

ДРЖАВНО-ПРАВНИ ИЗВОРИ ВЕРСКОГ ГРАДИТЕЉСТВА

Сажетак

Црквама и верским заједницама чије је постојање израз слободе вероисповести гарантовано је право да могу, самостално и у складу са законима држава, да подижу храмове и друга здања за богослужбене потребе. Иако зајемчено, ово право није једнообразно нормативно разрађено у упоредном праву, већ зависи од односа државе и цркава и верских заједница који је регулисан уставним начелима појединих држава. На примерима Немачке, Шпаније и Швајцарске аутор наглашава особености и ограничења црквеног градитељства. Једна од основних особености је да верски објекти постану предмет планске категорије, што подразумева њихово предвиђање и планирање у планским документима, док се ограничења тичу примене аутономних норми из црквеног градитељства и њиховог односа према световним законима о изградњи. У завршном делу, пример Швајцарске потврђује утицај англосаксонског права (common law) на европско–континентално (civil law), кроз практичне примере и конкретан RLUIPA закон у САД који уређује и најситније елементе везане за планирање и изградњу верских објеката.

Кључне речи: цркве и верске заједнице, слобода вероисповести, верски објекти, црквено градитељство.

1. Увод

Црквено градитељство је као градитељска и архитектонска делатност старо колико и цркве и верске заједнице у оквиру којих се спроводи. Вековима уназад рађали су се нови начини и стилови изградње верских објеката као одлика одређеног периода, али и тежње за непролазношћу и постојаношћу, о којима би верски објекти требало да сведоче.

* Аутор је мастер теолог-правник, докторанд на Правном факултету Универзитета у Београду, као стипендиста Министарства науке, технолошког развоја и иновација укључен у рад Института за европске студије у Београду, aso.vasiljevic96@gmail.com

Црквена архитектура утемељена аутономним правом цркве, иако указује на различите стилове изградње, не пружа потпуни одговор на низ активности које претходе грађењу верског објекта, а односе се на испуњавање основних световноправних услова. Компилација аутономних и световних услова који претходе изградњи верских објеката основна је одлика црквеног градитељства и посебно важан топос државно-црквеног права. Из визуре световног права, црквено градитељство подразумева предвиђање и планирање, прикупљање и израду грађевинско-техничке документације на основу државно-правних извора једне државе.

Пре него што било шта кажемо о црквеном градитељству у упоредном праву, неопходно је упознавање са државно-црквеним односима у државама које су предмет истраживања, нарочито имајући у виду чињеницу међусобног утицаја и зависности разноликости система државно-црквеног права, посебно у Европској унији, (у даљем тексту: ЕУ) и разноликости националних култура и идентитета.¹ Тако, примера ради, у државама ЕУ постоје готово сви основни типови модела државно-црквеног права.² Основни тип односи се на државне цркве, што је карактеристично за правне системе Грчке, Данске, Малте, Финске и Енглеске. С друге стране, постоји модел одвојености уз сарадњу, у оквиру кога се, иако је реч о раздвојености, прихвата сарадња која подразумева међусобно преплитање заједничких активности државе и цркве.³ Овакав модел односа карактеристичан је за Белгију, Шпанију, Португал, Италију, Аустрију, Мађарску и балтичке државе. Трећи модел односа државе и цркве је модел заснован на њиховој строгој одвојености, настао услед утицаја секуларизације и лаицитета, које је произвела Француска револуција.⁴ Француска, Холандија и Словенија су примери чистог облика примене уставних начела о строгој одвојености државе и цркве.

Модели односа државе и цркве су од изузетне важности за разумевање правне регулативе која се односи на црквено градитељство, нарочито у погледу активности које претходе изградњи верских

¹ G. Robbers, „State and Church in the European Union”, in: *State and Church in the European Union* (ed. Gerhard Robbers), Nomos, Baden–Baden 2005, 578.

² R. Sandberg, „Church-State Relations in Europe – From Legal Models to an Interdisciplinary Approach”, *Journal of Religion in Europe* 3/2008, 332.

³ Више о томе вид. С. Аврамовић, *Прилози настанку државно-црквеног права у Србији*, Правни факултет Универзитета, Београд 2007, 100.

⁴ А. Васиљевић, „Утицај секуларизације и лаицитета на развој државно-црквеног права”, у: *Прилози државно црквеном праву Србије* (ур. Владимир Чоловић, Владимир Ђурић), Институт за упоредно право, Београд 2022, 9–24.

