

Odvojenost crkve od države u Njemačkoj i Francuskoj: komparativna analiza*

Thierry Rambaud

U EU postoje tri oblika financiranja crkve: (1) nema javnog financiranja vjerskih zajednica u Francuskoj, Portugalu, Velikoj Britaniji, Nizozemskoj i Irskoj; (2) država ih izravno financira u Belgiji; (3) financiraju se crkvenim porezom u Italiji, Španjolskoj, Austriji i Njemačkoj

Jedno od najprijeponijih pitanja u izradi projekta europskog ustava u sklopu Konvencije o budućnosti Europe bilo je pozivanje na kršćanske korijene Europe. Francuske su se vlasti odlučno usprotivile tome da se kršćanstvo unese u ustav. Francuski je stav naišao na nerazumijevanje u Njemačkoj u kojoj religija zauzima značajno mjesto u javnome i društvenom životu.

Nerazumijevanje između Francuske i Njemačke izvire iz dva oprečna poimanja religije u javnom prostoru. Da bismo shvatili koliki mu je doseg, valja podsjetiti na tri uobičajena modela odnosa između religije i države u Europskoj uniji: model državne crkve (Engleska, Danska, Finska), takozvana "stroga" odvojenost crkve od države (Francuska, Nizozemska, Irska) i takozvana "odvojenost-suradništvo" (Njemačka, Belgija, Austrija, Španjolska, Italija...). Potonju kategoriju francuski pravници često nedovoljno razumiju jer su naviknuti razmišljati u okvirima svjetovnosti, pri čemu su skloni izjednačavati "odvojenost" i "zakon o odvajanje crkve od države iz 1905." te "odvojenost" i "privatnu sferu". U Francuskoj odvojenost religije od države podrazumijeva nužnu primjenu privatnog prava i zabranu financiranja crkve. No analiza strane pravne literature, osobito njemačke, austrijske i belgijske, svjedoči da se izraz "odvojenost" koristi da se označe i oni odnosi između države i crkve koji potpadaju pod javno, kao i pod ugovorno pravo. Zar se u tim uvjetima ne postavlja pitanje postojanja i takve odvojenosti crkve od države koja se ne svodi samo na francuski model? U tom pogledu njemački model predstavlja relevantan primjer, budući da pomiruje priznavanje odvojenosti i stvaranje institucija javnog prava koje ne krše načelo neutralnosti države. Možemo već sada pri-

Thierry Rambaud, profesor javnog prava na Sveučilištu Paris Descartes i na pariškom Institutu političkih znanosti (Sciences Po), stručni savjetnik Vijeća Europe, bivši član Stručnog povjerenstva za odnose religije i javnih vlasti francuskog Ministarstva unutarnjih poslova. Tekst je izvorno objavljen u časopisu *Société, droit et religion* (2011, 2), a u hrvatskom prijevodu donosimo ga s izričitim pristankom autora. Tekst je s francuskoga preveo Željko Klarić.

mijetiti da se načelo odvojenosti religije od države može definirati kao "tip pravnih odnosa između crkve i države u kojima se potonja, kao neutralna glede vjere, ne ponaša na posebno dobar ili posebno loš način ni prema jednoj vjerskoj zajednici i svakoj od njih jamči slobodu institucionalnog organiziranja i funkcioniranja". Njemačko pravo koje uređuje odnose države i

U Francuskoj odvojenost religije od države podrazumijeva nužnu primjenu privatnog prava i zabranu financiranja crkve. No analiza strane pravne literature, osobito njemačke, austrijske i belgijske, svjedoči da se izraz "odvojenost" koristi da se označe i oni odnosi između države i crkve koji potpadaju pod javno, kao i pod ugovorno pravo

crkve (*Staatskirchenrecht*), zasnovano na Temeljnem zakonu iz 1949, udovoljava tim kriterijima. U okvirima neutralne države poštuje slobodu savjesti i vjeroispovijesti pojedinaca i vjerskih zajednica. Pogodnosti koje proistječu iz zakonodavstva o vjerskim pitanjima uživaju sve vjere, što znači da nisu rezervirane samo za kršćanske crkve. Doduše, u praksi su stvari malo složenije jer neke vjerske zajednice nailaze na više teškoća nego druge u pronalaženju svoga mjesta u okvirima koje nudi zakonodavstvo o vjerskim pitanjima. No nije li tako i u francuskom pravu što se tiče "novih vjerskih pokreta" i muslimanske vjere? Osim toga, glede potonjega, francuske vlasti pokazuju stav, pomalo galikanski obojen volutarizam, koji je stran suzdržanim njemačkim vlastima.

U ovom ćemo se tekstu, dakle, pozabaviti analizom doprinosna njemačkog modela teoriji odvojenosti crkve od države, a početak ćemo s prilično opsežnim prikazom njemačkog modela "odvojenosti-suradništva" (I), prije nego što ustvrdimo da, kao posebna inačica načela odvojenosti, taj model ipak ima zajedničkih obilježja s francuskim modelom (II). No namjerno nećemo previše govoriti o mjestu religije u javnom školstvu, što doduše jest bitno pitanje, ali u njemu se kroz obrazovni sustav ogleda šira filozofija odnosa vjerskih zajednica i države.

I. Njemački sustav "odvojenosti-suradništva"

Za razumijevanje posebnosti njemačkog prava kojim se uređuju odnosi države i crkve (*Staatskirchenrecht*) nužno je da se, s jedne strane, shvati važnost uklapanja tog prava u vrlo osebujan kontekst kakav predstavlja Temeljni zakon (A) i da se, s druge strane, istakne bitna uloga njemačkoga federalnog ustroja (B).

A. Ustavni temelji prava kojim se uređuju odnosi države i crkve

Njemačko pravo koje uređuje odnose države i crkve zasnovano je na vajmarskom Ustavu od 11. kolovoza 1919. U bonski Temeljni zakon preuzeti su čl. 136-139. i 141. vajmarskog Ustava. Bonski Temeljni zakon obvezuje državu da zajamči svoju vjersku neutralnost, napose zabranjujući državnu crkvu.

1. Začetak: vajmarski Ustav od 11. kolovoza 1919.

Na samom početku Ustavotvorne skupštine u Weimaru postavilo se pitanje potrebe donošenja posebnih propisa koji bi pravno regulirali odnose države i crkve povrh postojećih jamstava za zaštitu temeljnih prava predviđenih u prednacrtu "oca njemačkog ustava" Huga Preussa. Naposljetku se došlo do kompromisa kojim je odlučeno – ponajprije zato da bi se osujetile separatističke težnje pojedinih saveznih pokrajina – da se u Ustav unesu stanovite odredbe kako se ne bi ponovila američka i francuska iskustva u vezi s odvajanjem države od crkve.

