут Француске у којима је екстремни секуларизам и лаицизам избацио религијску наставу из школе.<sup>12</sup>

У Енглеској и Велсу, где не постоји правна одвојеност државе и цркве и где је англиканска црква званична црква, сва деца која похађају

<sup>8</sup> Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006., чл. 11. и чл. 44. ст. 1. и 2.

<sup>9</sup> Одлука Уставног суда РС IVз-455/2011 од 16.01.2013, „Службени гласник РС“, бр. 23/2013.

<sup>10</sup> У 16. веку, веку реформација, вера је стекла прворазредни значај. Стога се 16. век између осталог назива и веком школе, симбола и исповедања. У то време грађа црквене проповеди поистовећена је са наставним садржајем искључујући личности и односе између личности, садржаја и учитеља. Ј. Воојмга, *Foundations for Christian Education*, Crestwood, New York 1989., 15.

<sup>11</sup> И. Живковић, „Верска настава Православне Цркве“, *Теолошки њоилегу* 3/2013, 1031.

<sup>12</sup> V. Mandarić, „Formација вјероучитеља у Republici Hrvatskoј“, *Kateheza* 2/2012, 181.

школе изворно финансиране од стране државе са изузетком предшколских установа, похађају обавезну религијску наставу и остварују дневно колективно богослужење у школи.

У школском систему у Аустрији коју карактерише одвојеност државе и цркве као ентитета, организационо и институционално, настава религије обухвата наставу религије свих званично признатих верских заједница и финансира је држава.<sup>13</sup>

Немачка, у којој је раздвајање државе од цркве утврђено још у Вајмарском уставу из 1919. године задржано је и у Уставу из 1949. године. Међутим, између цркве и школства постоје одређене традиционалне везе. Цркве учествују у организацији и планирању наставе религије, као и у постављању наставног особља а у складу са својим начелима преузимају одговорност за садржај и облик наставе.<sup>14</sup>

### **3. Верска настава у Србији**

#### **3.1. Верска настава у Србији у 20. веку**

У Републици Србији, пре Другог светског рата, верска настава изучавала се у основним школама као обавезан предмет. Први пут у 20. веку, верска настава изузета је из школске наставе у државним школама 1944. године, уз могућност да вероучитељи остану државни чиновници чије се постављење обавља у складу са предлогом црквених власти и да факултативно држе наставу деци родитеља који се за то одлуче.<sup>15</sup>

Две године касније, од марта 1946. године, настава веронауке одржавала се у временском периоду ван школске наставе у школским зградама, а веронаука као предмет није се више уносила у сведочанства ученика, нити се оцењивала. Поред тога, од 1946. године вероучитељи су изостављани са платних спискова Министарства просвете.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> *Религијско образовање и настава религије у државним школама у Европи*, Министарство просвете Републике Србије, Сектор за истраживање и развој образовања. Београд 1998., 29-30.

<sup>14</sup> Последњих деценија 20. века мишљења немачких образовних истраживача показују да настава религије у Немачкој све више иде у правцу формирања религијске наставе у виду неке врсте социологије. С. Führ, *Deutsches Bildungswesen seit 1945, Grundzüge und Probleme*, Inter Nationes, Bonn 1996, 58-59.

<sup>15</sup> Р. Радић, *Држава и верске заједнице 1945-1970*, Институт за новију историју Србије, Београд 2002., 10.

<sup>16</sup> З. Кубурић, „Реализација верске наставе у основној и средњој школи“, у: *Верска настава и грађанско васпитање у школама у Србији* (ур. Снежана Јоксимовић), Београд 2003., 96.

Утицај који су верска настава и свештенство крајем 40-их година прошлог века имали на децу у школама и грађане, политичке власти сматрале су једним од основних препрека да се оформи и развије научни поглед на свет међу становништвом. Стога, верска настава се повлачила све до 1952. године, иако је званично укинута, то јесте, службено забрањена Законом о народним школама 1951. године.