објеката. Од односа између државе и цркава и верских заједница најпре зависи да ли су верски објекти планска категорија регулисана урбанистичким плановима и да ли и у којој мери су и на њих примењиве норме државног грађанског и управног права, својствене осталим категоријама објеката. Примера ради, у Србији, црквено градитељство до доношења Закона о црквама и верским заједницама (у наставку: ЗЦВЗ) није било системски уређено, нити је било планска категорија (у смислу урбанистичких планова), а изградња нових верских објеката спровођена је на основу делимичне документације која је претходила изградњи и на основу претходних договора између световних и црквених достојанственика. Међутим, ЗЦВЗ увео је новине у планирању и изградњи верских објеката у Србији на које су највећим делом утицала решења која се увелико примењују у земљама ЕУ. ЗЦВЗ пре свега регулише правни статус цркава и верских заједница који се гарантује 4. чланом поменутог закона. С друге стране, као један вид слободе вероисповести, наведени закон подразумева гарантовање и слободу црквеног градитељства и изградње.⁵ Подстакнути на овај начин, одлучујемо се на упоредноправно истраживање државних извора о црквеном градитељству који утичу или могу утицати и на норме домаћег права. Но, пре упоредноправног прегледа, а имајући у виду да ће се он делимично односити и на државе чланице ЕУ, неопходно је дати неколико начелних опаски о обрисима европског државно-црквеног права и међународним стандардима слободе вероисповести који су од значаја за ову проблематику.

2. Право Европске уније и међународни стандарди слободе вероисповести

У Европској унији се о заједничком институционалном моделу односа држава према верским заједницама може говорити крајње условно. Поред низа националних разлика, оно што је свим државама чланицама заједничко јесте залагање за што веће верске слободе и узајамну (не)зависност религије и државе. Право цркава на самоодређење и аутономију за собом повлачи и градитељство које своје основе има у верској слободи. ЕУ поштује права изведена из заједничке уставне традиције држава чланица као општи принцип комунитарног права.⁶ Све поменуто потврђује добро познати члан 9 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, који штити верску

⁵ Закон о црквама и верским заједницама – ЗЦВЗ, *Службени Гласник РС*, бр. 36/06, чл. 32, ст. 1 и 2.

⁶ G. Robbers, 581.

слободу како појединца тако и читавих заједница.⁷ Члан 9 Европске конвенције о људским правима говорећи о верским слободама, индиректно се дотиче односа вере и државе. Пуна верска слобода загарантована 9. чланом Европске конвенције о људским правима подразумева и учествовање под једнаким условима у животу друштва, што укључује и изградњу верских објеката, која је, као што смо већ истакли, услов без кога не може бити говора о слободи вероисповедања.

У изложеном начелном оквиру може се утврдити да је црквено градитељство посебан облик испољавања верске слободе, те би се, у датом контексту, могло поставити питање допуштености и домашаја задирања у ту слободу преко норми државног правног поретка које се односе на ограниченост и условљеност црквеног градитељства (издавање, односно неиздавање грађевинско-техничке документације).

Као што не постоје општеприхваћене правне норме које регулишу државно-црквене односе, исто је и са црквеним градитељством у ЕУ. Закључак је да ова питања остају отворена и препуштена општим законским решењима држава чланица Уније. Један од најбољих примера за то је и често помињан Амстердамски уговор из 1997. године, који 11. чланом све ово потврђује:

„Европска унија уважава и не прејудуцира статус који по националним правним системима уживају цркве и верске асоцијације и заједнице у државама чланицама.”⁸

Приметно је да циљ ЕУ тренутно није постављање општеприхваћеног модела односа државе и цркве, због опасности од произвођења различитих последица, како за поједине државе тако и за цркве и верске заједнице у њима.⁹ Тешко је и замислити какав би био резултат унификације односа државе и цркве у Немачкој, у којој

⁷ Више о члану 9 Европске конвенције и његовим конкретним аспектима види Џ. Мурдок, *Заштита права на слободу мисли савести и вероисповести у оквиру Европске конвенције о људским правима*, Савет Европе, Стразбур 2013, 45–81.

⁸ Resolution on the Amsterdam Treaty, *The European Parliament*, A4–347/97, art. 11.

⁹ Да смо далеко од унификације на нивоу ЕУ, говори и пример финансирања цркава и верских заједница од стране државе, што своје последице може имати и по верско градитељство. Наиме, и поред тога што велики број држава чланица има једну или две званичне или преовлађујуће религије (Данска, Финска, Италија, Шпанија, Португалија, Грчка), посебно интригантна је што то не подразумева и аутоматско финансирање цркава и верских заједница (пример Италије), баш као што и непостојање званичне вере на државном нивоу не искључује финансирање верских заједница од стране државе (пример Белгије, Немачке, Луксембурга и Шведске). Европски систем финансирања верских институција и активности претежно је комбинација државног финансирања, материјалне подршке верника и тржишних механизма.

религија ужива посебан правни статус, док би у државама чланицама са моделом државних цркава (Шпанија, Данска, Грчка и Финска), било каква унификација довела, сасвим сигурно, до слабљења и губитка стечених права. Све ово указује да је сасвим примерно да питање односа државе и цркве не буде хармонизовано, а да би покушаји поларизованих позиција и система били осуђени на утопију. Остаје, међутим, отворено питање да ли ће се овакав однос према унификацији променити због тога што ЕУ по природи свог постојања има задатак да обезбеди што уједначенији статус поводом многих државних питања, што не искључује веру и религиозност. Логично је очекивати извештај ЕУ на законски положај цркава и верских заједница у државама чланицама. Разлог ових ишчекивања је у отвореном, транспарентном и сталном дијалогу ЕУ и религиозних и филозофских група, као што је назначено у Лисабонском уговору. Иако је тешко одредити прави значај оваквог дијалога, он је сигурно полазна тачка за даљи развој односа вере и државе на нивоу Уније. Све што је истакнуто буди свест о потреби анализирања националног односа државе према црквама и верским заједницама, који је могуће утврдити на основу извора правне и опште историје и положаја верских заједница у њима, што је несумњиво од значаја и за проблематику верског градитељства.

