

# ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЦЪРКВА И ДЪРЖАВА В ИСПАНИЯ: КОНСТИТУЦИОННОПРАВНИ АСПЕКТИ\*

Ангел Колев<sup>1</sup>

## **Резюме**

След влизането в сила на испанската Конституция от 1978г. се променя моделът на отношения между църква и държава. Въвежда се принципът за отделение на вероизповеданията от държавата, като публичната власт заема неутрална, но не и индиферентна позиция спрямо религиозния феномен. Този подход намира своя най-ясен израз в конституционното признаване на правото на религиозна свобода, както и на възможността за сътрудничество между държава и религиозни общности.

**Ключови думи:** религиозна свобода, Испания, светско начало, неутралност, равенство, сътрудничество.

## **Abstract**

After the entry into force of the Spanish Constitution of 1978 the model of relations between Church and State was modified, and a system of separation between State and religious denominations was introduced. The State opts for an attitude of positive neutrality in relation with the religious phenomenon, and constitutionally recognizes the right to freedom of religion, as well the possibility of cooperation with religious groups.

**Key Words:** Religious freedom, Spain, secularism, neutrality, equality, cooperation.

---

\* Financiado por una beca Postdoctoral de la Universidad Pública de Navarra.

<sup>1</sup> Доктор по право, научен сътрудник в Юридическия факултет на Публичния университет на област Навара в гр. Памплона (Испания).

## ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

ATC – Auto del Tribunal Constitucional, *Определение на Конституционния съд*<sup>2</sup>

BOE – Boletín Oficial del Estado, *Държавен Вестник*<sup>3</sup>

FJ – Fundamento Jurídico, *Юридически Аргумент*

LORL – Ley Orgánica de Libertad Religiosa, *Органичен Закон за Религиозна Свобода*<sup>4</sup>

STC – Sentencia del Tribunal Constitucional, *Решение на Конституционния съд*

SSTC – Sentencias del Tribunal Constitucional, *Решения на Конституционния съд*



---

<sup>2</sup> Актовете на испанския Конституционен съд са достъпни на кастилски, а по-важните от тях и на английски и френски език от <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es> и <http://www.tribunalconstitucional.es/en/jurisprudencia/restrad/Pages/ResolucionesTraducidasHome.aspx>

<sup>3</sup> Достъпен от [https://www.boe.es/diario\\_boe/](https://www.boe.es/diario_boe/)

<sup>4</sup> Подобно на френския конституционен модел в Испания заедно с обикновените закони (текущи) се предвижда приемането на закони, наречени *органични* (преки), които регламентират устройството и организацията на органите, установени в Конституцията, упражняването на основните права и свободи и други въпроси от конституционен ранг. По своя предмет те представляват продължение и развитие на основния закон и притежават стабилност по-голяма от тази на обикновените закони. ТАШЕВ, Р., *Обща теория на правото. Основни правни понятия*, Сиби, 2004, с. 60-61. Вж. още БЛИЗНАШКИ, Г., *Характерни черти на испанската Конституция от 1978*, В: *Съвременно Право*, Год. IV, Кн. 4, Сиби, София, 1993, с. 20-37. НЕНОВСКИ, Н., БЛИЗНАШКИ, Г., и КИРОВ, П., *Испания. Конституция и публичноправно законодателство*, Изд. Век 22, София, 1992.

## 1. Въведение

Испанската Конституция, приета през 1978г., въвежда нов модел на отношенията държава-вероизповедания. Прекъсва се тясната институционална зависимост между публична власт и Католическа Църква<sup>5</sup>. Установява се правото на религиозните общности самостоятелно да уреждат делата и администрацията си в условията на сътрудничество и под закрилата на държавните органи. Така се създават необходимите предпоставки за стабилно и безпроблемно развитие на вероизповеданията в рамката на една религиозно-неутрална и плуралистична държава.

## 2. Основни източници на системата

Изработен в резултат на широк политически консенсус, основният закон на Кралство Испания се опира върху принципите на социална, демократична и правова държава; равенство; политически плурализъм<sup>6</sup>; религиозна свобода и отделеност на религиозните общности от публичната власт, като изрично се подчертава, че *никое вероизповедание не може да има официален характер*<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Подобно на източното православие в България, католицизмът изиграва ключова роля в историческото развитие на Испания, като неговите традиции остават дълбоко вкоренени в културната идентичност на испанското общество. Обстоятелство, умело използвано от генерал Франсиско Франко, който в началото на 50-те години на миналия век търси сближаване със Светия Престол, с цел да предаде по-широка легитимност на авторитарния си режим пред международната общност, както и да укрепи връзките на Испания с останалите страни от католическия свят. По този начин през 1953г. се стига до подписването на *Конкордат*, предоставящ преференциален статус на католическото вероизповедание, което е обявено за *единна религия на испанската нация*. (Член 1 от цитирания договор).