Током 50-их година, нетрпељивост према цркви и учењу о цркви привлачи посебну пажњу јер се јавност суочавала са нескривеним анимозитетом испољеним у виду захтева за школском реформом, која подразумева „ослобађање школе од туторства црквене бирократије, избацивање религијске наставе, одвајање школе од цркве“.<sup>17</sup> Радмила Радић истиче да се нетрпељивост према учењу верске наставе значајно испољавала те су се Српска православна црква и Римокатоличка црква жалиле Државној комисији за верске послове да учитељи забрањују деци да иду у цркву и да се свештеници кажњавају због држања веронауке а, верници који су желели да слушају верску наставу плаћали су казне - новчано, затвором, маргинализацијом.<sup>18</sup>

### 3.2. Верска настава у Србији данас

Иако се можда чинило да се верска настава након укидања неће враћати у школе, основне и средње, било као главни, било као изборни односно факултативни предмет, 2001. године то се догодило. Повезаност образовног система у Србији са црквом, присутност професионално одређених религијских садржаја у школским програмима као и постојање посебног предмета који се бави реализацијом таквих садржаја варирали су током времена. У последњој деценији прошлог века у време великих друштвених промена на глобалном али и националном нивоу, однос цркве и школе у нашој земљи нашао се у новом, неистраженом и великим бројем могућности испуњеном простору.<sup>19</sup>

Процес десекуларизације захватио је школски систем и за последицу имао увођење верске наставе и грађанског васпитања у виду факултативних предмета у првим разредима основних и првим разредима средњих школа. Уредбом Владе Републике Србије<sup>20</sup> да се веронаука

<sup>17</sup> М. Јанковић, *Школа и религија*, Народна књига, Београд 1952., 34.

<sup>18</sup> Р. Радић, 20.

<sup>19</sup> С. Дачић, „Увођење предмета верска настава“, у: *Верска настава и грађанско васпитање у школама у Србији* (ур. Снежана Јоксимовић), Београд 2003., 13.

<sup>20</sup> Влада Републике Србије је 2001. године на основу овлашћења из Устава Републике Србије ст. 90. тч. 2 („Службени гласник Републике Србије“, бр. 98/2006),

уведе у образовни систем сврстала је Србију у ред земаља бивше Републике Југославије<sup>21</sup> у којима се овакав вид наставе изводи од њеног распада.<sup>22</sup> Иницијатор увођења верске наставе била је Српска православна црква, наводећи као оправдане разлоге право на образовање, право на избор погледа на свет, право на вероисповедање и право родитеља да васпитавају децу у складу са својим верским уверењима.<sup>23</sup>

Правни основ за увођење верске наставе у основне и средње школе није био изричито предвиђен законом, а постојала је обавеза државе да у складу са потврђеним међународним документима обезбеди одговарајуће верско и морално образовање. У том циљу, Уредба о организовању и остваривању верске наставе и наставе алтернативног предмета у основној и средњој школи, којом је званично уведена верска настава посредно је захтевала хитне измене законских решења о настави у основној и средњој школи, до којих је дошло 2002. године,<sup>24</sup> када је верска настава заједно са грађанским васпитањем Законом о основној школи, одређена као изборни предмет.<sup>25</sup>

Уредбом је установљена и државна Комисија за верску наставу од представника верских заједница, озваничених као традиционалне, те представника министарстава просвете и вера. Комисија је овлашћена за осмишљавање, примену и надзор над верском наставом,

---

Закона о основним школама („Службени гласник Републике Србије“, бр. 50/92, 53/93, 67/93 и 48/94) и Закона о средњим школама („Службени гласник Републике Србије“, бр. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96) донела Уредбу о организовању и остваривању верске наставе и наставе алтернативног предмета у основној и средњој школи „Службени гласник Републике Србије“, бр. 46 од 27. јула 2001.

<sup>21</sup> Примера ради, у Хрватској, веронаука је избачена из свих хрватских школа 1951/1952. године да би се 1991. године створио правни основ за поновно увођење веронауке у школе. V. Mandarić, 181.

<sup>22</sup> С. Павловић, „Смисао и циљеви верске наставе - између закона и духовне стварности“, у: *Верска настава и грађанско васпитање* (ур. М. Радуловић, С. Гордић), Београд 2009., 134.

<sup>23</sup> Указивано је и на то да Цркве и верске заједнице имају изузетно важну улогу у формирању личног и културног идентитета а да категорије личности, вероисповести, слободе, правде како у државном тако и у црквеном законодавству јесу појмови који своје извориште имају у хришћанској традицији. Б. Шијаковић, „Држава и црква у Србији данас“, у: *Држава и црква у Европској унији* (приредио Герхард Робертс), Београд 2012., 388.

<sup>24</sup> С. Павловић, 135.

<sup>25</sup> Изборни предмет подразумева да је опредељење за један од наведених предмета обавезно и да ученик према изабраном предмету једнако обавеза као и према свим осталим обавезним предметима у складу са наставним школским програмом. С. Дачић, 23; Закон о основној школи, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 и 22/2002.

