

# NAČELO ZABRANE DISKRIMINACIJE U OSTVARIVANJU SLOBODE VJEROISPOVIJEDI, ZAJAMČENE ČLANKOM 10. POVELJE EUROPSKE UNIJE O TEMELJNIM PRAVIMA

Stručni rad

UDK 342.731  
261.7:342.731  
341.231.14:061.1](4)EU  
339.923:061.1](4)EU  
341.645(4)EU

Primljeno: 17. svibnja 2022.

Suzana Šop\*

---

*Pravo na slobodu vjeroispovijedi jedno je od temeljnih prava zajamčenih odredbama Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Rad je usmjeren na problematiziranje tretmana slobode vjeroispovijedi, s osvrtom na primjenu i utjecaj članka 10. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, odnosno ostvarivanje prava na slobodu vjeroispovijedi u postupku pred Sudom Europske unije s obzirom na iskazivanje vjerskih obilježja. Izabranim recentnim odlukama Suda Europske unije upozorava se na važnost poštivanja slobode vjeroispovijedi bez diskriminacije prema osobama različitih vjera ili uvjerenja. Radom se u fokus razmatranja stavljaju praktični vjernici muslimanske vjeroispovijedi u kontekstu iskazivanja vjerskih simbola kroz vjerske obrede i odijevanje, a u kontekstu uspostavljenih pravnih mehanizama i instrumenata u zaštiti slobode vjeroispovijedi i zabrani diskriminacije prema osobama različitih vjera ili uvjerenja. Prva hipoteza koja će se radom pokušati dokazati odnosi se na pitanje dolazi li do diskriminacije u području reguliranja slobode vjeroispovijedi na nacionalnoj razini u odnosu na članak 10. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima s obzirom na iskazivanje slobode vjeroispovijedi kroz vjerska obilježja, obrede i simbole. Druga hipoteza odnosi se na postavku da zabrana isticanja vjerskih simbola na nacionalnoj razini, kao i reguliranje vjerskih obreda, koji u temelju imaju javni interes i opravdani legitimni cilj, ne dovode nužno i do povrede prava zajamčenih člankom 10. stavkom 1. Povelje u kontekstu prava na slobodu vjeroispovijedi.*

Ključne riječi: sloboda vjeroispovijedi, Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Sud Europske unije, isticanje vjerskih obilježja

---

## 1. UVOD

Pravo na iskazivanje slobode vjeroispovijedi, koje uključuje i pravo na promjenu vjeroispovijedi ili uvjerenja te slobodu na pojedinačno ili u zajednici s drugima, javno ili privatno, iskazivanje vjeroispovijedi ili uvjerenja bogoslužjem, poučavanjem, praksom i

---

\* Suzana Šop, mag. iur. univ. spec. iur., Sportski savez Grada Zagreba, pomoćnica glavnog tajnika za pravne poslove, polaznica Poslijediplomskog doktorskog studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu

obredima, zajamčeno je Poveljom Europske unije o temeljnim pravima.<sup>1</sup> Povelja, bitan međunarodni dokument, svojim odredbama uspostavlja temelje zaštite ljudskih prava na razini Europske unije,<sup>2</sup> koji se neposredno odnose i na pravne sustave država članica. U skladu s odredbama koje proizlaze iz Povelje na razini EU-a donesene su i brojne direktive, koje na posredan ili neposredan način utječu na reguliranje slobode vjeroispovijedi. Isticanje vjerskih simbola, kao i obilježavanje vjerskih obreda, sastavni su dio slobode vjeroispovijedi.

Mogu li se određena pravila donesena na nacionalnoj razini smatrati diskriminatornima i protivna članku 10. stavku 1. Povelje ako se takvim pravilima zabranjuje isticanje vjerskih simbola ili ako se radi o pravilima kojima se na određeni način regulira obilježavanje vjerskih obreda na nacionalnoj razini na drugačiji način od onog koji je predviđen europskim pravom, ali koje ostavlja mogućnost državama članicama da urede određena područja na nacionalnoj razini? Sve su to neki od ključnih izazova i pitanja koja se razmatraju u praksi Suda Europske unije.<sup>3</sup> Iako je sloboda vjerskih uvjerenja apsolutna, iskazivanje vjerskih uvjerenja nije apsolutno, već podliježe ograničenjima na razini država članica. No ograničenja u iskazivanju vjeroispovijedi koja se uređuju aktima na nacionalnoj razini moraju biti u skladu s pravom EU-a i opravdana javnim interesom i legitimnim ciljem radi kojih se takva pravila i uspostavljaju na nacionalnoj razini. Slobodni smo izabrati kojoj vjerskoj organizaciji želimo pripadati, pa samim time preuzimamo vjerska obilježja koja se na tu vjeru odnose. No možemo izabrati i način da nećemo biti pripadnikom nijedne vjerske zajednice ili skupine. Može se reći da sloboda vjeroispovijedi, iako ima status temeljnog ljudskog prava određenog Poveljom, ipak nije neograničena. Radom će se pokušati prikazati navedeno u kontekstu primjene i utjecaja članka 10. Povelje u iskazivanju slobode vjeroispovijedi kroz isticanje vjerskih obilježja na radnom mjestu i obilježavanju vjerskih obreda praktičnih muslimanskih vjernika s osvrtom na postojanje (ne)diskriminacije u recentnim presudama Suda EU-a.

## **2. ULOGA SUDA EU-A KAO ČUVARA EUROPSKOG PRAVA**

### **2.1. Sud Europske unije kao izvor prava EU-a**

Sud Europske unije kao institucija EU-a sastoji se od Općeg suda i Europskog suda. Rad Suda EU-a uređen je Ugovorom o EU-u, Ugovorom o funkcioniranju EU-a, Statutom Suda EU-a i Poslovníkom.<sup>4</sup> Temeljna uloga Suda EU-a ogleda se u donošenju presuda u predmetima protiv država članica EU-a ili institucija zbog nepoštivanja obveza koje proizlaze iz prava EU-a. Europski sud kao sastavnica Suda EU-a ima veću nadležnost u

---

<sup>1</sup> Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije, C 202/390, 7. 6. 2016. (dalje u tekstu: Povelja).

<sup>2</sup> Europska unija, dalje u tekstu: EU.

<sup>3</sup> Sud Europske unije, dalje u tekstu: Sud EU-a.

<sup>4</sup> Više o Sudu EU-a može se vidjeti na poveznici: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7024/hr/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/hr/) (pristupano 29. 1. 2022.).

tom segmentu u odnosu na Opći sud. Iako Opći sud u nekim postupcima zadržava svoju nadležnost, o žalbama na njegove odluke odlučuje Europski sud. Nadležnost Suda EU-a ograničena je, pa nije ovlašten odlučivati u svim sporovima u kojima dolazi do povrede europskog prava, odnosno nadležnost Suda EU-a proizlazi iz odredbi Osnivačkog ugovora.<sup>5</sup> Obveza Suda EU-a temelji se na osiguravanju poštivanja prava kod tumačenja i primjene Ugovora, dok je obveza država članica osigurati pravne lijekove kojima će se na odgovarajući način pružiti učinkovita pravna zaštita u područjima obuhvaćenima europskim pravom.

Prema Čapeti i Rodin u većini postupaka Opći sud sudi u prvom stupnju, kada se poništavaju akti EU-a temeljem izravne tužbe za poništenje, te u postupku zbog propusta institucije, kad ga pokreću pojedinci ili institucije EU-a. Njegova je nadležnost i u postupcima za naknadu štete koju uzrokuje EU te onda kada mu je nadležnost dodijeljena arbitražnom klauzulom putem ugovora koji sklapa EU.<sup>6</sup> Žalba koja se podnosi Europskom sudu protiv odluka Općeg suda moguća je samo u odnosu na pravna pitanja, ali ne i na činjenična. Uloga Europskog suda kao dijela Suda EU-a od iznimne je važnosti za osiguranje ujednačene primjene europskog prava u državama članicama EU-a i ostalim institucijama. Ključno mu je značenje i interpretacija značenja i polja primjene normi koje čine sustav izvora prava EU-a.<sup>7</sup>

Za Europski sud može se reći da je čuvar ustavnog poretka EU-a jer nadzire primjenu pravnih normi europskog prava, a posebno u kontekstu temeljnih prava koja su zaštićena pravom EU-a.<sup>8</sup> Prethodna pitanja koja se odnose na tumačenje Ugovora, kao i valjanosti i tumačenja akata institucija, tijela, ureda ili agencija EU-a, u nadležnosti su Suda EU-a. Kada se neko od tih pitanja pojavi pred bilo kojim sudom države članice, nacionalni sud, ukoliko smatra da je potrebno da Sud EU-a donese odluku o tom pitanju kako bi mogao valjano presuditi, može uputiti prethodno pitanje Sudu EU-a. Međutim ako se pred sudom neke države članice pojavi prethodno pitanje u predmetu koji je u tijeku, a protiv odluke o tom pitanju ne može se izjaviti pravni lijek prema nacionalnom pravu, dužnost je toga suda uputiti prethodno pitanje Sudu EU-a. Kada se radi o predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice vezano uz osobu kojoj je oduzeta sloboda, Sud EU-a djeluje u najkraćem roku.<sup>9</sup> Sud EU-a, neovisno o tome kako je nacionalni sud formulirao prethodno

---

<sup>5</sup> Članak 19. Ugovora o Europskoj uniji (pročišćena verzija) (dalje u tekstu: UEU), Službeni list Europske unije, C 202/13, 7. 6. 2016., dostupno na poveznici:

[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF) (pristupano 20. 1. 2022.).