3. Немачка правна регулатива о планирању и изградњи верских објеката

У СР Немачкој доминирају две религије са приближно једнаким бројем верника. То су римокатоличка и протестантска вера. У оквиру протестантске постоје различите деноминације, од којих је одређени број у Евангелистичком савезу, а неке су се одлучиле да остану изван њега и носе назив „Слободне цркве” (*Friekirchen*).¹⁰ Однос државе и цркве је најумеренији зато што подразумева својеврсну златну средину у односу на моделе државне цркве и строге одвојености. У више примера сведоци смо да крајности у односу државе и цркве пружају низ недостатака, а један од логичних закључака је да умереност, то јест средњи модел, обезбеђује најбоље односе. То нам потврђује пример Немачке у којој закон прописује одвојеност државе и цркве, а Уставом је обезбеђена сарадња између ове две институције.¹¹ С друге стране,

¹⁰ G. Robbers, „State and Church in Germany”, in: *State and Church in the European Union* (ed. Gerhard Robbers), Nomos, Baden–Baden 2005, 77.

¹¹ E. R. Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassung – Weimarer Verfassungsgeschichte*, Kohlhammer, Hardcover 1992, 154.

поједине верске заједнице у Немачкој имају статус корпорација јавног права и као такве нису укључене у државну структуру, али су прихваћене и представљају део јавног живота.

Према Основном закону из 1949. године (*Grundgesetz*) гарантовано је право на верску слободу, а то је слобода да се вера упражњава без ограничења, што подразумева право верских организација да управљају својим пословима без уплитања државе.¹² Самостално управљање својим пословима са статусом јавних корпорација посебна је погодност за цркве и верске заједнице у Немачкој. Конкретно, и из перспективе нашег истраживања, то се односи на доношење аутономних одлука о планирању и изградњи верских објеката. Томе је посебно допринео поменути правни статус цркава и верских заједница – статус корпорација јавног права. Овакав правни статус обезбеђује низ погодности у односу на државу, међу којима се налазе планирање, пројектовање и изградња верских објеката.

Приликом планирања верског објекта у неком месту у Немачкој неопходна је претходна сагласност носилаца јавне власти, тзв. планска сагласност (*Planungsgenehmigung*), коју је потребно обезбедити као документ који претходи изградњи, реконструкцији, адаптацији верских или других пратећих верских објеката у зони или ван зоне верског комплекса.¹³ Планску сагласност издају локалне планске власти (*örtliche Planungsbehörden*), које упоређују уподобљеност планираног верског објекта са локалним развојним планом (урбанистичким планом јединице локалне самоуправе).¹⁴ С друге стране, неопходна је и потврда задовољавања грађевинске регулације (*Bauordnung*), која заједно са планском сагласношћу представља основне грађевинске документе који претходе изградњи верских објеката. Правна регулатива је посебно важна за црквено грађење које је одувек представљало спој архитектуре, теологије и савремене историје, које се укомбиноване у архитектонске компоненте верског објекта у Немачкој увек доживљавају и представљају као целина.¹⁵ Према проф. Стегерсу, циљ је да сваки верски објекат буде планиран, али и изграђен у складу

¹² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, *Bundesgesetzblatt Teil III*, nu. 100–1/49, Art 140.

¹³ F. Schubert, „Planungsablauf und Planungsgenehmigung“, *Bautechnik 4 – Konstruktiver Ingenieurbau* 4/1988, 9.

¹⁴ M. Achleitner, T. Stelzer, *Das Örtliche Entwicklungskonzept*, Amt der Oö. Landesregierung, Direktion für Landesplanung, wirtschaftliche und ländliche Entwicklung, Linz 2022, 5–18.

¹⁵ R. Stegers, *Zur Geschichte und Gegenwart des Kirchenbaus*, Grundlagen des Sakralbaus, Berlin 2008, 10.

са архетиповима хришћанске сакралне архитектуре. С друге стране, урбанистичким планом се посебна пажња посвећује изградњи ових објеката у стамбеним зонама, тј. води се рачуна да изградња нема већи штетан ефекат на услове живота у оближњим стамбеним зградама, у смислу буке или генерирања саобраћаја.

Немачки правни поредак је специфичан зато што узима у обзир читав низ техничких прописа које мора да испуни неки верски објекат: од техничких услова комуналне и електричне мреже до осигуравања здравља и безбедности људи којима је објекат намењен. Посебна занимљивост при планирању је регулисање потрошње електричне енергије и воде, односно енергетска и експлоатациона ефикасност верских објеката за коју се Немачка посебно залаже. Када се створи потреба за новом изградњом верских објеката, локалне власти се обавезују да ће, где год је потребно, улазити у споразуме о планским обавезама са инвеститорима у циљу доприноса њиховом обезбеђивању.¹⁶ Овакве прилике пренете су са великих стамбених или мешовитих, комерцијалних и развојних пројеката и планова на градитељство верских објеката.

