

Tijana Vukojičić Tomić, predavačica
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Pregledni znanstveni rad
UDK 336.14:267(497.5)

PRAVNI I FINANCIJSKI ASPEKTI POLOŽAJA VJERSKIH ZAJEDNICA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Sažetak: Analizira se pravno uređenje i statusna prava vjerskih zajednica u Hrvatskoj. Položaj vjerskih zajednica, posebno u obavljanju javnih poslova i njihovom financiranju, uvjetovan je postojanjem nekoliko pravnih izvora zbog čega se svaki pojedini analizira. Utvrđuje se da upravo raznolikost kao glavno obilježje pozitivnog pravnog uređenja njihova položaja rezultira postojanjem više kategorija vjerskih zajednica, među kojima postoje značajne razlike u ostvarenju statusnih prava. Posebno se analizira pravna priroda i stvarni učinci spornog zaključka Vlade Republike Hrvatske kojim se propisuju uvjeti za sklapanje ugovora o pitanjima od zajedničkog interesa između Vlade i vjerskih zajednica koje udovoljavaju određenim kriterijima. Zaključuje se kako postojeći sustav dovodi u pitanje načelo jednakosti svih vjerskih zajednica u obavljanju i financiranju njihovih djelatnosti, posebno onih u kojima im se daju javne ovlasti, i iznose se preporuke za unaprjeđenje.

Ključne riječi: vjerske zajednice (kategorije), registracija vjerskih zajednica, statusna prava, javne ovlasti, ugovori, načelo jednakosti, financiranje

1. UVOD

U suvremenim državama religija nesumnjivo igra značajnu ulogu i utječe na sve aspekte društvenog razvoja. Unatoč povijesnim nastojanjima nekih režima da vjeru učine isključivo privatnom stvari pojedinca, ona je bila i ostaje relevantni društveni čimbenik i dio javne sfere države. Zbog toga je pitanje odnosa države i crkve od uvijek bilo složeno pitanje koje je u novije doba trebalo ugraditi u pravni poredak pojedine države.

Suvremene zapadne države usvajaju načelo prema kojem je djelovanje državne vlasti neovisno o vjerskim zajednicama, a njih se podvrgava pravnom poretku ustanovljenom od strane države. Iako su svi moderni politički poredci obilježeni odvojenošću crkve i države, ipak među njima postoje katkada i značajne razlike pa se može govoriti o postojanju više sustava¹. Robbers²

1 Mihajlo Lanović ih naziva "crkvenopolitički sistemi" (Mihajlo Lanović, navedeno prema 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 br. 49 (3-4), Zagreb, 1999, str. 364), a u literaturi se još govori i o sustavima odnosa države i crkve.

2 Robbers G., „Legal Aspects of Religious Freedom“, u: Legal aspects of religious freedom : international conference, uredili: Drago Čepar, Blaž Ivanc, Office of the Government of the Republic of Slovenia for Religious Communities, Ljubljana, 2008, str. 12

identificira tri takva sustava na europskom kontinentu³. Prvi sustav obilježava postojanje “državne crkve” ili dominantne religije u kojem su država i crkva vrlo usko povezane. Drugi se sustav zasniva na ideji striktno odvojenosti države i crkve, dok u trećem postoji načelna odvojenost, ali država i crkva surađuju u obavljanju javnih poslova. Unutar ove tri kategorije se javljaju brojni podtipovi, a ono što je zajedničko mnogima od njih jest ugovorno rješavanje odnosa države i crkve.

Hrvatska bi se mogla svrstati u treću kategoriju. Iako već Ustav Republike Hrvatske (dalje: Ustav)⁴ odvaja vjerske zajednice od države, one s njom surađuju u obavljanju javnih poslova kao što su obrazovanje, zdravstvena i socijalna skrb itd. Temeljna načela odnosa vjerskih zajednica i države, kao i individualnog i kolektivnog prava na slobodu vjeroispovijedi regulirana su Ustavom, a detaljnije pravno uređenje položaja vjerskih zajednica Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica (dalje: ZPPVZ)⁵. Ipak, ZPPVZ propisuje samo neka prava koja vrijede za sve vjerske zajednice i načelno uređuje pravo na obavljanje nekih djelatnosti, dok sva druga zakon vezuje uz potpisivanje ugovora s Vladom RH. ZPPVZ tako predviđa da se pitanja od zajedničkog interesa za Republiku Hrvatsku i neku vjersku zajednicu mogu uređivati ugovorom kojeg sklapaju Vlada Republike Hrvatske i vjerska zajednica. Kriteriji odabira vjerskih zajednica s kojima će država potpisati takav ugovor nisu propisani zakonom, pa se u praksi pojavila situacija da je nekima zahtjev za sklapanjem ugovora odbijen bez utemeljenog obrazloženja. Zato Vlada RH pokušava ispraviti situaciju donošenjem Zaključka u kojem propisuje uvjete za sklapanje ugovora kojima vjerske zajednice dobivaju brojne povlastice. Donošenje ovakvog dokumenta smatra spornim dio vjerskih zajednica, ali i dobar dio stručne javnosti. Njegova se usklađenost sa zakonom i Ustavom probala osporiti na Ustavnom sudu temeljem prijedloga koji podnose neke vjerske zajednice, ali sud se u tom predmetu oglašava nenadležnim. Iste vjerske zajednice podnose i tužbu Europskom sudu za ljudska prava koji donosi presudu u korist tužitelja. Nadalje, poseban je pravni režim uspostavljen za Katoličku Crkvu, jer se njezina statusna prava uređuju međunarodnim ugovorima koje je RH sklopila sa Svetom Stolicom kao subjektom međunarodnog prava, ali koji se odnose na pravna, gospodarska i druga pitanja položaja Katoličke Crkve u Hrvatskoj. Zato se može zaključiti da je pravni položaj vjerskih zajednica, uz ZPPVZ, određen još i ugovorima kojima se detaljnije uređuje njihov status.

Ista neujednačenost po pitanju pravnog statusa vjerskih zajednica vrijedi i za financiranje njihovih djelatnosti. ZPPVZ propisuje način na koji vjerske zajednice mogu ostvariti pravo na dodjelu sredstava iz državnog proračuna, ali posebni se sustavi financiranja uspostavljaju za Katoličku Crkvu, jer je uređen međunarodnim ugovorima, i za vjerske zajednice koje su s RH sklopile ugovor o pitanjima od zajedničkog interesa. Time se produbljuje nejednakost među vjerskim zajednicama u Hrvatskoj, jer se sustav financiranja uspostavljen zakonom u stvarnosti primjenjuje samo za dio njih.

U radu se analizira pozitivno-pravno uređenje položaja vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj, i iznose problemi koje uz to vezujemo kao i preporuke za unaprjeđenje. Posebno se analizi-

3 Uz ovu tipologiju, treba istaknuti razlikovanje tri osnovna crkvenopolitička sustava prema Lanoviću, posebno korisna stoga što identificira pravni položaj crkve u svakom predloženom sustavu. On razlikuje:

1. Sustav jedinstva crkve i države (postojanje državne crkve) u kojem su crkveni kanoni pravno obvezujući za državu. U suvremeno doba ovakav se sustav naziva još i konkordatski sustav zastupan u nauci o ravnopravnosti crkve i države
2. Sustav crkve kao javnopravne ustanove
3. Sustav odvajanja (rastave) crkve i države u kojem crkve imaju položaj privatnopravnih udruga. (Lanović M. prema Uzelac A., navedeni rad pod 1. str. 364-365.)

4 Narodne novine br. 85/2010.

5 Narodne novine br. 83/2002.

raju dvije skupine ugovora kojima dio vjerskih zajednica, a posebno Katolička Crkva, stječu poseban pravni položaj. Problematizira se njihova pravna priroda, kao i faktične posljedice koje njihova primjena izaziva u praksi. Analizira se i sustav financiranja vjerskih zajednica, iznose prijedlozi za prevladavanje nejednakosti koje on izaziva, kao i potreba provedbe komparativnog istraživanja koje bi eventualno rezultiralo prikladnijim modelom raspodjele sredstava za djelovanje vjerskih zajednica u Hrvatskoj.

2. DRUŠTVENI KONTEKST DJELOVANJA VJERSKIH ZAJEDNICA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Republika Hrvatska je sekularna država⁶, što je rezultat povijesnog nastojanja europskih zemalja da u upravljanju društvom razdvoje državu i crkvu. Ipak, država treba osigurati pravo građana na slobodu vjeroispovijedi i stvoriti pravne pretpostavke za njihovo oživotvorenje. Razlog tome treba potražiti u povijesnoj ukorijenjenosti religije u društvu, njezinom utjecaju na razvoj različitih kultura i civilizacija, od kojih su mnoge upravo uvjetovane obilježjima pojedinih religija. Đurić⁷ tako ističe da one „nadživljavaju društveno-ekonomske sustave“, te da je „religija javni činilac, dio javne sfere, zapravo činilac koji formira javni identitet“. Može se diskutirati o tome da u suvremeno doba postoje značajne razlike između državnih zajednica u pogledu utjecaja koji religija ima na različite aspekte društvenog života, ali neosporno je to da se država i crkva moraju promatrati kao neodvojive cjeline koje takav međusobni odnos moraju regulirati u pravnom porijeklu nacionalnih država.

Pitanje slobode vjeroispovijedi može se promatrati s dva aspekta. S jednog, kao individualno pravo na očitovanje i promjenu vjere, što je izraz osobnih ljudskih prava i sloboda. S drugog pak aspekta, to je kolektivno pravo pojedinaca da uživaju slobodu vjeroispovijedi kroz vjerska udruženja. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Europska konvencija) slično razlikuje unutarnji i vanjski aspekt vjerskih sloboda. Unutarnji aspekt odnosi se na slobodu vjeroispovijedi i promjene uvjerenja, i ne može biti predmet državne intervencije ili ograničenja. No, iskazivanje vjerskih uvjerenja pojedinačno ili u zajednici s drugima, što predstavlja vanjsku dimenziju prava na slobodu vjeroispovijedi, može biti podvrgnuta ograničenjima nacionalnog zakonodavstva, pod određenim uvjetima⁸. Slična ograničenja prava na kolektivno iskazivanje vjere ili uvjerenja nalazimo i u Međunarodnom paktu o građanskim političkim pravima iz 1996. godine.

6 Treba razlikovati "pojam laičke i sekularne države od pojma laicističke odnosno sekularističke države – one koja bi potpuno isključila vjeru iz javnog života, što se jednostavno rečeno, pokazalo neprovedivim prije svega zbog toga jer se antropološki gledano, čovjek ne može „razrezati“ na svjetovnu i sakralnu sferu unatoč nastojanjima različitih ideologija da vjeru tretiraju samo kao privatnu stvar pojedinca, a vjeri i vjerskome zabrane pristup u društveni život.“ (Lončarević V., „Pravni položaj crkava i vjerskih zajednica te njihovo stjecanje pravne osobnosti u Republici Hrvatskoj“, Izlaganje na Stručnom skupu „Pravni položaj crkava i vjerskih zajednica i sticanje svojstva pravnog lica“, Beograd, 28. 04. 2009., str. 2: dostupno na: [http://www.zastitnikgradjana.org/konferencija-crkve/.](http://www.zastitnikgradjana.org/konferencija-crkve/))

7 Đurić V., „Sloboda vjeroispovijedi i pravni subjektivitet crkava i vjerskih zajednica u evropskim zemljama“, Strani pravni život br. 1/2012, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012., str. 25.