<sup>6</sup> Čapeta, Tamara, Rodin, Siniša, Osnove prava Europske unije, III. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2018, str. 62–63.

<sup>7</sup> Ibid., str. 63.

<sup>8</sup> Prema Čapeti i Rodin, postoje horizontalna i vertikalna podjela ovlasti. Kada Europski sud brine o ravnoteži između institucija EU-a, govorimo o horizontalnoj podjeli ovlasti, dok vertikalna podjela ovlasti podrazumijeva podjelu ovlasti između razine EU-a i razine država članica, str. 63.

<sup>9</sup> Članak 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija) (dalje u tekstu: UFEU), Službeni list Europske unije, C 202/1, 7. 6. 2016., dostupno na poveznici:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT> (pristupano 29. 1. 2022.).

pitanje koje je upućeno putem zahtjeva i neovisno o odredbama na koje se poziva u tom zahtjevu, može sudu pružiti i ostale elemente tumačenja prava EU-a bez obzira na to je li se nacionalni sud u tekstu prethodnog pitanja pozvao na određene odredbe. Naime Sud EU-a nastoji zauzimanjem određenih stajališta nacionalnom sudu pružiti određene informacije oko tumačenja prava EU-a koje mu mogu biti korisne za daljnje rješavanje predmeta koji se pred njim vodi. Imajući u vidu predmet spora i podatke koje mu je dostavio nacionalni sud, Sud EU-a procjenjuje koje je to elemente prava EU-a potrebno tumačiti imajući u vidu predmet spora.<sup>10</sup> Temeljna prava koja su zajamčena u pravnom sustavu EU-a primjenjuju se na sve situacije uređene pravom EU-a, ali ne i izvan njih. Prema tome nacionalna pravila koja ne ulaze u okvir prava EU-a ne mogu biti predmetom odlučivanja pred Sudom EU-a pozivanjem na Povelju. Ona pravila koja su sastavni dio europskog prava mogu biti predmetom tumačenja odredbi EU-a, pa i u slučaju kada se radi o zahtjevu za prethodnu odluku. Sud EU-a obvezan je dati sve elemente potrebnih tumačenja kako bi nacionalni sud mogao ocijeniti sukladnost takvih pravila s temeljnim pravima čije se poštivanje osigurava. Primjena prava EU-a uključuje primjenu temeljnih prava zajamčenih Poveljom.<sup>11</sup>

## 2.2. Postupanje Suda EU-a po tužbama

Sud EU-a postupa po izravnim tužbama protiv država članica ili institucija, tijela, ureda ili agencija EU-a zbog nepoštivanja obveza koje proizlaze iz prava EU-a.<sup>12</sup> Sud EU-a obvezan je utvrditi je li neka država članica prekršila svoje obveze, a posljedično tome država članica mora zaustaviti određeno kršenje. Sud EU-a može izreći novčanu kaznu državi članici ukoliko ustanovi da dotična država članica nije poštivala izrečenu presudu, a nakon što mu je Komisija ponovno uputila predmet.<sup>13</sup> Izravne tužbe mogu biti upućene od strane država članica i ostalih institucija EU-a protiv institucija EU-a radi poništenja mjera za koje se smatra da nisu sukladne pravu EU-a<sup>14</sup> ili u slučaju kada institucija, tijelo, ured ili agencija propusti određeno djelovanje, čime krši odredbe europskog prava.<sup>15 16</sup> Neizravni postupci koji se odvijaju pred Sudom EU-a uglavnom se odnose na predmete u kojima se

<sup>10</sup> Presuda Suda (deseto vijeće) od 12. veljače 2015., *Minister Finansów protiv Oil Trading Poland sp. Z.o.o.*, C-349/13, EU:C:2015:84, t. 45.

Presuda Suda (drugo vijeće) od 9. travnja 2014., *Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve i dr. protiv Région wallonne*, C-225/13, EU:C:2014:245, t. 30.

<sup>11</sup> Presuda Suda (četvrto vijeće) od 26. rujna 2013., *Texdata Software GmbH*, C-418/11, EU:C:2013:50, t. 72. i 73.

<sup>12</sup> Tužba se može podnijeti protiv države članice zbog neispunjavanja obveze. Komisija nakon predsudskog postupka (članak 258. UFEU-a), uz mogućnost iznošenja primjedbe i davanja obrazloženog mišljenja te države, a tužbu može podnijeti i država članica protiv druge države članice nakon prethodnog upućivanja predmeta Komisiji (članak 259. UFEU-a). Vidi na poveznici: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/12/nadleznosti-suda-europske-unije> (pristupano 30. 1. 2022.).

<sup>13</sup> Članak 260. UFEU-a, op. cit.

<sup>14</sup> Članak 263. UFEU-a, op. cit.

<sup>15</sup> Članak 265. UFEU-a, op.cit.

<sup>16</sup> Više o ostalim izravnim tužbama može se vidjeti na poveznici: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/12/nadleznosti-suda-europske-unije> (pristupano 30. 1. 2022.).

rješava o prethodnim pitanjima.<sup>17</sup> Prethodna pitanja javljaju se kao problemi vezani uz tumačenja odredbi europskog prava pred nacionalnim sudovima država članica. Sud EU-a razmatra žalbe na presude i rješenja Općeg suda u predmetima koji se odnose na pravna pitanja, dok žalba nema suspenzivan učinak.<sup>18</sup>

### 2.3. Uloga nacionalnih sudova država članica u zaštiti europskog prava

Nacionalni sudovi država članica imaju važnu ulogu u stvaranju sudske prakse na europskoj razini prilikom primjene i tumačenja prava. Razlog tome jest to što se pojedinci ne mogu pojaviti kao tužena strana u postupku pred Sudom EU-a niti mogu tužiti državu članicu pred Sudom EU-a, pa ni u slučaju kada bi se tužba mogla temeljiti na povredi obveze koja proizlazi iz europskog prava. Svi sporovi za koje nije nadležan Sud EU-a rješavaju se u postupku pred nacionalnim sudom primjenom prava EU-a. Iz tog je razloga važna uloga nacionalnog suda kao sastavnog dijela europskog pravosuđa u primjeni i tumačenju odredbi europskog prava te stvaranju ujednačene europske sudske prakse. U odnosu na presude hrvatskih sudova presude Suda EU-a imaju drugačiju strukturu na način da im se izreka nalazi na kraju presude.<sup>19</sup>

Europsko pravo ima primat u primjeni u odnosu na nacionalno zakonodavstvo država članica, iz čega proizlazi da nacionalni sudovi imaju bitnu i važnu ulogu u kreiranju europske sudske prakse. Pravo EU-a ima obvezujuću snagu i neposredno je primjenjivo u državama članicama. Odredbe nacionalnog prava nemaju prvenstvo nad pravom koje proizlazi iz Ugovora EU-a, koji je autonoman izvor prava zbog svoje posebnosti i originalnosti. Nužno je da nacionalna zakonodavstva budu usklađena s europskim pravnim aktima kako bi se spriječilo povećavanje razlike između nacionalnih zakonodavstava i europskog prava. Nacionalni sudovi dužni su štiti subjektivna prava pojedinaca. Sud EU-a kao viša instanca u odnosu na nacionalne sudove zalaže se za primjenu prava EU-a kao samostalnog pravnog poretka koji je nadređen nacionalnom pravu.<sup>20</sup> EU predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava, temeljem kojeg države članice imaju određena ograničenja u pogledu svojih suverenih prava, dok subjekti tih prava nisu samo države članice već i njihovi državljani. Iako postupak pred Sudom EU-a mogu pokrenuti Komisija i države članice protiv države koja ne ispunjava svoje preuzete obveze iz Ugovora, i pojedinci se na iste obveze mogu pozivati pred nacionalnim sudom.

<sup>17</sup> O ovome *infra* u tekstu, članak 267. UFEU-a.

<sup>18</sup> U slučajevima u kojima je žalba dopuštena i osnovana Sud EU-a ukida odluku Općeg suda i sam rješava predmet ili ga može uputiti na ponovno odlučivanje Općem sudu, koji je već rješavao u prvom stupnju.

