

UGOVORI IZMEĐU SVETE STOLICE I REPUBLIKE HRVATSKE

Nikola Eterović, Vatikan

UDK : 341.24(497.5) : 262.13

U Predsjedničkim su dvorima u Zagrebu, 19. prosinca 1996. potpisana tri Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske: jedan o pravnim pitanjima, drugi o suradnji na području odgoja i kulture i treći o dušobrižništvu katoličkih vjernika, pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi Republike Hrvatske. Hrvatski Sabor je Ugovor o pravnim pitanjima ratificirao 9. veljače 1997., a druga dva 24. siječnja 1997., te su oni, kako je predviđeno u samim Ugovorima, stupili na snagu nakon što su u Vatikanu u srijedu 9. travnja 1997. razmijenjeni ratifikacijski instrumenti.

Taj povijesni događaj ima važne crkvene, društvene i političke oznake i zavrjeđuje poseban osvrt.

Ugovorima se, posebno onima o pravnim pitanjima, prvi put u novijoj povijesti uređuju odnosi između Crkve i države u Hrvatskoj. Naime, slomom Austro-Ugarske 1918. prestao je vrijediti konkordat koji je bio sklopljen 1855. između Svete Stolice i Austrije i koji je, inače, vrijedio i u hrvatskim krajevima što su bili pod austrijskom, odnosno austro-ugarskom vlašću, dakle na većini područja današnje Republike Hrvatske.

Odnosi između Crkve i države nisu bili uređeni u Kraljevini Jugoslaviji u čiji su sastav 1918. ušli i hrvatski krajevi. Konkordat koji su 25. srpnja 1935. potpisali predstavnici Svete Stolice i Kraljevine Jugoslavije nikada nije ratificiran, posebno zbog protivljenja Srpske Pravoslavne Crkve. Za vrijeme Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije Sveta Stolica i beogradske vlasti potpisali su 25. lipnja 1966. takozvani Protokol, koji je skroman sadržajem, te se, praktično, zaustavio na iznošenju nekih općih načela. Napokon, nakon što je Hrvatska postala neovisna i samostalna država, Vlada Republike Hrvatske odlučila je urediti odnose sa Svetom Stolicom na dobrobit svojih građana koji su velikom većinom i članovi Katoličke crkve. Ta će odluka imati dalekosežne posljedice u odnosima između Crkve i države.

I.

Za ispravno razumijevanje Ugovora, uvijek treba imati na umu *strukturu Katoličke crkve*, kao i odnos Svete Stolice i pojedine mjesne Crkve koja je s njom u potpunom zajedništvu.

Sveta Stolica ili Apostolska Stolica središno je i upravno tijelo Katoličke crkve. Ona je i iskonski subjekt međunarodnog prava.

Sveta Stolica obuhvaća rimskog prvosvećenika, Svetoga Oca, ili Papu, i Rimsku kuriju (usp. kan. 361. Zakonika kanonskog prava). Sveta Stolica zastupa Katoličku crkvu u pojedinim državama u odnosima s političkim vlastima. Na primjer, među zadaće papinskih izaslanika, apostolskih nuncija, Zakonik kanonskog prava izričito napominje promicanje i njegovanje odnosa između Svete Stolice i državnih vlasti, raspravljanje o pitanjima koja se tiču odnosa između Crkve i države, te na poseban način precizira da je njihova ovlast i dužnost "raditi na sklapanju i provedbi konkordata i drugih takvih ugovora" (kan. 365. Zakonika kanonskog prava). Očito, kako je označeno u istom kanonu, Papin izaslanik u tom odgovornom poslu nastupa u zajedništvu s mjesnim biskupima, traži njihovo mišljenje i savjete te ih obavještava o tijeku pregovora s državnim vlastima.