8 “Sloboda iskazivanja vjeroispovijedi ili uvjerenja podvrgnut će se samo takvim ograničenjima koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa javnog reda i mira, zaštite javnog reda, zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.“, Europska konvencija, čl. 9, st. 1. O tome npr. Staničić F, Ofak L., „Registracija vjerskih udruga i vjerskih zajednica u svjetlu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda“, u: Vjernici, društva, pokreti, uredio: Šalković J., Glas Koncila, Zagreb, 2011, str. 220, i Đurić V., navedeni rad pod 7, str. 27-28.

U Hrvatskoj je odvojenost vjerskih zajednica od države proklamirana čl. 41 Ustava, što ipak ne znači ograničenje osobnih prava svakog građanina na slobodno očitovanje vjere ili njihova prava na udruživanje radi uživanja tih prava⁹. Jednako tako, usprkos činjenici da su djelatnosti vjerskih zajednica jasno odvojene od obnašanja državne vlasti, Ustav vjerskim zajednicama jamči zaštitu i pomoć u obavljanju njihovih djelatnosti čime se nedvojbeno potvrđuje važna uloga crkve u društvu i naglašava potreba suradnje zajednica, koje su izraz vjerskih uvjerenja građana, s državom.

To je posebno stoga što se prema posljednjem popisu stanovništva iz 2011. godine samo 4,57 % građana izjasnilo nereligioznima ili agnosticima. Očekivano, 86,28 % građana se izjasnilo katolicima (rimokatolici i grkokatolici). Usporedni podaci strukture stanovništva prema vjeri iz popisa stanovništva 2001. i 2011. prikazani su u Tablici 1.

Tablica 1. Stanovništvo prema vjeri, popisi stanovništva, kućanstava i stanova 2001. i 2011. godine

	Popis 2001.		Popis 2011.	
	Broj	%	Broj	%
Ukupan broj stanovnika				
Republika Hrvatska	4.437.460	100,00	4.284.889	100,00
Vjera				
Katolici	3.903.551	87,97	3.697.143	86,28
Pravoslavci	195.969	4,42	190.143	4,44
Protestanti	11.824	0,27	14.653	0,34
Ostali kršćani	10.569	0,24	12.961	0,30
Muslimani	56.777	1,28	62.977	1,47
Židovi	495	0,01	536	0,01
Istočne religije	969	0,02	2.550	0,06
Ostale religije, pokreti i Svjetonazori	524	0,01	2.555	0,06
Agnostici i skeptici	1.547	0,03	32.518	0,76
Nisu vjernici i ateisti	98.376	2,22	163.375	3,81
Ne izjašnjavaju se	130.985	2,95	93.018	2,17
Nepoznato	25.874	0,58	12.460	0,29

Izvor: Državni zavod za statistiku, *Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011.*

Iz prikazanih podataka moguće je zaključiti da u razdoblju između dva popisa stanovništva nije došlo do značajnijih promjena u broju stanovnika koji se izjašnjavaju po jednoj od vjerskih

⁹ Čl. 40 Ustava RH građanima se jamči "sloboda savjesti i vjeroispovijedi i slobodno očitovanje vjere ili drugog uvjerenja", a čl. 41 detaljnije se uređuje pitanje udruživanja osoba radi ostvarenja slobode vjeroispovijesti kroz vjerske zajednice. U potonjem se članku tako proklamira jednakost svih vjerskih zajednica pred zakonom i njihova odvojenost od države, a potom i djelatnosti koje vjerske zajednice mogu javno obavljati u skladu sa zakonom (vjerski obredi, osnivanje škola, učilišta, drugih zavoda, socijalnih i dobrotvornih ustanova) a u čemu uživaju zaštitu i pomoć države. (Narodne novine br. 85/2010 – pročišćeni tekst).

osnova. Vidljiv je tek blagi pad (1,69%) u postotku građana koji se izjašnjavaju kao katolici dok je broj svih onih koji se izjašnjavaju kao pripadnici neke od drugih vjera u laganom porastu. Tako veliki postotak građana koji se izjašnjavaju kao katolici mnogima je argumentacija za poseban pravni, a posljedično i financijski status koji Katolička Crkva uživa u Hrvatskoj, o čemu će biti govora u nastavku rada.

Marinović-Bobinac i Marinović-Jerolimov¹⁰ (2008: 8) vjerske zajednice dijele na one kršćanske i nekršćanske provenijencije, a kao osnovni kriterij ovakve klasifikacije koriste upravo visoki udio građana kršćanske vjeroispovijedi u ukupnom stanovništvu Hrvatske (više od 90%). Kršćanske vjerske zajednice obuhvaćaju katoličanstvo, pravoslavlje i protestantizam, a tu su i ostale kršćanske zajednice koje nije moguće uvrstiti u jednu od navedenih zajednica. Nekršćanske zajednice podijeljene su na tradicionalne zajednice, zajednice s korijenima u tradiciji islama, budizma i hinduizma te Scijentološku crkvu (koja za razliku od drugih ima korijene u modernoj zapadnoj kulturi). Svaka od njih ima svoja specifična obilježja, unutarnju organizaciju i hijerarhiju, tradiciju, vjerovanja, običaje i slično, ali ono što je posebno zanimljivo za potrebe ovog rada su njihove djelatnosti. Naime, one u najvećoj mjeri ovise o pozitivnom zakonodavstvu Republike Hrvatske i međunarodnim ugovorima koji izazivaju određenu "šarolikost" u njihovu pravnom položaju¹¹ i nejednakosti u pogledu financiranja široke lepeze djelatnosti vjerskih zajednica.

3. PRAVNI OKVIR DJELOVANJA VJERSKIH UDRUGA I VJERSKIH ZAJEDNICA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Uz već spomenutu osnovu za postojanje vjerskih zajednica u Hrvatskoj koju nalazimo u Ustavu RH, njihova detaljnija razrada prepuštena je Zakonu o pravnom položaju vjerskih zajednica. No, važno je napomenuti da hrvatsko zakonodavstvo razlikuje vjerske udruge od vjerskih zajednica¹², iz čega proizlaze znatne razlike u njihovom statusu. Ovdje je najvažnije pitanje registracije i evidencije vjerskih zajednica koje predstavlja novum u odnosu na prethodni zakon kojim se reguliralo pitanje pravnog položaja vjerskih zajednica¹³. ZPPVZ definira vjersku zajednicu kao zajednicu fizičkih osoba koje ostvaruju slobodu vjeroispovijedi jednakim javnim obavljanjem vjerskih obreda i drugim očitovanjima svoje vjere, a koja je upisana u Evidenciju vjerskih zajednica u RH (dalje: Evidencija). Dakle, uvjet za stjecanje pravne osobnosti jest da je vjerska zajednica, njezini organizacijski oblici te zajednica vjerskih zajednica upisana u Evidenciju. Zakon ne priječi osnivanje udruga s pravnom osobnošću ili bez pravne osobnosti koju fizičke osobe osnivaju radi ostvarivanja svojih vjerskih uvjerenja i slobode vjeroispovijedi, ali takva udruga nema položaj vjerske zajednice i ne može stjecati i ostvarivati prava koja ona ima. Da bi se novoosnovana

10 Marinović Bobinac A., Marinović Jerolimov D., „Vjerske zajednice u Hrvatskoj“, Udruga za vjersku slobodu u RH Prometej, Zagreb, 2008, str. 8.

11 Staničić F., Ofak L., „Registracija vjerskih udruga i vjerskih zajednica u svjetlu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda“, u: Vjernici, društva, pokreti, uredio: Šalković J., Glas Koncila, Zagreb, 2011, str. 226

12 Izrazom vjerske zajednice „...nisu obuhvaćeni svi oblici udruživanja građana po osnovi vjere, već je potrebno razlikovati vjerske udruge od vjerskih zajednica, a širi pojam "vjerska društva" obuhvatio bi neregistrirana vjerska društva, registrirane vjerske udruge i vjerske zajednice“, *Ibid.*, str. 218.

13 Do donošenja Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica u srpnju 2002., postupak registracije vjerskih zajednica prethodni zakon nije propisivao. Vjerske su zajednice svoje unutarnje ustrojstvo, svoju i pravnu osobnost svojih organizacijskih oblika definirale svojim pravnim aktima. Šire u Lončarević V., „Pravni položaj crkava i vjerskih zajednica te njihovo stjecanje pravne osobnosti u Republici Hrvatskoj“, Izlaganje na Stručnom skupu „Pravni položaj crkava i vjerskih zajednica i sticanje svojstva pravnog lica“, Beograd, 28. 04. 2009., str. 2: dostupno na: <http://www.zastitnikgradjana.org/konferencija-crkve/>, str. 6.

vjerska zajednica mogla registrirati mora najprije biti najmanje pet godina registrirana kao udruga s pravnom osobnošću (pa se na nju u tom vremenskom razdoblju primjenjuje Zakon o udrugama¹⁴), te mora imati najmanje 500 vjernika.

Moguće je, stoga, razlikovati dvije vrste vjerskih zajednica, prema tome kako njihov pravni položaj uređuje ZPPVZ:

1. Postojeće vjerske zajednice, odnosno one koje su na dan stupanja na snagu ZPPVZ-a djelovale kao pravne osobe. One u postupku registracije samo podnose prijavu, bez potrebe ispunjavanja dodatnih uvjeta.
2. Novoosnovane vjerske zajednice koja podnosi zahtjev za upis, ali i akte kojima dokazuju da imaju najmanje 500 vjernika, akt iz kojeg je vidljiv sadržaj i način očitovaja vjere, obavljanja vjerskih obreda, područje i način djelovanja vjerske zajednice, te akt iz kojeg je vidljivo da je prethodno bila upisana u registar udruga najmanje pet godina. Drugim riječima, iako Zakon o udrugama propisuje da je upis u registar udruga dobrovoljan, a udruga pravnu osobnost stječe upisom u Registar¹⁵, vjerska udruga koja ima namjeru postati vjerska zajednica mora se upisati u Registar.

Prilično restriktivan pristup zakonodavca pitanju registracije i posljedičnog stjecanja pravne osobnosti novih vjerskih zajednica, zapravo je odraz interesa države da ograniči broj vjerskih zajednica u najvećoj mogućoj mjeri. Razloge tome treba potražiti u sustavu financiranja vjerskih zajednica, budući da stjecanjem tog statusa one ostvaruju pravo na sudjelovanje u dobivanju sredstava iz državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Rješenje o upisu vjerske zajednice u Evidenciju donosi Ministarstvo (trenutno je to Ministarstvo uprave), a ono može biti pozitivno i negativno. Protiv rješenja o upisu ili odbijanju upisa može se pokrenuti upravni spor, s obzirom na to da rješenje donosi javnopravno tijelo iznad kojeg nema hijerarhijski višeg tijela koje bi vršilo nadzor. Za vođenje evidencije nadležno je Ministarstvo uprave, a vodi se sukladno Pravilniku o obrascima i načinu vođenja evidencije vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj (dalje: Pravilnik)¹⁶.