Постоји још неколико особености планирања и изградње верских објеката у немачком правном поретку. У том смислу, посебно се истиче питање положаја верских објеката у централним градским зонама. Заправо је неопходно да објекти буду лако доступни свим верницима, повезани саобраћајном инфраструктуром, јавним превозом, али и доступни пешице или бициклом. По узору на урбанистичку праксу других европских држава, посебно се потенцира да објекти буду измештени из централних градских зона због могуће буке или узнемиравања осталог становништва. Посебна пажња посвећује се архитектонском уклапању верских објеката са другим стамбеним или нестамбеним, односно постојећим или другим новоизграђеним објектима који представљају градски пејзаж.¹⁷

4. Шпанија и црквено градитељство

Устав Шпаније у 16. члану утврђује основе система црквеног права у овој држави. За наше истраживање посебно је важан став 1 који каже:

„Слобода идеологије, вероисповести и богослужења појединаца и заједница је загарантована, без икаквих других ограничења у

¹⁶ М. Achleitner, T. Stelzer, 14.

¹⁷ В. Blasberg, Н. Jais-Nielsen, „Projektauswahl Zentrumkirche“, in: *Sakralbau, Grundlagen des Sakralbaus* (ed. Rudolf Stegers), Basel–Boston–Berlin 2010, 71.

њиховом изражавању осим оних која могу бити неопходна зарад одржавања јавног реда, као што је прописано законом.”¹⁸

Дакле, Устав забрањује било какав механизам приморавања на изјашњавање о вероисповести. Према Ибану, два су разлога постојања овог начела: један се односи на смањивање броја римокатолика а други на то да припадност већинској религији, Римокатоличкој цркви, не подразумева обавезне стандарде понашања који су у складу са њом. Иако изложено уставно начело у комбинацији са моделом односа државе и цркве омогућава да се наслути однос према слободи вероисповедања у контексту црквеног градитељства, нагласићемо још неколико важних околности које нам могу помоћи да формирамо ширу и обухватнију слику о овој теми. Наиме, Шпанија је традиционално склапала конкордате са Светом столицом. Њихови односи представљени су кроз пет споразума. Један је из 1962, а четири су из 1979. године. Ови уговори имају статус уговора међународног јавног права и основа су за доношење Закона о верским слободама из 1980. године, који је у допринео побољшању односа између државе и цркве и испољавању слободе вероисповести, а самим тим и црквеном градитељству као облику те слободе. У Шпанији је на основу Конкордата из 1978. развијено уставно начело под називом „Право аутономног региона” (*Comunidades Autonomas*), које црквама и верским заједницама гарантује пуно право унутар унутрашњих области надлежности региона. Ово право проширено је и на урбанизам, што подразумева учествовање достојника аутономних верских заједница и приликом планирања и доношења одлука о изградњи нових верских објеката.

Парламент шпанске области Каталоније је у јулу 2009. године усвојио нови закон о вери (*Ley de Cultos*).¹⁹ Овим законом олакшавају се остваривања верских права, тако што се обавезују општине да, у складу са својим могућностима и потребама, у развојним плановима резервишу простор за верске намене, где би се захтеви верских заједница за изградњу нових верских објеката могли реализовати.²⁰ Исто тако, гарантују се и једнакост и недискриминација приликом издавања грађевинских дозвола за изградњу. Планирано је да се ово примени на све нове развојне планове, а општине су добиле неопходан

¹⁸ Constitución de España – Capitulo Segundo, *Boletín Oficial del Estado* 1/97, Art. 16.

¹⁹ *Ley de Cultos, Registro Oficial* 547/37.

²⁰ Generalitat de Catalunya, Department de la Vicepresidencia, Parliament passes the law governing places of worship, https://www.euscreen.eu/item.html?id=EUS_511F-5BAEFA2143B6854D8A4C37655241, 14. 2. 2023.

максималан рок од десет година да се томе прилагоде. Закон обавезује Владу Каталоније да пропише правила за обезбеђивање безбедности и хигијене, а предвиђа и обавезу прибављања и издавања општинских дозвола за отварање и коришћење ових верских објеката. Истиче се да се на овај начин промовишу верски плурализам и повећана толеранција.