Nakon propasti njemačke monarhije i njezina oslonca u pitanjima vjere s nestankom zemaljskih knezova (*Landesherren*) i vrhovnog biskupa (*summus episcopus*), 1919. pojavila se nužnost da se zbog nemogućnosti obnove statusa državne crkve (*Landeskirchentum*) usvoje nove formule za reguliranje pravnih odnosa države i crkve. U vajmarskoj Ustavnoj skupštini sukobile su se različite političke tendencije. Ta će se razmimoilaženja posve prirodno odraziti na vrlo osjetljivo političko pitanje pravnog statusa crkve i stava države prema vjerskim zajednicama. U Skupštini je sjedila vrlo snažna lijeva većina od 188 socijaldemokratskih i 71 demokratskog zastupnika, uglavnom sklonih jasnoj odvojenosti crkve od države i ukidanju povlastica velikih kršćanskih crkava. U njihovim je očima državu trebalo potpuno sekularizirati i osloboditi od vjerskih pritisaka. Naravno, najpogodniji pravni put bilo je odvajanje crkve od države. No to je, kao i mnoga druga pitanja, naišlo na vrlo žestoku reakciju 91 centrističkog zastupnika, 44 nacionalista i 23 "narodnjaka", koji ne samo što su odbacivali strogu odvojenost, nego su tvrdili da bi Ustav morao sadržavati glavne odredbe "crkvenoga građanskog prava" koje bi mu dale status javnoga prava, a bile bi praćene različitim pogodnostima velikim crkvama. Nisu htjeli ni čuti za to da se vjerska pitanja ograniče na privatnu sferu.

Konačno usvojena odluka bila je kompromisno rješenje: savezni Ustav odredit će samo temeljna načela odnosa države i crkve, dok će svaka savezna pokrajina donijeti svoje provedbene propise uvažavajući smjernice Reicha. Takvo se rješenje može objasniti federalnim ustrojem države. Priznaje se, doduše, nadležnost saveznih pokrajina, ali one se pridržavaju temeljnih načela koja postavlja federalna vlast. Takav mehanizam proistječe iz volje njemačkog zakonodavca da potvrdi stanovita načela na kojima se temelje pravni odnosi između države i crkve, a da ih pritom ne odvoji potpuno, budući da nekim vjerskim zajednicama priznaje status pravne osobe.

Rješenje do kojega je došla vajmarska skupština može se, dakle, smatrati kompromisom između socijaldemokratskih zahtjeva za stvarnom odvojenosti crkve od države, pri čemu bi se vjerskim zajednicama priznao status pravne osobe, ali bi im bile ukinute povlastice i poseban položaj, i centrističkih i umjereno

desničarskih težnji za "evolucijom umjesto revolucije" i za "stvaranjem svojevrsnog jedinstva kroz sporazum zainteresiranih strana". U tim se okolnostima kompromis između apriori nepomirljivih stavova pokazao nužnim. Zbog nepokolebljivosti tih stavova neki su posumnjali u iskrenost usvojenoga kompromisnog rješenja. Pravni i politički teoretičar Carl Schmitt nazvao je taj kompromis dilatornim. Za razliku od pravih odluka o načelnim pitanjima, kao i za razliku od pravih kompromisa o sekundarnim pojedinostima, vajmarski Ustav sadržava i ono što je Carl Schmitt nazvao "lažnim kompromisima po prirodi" ili "dilatornim ili prividnim kompromisima". Bit je tih odredaba da odugovlače i odgađaju temeljnu odluku, jer su sročene tako da ne povlače za sobom donošenje konačne odluke i zadovoljavaju se samo deklarativnim formulacijama koje udovoljavaju svim zahtjevima. Zbog spomenutih razloga to najbolje ilustriraju odnosi države i crkve, budući da je usvojeno rješenje samo kompromis koji udovoljava svim stranama, ali ne omogućuje da se precizno odredi mjesto crkve u njemačkom društvu. Ta neodređenost izvire iz same prirode Ustava usvojenog u Weimaru 1919. godine, koji sadržava i druge kompromise takve vrste, kao što je glasoviti školski kompromis (*Schulkompromiss* iz čl. 146. st. 1). Razlog je to što Vajmarska Republika nije značila pravi, nego promašeni ili površni raskid s prošlošću. Bila je to "revolucija bez utemeljiteljskog mita".

2. Suvremeno značenje: Temeljni zakon iz 1949.

"Ako dva ustava kažu isto (isti propisi), to nije isto" (*"Wenn zwei Grundgesetze dasselbe sagen, so ist es nicht dasselbe"*) – tim je provokativnim riječima Rudolfa Smenda zanimljivo pristupiti ustavnim izvorima zakonodavstva u vezi s vjerskim zajednicama, a koje je predviđeno bonskim Temeljnim zakonom. Ta tvrdnja upućuje na vrlo opravdanu misao Hansa Petera da se ustavna problematika može shvatiti samo kroz njezine sociološke i prirodne temelje (u smislu nekoga predjuridčkog prava). No zbog političkih i pravnih razloga, Temeljni zakon iz 1949. ne može se uspoređivati s vajmarskim Ustavom. Zaokret koji je taj zakon donio može se predočiti kao radikalna promjena paradigme, to jest potpun obrat u načinu shvaćanja.

(a) "Ugradba"

U njemački Temeljni zakon ugrađena je glavnina vajmarskih odredaba o odnosima države i crkve (čl. 136-139. i 141. bonškoga Temeljnog zakona). Tim neuobičajenim postupkom u ustavnom pravu izričito se preuzimaju rješenja prethodnog ustava. Čl. 140. Temeljnog zakona glasi: "Odredbe iz članaka 136, 137, 138, 139. i 141. vajmarskog Ustava od 11. kolovoza 1919. ...čine sastavni dio ovoga Temeljnog zakona". Njihovo preuzimanje u završne i prijelazne odredbe Temeljnog zakona plod je određenog kompromisa. Kako nisu mogli pronaći novu formulaciju, zakonodavci su u njega jednostavno "ugradili" odredbe usvojene u Weimaru. No valja napomenuti dvije stvari:

- nisu preuzete sve odredbe;
- preuzete odredbe imaju jednaku ustavnu vrijednost kao i bilo koja druga ustavna odredba i kao takve odgovaraju "načelima i propisima s ustavnom vrijednošću", uklapaju se u cjelinu i moraju se tumačiti u svjetlu te cjeline i temeljnih načela na kojima se temelji ustavni tekst i koji mu daju smisao.

Iz toga proistječe važnost koju valja pridati tumačenju i, osobito, stavu Ustavnoga suda u Karlsruheu kada je morao pomiriti odredbe čl. 140. s prvim dijelom Temeljnog zakona u kojemu se utvrđuju temeljna prava i njihova zaštita.

Preuzimanje tih odredaba može se protumačiti ne toliko potrebom da se zajamče materijalne i financijske povlastice glavnim vjerskim zajednicama koliko voljom sastavljača Temeljnog zakona da istaknu prvorazrednu ulogu kršćanskih crkava u institucionalnoj praznini i moralnoj krizi bez presedana koje su nastale nakon završetka Drugoga svjetskog rata i propasti Trećeg Reicha. Njihov znatan utjecaj na društveni i javni život Njemačke time je institucionaliziran kroz njemačko ustavno pravo.