U Evidenciji je trenutno upisano više od četrdeset vjerskih zajednica, no treba istaknuti da se u njoj ne nalazi Katolička Crkva. Iako se iz Pravilnika ili iz ZPPVZ ne vidi da bi Katolička Crkva imala poseban položaj u odnosu na druge vjerske zajednice te bila izuzeta od primjene Pravilnika, Ministarstvo uprave ustanovilo je posebnu Evidenciju pravnih osoba Katoličke Crkve u Republici Hrvatskoj. Takva je zasebna evidencija osnovana na temelju Protokola o načinu upisa pravnih osoba Katoličke Crkve¹⁷ koji je Vlada RH 2002. godine sklopila s Hrvatskom biskupskom konferencijom. Taj se protokol poziva na međunarodni Ugovor između Svete Stolice i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima¹⁸, točnije čl. 2 tog Ugovora prema kojem "Republika Hrvatska priznaje javnu pravnu osobnost Katoličke Crkve" odnosno "svih crkvenih ustanova koje imaju takvu pravnu osobnost prema odredbama kanonskoga prava". Ali, postavlja se pitanje može li to biti osnova za izuzeće Katoličke Crkve od Pravilnika i uvjetima kojima moraju udovoljiti druge vjerske zajednice prilikom upisivanja u Evidenciju vjerskih zajednica RH, s obzirom na to da za-

14 Narodne novine br. 88/2001, 11/2002.

15 Zakon o udrugama uredio je pitanje udruga bez svojstva pravne osobnosti, propisujući da se na njih na odgovarajući način primjenju propisi koji se odnose na ortakluk. Treba napomenuti da prethodni tekst zakona nije izričito uređivao ovo pitanje.

16 Narodne novine br. 9/2003

17 Narodne novine - Međunarodni ugovori br. 15/2003

18 Narodne novine - Međunarodni ugovori br. 3/1997

konodavac postojećim vjerskim zajednicama priznaje pravnu osobnost i prije upisa u Evidenciju. U prilog tome, Lončarević argumentira da su biskupije Katoličke Crkve u Hrvatskoj osnovane odgovarajućim pravnim aktima Svete Stolice koja je subjekt međunarodnog prava. Ističe i da sjedište Katoličke Crkve nije u Zagrebu, nego u Rimu, pa su njezini organizacijski oblici upisani u posebnu evidenciju¹⁹. Međutim, moguće je pronaći i drugačija stajališta, prema kojima Katolička Crkva pravnu osobnost stječe temeljem priznanja koje joj je Republika Hrvatska dala upravo tim ugovorom, bez čega ona tu pravnu osobnost ne bi imala bez obzira na to što ju je osnovala središnjica Katoličke Crkve u inozemstvu, koja je subjekt međunarodnoga prava²⁰. Isti autor smatra nemjerodavnom argumentaciju da poseban status Katolička Crkva stječe zbog činjenice da je sjedište osnivača u inozemstvu, jer Pravilnik predviđa postojanje sjedišta raznih vjerskih zajednica u inozemstvu i kao jedinu posebnost prilikom registracije propisuje potrebu prilaganja suglasnosti nadležnog središnjeg tijela vjerske zajednice sa sjedištem u inozemstvu.

ZPPVZ propisuje slučajeve u kojima se vjerske zajednice brišu iz Evidencije, o čemu Ministarstvo uprave donosi rješenje. Do toga će doći ako nadležno tijelo vjerske zajednice²¹ donese odluku o njenom prestanku, ako tijelo sudbene vlasti pravomoćno utvrdi da ona poziva ili potiče na vjersku, nacionalnu ili rasnu mržnju ili drugi oblik nesnošljivosti te ako Ministarstvo u provođenju nadzora utvrdi da su sadržaj i način očitovanja vjere protivni pravnom poretku, javnom moralu ili na štetu života i zdravlja ili drugih prava i sloboda ljudi. Protiv takvog rješenja Ministarstva može se pokrenuti upravni spor, iz razloga istovjetnih pokretanju upravnog spora protiv rješenja o upisu vjerske zajednice u evidenciju. U slučaju prestanka vjerske zajednice, zakon ne propisuje postupak njezine likvidacije već upućuje na postupak i način propisan za likvidaciju udruge. Zakon o udrugama propisuje razloge za prestanak udruge koji su nešto rigorozniji nego što su to razlozi propisani za prestanak vjerske zajednice, jer uz odluku nadležnog tijela udruge o njezinu prestanku i pravomoćnu odluku suda kojom se zabranjuje djelovanje udruge, predviđa i prestanak djelovanja udruge kao jedan od razloga. Do njega pak dolazi onda kada se broj članova udruge smanji ispod broja određenog za osnivanje udruge ili ako je proteklo dvostruko više vremena od vremena predviđenog statutom za održavanje sjednice skupštine. Posljednji razlog za prestanak udruge je stečaj. Njega treba posebno istaknuti jer iako ZPPVZ ne predviđa stečaj niti u jednoj odredbi, za očekivati je da do njega može doći zbog istih razloga zbog kojih se provodi stečajni postupak nad udrugom. Iako je o pitanju prestanka udruge stečaj naveden kao jedan od razloga, on to zapravo nije već se odnosi na stečajni postupak koji se pokreće po općim pravilima o otvaranju stečajnog postupka nad pravnom osobom propisanim u čl. 4. Stečajnog zakona²², odnosno zbog dokazane ili presumirane nelikvidnosti, nesposobnosti za plaćanje ili prezaduženo-

19 Autor navodi i slučaj sa Srpskom pravoslavnom Crkvom u RH, kao svojevrsni prilog svojoj tezi. Naime, u Evidenciju vjerskih zajednica u RH upisane su samo eparhije, parohije i druga tijela Srpske pravoslavne Crkve čije je sjedište u Hrvatskoj, a za njih nije otvarana posebna evidencija s obzirom na to da Srpska pravoslavna Crkva nije subjekt međunarodnog prava u statusu države (Lončarević V., navedeni rad pod 13. str. 8).

20 Vukmir B., „Pravni položaj vjerskih zajednica u Hrvatskoj“, str. 9, dostupno na: <http://brankovukmir.blogspot.com/2009/10/pravni-polozaj-vjerskih-zajednica-u.html>.

21 ZPPVZ ne definira koje bi to nadležno tijelo bilo, već samo u čl. 2 navodi da vjerske zajednice samostalno i slobodno određuju unutarnju organizaciju, samim tim i tijela upravljaju. U tom je pogledu Zakon o udrugama propisao način upravljanja udrugom i njezina tijela puno detaljnije, pa tako npr. navodi skupštinu (statutom udruge moguće je utvrditi i drugačiji naziv) kao najviše tijelo udruge. Time je zakonodavac afirmirao i osigurao najviši status tog tijela, jer se jedino na taj način može realizirati jednakost svih članova ali i ispunjenje zahtjeva za demokratskim ustrojem. Jednako tako, time je osigurana i dominantna pozicija skupštine prilikom donošenja svih važnih odluka (npr. donošenje i promjene statuta, osnivanje udruge itd.). Šire u Dika M., Ljubičić S., Medvedović D., Šprajc I. „Komentar zakona o udrugama“, B.a.b.e, Zagreb, 2003.: 46-50.

22 Narodne novine br. 44/1996., 29/1999., 129/2000., 123/2003., 82/2006., 116/2010., 25/2012 i 133/2012.

sti²³. S obzirom na to da ZPPVZ upućuje na likvidacijski postupak koji se provodi nad udrugama, jednako se tako na vjerske zajednice mogu primijeniti i razlozi za pokretanje stečajnog postupka iako to zakon izrijekom ne spominje.

Vlada RH je sa Svetom Stolicom (kao subjektom međunarodnog prava), sklopila međunarodne ugovore koji se odnose na pravna, gospodarska i druga pitanja položaja Katoličke Crkve u Hrvatskoj. S obzirom na činjenicu da je riječ o međunarodnim sporazumima koji u odnosu na ZPPVZ imaju nadzakonsku pravnu snagu i da se njima posebno uređuju odnosi između Katoličke Crkve i Republike Hrvatske, potrebno je detaljnije analizirati njihov sadržaj i učinke.

3.1. MEĐUNARODNI UGOVORI IZMEĐU REPUBLIKE HRVATSKE I SVETE STOLICE I NJIHOV UTJECAJ NA UREĐENJE ODNOSA S DRUGIM VJERSKIM ZAJEDNICAMA

Tijekom 1996. i 1997. godine, prije stupanja na snagu ZPPVZ-a, Republika Hrvatska je potpisala četiri međunarodna ugovora sa Svetom Stolicom, i to o suradnji u području odgoja i kulture, o dušobrižništvu katoličkih vjernika, pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi, o pravnim pitanjima i ugovor o gospodarskim pitanjima²⁴. Potpisivanje tih ugovora izazvalo je brojne polemike u javnosti, ne samo zato što oni zbog svoje prirode međunarodnih sporazuma predstavljaju pravni okvir za djelovanje Katoličke Crkve u Hrvatskoj čime joj se daje poseban status u odnosu na druge vjerske zajednice, već i stoga što su njima preuzete brojne financijske obveze koje terete državni proračun. Sa stajališta Katoličke Crkve potpisani ugovori spadaju u konkordatsko pravo kojima se utvrđuju sveukupni odnosi crkve i države. Spomenuti ugovori ne nazivaju se konkretno konkordatima i ne uređuju sve odnose između crkve i države²⁵, ali svakako obuhvaćaju važna pitanja državno-crkvenog odnosa uopće. Treba stoga proći njihov sadržaj i izdvojiti bitna pitanja pravnog i financijskog uređenja položaja Katoličke Crkve u Hrvatskoj i posebnih statusnih prava koja temeljem njih uživa.

1. Ugovor o pravnim pitanjima²⁶ potpisan je 18. prosinca 1996. Njime je Hrvatska priznala javnu pravnu osobnost Katoličke Crkve, kao i pravnu osobnost svih crkvenih ustanova koje imaju takvu pravnu osobnost prema odredbama kanonskoga prava (čl. 2). Istim člankom ugovora utvrđuje se i isključiva nadležnost crkvene vlasti pri osnivanju, mijenjanju, dokidanju ili priznavanju crkvene pravne osobe i to prema pravilima kanonskog prava²⁷, o čemu mora samo obavijestiti nadležno državno tijelo radi njihova upisa. Po-

23 Šire u Dika M, Ljubišić S., Medvedović D., Šprajc I., navedeni rad pod 2, str. 96-99.

24 Uz spomenute međunarodne ugovore, Hrvatska je s predstavnicima Katoličke Crkve u Hrvatskoj potpisala Sporazum o međusobnim odnosima između Hrvatske biskupske konferencije i Hrvatske radio-televizije, Sporazum o dušobrižništvu u kaznionicama, zatvorima i odgojnim zavodima, Ugovor o dušobrižništvu u bolnicama i ostalim zdravstvenim ustanovama te ustanovama socijalne skrbi i Sporazum o povratu crkvenih matičnih knjiga, knjiga stanja duša, ljetopisa i drugih knjiga koje su u vrijeme komunističkog režima nezakonito oduzete Katoličkoj Crkvi poslije 1945.