Исламска и Протестантска заједница у Шпанији и даље извештавају да је процес добијања грађевинских дозвола за изградњу цамија и катедрала тежак и дуготрајан, нарочито ако се тражи дозвола за изградњу објекта на централним урбаним локацијама. Према извештају Исламске комисије, наметнуте су мање уочљиве приградске зоне, ради мањег отпора и негодовања суседских верских конфесија.²¹

5. Швајцарска правна регулатива и искуства

Швајцарска спада у ред секуларних држава у којој влада принцип одвојености државе и цркве. То, међутим, не значи да је религија потпуно забрањена у јавном праву. Као и у другим државама, овакав однос између државе и цркве је резултат вишевековног правно-историјског развоја уставних и законских решења у Швајцарској. Почетак се везује за 16. век, када је данашњу Швајцарску Конфедерацију сачињавао конгломерат повезаних аутономних округа у оквиру којих су жупаније биле потпуно аутономне и издвојене.²² У Швајцарској су дуго на снази била конфесионална ограничења слободе оснивања и других религија, која су временом уставним променама (1874, 1979, 1999) губила на значају, да би у потпуности била уклоњена 2001. године.²³

Раздвајање државе и цркве у Швајцарској није директно помешано у Уставу али је изведено из слободе вероисповести која је заштићена 15. чланом Устава.²⁴ За Швајцарску постоји правна особеност да је већина црквених закона развијена из кантоналног права (26 кантона резултује 26 различитих система државно-црквеног права), мада је уплив политике у државно-црквене односе оставио посебан траг. Један од њих је тај што данас не постоје административни капацитети

²¹ US Department of State, *Report on International religious freedom about Spain*, <https://www.state.gov/report/custom/fe3df39d68-2/> 19. 3. 2023.

²² R. Pahud de Mortanges, „Religion and the secular state in Switzerland”, in: *Religion and the Secular State: National Reports XVIIIth Congress of the International Academy of Comparative Law* (eds. Javier Martinez-Torron, Cole Durham), Madrid 2015, 687.

²³ *Ibid.*, 688.

²⁴ Federal Constitution of the Swiss Confederation, *National Legislative Bodies/ National Authorities* CHE 010/99, Art. 15.

који се искључиво баве верским питањима, а за решавање многих од тих питања која захтевају интервенцију државе неопходно је тражити различите контакт особе у савезној државној и локалној управи. У погледу црквеног градитељства то је најчешће управа за грађевинске послове.

Да у односима између државе и појединих верских заједница у Швајцарској није све хармонично, показују све чешћи примери Савезног врховног суда у случајевима црквеног градитељства. Наиме, на иницијативу политички десно оријентисаних партија, а уз противљење Владе, расписан је национални референдум о томе да ли би требало забранити постављање минарета на џамије у Швајцарској. Пошто је иницијатива деснице добила већину гласова кантона, као и 57,7% грађана изашлих на референдум, забрана постављања минарета постала је део швајцарског правног система. Важно је да узмемо у обзир овај специфичан пример будући да у Швајцарској живи око 400.000 становника исламске вере, што је 4,3 посто од укупног броја становника према попису из 2000. године.²⁵ А од постојећих 150 џамија у Швајцарској, само четири имају минарете. Примерно је што се оваква одлука у исламском свету и међу исламским верницима у Швајцарској доживљава као велико угрожавање верских слобода Исламске заједнице. Оваквој одлуци допринела је изражена политичка конотација.²⁶ Занимљиво је истаћи да је питање референдумске забране изградње минарета доспело и до Европског суда за људска права, који је у случајевима *Ouardiri v. Switzerland*²⁷ и *Ligue des Musulmans de Suisse and Others v. Switzerland*²⁸ одбацио представке у којима је, између осталог, тврђено да је дошло до повреде слободе вероисповести из члана 9. Конвенције, с аргументацијом да апликанти нису жртве повреде те слободе, тачније да нису директно погођени, јер такво решење нема никакве практичне ефекте по њих, те да нису ни потенцијалне жртве повреде права. Остављајући по страни низ отворених питања у вези с таквим резонавањем Суда, чија би анализа превазишла дозвољени обим рада, тешко је отети се утиску да се одлуком донесеном на референдуму задире у правила изградње муслиманских верских објеката, а на тај начин утиче и на остваривање права на њихову изградњу, што је само један од видова испољавања слободе вероисповести.

²⁵ R. Pahud de Mortanges, 688.

²⁶ Swiss ban buildings of minarets on mosques, New York Times, Europe, <http://www.nytimes.com/2009/11/30/world/europe/30swiss.html>, 22. 4. 2023.

²⁷ *Ouardiri v. Switzerland*, Application no. 65840/09, 8. 7. 2011.

²⁸ *Ligue des Musulmans de Suisse and Others v. Switzerland*, Application no. 66274/09, 8. 7. 2011.

Према различитим теоријама из области упоредног права, правни поредак Швајцарске на примеру концепта односа државе и цркве постоји као правни трансплант америчког права.²⁹ Према речима Брајса, Швајцарска је погурала све демократске доктрине и развила их много детаљније него било која европска држава.³⁰ Често се истиче чињеница да су саздатељи швајцарског устава у многим питањима добро проучили амерички устав, који им је постао узор и модел при обликовању сопственог.³¹ Подстакнути овом теоријом, одлучујемо се да завршно поглавље посветимо правном систему „даваоцу”. Реч је о америчком закону који се односи на црквено градитељство.

