



Ljubljana, 2. februar 2013

PREDLOG 3231: Prenehajmo dajati cerkvi davkoplačevalski denar

Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport (v nadaljevanjem besedilu: MIZKŠ) je v zvezi s predlogom, da se preneha dajati davkoplačevalski denar cerkvi, analiziralo in proučilo določbe Zakona o verski svobodi (Uradni list RS, št. 14/07, 46/10 – Odločba US in 40/12 – ZUJF; v nadaljnjem besedilu: ZVS) in drugih zakonov, ki urejajo neposredno ali posredno financiranje cerkve in vseh njenih institucij iz državnega proračuna. V nadaljevanju vam posredujemo odgovor na predlog št. 3231.

a) Registrirane cerkve in druge verske skupnosti se skladno s prvim odstavkom 29. člena ZVS primarno financirajo predvsem iz donacij in drugih prispevkov fizičnih in pravnih oseb ter iz svojega drugega premoženja, kakor tudi iz prispevkov mednarodnih verskih organizacij, katerih članice so. V skladu z drugim odstavkom 29. člena ZVS sme registrirana cerkev ali druga verska skupnost zbirati prostovoljne prispevke v skladu s svojimi pravili in veljavno zakonodajo.

b) Tretji odstavek 29. člena ZVS določa, da lahko država gmotno podpira registrirane cerkve in druge verske skupnosti zaradi njihovega splošno koristnega pomena, kakor je opredeljen v 5. členu ZVS.

ZVS v 5. členu opredeljuje cerkve in druge verske skupnosti kot splošno koristne organizacije, pri čemer pa opredeljuje tudi pojem splošno koristne organizacije. Namreč kot splošno koristna organizacija se lahko opredeli cerkev in druga verska skupnost, ki se zavzema za duhovnost in človekovo dostojanstvo v zasebnem in javnem življenju, si prizadeva za osmišljanje bivanja na področju verskega življenja in ima hkrati tudi s svojim delovanjem pomembno vlogo v javnem življenju z razvijanjem svojih kulturnih, vzgojnih, izobraževalnih, solidarnostnih, karitativnih in drugih dejavnosti s področja socialne države, s katerimi bogati nacionalno identiteto in s tem opravlja pomembno družbeno nalogo. Podobno kot ostale nevladne organizacije tudi verske skupnosti opravljajo dejavnosti, ki pomembno prispevajo k izvajanju socialne funkcije države.

Slovenska ustava v 2. členu zavezuje državo, k izvajanju socialne funkcije države, kar od države terja zagotavljanje obstoja in delovanja različnih segmentov civilne družbe, drugih ustanov in združenj, posebej tistih, ki podobno kot nevladne organizacije izvajajo splošno koristne dejavnosti.

Verske skupnosti opravljajo specifično delo, ki v prvi vrsti doprinaša h kulturni in duhovni obogatitvi družbe, hkrati pa pomaga pri graditvi narodne identitete. Ustava v 14. členu zagotavlja načelo enakopravnosti, ki prepoveduje kakršnokoli diskriminacijo, tudi na podlagi verskega ali kakršnegakoli drugega prepričanja. Zaradi spoštovanja omenjenega načela je država dolžna zagotoviti delovanje verskih skupnosti na področjih, ki so podobna področjem delovanja nevladnih organizacij in jih država financira.

Poleg tega verske skupnosti opravljajo pomembno družbeno funkcijo pri zadovoljevanju človekove potrebe po duhovnosti in izpovedovanju vere, kjer ima

država interes. Ta interes se kaže v oblikovanju sistema vrednot, kar moderna država potrebuje za obstoj družbe.

Po ZVS so torej verske skupnosti, ki vstopajo v funkcije socialne države in tako bogatijo nacionalno identiteto, splošno koristne organizacije, saj gre za področja v širšem javnem interesu. Ustavno sodišče Republike Slovenije je v odločbi št. U-I-107/96, ki je bila potrjena z odločbo št. U-I-121/97, sprejelo stališče, da imajo cerkve in verske skupnosti položaj obče koristne ustanove. Podobno Ustavno sodišče Republike Slovenije v odločbama št. U-I-326/98 in št. U-I-92/07 poudarja, da verske skupnosti opravljajo pomembno družbeno funkcijo. Tak pomen verskih skupnosti utemeljuje dolžnost države, da z njimi trajno sodeluje. Drugi odstavek 5. člena ZVS določa, da država spoštuje identiteto cerkva in drugih verskih skupnosti in vzpostavlja z njimi odprt in trajen dialog ter razvija oblike trajnega sodelovanja. Iz tretjega odstavka 29. člena ZVS kot že navedeno izhaja, da država lahko gmotno podpira registrirane cerkve in druge verske skupnosti zaradi njihovega splošno koristnega pomena, kakor je opredeljen v 5. členu ZVS.

