

# Hrvatske vjerske zajednice u (protu)većinskoj prizmi svjetovne države

---

**Miloš, Matija**

*Source / Izvornik:* **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2014, 35, 651 - 677**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:679226>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-11-22**

**PRAVI**

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci  
University of Rijeka

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

**uniri** DIGITALNA  
KNJIŽNICA

  
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

## HRVATSKE VJERSKE ZAJEDNICE U (PROTU) VEĆINSKOJ PRIZMI SVJETOVNE DRŽAVE

Matija Miloš, mag. iur., asistent  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 322  
Ur.: 5. rujna 2014.  
Pr.: 7. studenog 2014.  
Izvorni znanstveni rad

### **Sažetak**

*U ovom radu analiziramo jamstva svjetovne države u Ustavu Republike Hrvatske. Ona se sastoje od tri komponente: jednakosti vjerskih zajednica pred zakonom, njihove odvojenosti od države te državne pomoći i zaštite. Ti elementi tvore složenu cjelinu koju obilježavaju većinski i protuvećinski dijelovi. Tako jamstva svjetovne države pokušavaju uključiti demokratsku volju i istodobno ograničiti njen utjecaj, pri čemu u vrijeme pisanja ovog rada prevladava ova prethodna, demokratizirajuća tendencija. Ukazujemo na neke elemente koji potiču takav razvoj događaja, posebno upozoravajući na potrebu za jasnijim povlačenjem granice između većinske i protuvećinske strane svjetovnosti. Našu argumentaciju vežemo za položaj vjerskih zajednica, jer upravo je adekvatno reguliran odnos države s njima temelj svjetovne države.*

**Ključne riječi:** *ustavno pravo, svjetovna država, vjerske zajednice.*

### **1. UVOD\***

Položaj vjerskih zajednica sporadični je predmet pažnje hrvatske pravne znanosti i struke. Radi se o analizama koje ugrubo možemo podvesti pod čitav niz tema. Dok neki autori pružaju preglede pravnog okvira djelovanja religijskih organizacija,<sup>1</sup> drugi se usredotočuju na njegove pojedine dijelove, osvrćući se i na

\* Autor zahvaljuje prof. dr. sc. Siniši Zrinščaku na poticajnim raspravama i komentarima koji su pomogli razvoju ovog rada, kao i izv. prof. dr. sc. Sanji Barić i prof. dr. sc. Branku Smerdelu na podršci i konstruktivnim primjedbama na ranije verzije teksta.

1 Ivanović, M., *Pravni položaj vjerskih zajednica*, Suvremeno poduzetništvo, 2/2003, str. 125-129; Milić, J., *Pravni i činjenični status vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj*, Hrvatska pravna revija, 3/2008, str. 9-15; Ofak, L., Staničić, F., *Registracija vjerskih udruga i vjerskih zajednica u svjetlu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Vjernici, društva, pokreti: Zbornik radova IV. međunarodnog znanstvenog simpozija crkvenih pravnika u Zagrebu, 29.-30. listopada 2010., Glas Koncila, Zagreb, 2011., str. 217-242.

pitanja njihove ustavnosti.<sup>2</sup> Treći analiziraju njihove vrijednosne dimenzije<sup>3</sup> ili iz teorijske perspektive raspravljaju o ulozi države u odnosu na religiju uopće.<sup>4</sup>

Zajedničko je obilježje raznorodnih pravaca istraživanja dominantan pristup Ustavu Republike Hrvatske. Iako temeljni pravni i najviši politički akt države, on u postojećim radovima poprima gotovo instrumentalnu ulogu. Autori koji se na njega pozivaju u pravilu to čine sumarno ili djelomično.<sup>5</sup> Drugim riječima, u velikoj se mjeri zauzima perspektiva koja propušta pažljivije razložiti ustavne odredbe o odnosu države i religijskih organizacija.<sup>6</sup>

Smatramo da bi za raspravu o pravnom položaju vjerskih zajednica bilo korisno upravo pomaknuti fokus na Ustav. Na taj način možemo zapaziti neke karakteristike hrvatske svjetovne države koje dosadašnje analize nisu zabilježile. Prvenstveno tu mislimo na pitanje autonomije religijskih organizacija i države, ali i ulogu ustavne kategorije „zaštite i pomoći“ koju država pruža vjerskim zajednicama. Osim toga, čini nam se da perspektiva koja kao svoj temeljni predmet pažnje ima Ustav može poslužiti kao korisna početna točka i okvir cjelovitije analize pojedinih aspekata odnosa religije i države. Ona ujedno može pomoći u analiziranju ustavnih odredbi u društvenom okruženju u kojem se njihovo tumačenje formira, što je veza koju postojeća literatura rijetko ističe.

Svrha je našeg rada pružiti upravo takvu perspektivu. Na stranicama koje slijede analiziramo što je to „svjetovna država“ prema Ustavu te koje su njezine temeljne sastavnice i obilježja. U tom smislu utvrđujemo kako je svjetovnost složena ustavna kategorija. Kao prvo, ona se sastoji od tri dijela: jednakosti vjerskih

- 2 Jelčić, B., *Financiranje vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj*, Informator br. 6143, 2013., str. 2-7; Marasović, S., Klarić, M., Balić, A., *Crkveni porez kao oblik financiranja vjerskih zajednica*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 44, 3-4/2007, str. 573-596; Staničić, F., *The Legal Status of Religious Communities in Croatian Law*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 64, 2/2014, 225-254.
- 3 Uzelac, A., *Od liberalizma do katolicizma: neki aspekti pravnih odnosa između crkve i države u Republici Hrvatskoj - novo pravno uređenje braka*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 49, 3-4/1999, str. 341-374; Zec, S., *Pravni temelji prisutnosti i djelovanja Crkve u javnosti u Republici Hrvatskoj*, Riječki teološki časopis, vol. 18, 2/2010, 387-412.
- 4 Padjen, I., *The State's Authority in Religious Rights*, Politička misao, vol. XXXVIII, 5/2001, str. 137-143.
- 5 Tako neki autori ističu jednakost vjerskih zajednica i njihovu odvojenost od države, ali ne određuju se prema ustavnoj odredbi koja predviđa državnu „zaštitu i pomoć“. (Uzelac, A., *op. cit.*) Drugi se pak okreću površnom tumačenju Ustava, zbog čega se stječe dojam da im njegovo slovo služi samo kao potpora već unaprijed predviđenim zaključcima. (Zec, S., *op. cit.*)
- 6 Od opisanog se pristupa odmiče analiza koju je izradio Đorđe Gardašević. (*Sloboda mišljenja, savjesti vjeroispovijedi te sloboda okupljanja i udruživanja: članak 9. i članak 11. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, objavljeno u *Usklađenost hrvatskih zakona i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Radačić, I. (ur.), Centar za mirovne studije, Zagreb, 2011., str. 126-151) Ipak, spomenuti se rad koncentrira na tumačenje ustavnog teksta u svjetlu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te pretpostavlja da je svjetovnost države moguće u cijelosti izjednačiti s ljudskim pravom. S tim se gledištem ne slažemo, što proizlazi i iz argumentacije koju izlažemo u ovom radu.

zajednica pred zakonom, njihove odvojenosti od države i državne „pomoći i zaštite“ religijskim organizacijama. Drugo, ona je složena jer Ustav koji njene temelje obuhvaća nije jednostavan dokument kojega, u slučaju poteškoća, treba tek malo odlučnije primijeniti.<sup>7</sup> On je temeljni pravni i politički akt, a odredbe o svjetovnoj državi mikrokozmički odražavaju tu njegovu dvojnu narav. One su hibrid većinske i protuvećinske tendencije. Istodobno dopuštaju utjecaj demokratske volje i postavljaju joj važna ograničenja. Tumačenje Ustava može naglasiti jednu ili drugu stranu, pri čemu tvrdimo da se u vrijeme pisanja ovoga rada pretjerano favorizira upravo većinsko tumačenje.

Naravno, tumačenje koje naglašava tu stranu svjetovne države nije proizvod samog teksta, već društvenih čimbenika. To nas samo po sebi ne treba iznenaditi, jer je tumačenje ustava općenito bitno društveni i kulturni proces.<sup>8</sup> Ipak zaključujemo da, usprkos prevlasti većinskoga, treba jasno istaknuti protuvećinska obilježja svjetovne države. U postojećoj se literaturi to razlikovanje između politike i onoga što je treba ograničavati ne vrši na zadovoljavajući način. Umjesto toga, ponegdje se miješa protuvećinska i većinska retorika, te se tvrdi da su političke povlastice pružene pojedinim vjerskim zajednicama zapravo temeljna ustavna prava. Upozoravamo na pogreške u toj logici i ističemo važnost razlikovanja ljudskih prava i politike u ustavnim okvirima svjetovnosti države.

Prije negoli argumentima potkrijepimo naše gore sažete zaključke, vrijedi uložiti riječ dvije o predmetu našeg proučavanja, metodama kojima se služimo i strukturi teksta koji slijedi. Što se predmeta tiče, svjetovnost države široka je kategorija koja se potencijalno može pojaviti u nizu slučajeva, kao što je korištenje vjerskoga simbola ili argumenta u javnom prostoru. U ovom smo je radu konkretizirali pomoću položaja vjerskih zajednica. To smo napravili upravo jer je on neophodan sastojak svjetovnosti u Ustavu Republike Hrvatske. Naime, ustavni tekst propisuje da baš religijske organizacije trebaju biti jednake pred zakonom, odvojene od države i istodobno uživati njenu pomoći i zaštitu. Stoga možemo reći da je određeni odnos državnog aparata prema vjerskim zajednicama konstitutivni dio njegove svjetovnosti. To čini položaj tih organizacija posebno pogodnim za razumijevanje korijena hrvatske svjetovne države.

7 Takvo shvaćanje prvenstveno treba pripisati javnim raspravama o svjetovnosti države, čiji se sudionici u pravilu polariziraju u dva tabora. S jedne su strane oni koji tvrde da trenutni odnosi države i vjerskih zajednica nisu suprotni svjetovnosti države ili da je sama svjetovnost neka vrsta zablude. (*Katolička država*, <<http://bit.ly/1onqPHe>>, Katolik.hr, 28. svibnja 2014., 26. kolovoza 2014.; Stanić, B., *U pitanju je ipak nešto treće*, <<http://bit.ly/1tR1rhv>>, 28. lipnja 2013., 26. kolovoza 2014.) Njima nasuprot stoje oni koji tvrde kako država nije svjetovna, već da to tek mora postati. (Jakić, T., *Hrvatska – vjerska država?*, Novosti.com, <<http://bit.ly/1lcf0bU>>, 24. kolovoza 2013., 26. kolovoza 2014.) Naša namjera nije ulaziti u kvalitetu javnog diskursa u tom pogledu niti u argumente kojima se koristi, iako smo slobodni primijetiti kako je on u svojoj naravi lišen bitnog sadržaja. Pozivajući se na temeljna određenja hrvatskoga pravnog poretka, kao što je odvojenost države i vjerskih zajednica, on istodobno zanemaruje složenost tih istih pravnih rješenja, kao i društvene stvarnosti na koje ih treba primijeniti.

8 Häberle, P., *Ustavna država*, Politička kultura, Zagreb, 2002., str. 34.

U doprinošenju tom pothvatu koristimo se analizom temeljnih normi koje reguliraju položaj vjerskih zajednica, pritom se služeći sistemskom, teleološkom i gramatičkom metodom tumačenja. Poredbenu metodu koristimo u strogo kontroliranom opsegu. To činimo jer je svjetovnost države jedno od onih pitanja čije su varijacije blisko povezane s razvojem pojedinih političkih zajednica. On nije očit iz teksta pravne norme, pogotovo ne iz one posebno apstraktne, ustavne. Zato svaka usporedba u znanstvenim raspravama na tu temu povlači opasnost pojednostavljenja, pri čemu selektivno pozivanje na strano pravo autoru može poslužiti kao ideološka odskočna daska prema osobno bliskim zaključcima.

Ne bismo li u što većoj mjeri odoljeli tim intelektualnim hridima, odlučili smo usporedbu ograničiti na jedan od pravnih poredaka blizak Republici Hrvatskoj, onaj slovenski. Pri tome njegova rješenja ne koristimo normativno, već isključivo za prikaz alternativnih rješenja dvaju pitanja: autonomije religijskih organizacija i mjesta svjetovnosti u ustavnom tekstu. Lavovski dio našeg rada ostaje usredotočen na rješenja hrvatskoga pravnog poretka. Važno je istaknuti kako pri tome u središtu naše pažnje nije iscrpan opis svih propisa koji se dotiču religijskih organizacija. U hrvatskoj pravnoj znanosti i struci već postoje tekstovi koji sadrže takve preglede.<sup>9</sup> Umjesto toga, naša je osnovna namjera upozoriti na osobitosti samoga korijena svjetovne države.