Takva uloga crkava može se predočiti u tri točke:

- materijalna uloga, koja se sastojala u doprinosu obnovi onoga što će postati Savezna Republika Njemačka;
- posrednička i transmisijska uloga, budući da su se okupacijske vlasti oslanjale na crkve u preuzimanju u ruke lokalnog stanovništva. Radilo se o prenošenju osnovnih informacija i obznanjivanju i tumačenju naredaba okupacijskih vlasti;
- uloga "instancije davanja moralne legitimnosti": u moralnoj i ideološkoj pustoši obilježenoj gubitkom svih društvenih i kulturnih orijentira, crkve su pridonijele vraćanju smisla razgrađenom društvu izložene noćnoj mori svoje kolektivne savjesti. Neki su čak prizivali "dijarhijski sustav" u kojemu bi crkva i država bile dvije vlasti nadležne za ostvarivanje i zaštitu općeg dobra. Ta temeljna dimenzija odnosi se na *"Öffentlichkeitsauftrag"* (misiju u javnoj sferi) crkava koja naglašava njihovu ulogu u njemačkome javnom i društvenom životu. Bonski Temeljni zakon s ugrađenim vajmarskim odredbama ne vraća povlastice iz minulih vremena, to jest status državne crkve (*Staatskirchenheit*), nego institucionalizira kulturnu i društvenu misiju Crkava.

(b) "Bedeutungswandel" (promjena značenja)

Prijelomnica koju čini bonski Temeljni zakon uvjetuje da se u svjetlu njegova "smislenog konteksta" više ne može na jednak način iščitavati odredba koja se odnosi na *Staatskirchenheit*, premda je ona formalno preuzeta iz Ustava od 11. kolovoza 1919. Ta "promjena značenja" u bitnome se objašnjava uklapanjem klasičnoga pravnog rješenja odnosa države i crkve u "smisleni kontekst" bonškoga Temeljnog zakona, čime se uvjetuje primjena čl. 140. Kako bi se shvatio opseg promjene značenja do koje je došlo, potrebno je proučiti načela njegova tumačenja.

"Promjena značenja" dogodila se u širem kontekstu smisla i dosega samoga bonškog Temeljnog zakona. Taj zakon tvori cjelinu. Svaka primjena pojedine njegove odredbe pretpostavlja tumačenje zasnovano na dva osnovna načela, od kojih je jedno jedinstvo tog Ustava, a drugo njegov teleološki smisao.

Prvo načelo tumačenja jest načelo "jedinstva Ustava" (*die Einheit der Verfassung*) koje, "osim hermeneutičke funkcije, čini i pravu metodu tumačenja". U svojoj odluci o preustroju saveznih pokrajina od 23. listopada 1951. Ustavni sud je ustvrdio da "pojedina odredba Ustava ne može biti tumačena izolirano ili jedino sama sobom. Svaka je odredba uklopljena u smisleni

kontekst koji tvori njezino unutarnje jedinstvo. Iz cjeline Ustava izvire stanovita načela i temeljne odluke kojima je podređena svaka ustavna odredba. Iz te tvrdnje logično proizlazi da se svaka ustavna odredba mora tumačiti u skladu s osnovnim ustavnim načelima i temeljnim odlukama zakonodavca". U jednoj odluci od 5. travnja 1952. Ustavni sud potvrđuje tu tvrdnju: iz tog jedinstva, toga "cjelovitog sadržaja", mogu se izvesti stanovita načela. Ta su načela postojala već prije ustava i u njemu su samo konkretizirana. To načelo tumačenja, na koje redovito podsjeća ustavni sudac, preuzeli su njemački Savezni upravni sud i Savezni sud pravde, koji govori o "nedjeljivu jedinstvu Temelnog zakona".

U središtu njemačkog prava kojim se uređuju odnosi države i crkve jest načelo suradnje vjerskih zajednica i države

Iz prikaza prvog načela tumačenja proizlazi da se pojedina ustavna odredba mora tumačiti u skladu s drugima, što znači s ukupnošću ustavnih odredaba. To je načelo tumačenja osobito važno kada se primijeni na *Staatskirchenheit*. Nasuprot onome što tvrde neki autori, među kojima je i E. Fischer, to načelo nalaže da se odredbe ugrađene u čl. 140. Temelnog zakona ne smiju shvaćati kao neke iznimne odredbe, odnosno kao "strana tijela" unutar jednog ustava, koji inače proklamira strogu odvojenost crkve od države i potpunu neutralnost glede vjerskih zajednica.

Drugo načelo tumačenja kojim se vodi pristup *Staatskirchenheit* u bonškome Temeljnog zakonu već je spomenuto načelo prema kojemu taj ustav tvori cjelovit "smisleni kontekst". Njime se uspostavljaju određeni poredak i sustav vrijednosti. On nije aksiološki neutralan jer podrazumijeva da sadržaj njegove cjeline izvire iz "temeljnih ustavnih načela" i da tumačenje ostalih ustavnih normi mora biti sukladno tim načelima. Postavlja se, međutim, pitanje obilježja "temeljnih ustavnih načela" i njihove pravne prirode.

Na vrhu sustava vrijednosti koji uspostavlja Temeljni zakon nalaze se načelo dostojanstva ljudske osobe (čl. 1. st. 1) i načelo slobodnog razvoja osobnosti (čl. 2. st. 2). Ta načela predstavljaju temelje njemačkoga pravnog poretka i ne mogu biti predmet revizije ustava. Ona tvore svojevrsno predjuridičko pravo koje određuje tumačenje svih ostalih ustavnih odredaba. Tako je Vrhovni sud savezne pokrajine Hessen u jednoj svojoj odluci od 27. listopada 1965. ustvrdio da vjerske slobode proistječu iz dva upravo spomenuta načela. Svi zakoni kojima se uređuju odnosi između države i crkve moraju se tumačiti u svjetlu načela dostojanstva ljudske osobe i slobodnog razvoja osobnosti. Ta načela uistinu zavređuju pridjev "temeljna" jer ne "utemeljuju" samo njemačko političko društvo nego i cjelokupan njemački pravni poredak.

Uključen u temeljni zakonski tekst kojim se uspostavlja liberalni i demokratski ustavni poredak, čl. 140. mora se čitati tako da se naglasak stavi na jedno novo vodeće načelo: *Eigen-*

ständigkeit, to jest samosvojnu misiju crkve i njezino puno ostvarenje kao instancije davanja legitimnosti novome javnom i društvenom poretku. U otvorenom društvu, kakvo definira Karl Popper, crkve moraju imati prvorazrednu ulogu u ostvarivanju društvene i kolektivne dobrobiti. One teže djelovati u javnom prostoru. Ta se težnja može institucionalizirati tako da im se prizna status pravne osobe.

B. Ustroj države na savezne pokrajine

U skladu s odredbama Temelnog zakona, sve ovlasti koje ne pripadaju izričito djelokrugu saveznih vlasti pripadaju pokrajinama koje, prema tome, imaju vlastitu jurisdikciju. U tom su smislu savezne pokrajine nadležne za uređivanje pravnih odnosa s vjerskim zajednicama (čl. 70. st. 1). Ta njihova isključiva nadležnost, koja omogućuje da ustav svake pokrajine sadržava vlastite odredbe kojima se uređuju odnosi s crkvom, ostvaruje se pak uz puno uvažavanje temeljnih načela koja precizira čl. 140. Temelnog zakona. Savezne pokrajine imaju punu slobodu djelovanja pod uvjetom da ne krše zahtjeve Temelnog zakona.