25 Prema Lanoviću konkordat je "sporazum između predstavnika najviše crkvene i državne vlasti o pravnom položaju Katoličke Crkve u jednoj državi uopće ili o rješenju izvjesnoga crkveno-političkog pitanja napose." Preuzeto iz Uzelac A., navedeni rad pod 1, str. 357.

26 Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 3/1997

27 Pod time se misli na odredbe Zakonika kanonskog prava te sve druge odredbe Katoličke Crkve, koje mogu utvrditi opća pravila, pa se tako odnose na cijelu Katoličku Crkvu, ili posebna kao što su odredbe Hrvatske biskupske konferencije za Crkvu u Hrvatskoj. O tome npr. Lušić T. (2002) Ugovori između Svete Stolice i Republike Hrvatske, 2002, str. 16, dostupno na: http://www.mvcp.hr/custompages/static/hrv/files/lusic_tajana.pdf.

sebnost crkvene pravne osobnosti jest da tako definirana tijela obavljaju svoju službu u ime Crkve²⁸. Također, isključiva je nadležnost Crkve uređivati vlastiti ustroj i mijenjati i ukidati sve crkvene osobe (čl. 5), dok imenovanja i smjene biskupa potpadaju pod nadležnost Svete Stolice (čl. 6). Ugovorom se Katoličkoj Crkvi jamče i druga prava kao što su: pravo kupovanja, posjedovanja i otuđivanja pokretnih i nepokretnih dobara, te osnivanje zaklade (čl. 10), građenje crkve i crkvenih zgrada, o čemu odlučuje dijecezanski biskup (čl. 11), osnivanje obrazovnih ustanova bilo kojeg stupnja (čl. 15), osnivanje karitativnih i društvenih ustanova koje djeluju prema vlastitim statutima ali imaju sva prava i povlastice koje imaju državne ustanove osnovane u tu svrhu, a za čiju se djelatnost državna vlast obvezala davati novčanu pomoć (čl. 17). Ugovorom se još utvrđuju neradni dani i svetkovine (čl. 9) te osniva Mješovita komisija koja će raspravljati o svim pitanjima od zajedničkog interesa (čl. 18). Najspornije pitanje ovog ugovora jest uređenje materije braka. Čl. 13 određuje da kanonska ženidba od trenutka sklapanja ima građanske učinke prema odredbama zakonodavstva RH, ako ugovorne stranke nemaju civilne zapreke i ako su ispunjeni propisi hrvatskog zakonodavstva. Direktna posljedica potpisivanja ovog ugovora, zbog pravne podređenosti domaćeg zakonodavstva međunarodnim ugovorima, novo je pravno uređenje braka u hrvatskom obiteljskom zakonodavstvu. Temeljna novina Obiteljskog zakona²⁹ koji je stupio na snagu u prosincu 1998. prelazak je s obveznog građanskog braka koji je u Hrvatskoj uveden 1946. godine³⁰ na građanski ili vjerski brak (čl. 6, Obiteljski zakon). Time je, između ostalog, za brakove sklopljene u vjerskom obliku uspostavljen "dvojni pravni režim" budući da se predmetna odredba ugovora "odnosi na "kanonsku ženidbu", tj. na brak zaključen prema odredbama kanonskog prava, ali da se traži i da "ugovorne stranke" ... nemaju "civilnih zapreka", odnosno da su ispunjeni propisi civilnog zakonodavstva."³¹. Konačno, učinci ove odredbe ugovora idu dalje od uređenja odnosa između Katoličke Crkve i države i šire se na odnose koje s njom imaju druge vjerske zajednice. Budući da zakon na opći način utvrđuje pravila ponašanja, time je posljedično otvoren prostor i drugim vjerskim zajednicama da zaključuju brakove u vjerskom obliku koji će po učinku biti izjednačen s učinkom građanskog braka. Ipak, ova je mogućnost u bitnoj mjeri ograničena potrebnom potpisivanja posebnih ugovora od zajedničkog interesa između vjerskih zajednica i države, jer čl. 8. Obiteljskog zakona propisuje da se brak u vjerskom obliku s učincima građanskog braka "sklapa pred službenikom vjerske zajednice koja s Republikom Hrvatskom o tome ima uređene pravne odnose."

2. Ugovor o suradnji na području odgoja i kulture³², potpisan istog dana kad i prethodni, u većem dijelu uređuje pitanje uvođenja katoličkog vjeronauka u obrazovne ustanove i osnivanje škola bilo kojeg stupnja, a jednim člankom i pitanje očuvanja kulturne baštine Katoličke Crkve. Ovim ugovorom RH jamči nastavu katoličkog vjeronauka kao obveznog predmeta u svim osnovnim i srednjim školama i predškolskim ustanovama, uz osnovno načelo da je svakome zajamčeno pravo izbora vjeronauka (čl. 1). Crkva ima pravo osniva-

28 *Ibid*, str. 20.

29 Narodne novine, br. 116/2003, 17/2004, 136/2004, 107/2007, 57/2011, 61/2011, 25/2013.

30 Uzelac A., navedeni rad pod 1, str. 344.

31 *Ibid*, str. 358.

32 Narodne novine - Međunarodni ugovori 2/1997.

ti škole bilo kojeg stupnja a njima upravlja prema odredbama kanonskog prava i hrvatskog zakonodavstva (čl. 8). Sukladno ugovoru, program i način odvijanja katoličkog vjeronauka uređen je posebnim programima za predškolski sustav, osnovno i srednje obrazovanje, koji su rezultat sporazuma između Vlade RH i Hrvatske biskupske konferencije (čl. 3). Od financijskih obveza koje je Hrvatska preuzela potpisivanjem ovog ugovora treba istaknuti: troškove izradbe i tiskanja udžbenika vjeronauka (čl. 6), novčanu potporu za katoličke škole s pravom javnosti i sve djelatnike jednaku onoj koja je predviđena za državne škole (čl. 9), novčana sredstva za rad Katoličkog bogoslovnog fakulteta pri Sveučilištu u Zagrebu i sve područne studije, te buduća visoka učilišta uz prethodni dogovor s državnim vlastima (čl. 10) te materijalni doprinos očuvanju i obnovi spomenika vjerske kulturne baštine (čl. 13). Jednako kao prethodnim, i ovim se ugovorom osniva mješovita komisija predstavnika Katoličke Crkve i RH.

3. Ugovor o dušobrižništvu katoličkih vjernika, pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi Republike Hrvatske³³ također je potpisan 18. prosinca 1996., a najznačajnija obveza koju su državne vlasti preuzele potpisivanjem ovog ugovora tiče se izgradnje Vojnog ordinarijata. Naime, Ministarstvo obrane i Ministarstvo unutarnjih poslova prema ugovoru osiguravaju materijalne uvjete potrebne za osnivanje Vojnog ordinarijata³⁴, njegovo djelovanje i uzdržavanje osoblja (čl. 9). Vojni ordinarijat je po pravu izjednačen s biskupijom, a po opsegu primjene obuhvaća sve vojnike i pripadnike redarstvenih službi, članove njihovih obitelji, kadete i sve vjernike koji obavljaju službu koju im povjerava Vojni ordinarijat³⁵ (čl. 5). Temeljem ovog ugovora donesen je Pravilnik o ustrojstvu i djelovanju Vojnog ordinarijata u Republici Hrvatskoj.
4. Ugovor o gospodarskim pitanjima³⁶ jedini je potpisan nešto kasnije, 9. listopada 1998. jer je trebalo pričekati s donošenjem Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine³⁷ s obzirom na to da se ugovorom uređuje pitanje povratka oduzete imovine Katoličke Crkve. Drugi dio ugovora čini niz financijskih obveza države prema Katoličkoj Crkvi, koje se mogu načelno podijeliti na posrednu pomoć u vidu oslobađanja od poreznih nameta jer se crkva u odnosu na porezni sustav smatra neprofitnom ustanovom³⁸ (čl. 10), i neposrednu koja podrazumijeva direktnu novčanu pomoć³⁹. Što se povratka oduzete imovine tiče, Hrvatska se obvezala vratiti ona dobra koja je moguće vratiti prema zakonu, naći odgovarajuću zamjenu za ona koja nije moguće vratiti ili isplaćivati naknadu u novcu za imovinu koja neće biti vraćena (čl. 2), a za potrebe utvrđivanja popisa tih dobara ugovorom se osniva mješovita komisija (čl. 3). Drugu grupu financijskih obveza čine novčani prinosi iz državnog proračuna, koji se u naj-

33 Narodne novine - Međunarodni ugovori 2/1997.

34 Izgradnja vojnog ordinarijata izazvala je pažnju javnosti zbog vrlo visokih troškova gradnje, ali prije svega zbog netransparenčnosti s obzirom da javnosti nisu podastrijeti podaci o ukupnom iznosu. Tako se o troškovima moglo samo spekulirati, pa se govorilo o čak 35 milijuna kuna. O tome npr. Vukmir B., navedeni rad pod 20, str. 2

35 Iako to ugovorom nije izričito naglašeno, za pretpostaviti je da se to odnosi na sve navedene skupine koji su po vjeroispovijedi pripadnici Katoličke Crkve.

36 Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 18/1998.

37 Narodne novine, br. 92/1996., 92/1999., 80/2002., 81/2002.

38 Ovo se ne odnosi na profitne djelatnosti pravnih osoba Katoličke Crkve (čl. 10, st. 2)

39 Lušić T., navedeni rad pod 27., str. 20.

većem dijelu odnose na mjesečna davanja koja odgovaraju dvjema prosječnim bruto plaćama pomnoženima s brojem župa kako bi "...Katolička Crkva mogla na doličan način nastaviti svoje djelovanje na promicanju općega dobra..." (čl. 6)⁴⁰. Ovako naglašenu povlasticu koju Katolička Crkva uživa u odnosu na sve druge vjerske zajednice, potpisnici ugovora opravdavaju zaključkom da su "...pri određivanju spomenutoga novčanog iznosa imali ... na umu postotak građana Republike Hrvatske koji se izjašnjavaju katolicima." (čl. 6, st. 6). Ugovorom se Biskupska konferencija obvezuje osnovati Središnju ustanovu za uzdržavanje klera i drugih crkvenih službenika radi pravedne raspodjele novčanih sredstava prikupljenih od države (čl. 7). Radi izvršavanja financijskih obveza Republike Hrvatske prema Katoličkoj Crkvi u skladu s odredbama članka 6. i 9. Ugovora, Ministarstvo financija i Hrvatska biskupska konferencija sklopili su 26. veljače 1999. Sporazum o načinu izvršavanja određenih financijskih obveza Republike Hrvatske prema Katoličkoj Crkvi.