Raspravu kojom postizemo naš cilj podijelili smo u tri dijela. U prvome ističemo pojam vjerske zajednice u hrvatskom pravu i razlažemo zahtjeve koje ustavna „prizma“ svjetovne države postavlja pred njen odnos s državom (1.). U drugom dijelu objašnjavamo zašto smatramo da oni čine pravno stvorenje hibridnog, većinsko-protuvećinskog karaktera te ističemo njegovu trenutno vladajuću interpretaciju (2.). U posljednjem dijelu problematiziramo neke društvene faktore u kojima se takvo tumačenje odvija, želeći time naglasiti uvjetovanost svjetovne države elementima koji nadilaze ustavni tekst (3.).

## **2. HRVATSKE VJERSKE ZAJEDNICE U PRIZMI SVJETOVNE DRŽAVE**

Prizma je u optici „prozirno tijelo prizmatična oblika koje služi za razlaganje svjetlosti u boje spektra“.<sup>10</sup> Ustavna „prizma“ razlaže apstraktnu kategoriju svjetovnosti na tri ponešto konkretnija zahtjeva. Nalazimo ih u članku 41. Ustava. Njime je određeno:

Sve vjerske zajednice **jednake su pred zakonom i odvojene od države.**

Vjerske zajednice slobodne su, u skladu sa zakonom, javno obavljati vjerske obrede, osnivati škole, učilišta, druge zavode, socijalne i dobrotvorne ustanove te upravljati njima, a **u svojoj djelatnosti uživaju zaštitu i pomoć države.**<sup>11</sup> (naglasio autor)

<sup>9</sup> Dobre primjere navodimo u prvoj bilješci ovog rada.

<sup>10</sup> „Prizma“, u Anić, V., Goldstein I., Rječnik stranih riječi, Novi liber, Zagreb, 2004., str. 1052.

<sup>11</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/90, 135/97, 8/98 [pročišćeni tekst],

Sadržaj citiranog članka možemo nazvati odvojenošću vjerskih zajednica i države u širem smislu ili jamstvom svjetovne države. Za našu je raspravu prije svega važno razjasniti što su „vjerske zajednice“ koje ono ističe (2.1.). Zatim razlažemo tri međusobno povezane i ranije naglašene komponente jamstva svjetovne države: jednakost vjerskih zajednica pred zakonom (2.2.), odvojenost u užem smislu (2.3.) te državnu pomoć i zaštitu upućenu vjerskim zajednicama (2.4.).

### **2.1. Pojam vjerske zajednice u hrvatskom pravu**

Već smo u uvodu istaknuli da je određeni odnos države prema vjerskim zajednicama konstitutivni element ustavne svjetovnosti. Iako Ustav zaista postavlja mjerila u tom smislu, ne određuje što su religijske organizacije na koje se ona odnose. U rijetkim stručnim i znanstvenim radovima na ovu temu uobičajeno je eksplicitno ili implicitno poći od pretpostavke da zakonodavac ima ovlast specificirati taj pojam.<sup>12</sup> To je zaista i napravljeno u Zakonu o pravnom položaju vjerskih zajednica.<sup>13</sup> Njegov prvi članak propisuje da je vjerska zajednica organizacija „fizičkih osoba koje ostvaruju slobodu vjeroispovjedi [sic] jednakim javnim obavljanjem vjerskih obreda i drugim očitovanjima svoje vjere“ koja je „upisana u Evidenciju vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj“. Ovime zakonodavac definira ono što možemo nazvati vjerskom zajednicom *de iure*. Naime, za nju nije dovoljno biti skupina osoba koje zajednički iskazuju svoja vjerovanja. Nužno je i da bude upisana u odgovarajući registar.

Međutim, važno je istaknuti kako ne bi bilo ispravno poistovjetiti ovu zakonsku definiciju i ustavnu kategoriju „vjerska zajednica“. U praksi mogu postojati skupine koje faktički jesu vjerske, iako nisu upisane u Registar vjerskih zajednica. One čak ne moraju imati pravnu osobnost. To priznaje i sam zakonodavac, koji propisuje mogućnost postojanja organizacija „s pravnom osobnošću ili bez pravne osobnosti koje su fizičke osobe osnovale radi ostvarivanja svojih vjerskih uvjerenja i slobode vjeroispovjedi“.<sup>14</sup> Takve su *de facto* vjerske zajednice udruge, te se slijedom toga njihov ustroj i djelovanje ravnaju prema Zakonu o udrugama.<sup>15</sup>

Nadalje, postoje i religijske organizacije koje ne spadaju u kategorije zajednica *de iure* ili *de facto*. Tu prvenstveno mislimo na Rimokatoličku Crkvu, čiji su ustroj i položaj uređeni međunarodnim ugovorima koje je Republika Hrvatska sklopila sa

---

113/00, 124/00 [pročišćeni tekst], 28/01, 41/01 [pročišćeni tekst], 55/01 [ispravak], 76/10, 85/10 [pročišćeni tekst]) i Promjena Ustava RH (narodna ustavotvorna inicijativa), NN br. 5/2014 Odluka Ustavnog suda broj SuP-O-1/2014 (u daljnjem tekstu Ustav RH).

12 Ivanović, M., op. cit.; Milić, J., op. cit.; Staničić, op. cit.; Uzelac, op. cit.; Zec, S., op. cit., str. 395.

13 Narodne novine, broj 83/02, 73/13.

14 Vidi članak 7. Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica.

15 Narodne novine, broj 88/01 i 11/02. Hrvatski sabor donio je i novi Zakon o udrugama koji stupa na snagu 1. listopada 2014. godine. Objavljen je u Narodnim novinama broj 74/14 i na isti način regulira pitanja kojih se ovaj rad dotiče. Na njegove ćemo se odredbe pozivati usporedno s onima trenutno važećega zakonskog teksta.

Svetom Stolicom.<sup>16</sup> Zbog toga Crkva nije upisana u Registar vjerskih zajednica, ali isto tako nije niti udruga. Njene su pravne osobe unesene u posebni registar. Iako ju je primjereno zbog toga nazvati vjerskom zajednicom *sui generis*, smatramo da nije ispravno implicirati kako ona uopće nije religijska organizacija u smislu Ustava.<sup>17</sup> Slično tomu, smatramo da se u tumačenju ustavnog teksta pod pojam religijske organizacije mora podvesti i vjerske zajednice *de facto*.

Suprotan bi položaj od nas tražio da prihvatimo kako je vjerska zajednica samo ono što je zakonodavac takvim odredio. Za takav pristup postoji gramatički argument: sâm članak 41. Ustava propisuje da su vjerske zajednice "jednake pred zakonom" i da svoje djelatnosti vrše "u skladu sa zakonom" (podcrtao autor). U konačnici, i Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica navodi da religijske organizacije *de facto* nemaju položaj i prava religijskih organizacija.<sup>18</sup> Iz toga bi slijedilo da je zakonodavac taj koji autonomno određuje značenje pojma „vjerska zajednica“.

Treba ipak istaknuti da se navedena zakonska odredba odnosi na obuhvat samog Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica. Njegov su predmet isključivo religijske organizacije *de iure*, te ne smatramo razboritim niti mogućim proširiti istu logiku na tumačenje jednog ustavnog pojma. U potrazi za pravim shvaćanjem ustavnog teksta jednako tako treba odbaciti i čisto gramatičko tumačenje članka 41. Ustava.

Konkretno govoreći: ako zakonodavac ima ničim ograničenu ovlast definirati vjersku zajednicu te njena prava i obveze, iz nje proizlazi i ovlast praktičkog mijenjanja ustavnih postavki svjetovne države izvan postupka koji je za to propisan. Organizacija koja po zakonodavčevu određenju ne potpada u pojam „vjerska zajednica“ ne bi bila povezana s određenjima odvojenosti u širem smislu. Kada bi to bilo točno, postavke svjetovne države postale bi prvenstveno simbolička deklaracija potpuno podložna volji zakonodavca.

Držimo takav ishod neprihvatljivim, posebno zbog toga što su određenja svjetovnosti ustavne odredbe koje je nužno valorizirati u njihovom kontekstu. Posebno treba uzeti u obzir činjenicu da je jedna od najviših vrednota našeg ustavnopravnog poretka „poštivanje prava čovjeka“.<sup>19</sup> Upravo je zbog toga iznimno važan karakter vjerskih zajednica. Prvo, one su izražaj slobode udruživanja građana, koju jamči članak 43. Ustava, a ne državna tvorevina kojom bi ova mogla slobodno

16 Na snazi su četiri ugovora: Ugovor između Svete Stolice i Republike Hrvatske o suradnji na području odgoja i kulture (Narodne novine - Međunarodni ugovori, broj 2/97); Ugovor između Svete Stolice i Republike Hrvatske o dušebrižništvu katoličkih vjernika, pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi Republike Hrvatske (Narodne novine - Međunarodni ugovori, broj 2/97); Ugovor između Svete Stolice i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima (Narodne novine - Međunarodni ugovori, broj 25/97); Ugovor između Svete Stolice i Republike Hrvatske o gospodarskim pitanjima (Narodne novine - Međunarodni ugovori, broj 18/98).

17 Vidi Staničić, op. cit., str. 226.

18 Članak 7(2) Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica.

19 Vidi članak 3. Ustava Republike Hrvatske.

raspolagati.<sup>20</sup> Da tome nije tako, niti Ustav ne bi nastojao ucrtati razgraničenje između njih i države. Drugo bitno obilježje vjerskih zajednica predstavlja njihova bliska veza sa slobodom savjesti i vjeroispovijedi, koju jamči 40. članak Ustava. Naime, vjerska je zajednica po naravi stvari sredstvo ostvarenja upravo tog prava. Potvrđuju to i već citirane zakonske definicije vjerskih zajednica *de iure* i *de facto*, koje izrijeком navode to ljudsko pravo.<sup>21</sup> Nadalje, iako to smatramo notornim, iz sporazuma između Republike Hrvatske i Svete Stolice proizlazi da je i Rimokatolička Crkva u svojoj naravi združena sa slobodom savjesti i vjeroispovijedi.<sup>22</sup>

Zbog korjenite veze vjerskih zajednica sa slobodama udruživanja i savjesti i vjeroispovijedi čini nam se nedvojbenim da se državi ne bi smjelo dopustiti da nekoj zajednici neopravdano oduzme ustavni prefiks „vjerska“ ako je vjernici takvom smatraju. U tom se smislu procjenjivanje je li organizacija vjerska zajednica ili nije treba nadovezati na određivanje je li nešto u pravnom smislu religija.<sup>23</sup> Ako jest, zajednica kojoj je primarna svrha izražavanje iste morala bi biti vjerska po Ustavu Republike Hrvatske. Dakako, to ne znači da se ona istodobno ubraja u kategoriju vjerske zajednice *de iure*, već jednostavno da nije *a priori* isključena iz sfere djelovanja ustavnih jamstava svjetovne države.

Suprotno tumačenje ne bi samo zanemarilo prava pojedinaca koji su uključeni u vjerske zajednice, već bi bilo protivno i naravi Ustava kao instrumenta organizacije vlasti i njenog ograničavanja. On kao jednu od svojih funkcija ima jamčenje ljudskih prava i sloboda.<sup>24</sup> Zbog toga ne može koncipirati odnos vjerskih zajednica i države kao neograničeno carevanje vlastodržca. Shvaćanje ustavnih odredbi o svjetovnosti kao ovlasti države da organizacijama neobuzdano podjeljuje i uskraćuje vjerski karakter utire put upravo takvim rezultatima.

Zaključno možemo utvrditi da je definicija pojma „vjerska zajednica“ u Ustavu Republike Hrvatske slojevita. Ona obuhvaća religijske organizacije *de iure* i *de facto*, kao i one *sui generis* naravi. Pri tome treba uzeti u obzir da dioba

20 Potvrdu tome pruža i praksa Europskog suda za ljudska prava, u kojoj se ističe da nemogućnost registracije vjerske zajednice može dovesti i do kršenja slobode udruživanja (vidi *Scijentološka crkva St. Petersburga i drugi protiv Rusije* (zahtjev br. 47191/06), para 37).

21 Vidi članak 1 i 7 Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica.

22 Na ovom je mjestu dostatno citirati dio 4. članka iz Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima (Narodne novine - Međunarodni ugovori, broj 25/97): „Poštujući **pravo na vjersku slobodu**, Republika Hrvatska priznaje Katoličkoj Crkvi i njezinim zajednicama bilo kojega obreda slobodu vršenja njezina apostolskoga poslanja...“ (naglasio autor).