<sup>19</sup> Presude Suda EU-a u kojima se interpretiraju norme iz sustava izvora prava EU-a ili se utvrđuje postojanje nekog općeg načela kao obvezujućeg u pravnom poretku EU-a ili u kojima se neka norma EU-a proglašava pravno nevaljanom djeluju *erga omnes*. Presude Suda EU-a izvor su prava ne samo *inter partes*, nego *erga omnes*. Više u Čapeta i Rodin, op. cit., str. 28.

<sup>20</sup> Vidi Presudu Suda EU-a od 15. srpnja 1964. u predmetu C-66/64, Flaminio Costa protiv E.N.E.L. – Ente nazionale energia elettrica impresa già della Edisonvolta, dostupno na poveznici: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=EN> (pristupano 30. 1. 2022.).

Obveza nacionalnog suda jest zaštititi subjektivna prava pojedinaca u pogledu odredbi Ugovora koje imaju izravan učinak u državi članici.<sup>21</sup>

Radi zaštite subjektivnih prava pojedinaca pravo EU-a mora proizvoditi pune i cjelovite učinke u pravnom poretku države članice i primjenjivati se na ujednačen način neovisno o nacionalnim propisima i praksi države članice. Odredbe prava EU-a treba u potpunosti i ujednačeno primjenjivati u državama članicama trenutkom njihova stupanja na snagu i za vrijeme njihova trajanja. Europske norme izravan su izvor prava i imaju pravni učinak prema svima na koje se primjenjuju te odredbe bez obzira na to radi li se o državama članicama ili pojedincima kao strankama u pravnim odnosima koji se uređuju odredbama prava EU-a. Uloga nacionalnog suda jest provoditi pravo EU-a u svakodnevnoj praksi, a posebno u zaštiti subjektivnih prava pojedinaca koja su im zajamčena odredbama prava EU-a. Ukoliko uoči neke probleme u primjeni odredbi prava EU-a, nacionalni sud može se koristiti institutom prethodnog pitanja kada ocijeni da je prethodna odluka o tumačenju i valjanosti prava EU-a nužna za donošenje odluke u postupku koji se vodi pred tim nacionalnim sudom. Kao što je već izneseno, europsko pravo ima pravo prioriteta u primjeni pred odredbama nacionalnog prava države članice, pa tako sudac nacionalnog suda u okviru svoje nadležnosti primjenjuje pravo EU-a na način kojim osigurava učinak pravnih pravila, pa i pod uvjetom da ne primijeni odredbe nacionalnog prava, bez potrebe da zatraži ili čeka prethodno pitanje, stavljanjem izvan snage te odredbe kroz zakonodavni ili neki drugi postupak predviđen ustavom te države članice.<sup>22</sup> U Republici Hrvatskoj izravna primjena prava EU-a proizlazi iz Ustava Republike Hrvatske.<sup>23</sup> Obveza hrvatskih nacionalnih sudova temelji se na zaštiti subjektivnih prava pojedinaca utemeljenih na pravu EU-a kako u vertikalnim tako i u horizontalnim pravnim odnosima.<sup>24</sup>

### **3. OGRANIČAVANJE SLOBODE VJEROISPOVIJEDI KROZ PRIKAZ VJERSKIH OBREDA I ISKAZIVANJE VJERSKIH OBILJEŽJA**

#### **3.1. Sloboda vjeroispovijedi kao temeljno ljudsko pravo**

Temeljna prava zajamčena Poveljom od iznimnog su značenja za hrvatski pravni sustav. Povelja kao važan međunarodni dokument uspostavlja temelje ljudskih prava na razini EU-a, koji se neposredno odnose i na pravne sustave država članica. EU svojim pravnim

---

<sup>21</sup> Presuda Suda EU-a od 5. veljače 1963. u predmetu C-26/62, *Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos NV protiv Nederlandse Administratie der Belastingen*, dostupno na poveznici: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:61962CJ0026&from=EN> (pristupano 28. 1. 2022.).

<sup>22</sup> Presuda Suda EU-a od 9. ožujka 1978. u predmetu *Amministrazione delle Finanze dello Stato protiv SPA Simmenthal*, sa sjedištem u Monzi, dostupno na poveznici: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:61977CJ0106&from=EN> (pristupano 30. 1. 2022.).

<sup>23</sup> Članak 141.c Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14 (dalje u tekstu: Ustav RH).

<sup>24</sup> Ljubanović, Boris, Petrašević, Tunjica, Poretti, Paula, Vuletić, Igpr, Župan, Mirela, *Procesno – pravni aspekti prava EU*, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek, 2016, str. 177.

sustavom nastoji obuhvatiti zajedničke vrijednosti primjenjive u svim državama članicama uspostavljanjem i jačanjem zaštite temeljnih prava u svjetlu promjena u društvu te očuvanja i razvoja zajedničkih vrijednosti. Pravo na slobodu vjeroispovijedi Poveljom je zaštićeno pravo, koje svoju zaštitu mora pronaći u pravnim porecima država članica koje primjenjuju pravo EU-a. Države članice moraju uspostaviti pravne mehanizme i pravnim normama regulirati sustave koji će omogućiti poštivanje primjene članka 10. Povelje bez diskriminacije u zaštiti subjektivnih prava pojedinaca različitih vjera. Na primjerima iz sudske prakse Suda EU-a pokušat će se prikazati ključna stajališta Suda EU-a vezano uz obilježavanje vjerskih obreda praktičnih muslimanskih vjernika i iskazivanje vjere kroz odijevanje na radnom mjestu. Kroz prikazane presude i sudska stajališta nastoji se upozoriti na važnost u poštivanju temeljnih elemenata slobode vjeroispovijedi, odnosno iskazivanja vjerskih raznolikosti u odnosu na prava drugih. Pokušat će se razjasniti dolazi li do diskriminacije u iskazivanju slobode vjeroispovijedi zbog propusta u primjeni prava EU-a od strane nacionalnih sudova država članica ili se radi o širokoj diskrecijskoj ovlasti država da svojim nacionalnim zakonodavstvom uređuju to područje na jedan autonoman način, neovisno o obvezi primjene europskog prava.

### 3.2. Položaj Povelje unutar prava EU-a

Djelovanje EU-a temelji se na ugovornim odredbama među državama članicama, putem kojih se reguliraju odnosi s EU-om. Pravo koje proizlazi iz Osnivačkih ugovora<sup>25</sup> naziva se „pravom Europske unije“.<sup>26</sup> Čapeta i Rodin ističu da pravo EU-a obuhvaća sve pravne norme, u bilo kojem obliku, koje su sadržane u Osnivačkim ugovorima ili koje su donesene na temelju Osnivačkih ugovora ili izvedene iz njih. Pravom EU-a može se obuhvatiti i interpretacija tih pravnih normi, posebno kroz praksu Suda EU-a.<sup>27</sup> Iz UEU-a proizlazi da se EU temelji na vrijednostima koje su zajedničke svim državama članicama, pa i u pogledu poštivanja ljudskih prava.<sup>28</sup> Povelja, kao sastavni dio prava EU-a, ima istu pravnu snagu kao i Osnivački ugovori s obzirom na to da EU priznaje prava, slobode i načela koja su zajamčena Poveljom.<sup>29</sup> Temeljna prava koja su zajamčena Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,<sup>30</sup> kao i prava koja proizlaze iz ustavnih tradicija koje su zajedničke državama članicama, čine načela prava EU-a. Poveljom se potvrđuju prava

---

<sup>25</sup> Misli se na Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije.

<sup>26</sup> Čapeta, Tamara, Rodin, Siniša, op. cit., str. 11.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> UEU, op. cit., članak 2. „Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.“

<sup>29</sup> Ibid., članak 6.