6. „RLUIPA” закон у Сједињеним Америчким Државама

Због различитог историјског контекста настанка држава и њиховог односа са верским заједницама, али и других специфичности америчког друштва, у наставку посвећујемо пажњу савезним и локалним прописима у САД у области планирања и изградње верских објеката с посебним освртом на „RLUIPA” закон. Поред најважнијег закона који регулише ову област, од изузетног доприноса за истраживање су примери различитих случајева, који нас упознају са уставом загарантованим правима верских заједница и критеријумима унутар локалних заједница. Према Првом амандману на Устав САД, активности цркве и државе су раздвојене и не постоји званична вера.³² Америчка држава не финансира верске активности, тако да су и са те стране верске заједнице потпуно равноправне (ниједна не добија државну помоћ).

Законом о религиозној намени земљишта и религиозним особама у затворима (*Religious Land Use and Institutionalized Persons Act* – RLUIPA), донетог 2000. године, олакшано је планирање и изградња верских објеката у САД.³³ Дух закона се односи на слободно исповедање вере појединаца, заједница и институција, за шта су верски објекти неопходан услов. У пракси је спровођење овог закона изазвало различите проблеме и спорове јер је тешко дефинисати границе

²⁹ Више о упоредноправној теорији правних транспланата вид. А. Васиљевић, „Разлике у компаративистичким теоријама Алана Вотсона и Патрика Глена”, *Страни правни живот* 3/2022, 461–474.

³⁰ J. Bryse, *Modern Democracies – Vol. I*, The Macmillan Company, Toronto 1921, 327.

³¹ W. O'Brien, „Church and State in Switzerland: A Comparative Study”, *Virginia Law Review* 5/1963, 904–924.

³² First Amendment Fundamental Freedoms 1791, *Constitution to the United States*, General Principle of Government Neutrality to Religion, Amdt 1.3.1.

³³ Religious Land Use and Institutionalized Persons Act – RLUIPA, *Congress.Gov* S. 2869/2000.

државног уплитања и поштовања верске слободе. RLUIPA религиозним институцијама и власницима земљишта даје посебно право да се супротставе прописаној намени земљишта и њеним условима, које њихови суседи, корисници земљишта у секуларне сврхе, немају. Из примера планерске праксе у САД које ћемо представити у наставку, јасна је намера закона да се у најмању руку ограничи потпуна аутономија локалних заједница у доношењу различитих прописа који верске заједнице доводе у неравноправан положај у односу на друге субјекте планирања, без довољно утемељене аргументације.

Став верских организација у САД је пре усвајања RLUIPA закона па и данас да правила зонирања и одређивања намене земљишта примењена на верске организације представљају претњу верској слободи. Наиме, право којим јавне власти регулишу веру и верске институције често се користи да би се створиле зоне без религија, а у другим приликама да би се црквама забранило даље ширење.³⁴ Основно правило је да се верски објекат гради на посебним местима, са тачно одређеним стилем и димензијама, а да својим карактеристикама не угрожава друге јавне функције или живот других људи.

Из оваквих приступа и разлога су и након усвајања овог закона његова тумачења и конкретне ситуације у пракси врло често предмет бројних судских спорова, у којима обе стране доказују своја, често сасвим супротна, становишта, док судови доносе углавном различите одлуке. Тако је, примера ради, у Сурфсајду у Флориди, месту са око 6000 становника усвојен пропис којим се забрањује лоцирање црква и синагога у градском центру.³⁵ Позивајући се на правила своје вере, јеврејска заједница је поднела тужбу како би добила право да сагради синагогу у граду, што су власти одбиле, а суд подржао. Такође на Флориди у Хомстеду, мало већем граду (око 30.000 становника), градске власти донеле су одлуку да се забрани лоцирање верских објеката у центру града, а постојећим је дат рок од две године да се иселе.³⁶ С друге стране, у Вирџинији је на снази стари закон по коме се црквама забрањује да поседују више од двадесет хектара земљишта. Стога су цркве принуђене да формирају посебна предузећа на која преносе власништво имовине на коју плаћају додатни порез.³⁷ Занимљив је и

³⁴ The United States Department of Justice, Religious Land Use Will Force the Government to Stop Discriminating Against Religious Institutions, <https://www.justice.gov/crt/religious-land-use-and-institutionalized-persons-act>, 25. 4. 2023.

³⁵ M. Sephardi, Inc. v. Town of Surfside, <https://casetext.com/case/midrash-sephardi-inc-v-town-of-surfside>, 15. 5. 2023.

³⁶ Ibid.

³⁷ The Virginia Statute for Religious Freedom, *Constitutional Rights Foundation* 1/2010.

пример из града Сајперс у Калифорнији где је дошло до судског спора између власти и Котонвуд хришћанског центра (*Cottonwood Christian Center*). Наиме, центар је купио земљу на којој је планирао изградњу верских и пратећих објеката, мада су локалне власти захтевале добијање *Условне дозволе за градњу* од града Сајперса, који је то одбио зато што је на том месту предвиђена изградња шопинг мола.³⁸

Процедуру која претходи добијању дозволе за градњу верског објекта, пратећих објеката или реконструкције истих у САД, можемо сагледати у захтеву који је градским властима поднела Баптистичка црква у Котиц Хилу, насељу у граду Мобајл у Алабами 2005. године³⁹. Циљ захтева било је потраживање планске дозволе за проширење постојећег црквеног комплекса кроз реконструкцију постојећег и изградњу још једног помоћног објекта. Црквено имање се простире на 5,9 хектара и у зони је породичних кућа. Планска дозвола издаје се по увиду у специфичан развојни план *Planned Unit Development (PUD)*, у коме се анализира компатибилност намене локације.⁴⁰ Увидом у PUD, издата планска дозвола потврђује план места градње са становишта саобраћајне, електроенергетске, водоводне, комуналне и друге инфраструктуре.