23 Ustavni sud još nije razvio konkretna mjerila za pravnu definiciju religioznoga. Ipak, u praksi Europskog suda za ljudska prava nalazimo neke značajne smjernice. Dobar uvodni pregled daje Edge, P. W., *Religion and law: An introduction*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, 2006., str. 53. Vidi i raspravu u Horvat-Vuković, A., *Novi standardi hrvatskoga i europskoga antidiskriminacijskog zakonodavstva*, objavljeno u: Izgradnja demokratskih i ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi (zbornik radova), Smerdel B., Gardašević, Đ. (ur.), Hrvatska udruga za ustavno pravo, 2011., str. 556. Rad izvorno objavljen u Zborniku Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 58, 6/2008, str. 1453-1498.

24 Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 4.



između vjerskih zajednica *de iure* i onih *de facto* u sebi skriva još jednu razinu.<sup>25</sup> Prvo, udruge se ne moraju registrirati da bi djelovale, moguće je postojanje udruga bez pravne osobnosti.<sup>26</sup> U skladu s time, mogu postojati vjerske zajednice *de facto* koje nemaju pravnu osobnost i one koje istu posjeduju. Drugo, vjerske zajednice *de iure* mogu sklopiti ugovore s državom, što je postupak koji je rudimentarno opisan Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica.<sup>27</sup> Dakle, postoje vjerske zajednice *de iure* koje su sklopile ugovor s vjerskim zajednicama i one koje to nisu učinile. Osim ako nije drukčije naznačeno, rasprava koja slijedi obuhvaća sve ovdje navedene kategorije.

## 2.2. Jednakost vjerskih zajednica pred zakonom

Ustav Republike Hrvatske propisuje da su vjerske zajednice „jednake pred zakonom“. Iz naše ranije rasprave proizlazi da „vjerska zajednica“ nije monolitan ustavni pojam. Čak i kada bismo tvrdili da je ustavni pojam vjerske zajednice ograničen na organizacije *de iure*, ostaje činjenica da i među njima postoji nejednakost: nisu sve potpisale ugovor s državom. Prema tome, već nam se na prvi pogled čini kako jednakost predstavlja najslabiju kariku svjetovne države.

Zaista, nejednakost se ukazala kao problem u reguliranju položaja vjerskih zajednica. Ona se nije pojavila kao nezavisna poteškoća, već je bila povezana s provedbom drugih dvaju segmenata svjetovne države: odvojenosti u užem smislu te državne pomoći i zaštite. Prethodni slučaj pokazuje veću otvorenost hrvatskoga pravnog sustava ka starijim, stabilnijim i mnogoljudnijim vjerskim zajednicama, koje poglavito spadaju u kategoriju religijskih organizacija *de iure*. Drugi slučaj zahvaća niz uglavnom izvanustavnih povlastica. Njihovim se dodjeljivanjem stvara razlika između vjerskih zajednica *de iure* koje su sklopile ugovor s državom i onih

25 Staničić, F., op. cit., str. 253.

26 Vidi članak 3 i 14(1) Zakona o udrugama iz 2001. godine, odnosno članak 1, 5 i 22(1) novog Zakona.

27 Članak 9(1) Zakona. Za potrebe našeg rada posebno je važno naglasiti da Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica ne uređuje postupak sklapanja tih sporazuma niti precizno utvrđuje njihov sadržaj. Što se postupka tiče, izvršnoj je vlasti prepušteno da sama odlučuje s kojom će zajednicom zaključiti ugovor. Pri tome se ona vodi kriterijima koje je samostalno utvrdila svojim Zaključkom. Njega je donijela 2004. godine i nikada nije objavljen u Narodnim novinama (Zaključak Vlade Republike Hrvatske 070-01/03-03/03, ur. broj: 5030104-04-3 od 23. prosinca 2004.).

Ugovori koje je Vlada do sada sklopila sadržajno su uglavnom usredotočeni na povlastice koja Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica veže uz sklapanje takvih sporazuma, kao što je nastava vjeronauka u javnim školama i koja se bez tih ugovora ne mogu ostvarivati. S obzirom na to da se ugovorne strane time uglavnom drže kontura koje postavlja zakonodavac, može se reći da ponešto apstraktnu kategoriju “pitanja od zajedničkog interesa” o kojima se po Zakonu ugovori imaju sklopiti u praksi bitno definira upravo zakonodavno tijelo. Vidjet ćemo da zbog geneze trenutnog zakona ta lista pitanja svoj korijen ima u odnosu države s konkretnom vjerskom zajednicom. Usprkos svemu tome, formalnopravno nema zapreka da se u ugovorima nađu i pitanja koja zakonodavac nije predvidio.

koje to nisu učinile. U naredna dva dijela raspravljamo oba opisana pojavna oblika nejednakosti vjerskih zajednica u sklopu drugih određenja svjetovne države.

### 2.3. Odvojenost vjerskih zajednica i države u užem smislu

Drugo određenje svjetovne države nalaže odvojenost<sup>28</sup> državnog aparata od vjerskih zajednica. Iz ustavnosudske prakse proizlazi da se ovdje radi o jamstvu autonomije. Temeljni je izvor u tom smislu odluka Ustavnog suda o ustavnosti Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva obrane. Njome je osnovan Samostalni odjel za potporu Vojnom ordinarijatu u Republici Hrvatskoj. Njegova je zadaća administrativno pomaganje dužebrižništva Rimokatoličke Crkve u oružanim snagama, sukladno obvezama koje je država preuzela na sebe međunarodnim ugovorima sa Svetom Stolicom. Podnositelj prijedloga za ocjenu ustavnosti tvrdio je kako se time narušava odvojenost vjerskih zajednica od države i njihova jednakost pred zakonom.

Ustavni je sud u odgovoru na opisani prijedlog istaknuo da zbog nenadležnosti ne može ocjenjivati ustavnost međunarodnog ugovora koji je bio krajnja osnova osnivanja Odjela. Ipak, Sud se upustio u ocjenjivanje ustavnosti Uredbe koja je na njegovom temelju donesena. Time je dao naznačiti kako se država pri oživotvorenju svojih obveza što slijede iz sporazuma sa Svetom Stolicom dužna držati ograničenja koja joj postavlja unutarnji pravni poredak.<sup>29</sup> Je li to učinjeno osnivanjem kakvog novog tijela Sud ne ocjenjuje *in abstracto*, već vodeći računa o njegovim konkretnim djelatnostima.<sup>30</sup>

Čini se kako je u svojoj argumentaciji Sud tumačio upravo ono što smo nazvali odvojenošću vjerskih zajednica i države u užem smislu.<sup>31</sup> U tim je okvirima Sud utvrdio kako je osnivanje odjela ustavno iz dva temeljna razloga. Prvo, nije se radilo o državnom tijelu koje ima „ovlasti obavljati vjersku djelatnost“ pa da bi se time miješalo u vjerske poslove.<sup>32</sup> S druge strane, Sud je utvrdio kako nema osnova

28 U pojedinim se radovima, poglavito teološkog usmjerenja, umjesto odvojenosti pojavljuje termin „rastava“ (Zec., S., op. cit., str. 392). Čini nam se da je on neprikladan za opisivanje odnosa vjerskih zajednica i države. On naime daje naznačiti da opstoji neka viša veza između državnog i vjerskog koja nije raskinuta samim time što par više ne živi zajedno. Ta se veza može i ne mora nametnuti kao relevantna. Ona demokratskoj javnosti ne mora biti poznata, jer ta javnost zapaža samo da su religijske organizacije i država nešto odvojeno. Smatramo da korištenje ovakvog termina naglašava nesigurnu narav autonomije koju odvojenost projicira u odnos vjerskih zajednica i državnog aparata. Njome se bavimo u nastavku teksta.

29 U svojoj je kasnijoj praksi Ustavni sud odstupio od ovoga pravila. O tome raspravljamo u dijelu rada koji se odnosi na hibridnu narav svjetovne države u Republici Hrvatskoj (točka 3).

30 Odluka Ustavnog suda u predmetu U-II / 2050 /2012, para 14.

31 Sud se nije podrobnije bavio jednakošću, već se zadovoljio obrazloženjem Vlade. Ona je u svom očitovanju navela da sa svim vjerskim zajednicama uredno pregovara o uređenju tekućih pitanja. Ovakvo površno tretiranje jednakosti treba pripisati prvenstveno izrazito većinskom tumačenju jamstava svjetovne države, koje pretjerani naglasak stavlja na političku volju. Tim se problemom bavimo u sljedećem dijelu rada.

32 Odluka Ustavnog suda u predmetu U-II/2050/2012, para 11.1.

zaključiti da se samim osnivanjem istoga Crkva nedopušteno miješa u državne poslove.<sup>33</sup> Na taj je način Ustavni sud uspostavio odvojenost kao dvosmjernu barijeru. Ona čuva autonomnost vjerske zajednice od presezanja države, ali ima zadatak i spriječiti uplitanje religijskih organizacija u državne poslove.

Konkretne konture autonomije države u odnosu na vjerske zajednice u hrvatskom su pravu još uvijek dvojbene. Izričaj u odluci Ustavnog suda dao bi naslutiti da se religijska organizacija ne smije miješati u državne poslove. Ipak, ostaje činjenica da danas neke vjerske zajednice mogu vršiti funkcije koje se inače vezuju uz državu. Primjerice, pred nekima je od njih moguće sklopiti brak s građanskim učinkom. Iako ustavnosudska praksa i postojeća literatura ne povlače jasnu granicu koju u takvim situacijama vjerske zajednice i država ne smiju prijeći, smatramo da bi do neustavnog zbližavanja nedvojbeno došlo kada bi vjerska zajednica mogla u cijelosti zamijeniti svjetovno pravo svojim; kada bi, drugim riječima, u određenim ili svim pitanjima u potpunosti zamijenila državu.

Nešto više svjetla na ovo pitanje baca Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica, koji definira opseg autonomije religijskih organizacija *de iure*, određujući da one „samostalno i slobodno određuju unutarnju organizaciju; tijela upravljanja, njihovu hijerarhiju i nadležnosti; tijela i osobe koje predstavljaju vjersku zajednicu i njene organizacijske oblike; sadržaj i način očitovanja vjere; održavanje veza sa svojom središnjicom i drugim vjerskim zajednicama; udruživanje s drugim vjerskim zajednicama; i druga pitanja svoga djelovanja u skladu s Ustavom Republike Hrvatske“ (naglasio autor). Prema tome, svako korištenje autonomije vjerske zajednice koje bi bilo protivno Ustavu i na njemu utemeljenom pravnom poretku ne može biti pravno valjano, a potencijalno može biti i povreda autonomije države.<sup>34</sup>

Ovo zakonsko određenje ujedno rasvjetljuje dvojbe autonomije vjerske zajednice u odnosu na državu. Prije svega, već smo vidjeli da se ona odnosi samo na organizacije *de iure*. Zajednice *de facto* i *sui generis* njome nisu obuhvaćene, iz čega izvire ozbiljne ustavnopravne nedoumice. Naime, hrvatsko pravo nejednako distribuira autonomiju između svih kategorija religijskih organizacija. Tako su se vjerske zajednice *de facto* dužne ustrojiti demokratski kako bi se registrirale, jer one su po pravnoj prirodi udruge.<sup>35</sup> Vjerske zajednice *de iure* to ne moraju činiti: njihova im autonomija jamči mogućnost da se ustroje i autoritarno. Naravno, taj se ustroj mora kretati u Ustavom predviđenim okvirima, ali ipak zakonodavac ovdje postavlja šire granice autonomiji nego je to slučaj kod zajednica *de facto*. U konačnici, najšire granice nalazimo u slučaju Rimokatoličke Crkve, čija je

33 Ibid., para 14.

34 Profesor Sajó izražava krajnje granice autonomije vjerske zajednice: „U nedemokratskom poretku međunarodnog prava, ustavna država ne preispituje postojanje i jednakost druge države zbog toga što je ova lišena demokracije. Ipak, država bi kao principijelno pitanje trebala braniti temeljni ustavni poredak svojih građana barem kada je poštivanje ljudskih prava i demokracije nužno kako bi održala svoju demokratsku narav.“ (Sajó, A., *Constitutionalism and Secularism: The Need for Public Reason*, *Cardozo Law Review*, vol. 30, 6/2001, str. 2408.) (naglasak u izvorniku)

35 Vidi članak 6(3) Zakona o udrugama iz 2001. godine, odnosno članak 8. novoga Zakona.

registracija regulirana međunarodnim ugovorima. Zbog toga je njenim pravnim osobama omogućen upis u poseban registar i najširi mogući prostor za usklađivanje njihovog ustroja i djelovanja s normama kanonskog prava.