<sup>30</sup> Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Međunarodni ugovori, broj 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10 (dalje u tekstu: Konvencija).

koja su zajamčena Konvencijom i pravno su obvezujuća, kao i prava koja proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama.<sup>31</sup>

Lisabonski ugovor Povelji daje pravno obvezujuću status u državama članicama.<sup>32</sup> Svrha reguliranja temeljnih prava na europskoj razini ogleda se u želji za stvaranjem ujednačenog europskog prava na razini svih država članica, neovisno o činjenici što države članice partikularno u svojim nacionalnim zakonodavstvima reguliraju tu materiju. Odredbe Povelje odnose se na institucije, urede i agencije EU-a, uz poštivanje načela supsidijarnosti, dok se na države članice odredbe Povelje primjenjuju uvijek kada se na te države članice primjenjuje pravo EU-a. Obveza je država članica da poštuju prava i drže se načela te promiču njihovu primjenu sukladno svojim ovlastima, uz poštivanje ograničenja nadležnosti EU-a koje su im dodijeljene Ugovorima.<sup>33</sup>

U situacijama kada se ustavnim odredbama država članica predviđa viši standard zaštite nekog temeljnog prava u odnosu na zaštitu temeljenih prava koja su zajamčena Poveljom prednost se daje ustavnim odredbama. Prema članku 53. Povelje omogućava se državi članici da primjenjuje standard zaštite ljudskih prava zajamčenih njezinim ustavom u slučaju kada je taj standard viši od standarda koji proizlazi iz Povelje. Ako je potrebno, treba mu dati prednost u odnosu na primjenu odredbi prava EU-a.<sup>34</sup> Člankom 53. Povelje potvrđuje se da su u slučaju pravnog akta EU-a koji zahtijeva nacionalne provedbene mjere nacionalna tijela i sudovi slobodni primjenjivati nacionalne standarde zaštite temeljnih prava pod uvjetom da razinom zaštite predviđenom Poveljom, kako je tumači sud, nisu ugroženi primat, jedinstvo i djelotvornost prava EU-a.<sup>35</sup> Kada se radi o situacijama obuhvaćenima područjem primjene Povelje, države članice ne smiju donijeti propis temeljem kojeg će nacionalna sudska praksa odstupati od sudske prakse koja proizlazi iz prava EU-a. Stoga se pojedinci mogu pozivati pred nacionalnim sudovima na prava koja proizlaze i prava EU-a, pa tako i Povelje, neovisno o tome je li određena država članica propustila prenijeti određene odredbe Povelje u svoje nacionalno zakonodavstvo

<sup>31</sup> U Izjavi priloženoj završnom aktu međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona, potpisan 13. prosinca 2007. godine, stoji: „Poveljom se ne proširuje područje primjene prava Unije izvan ovlasti Unije, ne uspostavlja se nova ovlast ni zadaća za Uniju niti se mijenjaju ovlasti i zadaće kako su utvrđene Ugovorima“. Dostupno na poveznici:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FTXT#ntr2C\\_2016202HR.01000101-E0002](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FTXT#ntr2C_2016202HR.01000101-E0002)  
(pristupano 14. 2. 2021.).

<sup>32</sup> Vidi Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, 2007/C 306/1, 17. 12. 2007. Dostupno na poveznici <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT> (pristupano 14. 2. 2021.).

<sup>33</sup> Povelja, op. cit., članak 51. Funkcija temeljnih prava EU-a jest obvezati europskog zakonodavca (tj. institucije EU-a) na njihovo poštivanje. Temeljna prava EU-a ne obvezuju samo institucije EU-a već i države članice na koje se temeljna prava EU-a ne primjenjuju generalno, već onako kako to izriče Povelja, dakle kada provode pravo EU-a. Sukladno tome pojedinac se može pred sudom pozivati na Povelju protiv neke mjere koju je donijela država članica jedino u onim situacijama u kojima je država provodila pravo EU-a. Time se Poveljom ne širi područje primjene ljudskih prava EU-a u odnosu na njihovu primjenu prije nego što je ona postala pravno obvezujuća. Vidi više Čapeta i Rodin, op. cit., str. 17–18.

<sup>34</sup> Presuda Suda (veliko vijeće) od 26. veljače 2013., Ministerio Fiscal Ante el Tribunal Constitucional protiv Stefano Melloni, C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107, t. 56.

<sup>35</sup> Ibid., t. 60.



ili ju je nepravilno prenijela. Nacionalni sud države članice dužan je izuzeti iz primjene propis koji je protivan odredbama dokumenata koji ulaze u korpus prava EU-a.<sup>36</sup> Prema članku 52. stavku 1. Povelje slobode i prava priznati Poveljom mogu se ograničavati zakonom uz uvjet da se poštuje bit tih prava. Prema Brkan zaštita temeljnih prava u Europi obuhvaća složeni sustav sastavljen od nacionalne razine, prava EU-a i Konvencije.<sup>37</sup> Sloboda vjere i izražavanja ukorijenjena je u pravima koja se vezuju uz ljudsko dostojanstvo. Pojam ljudskog dostojanstva, uz koji se vezuje i sloboda vjeroispovijedi, mora imati svoje uporište i treba biti prepoznat kao poseban pravni pojam unutar prava EU-a.<sup>38</sup>

### 3.3. Sloboda vjeroispovijedi i uvjerenja u pravnom poretku EU-a

Univerzalna definicija slobode vjeroispovijedi ne postoji na razini europskog prava iako sloboda vjeroispovijedi ima status temeljnog prava zaštićenog brojnim međunarodnim dokumentima. Svoje uporište kao temeljno ljudsko pravo sloboda vjeroispovijedi pronalazi u jednakom postupanju prema svim ljudima na jednak način neovisno o vjeri, spolu, političkom mišljenju, jeziku, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu.<sup>39</sup> Standardi koji se odnose na ljudska prava i njihovu univerzalnu primjenu na sva ljudska bića najviše dolaze do izražaja u situacijama koje se odnose na napetosti između promicanja i zaštite ljudskih prava s jedne strane te priznavanja vjerskih razlika i iskazivanja slobode vjeroispovijedi s druge strane. Međunarodna ljudska prava promatraju se kao univerzalni sustav prava, a odredbe o vjeri i vjerskim uvjerenjima razmatraju se sukladno drugim normama usvojenima od strane međunarodne zajednice i preko regionalnih instrumenata kojima se regulira područje vjere ili vjerovanja. Vjeroispovijed iziskuje posebnu pozornost u reguliranju i uspostavi pravnog sustava koji se odnosi na taj segment.<sup>40</sup> Države članice moraju poštivati prava koja se odnose na iskazivanje slobode vjeroispovijedi sukladno međunarodnim dokumentima koje su implementirale u svoj pravni sustav. Ustavni okvir EU-a trebao bi sadržavati zajedničke ustavne tradicije država članica.<sup>41</sup> Najvidljiviji znak vjerske pripadnosti i iskazivanja vjeroispovijedi jest odjeća, koja dolazi do izražaja slijedom porasta etničkih i vjerskih manjina na području Europe.<sup>42</sup>

Kreatori politike EU-a ne mogu zanemariti prava i obveze koje države članice preuzimaju putem Osnivačkih ugovora, ali i putem svih drugih međunarodnih ugovora, koji im

---

<sup>36</sup> Vidi Presudu Suda (veliko vijeće) od 6. studenoga 2018., *Stadt Wuppertal protiv Marije Elisabeth Bauer*, ECLI:EU:C:2018:871.

<sup>37</sup> Brkan, Maja, *The Concept of Essence of Fundamental Rights in the EU Legal Order: Peeling the Onion to its Core* (2018) 14 EUR. CONST. L. REV. 332–368 (2018), str. 338.

<sup>38</sup> *Ibid.*, str. 365.

<sup>39</sup> Pirjola, Jari, *Freedom of Religion in Multi-Faith Europe*, *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 29, br. 1, 2011, str. 38–55, str. 39.

<sup>40</sup> Vidi više o standardima slobode religije i uvjerenja u: Lerner, Natan, *The Nature and Minimum Standards of Freedom of Religion or Belief*, *Brigham Young University Law Review*, 2000, 2000/3, str. 905–932.

<sup>41</sup> Vidi Weiler, J. H. H., *Freedom of Religion and Freedom from Religion: The European Model*, *Maine Law Review*, vol. 65, br. 2, 2013, str. 759–768.

<sup>42</sup> Vidi Czigle, Janos Tamas, *Freedom of Religion at the Workplace*, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, L., 2017, str. 311–328.

pružaju zaštitu u pogledu zabrane diskriminacije u odnosu na slobodu vjeroispovijedi. Politika EU-a bazira se na učinkovitoj zaštiti vjerskih sloboda kako na razini država članica tako i na području EU-a općenito. Elementi iskazivanja vjere i uvjerenja posebno dolaze do izražaja slijedom migracija stanovništva po Europi, kada različite vjerske manjine unutar neke države članice iskazuju svoju vjeroispovijed ističući simbole vjere, posebno kad je u pitanju odijevanje, kao i vršenjem obreda koji ulaze u domenu njihove vjeroispovijedi. Radno mjesto i okruženje posebno je područje, u kojem pravila uspostavlja poslodavac u odnosu na zaposlenike, pa tako i u vezi s kodeksom odijevanja, što često uključuje (ne)diskriminaciju vezano uz javno očitovanje vjere zaposlenika.