7. Закључак

Уз пуну свест о обимној разноликости нормативних решења, искустава и праксе у државама у Европи и САД, када су у питању односи цркава и верских заједница и државе, као и уопште однос према вери и решењима у области урбанизма, намени земљишта за црквено градитељство, али и ограниченост коју потврђују примери, може се извести неколико општих закључака. Намена земљишта и услови за изградњу верских објеката у највећој мери зависе од односа државе и цркве и правног статуса цркава и верских заједница у одређеној држави. Уколико је однос државе и цркве близак, и правни положај цркава и верских заједница повољнији, пут планирања и изградње је једноставнији и мање захтеван. У супротном, појављује се низ потреба и ограничења која целокупан поступак додатно отежавају и успоравају.

³⁸ P. Selver, E. Larsen, A. Tauban, „RLUIPA and land use: an overview and a closer look at the *Equal terms* provision and the southern district's Third Church decision”, *Environmental law in New York* 1/2009, 189.

³⁹ Cottage hill Baptist church subdivision, http://urban.cityofmobile.org/urban_pc/reports/extcottagehillbaptchsub.pdf 16. 5. 2023.

⁴⁰ N. David, „Factors Affecting Planned Unit Development Implementation”, *Planning Practice and Reserch* 4/2015, 1–17.

Локалне заједнице, полазећи од своје надлежности у области урбанизма, имају слободан маневарски простор да, уз уважавање постојећих законских оквира, одређују и воде локалну политику према верским заједницама и њиховим богослужбеним потребама, укључујући и намену земљишта и урбанистичка правила која се примењују код црквеног градитељства.

У тржишно оријентисаним друштвима и заједницама, цркве и верске заједнице само су један од конкурената за прибављање новог и задржавање постојећег сопственог земљишта и изградњу на њему. Постоје и уочљиве су негативне последице коришћења повољног правног положаја који им обезбеђује држава, а који може бити искоришћен на различите начине. Један од њих је прибављање новог или задржавање старог земљишта (коришћеног у друге намене), које би цркве и верске заједнице искористиле за изградњу нових верских објеката.

Земље са дужом и стабилнијом или недвосмислено доминантном традицијом једне или двеју верских заједница, налазе начин да те заједнице заштите од претераног просторног регулисања и зонарања, као и од неповољних ефеката тржишта. Посебан допринос и напредак уочљив је на примеру RLUIPA закона у САД, где је и поред одсуства континуитета и присуства моћног тржишта, статус црквеног градитељства на највишем нивоу.

Много веће повољности дате су одлукама и могућностима постављања верског објекта по одређеним урбанистичким правилима. На овај начин, заштићени су карактер околног подручја и становништво од угрожавања свакодневног живота. С друге стране, загарантовано је нормално одвијање свих других функција насеља и градова (становање, комерцијалне делатности, саобраћај, јавне услуге и сл.).

Све горенаведено треба узети у обзир приликом планирања и изградње верских објеката у српском правном поретку, где до 2006. године верски објекти нису виђени као планска категорија. Тек након 2006. постепено се примећује развој у планерској пракси, као и то да су верски објекти данас постали неопходан плански елемент у урбанистичким плановима, у којима се узимају у обзир иницијативе, услови и простор за њихову изградњу. Правне норме црквеног градитељства у нашој држави трансплантоване су на основу параметара преузетих из европских правних поредака у којима је ова област на много развијенијем нивоу.

Aleksandar Vasiljević

PhD Student, Institute for European studies, Belgrade

STATE-LEGAL SOURCES OF RELIGIOUS BUILDING

Summary

Churches and religious communities, whose existence is an expression of freedom of religion, are guaranteed the right to be able, independently and in accordance with state laws, to build temples and other buildings for religious purposes. Although guaranteed, this right is not uniformly normatively elaborated in comparative law, but depends on the relationship between the state and churches and religious communities, which is regulated by the constitutional principles of each individual states. Through the examples of Germany, Spain and Switzerland, the author emphasizes the peculiarities and limitations of church and religious buildings construction. One of the basic features is that religious objects become the subject of a planning category, which implies their prediction and planning in planning documents, while the restrictions are related to the application of autonomous norms from church construction and their relationship to secular construction laws. In the final part, the example of Switzerland confirms the influence of Anglo-Saxon law (common law) on European-continental (civil law), through practical examples and the concrete RLUIPA law in the USA, which regulates even the smallest elements related to the planning and construction of religious buildings.