Ovdje je zapravo temeljno pitanje davanja javnih ovlasti vjerskim zajednicama, što država bez sumnje može legitimno učiniti. Brojni su takvi primjeri u praksi, od kojih npr. Uzelac⁴¹ ističe javne ovlasti prenesene javnim bilježnicima. Na istom mjestu, međutim, naglašava da je to moguće "...onoliko dugo dok se zadržava jednak odnos prema svim građanima, bez obzira na njihovu pripadnost ili nepripadnost određenoj vjerskoj zajednici." Načelo jednakosti ugrađeno u Ustav RH tako bi bilo moguće zadovoljiti jedino davanjem jednakih javnih ovlasti svim vjerskim zajednicama⁴². Neosporno je da Katolička Crkva u Hrvatskoj uživa poseban status u odnosu na druge vjerske zajednice i da je potpisivanjem gore opisanih međunarodnih ugovora dobila brojne javne ovlasti i izvore financiranja, no što je s drugim vjerskim zajednicama? Postoje li među njima nejednakosti? Proizlaze li statusna prava vjerskih zajednica samo iz ZPPVZ-a ili postoje i neki drugi pravni izvori? Konačno, je li zaključivanje međunarodnih ugovora sa Svetom Stolicom izazvalo određene učinke i na položaj drugih vjerskih zajednica?

3.2. POSEBNI UGOVORI HRVATSKE S VJERSKIM ZAJEDNICAMA I DODATNA PRAVA KOJA IZ NJIH PROIZLAZE

ZPPVZ u čl. 9 predviđa da se "Pitanja od zajedničkog interesa za Republiku Hrvatsku i neku ili više vjerskih zajednica mogu ... uređivati i ugovorom koji sklapaju Vlada Republike Hrvatske i vjerska zajednica." Radi provedbe ovih akata zakonom se osniva Komisija za odnose s vjerskim zajednicama.

ZPPVZ načelno uređuje da vjerske zajednice slobodno obavljaju vjerske obrede u svojim ili zakupljenim odnosno iznajmljenim prostorijama (čl. 10), da su slobodne osnivati škole i učilišta bilo kojeg stupnja, i da imaju pravo osnovati i vjerske škole i vjerska učilišta koja stječu pravnu osobnost i pravo javnosti u skladu sa zakonom (čl. 11), te njihovo pravo na obavljanje djelatnosti javnog priopćavanja i pravo pristupa sredstvima javnog priopćavanja u vlasništvu RH (čl. 19).

40 U prvih deset godina primjene ugovora taj se iznos uvećava za 20% radi rješavanja pitanja mirovinskog osiguranja članova klera koji su navršili 65 godina života, a čije mirovinsko osiguranje nije do sada sustavno riješeno (čl. 9)

41 Uzelac A., navedeni rad pod 1, str. 363.

42 Uzelac dalje argumentira da puninu načela jednakosti možemo doseći jedino ako, pored izjednačavanja položaja svih vjerskih zajednica, postoji mogućnost analognog postupanja i sa svima onima koji ne pripadaju niti jednoj od priznatih ili prepoznatih vjeroispovijedi u određenom društvu (*Ibid*, str. 364)

Sva druga statusna prava vjerskih zajednica zakon vezuje uz potpisivanje ugovora s Vladom RH. Tako se ugovorima od zajedničkog interesa ustrojava vjerski odgoj i nastava vjeronauka u ustanovama predškolskog odgoja, osnovnim i srednjim školama (čl. 13), dušobrižnička pomoć u zdravstvenim i ustanovama socijalne skrbi (čl. 14), dušobrižništvo u kaznionicama i zatvorima (čl. 15) te dušobrižništvo pripadnika Oružanih snaga i policije (čl. 16). Uz to, neka statusna prava vjerskih zajednica uređena su i drugim zakonima, kao što već spomenuti Obiteljski zakon uređuje pitanje sklapanja braka u vjerskom obliku koji se po učincima izjednačuje s učincima građanskog braka. Ipak, zakon na to ovlašćuje samo one vjerske zajednice koje s RH imaju o tome uređene pravne odnose, odnosno koje su potpisale poseban ugovor.

Do sada su Vlada RH i vjerske zajednice sklopili sedam takvih ugovora o pitanjima od zajedničkog interesa⁴³. Uz prava koja im pripadaju na temelju ZPPVZ-a, vjerske zajednice koje su potpisale ovakve ugovore stječu dodatne povlastice, od kojih posebno treba istaknuti zaključivanje braka s učincima građanskog braka, obavljanje vjerskog odgoja, obrazovanja i nastave vjeronauka u školama i predškolskim ustanovama i dotacije iz državnog proračuna. Naime, ugovorima se uz odobravanje obavljanja spomenutih djelatnosti u svojstvu pravne osobe, ustanovljuje i poseban sustav financiranja iz državnog proračuna prema kojem im se dodjeljuje mjesečni iznos u visini dvije bruto osnovice za izračun plaće javnih i državnih službenika i namještenika, pomnoženo s brojem vjerskih službenika odnosno s brojem njihovih jedinica ovisno o namjeni. Sadržajno, ovi ugovori slični su međunarodnim ugovorima koje je Hrvatska potpisala sa Svetom Stolicom, a obuhvat djelatnosti čak je i nešto proširen (npr. dušobrižništvo u kaznionicama i zatvorima). Razumljivo je zato da vjerske zajednice pokazuju veliki interes za sklapanjem ovakvih ugovora koji im bitno proširuju područje djelatnosti, prepoznaju ih kao čuvaru "cjelovitog duhovnog i materijalnog razvoja čovjeka i općeg dobra" čime im daju mogućnost integriranja vlastitih vrijednosti i stavova u društvo osiguravajući im za te potrebe financijska sredstva.

Od samog početka primjene ZPPVZ-a bio je dvojbena način odabira onih vjerskih zajednica koje će država ugovorom ovlastiti na uživanje navednih prava ali i na konzumiranje pripadajuće financijske pomoći iz državnog proračuna. Zakon, naime, propisuje da se ugovor *može* sklopiti, što zapravo upućuje na „diskrecijsko pravo države da sklapa ugovore s vjerskim zajednicama prema svom nahođenju“⁴⁴. Ovakav pristup zakonodavca doveo je pod znak pitanja ostvarenje načela jednakosti vjerskih zajednica pred zakonom, s obzirom na to da nisu utvrđeni jasni kriteriji odabira vjerskih zajednica s kojima će RH potpisati ugovor. Tijekom 2002. i 2003. godine sklopljeno je pet ugovora, a u istom razdoblju nekoliko je vjerskih zajednica podnijelo zahtjev za sklapanje ugovora⁴⁵ koji su, međutim, odbijeni.

Iz svih navedenih razloga bilo je potrebno propisati kriterije izbora vjerskih zajednica s kojima bi Vlada RH potencijalno imala "zajednički interes" i time popuniti zakonsku prazninu. Vlada RH 23. prosinca 2004. godine donosi sljedeći zaključak:

43 Ugovor sa Srpskom pravoslavnom Crkvom u Republici Hrvatskoj, Ugovor s Islamskom zajednicom, Ugovor s Evangeličkom Crkvom u Hrvatskoj i Reformiranom kršćanskom Crkvom u Hrvatskoj, Ugovor s Evandeoskom (Pentekostnom) Crkvom u Hrvatskoj, s Kršćanskom adventističkom Crkvom u Hrvatskoj i sa Savezom baptističkih crkava u Hrvatskoj, Ugovor s Bugarskom pravoslavnom Crkvom u Hrvatskoj, Hrvatskom starokatoličkom Crkvom i Makedonskom pravoslavnom Crkvom u Hrvatskoj (Narodne novine, br. 196/2003), Ugovor sa Židovskom vjerskom zajednicom Bet Israel i Ugovor s Koordinacijom židovskih općina u Hrvatskoj (Narodne novine, br. 4/2012)

44 Staničić F., Ofak L., navedeni rad pod 11., str. 236.

45 To su: Protestantska reformirana kršćanska Crkva u Republici Hrvatskoj, Savez crkava «Riječ života» te Crkva cjelovitog evanđelja. Ove su vjerske zajednice nastupile zajednički ali su i ranije samostalno podnosile zahtjeve. Zahtjev je još podnijela i Reformatorska kršćanska Crkva Mađara u Hrvatskoj (prema Milić J.: „Pravni i činjenični status vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj“, Hrvatska pravna revija br. 3/2008, str. 14.

“Za sklapanje ugovora o pitanjima od zajedničkog interesa za Republiku Hrvatsku i neku ili više vjerskih zajednica, koji sklapa Vlada Republike Hrvatske i vjerska zajednica, potrebno je da jedna ili više vjerskih zajednica, koje bi sklopile ugovor, ispunjavaju jedan od dva uvjeta:

- da su djelovale na području Republike Hrvatske na dan 6. travnja 1941. godine i nastavile djelovanje u kontinuitetu i pravnoj slijednosti, te da broj vjernika prelazi brojku od šest tisuća, prema zadnjem popisu stanovništva,
- da je povijesna vjerska zajednica europskog kulturnog kruga (Katolička Crkva, Pravoslavna Crkva, Evangelička Crkva u Republici Hrvatskoj, Reformirana kršćanska Crkva u Hrvatskoj, Islamska zajednica u Hrvatskoj, Židovska zajednica u Republici Hrvatskoj).

Crkva ili vjerska zajednica koja se izdvoji ili se izdvojila iz crkve ili vjerske zajednice smatra se novom crkvom odnosno vjerskom zajednicom, a početak njezinog djelovanja smatra se danom izdvajanja, odnosno osnivanja.⁴⁶

Uz donošenje ovog zaključka Vlade, kojim se nesumnjivo vrlo restriktivno određuje krug vjerskih zajednica koje ugovorno rješavaju odnose s državom, pojavilo se više prijepora. Jedni se tiču sadržaja zaključka koji, zbog postavljenih uvjeta, dovodi u pitanje jednakost svih vjerskih zajednica pred zakonom. Drugi se, pak tiču pravne prirode zaključka. Kriterij prema kojem vjerske zajednice koje žele s Vladom sklopiti ugovor moraju u kontinuitetu djelovati na području Hrvatske od travnja 1941. dodatno je pooštren odredbom da se vjerske zajednice nastale odvajanjem odnosno izdvajanjem smatraju novim vjerskim zajednicama. Milić⁴⁷ tako navodi primjer Protestantske reformirane kršćanske Crkve i Reformatorske kršćanske Crkve Mađara u Hrvatskoj čiji se početak djelovanja određuje puno kasnije nego što je uvjet zaključka, iako u njihovom sastavu djeluju jedinice, povijesno među najstarijima u Hrvatskoj. Dodatno, zaključak je donesen nakon što je potpisana većina od sedam ugovora o pitanjima od zajedničkog interesa pa je došlo do situacije u kojoj neke od vjerskih zajednica, potpisnica ugovora ne ispunjavaju propisane kriterije. Time su, smatra autor, neke vjerske zajednice stavljene u povoljniji položaj u odnosu na druge što doprinosi nejednakosti njihova položaja.