док је одговорност Министарства просвете била искључиво у стварању организационог оквира за рад Комисије и примену њених решења у пракси.<sup>26</sup> За разлику од Републике Србије где је статус верске наставе као предмета у основним и средњим школама, историјски гледано често био упитан, а сам предмет укидан из наставног плана и програма упоредни школски системи, као што је предочено на ранијим страницама овог рада, познају и решења у којима је учење религије обавезан део наставе.

#### 4. Критеријуми за заснивање радног односа и поступак заснивања радног односа вероучитеља

С обзиром на динамику којом се статус веронауке као предмета у основним и средњим школама мењао, као и сам однос родитеља и деце према учењу и похађању верске наставе, статус вероучитеља као наставника запосленог у школама изненађујуће је остао скоро идентичан ономе од 2001. године када је овај предмет уведен у школски систем. Када је реч о поступку запошљавања вероучитеља значајно је истаћи критеријуме који се примењују приликом избора наставника верске наставе у основној и средњој школи. Наиме, поступајући у складу са Законом о основама система образовања и васпитања, Законом о основном образовању и васпитању<sup>27</sup> и Законом о средњем образовању и васпитању,<sup>28</sup> где су прописани послови и надлежност Комисије за верску наставу у школи, чланови Комисије донели су одлуку да се свим традиционалним Црквама и верским заједницама упутити допис који садржи Стручно упутство о начину које садржи *геиџалне* критеријуме (стручно упутство у већини садржи критеријуме везане за образовање вероучитеља) за избор наставника верске наставе<sup>29</sup> и након тога их упутити Комисији на давање сагласности, у складу са Законом.

У току формирања листе наставника потребно је да се уважавају законом прописани услови који подразумевају да вероучитељ/

<sup>26</sup> А. Стевановић, „Повратак верске наставе у српски модел образовања – основни постулати, упоредни приказ и образлагање одабраног модела“, Фондација центар за јавно право, доступно на: [http://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Ana\\_Stevanovic2.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Ana_Stevanovic2.pdf), 09.07.2019.

<sup>27</sup> Закон о основном образовању и васпитању, „Службени гласник РС“, бр. 55/13, 101/17, 27/18 и 10/19.

<sup>28</sup> Закон о средњем образовању и васпитању, „Службени гласник РС“, бр. 55/13, 101/17 и 27/18.

<sup>29</sup> Стручно упутство о начину утврђивања листе наставника верске наставе традиционалних цркава и верских заједница за школску 2019/2020. годину, број: 611-00-654/2019-03 од 29.05.2019. године.



катихета, који има сагласност надлежне традиционалне Цркве или верске заједнице и одговарајуће образовање у складу са чланом 140. Закона о основама система образовања и васпитања, уколико му је то једина или главна делатност, без обзира на то да ли је свештено лице (клирик) или световно лице (лаик), има предност у односу на свештенике, ђаконе или имаме на листи предложених наставника који паралелно обављају и ненаставне дужности у својој Цркви или верској заједници.

Наставник, васпитач и стручни сарадник који испуњава услове да предаје верску наставу јесте лице које је стекло одговарајуће високо образовање,<sup>30</sup> односно мора имати завршене студије првог степена из научне, односно стручне области за одговарајући предмет, односно групу предмета. Изузетно, наставник и васпитач може бити и лице са стеченим одговарајућим високим образовањем на студијама првог степена (основне академске, односно струковне и специјалистичке струковне студије), студијама у трајању од три године или вишим образовањем.

У случају, где није могуће обезбедити довољан број наставника који задовољавају наведене Законом прописане услове, потребно је ангажовати кандидате који задовољавају услове прописане Правилником о степену и врсти образовања наставника који изводе образовно-васпитни рад из изборних предмета у основној школи<sup>31</sup> и Правилником о степену и врсти образовања наставника, стручних сарадника и помоћних наставника у гимназији.<sup>32</sup>

Једино негативно одређено у погледу образовања на високошколским установама које Стручно упутство садржи односи се на то

---

<sup>30</sup> Испуњеност критеријума у погледу степена образовања обухвата: завршене студије другог степена (мастер академске студије, мастер струковне студије, специјалистичке академске студије) и то:

- студије другог степена из научне, односно стручне области за одговарајући предмет, односно групе предмета; студије другог степена из области педагошких наука или интердисциплинарне, мултидисциплинарне, трансдисциплинарне студије другог степена које комбинују целине и одговарајуће научне, односно стручне области или области педагошких наука;

- на основним студијама у трајању од најмање четири године, по прописима који су уређивали високо образовање до 10. септембра 2005. године.