Keywords: churches and religious communities, freedom of religion, religious buildings, church construction.

РЕФЕРЕНЦЕ

Монографије, чланци

Аврамовић С., *Прилози настанку државно-црквеног права у Србији*, Правни факултет, Београд, 2007.

Achleitner M., Stelzer T., *Das Örtliche Entwicklungskonzept, Amt der Oö. Landesregierung, Direktion für Landesplanung wirtschaftliche und ländliche Entwicklung, Linz 2022.*

- Blasberg B., Jais-Nielsen H., „Projektauswahl Zentrumkirche”, in: *Sakralbau, Grundlagen des Sakralbaus* (ed. Rudolf Stegers), Basel–Boston–Berlin 2010, 70–72.
- Bryse J., *Modern Democracies – Vol. 1*, The Macmillan Company, Toronto 1921.
- Васиљевић А., „Утицај секуларизације и лаицитета на развој државно црквеног права”, у: *Прилози државно-црквеном праву Србије* (ур. Владимир Чоловић, Владимир Ђурић), Институт за уредно право, Београд 2022, 9–24.
- Васиљевић А., „Разлике у компаративистичким теоријама Алана Вотсона и Патрика Глена”, *Страни правни живот* 3/2022, 461–474.
- David N., „Factors Affecting Planned Unit Development Implementation”, *Planing Practice and Reserch* 4/2015, 1–17.
- Мурдок Џ., *Заштита права на слободу мисли савести и вероисповести у оквиру Европске конвенције о људским правима*, Савет Европе, Стразбур 2013, 45–81.
- O’Brien W., „Church and State in Switzerland: A Comparative Study”, *Virginia Law Review* 5/1963, 904–924.
- Pahud de Mortanges R., „Religion and the secular state in Switzerland”, in: *Religion and the Secular State: National Reports XVIIIth Congress of the Internacional Academy of Comparative Law* (eds. Javier Martinez-Torron, Cole Durham), Madrid 2015, 687–699.
- Robbers G., „State and Church in the European Union”, in: *State and Church in the European Union* (ed. Gerhard Robbers), Nomos, Baden–Baden 2005, 577–589.
- Robbers G., „State and Church in Germany”, in: *State and Church in the European Union* (ed. Gerhard Robbers), Nomos, Baden–Baden 2005, 77–94.
- Sandberg R., „Church-State Relations in Europe – From Legal Models to an Interdisciplinary Approach”, *Journal of Religion in Europe* 3/2008, 329–352.
- Selver P., Larsen E., Tauban A., „RLUIPA and Land Use: an overview and a closer look at the Equal terms provision and the southern district’s Third Church decision”, *Environmental law in New York* 11/2009, 187–208.
- Schubert F., „Planungsablauf und Planungsgenehmigung”, *Bautechnik 4–Konstruktiver Ingenieurbau* 4/1988, 9–23.
- Huber Ernest R., *Dokumente zur deutschen Verfas – Weimarer Verfassungsgeschichte*, Kohlkhammer, Hardcover 1992.

Остали извори

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, *Bundesgesetzblatt Teil III*, Nummer 100–1/49.
- Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, *Official Journal*, 2003/C 169/01.
- Закон о црквама и верским заједницама – ЗЦВЗ, *Службени гласник РС*, бр. 36/06.
- Ley de Cultos, *Registro Oficial* 547/37.
- Religious Land Use and Institutionalized Persons Act – RLUIPA, *Congress. Gov S.2869/2000*.
- Resolution on the Amsterdam Treaty, *The European Parliament*, A4–347/97.
- The Virginia Statute for Religious Freedom, *Constitutional Rights Foundation* 1/2010.
- Federal Constitution of the Swiss Confederation, *National Legislative Bodies/ National Authorities* CHE 010/99.
- First Amendment Fundamental Freedoms, *Constitution of the United States*, 1791.
- Constitución de España – Capitulo Segundo, *Boletín Oficial del Estado* 1/97
- Generalitat de Catalunya, Department de la Vicepresidencia, *Parliament passes the law governing places of worship*, https://www.euscreen.eu/item.html?id=EUS_511F5BAEF_A2143B6854D8A4C37655241, 14. 2. 2023.
- Swiss ban buildings of minarets on mosques, *New York Times*, Europe, <http://www.nytimes.com/2009/11/30/world/europe/30swiss.html>, 22. 4. 2023.
- Sephardi M., *Inc. v. Town of Surfside*, <https://casetext.com/case/midrash-sephardi-inc-v-town-of-surfside>, 15. 5. 2023.
- The United States Department of State, *Report on International religious freedom about Spain*, <https://www.state.gov/report/custom/fe3df39d68-2/>, 19. 3. 2023.
- The United States Department of Justice, *Religious Land Use Will Force the Government to Stop Discriminating Against Religious Institutions*, <https://www.justice.gov/crt/religious-land-use-and-institutionalized-persons-act>, 25. 4. 2023.
- Cottage hill Baptist church subdivision, http://urban.cityofmobile.org/urban_pc/reports/ext_cottagehillbaptchsub.pdf, 16. 5. 2023.