Vežano s tim, tri su vjerske zajednice⁴⁸ podnijele Ustavnom sudu prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom predmetnog Zaključka, navodeći da je osporenim zaključkom povrijeđena odredba članka 41. Ustava Republike Hrvatske, kojim se “jamči i deklarira jednakost svih vjerskih zajednica pred zakonom, nadalje da su vjerske zajednice slobodne, 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”. Ustavni sud je u lipnju 2007. godine odlukom⁴⁹ odbacio prijedlog oglasivši se nenadležnim za odlučivanje. Naime, Ustavni sud odlučuje o suglasnosti *drugih propisa* s Ustavom i zakonom, podrazumijevajući pod tim “općenormativni akt obveznog karaktera, donesen od strane nadležnih tijela državne vlasti ili tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, koji uređuje odnose na općenit način i koji se odnosi u pravilu na neodređeni krug adresata.” Sukladno tome, Ustavni sud ocijenio je da osporeni zaključak ne sadrži bitna obilježja drugog propisa, pa stoga ne podliježe njegovoj ocjeni ustavnosti i zakonito-

46 Zaključak Vlade Republike Hrvatske, klasa: 070-01/03-03/03, Urbroj: 5030104-04-3, od 23. prosinca 2004. godine. Preuzeto iz *Ibid.*, 2008: 14.

47 *Ibid.*, str. 14-15.

48 Protestantska reformirana kršćanska Crkva u Republici Hrvatskoj, Savez crkava «Riječ života» te Crkva cjelovitog evanđelja.

49 U-II/3961/2005, dostupna na: <http://sljeme.usud.hr/usud/prakswen.nsf/Ustav/C12570D30061CE53C12572F2002843B9?OpenDocument>

sti. No, moguće je pronaći tumačenja koja osporavaju ovakvu argumentaciju Ustavnog suda. Neki autori⁵⁰ smatraju da sporni zaključak ima sve karakteristike koje Ustavni sud RH navodi kao bitne karakteristike propisa. Zaključak je obvezan, donijelo ga je nadležno tijelo javne vlasti, uređuje odnose na općenit/apstraktan način i odnosi se na neodređen krug adresa. Dalje navode da su zaključkom propisani uvjeti koji su trebali biti u samom ZPPVZ, pa je Vlada RH zapravo donijela uredbu za izvršenje zakona u formi zaključka. Iz toga proizlazi da su učinci zaključka upravo učinci općenormativnog akta čiju ustavnost i zakonitost, prema vlastitom tumačenju, može ocjenjivati Ustavni sud.

Nakon donošenja odluke Ustavnog suda, iste se vjerske zajednice odlučuju na podnošenje tužbe protiv RH Europskom sudu za ljudska prava (dalje: Europski sud), zbog odbijanja Vlade da s njima sklopi ugovor i posljedične nemogućnosti da obavljaju vjerske obrede, čime je povrijeđeno njihovo pravo da ih se ne diskriminira u vršenju slobode vjeroispovijedi. Tužitelji se posebno osvrću na činjenicu da je odbijanje zahtjeva za sklapanjem ugovora obrazloženo neispunjavanjem povijesnih i numeričkih kriterija iz zaključka, dok je istovremeno takav ugovor sklopljen s nekim vjerskim zajednicama koje također ne ispunjavaju propisane uvjete⁵¹. Europski sud u studenom 2010. godine donosi presudu⁵² u kojoj, između ostalog, ističe da se Zaključak nije primjenjivao po jednakoj osnovi za sve vjerske zajednice pa je došlo do različitog postupanja bez objektivnog i razumnog opravdanja. Zato Europski sud presuđuje da je RH povrijedila čl. 14, u vezi s čl. 9 Europske konvencije, te čl. 1 Protokola 12 uz Konvenciju, čime potvrđuje diskriminatornu primjenu Zaključka i kriterija odabira vjerskih zajednica s kojima će sklopiti ugovor.

Ako se na kraju uzmu u obzir vrste vjerskih zajednica kako ih određuje ZPPVZ, riječ je o vjerskim zajednicama koje su u trenutku stupanja na snagu zakona imale pravnu osobnost i novoosnovane vjerske zajednice koje moraju dokazivati svoj status kako bi bile upisane u Evidenciju. Ali, promatrano s aspekta stvarnih prava koja vjerske zajednice uživaju, a koja premašuju opseg ZPPVZ-a, predložena je sljedeća tipologija⁵³:

- a) Katolička Crkva koja ima poseban položaj u odnosu na druge vjerske zajednice zbog međunarodnih ugovora sa Svetom Stolicom
- b) vjerske zajednice koje su s Vladom RH sklopile Ugovor o pitanjima od zajedničkog interesa
- c) registrirane vjerske zajednice koje nemaju sklopljen ugovor o pitanjima od zajedničkog interesa

50 Npr. Staničić F, Ofak L., navedeni rad pod 11., str. 238, Vukmir B., navedeni rad pod 20., str. 10.

51 To su konkretno Bugarska pravoslavna Crkva, Hrvatska starokatolička Crkva i Makedonska pravoslavna Crkva koje ne udovoljavaju kriteriju od potrebnih 6000 vjernika iz Zaključka. Vlada je obrazložila da je to stoga što navedene vjerske zajednice udovoljavaju alternativnom kriteriju jer predstavljaju povijesne vjerske zajednice "europskog kulturnog kruga", ali istovremeno Vlada nije uspjela obrazložiti zašto za vjerske zajednice koje podnose tužbu (reformirane denominacije) smatra da ne udovoljavaju tom povijesnom kriteriju.

52 Prijevod presude na hrvatski jezik dostupan na: <http://sljeme.usud.hr/usud/prakES.nsf/Praksa/4E4B1AF1C50344AEC125790B0044D26C?OpenDocument>

53 Usp. npr. Staničić F, Ofak L., navedeni rad pod 11., str. 234.

d) neregistrirane vjerske zajednice⁵⁴, tj. vjerske udruge.⁵⁵

4. FINANCIRANJE VJERSKIH ZAJEDNICA U HRVATSKOJ

Problem odnosa države i crkve nemoguće je promatrati odvojeno od pitanja financiranja vjerskih zajednica, posebno zato što država uvijek sudjeluje u financiranju njihovih djelatnosti. Ipak, način i opseg tog financiranja varira od zemlje do zemlje, pa općenito možemo govoriti o posrednom i neposrednom modelu. Komparativni prikaz različitih zemalja⁵⁶ pokazuje da država vjerske zajednice često financira neposredno, osiguravajući im sredstva iz državnog proračuna⁵⁷. Ali, čak i u zemljama u kojima prevladava sustav vlastitog financiranja, država na posredan način potpomaže djelatnosti vjerskih zajednica, barem u obliku poreznih olakšica i izuzimanja iz oporezivanja.

Prema Marasović; Klarić; Balić⁵⁸ djelatnost vjerskih zajednica može se financirati kroz nekoliko osnovnih modela: a) sustav vlastitih prihoda, b) sustav donacija, stipendija i prikupljenih sredstava, c) sustav financiranja iz državnog proračuna, d) sustav crkvenih zaklada i d) sustav crkvenog poreza. Treba napomenuti da jedno ne isključuje drugo, nego je ovdje riječ o modelima koji prevladavaju u nekoj zemlji, odnosno pretežitom izvoru financiranja crkava i vjerskih zajednica.

Financiranje vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj regulirano je Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica i Ugovorima između Republike Hrvatske i Svete Stolicе (dalje: međunarodni ugovori). ZPPVZ regulira financiranje svih vjerskih zajednica, a međunarodni ugovori isključivo financiranje Katoličke Crkve. Tako se ZPPVZ u odnosu na međunarodne ugovore pojavljuje kao *lex generalis* jer se njegove odredbe primjenjuju na sve one odnose države i Katoličke Crkve koji nisu regulirani međunarodnim ugovorima. Tu je već moguće govoriti o postojanju dvostrukog sustava financiranja jer se zasebni uspostavlja samo za Katoličku Crkvu. Uz to, uzimajući u obzir predloženu tipologiju modela financiranja, vjerske zajednice prema ZPPVZ-u svoje djelatnosti financiraju iz tri izvora: vlastitih prihoda, donacija, stipendija i prikupljenih sredstava te državnog proračuna⁵⁹.

54 Prema Zakonu o udruinama, čl. 2, udruga je svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih ili pravnih osoba koje se radi zaštite svojih probitaka ili zauzimanja za zaštitu određenih uvjerenja ili ciljeva, a bez namjere stjecanja dobiti, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje tog oblika udruživanja. Udruge stječu pravnu osobnost upisom u Registar udruga. Kao što je već opisano, kako bi zajednica vjernika mogla biti u upisana u Evidenciju vjerskih zajednica, mora najprije biti upisana u Registar udruga najmanje pet godina. Međutim, postoje zajednice vjernika koje ne žele prerasti u vjerske zajednice, ili ne žele biti registrirane (Milić J., navedeni rad pod 25., str. 9 daje primjer Kristove duhovne crkve u Hrvatskoj), pa tada govorimo o udruinama bez pravne osobnosti.

55 Nešto širu tipologiju vjerskih zajednica nude npr. Milić J., navedeni rad pod 25., str. 19, Lončarević V., navedeni rad pod 13., str. 10. Tako uz ove četiri kategorije vjerskih zajednica, razlikuju još i Srpsku pravoslavnu crkvu u Hrvatskoj koja nije upisana u evidenciju, ali su upisani njezini organizacijski oblici. No, sa aspekta stvarnih prava koja proizlaze iz pozitivnog zakonskog uređenja, za ovaj je rad prihvatljivija predložena tipologija.

56 O tome npr. Marasović S., Klarić M., Balić A.: „Crkveni porez kao oblik financiranja djelatnosti vjerskih zajednica“. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 44/3-4, 2007, str. 577-584.

57 To je slučaj u Grčkoj, Danskoj, Luksemburgu, Češkoj, Slovačkoj, Rumunjskoj, Velikoj Britaniji.

58 Marasović S., Klarić M., Balić A., navedeni rad pod 56., str. 577.

59 Prema čl. 17, st. 1. i 2., „Vjerska zajednica stječe sredstva:

- prihodima od svoje imovine,
- iz dobiti trgovačkih društava kojih su imatelji dionica ili udjela,
- obavljanjem karitativne, odgojno-obrazovne, kulturne, umjetničke ili druge opće korisne djelatnosti te prodajom vjerskih izdanja ili suvenira,

ZPPVZ predviđa mogućnost neposrednog financiranja iz državnog proračuna, a sredstva se odobravaju prema izračunu koji se vrši godišnje "ovisno o vrsti i značenju njenih vjerskih objekata" te o "djelovanju vjerske zajednice na odgojno-obrazovnom, socijalnom, zdravstvenom i kulturnom području i njenom doprinosu nacionalnoj kulturi, kao i humanitarnom i općekorisnom djelovanju vjerske zajednice." Vjerskim zajednicama može se odobriti i namjenska potpora, posebno za izgradnju i obnovu sakralnih objekata, iz državnog proračuna ali i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kako bi vjerska zajednica ostvarila pravo na proračunska sredstva, mora podnijeti obrazloženi zahtjev za dodjelu sredstava "nadležnom tijelu". Vukmir⁶⁰ smatra iznenađujućom činjenicu da se odluka o ispunjavanju kriterija prema kojima se raspodjeljuju sredstva iz proračuna prepušta nadležnom tijelu, u ovom slučaju Ministarstvu financija, koje nije dovoljno stručno procijeniti doprinos vjerskih zajednica na kulturnom, povijesnom, umjetničkom i drugim područjima. To može dovesti do produbljivanja nejednakosti među vjerskim zajednicama, pa predlaže postavljanje čvršćih i pouzdanijih kriterija raspodjele sredstava. Zaključno, vjerske zajednice ne ostvaruju pravo na neposredno financiranje samim upisom u Evidenciju, već podnošenjem obrazloženog zahtjeva koji odobrava Ministarstvo financija, ovisno o visini ukupnih sredstava koja se određuje prilikom donošenja godišnjeg državnog proračuna.