Takvo različito reguliranje položaja Rimokatoličke Crkve te vjerskih zajednica *de iure* i *de facto* nije problematično samo zbog jasnog suprotstavljanja načelu jednakosti, već i zbog potencijalnog neustavnog narušavanja autonomije nekih vjerskih zajednica, prvenstveno onih koje su se dužne demokratski ustrojiti. Na taj je problem u kontekstu ustavnog prava Republike Slovenije odgovor dalo tamošnje ustavno sudište. Ono je utvrdilo da različito tretiranje religijskih organizacija u pogledu njihova unutarnjeg ustroja dovodi do kršenja autonomije organizacije koja je prisiljena preuzeti pravni oblik udruge.<sup>36</sup> Prema tom bi shvaćanju vjerska zajednica *de facto* morala moći steći pravnu osobnost koja za sobom povlači autonomiju istovjetnu organizacijama *de iure*. Dakle, ona bi morala pridržati slobodu da, primjerice, donošenje svih odluka prepusti samo jednom članu koji je u očima ostalih pripadnika organizacije posebno posvećen ili da imenuje duhovnoga vođu kao doživotnog predsjednika organizacije

U vezi s ovim, za Republiku Hrvatsku još uvijek otvorenim pitanjem, slobodni smo primijetiti kako je trenutno hrvatsko rješenje pokazatelj jasnog privilegiranja stabilnih i dobro raširenih vjerskih uvjerenja. Manjinska se stavljaju na kušnju, što vidimo iz dva načina kako mogu nastati religijske organizacije *de iure*. Prvo, ako se radi o organizaciji koja ispunjava povijesni kriterij, odnosno ako je ona već bila vjerska zajednica *de iure* na dan stupanja Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica na snagu.<sup>37</sup> Ako tome nije tako, nova vjerska zajednica *de iure* može se izroditi samo iz udruge koja ispunjava tri kriterija: vremenski, kvantitativni i kvalitativni.

Vremenski, mora se raditi o organizaciji koja postoji kao registrirana udruga najmanje pet godina.<sup>38</sup> Kvantitativno ona mora imati minimalno 500 vjernika.<sup>39</sup> Konačno, vjerska zajednica mora ispuniti i kvalitativni kriterij, odnosno mora postići određenu koherentnost uvjerenja koja je okupljaju, svojih obreda, kao i svoga djelovanja. Za urednu je registraciju nužno priložiti dokument u kojem dokazuje upravo to.<sup>40</sup>

Vjerske zajednice *de facto* koje opisane uvjete ne ispunjavaju jedino se mogu upustiti u period svojevrsne pravne adolescencije, u obliku udruge. Pri tome treba

36 Odluka Ustavnog suda Republike Slovenije u predmetu U-I-92/07-23, Uradni list Republike Slovenije, št. 46/2010 in OdlUS XIX, 4, para 119.

37 Članak 5(1) Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica.

38 Članak 5(2) Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica

39 Pri tome Zakon ne određuje tko je "vjernik" u slučaju organizacije koja nije vjerska zajednica *de iure*. Pretpostavljamo da se mora raditi o članovima u smislu Zakona o udrugama (vidi članak 4., odnosno članak 12. novoga Zakona). Ipak, držimo da bi moglo biti primjereno usvojiti i fleksibilnije shvaćanje, po kojem bi se kao „vjernik“ moglo priznati i osobu koja sudjeluje u djelovanju vjerske zajednice, ali formalno nije njezin član. Naime, pojedine religijske organizacije možda u svoje članstvo uopće ne ubrajaju laike, što bi država trebala uzeti u obzir.

40 Članak 21(1)(3) Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica.

kvalificirati ocjenu Ustavnog suda Slovenije, kao i nekih autora koji tvrde da pravna osobnost udruge nije pogodna za vjersku zajednicu.<sup>41</sup> Činjenica da se od udruge traži demokratski ustroj ne znači nužno da je članovima zabranjeno vlastitom voljom upravljati njome na način koji je usklađen s njihovom vjerom. Primjerice, ako se smatra da je za pravovaljanost određenih odluka nužno da je izrekne jedna jedina osoba, skupština udruge može svaki puta ono što ona predloži i izglasati. Slično tomu, ako se želi jednu te istu osobu za doživotnog predsjednika, može je se stalno iznova birati na tu funkciju. Zakon o udrugama, naime, ne traži ograničenje reizbora.

U djelovanju vjerske zajednice *de facto*, članovima demokratska procedura stoji na putu kao svojevrsni mehanizam afirmacije vjerovanja. Primjerice, vođa nije nesmjennjiv, već ga treba stalno iznova birati. To traje sve dok zajednica ne preraste u religijsku organizaciju *de iure*. Tada je proces dozrijevanja gotov i ono na što se ranije opetovano pristajalo može se odrediti kao pravilo kojemu više nema mijene. Stoga smatramo da taj, za sada neosporeni mehanizam djelovanja udruge kao vjerske zajednice *de facto*, pokazuje težnju hrvatskoga prava k dodjeljivanju položaja vjerskih zajednica *de iure* samo organizacijama koje se pokažu kao dostatno stabilne i prihvaćene u svojem djelovanju te, posredno, uvjerenjima koja se uspiju dovoljno afirmirati i održati. Ostaje upitno u kojoj je mjeri takav pristup ustavno održiv i s gledišta jednakosti i iz perspektive odvojenosti u užem smislu i autonomije koju jamči te, u konačnici, potrebe zaštite same slobode savjesti i vjeroispovijedi.

#### 2.4. Pružanje državne pomoći i zaštite vjerskim zajednicama

Treći element svjetovne države prema Ustavu Republike Hrvatske jest „pomoć i zaštita“ koju državni aparat treba pružiti vjerskim zajednicama. Radi se o ponešto amorfnoj kategoriji koju Ustavni sud u svojoj praksi nije problematizirao, a i u znanstvenoj je raspravi slabo zastupljena.<sup>42</sup> Njeno značenje možemo promatrati na dvije razine.

Prvo, određenje zaštite i pomoći možemo vidjeti kao uputu zakonodavcu o onome što u odnosu na vjerske zajednice **ne** smije činiti. Naime, ustav ima svoje „poticajne“ i „omeđujuće“ dijelove.<sup>43</sup> Drugim riječima, iako ustavni tekst ne može

41 Vidi Dika M., Ljubišić, S., Medvedović, D., Šprajc, I., *Komentar Zakona o udrugama s obrascima*, B.a.B.e., Zagreb, 2003., str. 31. Autori ne razjašnjavaju svoj prigovor. Ovdje pretpostavljamo da su upućivali upravo na razlike u autonomiji, a ne u pomoći i zaštiti države između zajednica *de iure* i *de facto*, što nije neposredno vezano za vjerske slobode (vidi našu raspravu o trećoj sastavnici svjetovne države, pomoći i zaštiti države, u točki 2.4 ovog rada).

42 Njenog se sadržaja u svojem radu ukratko dotiče Gardašević (Gardašević, Đ., op. cit.).

43 Häberle, op. cit., str. 138. Slično tomu, Andras Sajó navodi kako su ustavi refleksija prošlosti, te predstavljaju odgovor na iskustva koje ona nosi. (Sajó, A., *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*, Central European University Press, Budapest, 1999., str. 2.) Prilika su za određivanje protiv onoga što ne želimo ponavljati i otvaranje prostora novome.

detaljno predvidjeti sve društvene razvoje i detaljno propisati njihov slijed, on može odrediti prostor za razvoj u političkoj zajednici. Ujedno tom prostoru može postaviti granice koje društvene procese ograđuju od nepoželjnih ishoda.

U skladu s poticajno-omeđujućom funkcijom ustava, možemo reći da odredba o zaštiti i pomoći služi upravo priječenju ranijih pristupa vjerskim zajednicama. Ustav ovdje zakonodavcu nalaže da vjerskim zajednicama ne odmaže i da ih ne napada. Prema tome, zabranjeno bi bilo religijske organizacije zatirati, oduzimati im prava i odvojenost vjerskih zajednica i države pretvoriti u agresivan pristup prema vjerskome.

U prilog ovakvom tumačenju ide i neposredno okruženje „pomoći i zaštite“. Njima prethodi navođenje nekih prava koja vjerske zajednice uživaju. Slovo Ustava određuje da vjerske zajednice mogu „u skladu sa zakonom, javno obavljati vjerske obrede, osnivati škole, učilišta, druge zavode, socijalne i dobrotvorne ustanove te upravljati njima“.<sup>44</sup> Ovim izričajem, čiji prvi dio ističe zakon, ustavotvorac zapravo vjerskim zajednicama ne dodjeljuje nikakvo novo pravo, već reguliranje nabrojanih stavki prepušta zakonodavcu. Ono što ističe, kao što je održavanje obreda, predmetom je drugih ljudskih prava te se zapravo čini kako Ustav ovdje jedino zabranjuje državi da uskrati neku od stavki samo zbog toga što je traži neka vjerska zajednica.<sup>45</sup>

Nadalje, „zaštita i pomoć“ koje ističe ovaj zadnji dio članka 41. upućuju i na otvorenu kategoriju potpora koje država može pružiti vjerskim zajednicama. One nisu regulirane Ustavom, već predstavljaju povlastice pretežno uređene Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica. Primjeri uključuju građanski učinak vjerskoga braka i održavanje vjeronaučne nastave u javnim školama. Njihov izbor i kriteriji dodjele ovise prvenstveno o političkoj volji te su utuživi samo u ograničenom opsegu.<sup>46</sup> U Republici Hrvatskoj većina tih povlastica ostaje dostupna samo religijskim organizacijama *de iure* s kojima Vlada Republike Hrvatske pristane sklopiti ugovor, što je problematično u vidu ustavnog polazišta jednakosti.

Suprotno našim navodima, neki autori tvrde da se dodjeljivanjem statusa vjerske zajednice *de iure* jamči niz „temeljnih prava koja potpadaju pod vjerske slobode (obavljanje vjerskih obreda), ali i pod druga temeljna ljudska prava (nepovredivost prostorija, obavljanje djelatnosti javnog priopćavanja)“.<sup>47</sup> Tvrde da se ograničavanjem tih prava na vjerske zajednice *de iure* zapravo istodobno sužava sloboda savjesti i vjeroispovijedi.

44 Članak 41(2) Ustava RH.

45 Čini nam se kako se time implicira i dodatni element svjetovnosti države, njena neutralnost u odnosu na vjerska učenja, čemu vrijedi posvetiti poseban rad.

46 Prema trenutnom stajalištu Europskog suda za ljudska prava izraženom u predmetu *Savez crkava "Riječ života" i ostali protiv Hrvatske* (zahtjev br. 7789/08), država je dužna vlastita mjerila za dodjeljivanje takvih povlastica primjenjivati na „jednakoj osnovi za sve vjerske zajednice“, uz otvorenost postupka sklapanja ugovora svim zainteresiranim religijskim organizacijama (paragrafi 90-91).

47 Ofak L., Staničić F., op. cit., str. 240.

Međutim, treba istaknuti da nabrojana prava ili ne potpadaju (isključivo) pod slobodu savjesti i vjeroispovijedi, zajamčena su neovisno o statusu vjerske zajednice *de iure* ili uopće nisu temeljna prava. Potonja bi, naime, trebala tvoriti ograničenja državnoj samovolji. Kao ograničenja većinske volje, ona predstavljaju okvire razvoja političke zajednice. „Prava“ koja se pridaje vjerskim zajednicama *de iure* u svojoj su naravi sušta suprotnost tome. Radi se uglavnom o izvanustavnim kategorijama što ovise o političkoj volji izvršne vlasti ili afirmiraju slobodu ugovaranja, ali sama po sebi nisu ograničenje većine. Naprotiv, ona su proizvod većinskoga shvaćanja religije i njenog mjesta u javnom prostoru te ga potvrđuju. U suprotnome ne bi ni bila otvorena samo određenom krugu afirmiranih organizacija. Stoga je njihovo promicanje u određenom rastojanju s logikom temeljnih prava na čiju se nomenklaturu autori pozivaju. Kao potporu našem zaključku dostaje nam uputiti na neke stavke koji se u postojećoj literaturi ističu kao „temeljno pravo“.

Prije svega, može se osnovano zaključiti da je dušebrižništvo koje Zakon regulira pitanje vjerskih sloboda. Međutim, sloboda savjesti i vjeroispovijedi prvenstveno je individualno pravo.<sup>48</sup> Zato o povredi prava na dušebrižništvo možemo govoriti kada se, primjerice, vojniku ili pacijentu neopravdano uskrati adekvatan duhovnik. Smatramo da ono nije povrijeđeno samim time što je pojedinoj vjerskoj zajednici uskraćena mogućnost da u okviru javne bolnice ili vojne postrojbe uspostavi kontingent svojih službenika koji onda djeluju u toj službi.<sup>49</sup> Indikativno je što Zakon uopće niti ne dodjeljuje takvu mogućnost, već njeno eventualno uvođenje čini potpuno ovisnim o ugovoru s Vladom Republike Hrvatske. Prema tome, ne možemo govoriti o „temeljnom pravu“ vjerske zajednice.