Već i površno upoznavanje s tekstem Ugovora omogućuje razumijevanje gore navedenoga. Ugovori određuju odnose između Svete Stolice i Republike Hrvatske. Dogovoreno je, na primjer, da će predstavnik Svete Stolice prije objavljivanja imenovanja dijecezanskih biskupa o tome obavijestiti Vladu Republike Hrvatske (članak 6. stavak 3. Ugovora o pravnim pitanjima i članak 2. Ugovora o dušobrižništvu katoličkih vjernika, pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi Republike Hrvatske), ali većina odredaba odnosi se na položaj Katoličke crkve u Republici Hrvatskoj. Ugovori dakle uređuju odnos Republike Hrvatske i Katoličke crkve koju zastupa Sveta Stolica, to jest središnje upravno tijelo Katoličke crkve.

II.

S pravne točke gledišta treba naglasiti da su ugovore potpisali predstavnici dvaju subjekata međunarodnoga prava, te zato imaju međunarodnu pravnu vrijednost. Svetu Stolicu je zastupao opunomoćeni predstavnik, apostolski nuncij u Zagrebu, nadbiskup Giulio Einaudi, a Republiku Hrvatsku dr. Jure Radić, predsjednik Državnog povjerenstva za odnose s vjerskim zajednicama.

To se ne bi moglo ustvrditi da su slične ugovore potpisali predstavnici Republike Hrvatske i neke druge Crkve ili vjerske zajednice, koje nemaju međunarodni pravni subjektivitet.

Pravna vrijednost međunarodnih ugovora nadilazi zakone svake države. U slučaju neslaganja postojećih zakonskih odredaba prevagu imaju zakonske odredbe međunarodnoga značaja. U slučaju sadašnjih ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske izbjegnut je mogući sukob jer Ugovori općenito uzimaju u obzir postojeće zakonodavstvo Republike Hrvatske. Ipak će se neki zakoni, kao na primjer onaj o ženidbi, morati izmijeniti i nadopuniti prema dogovorenim odredbama, posebno što se tiče građanskih

učinaka kanonske ženidbe (usp. članak 13. Ugovora o pravnim pitanjima).

Ugovori, dakle, Katoličkoj crkvi jamče *pravnu sigurnost* tako da se ona može slobodnije posvetiti dušobrižništvu i promaknuću čovjeka i društva bez bojazni da bi mogla biti izvrgnuta samovolji i hirovima političkih i uopće građanskih vlasti, što se često događalo i tijekom ovoga stoljeća kada odnos između Crkve i države nije bio uređen, nego je bio prepušten volji pojedinaca i raspoloženju vladajućega sustava.

Imajući sve to pred očima, posebno je važan *Ugovor o pravnim pitanjima* koji određuje okvir javnoga djelovanja Katoličke crkve i njezinih pravnih osoba, te odnosa između Crkve i države. Ovim je Ugovorom zajamčeno da su Crkva i država, svaka u svojem poretku, neovisne i samostalne. One se obvezuju da će međusobno surađivati u brizi za cjeloviti duhovni i materijalni razvoj čovjeka i za promicanje općega dobra (članak 1.). Katolička crkva će dakle imati potpunu slobodu u vršenju svojega apostolskog poslanja što se tiče bogoštovlja, uprave, učiteljstva i djelatnosti katoličkih društava (članak 4.)

Na "miješanim područjima" koja zanimaju oba subjekta te se njihova djelatnost katkad i isprepleće, Crkva i država su odlučile surađivati na dobrobit ljudi kojima je usmjerena njihova pomoć. To se odnosi na dušobrižništvo katoličkih vjernika u oružanim snagama i redarstvenim službama, na područje odgoja te na katoličke škole i visoka učilišta, na predavanje vjeronauka u svim javnim školama i predškolskim ustanovama, na dušobrižništvo u staračkim domovima, zatvorima i drugim ustanovama, na suradnju u promaknuću društvene djelatnosti Crkve (starački domovi i zdravstvene ustanove) na suradnju na području kulture, kao na primjer na zaštiti i očuvanju kulturnih spomenika (crkava, knjižnica, pismohrana i slično).

III.