U tim okvirima ustavi različitih saveznih pokrajina odražavaju politički stav prema crkvi koji je svojstven svakoj od njih. Polazeći od te činjenice, pokrajinske ustave moguće je tipološki razvrstati prema mjestu koje daju crkvi u njemačkome javnom i društvenom prostoru. Uz puno uvažavanje zajedničkih načela, do izražaja dolaze i znatne razlike. Neke savezne pokrajine inzistiraju na "odvojenosti bogoštovlja od države", a druge naglašavaju kulturnu i društvenu ulogu koju imaju velike crkve. Zato ti ustavi koriste izraz *Kirchen* (crkve), a ne *Religionsgemeinschaften* (vjerske zajednice), kako bi naglasili priznato mjesto velikih kršćanskih crkava, čime je vrlo jasno istaknuta njihova funkcija "instancije davanja legitimnosti javnome i društvenom poretku".

Ustavi saveznih pokrajina mogu se razvrstati u tri skupine.

- Neki ustavi ne sadržavaju nikakve posebne odredbe koje bi se odnosile na *Staatskirchenrecht*. Među njima se mogu navesti sadašnji Statut pokrajine Schleswig-Holstein (1990), bivši statut Donje Saske (1951), sadašnji statut Donje Saske (1993) i ustav Slobodnoga i hanzeatskog grada Hamburga. Ustav grada Berlina zadovoljava se time da među temeljnim pravima koja su u njemu nabrojena spominje i slobodu bogoštovlja (čl. 20. st. 1).
- Drugi ustavi naglašavaju distanciju između države i crkve. Tako ustav Slobodnoga hanzeatskog grada Bremena utvrđuje u čl. 59. I. da su crkve i vjerske zajednice odvojene od države, a u čl. 32. I. da je vjeronauk, kao poduka o dogmi i vjerskoj praksi, nadomješten podučavanjem biblijske povijesti s kulturno-povijesnog gledišta. Čl. 141. Temelnog zakona omogućuje takvu odredbu ističući da se vjeronauk ne mora organizirati u onim saveznim pokrajinama koje su na dan 1. siječnja 1949. imale propise koji to ne predviđaju. Savezne pokrajine iz bivše Istočne Njemačke (napose Brandenburg) pozivaju se na taj članak kako bi izbjegle obveze koje pred njih stavlja čl. 7. st. 3. Temelnog zakona. Ustav pokrajine Hessen, sa svoje strane, ističe nužnost jasnog razlučivanja državne

i crkvene sfere putem zakona ili propisa. Čl. 5. precizira da se "svaka strana mora čuvati bilo kakvog upletanja u stvari druge".

- Neki ustavi idu dalje od jednostavnog preuzimanja saveznog rješenja kako bi naglasili društvenu i kulturnu ulogu velikih crkava. U tu se kategoriju ubraja, s jedne strane, bavarski Ustav (1947) u koji su preuzete brojne pojedinosti iz vajmarskog Ustava i, s druge strane, Ustav pokrajine Porajnje-Falačka koji u čl. 41. utvrđuje da su "crkve priznate institucije zaštite i jačanja vjerskih i moralnih temelja ljudskog života".

Valja se upitati što su uzroci takve vjerske geografije i takve razlike među saveznim pokrajinama. Očito je da se javna i društvena uloga vjere ponajmanje ističe u ustavima tradicionalno protestantskih pokrajina sjevernoistočne Njemačke. Naprotiv, pokrajine sa snažnom katoličkom tradicijom, kakva je primjerice Bavarska, pridaju crkvi važno mjesto.

Načelo institucionalizirane suradnje najbolje dolazi do izražaja u priznavanju vjerskim zajednicama statusa korporacija s pravnom osobnošću

Nove savezne pokrajine preuzimaju glavninu rješenja iz bonškoga Temeljskog zakona. U njima od ponovnog ujedinjenja dolazi do izražaja jaz između institucionalnih rješenja čl. 140. kojim se priznaje uloga vjere u njemačkoj političkoj sferi i vjerskoga i moralnog stanja u istočnoj Njemačkoj, koja je u sociološkom pogledu obilježena snažnom dekristijanizacijom pod utjecajem ateističkih ideologija nacističkoga i komunističkog režima. U tom kontekstu primjena čl. 140. koji nije bio osobito osporavan pri ponovnom ujedinjenju 1990. godine, nailazi na ozbiljne teškoće i otvara mnoga pitanja o potrebi da se taj članak zadrži. Može li postojati takva nepodudarnost između zakonskih rješenja koja pogoduju bogoštovlju, napose velikim crkvama, i stvarne vjerske prakse? To pitanje zadire u cjelinu te faktične i pravne problematike. Zato se postavlja i pitanje nužnih društvenih temelja zakonskih propisa i, dakle, njihove učinkovitosti.

Proučavanje njemačkih ustavnih izvora ima smisla samo kroz prizmu federalnog uređenja, jer ta prizma omogućuje razumijevanje pravnih rješenja odnosa države i crkve. Odredbe Temeljnog zakona koje uređuju te odnose uvelike odudaraju od restriktivnosti francuskog Ustava iz 1958. koji se zadovoljava time da u čl. 1. utvrđuje da je Francuska "sekularna republika".

C. Načelo "institucionalizirane suradnje"

U središtu njemačkog prava kojim se uređuju odnosi države i crkve jest načelo suradnje vjerskih zajednica i države. No pravniku naviknutu na razmišljanje u institucionalnim okvirima sekularnosti nije ga lako shvatiti. To je načelo regulirano u okviru broj 15 - rujan 2013.

javnog prava kojim se institucionalizira logika međusobne suradnje i razumijevanja. *No ne smije se pogrešno shvatiti značenje termina javno pravo. To nije "državno pravo", jer u neutralnoj državi vjerske zajednice ne mogu biti uključene u državnu upravu. Značenje mu je drukčije.*

Načelo institucionalizirane suradnje najbolje dolazi do izražaja u priznavanju vjerskim zajednicama statusa korporacija s pravnom osobnošću. Priznavanje tog statusa otvara mnoga pitanja, kako sa stajališta teorije upravnog prava tako i u pogledu na pravno značenje odnosa vjerskih zajednica i države. Iz načina tumačenja onoga što se, prema teologu Rudolfu Smendu, ne svodi samo na "*rätselhaften Ehretitel*" (zagonetni počasni naslov) proistječe vodeće načelo njemačkoga "crkvenog građanskog prava". Važnost pravilnog razumijevanja tog koncepta osobito je dobro naglasio Konrad Hesse, koji je o takvim korporacijama s pravnom osobnošću rekao da predstavljaju "*Crux der staatskirchlichen Problematik des Gegenwarts*" (srž suvremene državno-crkvene problematike). Status vjerskih zajednica kao pravnih osoba u središtu je njemačkog prava koje uređuje odnose države i crkve. Vjersku zajednicu sa statusom pravne osobe možemo definirati kao *udrugu koja, premda nije uključena u državnu upravu i ne obavlja državne zadaće, uživa prerogative pravne osobe i u tom smislu raspolaže "javnim ovlastima"*.