Slično tome, „djelatnost javnog priopćavanja“ nije temeljno pravo religijske organizacije kojega Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica razrađuje, već se radi o privilegiju koji se uvodi upravo zakonom. Posebno treba istaknuti kako se njegovim člankom 19. ne rješava „obavljanje djelatnosti“, već „pristup sredstvima javnog priopćavanja“, koje ovisi o ugovoru vjerske zajednice *de iure* s odabranim medijem. Sama djelatnost javnog priopćavanja prepuštena je posebnim propisima.

48 Ovdje ne tvrdimo kako sloboda savjesti i vjeroispovijedi uopće nema kolektivne aspekte, koji se prvenstveno podvode pod već problematiziranu autonomiju vjerske zajednice. Međutim, smatramo da je kolektivni aspekt vjerskih sloboda derivativan, odnosno da svoj korijen nalazi u slobodama pojedinca. Vidi Miloš, M., *Separation of Sharia from the State as Accommodation - Effects and Limits*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34, 2/2013, str. 1099; Scolnicov, A., *The Right to Religious Freedom in International Law: Between Group Rights and Individual Rights*, Routledge, New York, 2011., str. 24.

49 Tako je i Europski sud za ljudska prava zaključio da sloboda savjesti i vjeroispovijedi nije povrijeđena ako se dušebrižništvo omogućuje vjerskoj zajednici *de iure* neovisno o nepotpisanom ugovoru (*Savez crkava „Riječ Života“ protiv Hrvatske*, paragraf 68). Iz toga proizlazi da vjerska zajednica nema zajamčeno pravo na određeno institucionalno uređenje dušebrižništva, već joj se jedino mora dopustiti pristup vjernicima. Smatramo da bi u tom smislu bila diskriminacija na osnovi vjeroispovijedi kada bi se pojedincu bez objektivnog opravdanja uskratio pristup duhovniku pa makar se i ne radilo o pripadnicima vjerske zajednice *de iure*. Drugim riječima, držimo da se dušebrižništvo prvenstveno svodi na pravo pojedinog vjernika, za koje pravno svrstavanje pojedine zajednice nije odlučno.

Nadalje, autori ne pokazuju u kojoj se mjeri „nepovredivost prostora“ razlikuje od analognih jamstava privatnosti doma i zakonskih ograničenja koja državu obvezuju pri korištenju sredstava legitimne prisile u pogledu bilo kojeg prostora. Zbog toga daju naslutiti da država može neosnovano uskraćivati neke temeljne slobode vjerskim zajednicama *de facto* i građanima koji se, primjerice, u privatnom domu okupljaju radi molitve. Takvo tumačenje u demokratskoj državi koja Ustavom regulira mogućnost ograničenja ljudskih prava ne može biti točno niti prihvatljivo.

Konačno, primjer za pravo koje nije izraz samo slobode vjeroispovijedi i nije vezano uz vjerske zajednice *de iure* jest sloboda obavljanja vjerskog obreda. Ona je i izražaj slobode javnog prosvjeda i mirnog okupljanja, te kao takva nije samo predmet reguliranja Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica.<sup>50</sup> Ona ujedno potpada pod „druge oblike okupljanja“ koja regulira članak 33. Zakona o javnom okupljanju. Štoviše, uvjeti za prijavu drugog okupljanja i vjerskog obreda u bitnome su istovjetni. Stoga pravo na javno okupljanje u tom smislu uživa i vjerska zajednica *de facto*, pa i skupina koja uopće nije vjerska zajednica. Samim propuštanjem dodjeljivanja položaja religijske organizacije *de iure* ničime se ne utječe na bilo čiju slobodu da javno obavlja vjerske obrede.

Treba istaknuti da ovom našom analizom želimo samo istaknuti da su raspravljane povlastice „nešto dodano“, a ne primarno pitanje temeljnih ljudskih prava i sloboda. Njihova je važnost ipak neupitna, posebno stoga što su dostupne samo vjerskim zajednicama *de iure* i to uglavnom samo njihovom suženom krugu. Naime, država svakako svojim djelovanjem vjerskim zajednicama podjeljuje materijalna prava i utjecaj, a ne djeluje na polju transcendentálnih istina.<sup>51</sup> Usprkos tome, treba imati na umu kako se i takve istine otkrivaju, sukobljavaju, pobjeđuju i gube u nizu tradicija koje vjerske zajednice vrlo opipljivo utjelovljuju. To čine upravo u društvenoj stvarnosti za čije djelovanje materijalni uvjeti nipošto nisu beznačajni. Stoga i država korištenjem svojih ovlasti u pružanju „zaštite i pomoći“ može oblikovati javni prostor te mjesto i djelovanje religije u njemu.

Dakle, možemo tvrditi da je pravo u slučaju državne „zaštite i pomoći“ „govor koji ohrabruje neka vjerovanja, ali obeshrabruje druga“.<sup>52</sup> Zbog toga bi državno djelovanje i u ovom smislu trebalo biti primjereno nadzirano i ograničeno. U načelu možemo reći da tim mehanizmima vladaju dva utjecaja: demokratski/većinski i protuvećinski. Upravo su oni tema sljedećeg dijela našeg rada, u kojem ćemo istaknuti da dualnost većinske i protuvećinske tendencije dodaje još jednu dimenziju složenosti ustavne svjetovne države. Ujedno ćemo ukazati na njeno prevladavajuće, većinsko tumačenje.

50 Ovdje je relevantan samo članak 10. Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica.

51 Padjen, I., op. cit., str. 143.

52 Sajó, A., *Constitutionalism...*, cit., str. 2425.



### **3. VEĆINSKO TUMAČENJE HIBRIDNE NARAVI SVJETOVNE DRŽAVE**

Promotrimo li nanovo jamstva svjetovne države u cjelini, možemo zapaziti dodatnu dimenziju njihove složenosti. Naime, odredbe članka 41. utemeljene su na dualnosti čije strane povezuje građanstvo. S jedne strane postavljene su vjerske zajednice, u kojima građani djeluju kao službenici ili vjernici. S druge je strane država, koju građani oblikuju prvenstveno predstavničkom, ali i instrumentima izravne demokracije.<sup>53</sup> Ona religijskim organizacijama treba pružiti „pomoć i zaštitu“. Tako je postavljen temelj odnosa između svjetovnog i vjerskog. U toj vezi posreduju pravni standardi jednakosti pred zakonom i odvojenosti vjerskih zajednica od države te s njima povezan niz ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Primjećujemo, dakle, da se tkanje odnosa vjerskih zajednica i države sastoji od većinskih i protuvećinskih elemenata. Jasna je dimenzija demokracije i većinske tendencije u državnoj „pomoći i zaštiti“ religijskim organizacijama, uz opetovano pozivanje na „zakon“ i, samim time, na intervenciju njegova tvorca. Ona bi istovremeno trebala biti ograničena protuvećinskim elementima državnog djelovanja, primarno širokim obuhvatom ustavnog pojma „vjerska zajednica“, jednakošću i odvojenošću u užem smislu, ali i nizom za njih vezanih temeljnih prava. Stoga možemo reći da je jamstvo svjetovne države hibridne naravi: ono je mješavina većinskih i protuvećinskih faktora.

Ovu tvrdnju možemo dodatno potkrijepiti promatranjem svjetovnosti države iz perspektive ljudskih prava. Naime, ustavotvorac je odvojenost u širem smislu jasno postavio u kontekst drugog dijela treće glave Ustava.<sup>54</sup> Taj se segment ustavnog teksta bavi osobnim i političkim pravima. Ona snažno vežu državu pravnom odgovornošću te ih je moguće regulirati samo zakonima koje donese većina svih zastupnika (tzv. organski zakon), kao što propisuje članak 83(2) Ustava. Osim toga, njih je nemoguće delegirati izvršnoj vlasti.<sup>55</sup> Ti elementi naglašavaju protuvećinske tendencije, namećući nešto veća pravna ograničenja državnom djelovanju.

Međutim, nije lako jednoznačno smjestiti odredbe o odnosu vjerskih zajednica i države u tu kategoriju, i to ne samo zato što je teško tvrditi da je jedna od komponenti, odvojenost vjerskih zajednica i države u užem smislu, samostalno ljudsko pravo. Naime, kao što je utvrdio Ustavni sud, karakteristika je osobnih i političkih prava da je njihov sadržaj „određen samim Ustavom i individualiziran zajamčenom pravnom zaštitom na nacionalnoj i međunarodnoj razini“.<sup>56</sup> To s ustavnim određenjima odnosa države i vjerskih zajednica nije u cijelosti slučaj, što proizlazi iz naše ranije rasprave.

53 Članak 1(3) Ustava RH.

54 Miloš, M., *Sloboda isticanja vjerskih simbola u svjetlu odvojenosti vjerskih organizacija i države*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 61, 1/2011, str. 193.

55 Barić, S., *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci i Organizator, Zagreb, 2009., str. 139.

56 Odluka Ustavnog suda u predmetima U-I-2566 / 2003, U-I-2692 / 2003, Narodne novine broj 190/03, para 7(6).

Podsjećamo, povlastice koje su povezane s „pomoći i zaštitom“ sadržajno nisu određene Ustavom i uglavnom nisu utužive. Stoga se taj aspekt odnosa države i vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj po svojoj neodređenosti približava gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima. Njih se može regulirati običnim zakonima koji su podložni delegaciji izvršnoj vlasti, te za njihovo ispunjenje država u načelu nije pravno odgovorna, iako ih ne može u cijelosti niti ignorirati.

U tome se, dakle, sastoji hibridan položaj svjetovne države u hrvatskom pravnom poretku. Jednom nogom stoji u logici osobnih i političkih prava i tendencije koja pravom nastoji ograničiti samovolju većine, a drugom u onoj koja je bliža gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima te daje veći prostor upravo volji većine.<sup>57</sup> Svjetovna država istodobno obavlja uloge koje su u određenoj međusobnoj napetosti. S jedne strane služi kao podloga niza osobnih i političkih prava,<sup>58</sup> ali i nekih gospodarskih, socijalnih i kulturnih,<sup>59</sup> te paralelno demokratskoj politici dopušta da u određenoj mjeri oblikuje odnose s religijom.

U praksi se hibridnost članka 41. Ustava koristila na način da se afirmiralo ovu njegovu drugu dimenziju, koja obuhvaća većinsku tendenciju i favorizira demokratsku politiku. Time je zanemarena protuvećinska dimenzija. To nazivamo pretežno političkim, većinskim tumačenjem odnosa vjerskih zajednica i države. Ono je u samom korijenu hrvatskoga pristupa. Tako je Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica donesen običnom većinom zastupnika, a ne natpolovičnom, čime je zakonodavac dao jasno tumačenje njegove pravne naravi, isključivši ga iz kruga organskih zakona.<sup>60</sup> Posljedično tome, pravo nešto slabije ograničava djelovanje

57 Smatramo da bi odredbe o svjetovnoj državi bilo primjerenije učiniti dijelom prve glave Ustava jer, kao što ćemo vidjeti, zahvaćaju čitav niz pitanja koja nadilaze krug vjerskih sloboda i ljudskih prava uopće. Primjere takvog uređenja nalazimo u nizu država, od kojih je nama najbliža Slovenija.

58 Primjerice, u nekim je državama s tradicijom državne crkve kazneno djelo svetogrdra služilo kao ograničenje slobode izražavanja (vidi odluku Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Wingrove protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 17419/90).

59 Strah od reakcije vjerske većine služio je uklanjanju kontroverznih umjetničkih djela. Europski sud za ljudska prava o takvoj je situaciji odlučivao i u predmetu *Otto-Preminger-Institut protiv Austrije*, zahtjev br. 13470/87. U Hrvatskoj je poznat slučaj plakata za predstavu *Fine mrtve djevojke*!, povučen zbog pritiska koji su zaobišli sve pravom uređene postupke za ograničavanje nečijeg umjetničkog izričaja. (Duhaček, G., *Gavella povlači plakat za „Fine mrtve djevojke“!*, Tportal.hr, < <http://bit.ly/1qwwUpW> >, 16. siječnja 2013., 26. kolovoza 2014.) Konačno, u odnosu na pravo na rad, u državama koje su pretjerano zbližene s pojedinim vjerskim zajednicama nepoštovanje vjerskih zakona može dovesti do gubitka posla (vidi vrsnu međunarodnopravnu analizu režima koji ostvaruju takvu bliskost s religioznom u Temperman, J., *State-Religion Relationships and Human Rights Law: Towards a Right to Religiously Neutral Governance*, Martinus Nijhof Publishers, Leiden/Boston, 2010.). Ovdje podsjećamo na slučaj djelatnice Hrvatske radiotelevizije koja je otpuštena iz Redakcije religijskog programa zbog toga što se razvela, da bi kasnije bila vraćena na posao odlukom Programskog vijeća HRT-a. (*Skandal: Dobila otkaz na HTV-u jer se razvela*, Jutarnji.hr, < <http://bit.ly/1phUO6> >, 20. ožujka 2003., 26. kolovoza 2014.)