Pitanje iskazivanja slobode vjeroispovijedi svakako pripada segmentu najosjetljivijih pitanja u okviru ljudskih prava, kao i njihove zaštite i poštivanja.<sup>43</sup> Na koji način razdijeliti doseg zaštite u slobodi vjeroispovijedi kod zabrane nošenja habita ako s jedne strane imamo zagovaranje univerzalnih prava žena i zaštitu nacionalnih manjinskih i kulturnih prava, a s druge strane zabrana se vezuje uz politički nadzor islama. Prema Freedman oni koji se protive zabranama zalažu se za osnovna prava manjinskih vjerskih zajednica, koje na taj način izražavaju svoj identitet, a koji je sastavni dio osnovnog ljudskog prava.<sup>44</sup> Nejednakosti unutar europskih zemalja u doba migracija najviše se ogledaju kroz etničke i vjerske razlike. Izazov u sekularnim pravima muslimanki svakako je ključan izazov kojim se bave brojni znanstvenici, ali i politika europskih zemalja. Prema Gies u Francuskoj državne škole trebaju zaštititi muslimanske učenike u slobodi vjeroispovijedi na način da državne institucije budu neutralne u pogledu vjerske pripadnosti. Potpuna zabrana vjerskih simbola, koja se prije svega odnosi na habit, temelji se na činjenici da je to osnova koja pruža muslimanskim učenicama mogućnost da se odmaknu od vjerskog pritiska koji dozlazi iz njihove vjerske zajednice, a koja im nameće obvezu nošenja habita.<sup>45</sup> Teret vjerskih uvjerenja i slobodnog iskazivanja vjeroispovijedi svakako je jedan od najtežih tereta koji imaju migranti u europskim zemljama, a posebno muslimanski vjernici. Prijepori koji su se odvijali u Francuskoj po pitanju razgraničenja vjerskih uvjerenja, privatno i javno, vezani su uz pozadinu značajnih promjena u zakonima i politikama imigracije u Francuskoj.

Globalizacija i migracije unutar zemalja EU-a teže standardizaciji pravila koja će biti jednako vrijedna za sve, ali univerzalizam može dovesti i do stvaranja pravila kojima se bitno utječe i na slobodu vjeroispovijedi, pa tako i diskriminacije u tom pogledu. Tako Lyon i Spini navode da je rizik od sukoba identiteta jedan od najmoćnijih izazova u globalnom dobu, koji uzurpira tradicionalni sukob interesa. Nužno je uspostaviti pristup različitostima zasnovan na odnosu uzajamnog priznavanja, unutar kojega postoji

---

<sup>43</sup> O pružanju zaštite manjinama od diskriminacije temeljem vjere i uvjerenja u slučajevima Achbita i Bougnaoui vidi više De Pasqual, Laura, Freedom of Religion in Multicultural Europe: The Achbita and Bougnaoui Cases, *Gonzaga Journal of International Law*, 22 (Symposium Issue), 2020, str. 309–330.

<sup>44</sup> Freedman, Jane, Women, Islam and rights in Europe: beyond a universalist/culturalist dichotomy, *Review of International Studies*, (2007), 33, str. 29–44, str. 42.

<sup>45</sup> Gies, Lieve, What not to wear: Islamic dress and school uniforms, *Feminist Legal Studies* 14, 2006, str. 377–389, str. 383.

moćnosti komunikacije i pregovaranja, pa tako i o pitanju vjerskih, kulturnih i svih drugih različitosti.<sup>46</sup> Sukobi koji postoje između vjere i prava na jednakost rezultat su postojećih normi i pravnih sustava te društvene prakse formulirane u patrijarhalnom kontekstu. Pojedina ljudska prava nisu postala „zapovjedni imperativ“, a posebno prava koja pripadaju ženama u pogledu odijevanja i koja ulaze u poimanje slobodnog iskazivanja vjere ili uvjerenja.<sup>47</sup>

### **3.4. Povelja u zaštiti slobode vjeroispovijedi**

Povelja člankom 10. determinira načine iskazivanja slobode vjeroispovijedi i uvjerenja određivanjem javne ili privatne sfere u tom iskazivanju obuhvaćajući pojedinca koji svoju slobodu vjeroispovijedi iskazuje pojedinačno ili u zajednici s drugima. Institut slobode vjeroispovijedi povezuje se s člankom 21. Povelje, kojim se zabranjuje svaka diskriminacija na bilo kojoj osnovi, pa tako i na osnovi vjere. Značilo bi to da država primjenom članka 10. Povelje nedvojbeno mora voditi brigu o svim oblicima diskriminacije na osnovi vjere ili vjerskih uvjerenja kako sloboda vjeroispovijedi ne bi imala ograničenja koja su u suprotnosti s odredbama Povelje. Država može poduzeti određene mjere u pogledu ograničenja slobode vjeroispovijedi zajamčene člankom 10. Povelje pod uvjetom da je takvo ograničenje predviđeno zakonom, uz obvezno poštivanje prava i sloboda na koja se ograničenje odnosi. U takvim slučajevima obvezno se primjenjuje načelo proporcionalnosti, koje uspostavlja vezu između potrebe za ograničenjima određenih sloboda i prava priznatih Poveljom i cilja od općeg interesa koji je priznat u pravu EU-a ili potrebe za zaštitom prava i sloboda drugih ljudi.<sup>48</sup>

Mogu li se pravila kojima se zabranjuje nošenje vjerskih simbola smatrati suprotnima člancima 10. i 21. Povelje? Prema Howard takva ograničenja smatraju se ne samo diskriminacijom prema vjeri ili uvjerenju već svoje temelje za diskriminaciju imaju i po rodnom, rasnom ili etničkom podrijetlu. Zabrana isticanja i nošenja vjerskih simbola može se smatrati izravnom diskriminacijom temeljem vjere ili uvjerenja između onih koji su vjernici i onih koji to nisu. Diskriminacijom bi se smatralo i dopuštanje isticanja vjerskih simbola jedne religije, dok se to isto zabranjuje nekim drugim religijama. Tako bi pravila odijevanja kojima se zabranjuje muslimanskim ženama nošenje habita bila diskriminirajuća po osnovi spola i vjere, posebno ako bi se dopustilo nošenje vjerskih simbola poput sikhijskih turbana i židovskih kipa.<sup>49</sup>

Povelja pruža zaštitu temeljnim ljudskim pravima, ali ujedno je i dokument koji razvija praksu Suda EU-a u pogledu temeljnih prava i sloboda. Temeljna ljudska prava

---

<sup>46</sup> Lyon, Dawn, Spini, Debora, Unveiling the headscarf debate, *Feminist Legal Studies* 12, 2004, str. 333–345, str. 340.

<sup>47</sup> Vidi više u McColgan, Aileen, *Class Wars? Religion and (In) equality in the Workplace*, *Industrial Law Journal*, vol. 38, br. 1, 2009, str. 1–29, str. 3–4.

<sup>48</sup> Povelja, op. cit., članak 52.

<sup>49</sup> Howard, Erica, *Protecting Freedom to Manifest One's Religion or Belief: Strasbourg or Luxembourg?*, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 32, br. 2, 2014, str. 159–182, str. 171.

univerzalno su prihvaćena u državama članicama Europe, što čini bit novog *ius commune*.<sup>50</sup> Odredbe Povelje sadrže prava koja imaju horizontalni učinak u državama članicama potpisnicama i primjenjuju se izravno na način da se ne trebaju dodatno precizirati nekim drugim odredbama EU-a ili nacionalnim zakonodavstvom, što bi pojedincu omogućilo zaštitu određenog prava koje proizlazi iz Povelje.<sup>51</sup> Presuda Stadt Wuppertal protiv Marije Elisabeth Bauer pokazuje da neke odredbe, bez obzira na svoju bit, ne proizvode horizontalan učinak u državama članicama, već nacionalnim i europskim zakonodavstvom moraju poduzeti odgovarajuće mjere kako bi određene odredbe postigle svoju bit u primjeni.<sup>52</sup> Prema Brkan zaštita temeljnih prava u Europi obuhvaća složeni sustav sastavljen od nacionalne razine, prava Europske unije i Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.<sup>53</sup> Sloboda vjere ili izražavanja ukorijenjena je u pravima koja se vezuju uz ljudsko dostojanstvo. Pojam ljudskog dostojanstva, uz koji se vezuje i sloboda vjeroispovijedi, mora imati svoje uporište i treba biti prepoznat kao poseban pravni pojam unutar prava Europske unije.<sup>54</sup>

### 3.5. Konzumiranje prava na slobodu vjeroispovijedi u vjerskim obredima

Konzumiranje prava na slobodu vjeroispovijedi odnosi se i na postupke koji se vezuju uz hranu te postupak koji dovodi do samog čina konzumiranja određene hrane. Određene vjerske zajednice poštuju svoja pravila, koja proizlaze iz njihovih vjerskih uvjerenja, pa i u pogledu obrednih klanja životinja. Koja je zaštita pripadnika određene vjere ako se na nacionalnoj razini države članice donesu određeni propisi koji nisu usklađeni s njihovim vjerskim uvjerenjima i dolazi li u takvim slučajevima do povrede članka 10. stavka 1. Povelje u pogledu zaštite njihova prava na slobodu vjeroispovijedi, pitanje je koje može otvoriti brojne rasprave u tom segmentu. Pozitivna je obveza zakonodavca EU-a osigurati poštovanje sloboda vjeroispovijedi i prava na iskazivanje vjeroispovijedi ili uvjerenja praksom i obredima, s posebnim naglaskom na muslimanske i židovske vjernike.<sup>55</sup>

Iako se Uredbom Vijeća (EZ) o zaštiti životinja u trenutku usmrćivanja dopušta državi članici da primjenjuje nacionalne propise usmjerene prema osiguravanju snažnije zaštite životinja u vrijeme usmrćivanja koji su na snazi u vrijeme stupanja na snagu ove Uredbe,<sup>56</sup> država članica ne smije zabraniti ni spriječiti stavljanje u optjecaj proizvoda životinjskog

<sup>50</sup> Heyward, Madeleine, What Constitutes Europe: Religion, Law and Identity in the Draft Constitution for the European Union, *Hanse Law Review*, vol. 1, br. 2, 2005, str. 227–236, str. 232.