Posredno financiranje vjerskih zajednica prema ZPPVZ-u očituje se u oslobađanju od plaćanja poreza, i to na: promet nekretnina kada stječu vjerske objekte ili zemljišta za izgradnju vjerskih objekata, na priloge koje joj daju građani i pravne osobe, a fizičke i pravne osobe na tako dane priloge ne plaćaju porez na dobit, odnosno porez na dohodak do visine propisane posebnim zakonima (čl. 17, st. 5-6). Dodatno, vjerske zajednice ne plaćaju carinu i porez na predmete koje primaju od stranih vjerskih zajednica ili drugih stranih pravnih i fizičkih osoba, a koji im služe za obavljanje vjerskih poslova (čl. 17, st. 7). Rasterećenje od poreznih obveza koje predstavlja svojevrsnu "pomoć" države vjerskim zajednicama nije neuobičajena praksa, i drže je se čak i one zemlje u kojima ne postoji nikakav sustav neposrednog financiranja iz državnog proračuna. Tako su npr. SAD među rijetkim zemljama u kojima vjerske zajednice sredstva za obavljanje svojih djelatnosti prikupljaju isključivo kroz donacije, ali država ih potpomaže na način da daje porezne olakšice onima koji daju priloge i izuzima od oporezivanja crkvenu imovinu⁶¹.

Za razliku od vjerskih zajednica koje s državom nemaju sklopljen ugovor o pitanjima od zajedničkog interesa, pa podliježu isključivo odredbama ZPPVZ-a o raspodjeli sredstava za njihovo djelovanje, na potpisnice takvih ugovora primjenjuju se dodatna pravila financiranja određena ugovorima. Činjenica da te vjerske zajednice mogu računati na mjesečni iznos u visini dvije bruto osnovice za izračun plaće javnih i državnih službenika i namještenika, pomnoženo s brojem vjerskih službenika odnosno s brojem njihovih jedinica, i to na neodređeno vrijeme, daje im sigurnost i olakšava obavljanje djelatnosti.

Poseban sustav financiranja uspostavlja se za Katoličku Crkvu zbog nadzakonskog učinka međunarodnog ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o gospodarskim pitanjima. Ovaj ugovor koji regulira gospodarske aspekte odnosa između države i Katoličke Crkve ima dvi-

- od pružanja vjerskih usluga,
- od nasljedstva i darova,
- od dobrovoljnih priloga (u novcu, uslugama ili radovima) fizičkih i pravnih osoba

Vjerskoj zajednici odobrit će se sredstva iz državnog proračuna čija će se godišnja visina određivati ovisno o vrsti i značenju njenih vjerskih objekata (kulturnom, povijesnom, umjetničkom i sl.), te o djelovanju vjerske zajednice na odgojno-obrazovnom, socijalnom, zdravstvenom i kulturnom području i njenom doprinosu nacionalnoj kulturi, kao i humanitarnom i općekorisnom djelovanju vjerske zajednice."

60 Vukmir B., navedeni rad pod 20., str. 7.

61 Marasović S., Klarić M., Balić A., navedeni rad pod 56., str. 578.

je teme, od kojih se jedna bavi pitanjem povratka oduzete imovine a druga novčanim naknadama iz državnog proračuna. Po pitanju povratka oduzete imovine, ugovor u slučaju nemogućnosti povratka oduzete imovine predviđa obvezu države da nađe odgovarajuću zamjenu za dio dobra koji nije moguće vratiti ili isplaćuje pravnim osobama Katoličke Crkve naknadu u novcu za ostalu imovinu. Što se naknada iz proračuna tiče, najznačajniji dio odnosi se na mjesečno davanje⁶² koje odgovara dvjema prosječnim bruto-plaćama, pomnoženo s brojem župa u Hrvatskoj. "Primjena ovog načela znači da nema potrebe da to pitanje bude predmetom godišnje rasprave u Hrvatskom državnom saboru prilikom usklađivanja državnoga proračuna."⁶³ Ako se tome pridodaju i naknade koje Katoličkoj Crkvi pripadaju temeljem drugih međunarodnih ugovora, opisanim u poglavlju 2.1., razvidno je da se za njezin rad odvajaju značajna sredstva, iako sustav vlastitih prihoda i sustav donacija, stipendija i prikupljenih sredstava još uvijek predstavlja najvažniji izvor financiranja⁶⁴. Jednako kao i ostale vjerske zajednice, Katoličku Crkvu smatra se neprofitnom ustanovom koja ne podliježe poreznom opterećenju, u čemu se očituje posredna pomoć države Crkvi.

Iako je sustav dodjele sredstava za djelovanje vjerskih zajednica uspostavljen 2002. godine donošenjem ZPPVZ-a, u stvarnosti se on primjenjuje samo za dio vjerskih zajednica. Stoga možemo zaključiti da pozitivno zakonodavstvo kojim se regulira njihovo financiranje obuhvaća još i ratificirane međunarodne ugovore Republike Hrvatske sa Svetom Stolicom te ugovore o pitanjima od zajedničkog interesa koje je Vlada RH sklopila s odabranim vjerskim zajednicama. Ovakva situacija unosi šarolikost u sustav financiranja vjerskih zajednica u Hrvatskoj, ali i određene kontroverze uzrokovane dvojbom pravnom prirodom Zaključka Vlade iz 2004. godine i nekonzistentnom primjenom kriterija koje taj zaključak definira.

5. ZAKLJUČAK

Donošenjem novog Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica 2002. godine željelo se na primjereniji način regulirati pitanje pravnog statusa vjerskih zajednica u društvu i njihovog odnosa s državom. Najznačajnija novina koju unosi ZPPVZ pitanje je registracije vjerskih zajednica i posljedično stjecanje pravne osobnosti, jer prethodni zakon nije predviđao postupak registracije već su vjerske zajednice svoju pravnu osobnost definirale vlastitim pravnim aktima. S obzirom na zatečeno stanje, zakonodavac se odlučio na utvrđivanje dviju kategorija zajednica vjernih kao temelj za upis u Evidenciju vjerskih zajednica. U prvoj su kategoriji tzv. postojeće vjerske zajednice koje samo podnose prijavu za upis jer su u trenutku donošenja zakona imale pravnu osobnost, dok novoosnovane vjerske zajednice moraju zadovoljiti numerički kriterij i dokazati status udruge upisane u registar najmanje pet godina. Zakon ne priječi djelovanje udruga sa ili bez pravne osobnosti, ali takve društvene tvorevine ne mogu ostvarivati prava koja imaju vjerske zajednice prema ZPPVZ-u. Jedna grupa prava rezervirana samo za vjerske zajednice obuhvaća slobodno obavljanje vjerskih obreda koje predstavlja temeljno ljudsko pravo na očitovanje vjere. Drugim riječima, mogućnost obavljanja vjerskih obreda veže se uz pravnu osobnost vjerskih

62 Ono se odnosi na troškove uzdržavanja klera i drugih crkvenih službenika, troškove izgradnje i uzdržavanja crkava i pastoralnih središta koji nisu u popisu spomenika kulture te dopirnos za karitativnu djelatnost Katoličke Crkve.

63 Badun M.: „Financiranje crkve u Hrvatskoj: trebaju li nam crkveni porezi“. Financijska teorija i praksa (1332-3970), 2000, str: 669-682.

64 O tome npr. Marasović S., Klarić M., Balić A., navedeni rad pod 56., str. 593.

zajednica što je prilično rigidan stav zakonodavca, i predstavlja ograničavajući čimbenik za druge vrste udruženja građana.

Uz ZPPVZ, položaj vjerskih zajednica reguliran je i drugim aktima, što rezultira njihovim znatno različitim statusom. Zato nam već pozitivno-pravno uređenje njihova položaja nalaže razlikovanje nekoliko kategorija vjerskih zajednica kako je opisano u radu. Tako je pravni položaj Katoličke Crkve uređen međunarodnim ugovorima koje je Republika Hrvatska potpisala sa Svetom Stolicom kao subjektom međunarodnog prava s obzirom na to da se oni u odnosu na zakon pojavljuju kao *lex superior*. Drugu kategoriju čine vjerske zajednice koje su s Vladom RH potpisale ugovore o pitanjima od zajedničkog interesa temeljem kojeg stječu određene povlastice. Većinu statusnih prava vjerskih zajednica ZPPVZ veže upravo uz sklapanje ovakvih ugovora, ali zakon istovremeno na propisuje kriterije odabira vjerskih zajednica s kojima će država ugovorno rješavati odnose. Stoga Vlada 2004. godine donosi zaključak kojim propisuje uvjete sklapanja ovakvih ugovora. Donošenje ovog, vrlo spornog zaključka izazvalo je burnu reakciju vjerskih zajednica, ali i stručne javnosti. Zahtjev povodom kojeg je trebalo ocijeniti usklađenost zaključka s Ustavom i zakonom podnesen je Ustavnom sudu RH, no on se oglašava nenadležnim za odlučivanje. Povodom donošenja zaključka podnijeta je i tužba Europskom sudu za ljudska prava. Iako je sud još 2010. godine presudio da je RH povrijedila odredbe Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Hrvatska još uvijek nije postupila po presudi i zaustavila diskriminatornu primjenu zaključka. Treću kategoriju vjerskih zajednica čine one koje nisu potpisale poseban ugovor s državom, ali se na njih primjenjuju odredbe ZPPVZ-a jer su upisane u Evidenciju vjerskih zajednica. U zadnjoj su skupini vjerske udruge koje nemaju status vjerskih zajednica, ali je za pretpostaviti da će zbog izbora djelatnosti (duhovne) predati zahtjev za upis u evidenciju kad zadovolje zakonom propisani kriterij. Može se zaključiti da je pravni položaj vjerskih zajednica, uz ZPPVZ-u, determiniran još i međunarodnim ugovorima između Hrvatske te ugovorima o pitanjima od zajedničkog interesa. To vjerske zajednice stavlja u neravnopravan položaj i dovodi u pitanje ostvarenje načela jednakosti. Dodatno, kriteriji određeni *Zaključkom* su netransparentni, a u njegovoj se primjeni nije postupalo "jednako s jednakima" što dokazuje i presuda Europskog suda za ljudska prava. Ocjenjujući pravnu prirodu *Zaključka*, Staničić, Ofak⁶⁵ rezimiraju da donošenje akata koji imaju sve karakteristike uredbi za izvršenje zakona, a koji se donose u formi zaključka, može dovesti do opasne pravne nesigurnosti. Bilo bi stoga nužno postaviti jasnije kriterije sklapanja ugovora o pitanjima od zajedničkog interesa u formi propisa, čime bi se omogućilo transparentnije ponašanje državnih tijela i izbjegla postojeća diskriminatorna praksa prilikom izbora vjerskih zajednica koje se u odnosu na druge stavljaju u povoljniji položaj.