60 Zapisnik dvadeset i treće sjednice Hrvatskog sabora održane 12., 13., 14., 19., 20., 21., 26., 27. i 28. lipnja i 3., 4., 5., 10., 11. i 12. srpnja 2002., posljednji puta otvoreno 12. rujna 2014., putem mrežnih stranica Hrvatskog sabora: <http://bit.ly/1ur24k6>. Saborska baza podataka posljednji je put ažurirana istog dana. Ovdje citirano mjesto nalazi se na stranici 41.

države u odnosu na materiju koju se tim zakonom regulira te se implicira poželjnost većeg upliva političke većine i njenog interesa.

Radi se o tumačenju koje do sada nije bilo pobijano, već je uz to proširivano djelovanjem Ustavnog suda koji u odnosu na njega krajnje restriktivno tumači svoju nadležnost. Primjerice, on je bez zadržke prihvatio zakonodavčevo određenje da izvršna vlast ima ničim ograničenu diskreciju odlučivati s kojom će vjerskom zajednicom *de iure* sklopiti ugovore. Tom je prilikom utvrdio da nije nadležan ocjenjivati ustavnost Zaključka Vlade koji se time bavi i koji služi "provođenju utvrđene politike".<sup>61</sup> Ugovori koji proizađu iz takvog političkog procesa su, kao što je već poznato, jednako tako izvan nadležnosti Ustavnog suda, neovisno o svome sadržaju.<sup>62</sup>

Zabrinjava što se u najnovije vrijeme taj smjer tumačenja dodatno proširio. Tako Ustavni sud drži da nije pozvan ocjenjivati način na koji država oživotvoruje obveze koje je takvim sporazumima na sebe preuzela.<sup>63</sup> U konkretnom se slučaju radilo o nastavniku rimokatoličkog vjeronauka koji je stupio u drugi brak bez da je prvi okončao po kanonskom pravu. Zbog toga je nadležni biskup povukao njegovu ispravu o kanonskom mandatu, bez koje vjeroučitelj nije mogao predavati vjeronauk. Kako škole u kojima je radio nisu za njega mogle pronaći alternativno radno mjesto, izgubio je posao.

Sudu je za utvrđenje da time nije povrijeđeno njegovo pravo na obiteljski život i pravo na rad bilo dostatno utvrditi kako je država ugovorila provedbu vjeronauka u javnim školama, što je nedvojbeno uključivalo i institut kanonskog mandata. Propustio je analizirati pitanje sukladnosti odabranog pristupa s Ustavom i na njemu utemeljenim pravnim poretkom. Na to u svojem izdvojenom mišljenju rječito ukazuje predsjednica Suda, profesorica Omejec. Mi možemo dodati samo da je ovom odlukom Ustavni sud povukao zabrinjavajući potez u odnosu na raniju praksu. Naime, on je ukazao na obvezu postupanja u skladu s ratificiranim međunarodnim ugovorom, što uključuje donošenje adekvatnog zakonodavstva.<sup>64</sup> Međutim, istodobno oklijeva utvrditi analognu obvezu pridržavanja granica unutarnjeg pravnog poretka pri dosljednoj primjeni takvog sporazuma.

Time Sud ujedno postupa na način koji nije u skladu s logikom njegove odluke o ustavnosti postojanja državnog tijela koje administrativno pomaže dušebrižništvo. U tom je predmetu Sud dao naslutiti kako neće prepustiti zakonodavnoj i izvršnoj vlasti neograničen prostor u konkretizaciji odnosa s vjerskim zajednicama. Međutim, u ovom se predmetu takvo ograničenje zanemaruje, zbog čega je odnos države s vjerskim zajednicama prvenstveno političko pitanje i u svom začecu i u ostvarenju u pravnom poretku Republike Hrvatske.

61 Odluka Ustavnog suda u predmetu U-II / 3961 / 2005, para 5.

62 Podsjećamo da do toga dolazi zbog toga što se Ustavni sud oglasio nenadležnim ocjenjivati takve sporazume. Vidi odluke Ustavnog suda u predmetima U-I / 825 / 2001, Narodne novine broj 16/04, U-II / 2885 / 2003.

63 Odluka Ustavnog suda u predmetu U-III / 702 / 2009, Narodne novine broj 69/13, para 10.2.2.

64 Vidi odluku Ustavnog suda u predmetu U-I / 745 / 1999.

Problem je što hipertrofija politike u ovom smislu dovodi do obezvrjeđivanja ili brisanja ustavnih granica državnoj moći. Pretjerana autonomija države koja proizlazi iz takvog pristupa može, paradoksalno, dovesti do značajnog gubljenja državne autonomije na pojedinim područjima ili uspostaviti nadmoć državne politike u drugim pitanjima. Primjer je prvog problema već opisani predmet rimokatoličkog vjeroučitelja, u kojemu je odluka vjerske zajednice dostajala za otkaz u javnoj službi, dok drugi predstavlja ovlast Vlade Republike Hrvatske da samostalno određuje s kojom će zajednicom sklopiti ugovor.

Naravno, protuvećinski pristup ima svoje granice i ne može prekrajati stvarnost. U postojećoj se literaturi uvjerljivo argumentira kako je određeni stupanj demokracije nužan u utvrđivanju mjesta religije u društvu. Radi se o kontroverznim pitanjima koja uključuju raspodjelu javnih resursa i na koja čisto pravni, protuvećinski pristup ne može uvijek dati odgovore.<sup>65</sup> To ipak ne znači da ga je moguće potpuno zaobići. On može i mora položiti razložne granice demokratskoj raspravi i razvoju političke zajednice. Ostaje nam za raspraviti zašto je u hrvatskom kontekstu ta njegova uloga većim dijelom zanemarena. Vidjet ćemo da se radi o pitanjima koja nadilaze okvire odnosa religije i države te se dotiču samoga shvaćanja Ustava i demokracije.

#### **4. DRUŠTVENI POTICAJ POLITIČKOM TUMAČENJU SVJETOVNE DRŽAVE**

Društveni je kontekst ključan za našu temu, jer samim donošenjem ustava ne jamči se njegova provedivost. On mora zaživjeti u praksi, politička ga zajednica treba prihvatiti i svojim djelovanjem popuniti njegove okvire.<sup>66</sup> Raspravljajući taj proces u kontekstu Republike Hrvatske, Branko Smerdel zapaža niz teškoća. Ukratko možemo istaknuti da odnos državnih institucija prema Ustavu karakterizira visok stupanj nerazumijevanja njegovog smisla i karaktera kao najvišeg pravnog i političkog akta države. Ustav se općenito doživljava kao politički pamflet pridržavanje kojega je ostavljeno na volju političkog vodstva. Zanemaruje se izravna primjenjivost njegovih normi te je još uvijek manje ili više rašireno uvjerenje da se ustavni tekst mora prilagođavati politici, dok obratno ne vrijedi ili vrijedi samo u znatno smanjenom opsegu.<sup>67</sup> Ne iznenađuje stoga što i odredbe o svjetovnoj državi bivaju široko shvaćene kao političko pitanje u kojemu protuvećinska dimenzija Ustava ima malen ili nikakav utjecaj.<sup>68</sup>

65 Berger, B. L., *The Virtues of Law in the Politics of Religious Freedom*, Osgoode Law School Legal Studies Research Paper Series 10, br. 5, 2014, dostupno na SSRN.com <<http://bit.ly/1vRvwPj>>, posljednji put posjećeno 26. kolovoza 2014.

66 Kale, E., *Pretpostavke djelotvornosti ustava*, Politička misao, vol. XXIII, 4/1986, str. 58.

67 Smerdel, B., op. cit., str. 507-509.

68 Ova pojava ne zaobilazi niti suvremenu hrvatsku pravnu znanost. Tako Staničić svodi utjecaj jednakosti vjerskih zajednica pred zakonom na obvezu države da izjednači mogućnost stjecanja povlastica koje smo svrstali u „zaštitu i pomoć“. Reducira opseg te obveze na

Pišući o razlozima pretjeranog podređivanja Ustava političkom voluntarizmu, Smerdel ističe kako korijen problema leži u „ponašanju i običajima ljudi“, odnosno, prema Tocquevilleu, „običajima srca i uma“. <sup>69</sup> Tek izmjenama u tom razumijevanju dolazi i do drukčijeg promišljanja pojedinih ustavnih odredbi. <sup>70</sup> Iako takve mijene nisu nešto što možemo umjetno izazivati, svakako možemo pokušati rasvijetliti i shvatiti relevantno stanje „srca i uma“. U tu se svrhu okrećemo prvom efektivnom odjelotvorenju ustavnih odredbi o svjetovnoj državi: sklapanju ugovora sa Svetom Stolicom. Ono sažima neke elemente koji oblikuju društveno shvaćanje svjetovnosti te predstavlja prvo i iznimno važno određenje prema pretežno političkom tumačenju njenih odrednica.

Naime, u vrijeme kada su ugovori sa Svetom Stolicom sklopljeni Republika Hrvatska još nije bila donijela zakonodavstvo kojim bi regulirala položaj vjerskih zajednica u skladu s novim ustavnim tekstom. Na snazi je bio jugoslavenski zakon iz 1978. godine. <sup>71</sup> Zato je tek trebalo praktično protumačiti što svjetovnost u samostalnoj Hrvatskoj znači. Na taj je pothvat veliki upliv imala neposredna prošlost, ali i društvena podloga na koju je ona utjecala.

Prije svega, Republika Hrvatska izašla je iz federacije u kojoj je državna politika zasjenjivala autonomiju građana. Od države se očekivalo da će rješavati sve njihove probleme. Ona tom svojom ulogom nije osiguravala pluralizam niti je u stanovništvu poticala korištenje pravima i slobodama. <sup>72</sup> Slobode udruživanja nije bilo, a vjerske su zajednice iz ideoloških razloga gurane na margine. <sup>73</sup> Ukratko, postojao je drastičan nedostatak adekvatne demokratske kulture, čije posljedice osjećamo i danas. <sup>74</sup> Kao što ističu Matančević i Bežovan, usprkos pozitivno

---

vjerske zajednice *de iure* i Rimokatoličku Crkvu, ne razmatrajući mogućnost smisla ove ustavne sastavnice svjetovne države izvan tog kruga organizacija i povlastica koje ovise o političkoj volji. (Staničić, F., op. cit., str. 252)

69 Smerdel, B., op. cit., str. 505.

70 Häberle, P., op. cit., str. 35.

71 Narodne novine broj 14/78.

72 Bežovan, G., *Civilno društvo*, Nakladni zavod Globus, Zagreb, 2005., str. 101, 108.

73 Šalaj, B., *Socijalni kapital*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2007., str. 150; Marasović, Š., *Privatnost vjere u samoupravnom društvu*, Crkva u svijetu, vol. 21, 4/1986, str. 386-398.

74 Primjerice, u kontroverzama o referendumu o definiciji braka i trenutnim nastojanjima pojedinih organizacija civilnog društva da ponude drukčije izbornu zakonodavstvo zapažamo krajnje ambivalentan i nezreo politički stav niza vladajućih garnitura o potencijalima i opasnostima uključivanja organizacija civilnog društva i građana uopće u procese donošenja odluka. S jedne se strane nerazumno podcjenjivao destruktivni kapacitet volje većine kada se 2000. godine omogućilo i slavilo unošenje loše određenog referenduma narodne inicijative u ustavni tekst. (Smerdel, B., *Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice*, Hrvatska pravna revija, studeni 2010., str. 2) S druge se strane konstruktivni prijedlozi GONG-a o novom izbornom zakonodavstvu dočekuje „na nož“ ili, u najmanju ruku, uz bezbroj ograda. U tom su smislu indikativne izjave predsjednika Hrvatskog sabora Josipa Leke o potencijalnim reformama izbornog zakonodavstva: „Čini mi se vrlo važno da imamo neki konsenzus je li sadašnja razina ostvarenih prava građana, odnosno demokratskih odnosa u hrvatskom društvu zadovoljava njihove potrebe. Je li kočnica razvoja ili potiče razvoj. Ako možemo doći do tog konsenzusa onda je to odlična pretpostavka da ćemo imati dobre rezultate u traženju rješenja“. (*U Saboru održan Okrugli stol GONG-a o izmjenama izbornog zakonodavstva*,

intoniranim strateškim dokumentima odnos države prema građaninu i njegovom angažmanu još je uvijek bremenit nepovjerenjem i težnjom ka potiskivanju onoga što odudara od volje političkog vodstva.<sup>75</sup> U tim okolnostima, koje su u devedesetima bile još izraženije, nije bilo dostatno razvijenog razumijevanja ljudskih prava i drugih elemenata s protuvećinskim potencijalom na koje se država mogla osloniti pri uravnoteženom reguliranju položaja religijskih organizacija.