Skladno s stališčem Ustavnega sodišča Republike Slovenije (odločba št. U-I-92/07) mora država pri financiranju splošnokoristnih dejavnosti enakopravno obravnavati vse vrste združenj – verska, svetovnonazorska in druga (139. točka).

Iz odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-92/07 (103. točka), nadalje izhaja naslednje stališče Ustavnega sodišča Republike Slovenije: *»Sodobna demokratična in socialna država dejavno sodeluje na številnih družbenih področjih, ki jih na različne načine posredno ali neposredno pospešuje. Ker tudi verske skupnosti na temelju svojega prepričanja opravljajo naloge na tovrstnih področjih, jih država pri spodbujanju in pospeševanju različnih dejavnosti v družbi ne sme prezreti ali jih celo izločiti. Verska nevtralnost države ne pomeni potiskanja vere na stranski tir družbe, saj bi to lahko povzročilo prav nasprotno: diskriminacijo na podlagi vere in zanikanje nevtralnosti. Načelo o ločenosti ne preprečuje državi, da vzpostavi s tistimi verskimi skupnostmi, ki opravljajo tudi splošnokoristne dejavnosti, pozitivna razmerja, oblike sodelovanja in skupna prizadevanja, kakršna ima v tem pogledu z drugimi civilnodružbenimi organizacijami. Pri tem prav tako ne more biti sporno, če zakonodajalec na splošno ocenjuje, da verske skupnosti s svojim temeljnim poslanstvom – s skrbjo za versko svobodo kot človekovo pravico – opravljajo pomembno in koristno vlogo z vidika utrjevanja človekovega dostojanstva v sodobni demokratični družbi, ki presega zgolj zasledovanje individualnih ciljev.«*

Nadalje pojasnjujemo, da 13. člen Sporazuma med Republiko Slovenijo in Svetim sedežem o pravnih vprašanjih (Uradni list RS–MP, št. 4/04; v nadaljnjem besedilu: Vatikanski sporazum) določa, da so dobrodelne in socialne cerkvene ustanove in organizacije, ki se ukvarjajo z dobrodelnostjo in družbeno solidarnostjo ter so organizirane v skladu s slovensko zakonodajo, glede olajšav, pomoči in drugih spodbujevalnih ukrepov izenačene z drugimi podobnimi dobrodelnimi organizacijami v državi. Omenjena določba se na podlagi 8. člena Ustave uporablja neposredno oziroma morajo biti zakoni in drugi predpisi z njo usklajeni, kot to določa 153. člen Ustave.

Ustavno sodišče Republike Slovenije v svojih odločitvah ni nikoli prepovedalo financiranja verskih skupnosti. V mnenju podanem v postopku ocene ustavnosti Sporazuma med Republiko Slovenijo in Svetim sedežem o pravnih vprašanjih, št. Rm-1/02 (Uradni list RS, št. 118/03) se je Ustavno sodišče Republike Slovenije v 19. točki izreklo, da *»načelo o ločitvi države in verskih skupnosti ne pomeni, da sta vsakršna podpora in pomoč izključena, seveda pod pogojem zagotovitve enakopravnosti vseh verskih skupnosti. Podobno je Ustavno sodišče razložilo vsebino tega načela tudi v*