<sup>31</sup> Правилник о степену и врсти образовања наставника који изводе образовно-васпитни рад из изборних предмета у основној школи, „Службени гласник РС - Просветни гласник“, бр. 11/12, 15/13, 10/16, 11/16, 2/17 и 11/17.

<sup>32</sup> Правилник о степену и врсти образовања наставника, стручних сарадника и помоћних наставника у гимназији, „Службени гласник РС - Просветни гласник“, 15/13, 11/16, 2/17 и 11/17.



да наставници који држе верску наставу у основним и средњим школама, а који степен стеченог образовања доказују дипломом Академије за конзервацију и рестаурацију Српске православне Цркве, не испуњавају услове у погледу врсте и степена образовања за наставнике верске наставе.

На основу упутства и критеријума за запослење вероучитеља која су предочена, чини се да су услови у погледу захтева о образовању јасно предвиђени. Међутим, потенцијални проблеми са којима се вероучитељи могу сусрести настају уколико и поред испуњених критеријума нису изабрани од стране верске заједнице односно цркве која их упућује у одређену школу ради заснивања радног односа. Ово, имајући у виду да школа у којој вероучитељ заснива радни однос нема никаквог удела приликом поступка запослења.

У складу са законским решењем у школама у Републици Србији, за ученике који су се одлучили за похађање предмета верска настава, он је обавезан предмет. Наиме, иако је могуће оптирати за предмет верска настава или грађанско васпитање, у чему се огледа право избора, било који од два понуђена предмета, након избора обавезан је за ученике, који похађају наставу једном недељно а, предмет се описно оцењује и уписује у ђачке књижице. Међутим, иако се може учинити једнаким, али само привидно, статус вероучитеља као запосленог у настави, тј. школи, није једнак ономе који уживају његове колеге наставници осталих обавезних предмета. Стога, слободни смо да укажемо на потенцијални неравноправан радноправни статус који запослени - наставници верске наставе имају у односу на друге запослене.

Пре свега, потребно је нагласити да су вероучитељи субјекти посебног радноправног режима који је уређен Законом о основама система образовања и васпитања као *lex specialis*-ом, чиме су одредбе Закона о раду дерогиране. Чињеница која иде у прилог мишљењу о њиховом неравноправном статусу запослених у односу на остале запослене произилази из законских одредаба којима им је онемогућено да заснују радни однос на неодређено време. Ово, имајући у виду да текст Закона о основама система образовања и васпитања налаже да установа може да прими у радни однос на одређено време без конкурса лице ради извођења верске наставе,<sup>33</sup> које упућује у школу традиционална црква или верска заједница са утврђене листе за сваку школску годину. При томе, радни однос на одређено време *не може* да прерасте у радни однос на

<sup>33</sup> Закон о основама система образовања и васпитања, „Службени гласник РС“, бр. 88/17, 27/18 и 10/19, чл. 155, ст. 3, тач. 4.

неодређено време,<sup>34</sup> а наставник верске наставе са школом у коју је упућен закључује уговор о раду на 12 месеци за сваку школску годину. Оваква законска одредба наиме, у потпуности лишава лица којима је дато право да заснују радни однос као наставници у основним и средњим школама да то учине у виду стандардног радноправног режима - радни однос на неодређено време. Међутим, и поред тога, постоје мишљења у домаћој теорији да су наставници верске наставе закључењем једногодишњег уговора са школом у којој раде изједначени са осталим наставницима у свим радним правима.<sup>35</sup> У том случају, забрања се једно од основних права - право на заснивање радног односа на неодређено време.

Сматрамо оправданим указивање на неоправдано законско решење, иако је Уставни суд овакво решење сматрао законитим констатујући „да рад на одређено време наставника верске наставе не представља повреду права на рад нити било који вид дикриминације тих лица с обзиром на специфичан начин упућивања на рад у школу“ као и да је то „ствар законодавне политике у области образовања и васпитања о чему Суд, сагласно одредби члана 167. Устава, није надлежан да одлучује.“<sup>36</sup>

Питање које се може поставити јесте да ли је држава у намери да се не меша у област деловања цркве и поштује независност цркве у погледу постављања вероучитеља превидела чињеницу да је у области запошљавања вероучитеља сарадња цркве и државе неопходна. Ово тим пре, јер је држава законом уредила могућност првобитног запошљавања вероучитеља, ускраћујући им право да заснују радни однос на неодређено време и остављајући простора црквама да аутономним актима уреде критеријуме за запошљавање вероучитеља као и разлоге за изостављање обнављања уговора о раду за наредну школску годину, који за разлику од критеријума за запошљавање још увек нису прописани.