<sup>51</sup> Lenaerts, Koen, Limits on Limitations, *The Essence of Fundamental Rights in the EU*, *German Law Journal*, vol. 20, br. 6, 2019, str. 779–793, str. 789.

<sup>52</sup> *Ibid.*, str. 790. Vidi i presudu Stadt Wuppertal protiv Marije Elisabeth Bauer, *op. cit.*

<sup>53</sup> Brkan, Maja, The Concept of Essence of Fundamental Rights in the EU Legal Order: Peeling the Onion to its Core (2018) 14 *EUR. CONST. L. REV.* 332–368 (2018), str. 338.

<sup>54</sup> *Ibid.*, str. 365.

<sup>55</sup> Presuda Suda (veliko vijeće) od 17. prosinca 2020., *Centraal Israëlitisch Consistorie van België i dr. protiv Vlaamse Regering*, C-336/19., *ECLI:EU:C:2020:1031*, t. 44.

<sup>56</sup> Članak 26. stavak 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1099/2009 od 24. rujna 2009. o zaštiti životinja u trenutku usmrćivanja, *SL EU*, L 303/1, 18. 11. 2009. (dalje u tekstu: Uredba br. 1099/2009).

podrijetla dobivenih od životinja koje su usmrćene u drugoj državi članici.<sup>57</sup> Iako Povelja slobodu vjeroispovijedi promatra sa šireg aspekta, obredno klanje potpada pod slobodu iskazivanja vjeroispovijedi, odnosno *forum externum*. Sloboda vjeroispovijedi iz članka 10. stavka 1. Povelje treba se promatrati u poveznici s člankom 52. stavkom 1. Povelje, a sa svrhom poštivanja biti prava. Naime ograničenja prava i sloboda podložna su poštivanju načela proporcionalnosti na način da su moguća ograničenja pod uvjetom da odgovaraju ciljevima u općem interesu priznatima unutar EU-a ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.<sup>58</sup> Ograničenje u iskazivanju slobode vjeroispovijedi, određeno aktom nacionalne države, ne smije prelaziti granice onoga što je prikladno i nužno kako bi se postigli određeni legitimni ciljevi koji se žele postići takvim aktom, uz obvezu odabira one mjere, ako postoji izbor između više prikladnih mjera, koja je najmanje ograničavajuća i da njome uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne uzimajući u obzir određene ciljeve.<sup>59</sup> Države članice obvezne su poštovati vjerska uvjerenja muslimanskih i židovskih vjernika omogućavanjem obrednog klanja životinja, ali ujedno imaju i obveze u pogledu dobrobiti tih čuvstvenih bića.<sup>60</sup>

Govoreći o pojmu obrednog klanja, koje se vezuje uz praznik prinošenja žrtve, ono se nesporno smatra religijskim obredom u smislu članka 2. točke g) Uredbe br. 1099/2009, ali podliježe i pravilima koja se vezuju uz članak 4. stavak 4. navedene Uredbe. Može li se smatrati povredom prava na slobodu vjeroispovijedi iz članka 10. stavka 1. Povelje slučaj kada država članica svojim propisom odredi da se obredna klanja prigodom islamskog praznika prinošenja žrtve mogu provoditi u ovlaštenim klaonicama koje ispunjavaju tehničke uvjete predviđene Uredbom br. 853/2004 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju određenih higijenskih pravila za hranu životinjskog podrijetla,<sup>61</sup> valja prvo utvrditi ulaze li posebne metode kojima se propisuju vjerski obredi u smislu članka 4. stavka 4. Uredbe br. 1099/2009 u područje primjene članka 10. stavka 1. Povelje.<sup>62</sup>

<sup>57</sup> Ibid., članak 26. stavak 4. Presuda Suda (veliko vijeće) od 17. prosinca 2020., *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* i dr., op. cit., t. 45.–46.

<sup>58</sup> Ibid., t. 58.–62.

<sup>59</sup> Tako Sud EU-a, *ibid.*, t. 71., ističe da zakonodavac EU-a pozivanjem na različita „nacionalna poimanja“ u pogledu životinja, kao i na nužnost ostavljanja „određene fleksibilnosti“ ili „određene razine supsidijarnosti“ državama članicama, radi zaštite društvenog konteksta svojstvenog svakoj državi članici, priznaje široku marginu prosudbe u okviru usklađivanja članka 13. EUEU-a i članka 10. Povelje, a u svrhu osiguranja pravedne ravnoteže između zaštite dobrobiti životinja prilikom usmrćivanja i poštovanja slobode iskazivanja vjeroispovijedi.

<sup>60</sup> Vidjeti Mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Hogana od 10. rujna 2020. u predmetu C-336/19, EU:C:2020:695. Prema zaključku iz Mišljenja Hogan smatra da se članak 26. stavak 2. prvi podstavak točka c) Uredbe Vijeća (EZ) br. 1099/2009, u vezi s njezinim člankom 4. stavcima 1. i 4., treba tumačiti na način da državama članicama nije dozvoljeno usvojiti propise koji predviđaju zabranu klanja životinja bez omamljivanja koja se primjenjuje i na klanje koje se provodi u okviru religijskog obreda, prema kojem omamljivanje mora biti reverzibilno i ne smije prouzročiti smrt životinje.

<sup>61</sup> Uredba (EZ) br. 853/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju određenih higijenskih pravila za hranu životinjskog podrijetla, *Sl EU*, L 139/55, 30. 4. 2004. (dalje u tekstu: Uredba br. 853/2004).

<sup>62</sup> Presuda Suda (veliko vijeće) od 29. svibnja 2018., *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW* i dr. protiv *Vlaams Gewest*, C-426/16, ECLI:EU:C:2018:335, t. 45., „...posebne metode klanja koje propisuju religijski obredi u smislu članka 4. stavka 4. Uredbe br. 1099/2009 ulaze u područje primjene članka 10. stavka 1. Povelje“.

Obredno klanje štuje svake godine velik broj islamskih praktičnih vjernika, što potpada pod pojam vjerskog obreda, pa samim time ulazi i u područje primjene članka 10. stavka 1. Povelje. Izuzeće koje se dopušta člankom 4. stavkom 4. Uredbe br. 1099/2009 ne odnosi se na zabranu obrednog klanja u EU-u kao dijela vjerskog obreda, već se tim izuzećem dopušta određena praksa kojom se osigurava poštivanje slobode vjeroispovijedi, posebno kod islamskih vjernika za vrijeme praznika prinošenja žrtve i u tu svrhu obrednog klanja životinja.

Ograničavanje obavljanja obrednih praksi na za to posebno predviđene prostorije propisima koje donose države članice na nacionalnoj razini ne može se smatrati ograničavanjem prava na slobodu vjeroispovijedi u smislu članka 10. stavka 1. Povelje iz razloga što država može svojim propisima organizirati i regulirati obavljanje određenih religijskih obreda u vjerske svrhe, čime se ne dovodi u pitanje ograničavanje slobode vjeroispovijedi islamskih praktičnih vjernika.<sup>63</sup> Predviđanjem tehničkih uvjeta u pogledu obavljanja obrednih praksi na razini države članice ne dolazi do povrede u poštivanju slobode vjeroispovijedi ukoliko se poštuju uvjeti koji se odnose na metode klanja propisane vjerskim obredima i osnovna pravila koja proizlaze iz Uredbe br. 1099/2009 i Uredbe br. 853/2004 u pogledu zaštite dobrobiti životinja pri usmrćivanju te zdravlja svih potrošača životinjskog mesa. Javni interes koji se ogleda u zaštiti dobrobiti životinja promatra se kao pravo prioriteta zajedno s osiguravanjem visoke razine zaštite ljudskog zdravlja, koje uživa posebnu zaštitu na razini prava EU-a, pa i u kontekstu provođenja europske politike.<sup>64</sup>

Činjenica ograničavanja slobode obavljanja obrednih klanja u regiji jedne države članice temeljem određene uredbe koja je donesena na razini EU-a i koja se primjenjuje u svim državama članicama, uz povezivanje s kontekstom ograničavanja slobode vjeroispovijedi iz Povelje, nema uporište da bi se njezine odredbe tumačile protivno članku 10. Povelje. Ispitivanje valjanosti neke uredbe koja ima utjecaj u svim državama članicama promatra se na razini svih država članica, a ne samo jedne države članice i neke specifične situacije. Iz prikazane prakse Suda EU-a proizlazi da zaštita dobrobiti životinja predstavlja legitiman cilj uzimajući u obzir nacionalne propise kojima se reguliraju vjerski obredi u određenoj državi, a čije se odredbe smatraju ograničavajućima u iskazivanju slobode vjeroispovijedi praktičnih islamskih vjernika.