Važnu ulogu u primjeni dogovorenoga imat će *mješovito povjerenstvo*, koje će biti sastavljeno od predstavnika Republike Hrvatske i Hrvatske biskupske konferencije. To će povjerenstvo dogovoriti praktičnu provedbu odredaba Ugovora koje se tiču područja u kojima je nužna suradnja Crkve i države. I sami Ugovori predviđaju rad tog povjerenstva ili njegovih mogućih ogranaka: 1. za uređenje dušobrižništva katolika u javnim ustanovama kao što su zatvori, bolnice, lječilišta, sirotišta (članak 16. Ugovora o pravnim pitanjima); 2. za određivanje novčane pomoći Države crkvenim ustanovama karitativnog djelovanja i društvene skrbi, na primjer staračkim domovima (članak 17. Ugovora o pravnim pitanjima); 3. za dogovor o programima i načinu odvijanja katoličkog

vjeronauka u školama svih vrsta (članak 3. Ugovora o odgoju); 4. za posebnosti pravnog ustroja katoličkih visokih učilišta s pravom javnosti, i to glede načina priznavanja stručnih naziva, akademskih stupnjeva i diploma (članak 10. Ugovor o odgoju); 5. za dolični pristup Crkve državnim sredstvima javnog priopćivanja, navlastito radiju i televiziji (članak 12. Ugovora o odgoju); 6. o suradnji u zaštiti kulturnih dobara (članak 13. Ugovora o odgoju).

IV.

Potpisani ugovori spadaju u takozvano konkordatsko pravo, koje je rezultat posebnog povijesnog iskustva Katoličke crkve u odnosima s državama. To je pravo redovito nepoznato drugim Crkvama i vjerskim zajednicama, iako i one mogu sklopiti slične sporazume s državnim vlastima koji međutim nemaju međunarodno obilježje, kako je već rečeno.

Ugovori između Svete Stolice i Republike Hrvatske mogu se opravdano svrstati u obitelj konkordata jer imaju istu pravnu težinu iako nemaju i isti način obradbe pitanja i svečanost sklapanja. Naime, ugovorima se rješavaju pojedinačna pitanja, dok konkordat želi obuhvatiti sveukupne odnose između Crkve i Države.

Ugovori kao takvi pružaju veću gipkost i lakšu pokretljivost. Naime, ugovori se mogu potpisati čim se država i Crkva dogovore o nekom predmetu ili području djelovanja, bez čekanja cjelovitoga nalaženja rješenja za sva pitanja koja se želi zajednički riješiti. Ugovori o pojedinačnim pitanjima predstavljaju noviji oblik rješavanja međusobnih odnosa između Svete Stolice i pojedinih država, započet nakon Drugoga vatikanskog sabora. Ugovorima su, na primjer, određeni odnosi između Svete Stolice i Kraljevine Španjolske 3. siječnja 1979. Bilo je to nakon uspostave demokratskog sustava u Španjolskoj. Čini se da su ti dokumenti poslužili kao svojevrsni "obrazac" pri sklapanju ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske.

Za države koje još nisu uredile odnose s Katoličkom crkvom, Ugovori između Svete Stolice i Republike Hrvatske mogu poslužiti kao primjer i poticaj da to ostvare. To se odnosi posebno na države proizišle iz komunističkog sustava, poglavito nakon iskustva s konkordatom koji su Sveta Stolica i Republika Poljska potpisale 28. srpnja 1993., ali ga Poljska strana još uvijek nije ratificirala zbog političkih razloga. Naime, nakon potpisivanja konkordata, u Poljsku su na vlast došli predstavnici Socijalističke stranke, bivši komunisti, čiji ga zastupnici, koji u poljskome saboru imaju većinu, do sada nisu htjeli ratificirati. Dakle, zbog nepotvrđivanja konkordata u Poljskoj, Ugovorima između Svete Stolice i Republike Hrvatske prvi put se s jednom zemljom proizišlom iz komunizma rješavaju temeljni odnosi o pravnim pitanjima te o suradnji na

području odgoja i kulture. Taj primat otpada glede Ugovora o dušobrižništvu katoličkih vjernika, pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi Republike Hrvatske, jer su sličnim ugovorima Svete Stolice potpisanim 1991. s Poljskom i 1994. s Mađarskom u tim zemljama uspostavljeni vojni ordinarijati kojima je povjereno dušobrižništvo katolika članova vojske i redarstvenih službi. Ipak, ti ugovori ni u Poljskoj ni u Mađarskoj nisu prošli kroz saborsku raspravu, nego su odobreni po posebnoj proceduri, u skladu sa zakonodavstvom dviju zemalja. Dakle, Hrvatska je prva od bivših komunističkih zemalja koja je ratificirala sva tri Ugovora potpisana sa Svetom Stolicom.