odločbi št. U-I-92/01 z dne 28. 2. 2002«. V nadaljevanju je Ustavno sodišče Republike Slovenije v isti odločbi v točki 20 zapisalo: »Ena od bistvenih sestavin načela o ločitvi države in verskih skupnosti v državah, za katere je značilno njegovo dosledno uresničevanje (Francija, Združene države Amerike, Japonska), je tudi, da država finančno ali kako drugače ne podpira verskih dejavnosti.« Iz omenjenega iz 20. točke je jasno razvidno, da glede na prej navedeno iz 19. točke v Republiki Sloveniji ne gre za najbolj restriktivno obliko načela ločitve države od verskih skupnosti, saj kot navedeno pri nas državna podpora in pomoč verskim skupnostim nista izključeni. Enako stališče Ustavno sodišče Republike Slovenije ponovi tudi v odločbi št. U-I-92/07 ob ustavni presoji zakonske ureditve financiranja verskih skupnosti (20. člen ZPPVS in tretji odstavek 29. člena ZVS), in sicer je ugotovilo, da ob spoštovanju enakopravnosti verskih skupnosti država sme zagotavljati podporo verskim skupnostim – tudi gmotno – , če to ne nasprotuje načelu o ločenosti države in verskih skupnosti, in sicer iz tega načela izvirajoči zahtevi po verski oziroma nazorski nevtralnosti države (130. točka). Ustavno sodišče Republike Slovenije je v odločbi št. U-I-92/07 odločilo, da 20. člen ZPPVS in tretji odstavek 29. člena ZVS nista v neskladju z Ustavo (3. točka izreka). Ustavno sodišče Republike Slovenije je v odločbi U-I-92/07 presojalo tudi peti odstavek 27. člena ZVS in pri tem ugotovilo, da izpodbijanja določba razlikuje na področju urejanja dodatnih ugodnosti, torej pri pospeševalni dejavnosti države, pri čemer je zakonodajalec ustavno vezan s prepovedjo arbitrarnega, nerazumnega razlikovanja med tistimi verskimi skupnostmi, ki lahko pridobijo dodatne ugodnosti, in tistimi, ki se zanje ne morejo potegovati (206. točka). Iz 9. točke izreka odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije izhaja, da peti odstavek 27. člena ZVS prav tako ni v neskladju z Ustavo. **Glede na navedeno v Republiki Sloveniji ni sprejet koncept načela stroge ločitve države in verskih skupnosti, temveč koncept sodelovanja države in verskih skupnosti ob spoštovanju načela državne suverenosti in avtonomnosti verskih skupnosti.**

Republika Slovenija je s sklenitvijo Vatikanskega sporazuma tudi na mednarodni ravni pokazala, da ne uveljavlja izločitve, niti stroge ločitve države in verskih skupnosti, ampak v ospredje postavlja načelo sodelovanja med državo in verskimi skupnostmi. V 1. členu Vatikanskega sporazuma se obe podpisnici tega sporazuma zavezujeata k sodelovanju pri napredku človekove osebe in skupnega dobrega. Vatikanski sporazum je glede na svojo pravno naravo v hierarhiji pravnih aktov nad zakoni. Republika Slovenija v okviru načela ločitve države in verskih skupnosti ohranja sistem sodelovanja, za katerega je značilno sodelovanje med dvema enakovrednima in enakopravnima partnerjema na svojem lastnem področju. Tako verske skupnosti in država sodelujejo na področjih, ki so v dobro človeka in družbe nasploh. Takšno razlago je tudi Državni zbor z ratifikacijo Vatikanskega sporazuma neposredno prenesel v notranji pravni red. Republika Slovenija se tako zavzema za sistem sodelovanja z verskimi skupnostmi na vseh področjih, kjer je to v korist in v interesu njenih državljanov.

V naši zakonodaji je predvidena tudi posredna oblika financiranja verskih skupnosti s strani države v obliki davčnih oprostitev, a do oprostitve davkov praviloma niso upravičene samo verske skupnosti, ampak tudi številne druge nepridobitne organizacije, ki izvajajo humanitarne, znanstveno-prosvetne, kulturne, zdravstvene, socialne, športne itd. dejavnosti. Prav tako kot Ustava, tudi obstoječa zakonodaja Republike Slovenije (npr. ZVS, Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Zakon o varstvu kulturne dediščine, Zakon o dohodnini, itd.) ne izhaja iz načela izločevanja verskih skupnosti iz javnega življenja. Ravno nasprotno, na podlagi 7. in 41. člena Ustave slovenska zakonodaja temelji na sodelovanju med državo in verskimi skupnostmi.

c) Neposredna oblika financiranja registriranih cerkva oziroma drugih verskih skupnosti oziroma njihovih verskih uslužbencev:

Prvi odstavek 27. člena ZVS določa, da lahko registrirane cerkve in druge verske skupnosti pod pogoji ZVS za svoje verske uslužbence, ki so državljani Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, in jim je poklic verskega uslužbenca edini poklic, na podlagi njihovega pooblastila in v njihovem imenu zaprosijo za pridobitev pravice do namenske državne finančne pomoči iz državnega proračuna za pokritje prispevkov za socialno varnost v višini naslednjih vrst prispevkov za socialno varnost od osnove najmanj v višini 48 odstotkov povprečne plače za predzadnji mesec pred mesecem, v katerem se določa zavarovalna osnova:

- za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje (prispevek zavarovanca), in
- za obvezno zdravstveno zavarovanje (prispevek zavarovanca).