---

<sup>63</sup> Ibid., t. 56.–60. Sud u presudi, t. 60., ističe da istaknuti članak 4. stavak 4. u vezi s člankom 2. točkom k) Uredbe br. 1099/2009 obredno klanje uvjetuje ispunjavanjem istih tehničkih uvjeta koji se načelno primjenjuju na sva klanja životinja unutar EU-a neovisno o korištenoj metodi.

<sup>64</sup> Sud zaključuje da pravilo određeno člankom 4. stavkom 4. u vezi s člankom 2. točkom k) Uredbe br. 1099/2009 samo po sebi ne može dovesti ni do kakva ograničavanja prava na slobodu vjeroispovijedi islamskih praktičnih vjernika, zaštićenog člankom 10. Povelje, prilikom praznika prinošenja žrtve. Ibid., t. 68.

### 3.6. Politika neutralnosti u pogledu isticanja vjerskih simbola

Politika svjetonazorske i vjerske neutralnosti predmetom je promatranja na razini EU-a posebno na javnim mjestima na kojima dolaze do izražaja vidljivi simboli političkih, svjetonazorskih ili vjerskih uvjerenja. Nositi javno specifičnu odjeću određenu vjerom ili uvjerenjima te isticati vjerske simbole ne može se smatrati usklađenim s načelom vjerske neutralnosti. Zabrane isticanja vjerskih simbola u praksi najčešće se vezuju uz pojavu diskriminacije, a samim time upućuje se i na povredu prava na slobodu vjeroispovijedi, zajamčenog člankom 10. stavkom 1. Povelje. Zabrana isticanja vjerskih simbola uglavnom se vezuje uz hidžab<sup>65</sup> i njegovo nošenje u okviru diskriminacije na radnom mjestu. Zabrana nošenja vidljivih vjerskih simbola na radnom mjesto ne mora nužno biti povezana s diskriminatornim elementima, ali slijedom toga nužno je članak 10. stavak 1. Povelje promatrati u kontekstu članka 16. Povelje vezano uz slobodu poduzetništva.

Da bi se postigla određena vrsta neutralnosti unutar poslodavca, poseže se za pravilima kojima se nastoje spriječiti mogući sukobi među radnicima temeljeni na isticanju simbola različitih vjerskih uvjerenja. Slijedom toga postavlja se pitanje dovodi li se takvim postupcima poslodavca u pitanje sloboda vjeroispovijedi iz članka 10. stavka 1. Povelje ili je ipak takvo ograničavanje opravdano legitimnim ciljem, odnosno opravdano postizanjem politike neutralnosti unutar nekog poduzeća. Može li se poslodavac u takvim slučajevima pozivati na zaštitu članka 16. Povelje ili prevladava pravo pojedinca u pogledu zaštite slobode vjeroispovijedi iz članka 10. stavka 1. Povelje.

Praksa Suda EU-a pokazuje da je potrebno više otvorenosti i spremnosti prema vjerskim različitostima od strane poslodavaca u odnosu na prihvaćanje različitosti i uklanjanje mogućih predrasuda te izgradnju povjerenja prema svojim zaposlenicima neovisno o vjeri ili uvjerenju. Kada bi prihvaćanje vjerskih različitosti naišlo na bolje poštivanje od strane poslodavaca u kreiranju politike rada i zapošljavanja, na odgovarajući bi se način poštivale i vjerske raznolikosti, ali i jednakost u slobodi vjeroispovijedi. Direktivom Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri

---

<sup>65</sup> Hidžab (arapski: حجاب) označava veo ili maramu kojom žene islamske vjeroispovijesti pokrivaju kosa. Njime se ne pokrivaju lice i ruke. U užem smislu koristi se kao sinonim za pokrivanje kose maramom, a u širem smislu kao poseban stil odijevanja koji je u skladu s islamskim normama. Predstavlja jednu od osnovnih vjerskih obveza svake punoljetne žene muslimanke. Škole islama hidžabu daju širu simboliku i značenje predstavljajući ga kao simbol skromnosti, privatnosti i morala (<https://hr.wikipedia.org/wiki/Hid%C5%BEab>, pristupano 6. 2. 2022.). Hidžab treba razlikovati od burke i nikaba.

Burka (burqa) predstavlja pokrivalo za žensko tijelo i lice koje nose žene islamske vjeroispovijesti u Afganistanu te u dijelovima Pakistana i Indije. Izrađena je od guste tkanine te u potpunosti pokriva cijelo tijelo, uključujući i lice, dok predio oko očiju od vanjskog svijeta skriva gusta mreža. Burka je karakteristična za Afganistan, državu u kojoj je u vrijeme talibanskog režima ženama bilo zabranjeno izlaziti iz kuće bez ovog odjevnog predmeta (<https://hr.wikipedia.org/wiki/Burka>, pristupano 6. 2. 2022.).

Nikab (arapski: نقاب, "veo" ili "maska") označava tkaninu kojom neke muslimanske žene arapskog svijeta pokrivaju lice. U pravilu se izrađuje od crne tkanine. Nikab se razlikuje od burke, koja pokriva cijelo tijelo, a ne samo lice. Nikab je najviše rasprostranjen u zemljama arapskog poluotoka, poput Saudijske Arabije, Jemena, Katra, Kuvajta, Omana, Bahreina i Ujedinjenih Arapskih Emirata (<https://hr.wikipedia.org/wiki/Nikab>, pristupano 6. 2. 2022.).

zapošljavanju i obavljanju zanimanja<sup>66</sup> uspostavlja se okvir za borbu protiv diskriminacije temeljem vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolnog opredjeljenja u odnosu na zapošljavanje i obavljanje zanimanja sa svrhom uspostavljanja jednakog postupanja u državama članicama.<sup>67</sup> Direktivom 2000/78/EZ uređuje se područje religijske diskriminacije u području zapošljavanja i zanimanja,<sup>68</sup> dok se Direktivom Vijeća 2000/43/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo<sup>69</sup> ne uređuje samo područje zapošljavanja i pristupa robama i uslugama već i područje socijalne sigurnosti, zdravstvene zaštite te obrazovanja. Direktivom Vijeća 2004/113/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga,<sup>70</sup> naglašava se važnost poštivanja temeljnih prava i sloboda kod zabrane diskriminacije, uključujući i zaštitu privatnog i obiteljskog života te poslovanje, a u tome kontekstu i slobodu vjeroispovijedi.

Nošenje simbola ili odjeće kojima se izražava vjera ili uvjerenje obuhvaćeno je zaštitom u kontekstu članka 10. stavka 1. Povelje, što potvrđuje i Sud EU-a u svojoj praksi.<sup>71</sup> Temeljni cilj Direktive 2000/78/EZ ogleda se u nužnosti utvrđenja općeg okvira za borbu protiv diskriminacije temeljem vjere i uvjerenja u vezi sa zapošljavanjem i obavljanjem zanimanja, a sve kako bi se ostvarila primjena načela jednakog postupanja u državama članicama i pružila djelotvorna zaštita svakoj osobi protiv diskriminacije.<sup>72</sup> Obveza poštivanja neutralnosti radnika u pogledu iskazivanja slobode vjeroispovijedi ne predstavlja diskriminaciju u kontekstu članka 2. stavka 2. točke a) Direktive, a osobito jer se radi o jednakom postupanju prema svim radnicima u nekom poduzeću nametanjem obveze jednakog odijevanja bez isticanja svih vidljivih vjerskih simbola.<sup>73</sup> Bitno je istaknuti da se postupanje poslodavca ogleda u jednakosti prema svim radnicima, pa se ne uspostavlja razlika među radnicima različitih vjera ili uvjerenja. Sukladno tome nema elemenata izravne diskriminacije u situacijama u kojima se svi radnici nalaze u neutralnom položaju glede izražavanja vjere povezano s vjerskim simbolima zadržavajući

<sup>66</sup> Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja, SL 2000, L 303/16, 2. 12. 2000. (u daljnjem tekstu: Direktiva 2000/78/EZ).

<sup>67</sup> Ibid., članak 1.

<sup>68</sup> Vidi Presudu Suda (veliko vijeće) od 17. travnja 2018., Vera Egenberger protiv Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257, t. 75.

<sup>69</sup> Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo, Službeni list Europskih zajednica, L 180/22, 19. 7. 2000. (dalje u tekstu: Direktiva 2000/43/EZ).