Још једно од дискутабилних решења јесте питање упућивања запослених вероучитеља у школе. Наиме, у складу са законским одредбама запослени није у могућности да бира школу у којој би изводио наставу. Уместо њега, то чини верска заједница или црква која је

---

<sup>34</sup> Закон о основама система образовања и васпитања, чл. 155, ст. 10.

<sup>35</sup> Б. Алексов, „Веронаука у Србији“, доступно на: [http://www.policy.hu/aleksov/ipf\\_doc02.pdf](http://www.policy.hu/aleksov/ipf_doc02.pdf). 07.07.2019. Примера ради, за разлику од осталих запослених, вероучитељи нису у могућности да остваре право на стамбени кредит.

<sup>36</sup> Саопштење са 40. редовне седнице Уставног суда, одржане 10. новембра 2011. године, <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/0-101517/saopstenje-sa-40-redovne-sednice-ustavnog-suda-odrzane-10-novembra-2011-godine>, 31.07.2019.

сачинила списак наставника верске наставе у границама своје дијецезе. Према томе, могло би се поставити питање оправданости ограничења вероучитеља да макар, у оквиру надлежне епархије слободно бирају место запослења.

## 5. Престанак радног односа вероучитеља

Како Закон о основама система образовања и васпитања призна је широку аутономију црквама и верским заједницама у Републици Србији када је реч о избору наставника верске наставе, традиционалне цркве и верске заједнице које утврђују списак наставника који достављају министру просвете *нису у обавези да на било који начин образложе одлуку о стављању или изостављању имена одређеног лица са поменуте листе*. Одабир наставника у искључивој је надлежности цркве односно верске заједнице и регулисан је њиховим аутономним прописима.<sup>37</sup>

Министру који списак вероучитеља само потврђује, стављање на листу наставника, довољан је доказ да се ради о квалификованом лицу које је везано за одређену цркву или верску заједницу и које тиме испуњава услове који су прописани аутономним правом цркве. Како смо већ раније напоменули, наставници верске наставе потписују са школом уговор о раду на 12 месеци. Стога, цркве и верске заједнице морају најмање једном годишње посредством Комисије за верску наставу да доставе листу вероучитеља надлежном министру.<sup>38</sup> Изостављање или брисање имена наставника верске наставе са листе коју традиционалне цркве и верске заједнице достављају министру има за последицу изостанак обнављања уговора о раду и губитак запослења за спорног наставника верске наставе. На тај начин се поштује аутономија цркава и верских заједница, из које проистиче њихово право да самостално врше избор лица која их представљају.<sup>39</sup>

Уставни суд РС дао је своје мишљење у погледу радноправног статуса вероучитеља у поступку за утврђивање неуставности одредбе Закона о основама система образовања и васпитања,<sup>40</sup> којим је уређено

<sup>37</sup> Д. Ђукић, „Заштита права на поштовање приватног и породичног живота и аутономија цркава и верских заједница“, *Harmonius* 2018, 55.

<sup>38</sup> *Ibid.* 56.

<sup>39</sup> Овакво мишљење потврдио је и Европски суд за људска права у предмету *Fernández Martínez* против Шпаније бр. представке 56030/07, доступно на: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145068>. 09.07.2019.

<sup>40</sup> Закон о основама система образовања и васпитања „Службени гласник РС“, бр.72/09, чл. 132, ст. 4.

да вероучитељи могу засновати радни однос у школској установи само на одређено време.<sup>41</sup>

Наиме, један од вероучитеља коме није обновљен радни однос због тога што није стављен на листу наставника верске наставе поднео је 2010. године Уставном суду Србије уставну жалбу због „немогућности остваривања права на судску заштиту и права на једнаку заштиту и правно средство, зајемчених одредбама чланова 22 и 36 Устава Републике Србије“. По мишљењу подносиоца, дискутабилна одредба Закона о основама система образовања и васпитања према којој за извођење верске наставе наставник са школом у коју је упућен закључује уговор о раду на 12 месеци за сваку школску годину, у супротности је са одредбом члана 37. став 4. Закона о раду који уређује радни однос на одређено време и са одредбама члана 21. став 1. и члана 60. став 1. Устава РС према којима су пред Уставом и законом сви једнаки и јемчи се право на рад у складу са законом. Осим тога, наведено је и да наставници грађанског васпитања које је као и верска настава такође алтернативни предмет, при запошљавању подлежу закону који важи за све просветне раднике и добијају статус запослених на неодређено време, што доводи до тога да „један закон важи за вероучитеље, а друге за све остале просветне раднике“.<sup>42</sup>