Ugovori koje je Sveta Stolica potpisala s Republikom Hrvatskom najmlađi su od potpisanih, te omogućuju stručnjacima kanonskoga i građanskog prava da usporedbom s prethodnim ugovorima i konkordatima upoznaju sadašnje poimanje Svete Stolice o odnosima između Crkve i države i uoče novine i razvoj u rješavanju pojedinih pitanja.

I u Hrvatskoj ugovori donose novosti na pravnom području, jer u komunističkome sustavu nije bilo mjesta za konkordatsko pravo, a samo kanonsko pravo bilo je potisnuto na rub društva. Ugovori će pravnicima koji su prošli takve ideološke škole i učilišta omogućiti da upoznaju temelje kanonskog prava, pravnog nazivlja ili barem one pojmove koji su neophodni za točnu primjenu kanonskih odredaba s građanskim učincima. Crkvene pak pravnike ugovori će usmjeriti na bolje upoznavanje crkvenoga javnog prava i na suradnju s građanskim pravnicima, posebno na područjima zajedničke skrbi na kojima dolazi do susretanja ili isprepletanja kanonskoga i građanskog prava.

V.

Republika Hrvatska je prihvaćanjem ugovora *priznala Katoličku crkvu kao ravnopravna sugovornika*. Na taj su se način nositelji vlasti u Republici Hrvatskoj izjasnili protiv modela apsolutističke države, koji je blizak političkim strankama izrazite ljevice i desnice, a koji želi određivati i nadzirati sva područja javnoga društvenog djelovanja, nastojeći pritom ograničiti i djelatnost Katoličke crkve te je, po mogućnosti, "zatvoriti u sakristije" ili, u krajnjoj mjeri, potpuno onemogućiti u djelovanju. Naprotiv, ovim ugovorima Republika Hrvatska želi biti otvorena država koja prihvaća načelo subsidijarnosti te omogućuje Katoličkoj crkvi da svojim djelovanjem pridonosi boljitku čovjeka i društvene zajednice.

Očito je Republika Hrvatska spremna poštivati i druge pravne osobe koje žele imati pozitivnu ulogu, nadomjestiti državnu skrb ako je nedostatna (na primjer, briga za stare i nemoćne, za liječenje

ovisnika o drogi) i s njom surađivati na promaknuću pojedinaca i društvene zajednice u cjelini.

Katolici su u Hrvatskoj zamijetili sa zadovoljstvom da je ratificirane Ugovore potpisao s hrvatske strane prvi predsjednik samostalne nezavisne Republike Hrvatske dr. Franjo Tuđman, a od strane Svete Stolice papa Ivan Pavao II. koji je bio toliko blizak svemu hrvatskom puku u teškim danima nedavnoga domovinskog rata.

Zaključak

Na koncu valja napomenuti da bi uskoro trebalo dogovoriti i potpisati još jedan, četvrti ugovor, kojim bi se uredila *gospodarska pitanja*. Pravno je moguće pristupiti i tom području međusobne suradnje nakon što je Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske na sjednici 11. listopada 1996. donio "Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme Jugoslavenske komunističke vladavine". Nadati se da će dobra suradnja između Crkve i hrvatske države, dokazana usvajanjem triju Ugovora, omogućiti da se nađe prihvatljivo rješenje i za pitanja gospodarske pomoći Crkvi, ne samo zbog njezine nezamjenjive društvene uloge nego posebno zbog svojevrstne nadoknade za nacionalizirana dobra koja, prema odredbama spomenutoga zakona, Država neće biti u stanju vratiti Katoličkoj crkvi. To je zahtjev pravde i povijesnih obveza Katoličke crkve kojoj su vjernici često ostavljali dobra s nakanom da pomaže najsiromašnijim i najugroženijim članovima društva.