Kako ostaje na snazi na osnovi Temeljnog zakona, ta se definicija uklapa pak u "smisleni kontekst" njemačkoga ustavnog poretka. Savezni ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*) govori o izvornome i jedinstvenom pojmu ustava ("*um einen originären, eigenständigen Verfassungsbegriff*"). Daleko od toga da bi status pravne osobe pojmiio kao oblik uključanja vjerskih zajednica u državnu upravu, Savezni ustavni sud smatra da "taj status mora ojačati samostalnost crkve i njezinu neovisnost od državi". Iz prakse toga suda proizlazi da priznavanje statusa pravne osobe ima trostruk učinak:

- u Njemačkoj odvojenost crkve i države nije radikalna. Njemački ustav daje odgovarajuća institucionalna jamstva;
- status korporacije s pravnom osobnošću naglašava i priznaje javnu i društvenu ulogu glavnih vjeroispovijesti;
- status korporacije s pravnom osobnošću pretpostavlja usklađen odnos dvaju suverenih partnera. Dajući im status pravne osobe, država je spremna surađivati s vjerskim zajednicama.

Priznavanje statusa korporacije s pravnom osobnošću u nadležnosti je saveznih pokrajina. U nekim su pokrajinama za to nadležne zakonodavne vlasti (Bremen, Sjeverna Rajna-Zapadna Falačka), a u drugima tijela upravne vlasti. U potonjem slučaju priznavanje tog statusa može biti predmet zakonske odredbe (*Rechtsverordnung*), kao u Hamburgu, odgovarajuće odluke pokrajinske vlade, kao u Berlinu ili Donjoj Saskoj, ili naprosto odobrenja ministra koji je nadležan za odnose s vjerskim zajednicama, kao u Bavarskoj. Rješenje o tome upravni je akt podložan žalbi pred upravnim sudom.

Načelo suradnje najbolje ilustriraju uvjeti postizanja takva statusa. Pritom valja razlikovati izričite formalne uvjete, određene čl. 137. st. 2. GG, od implicitnih i subjektivnih uvjeta (lojalnost prema državi).

Izričiti uvjeti. Usklađenost i suradnja dvaju suverenih partnera podrazumijeva međusobno povjerenje. Država, koja daje stanovita jamstva, želi razgovarati s pouzdanim i održivim partnerima. U tu svrhu njemačko ustavno pravo zahtijeva jamstvo dugotrajnosti, tražeći od vjerskih zajednica da imaju zakonom predviđen minimalan broj pripadnika i odgovarajući "ustav" ("*Verfassung*" u značenju "statut"). Jedino potonji uvjet predstavlja stanovite poteškoće jer njemački izraz "*Verfassung*" nije posve značenjski precizan.

Broj pripadnika. Kao što ističe povjesničar Hermann Weber, savezne pokrajine, u čijoj je nadležnosti priznavanje statusa pravne osobe, traže da pripadnici određene vjerske zajednice čine najmanje tisućiti dio ukupnog broja stanovnika pokrajine. S tim je u vezi Konferencija pokrajinskih ministara zaduženih za odnose s vjerskim zajednicama, održana 1954. o temi dodjele statusa korporacije s pravnom osobnošću, precizirala da "broj pripadnika mora biti dovoljno velik da organizacija ima stanovito značenje za javni život". Uz to, s obzirom na ovlasti i prava povezana s tim statusom, savezno zakonodavstvo nameće vjerskim zajednicama jasna pravila glede stjecanja ili gubitka prava na članstvo u njima. Što se pak tiče izlaska iz vjerske zajednice, reguliranje prava na izlazak u skladu sa zaštitom slobode savjesti povjereno je zakonodavcu. To se rješenje opravdava činjenicom da neke vjerske zajednice ne dopuštaju to pravo (pritom mislimo ponajprije na kanonsko pravo). Napokon, također prema Hermannu Weberu, njemačka nacionalnost je poželjna, ali nije presudan uvjet.

"Ustav" (die Verfassung). U suradnji s pojedinom vjerskom zajednicom država želi imati posla s pouzdanim predstavnikom te zajednice. Treba joj sugovornik kojega upravne vlasti mogu jasno identificirati. Taj se zahtjev opravdava nužnošću da se prava stečena dodjelom statusa korporacije s pravnom osobnošću ostvaruju na uredan način. Izraz "*Verfassung*" pomalo je nejasan i ne može se lako definirati. Čini se, međutim, da iz upravne i sudske prakse proistječe potreba za takvim unutarnjim ustrojem u kojemu vjerska zajednica ima tijelo ovlašteno govoriti u njezino ime. Pritom se traži ne samo da takvo tijelo predstavlja vjersku zajednicu, nego i da je sposobno donositi samostalne i obvezujuće odluke u vezi s njezinom doktrinom i unutarnjim ustrojem. To tijelo mora biti sposobno odlučivati o budućnosti.

Posljednji uvjet prepreka je priznavanju statusa pravne osobe muslimanskim udrugama. Naime, nepostojanje tijela koja bi ih predstavljala (islamsko pravo ne poznaje crkvenu hijerarhiju) znatno otežava uklapanje islama u pravni sustav. Unatoč neprijepornom procesu institucionalizacije (male vjerske udruge okupljaju se u veće zajednice), muslimansko je bogoštovlje raspršeno na mnoštvo malih udruga ustrojenih u skladu s njemačkim građanskim zakonikom (*Bürgerliches Gesetzbuch*) i zato nije dovoljno organizirano da bi predstavljalo partnera u kojega se država može pouzdati.

Implicitni uvjeti. Tim formalnim uvjetima pridružuju se implicitni i subjektivni uvjeti koje ustavni tekst ne navodi izričito. Da bi dobila status korporacije s pravnom osobnošću, vjerska zajednica mora ne samo poštovati zakone i javni poredak općenito (jer čl. 9. st. 2. Temeljnog zakona predviđa zabranu udruga koje se ogriješe o Kazneni zakon i o ustavni poredak), nego i

biti lojalna državi. Jednom od svojih najvažnijih presuda u tom smislu, Savezni upravni sud (*Bundesverwaltungsgericht*) zahtijevao je, osim pukog poštovanja zakona (*Rechtstreue*), i lojalnost prema državi (*Staatsloyalität*). Potonji je zahtjev nametnuo pozitivnije ponašanje i znatnije prihvaćanje vrijednosti koje pronosi njemački liberalni ustavni poredak. Naime, u spomenutom su slučaju upravne vlasti Berlina odbile priznati Jehovinizim svjedocima status korporacije s pravnom osobnošću uz obrazloženje da oni odbijaju služenje vojnog roka u *Bundeswehru* i izlazak na izbore koji su temelj pravnog poretka države. U tim uvjetima nije bilo ni govora da se toj vjerskoj zajednici prizna status pravne osobe. Doduše, zajamčena su joj sva minimalna jamstva za zaštitu temeljnih prava, ali njezina joj doktrina onemogućuje pravu suradnju s državom. Ta je presuda bila bitna zato što je podrazumijevala da se statusu korporacije s pravnom osobnošću ne može pristupiti s čisto formalnog gledišta, nego da taj status pretpostavlja prihvaćanje temeljnih vrijednosti nje-