Са становишта радног права, оправдано би било поставити питање да ли постоји дискриминација вероучитеља с обзиром на третман који имају у поступку заснивања радног односа, односно немогућности да као једини запослени у настави остваре право на заснивање радног односа на неодређено време али, и у погледу начина на који им се ускраћује право да по истеку једногодишњег уговора о раду поново заснују радни однос. Ово, из разлога што уколико одговорна лица цркве односно верске заједнице одлуче да вероучитељ више није достојан за предавање верске наставе, могу га једноставно изоставити са списка вероучитеља за наредну школску годину. При томе, од посебног је значаја истаћи, да услови услед којих се вероучитељ изоставља са списка наставника за следећу школску годину, нису одређени ни познати вероучитељима како би потенцијално спречили њихово испуњење.

Подносилац жалбе је на захтев Суда марта 2011. године допунио уставну жалбу поднеском у којем је прецизирао да се његов захтев односи на чл. 170 Устава РС којим је прописано да се уставна жалба може изјавити „против појединачних аката или радњи држав-

---

<sup>41</sup> Решење Уставног суда РС бр. IУз-253/2009 од 10.11.2011.

<sup>42</sup> Решење Уставног суда РС бр. IУз-253/2009 од 10.11.2011.

них органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права или слободе зајамчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту“. Подносилац уставне жалбе навео је да сматра да су му права повређена одредбама Закона о основама система образовања и васпитања јер њиме „није предвиђено како да се заштите права оних које црква неправедно не стави на листу“. Уставни суд је уставну жалбу подносиоца одбацио као недопуштену, јер је „изјављена против радњи које нису радње државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења“. <sup>43</sup> Питање које се јавља у погледу наведене одлуке Уставног суда, јесте да ли је оправдано одбацивати изјављену жалбу уколико се узме у разматрање да у оквиру аутономног права, Цркве имају овлашћење да постављају вероучитеље. Црквена аутономија подразумева право црква и верских заједница да самостално и без уплита државе формирају критеријуме и процедуре на основу којих се врши одабир њихових кадрова.

Овде треба посебно истаћи да је Уставни суд одбацио уставну жалбу због недостатка процесних претпоставки, односно Суд није приступио разматрању жалбе у меритуму. На основу праксе Европског суда за људска права може се закључити да подносилац жалбе не би успео да добије спор ни пред овим Судом. Држава није у могућности да наметне црквама и верским заједницама да одређеном лицу повере неку верску функцију или дужност а да истовремено не наруши њихову аутономију. Подносилац жалбе је могао једино да у оквиру прописа верске организације којој припада покрене одговарајуће процедуре (уколико постоје) и да на тај начин заштити права која сматра да има. Повећана обавеза лојалности наставника верске наставе према цркви или верској заједници којој припадају подразумева да имају обавезу да прихвате одлуке њихових органа.<sup>44</sup>

### **5.1. Пресџанак радној односа вероучитеља услед пресџанка канонској мандаџа у пракси Европској Суда за људска права**

У предмету Траваш против Хрватске пред Европским судом за људска права, вероучитељ квалификован у складу са законодавством Републике Хрватске за држање наставе веронауке, као такав добио је

<sup>43</sup> Д. Ђукић, 59.

<sup>44</sup> *Ibid.*, 60; Вид. више: Fernández Martínez против Шпаније бр. представке 56030/07, доступно на: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145068>. 09.07.2019.

од меродавне црквене власти канонски мандат<sup>45</sup> за држање наставе у школама. На темељу тога, без потребе за јавним конкурсом, вероучитељ је закључио уговор о раду на неодређено време с јавном средњом школом (послодавац) те је у свему имао права и обавезе као и остали средњошколски наставници. У време заснивања уговора о раду био је ожењен, а након три године грађански се развео и након тога закључио други грађански брак с другом супругом. Меродавна црквена власт приметила је да је вероучитељ има „постојећу канонску женидбу с једном супругом, а да је у цивилноме браку с другом супругом, што је противно католичком праву“, па му је стога, након што га је саслушала, одузела канонски мандат. На основу престанка канонског мандата вероучитељу је престао уговор о раду у јавној средњој школи. При томе, отказни рок је био два месеца, а вероучитељ је имао право и на отпремнину.