Prostor koji je taj nedostatak ostavio napučile su drukčije vrednote. Tako je razumno pretpostaviti da je izgradnja samostalne hrvatske države bila obilježena onime što se u literaturi naziva političkim mitom.<sup>76</sup> On je sastojak uspostave političkog poretka i treba osigurati njegov legitimitet, potaknuti građane da vjeruju kako je dobar i prihvatljiv.<sup>77</sup> Tako se u prijelazu sa socijalizma u mnogim državama

- 
- Index.hr, <<http://bit.ly/1pHc7A6>>, 8. srpnja 2014., 26. kolovoza 2014.) Ministar uprave Bauk pak na drugom mjestu izjavljuje da je preferencijalno glasovanje na parlamentarnim izborima općenito populizam te kako nikakve izmjene nisu potrebne, da bi na kraju ipak utvrdio kako bi ga se moglo iskušati u izboru lokalnih predstavničkih tijela. (Duka, Z., *Na izborima za Sabor ipak bez preferencijalnih glasova*, Novolist.hr, <<http://bit.ly/1tch2vn>>, 22. lipnja 2014., 26. kolovoza 2014.) Pustimo li po strani činjenicu da pojam „populizam“ u javnoj raspi postaje smislen otprilike kao i besmrtna mantre „korjenite/strukturne reforme“ i „bolni rezovi“, postavlja se pitanje svrhe iskušavanja čisto populističkog rješenja na bilo kojoj razini. Možda ova izjava više govori o pozadinskom stavu prema lokalnoj i regionalnoj samoupravi nego o bilo čemu drugome. Druga izjava ministra Bauka, kako izborne reforme treba „prepuštiti parlamentarnim strankama“ bez da se Vlada u to upliće, predstavlja i kranski primjer bajkovitog prikazivanja funkcioniranja hrvatskoga parlamentarizma. (Tomičić, T., *Ukidanje županija i rezovi u javnoj upravi – kad će, ne zna se*, Novolist.hr, <<http://bit.ly/1wCS4HN>>, 13. srpnja 2014., 26. kolovoza 2014.)
- 75 Matančević J., Bežovan, G., *Dometi i ključni čimbenici istraživanja civilnog društva u Republici Hrvatskoj temeljem tri vala istraživanja*, Revija za socijalnu politiku, vol. 20, 1/2013, str. 35 i 37. Vidi i Bežovan, G., Zrinščak, S., *Civilno društvo u Hrvatskoj*, Naklada Jesenski i Turk i Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 2007., str. 175. Na ovom mjestu ne možemo preskočiti niti predsjednika Vlade, Zorana Milanovića, koji je organizacije civilnog društva opisivao kao generatore netransparentnosti i licemjerstva, što podsjeća na retoriku iz 90-ih godina prošlog stoljeća. (*Milanović treba imenovati udruge koje ne poslušuju transparentno*, Poslovni.hr, <<http://bit.ly/1phtPed>>, 24. rujna 2013., 26. kolovoza 2014.; Marić, J., *Milanović napao prosvjednike: Licemjerni su, neka kažu onda da ne žele novac za svoje udruge*, Novolist.hr, <<http://bit.ly/1AU10K5>>, 13. ožujka 2013., 26. kolovoza 2014.) Zanimljiv je obrat što se tada mladica civilnog društva zamjeralo primanje strane pomoći, dok današnje vodstvo za pružanje (oskudne) novčane potpore države od tog sektora očekuje bespogovornu lojalnost. Čini se da je ideja vodilja još uvijek neprekinuta: civilno je društvo skup nezodrelih aktera koji ne predstavljaju izraz sloboda građana, već se radi o najamničkom miljeu koji djeluje za boljeg ponuditelja.
- 76 Na polju religije njegov utjecaj istražuje Gunn, J. T., *Managing Religion through Founding Myths and Perceived Identities*, u *La nouvelle question religieuse: Régulation ou ingérence de l'État / The New religious Question: State Regulation or State Interference?* (ur. Coté, P., Gunn, T.), P.I.E. – Peter Lang, Brussels, 2006., 33-48. Kao jedan relevantan faktor u hrvatskom kontekstu zavedi ga i Zrinščak. (Zrinščak, S., *Church, State and Society in Post-Communist Europe*, u *Religion and the State: A Comparative Sociology* (Barbalet, J., Possamai, A., Turner, B., ur.), Anthem Press, London, 2011., 157-182.)
- 77 Cipek, T., *Funkcija političkog mita: o koristi mitskog za demokraciju*, *Anali Hrvatskog politološkog društva*, vol. 9, 1/2013, str. 7-18. Kao što mu i samo ime govori, politički mit ne

demokraciju prikazivalo kao pojavu s gotovo magičnim svojstvima, čime se nastojalo olakšati promjenu režima.<sup>78</sup> U Hrvatskoj se taj aperitiv demokracije javlja u izjednačavanju osamostaljenja s ostvarenjem tisućljetnog sna o vlastitoj državi i demokraciji. Pri tome se demokraciju shvaća kao nesputanu vladavinu donedavno potlačene većine.<sup>79</sup> Uzmemo li takvu podlogu kao naše polazište, postaje jasno zašto društvena klima nije bila poticajna za protuvećinske elemente svjetovne države.

Poticanje većinskog i poricanje protuvećinskog shvaćanja ustavnih određenja svjetovnosti dodatno pokreće i oživljavanje do tada potiskivanih društvenih aktera i vrijednosti.<sup>80</sup> U našim se uvjetima u toj ulozi pojavljuje i Rimokatolička Crkva. Ona se snažno vezuje uz nacionalno pitanje te se od hrvatskoga osamostaljenja intenzivno zalaže za reguliranje vlastitog položaja, pri tome gubeći iz vida nužnost izgradnje prostora slobode uopće.<sup>81</sup> Razumno je pretpostaviti da su protuvećinski čimbenici dodatno izgubili na težini upravo zbog političke težine te značaja poruke Crkve za većinu stanovništva i prirodne težnje vladajućih da toj većini udovolje.<sup>82</sup>

Sažmemo li do sada iznesene elemente, možemo zaključiti da su u vrijeme prvoga cjelovitijeg određivanja pravnog okvira djelovanja vjerskih zajednica djelovala dva utjecaja. Prvo, država nenaviknuta za promicanje i zaštitu ljudskih prava te pluralizma. Drugo, društvena podloga koja je svojom privlačnom silom djelovala u korist većinskog elementa. U takvim je okolnostima logično da prvo tumačenje jamstava svjetovne države nije bilo donošenje zakona kojim bi se sveobuhvatnije regulirao položaj vjerskih zajednica, već sklapanje ugovora samo s jednom takvom organizacijom, Rimokatoličkom Crkvom.<sup>83</sup> Time je zanemaren

---

predstavlja stvarnost sasvim objektivno, već je na određeni način redovito izvrće. (Xiberras, Martine, *Politička mitologija i kolektivne identifikacije*, u *Politički mitovi* (ur. Monneyron, Frédéric, Antigone, Mouchtouris), TIM Press, Zagreb, 2012., str. 17.)

78 Čipek, T., op. cit., str. 12.

79 Podsjećamo na sljedeću izjavu predsjednika Tuđmana: „Imamo svoju Hrvatsku, naša je i bit će onakva kakvi sami želimo i nećemo nikome dopuštati sa strane da nam propisuje kakva ta Hrvatska treba da bude“ (iz govora na Trgu bana Jelačića, prema *Wikicitati: Franjo Tuđman*, Hr.wikiquotes.org., <<http://bit.ly/1rAbTgz>>, 19. kolovoza 2014., 26. kolovoza 2014.)

80 Sajó ističe da na formiranje institucija demokracija proizašlih iz socijalizma snažno utječu struje koje se pozivaju na stare narodne tradicije i duboku vezu s njima. (Sajó. A., *Constitutional Enthusiasm Towards Network Constitutionalism?*, u *Constitution Without the Constitutional Moment: A Look from the New Member States* (ur. Weiler, J. H. H., Eisgruber, Christopher, L.), *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, dostupno na <<http://bit.ly/1tDe2GR>>, posljednji put posjećeno 26. kolovoza 2014., str. 6.)

81 Bobinac, A., Goldberger, G., *Glas Koncila – Poslanje ili tek ime: analiza komentara u razdoblju društvene tranzicije*, Sociologija i prostor, vol. 45, 3-4/2007, str. 274, 283; Zec, S., op. cit., str. 395.

82 Kao što ističe Katunarić, „Moderni politički poredak ne održava se, stoga, ponajprije silom, nego uvjerenjima. Bitan dio uvjerenja tiče se banaliziranja kulture, tj. pozivanja na običaje i vjerovanja većine“. (Katunarić, V., *Tri lica kulture*, Društvena istraživanja, vol. 5, 5-6/1996, str. 834.)

83 Dakako, treba imati u vidu i međunarodnopravni subjektivitet i utjecaj Svete Stolice, koji je sasvim sigurno odigrao ulogu u naglašavanju položaja Rimokatoličke crkve.

utjecaj protuvećinskih elemenata, te je odnosom države prema vjerskim zajednicama puno snažnije ovladao podustavni dogovor nekih aktera.

Spomenuti sporazum, u zbilji utemeljen na nizu međunarodnih ugovora, nastavlja potencirati političko tumačenje svjetovne države. S jedne strane, naglašava pogodnosti upravljene na jednu vjersku zajednicu te time određuje ton rasprave o položaju religijskih organizacija uopće. Umjesto oživotvorenja vjerskih sloboda, ključno pitanje postaje podizanje drugih religijskih organizacija na razinu Rimokatoličke Crkve u pogledu ustupaka koje ova prima. Tako se kasnije doneseni Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica poglavito usredotočuje upravo na takve povlastice. Kao temelj njihovog uređenja uzima uspješnost održanja uvjerenja u povijesnim prilikama i društvenom pluralizmu, a ne slobodu pojedinca i pravo građana da vjeruju i svoja vjerovanja iskazuju. Drugim riječima, najvažnijom postaje društvena i politička „težina“ zajednice. O tome dovoljno rječito govori i mehanizam sklapanja ugovora s vjerskim zajednicama, koji ostavlja pretjeranu diskreciju izvršnoj vlasti.<sup>84</sup>

84 Ovdje ukratko razlažemo i komentiramo kriterije po kojima je Vlada Republike Hrvatske odlučivala s kojim će vjerskim zajednicama sklopiti ugovore. Radi se o dva alternativna mjerila. Prvo, vjerska zajednica morala je djelovati „na području Republike Hrvatske na dan 6. travnja 1941. godine“ te nastaviti „svoje djelovanje u kontinuitetu i pravnoj slijednosti“. Osim toga, morala je imati najmanje šest tisuća vjernika, što se utvrđivalo po zadnjem popisu stanovništva. Alternativno, Vlada je otvorila mogućnost sklapanja ugovora i s „povijesnom vjerskom zajednicom europskog kulturnog kruga“, koje se izričito nabraja: „Katolička crkva, Pravoslavna crkva, Evangelička crkva u Republici Hrvatskoj, Reformirana kršćanska crkva u Hrvatskoj, Islamska zajednica u Hrvatskoj, Židovska zajednica u Republici Hrvatskoj“ (kriteriji prema odluci Ustavnog suda u predmetu U-II – 3961 / 2005, paragraf 2). Za zajednice u toj skupini prvi kriterij uopće nije bitan. Raskol u bilo kojoj od njih koji bi doveo do nastanka novih organizacija ne bi spriječio Vladu da već sljedeći dan sklopi ugovor s novim zajednicama, ukoliko je to voljna učiniti. To, naravno, pod uvjetom da se nova zajednica uopće može smatrati organizacijom *de iure*. Naime, iz odredbi Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica proizlazi da bi organizacija koja se izdvaja iz jedne vjerske zajednice *de iure* trebala biti tretirana kao da je tek nastala, poput religijske organizacije *de facto*. Smatramo da bi ona morala imati položaj takve zajednice bez pravne osobnosti sve dok njeni članovi ne odluče registrirati kao udruhu. Tako bi se nova zajednica morala ispočetka upustiti u postupak dozrijevanja. U svakom bi slučaju bilo teško zamisliti je kao organizaciju *de iure*, jer prije raskola nije ispunjavala povijesni ili, alternativno, vremenski, kvalitativni i kvantitativni uvjet za podizanje u taj status. Ipak, ovo naše tumačenje Vlada Republike Hrvatske ne usvaja, jer je sa Židovskom vjerskom zajednicom Bet Israel sklopila ugovor u godini dana nakon potpisivanja sporazuma s Koordinacijom židovskih općina u Republici Hrvatskoj (tekstovi ugovora u Narodnim novinama broj 4/12). Tada je zajednica Bet Israel još bila dijelom potonje organizacije te nije imala nezavisan pravni život. Prema tome, čini nam se nespornim zaključiti kako je mehanizam sklapanja ugovora s vjerskim zajednicama od temelja prožet voluntarizmom dnevne politike, usprkos prividu stabilnosti i povjerenja. To potvrđuje i način na koji su gore opisana mjerila za zaključivanje sporazuma bila obznanjena. Naime, do toga je došlo tek nakon što je Vlada odbila potpisati ugovor s nekim vjerskim zajednicama *de iure*, iako su one ispunjavale opisane kriterije. One su na to nastavile borbu svim raspoloživim pravnim sredstvima, zbog čega je i došlo do već citirane presude u predmetu Savez crkava „Riječ Života“ protiv Hrvatske. Prije njihovog je urgiranja, međutim, bilo posve nepoznato kako Vlada odlučuje s kojom će zajednicom sklopiti ugovor.