На 7 декември 1965г. Вторият ватикански събор приема Декларация за религиозната свобода "Dignitatis humanae", която предвижда, че правото на вероизповедание е непосредствено свързано с човешката личност и нейното достойнство. Споменатият документ стои в основата на приемането на Закон за религиозната свобода от 1967г. Неговите предписания в значителна степен смекчават привилегированата позиция на Католическата Църква спрямо останалите вероизповедни общности, като на техните представители се признава правото на религиозна свобода винаги, когато се зачитат догмите на католицизма и не се нарушават общественият ред, моралът и законните права на другите граждани. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. Derecho de la Libertad de Conciencia. Tomo I. Conciencia, tolerancia y laicidad, 4ª Edición, Thomson Reuters, Pamplona, 2011, pp. 163-174.

<sup>6</sup> Член 1, ал. 1 от испанската Конституция.

<sup>7</sup> Член 16, ал. 3 от испанската Конституция в оригинал постановява: "Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones". Всъщност първото изречение на споменатата разпоредба, закрепващо принципа на разделение между държава и религиозни институции, представлява една своеобразна реминисценция на чл. 137, ал. 1 от Ваймарската Конституция (WRV), по силата на който се забранява съществуването на държавна църква. "Es besteht keine Staatskirche"-гласи оригиналният текст на посочената разпоредба, съставляваща неотменна част от съвременното немско конституционно право. За особеностите на системата на отношения между църква и държава в Германия вж. БЕЛИНГ, ДЕТЛЕФ, В., и БЕРОВ, ХРИСТО, П., Правото на църковно самоопределение във Федерална

Изградена върху схващането за *персонализма*, испанската Конституция поставя отделната човешка личност, нейното достойнство, основни права и свободи в центъра на социално-политическата система на страната<sup>8</sup>, като при това определя свободното развитие на човека за най-висша ценност на правовия ред<sup>9</sup>.

Именно този порядък на конституционноправни разрешения установява необходимостта да се анализират два фундаментални въпроса:

- Относно конкретните конституционни гаранции на личното и субективно право на религиозна свобода.
- От какви изходни критерии ще се ръководи държавата при оценяването на религията като обществен фактор, изискващ обособяването на специален правен отрасъл, който да регулира външният живот на религиозните общности, тяхната защита и равнопоставеност.

Първият проблем намира своя отговор в две разпоредби поместени в Глава втора на Конституцията, регламентираща института на основните права и свободи на гражданите. Съгласно чл. 16, ал. 1 всяко лице разполага с пълна свобода на мисълта, на избора на вероизповедание и верски убеждения, без да се допускат други ограничения при тяхното практикуване освен тези, необходими за защитата и поддържането на обществения ред. В допълнение, чл. 14 постановява равенството на всички испански граждани пред закона (принцип на формалното равенство), без да се позволяват дискриминация или привилегии, основани на вероизповедна принадлежност.

Що се отнася до втория въпрос – правната уредба на религиозния феномен, като част от социалната действителност в Испания, в нейната основа са залегнали забраната за съществуване на държавна религия, от една страна, и конституционният мандат за разбирателство и сътрудничество между публична власт и църковни институции, от друга. Поставянето на тези два структурни елемента с разнородна природа на една плоскост, в рамките на общия текст на чл. 16, ал. 3 от основния закон, изисква изработване на сложен юридически инструментариум, който да осигури баланса между тях и най-сетне да послужи за стабилна опора на правното регулиране на религиозния въпрос в съвременна

---

Република Германия, В: Правна Мисъл, брой 4 от 2006г., Българска Академия на Науките, София, 2006, с. 125-140.

<sup>8</sup> Член 10, ал. 1 и ал. 2 от испанската Конституция.

<sup>9</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., Tolerancia, laicidad y diálogo intercultural, En: CASTRO JOVER, A., (Dir.), Interculturalidad y Derecho, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona, 2013, pp. 68-80.