V skladu z drugim odstavkom 27. člena ZVS imajo duhovniki in redovniki pravico do namenske državne finančne pomoči iz prvega odstavka 27. člena ZVS, tudi če so s cerkvijo ali drugo versko skupnostjo v razmerju, ki nima vseh elementov delovnega razmerja. Država lahko plačuje pomoč iz prvega odstavka 27. člena ZVS za duhovnike, ki imajo vsaj srednjo izobrazbo, in za redovnike, ki imajo obljube uboštva, celibata ter pokorščine. Drugi verski uslužbenci imajo to pravico le, če imajo s cerkvijo ali drugo versko skupnostjo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, ki verskemu uslužbencu zagotavlja plačo. Četrty odstavek 27. člena ZVS določa, da država pri zagotavljanju pravice do pomoči upošteva razumno sorazmerje med številom verskih uslužbencev in številom pripadnikov registrirane cerkve ali druge verske skupnosti, ki so državljani Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji. Razumno sorazmerje je izpolnjeno, če je ugotovljeno razmerje vsaj 1.000 pripadnikov registrirane cerkve ali druge verske skupnosti na enega verskega uslužbenca te cerkve ali druge verske skupnosti. Cerkve in druge verske skupnosti število svojih pripadnikov dokazujejo z verodostojnimi podatkovnimi viri, med drugim lahko predlagajo tudi uporabo podatkov zadnjega popisa prebivalstva. Četrty odstavek 28. člena ZVS določa, da je število oseb, za katere se za posamezni mesec cerkvi ali drugi verski skupnosti izplača državna pomoč za plačilo prispevkov, določena v prvem odstavku 27. člena ZVS, lahko v koledarskem letu po uveljavitvi ZVS največ za pet odstotkov večje, kot je bilo prvi mesec po začetku uporabe prejšnjega člena. Če pet odstotkov ni celo število, se število zaokroži navzgor. Vsako naslednje leto je lahko število oseb, za katere se za posamezni mesec cerkvi ali drugi verski skupnosti izplačuje pomoč, največ za pet odstotkov, zaokroženo navzgor na celo število, večje od števila oseb v tistem mesecu prejšnjega leta, ko je bilo to število največje. Za cerkve in druge verske skupnosti, ki za prvi mesec po začetku uporabe prejšnjega člena niso pridobile pravic iz prejšnjega člena, se določbe tega odstavka smiselno uporabljajo tako, da se letna rast števila oseb, za katere se izplačuje pomoč, omeji na pet odstotkov. Peti odstavek 28. člena ZVS določa, da se lahko v vsakih zaporednih petih letih največje mesečno število oseb cerkve ali druge verske skupnosti, za katere se izplačuje pomoč, poveča največ za deset odstotkov, zaokroženo navzgor na celo število.

MIZKŠ je pripravilo osnutek predloga novele ZVS, ki je potreben zaradi uskladitve ZVS z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 46/10, v nadaljnjem besedilu: odločba št. U-I-92/07). Ena od predlaganih rešitev se nanaša tudi na delno plačevanje prispevkov verskim uslužbencem registriranih cerkva, in sicer se po izteku gospodarske krize v Republiki Sloveniji (tj. po izteku leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 odstotka družbenega bruto proizvoda) predvideva zvišanje osnove za določitev višine prispevkov za socialno varnost za duhovnike, in sicer na način, kot je bilo določeno pred uveljavitvijo Zakona o uravnoteženju javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314 in 105/12; v nadaljnjem besedilu: ZUJF). Glede

predlaganega višanja osnove MIZKŠ pojasnjuje, da je ZUJF na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja določil začasne ukrepe in usklajevanje pokojnin, po drugi strani pa glede vplačevanja prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in tudi za (obvezno) zdravstveno zavarovanje ne zasledimo posega ZUJF na tem področju za druge skupine oseb, kot je pri verskih uslužbencih na občuten način prišlo do zmanjševanja uživanja njihove pravice do socialne varnosti. MIZKŠ meni, da bi moral biti tudi ukrep ZUJF, s katerim se je znižala osnova za določitev višine prispevkov za socialno varnost duhovnikov in je s tem prišlo do zmanjševanja uživanja pravice do socialne varnosti verskih uslužbencev, le začasne narave, tj. le za čas gospodarske krize. Glede na to, da ZUJF ni uredil nobenega prehodnega obdobja za tako znižanje, to ureja osnutek predloga zakona na način, ki je primerljiv drugim začasnim ukrepom ZUJF.