Status korporacije s pravnom osobnošću daje pravo na brojne ovlasti. Najpoznatija je pravo na ubiranje crkvenog poreza

mačkog ustava. No protiv te presude Saveznoga upravnog suda Jehovini su svjedoci uložili ustavnu tužbu zbog kršenja temeljnih prava, pozivajući se na povredu jamstava iz čl. 4. Temeljnog zakona o vjerskim slobodama. Naime, nisu se mogli pozvati na čl. 140. koji se odnosi na priznavanje statusa korporacije s pravnom osobnošću, budući da ta odredba ne potpada pod jamstva predviđena čl. 19. Temeljnog zakona. Čest je slučaj da u rješavanju ustavnih tužbi Ustavni sud svoju nadležnost proširi na ukupnost ustavnih odredaba, ne ograničujući se samo na temeljno pravo za koje podnositelj tužbe tvrdi da je povrijeđeno. Primjerice, 19. prosinca 2000. Savezni ustavni sud uzeo je u razmatranje žalbe dviju vjerskih zajednica koje su željele dobiti status pravne osobe, jer je Savezni upravni sud, zahtijevajući od njih lojalnost prema državi, navodno zanemario načelo neutralnosti koje neizravno proistječe iz čl. 4. Temeljnog zakona. Razmatrajući te žalbe, Ustavni sud je želio ustanoviti je li presuda Saveznoga upravnog suda povrijedila načelo iz čl. 137. st. 5. koje je ugrađeno u čl. 140. Nakon što je podsjetio na zahtjev u pogledu "jamstva dugotrajnosti" koji se izričito navodi u tekstu Temeljnog zakona, Ustavni je sud prihvatio načelo implicitnih uvjeta za priznavanje statusa pravne osobe, koji se u tekstu ne spominju. Taj se zahtjev opravdava vajmarskim rješenjima uklopljenima u "smisleni kontekst" Temeljnog zakona iz 1949. Sukladno tome, kako bi mogla dobiti status korporacije s pravnom osobnošću, vjerska zajednica mora "*poštovati temeljna ustavna načela ugrađena u čl. 79. st. 3. Temeljnog zakona, te ne osporavati temeljna ljudska prava koja priznaje i štiti država, kao ni temeljna načela njemačkoga crkvenog građanskog prava sadržana u Temeljnog zakonu*". U obrazloženju svoje odluke (toč. 83) Ustavni sud podsjeća na temeljne obveze koje mora poštovati

vjerska zajednica koja želi uživati ovlasti vezane za status korporacije s pravnom osobnošću. No u toč. 92-94. svog obrazloženja Ustavni sud, u ime neutralnosti, odbija zahtjev za lojalnošću državi. Status korporacije s pravnom osobnošću mora pridonijeti jačanju prava na samoodređenje vjerskih zajednica i vjerskih sloboda, a ne prisiljavati vjerske zajednice na prihvaćanje vrijednosti koje zastupa njemačka država. U konkretnom je slučaju Ustavni sud presudio da zamjerke upućene Jehovinitim svjedocima nisu zapreka da im se prizna status korporacije s pravnom osobnošću.

Iz toga načela nužno proizlazi da nijedna vjerska udruga koja ne poštuje temeljna prava i načelo ravnopravnosti, osobito između muškarca i žene, ne može steći status korporacije s pravnom osobnošću. Isto bi vrijedilo i za udrugu koja bi tražila da se u njemački ustav unese odredba prema kojoj bi, prema uzoru na islamske zemlje, šerijatsko pravo moralo biti ugrađeno u temelje pravnog poretka. Takve islamističke udruge ne mogu dobiti status korporacije s pravnom osobnošću jer ne poštuju ustavno načelo neutralnosti države.

Ovlasti. Status korporacije s pravnom osobnošću mnogo je više od pukog počasnog naslova jer daje pravo na brojne ovlasti. Najpoznatija je svakako pravo na ubiranje crkvenog poreza temeljem čl. 137. st. 6. Riječ je, uostalom, o jedinjoj ovlasti koju njemački ustav daje vjerskim korporacijama s pravnom osobnošću. Za razliku od austrijskoga javnog prava, pravo na organiziranje i slobodno upravljanje svojim poslovima nije rezervirano samo za korporacije s pravnom osobnošću nego se proteže na sve vjerske zajednice čiji je "minimalni statut" usklađen s odredbama javnoga prava. Određivanje drugih prava i povlastica u nadležnosti je zakonodavnih tijela pojedinih saveznih pokrajina.

Među tim pravima jedno posebno zaslužuje našu pozornost. To je pravo korporacija s pravnom osobnošću da imaju crkvene dužnosnike i da mogu zasnivati radni odnos sa svojim zaposlenicima (*Dienstherfähigkeit*). Takvi propisi – slični onima koji reguliraju radne odnose u javnim službama u pogledu plaće i mirovine – omogućuju korporacijama da ne budu podložne propisima radnoga i socijalnog zakonodavstva. No takav status ne smije zavaravati, jer se na veliku većinu zaposlenika crkve primjenjuje državno radno pravo. Stroga primjena radnog zakonodavstva ublažena je, međutim, pravom samoodređenja vjerskih zajednica. Radno pravo dopušta vjerskim zajednicama da, u granicama zakona koji vrijedi za sve, upravljaju vlastitim vjerskim poslovima i svojim zaposlenicima nameću posebne obveze u skladu s poimanjem svoje uloge.

Crkveni porez. U EU postoje tri oblika financiranja crkve: (1) nema javnog financiranja vjerskih zajednica u Francuskoj, Portugalu, Velikoj Britaniji, Nizozemskoj i Irskoj; financiranje privatnim donacijama obično je praćeno poreznim olakšicama ili zaštitom kulturne baštine; (2) država ih izravno financira u Belgiji i u regiji Alsace-Moselle (vraćenoj Francuskoj nakon Prvoga svjetskog rata); (3) financiraju se crkvenim porezom u Italiji, Španjolskoj, Austriji i Njemačkoj.

Germanski model financiranja crkve temelji se na *načelu pripadnosti*. Svaki porezni obveznik dužan je izjaviti kojoj vjerskoj zajednici pripada kako bi joj u obliku poreza uplaćivao stanoviti dio svojih prihoda. Od te obveze može se osloboditi samo ako pred civilnim vlastima izjavi da je izašao iz te zajednice. Crkveni broj 15 - rujan 2013.

porez neposredno ubire crkva (austrijski model) ili državne porezne vlasti (njemački model).

U Njemačkoj, u kojoj je uveden u drugoj polovici 19. stoljeća, crkveni porez je zakašnjela posljedica sekularizacije crkvene imovine provedene u Napoleonovo vrijeme Regensburškom rezolucijom iz 1803. kojom je lijeva obala Rajne prepuštena Francuskoj. Kako zbog toga crkva više nije imala od čega živjeti, odlučeno je da se uvede poseban porez koji će u korist crkve ubirati država. U današnje je vrijeme taj porez glavni izvor crkvenih prihoda, daleko ispred državnih subvencija i dohotka od nepokretne imovine. Zbog sekularizacije, crkva ne raspolaže znatnim nekretninama. Bez obzira na svoj tehnički aspekt, crkveni porez predstavlja bitan element za razumijevanje načela suradnje koji obilježava ukupnost njemačkih propisa o odnosima države i crkve. U tom se smislu mora promatrati u svjetlu prethodno iznesenih načela tumačenja.