Испания. Така още след влизането в сила на Конституцията от 1978г. се пристъпва към постепенното създаване на една нова законовата рамка, регламентираща отношенията държава-вероизповедания. Значителен принос в този процес има испанският Конституционен съд<sup>10</sup>. Неговата доктрина предоставя широк спектър от юридически конструкции и разрешения относно постигане на държавно-църковно равновесие и хармония.

В периода непосредствено след установяването на демокрацията се възприема виждането за *не конфесионалността* или *аконфесионалността на държавата* “la no confesionalidad” или “la aconfesionalidad del Estado”<sup>11</sup>. Дефиниции, с които конституционният тълкувател изрично забранява смесването на религиозните с държавните функции<sup>12</sup>.

През 1985г. като синоним на визираната терминология се въвежда понятието *laicidad*<sup>13</sup>, но с една съществена разлика. В по-нататъшната си практика Конституционният съд използва тези три определения в значително по-широк смисъл, а именно за да маркира съвкупността от правни механизми, гарантиращи ефективното и равно приложение на принципа за разделение между държава и вероизповедания. Тук е мястото да се отбележи, че концепцията *laicidad* не е творение на испанската доктрина. В исторически план възникването и развитието на споменатия модел се свързва с Франция и най-вече със Закона за отделянето на църква от държава, приет през 1905г.<sup>14</sup>, където за първи път се очертава съвременната правна рамка на принципа *laïcité*, посредством формулирането на следните две теории: за отделеността на публичната власт от вероизповеданията и за неутралната ѝ позиция спрямо религиозните вярвания и институции.

---

<sup>10</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., Tolerancia, laicidad y diálogo intercultural, En: PELE A., CELADOR ANGÓN, O., GARRIDO SUÁREZ, H., (Editores), La Laicidad, Dykinson, S.L., Madrid, 2014, p. 66.

<sup>11</sup> Вж. STC 1/1981, de 26 de enero de 1981 (BOE núm. 47 de 24 de febrero de 1981), FJ 1, 6 y 10.

<sup>12</sup> Вж. STC 24/1982, de 13 de mayo de 1982 (BOE núm. 137 de 09 de junio de 1982), FJ 1, párrafo 1. “El art. 16.3 de la Constitución veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales”.

<sup>13</sup> От френски *laïcité*. Испанският термин *laicidad* се споменава за първи път в STC 19/1985, de 13 de febrero de 1985 (BOE núm. 55 de 05 de marzo de 1985), FJ 4, párrafo 2. На кастилски език понятието *laicidad* е съществително име. Неговият най-близък аналог на български е прилагателното *светски*. За да се избегне споменатото граматическо разминаване считам за най-уместно да използвам, като български езиков еквивалент на това понятие словосъчетанието *светско начало*.

<sup>14</sup> Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat. Достъпен от <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070169&dateTexte=2015071>

Като основни последици от тези разбирания се открояват отказът на държавата да признае официален характер на което и да е вероизповедание, както и законовото отрицание за публичното финансиране на църковните институции<sup>15</sup>. По-късно правилото за разделение държава-вероизповедания е възприето от Конституцията на IV-та<sup>16</sup> Френска Република, а впоследствие е доразвито от сега действащия основен закон, приет през 1958г., съгласно който Франция се конституира като светска, демократична и социална държава, зачитаща еднакво всички възгледи и убеждения, религиозни или не<sup>17</sup>.

Широко застъпено в испанската правна теория е становището, че френската формула *laïcité* отдава значимо преимущество на схващането за държавния неутралитет в религиозната сфера пред идеята за взаимодействието с вероизповеданията<sup>18</sup>. Факт, несъответстващ с предписанието на чл. 16, ал. 3 от Конституция на Кралство Испания, който заедно с обявяването на светския характер на държавата пояснява, че публичните власти, вземайки под внимание верските убеждения на обществото ще поддържат надлежните отношения на сътрудничество с Католическата Църква и останалите вероизповедания. Точно за да акцентира върху съвместимостта на принципа за отделеност и конституционното изискване за разбирателство и взаимодействие между държава и религиозни общности, през 2001г. испанският Конституционен съд закрепва формулировката за *позитивната не конфесионалност* или *позитивното светско начало* “*aconfesionalidad positiva*” или “*laicidad positiva*”<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> “La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte”. Гласи първото изречение на чл. 1 на Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat.