У складу са позитивним законодавством Републике Хрватске јавна средња школа није имала могућности задржати вероучитеља на неком другом радном месту његовом прерасподелом. Против тога вероучитељ је поднео тужбу пред општинским судом где је одбијен с образложењем да не може држати наставу католичке веронауке лице без канонског мандата и да због објективне немогућности није могао бити премештен на неко друго радно место у тој школи. Поступајући према жалби, жупанијски суд потврдио је првостепену одлуку и одбио жалбу. Након тога, вероучитељ је поднео ревизију Врховном суду Републике Хрватске и уставну тужбу Уставном суду Републике Хрватске наводећи да су повређена његова права гарантована у чл. 8. и 14. Европске Конвенције за заштиту људских права и основних слобода<sup>46</sup> и Устава Републике Хрватске. Изреком је тврдио да закључење другог грађанског брака не може према Закону о раду и хрватском законодавству бити разлог за престанак уговора о раду, што Врховни суд није прихватио, тврдећи да је разлог престанка радног односа опозив

---

<sup>45</sup> „Канонски је мандат гаранција да је вјероучитељ посланик Католичке Цркве, а запосленик у јавној школи. Вјероучитељи су обвезни придржавати се одредаба канонскога права у питањима која се тичу специфичне нарави католичкога вјерског одгоја и образовања, посебно с обзиром на његове циљеве и садржаје те остале његове битне одреднице. Једнако тако, вјероучитељи су обвезни поштовати позитивне прописе РХ који се односе на школски одгој и образовање, особито оне који се односе на организацијско-техничке, школско-педагошке и опће дидактичко-методичке аспекте остваривања наставе школског вјеронаука.“ Ј. Šalković, „Ispovijest vjere (kan. 833) – pravna zaštita crkvene zajednice“, *Bogoslovska smotra* 2/2011, 132.

<sup>46</sup> Текст Конвенције доступан је на: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SRP.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf). 10.07.2019.

канонског мандата, који је битна претпоставка за држање наставе католичке веронауке у јавним школама и да јавна школа нема никакав утицај нити сме преиспитивати разлоге за његов опозив. Ни уставна тужба није прихваћена уз образложење да држава ни на који начин није утицала на његову одлуку да поновно закључи брак нити му је онемогућила поновно закључење брака. У образложењу се налази и позивање на канонски мандат који је део правног поретка Републике Хрватске на основу закључених уговора са Светом Столицом.<sup>47</sup> Европски суд за људска права закључио је да из одлуке Уставног суда Републике Хрватске долази до изражаја једна изузетно битна чињеница: јасно произлази да је вероучитељ био свестан значења канонског мандата и да је свесно и знајући пристао на своју службу, знајући да она у свему зависи од постојања канонског мандата.<sup>48</sup>

У предмету Траваш против Хрватске Европски суд за људска права заузео је став да је прекид радног односа заснован на престанку канонског мандата, а не услед закључења другог брака подносиоца представке. Тиме се, према ставу Суда омогућује аутономија верских заједница односно у конкретном случају католичке цркве, да у складу са канонским правом постављају наставнике веронауке. Овом пресудом потврђено је право Католичке цркве да утиче на радноправни статус вероучитеља без бојазни да ће се тиме нарушити право на приватан живот гарантован Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама. Држава је у обавези да поштујућу аутономију цркве уједно не задире и у претпоставке за заснивање, односно престанак радног односа вероучитеља, условљених правилима канонског права.

<sup>47</sup> Католичку Цркву представља Света Столица која је и сама субјект међународног права. Католичка црква у РХ има статус верске заједнице, али је њен однос, због посебности међународноправног статуса Свете Столице, утврђен међународним уговорима склопљенима између Свете Столице и РХ: (1) *Ugovor između Svete Stolice i Republike Hrvatske o suradnji na području odgoja i kulture*, „Narodne novine – међ. уг.“, бр. 2/97. и 8/97, (2) *Ugovor između Svete Stolice i Republike Hrvatske o dušobrižništvu katoličkih vjernika, pripadnika оружаных snaga i redarstvenih službi Republike Hrvatske*, „Narodne novine – међ. уг.“, бр. 2/97, (3) *Ugovor između Svete Stolice i Republike Hrvatske o правним pitanjima*, „Narodne novine – међ. уг.“ бр. 3/97, (4) *Ugovor između Svete Stolice i Republike Hrvatske o gospodarskim pitanjima*, „Narodne novine – међ. уг.“, бр. 18/98. I. Milotić, „Radni odnos i канонски mandat u RH – u povodu jedne presude Европског суда за људска права u Strassbourgu“, *Pravo i porezi* 11/2016, 17, фн. 1.