<sup>70</sup> Direktiva Vijeća 2004/113/EZ od 13. prosinca 2004. o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga, SL EU, L 373/37, 13. 12. 2004. (dalje u tekstu: Direktiva 2004/113/EZ).

<sup>71</sup> Presuda Suda (veliko vijeće) od 15. srpnja 2021., IX protiv WABE eV i MH Müller Handels GmbH protiv MJ, spojeni predmeti C-804/18 i C-341/19, ECLI:EU:C:2021:594, t. 46.

<sup>72</sup> Ibid., t. 51.

<sup>73</sup> Presuda Suda (veliko vijeće) od 14. ožujka 2017., Samira Achbita i Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding protiv G4S Secure Solutions NV., C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203, t. 30. i 32. O slučajevima Achbita i Boungaoui vidi više i u Watson, Philippa, Is the Court of Justice of the European Union Finding Its Religion, Fordham International Law Journal, vol. 42, br. 3 (February 2019), str. 847–874, str. 862–872.



svoje pravo na slobodu vjeroispovijedi, uz uvjet da se interno pravilo kojim se radnicima zabranjuje nošenje vidljivih vjerskih simbola na radnom mjestu primjenjuje općenito i bez razlike. Nema mjesta ni neizravnoj diskriminaciji ako je određeno postupanje opravdano legitimnim ciljem i ako su sredstva upotrijebljena za postizanje toga cilja primjerena i nužna.<sup>74</sup>

Poslodavcima se pruža mogućnost uvođenja zabrana koje se odnose na isticanje vjerskih simbola na jednoj generalnoj osnovi za sve vjerske zajednice. Važno je da se tako donesena općenita pravila primjenjuju dosljedno i sa svrhom postizanja legitimnih ciljeva, a ujedno mogu poslužiti i kao dobar i opravdan razlog za otkazivanje ugovora o radu, posebno u odnosu prema ženama muslimanske vjeroispovijedi.<sup>75</sup> Poslodavčeva želja za prikazivanjem imidža neutralnosti prema svim radnicima, koja mu je omogućena u kontekstu članka 16. Povelje, odnosno prava na slobodu poduzetništva, u načelu je legitimna osobito u postizanju cilja koji uključuje sve radnike koji stupaju u kontakt s poslodavčevim klijentima.<sup>76</sup> Ograničenje slobode vjeroispovijedi iz članka 10. stavka 1. Povelje na način da se radniku na radnom mjestu zabranjuje nošenje vidljivih vjerskih simbola opravdano je nužnošću i poziva se na činjenicu da se takvim ograničenjem sprječavaju nepovoljne posljedice koje mogu nastati i zbog kojih poslodavac uvodi pravila kojima se na određeni način ograničava sloboda vjeroispovijedi.<sup>77</sup>

Važno je da navedena politika poslodavca zadovoljava stvarnu potrebu tog poslodavca uzimajući u obzir legitimna očekivanja klijenata ili korisnika, ali i nepovoljne posljedice koje bi taj poslodavac mogao pretrpjeti neprovođenjem određene politike neutralnosti među radnicima. Pravila kojima poslodavac radnicima zabranjuje nošenje vidljivih vjerskih simbola radi osiguravanja politike neutralnosti unutar njegova poduzeća opravdana su ukoliko se zabrana odnosi na svaki vidljivi oblik izražavanja vjerskih uvjerenja. Međutim, ukoliko bi se zabrana odnosila na nošenje upadljivih i velikih vjerskih simbola, postojali bi temelji koji bi mogli predstavljati elemente izravne diskriminacije temeljem vjere ili uvjerenja, a koja se ne može opravdati pozivanjem na odredbu članka 2. stavka 2. točke b) podtočke i) Direktive 2000/78/EZ.

#### **4. ZAKLJUČAK**

Nije sporno da je sloboda vjeroispovijedi jedno od temeljnih ljudskih prava, što je razvidno i iz prikazanih odluka Suda EU-a. Postupak zapošljavanja i tržište rada osjetljiva su područja, koja se uređuju pravilima poslodavca, pisanim ili nepisanim, pa tako i u

---

<sup>74</sup> Ibid., t. 35. i 43. Presude Suda (veliko vijeće) od 14. ožujka 2017., Asma Bougnaoui i Association de défense des droits de l'homme (ADDH) protiv Micropole SA, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204, t. 33.

<sup>75</sup> Ibidem. Vidi i Howard Erica, Religious clothing and symbols in employment, A legal analysis of the situation in tje EU Member States, Luxemburg, 2017, str. 1–120, str. 9–11.

<sup>76</sup> O vjeri kao stvarnom, legitimnom i opravdanom uvjetu za obavljanje zanimanja vidi Presudu Suda (veliko vijeće) od 17. travnja 2018., Vera Egenberger protiv Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV, op. cit.

<sup>77</sup> Vidi Presudu Suda (veliko vijeće) od 15. srpnja 2021., IX protiv WABE eV i MH Müller Handels GmbH protiv MJ, op. cit., t. 70.

području iskazivanja vjere ili uvjerenja. Radom se dokazuje da se poslodavcima omogućuje donošenje pravila kojima se može zabraniti nošenje svih vidljivih simbola na radnom mjestu kojima radnici iskazuju svoju vjeru ili uvjerenje. Kod tih zabrana naglasak se stavlja na sve vidljive simbole, dok se ne može odnositi na samo neke, posebno velike simbole. Načelo neutralnosti poštuje se na razini cijelog poduzeća neovisno o kojoj se veličini ili vrsti vjerskog simbola radilo i koju vjeru ili uvjerenje oni predstavljaju. Prikazivanjem prakse Suda EU-a u radu su potvrđene obje postavljene hipoteze iz njegova uvoda. Sloboda vjeroispovijedi uživa apsolutnu zaštitu jer čini dio identiteta određene osobe. No razvidno je da se pravo na slobodu vjeroispovijedi može ograničiti propisima ukoliko postoje opravdani javni interes i legitimni ciljevi koji se takvim ograničenjem nastoje postići. Iz tih razloga sloboda vjeroispovijedi promatra se najčešće u okviru područja diskriminacije. Radom se dokazuje da se zabrana izražavanja vjere ili uvjerenja putem vjerskih simbola na radnom mjestu ne smatra diskriminacijom niti povredom slobode vjeroispovijedi ukoliko se tako utvrđena pravila mogu opravdati legitimnim ciljem i načelom neutralnosti u odnosu na sve vjere ili uvjerenja. EU i dalje treba izgrađivati politiku putem koje poduzima inicijative i donosi odgovarajuće mjere i pravila kojima se na nedvojben i jasan način regulira sloboda vjeroispovijedi u praksi država članica. Direktive koje se u radu spominju svakako su ključni pravni instrumenti u reguliranju slobode vjeroispovijedi, posebno u odnosu na poslodavce i radnike. Ograničenje pri ostvarenju Poveljom priznatih prava i sloboda mora biti predviđeno zakonom kojim se poštuje bit tih prava i sloboda. Međutim ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako odgovaraju ciljevima od općeg interesa koji se priznaju u pravu EU-a ili radi potrebe za zaštitom prava i sloboda drugih osoba.

## **PRINCIPLE OF PROHIBITION OF DISCRIMINATION IN THE EXERCISE OF FREEDOM OF RELIGION GUARANTEED BY ARTICLE 10 OF THE EUROPEAN UNION CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS**

The right to freedom of religion is one of the fundamental rights guaranteed by the provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. This work is aimed at problematising the treatment of freedom of religion with reference to the application and impact of Article 10 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, that is, the exercise of the right to freedom of religion in proceedings before the Court of Justice of the European Union, taking into account the expression of religious characteristics. Selected recent decisions of the Court of Justice of the European Union point to the importance of respecting freedom of religion without discrimination against persons of different faiths or beliefs. The paper focuses on practical believers of the Muslim faith in the context of expressing religious symbols through religious rites and clothing, and in the context of established legal mechanisms and instruments to protect freedom of religion and prohibit discrimination against persons of different faiths or beliefs. The first hypothesis to prove is the question of whether there is discrimination in the field of religious freedom at national level in relation to Article 10 (1) of the EU Charter of Fundamental Rights, and with regard to religious freedom through religious characteristics, rites and symbols. The second hypothesis is that the ban on the display of religious symbols at the national level and the regulation of religious rites, where prohibitions are based on the public interest and a legitimate aim, do not necessarily violate the rights guaranteed by Article 10 § 1 of the Charter in the context of the right to freedom of religion.

*Keywords: freedom of religion, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Court of Justice of the European Union, highlighting religious characteristics*

**Suzana Šop**, mag. iur. univ. spec. iur., Sports Association of the City of Zagreb, Assistant to the Secretary General for Legal Affairs, attending the Postgraduate Doctoral Study Programme at the Faculty of Law of the University of Zagreb