<sup>16</sup> Член 1 на la Constitution de 1946, IVe République установява: “La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale.” Достъпен от <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html>

<sup>17</sup> Член 1 на la Constitution du 4 octobre 1958. Към посочената конституционна норма следва да бъдат прибавени точки 1 и 16 от Преамбюла на Конституцията от 1946г., както и разпоредбата на чл. 10 от Декларация за правата на човека и гражданина от 1789г. Според практиката на Конституционния Съвет на Франция, последните два текста в своята цялост представляват действащо позитивно право. Достъпни от <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/la-constitution-du-4-octobre-1958.5071.html>

<sup>18</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., Derecho de la Libertad de Conciencia. Tomo I. Conciencia, tolerancia y laicidad, 4ª Edición, Thomson Reuters, Pamplona, 2011, pp. 354-357.

<sup>19</sup> В този смисъл STC 46/2001, de 15 de febrero de 2001 (BOE núm. 65 de 16 de marzo de 2001), FJ 4, párrafo 2, изтъква: “Ahora bien, el contenido del derecho a la libertad religiosa no se agota en la protección frente a injerencias externas de una esfera de libertad individual o colectiva que permite a los ciudadanos actuar con arreglo al credo que profesen (SSTC 19/1985, de 13 de febrero, 120/1990, de 27 de junio, y 63/1994, de 28 de febrero, entre otras), pues cabe apreciar una dimensión externa de la libertad religiosa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de

Тази функционална концепция служи като основен критерий за определяне правата и задълженията на публичната власт при защитата и гарантирането на религиозната свободата на гражданите, от една страна, и от друга, установява идеята за прагматичната отделеност на религиозните общности и институции от държавата.

## **2. Главни характеристики на принципа на *позитивното светско начало***

В съдържателен аспект упоменатото схващането включва три основни компонента<sup>20</sup>: *неутралност, разделение и сътрудничество*<sup>21</sup>:

1. *Неутралността* предполага *безпристрастност* на държавата спрямо личните възгледи на гражданите – религиозни и/или други. Изхожда се от представата, че единствено това отношение гарантира както зачитането, така и пълното и равно упражняване на свободата на вероизповеданието и съвестта от страна на отделните личности. *Неутралността* е пряко свързана с принципите на плурализма, равенството в свободите и справедливостта. Оттук следва, че *неутралността* не бива да се разбира като проява на *индиферентност (безразличие)* и/или *пасивност* от страна на публичната власт към персоналните убеждения на гражданите и в частност религиозните. В рамките на една социална и правова държава, управляващите са задължени да предприемат всички необходими мерки за гарантиране ефикасното и безпрепятствено упражняване на

---

aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades, tales como las que enuncia el art. 2 LOLR y respecto de las que se exige a los poderes públicos una actitud positiva, desde una perspectiva que pudiéramos llamar asistencial o prestacional, conforme a lo que dispone el apartado 3 del mencionado art. 2 LOLR, según el cual "Para la aplicación real y efectiva de estos derechos [los que se enumeran en los dos anteriores apartados del precepto legal], los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros, bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos". Y como especial expresión de tal actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones o conductas, el art. 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993, de 16 de noviembre, y 177/1996, de 11 de noviembre), considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener "las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones", introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que "veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales" (STC 177/1996)". Целта на цитирането в оригинал е да се проследи в детайли юридическата аргументация на испанския Конституционен съд при формулирането на правната конструкция за *позитивната не конфесионалност* или *позитивното светско начало*.

<sup>20</sup> CASTRO JOVER, A., Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos, En: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado. Madrid, Iustel, n.º 3, octubre 2003, p. 6. Статията е достъпна от <http://www.iustel.com/>

<sup>21</sup> От испански *neutralidad, separación y cooperación*.

личното право на религиозна свобода, без това да поставя в опасност равнопоставеността на гражданите, нито да застрашава светския характер на публичната власт. По този начин *неутралността* на държавата в религиозната материя се превръща в гаранция за мирното съжителство между вярващите от различните вероизповедания в пределите на едно плуралистично и демократично общество<sup>22</sup>.

2. *Разделението* на държавата от религиозните институции означава, че при изпълнението на своите функции държавните органи трябва да бъдат независими от религиозния феномен. Иначе казано ръководенето на публичните дела е необходимо да се извършва без влиянието на една или друга религия. Светската държава не може да изгражда управленската си политика въз основа на религиозни мотиви<sup>23</sup>. Вероизповеданията и техните институции и органи не могат да бъдат част от състава и структурата на държавния апарат, нито да притежават правен статут сходен с този на публичните учреждения<sup>24</sup>.