Nadalje, sloga države i Rimokatoličke Crkve (pre)naglašava političku dimenziju svjetovnosti unošenjem elemenata koji su u jasnoj napetosti s njenim protuvećinskim elementima.<sup>85</sup> Primjerice, odredba članka 12(3) Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o suradnji na području odgoja i kulture<sup>86</sup> propisuje: „Poštujući načela vjerske slobode u pluralističkom društvu, Republika Hrvatska dosljedno će paziti da u sredstvima društvenoga priopćivanja budu **poštivani osjećaji katolika** i temeljne ljudske vrijednosti etičke i vjerske naravi.“ (naglasio autor)

Suprotno onima koji drže da je zaštita osjećaja većine normalan dio demokracije i temeljnoga ljudskog prava na slobodu vjeroispovijedi,<sup>87</sup> ukazujemo na dvojbe razgraničavanja slobode religije i slobode od religije, posebno u vezi sa slobodom izražavanja. Kao što ističe Europski sud za ljudska prava, ona „nije primjenjiva samo na „informaciju“ ili „ideju“ koja je dobrodošla, neuvredljiva ili ne izaziva nikakvu reakciju, već i na ono što šokira, vrijeđa ili uznemiruje državu ili koji dio njenog stanovništva“.<sup>88</sup> U tom smislu nije moguće *a priori* isključiti uvredljive sadržaje. Zaštita samih „osjećaja“ stoga je duboko dvojbena i ne možemo o njoj govoriti kao o neospornom dijelu jednog temeljnog prava. Osim toga, sporna je i s gledišta vladavine prava jer se poziva na ono što Franz Neumann naziva „krivom beskonačnošću“. Ona se sastoji u moralnim kategorijama koje nisu dostatno određene niti općeobvezujuće.<sup>89</sup> Upravo zbog toga „osjećaji“ sami po sebi ne mogu poslužiti kao adekvatan temelj djelovanju svjetovne države. Ipak, njihovo isticanje normom jednog međunarodnog ugovora daje uporišta i suprotnom položaju, čime se ponovno relativizira protuvećinska dimenzija svjetovnosti.

U konačnici možemo zaključiti da u mehanizmu svjetovnosti Republike Hrvatske postoji zanimljiva dinamika. S jedne su strane politički, većinski dijelovi njenog jamstva koji nisu u potpunosti obuhvaćeni Ustavom i čvrsto su uglavljeni u društvenoj zbilji te zapravo presudno oblikuju svjetovnost države. Ta je prevlast rezultat povijesnih i tradicijskih razloga, ali i poimanja demokracije kao ostvarenja vladavine većine. Ona tvori svojevrсни podustavni dogovor koji svoje mjesto zauzima u sjeni ustavnih odredbi. Ono što tu sjenu proizvodi uključuje i protuvećinske dijelove odnosa vjerskih zajednica i države. Iako su ukorijenjeni u Ustavu, njihova je sjenka zanemariva u usporedbi s izraženim društvenim sjajem većinskih elemenata. Takav razvoj daje naznačiti utjecaj „običaja srca i uma“ na provedivost ustavnih odredbi.

85 Sukladnost ugovora sa Svetom Stolicom i Ustava nije tema ovog rada. Ipak, postojećim radovima hrvatske pravne znanosti na tu temu treba prigovoriti upravo zanemarivanje sadržajnog aspekta problema. Primjerice, autori koji decidirano tvrde da su spomenuti sporazumi ustavni svoju ocjenu temelje prvenstveno na argumentima forme (vidi Staničić, F., op. cit.). Međutim, za sukladnost bilo koje podustavne norme s Ustavom ključan je i njezin sadržaj (materijalna ustavnost).

86 Narodne novine Međunarodni ugovori broj 2/97.

87 Zec, S., op. cit., str. 401.

88 *Otto-Preminger-Institut protiv Austrije*, zahtjev br. 13470/87, para 49

89 Neumann, F., *Demokratska i autoritarna država: Studije o političkoj i pravnoj teoriji*, Naprijed, Zagreb, 1994., str. 31-32.

## 5. ZAKLJUČAK

Vjerske su zajednice iznimno važne za svjetovnu državu. Kao što smo utvrdili, upravo odgovarajući odnos državnog aparata prema religijskim organizacijama ima konstitutivni značaj za svjetovnost. Okvire za njega polaže Ustav Republike Hrvatske, koji određuje da u prizmi svjetovnosti religijske organizacije moraju biti jednake pred zakonom, odvojene od države te uživati zaštitu i pomoć njenog aparata. Kombinacija tih elemenata ocrtava složen položaj religijskih organizacija. Iako se od njih očekuje da budu odvojene od vlasti, potonjoj se istodobno otvaraju vrata za suradnju s vjerskim, a samim time i za zbližavanje s religijskim organizacijama.

Prostor fleksibilnijem odnosu države prema vjerskome ostavlja i međuigra većinskih i protuvećinskih čimbenika koja prožima jamstva svjetovne države. Ona s jedne strane prepušta politici određenu diskreciju u uređenju odnosa vjerskih zajednica i države, ali joj istodobno nastoji postaviti i važne granice. Upozorili smo da je taj drugi, protuvećinski aspekt trenutno uvelike oslabljen, zbog čega postoji opasnost od zanemarivanja pojedinih sastavnica svjetovne države.

Osim toga, u postojećoj se literaturi na već dominantno većinsko shvaćanje svjetovnosti zgodimice pokušava proširiti protuvećinska retorika. Tako se u kontekstu vjerskih zajednica *de iure* i *sui generis* ističe diskurs temeljnih prava, iako se položaj tih organizacija u bitnome vezuje na političku volju većine. Pristupom koji tu činjenicu zanemaruje afirmira se položaj trenutnih vjerskih zajednica *de iure* i *sui generis*. Ako je njihov položaj isključivo pitanje temeljnih prava, svaka se promjena ima podvrgnuti strožim ustavnim kriterijima njihovog ograničavanja. Politička volja tada nije uglavljena samo (međunarodnim) ugovorima čija je ustavnost za Ustavni sud svojevrstni tabu, već i u ustavnoj kategoriji „temeljnih prava“. Takvo tumačenje nekih autora tek prividno stabilizira položaj religijskih organizacija. Naime, ono ne otklanja značajne ovlasti države u određivanju povlastica namijenjenih vjerskim zajednicama, što pod prividom stabilnosti i trajnosti unosi elemente nestabilnosti, voluntarizma i otvara prostor zloupotrebi religioznoga.

Zbog toga nam se čini da je rasprava o protuvećinskim određenjima svjetovnosti nužna i neodgodiva. U ovom smo radu utvrdili da se njima nesklona dominacija većinskoga odvija pod utjecajem niza društvenih faktora, od kojih smo neke ovdje tek naznačili. Osim što pruža poticaj daljnjoj raspravi, taj naš kratki pregled upućuje i na vezu svjetovne države s ustavnom demokracijom uopće. Poput svojevrstnoga lakmus papira, vladajuće tumačenje svjetovnosti pomaže nam da uočimo i trenutno shvaćanje demokratskog života u Republici Hrvatskoj. Zbog toga nam se čini bjelodanim kako je rasprava o vjerskim zajednicama ujedno i analiza nekih temeljnih pitanja ustroja hrvatskoga pravnog poretka i društva uopće, te kao takva traži daleko više pozornosti nego što joj može pružiti ovaj rad. Njegov doprinos treba shvatiti samo kao poticaj na shvaćanje svjetovnosti države iz perspektive Ustava, koji u takvoj analizi nije statist, već važan arbitar društvene različitosti.

## Summary

### **CROATIAN RELIGIOUS COMMUNITIES IN THE (COUNTER) MAJORITARIAN PRISM OF THE SECULAR STATE**

This paper analyses the constitutional provisions which establish the secular state in the Republic of Croatia. The relevant parts of the constitutional text outline the following three requirements: equality of religious communities before the law, their separation from the state and, finally, the assistance and protection the state is obliged to provide. These form a complex whole which is permeated by majoritarian and countermajoritarian factors. Consequently, the provisions on the secular state attempt to introduce two opposing elements to its relationship with religion: democratic decision-making and its limitations. It is the former that prevail at the time of writing, and I provide an overview of some of the influences that support its flourishing. I also warn that the majoritarian and countermajoritarian facets of the secular state should not be confused; pointing out that an adequately regulated relationship with religious communities forms the basis of the Croatian secular state.

**Keywords:** *constitutional law, secular state, religious communities.*

## Zusammenfassung

### **KROATISCHE RELIGIONSGEMEINSCHAFTEN IM (GEGEN-) MEHRHEITLICHEN PRISMA DES SÄKULAREN STAATES**

Das Ziel dieser Arbeit ist die Analyse des säkularen Staates aus der verfassungsrechtlichen Perspektive. Deshalb wird der Fokus auf die Frage der Stellung von religiösen Organisationen aus der Perspektive der Verfassung der Republik Kroatien gelegt. Nach der kurzen Diskussion über die Bedeutung des Begriffs „Relionsgemeinschaft“ in diesem höchsten Rechtsakt geht man an die Analyse der verfassungsrechtlichen Bestimmungen von Säkularität heran. Es wird herausgefunden, dass sie aus folgenden drei Komponenten bestehen: Gleichheit der Religionsgemeinschaften vor dem Gesetz, ihre Trennung vom Staat im engeren Sinne, staatliche Hilfe und staatlicher Schutz. Sie werden durch den (gegen-) mehrheitlichen Charakter der verfassungsrechtlichen Säkularität durchdrungen. Diese Säkularität betont die demokratische Politik, versucht sie aber gleichzeitig zu beschränken. Im Zwischenspiel dieser Elemente überwiegt zur Zeit die Mehrheitstendenz. Abschließend diskutiert man kurz über manche Faktoren, welche ihre Vormacht fördern, wobei betont wird, dass es das Bedürfnis nach der tiefgreifenden Diskussion und Analyse der vernachlässigten Gegenmehrheit gibt.

**Schlüsselwörter:** *Verfassungsrecht, säkularer Staat, Religionsgemeinschaften.*

## Riassunto

### **LE COMUNITÀ RELIGIOSE CROATE NEL PRISMA (ANTI) MAGGIORITARIO DELLO STATO SECOLARE**

Nel presente lavoro analizziamo le garanzie dello stato secolare nella Costituzione della Repubblica di Croazia. Esse constano di tre componenti: dell'eguaglianza delle comunità religiose dinanzi alla legge, della loro separazione dallo stato e della protezione e dell'aiuto prestati dallo stato. Tali elementi creano un insieme composito caratterizzato da segmenti maggioritari ed antimaggioritari. Per questo motivo le garanzie dello stato secolare tentano l'inclusione della volontà democratica ed al contempo la limitazione della sua influenza. Al tempo della redazione di questo lavoro prevale il primo aspetto tendente alla democratizzazione. Evidenziamo alcuni elementi che stimolano siffatto sviluppo degli eventi, sottolineando l'avvertimento della necessità di una più nitida demarcazione degli aspetti maggioritari ed antimaggioritari del secolarismo. La nostra argomentazione trae fondamento dalla posizione delle comunità religiose, poiché un'adeguata regolamentazione del rapporto di queste con lo stato rappresenta la base del secolarismo statale.

*Parole chiave: diritto costituzionale, stato secolare, comunità religiose.*