<sup>48</sup> Траваш против Хрватске бр. представке 75581/13, доступно на: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-166942>, 10.07.2019.



## 6. Закључак

Радноправни статус вероучитеља није се променио од увођења верске настава у основне и средње школе у Републици Србији 2001. године. Немогућност заснивања радног односа на неодређено време вероучитеља, ма колико било предмет регулисања посебног закона не сме бити запостављено као забрана лицу да оствари своје Уставом гарантовано право на рад, уређено Законом о раду у виду уобичајеног радноправног режима - радни однос на неодређено време. Ово тим пре, ако се узме у обзир да вероучитељи имају *de facto* идентичан радноправни положај као и остала лица запослена у настави, док им је *de iure* то онемогућено.

Свакако да сама професија наставника подлеже посебном уређењу у погледу запошљавања и престанка радног односа, што није спорно. Међутим, проблем у погледу радног односа вероучитеља настаје у случајевима у којима се само наставницима одређеног предмета - верске наставе, ускраћује законом дато право на заснивање радног односа на неодређено време. Ово тим пре, уколико се узме у обзир да се наставници грађанског васпитања, алтернативног предмета верској настави у школама у Републици Србији не суочавају са оваквим видом ускраћивања права. Такође, на путу омогућавања повољнијег радноправног положаја вероучитељима неопходно је у оквиру црквеног права уредити конкретне разлоге, услед којих вероучитељ може бити изостављен са списка вероучитеља. Наведена празнина омогућава остварење неоснованог изостављања са списка вероучитеља. Ово, тим пре уколико се узме у обзир посебност поступка кроз који вероучитељи пролазе приликом заснивања радног односа у основним и средњим школама. Уколико је већ, у складу са анализираним критеријумима за заснивање радног односа омогућено да лица буду упозната са условима за заснивање радног односа, у том правцу било би оправдано уредити правно основане разлоге за изостављање вероучитеља са списка за наредну школску годину.

Иако је Уставни суд, у анализираној пресуди поводом оцене уставности одредбе Закона о основним школама из 2009. године којом се уређује да вероучитељи могу засновати радни однос само на одређено време, дао свој став у погледу немогућности задирања државе у искључива овлашћења верских заједница и цркава да постављају вероучитеље, омогућавање вероучитељима да макар бирају школу у границама своје епархије у којој би засновали радни однос могло би

бити предмет расправе у будућности. Такође слободни смо да укажемо, да колико год наставници верске наставе били посебни у погледу радноправног режима, неупитно је да се са одређеним проблемима сучавају као једини запослени у настави, и да би се њиховом положају запослених на међи духовних и световних власти требало посветити више пажње.

**Jovana Misailović, M.A.**

Research Associate

Institute of Comparative Law, Belgrade

## **RELIGIOUS EDUCATION AND EMPLOYMENT STATUS OF RELIGIOUS EDUCATION TEACHERS IN REPUBLIC OF SERBIA**

### **Summary**

*Despite the fact that religious education teachers are employees in accordance with the national legislation of The Republic of Serbia, in reality they are facing obstacles in order to fully achieve employment status, the same one as their other teacher colleagues have. Religious teachers are not permitted to establish employment for an indefinite period of time. This permission started from the very beginning of inclusion of religious education in schools in Republic of Serbia and still it has not been changed. Therefore, one may argue that this kind of permission is discriminatory, especially if we have in mind that teachers of citizen's education, (which is a substitute subject in schools for the children who are not willing to listen classes of religious education), are allowed to conclude employment contract for indefinite period of time.*

*Furthermore, teachers of religious educations are strictly bounded by their church or religious community, in that matter that church or religious community is the one entitled to establish criteria for employment and even more, to choose a certain school at which teacher of religious education can start working. That is how teachers of religion are not permitted to freely choose their place of work. The permission may be considered as a debatable factor in employment status of religious teachers. Additionally, church or religious community is free to terminate employment contract at the end of the school year, if it considers that religious teacher is not suitable anymore, without any clearly defined criteria.*

*Having in mind that religious education has been a subject in schools for almost twenty years in the Republic of Serbia, it would be more than justified to expect from future legislative to make changes including norms regarding employment status of teachers of religious education.*

**Keywords:** religious education, religious teachers, labor law, employment.