(a) Crkveni porez kao glavni koordinacijski instrument

Nalazeći se u središtu problematike državno-crkvene koordinacije, crkveni porez pretpostavlja međusobnu suradnju državnih i crkvenih tijela, uz uzajamno poštovanje neovisnosti. Prilično je visok, pa je tako 1992. donio prihod od 17 milijardi njemačkih maraka. Crkveni porez ubire (što je usluga crkvama, a ne zakonska obveza) uprava saveznih pokrajina u korist vjerskih zajednica sa statusom javne osobe. Jedina se iznimka odnosi na Bavarsku u kojoj je njezinih sedam dijeceza i protestantskih provincija zadržalo vlastitu poreznu upravu koja prikuplja i raspoređuje crkveni porez na dohodak (*Kircheneinkommensteuer*). Čl. 137. st. 6. precizira da su "crkve ovlaštene ubirati porez na temelju popisa poreznih obveznika u uvjetima koje određuje svaka pojedina savezna pokrajina". Ovisno o pokrajini, visina crkvenog poreza iznosi od 8 do 9 posto poreza na dohodak (a ne 8 do 9 posto samog dohotka). Valja, međutim, napomenuti da se kao osnovica mogu uzeti i druge vrste poreza. Tako se porez u korist židovske vjerske zajednice određuje na temelju poreza na imovinu.

Crkveni porez ubire se na jedan način ako je porezni obveznik u radnom odnosu, a na drugi ako nije. U prvom je slučaju vjerska pripadnost obveznika naznačena u poreznoj kartici i crkveni se porez oduzima istodobno s porezom na dohodak. Uplaćuje ga, dakle, izravno poslodavac zajedno s porezom na dohodak. Kada porezni obveznik nije u radnom odnosu, crkveni se porez obično obračunava na temelju poreza na druge prihode. Porez ubire porezna uprava saveznih pokrajina na temelju odgovarajućeg sporazuma vjerskih zajednica i države. Na ime uzvrata za tu "uslugu" državi se uplaćuje naknada u visini od tri do pet posto ukupnog prihoda od poreza na dohodak. Osim toga, ako neki pripadnik crkvene zajednice odbija davati svoj financijski doprinos, država može pokrenuti postupak za prisilnu naplatu poreza, a da se sama crkva ne mora obraćati sudu. Svi ti elementi svjedoče o uskoj suradnji crkve i države u ubiranju i raspoređivanju crkvenog poreza.

(b) Protivljenje

Crkvenom porezu, koji simbolizira suradnju crkve i države, na političkom su se planu 1974. usprotivili liberali iz "slobodnih crkava u slobodnoj državi", a 1988. i ekolozi. No to je protiv-

ljenje ostalo relativno ograničeno, budući da su dvije vodeće njemačke stranke, CDU i SPD (unatoč prvotnim nakanama Schröderove vlade), uglavnom sklone zadržavanju sadašnjeg stanja. Mnogo snažniji izraz protivljenja sve je veći broj "izlazaka iz Crkve". Premda nema točnih brojčanih podataka, razvidno je da ta pojava poprima sve veće razmjere i da podjednako pogađa i Katoličku i protestantske crkve. "Izlazak iz Crkve" je postupak koji je u ime slobode savjesti pravno reguliran na državnoj razini. S gledišta zakonskih obveza koje proistječu iz pripadnosti nekoj vjerskoj zajednici nikoga se ne može prisiliti da ostane njezin član. I to bez obzira na razloge napuštanja zajednice, koji mogu biti ili duboka osobna uvjerenja, ili posve prozaična želja dotične osobe da više ne plaća crkveni porez. Uz radikalni slučaj kao što je smrt, "izlazak iz crkve" jedini je način da se prestane biti obveznik crkvenog poreza. Zakonski čin napuštanja vjerske zajednice obavlja se pred civilnim vlastima u skladu s formalnostima koje propisuje građansko pravo. Dakako, kako je riječ o federalnoj državi, modaliteti toga čina znatno se razlikuju. No okvirno se mogu razvrstati u dvije kategorije: izlazak se ostvaruje na temelju usmene ili pisane izjave pred okružnim sudom odnosno općinskom upravom ili pisanom izjavom koju je ovjerio javni bilježnik. Nakon izjave, država dotičnu osobu više ne smatra pripadnikom ili pripad-

**Uz radikalni slučaj kao što je smrt,
"izlazak iz crkve" jedini je način da
se prestane biti obveznik crkvenog
poreza. Zakonski čin napuštanja
vjerske zajednice obavlja se
pred civilnim vlastima u skladu
s formalnostima koje propisuje
građansko pravo**

nicom vjerske zajednice i oslobađa je zakonskih obveza koje proistječu iz pripadnosti crkvi. Premda su takve izjave dovoljne državi, one za sobom ne povlače izravne posljedice za crkvene odredbe koje se tiču vjerničkih prava i obveza. Ta činjenica, koja je povezana s nepodudarnošću dviju institucija i sa slobodnim samoodređenjem vjerskih zajednica, daje se iščitati iz izjave Njemačke biskupske konferencije kojom se nastoji pokazati da "izlazak" ostavlja posljedice na crkvenu zajednicu: "Čin izlaska iz crkve pred civilnim vlastima nema posljedica samo za civilno društvo nego i za crkvenu zajednicu. Način na koji vjernik ostvaruje svoja ustavna prava nije odvojiv od njegovih temeljnih prava. Kada kršćanin iz bilo kojeg razloga izjavi da želi napustiti crkvu, ogriješio se o nju. Stoga više ne smije sudjelovati u njezinim obredima prije nego što povuče svoju izjavu." Katolička crkva smatra to odreknuće ozbiljnim kršenjem vjerskih obveza, ne dovodeći u pitanje vjersku pripadnost kao takvu. Protestantske crkve, sa svoje strane, u njemu uglavnom

vide tek prestanak pripadanja dotičnoj crkvi.

Prihod crkvenih zajednica od crkvenog poreza nadopunjuje se državnim subvencijama čiji izvori i pravni temelji čine vrlo složen sklop pojedinosti.

II. U potrazi za zajedničkim modelom odvojenosti: njemački i francuski model

Njemački model institucionalizirane suradnje poštuje kriterije režima odvojenosti crkve od države, čineći mu punopravnu inačicu (A). U tom smislu slijedi logiku koja podsjeća na onu koja obilježava francuski model.

A. Druga inačica načela odvojenosti

Njemački model odvojenosti crkve od države pomiruje neutralnost države i "institucionaliziranu suradnju". Poštuje kriterije režima odvojenosti koji je definiran kao "tip pravnih odnosa između bogoštovlja i države pri kojima se potonja, kao neutralna u pogledu vjere, ne ponaša na posebno dobar ili posebno loš način ni prema jednoj vjerskoj zajednici i svakoj od njih jamči slobodu institucionalnog organiziranja i funkcioniranja".