Вземайки предвид *реципрочния* характер на идеята за *разделение*, държавата поема задължение да се въздържа от интервенция във вътрешните проблеми на църковните общности, като зачита тяхната функционална и организационна автономия.

3. *Сътрудничество* е признатата от Конституцията възможност на държавата и нейните учреждения да подпомагат различните вероизповедания с цел постигане пълното и равно упражняване на религиозната свобода<sup>25</sup>. В постоянната си практика испанският Конституционен съд изрично подчертава, че този вид съдействие е осъществимо единствено в обхвата на принципа за *материалното равенство*<sup>26</sup>, установен в чл. 9 ал. 2 от основния закон. Тази разпоредба възлага на публичните власти три функции<sup>27</sup>:

---

<sup>22</sup> Вж. STC 177/1996, de 11 de noviembre de 1996 (BOE núm. 303 de 17 de diciembre de 1996), FJ 9, párrafo 5 *in fine*.

<sup>23</sup> Вж. STC 24/1982, de 13 de mayo de 1982 (BOE núm. 137 de 09 de junio de 1982), FJ 1, párrafo 1.

<sup>24</sup> Вж. STC 340/1993, de 16 de noviembre de 1993 (BOE núm. 295 de 10 de diciembre de 1993), FJ 4D, párrafo 1.

<sup>25</sup> Вж. STC 24/1982, de 13 de mayo de 1982 (BOE núm. 137 de 09 de junio de 1982), FJ 1, párrafo 2. ATC 616/1984, FJ 2, párrafo 2 *in fine*.

<sup>26</sup> Концепцията за *материално равенство* е тясно свързана с принципа на *Социална държава*, по силата на който органите, носителите на държавна власт се задължават да предприемат активни действия в полза на обществото, целящи да насърчат *благоденствието* на всички граждани. CASTRO JOVER, A., *Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos*. En: *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose*, octubre 2003/settembre 2005, pp. 3-22. Статията е достъпна от <http://www.olir.it/>

<sup>27</sup> Вж. STC 46/2001, de 15 de febrero de 2001 (BOE núm. 65 de 16 de marzo de 2001), FJ 7, párrafo 1.



- Да осигурят необходимите условия, при които свободата и равенството на лицата и техните колективи да бъдат реални и ефективни – *градивна*.
- Да отстраняват пречките, възпрепятстващи или затрудняващи пълното и еднакво ползване на основните права и свободи на личността – *спомагателна*.
- Да гарантират участието на всички граждани в политическата, икономическата, културната и обществената сфери – *интеграционна*.

Диалогът между държава и църковни общности, реализиран в полето на принципа за *материалното равенство* притежава двойка природа. Той не само представлява съществена предпоставка за безпроблемното водене на религиозен живот от страна на вярващите граждани, но и може да се превърне в полезен инструмент за правомерното и законово решаване на множество проблеми, непосредствено свързани с поддържането на гражданския и духовен мир в съвременното испанско общество<sup>28</sup>.

#### 4. Заключение

Конституцията на Испания от 1978г. установява модел на *умерена* отделеност между държава и вероизповедания, който гарантира на гражданите възможността мирно и ползотворно да осъществяват своята религиозна свобода. Положителното отношение към вероизповеданията и тяхната закрила осигуряват благоприятен климат за развитието на религията като обществен феномен, в основата на който се намира човешката личност, нейното достойнство и свобода да изгражда, споделя и следва верски убеждения.

---

<sup>28</sup> Показателен пример в тази посока е конструктивното сътрудничество, осъществено между испанското правителство и мюсюлманското вероизповедание в началото на 90-те години, което завършва с постигането на договореност за създаване на *Ислямска Комисия*. Същата изиграва ключова роля в изработването и подписването през 1992г. на *Съглашение за Сътрудничество*, между централните власти и мюсюлманската общност в Испания, (вж. Ley 26/1992, de 10 de noviembre), уреждащо юридическия статут на посоченото религиозно малцинство. Подобен казус съществува в Италия, където въпреки че правния режим на отношенията държава-вероизповедания е много сходен с испанския модел към днешна дата не е постигнат ползотворен диалог между държавните власти и мюсюлманската общност.