Glede primernosti ureditve delnega financiranja prispevkov verskim uslužbencem s strani države pojasnjujemo, da Ustava zavezuje državo, da v skladu z 2. členom opravlja naloge socialne države, s čimer se jo postavlja v položaj, ko mora zagotoviti obstoj in delovanje različnih segmentov civilne družbe, drugih ustanov in združenj. Zahteva načela socialne države je v tem, da država namesto formalne enakosti posameznika zagotovi materialno enakost, ki pomeni dejansko enakost možnosti pri učinkovitem uresničevanju vseh posameznikovih pravic v praksi, v stvarnem življenju, za kar je osnovni predpogoj predvsem izenačevanje dejanskih pogojev za pridobivanje materialnih in moralnih dobrin. Za to pa so potrebni aktivni ukrepi države, njeno aktivno delovanje in poseganje na posamezna področja človekovega življenja. Tako se je država v 83. in 84. členu Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo (Uradni list RS, št. 96/02, s sprem.) zavezala, da bo vsem, ki so pod določenimi pogoji samozaposleni v kulturi oziroma opravljajo kulturni ali drug umetniški poklic, financirala socialne prispevke in prispevke za zdravstveno zavarovanje. Omenjeno je izraz spoštovanja načela socialne države, saj kulturniki in umetniki opravljajo specifično delo, ki primarno ne zasleduje gospodarskih ciljev, ampak v prvi vrsti doprinaša h kulturni in duhovni obogatitvi družbe, hkrati pa pomaga pri graditvi narodne identitete. Ustava v 14. členu zagotavlja načelo enakopravnosti, ki prepoveduje kakršnokoli diskriminacijo, tudi na podlagi verskega ali kakršnegakoli drugega prepričanja. Zaradi spoštovanja omenjenega načela država financira tudi socialne prispevke in prispevke za zdravstveno zavarovanje verskim uslužbencem. Namreč slednji opravljajo pomembno funkcijo pri zadovoljevanju človekove potrebe po duhovnosti in izpovedovanju vere, za kar ima država prav gotovo interes. Ta interes se kaže v oblikovanju sistema vrednot, ki jih moderna država potrebuje za obstoj družbe, ki je v demokratični ureditvi sposobna sama razreševati konflikte. Poleg tega je potrebno ponovno poudariti, da verski uslužbenci opravljajo poleg najpomembnejšega - duhovne oskrbe, tudi vrsto drugih dejavnosti, ki so v moderni družbi pomembne. Med slednje spadajo karitativne, izobraževalne, vzgojne, humanitarne, kulturne in druge podobne dejavnosti. Dodatno pojasnjujemo, da se načini financiranja verskih skupnosti v različnih evropskih državah zelo razlikujejo in so praviloma pogojeni z zgodovinskim razvojem razmerja med državo in verskimi skupnostmi, in tudi zato ZVS ni imel namena poseči v sistem, ki je že doslej veljal v Republiki Sloveniji. Edini način neposrednega financiranja verskih skupnosti je plačevanje prispevkov obveznega zavarovanja verskim uslužbencem, ki so slovenski državljani in jim je to edini poklic. Država že od leta 1964 tako ali drugače financira njihovo pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Posebni vladni sklep iz leta 1991 je to ureditev prevzel tudi v samostojni Sloveniji ter ji dodal še pokrivanje prispevkov za njihovo zdravstveno zavarovanje. Zakonodajalec je v ureditvi v ZVS poleg spoštovanja načela socialne države izhajal iz tega, da je to pri nas že tradicionalen in edini način financiranja, ki verskim skupnostim nepretrgano zagotavlja določena minimalna sredstva, zato ga ni spreminjal, temveč le dopolnil tako, da je zagotovil preglednost financiranja in omogočil nadzor ter prvič

jasno in na zakonski ravni uredil pravice, ki so bile že dolgo poprej priznane na podzakonski ravni.

Po proučitvi obstoječe ureditve načinov financiranja registriranih cerkva in drugih verskih skupnosti MIZKŠ ocenjuje, da so le-ti primerni, ustrezni in ustavno skladni.

Silvester Gaberšček
Direktor Urada za verske skupnosti