Njemački model u cijelosti jamči:

- "slobodu savjesti, vjeroispovijesti i ispovijedanja vjere", koja je zajamčena čl. 4. Temeljnog zakona i jedan je od bitnih uvjeta neutralnosti države. Pravo na tu slobodu izravno proistječe iz čl. 1. st. 1. Temeljnog zakona. Čl. 4. toga zakona postavlja pred državu i "pozitivne" i "negativne" zahtjeve. U negativnom smislu, čl. 4. jamči zaštitu od neopravdanog miješanja države u vjerska uvjerenja bilo kojeg pojedinca i u vjersku praksu i aktivnosti bilo koje vjerske zajednice. Ukaže li se za to potreba, potonje mogu na osnovi čl. 19. st. 3. bonškoga Temeljnog zakona podnijeti tužbu zbog kršenja temeljnih prava. Uz to, čl. 4. zabranjuje ponovnu uspostavu državne crkve i štiti pravo na slobodno ispovijedanje i promjenu vjere. Što se tiče "pozitivnih obveza", država je dužna štiti pojedince i vjerske zajednice u ostvarivanju vjerskih sloboda.
- Iz cjeline tih jamstava proistječe načelo neutralnosti države prema svim vjerama. Pristup javnim službama bez diskriminacije zbog vjerskih razloga zajamčen je na ovaj način: "Uživanje građanskih i političkih prava, stupanje u javnu službu i prava stečena u javnoj službi ne ovise o vjerskim uvjerenjima. Nitko ne smije biti oštećen zbog pristajanja uz neka vjerska ili filozofska uvjerenja".
- Načelo pravne jednakosti svih vjerskih zajednica također je zajamčeno. Status korporacije s pravnom osobnošću otvoren je svim vjerskim zajednicama pod uvjetom da ispunjavaju navedene uvjete. Na temelju čl. 137. st. 3. vjerske zajednice uživaju ustavno pravo na organiziranje i slobodno upravljanje svojim poslovima. To je pravo snažnije zaštićeno nego u francuskom zakonodavstvu, budući da potonje ima teškoća u priznavanju specifičnih prava skupinama koje se smatraju vjerskim zajednicama.

Njemački model "odnosa između bogoštovlja i države" poštuje ustavne temelje režima odvojenosti crkve od države.

Valja, dakle, priznati da ga ta činjenica čini drugom inačicom modela odvojenosti u odnosu prema francuskom modelu. Dok francuski model ponajprije podliježe logici privatnog prava, njemački se model temelji na logici "institucionalizirane suradnje" zasnovane na javnom pravu.

B. Zajednička logika dvaju modela odvojenosti

Zajednička logika tih dvaju modela odvojenosti crkve od države zasniva se na nekoliko elemenata.

- Na institucionalnom planu, njemački i francuski režim odvojenosti pretpostavljaju nekoliko razina odnosa s vjerskim zajednicama. Tomu je razlog činjenica što zakonodavstvo ne uzima podjednako u obzir institucionalna prava svih vjerskih zajednica. Javno pravo ne tretira podjednako normativne akte svake vjerske zajednice. No svrstavanje vjerskih zajednica u različite kategorije kosi se s postulatom o pravnoj jednakosti svih vjeroispovijesti.
- Pritom je važnije to što se može nazrijeti jedan europski model odnosa države i crkve zasnovan na piramidalnom sustavu. Taj je europski model moguće predočiti kao piramidu na čijem se vrhu nalazi ona vjerska zajednica koja je prema svome statusu najmanje podložna pravnim ograničenjima u pogledu priznatih ovlasti. Na dnu piramide nalaze se vjerske zajednice koje zbog navedenih razloga potpadaju pod zakon o udrugama i ne uživaju pogodnosti koje pruža zakonodavstvo o vjerskim pitanjima. Mjesto između tih dviju razina pripada crkvenim zajednicama koje se približavaju vrhu, ali još nisu dospjele do njega. U njemačkom pravu vrh te piramide zauzimaju velike kršćanske crkve koje uživaju status korporacije s pravnom osobnošću i mnoge povlastice, osobito što se tiče javnih subvencija. Ispod njih su ostale udruge s pravnom osobnošću, koje također imaju pravo na crkveni porez. Na još nižoj stepenici nalaze se udruge upisane u registar udruga od javnog interesa, što im omogućuje vrlo povoljan porezni tretman. Potom slijede one koje su upisane kao obične udruge ili koje zbog ekonomskih razloga uopće nisu upisane. Ta piramidalna shema može se transponirati na položaj vjerskih zajednica u Francuskoj. Na vrhu se nalazi Katolička crkva s osebujnim statusom dijecezanske udruge i s povlaštenim položajem u nekim pitanjima (poseban status svećenika na temelju Zakona o socijalnoj zaštiti od 12. siječnja 1978). Slijede velike protestantske crkve i židovska vjerska zajednica, koje se bez problema uklapaju u odredbe o vjerskim udrugama Zakona o udrugama iz 1905. Na nižem su stupnju vjerske skupine koje

se, zato što ne mogu steći status vjerske udruge, moraju zadovoljiti potpadanjem pod Zakon o udruživanju iz 1901. Na samom su dnu skupine koje se mogu raspustiti odlukom izvršne vlasti temeljem Zakona o suzbijanju pseudoreligijskih sljedbi od 12. lipnja 2001.

Sličnu analizu proveo je i Francis Messner u svome članku "Zamišljena i pravna svjetovnost", pokazavši da se, za razliku od američkog zakonodavstva, europski model artikulira na dvije razine. Na prvoj su razini zajamčene temeljne slobode. Na drugoj razini postoji zakonska regulativa u vezi s vjerskim zajednicama koja se zasniva na ideji o njihovu posebnom pravnom položaju. Kada je, primjerice, riječ o pravnoj podlozi vjerskih djelatnosti, nacionalna zakonodavstva, pa tako i francusko i njemačko, vjerske zajednice izuzimaju od primjene odredaba zakona o udrugama. Dovoljno je u tom smislu podsjetiti na status korporacije s pravnom osobnošću u Njemačkoj ili na status vjerske udruge u Francuskoj.

Dok francuski model ponajprije podliježe logici privatnog prava, njemački se model temelji na logici "institucionalizirane suradnje" zasnovane na javnom pravu

Ta dva pravna režima proživljavaju sličnu evoluciju uvjetovanu promjenama religijskog krajolika. Unutar oba modela dolazi do sukoba između institucionalne i korporativne logike na kojoj se zasnivaju prava vjerskih zajednica i logike subjektivnih javnih prava, u koje se ubraja i individualno pravo na ispovijedanje vjere. Primjerice, njemačka pravna praksa bilježi slučaj kada je sloboda savjesti jednog učenika došla u žestok sukob s konfesijskim karakterom bavarskoga javnoga školstva. U francuskom slučaju, vjerske slobode učenica muslimanske vjere koje u školi odbijaju skinuti veo u očitom su raskoraku s načelom vjerske neutralnosti javnih ustanova. Uzeti u obzir te pojedinačne logike, znači osporiti neka općeprihvaćena pravna rješenja u odnosima vjerskih zajednica i države.

Bilješka

- * Tekstovi u sklopu Teme broja nastali su unutar modula Jean Monnet "Sekularna Europa: europski sekularni identitet", koji financira Europska unija (nap. ur.). ■