Pitanje financiranja vjerskih zajednica posebno je zanimljivo iz dva osnovna razloga. Prvi se odnosi na činjenicu da Hrvatska spada u grupu zemalja koje vjerske zajednice financiraju izravno iz državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Unatoč tvrdnji da sustav vlastitih prihoda i sustav donacija, stipendija i prikupljenih sredstava još uvijek predstavlja najvažniji izvor financiranja vjerskih zajednica, neosporno je to da se za njihov rad odvajaju značajna proračunska sredstva. Drugi se razlog tiče već opisane situacije u kojoj se uz temeljni zakon koji regulira pitanje položaja vjerskih zajednica i raspodjele sredstava za njihov rad, pojavljuju akti kojima se uređuje financiranje Katoličke Crkve i vjerskih zajednica koje su sklopile ugovor o pitanjima od zajedničkog interesa. Time se uspostavljaju paralelni sustavi financiranja vjerskih zajednica u Hrvatskoj. Nejednakosti koje se javljaju u praksi financiranja vjerskih zajednica rezultat su već opisanih problema vezanih uz primjenu različitih akata kojima

65 Staničić F., Ofak L., navedeni rad pod 11., str. 239.

se regulira njihov status. Dodatno, uz primjenu ZPPVZ-a u pogledu raspodjele sredstava veže se još najmanje jedan značajan problem. Naime, kriteriji financiranja vjerskih zajednica nisu propisani, već nadležno tijelo, tj. Ministarstvo financija o tome donosi odluku na temelju obrazloženog zahtjeva. Postavlja se pitanje u kolikoj je mjeri to ministarstvo stručno donositi takve procjene s obzirom na to da odluka o tome ovisi o doprinosu vjerske zajednice različitim aspektima razvoja društva i njezinom općekorisnom djelovanju? Trebalo bi razmisliti o drugačijem pristupu koji može uključivati propisivanje puno jasnijih kriterija od onih postojećih ili formiranje komisije koja bi s aspekta struke kompetentije odlučivala o raspodjeli proračunskih sredstava. Bilo bi korisno detaljnije istražiti način raspodjele sredstava za djelovanje vjerskih zajednica u Hrvatskoj, i korištenjem komparativnih podataka analizirati mogućnost primjene drugačijeg i eventualno pogodnijeg modela njihova financiranja.

LITERATURA

1. Bađun, Marijana (2000) *Financiranje crkve u Hrvatskoj: trebaju li nam crkveni porezi*. Financijska teorija i praksa (1332-3970), str: 669-682
2. Dika, Mihajlo, Slobodan Ljubišić, Dragan Medvedović, Ivan Šprajc (2003) *Komentar zakona o udrugama*. Zagreb: B.a.b.e.
3. Đurić, Vladimir (2012) *Sloboda veroispovesti i pravni subjektivitet crkava i verskih zajednica u evropskim zemljama*. Strani pravni život, Institut za uporedno pravo, Beograd, br. 1/2012, str. 24-52
4. Lončarević, Vladimir (2010) *Pravni položaj crkava i vjerskih zajednica te njihovo stjecanje pravne osobnosti u Republici Hrvatskoj*. Izlaganje na Stručnom skupu „Pravni položaj crkava i verskih zajednica i sticanje svojstva pravnog lica“, Beograd, 28. 04. 2009.
5. Lušić, Tajana (2002) *Ugovori između Svete Stolice i Republike Hrvatske*, objavljeno na: http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/lusic_tajana.pdf
6. Marasović, Silvija, Mirko Klarić, Ante Balić (2007) *Crkveni porez kao oblik financiranja djelatnosti vjerskih zajednica*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 44/3-4, str. 573-596
7. Marinović Bobinac, Ankica, Dinka Marinović Jerolimov (2008) *Vjerske zajednice u Hrvatskoj*. Zagreb: Udruga za vjersku slobodu u RH Prometej.
8. Milić, Jasmin (2008) *Pravni i činjenični status vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj*. Hrvatska pravna revija 3/2008, str. 9-15.
9. Robbers, Gerhard (2008) *Legal Aspects of Religious Freedom*. U: Drago Čepar, Blaž Ivanc (eds) *Legal aspects of religious freedom : international conference*. Ljubljana: Office of the Government of the Republic of Slovenia for Religious Communities.
10. Staničić, Frane, Lana Ofak (2011) *Registracija vjerskih udruga i vjerskih zajednica u svjetlu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. U: Vjernici, društva, pokreti, Šalković, Josip (ur.). Zagreb: Glas Koncila, 2011. Str: 217-242.
11. Uzelac, Alan (1999) *Od liberalizma do katolicizma: Neki aspekti pravnih odnosa između crkve i države u Republici Hrvatskoj – novo pravno uređenje braka*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 49 (3-4), str. 341-374.
12. Vukmir, Branko (2009) *Pravni položaj vjerskih zajednica u Hrvatskoj*, dostupno na: <http://brankovukmir.blogspot.com/2009/10/pravni-polozaj-vjerskih-zajednica-u.html>.
13. Obiteljski zakon, Narodne novine br. 116/03, 17/04, 136/04, 107/07, 61/11
14. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-II/3961/2005

15. Pravilnik o obrascima i načinu vođenja evidencije vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 9/03, 12/03, 24/04, 144/10, 124/12
16. Europski sud za ljudska prava, presuda u predmetu Savez Crkava „Riječ života“ i drugi protiv Hrvatske, zahtjev br. 7798/08, 9. prosinca 2010., dostupna na: <http://sljeme.usud.hr/usud/prakES.nsf/Praksa/4E4B1AF1C50344AEC125790Boo44D26C?OpenDocument>
17. Protokol o načinu upisa pravnih osoba Katoličke Crkve, Narodne novine, Međunarodni ugovori br. 15/03, 16/03
18. Stečajni zakon, Narodne novine br. 44/96, 29/99, 129/00, 123/03, 197/03, 187/04, 82/06, 116/10, 25/12 i 133/12
19. Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Srpske pravoslavne Crkve u Republici Hrvatskoj o pitanjima od zajedničkog interesa, Narodne novine br. 196/03.
20. Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Islamske zajednice u Republici Hrvatskoj o pitanjima od zajedničkog interesa, Narodne novine br. 196/03.
21. Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Evangeličke Crkve u Hrvatskoj i Reformirane kršćanske Crkve u Hrvatskoj o pitanjima od zajedničkog interesa, Narodne novine br. 196/03.
22. Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Evandeoske (Pentekostne) Crkve u Hrvatskoj, Kršćankse adventističke Crkve u Hrvatskoj i Saveza baptističkih crkava u Hrvatskoj o pitanjima od zajedničkog interesa, Narodne novine br. 196/03
23. Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Bugarske pravoslavne Crkve u Hrvatskoj, Hrvatske starokatoličke Crkve i Makedonske pravoslavne Crkve u Hrvatskoj o pitanjima od zajedničkog interesa, Narodne novine br. 196/03.
24. Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Židovske vjerske zajednice Bet Israel u Hrvatskoj o pitanjima od zajedničkog interesa, Narodne novine br. 4/12
25. Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Koordinacije židovskih općina u Republici Hrvatskoj o pitanjima od zajedničkog interesa, Narodne novine br. 4/12
26. Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), Narodne novine br. 85/10
27. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, Narodne novine br. 92/96, 92/99, 80/02, 81/02
28. Zakon o potvrđivanju ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o suradnji na području odgoja i kulture, Narodne novine, Međunarodni ugovori br. 2/97
29. Zakon o potvrđivanju ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o dušobrižništvu katoličkih vjernika, pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi Republike Hrvatske, Narodne novine, Međunarodni ugovori br. 2/97
30. Zakon o potvrđivanju ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima, Narodne novine, Međunarodni ugovori br. 3/97
31. Zakon o potvrđivanju ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o gospodarskim pitanjima, Narodne novine, Međunarodni ugovori br. 18/98
32. Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, Međunarodni ugovori br. 18/97, 6/99
33. Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica, Narodne novine br. 83/02
34. Zakon o udrugama, Narodne novine br. 88/01, 11/02

Tijana Vukojičić Tomić, Faculty of Law, University of Zagreb

LEGAL AND FINANCIAL ASPECTS OF THE POSITION OF RELIGIOUS COMMUNITIES IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary

The article examines legal system and the issue of status rights of religious communities. Position of religious communities, particularly in public affairs performance and its financing, is determined by existence of several sources of law which are separately analyzed. Diversification of Croatian positive legislation results in presence of a number of religious communities' categories, among which there is significant inconsistency in the status rights fulfillment. The article analyses legal nature and concrete effects of arguable Croatian Government instruction setting out the criteria which religious communities have to satisfy in order to conclude an agreement on issues of common interest for the Republic of Croatia and one or more religious communities with it. From this analysis it is concluded that the system in presence does not allow for the full application of right to equality of all religious communities before the law in their activities performance and its financing, particularly when public authorities are granted, and therefore recommendations for the system improvements are given.

Keywords: religious communities (categories), registration of religious communities, status rights, public authorities, contracts, principle of equality, financing

Tijana Vukojić Tomić, Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Zagreb

RECHTLICHE UND FINANZIELLE ASPEKTE DER STELLUNG DER GLAUBENSGEMEINSCHAFTEN IN DER REPUBLIK KROATIEN

Zusammenfassung

Die Arbeit befasst sich mit der Analyse der gesetzlichen Regelung sowie dem Statusrecht der Glaubensgemeinschaften in Kroatien. Die Ergründung bezieht sich auf die Rechtsquellen, die die Stellung der Glaubensgemeinschaften, insbesondere bei der Entrichtung und Finanzierung ihrer öffentlichen Tätigkeiten, bedingen. Es wird festgestellt, dass die Vielfalt der Kategorien der Glaubensgemeinschaften, die auf unterschiedliche Weise ihre Statusrechte wahrnehmen, durch die Vielfalt der positiven Regelung ihrer Stellung bewirkt wird. Insbesondere werden der Rechtscharakter und die Wirkung des strittigen Beschlusses der Regierung der Republik Kroatien analysiert, der die Bedingungen des Vertrags über Fragen vom gemeinsamen Interesse zwischen der Regierung und den die bestimmten Kriterien erfüllenden Glaubensgemeinschaften vorschreibt. Die Schlussfolgerung wird gezogen, dass durch das aktuelle System des Gleichheitsgrundsatzes aller Glaubensgemeinschaften bei Entrichtung und Finanzierung ihrer Tätigkeiten in Frage gestellt wird, insbesondere solcher, die ihnen öffentliche Befugnisse erteilen; es werden auch Empfehlungen zur Förderung dieses Systems vorgeschlagen.

Schlagwörter: Glaubensgemeinschaften (Kategorien), Eintragung der Glaubensgemeinschaften, Statusrecht, öffentliche Befugnisse, Gleichheitsgrundsatz, Finanzierung