



Urad Vlade RS za komuniciranje

gp.ukom@gov.si

Gregorčičeva ulica 25
1000 Ljubljana

Številka: 093-3/2015/68
Datum: 26. 11. 2015

Zadeva: **Predlagam.vladi predlog 7035-289: Financiranje verskih skupnosti**

Zveza: Vaša številka: 092-289/2015/1

Ministrstvo za kulturo, Urad za verske skupnosti (v nadaljnjem besedilu: MK) je dne 19. 11. 2015 od Urada Vlade Republike Slovenije za komuniciranje prejelo elektronsko sporočilo - Predlagam.vladi predlog 7035-289: Financiranje verskih skupnosti. V nadaljevanju vam v predpisanem roku, ki se izteče 10. 12. 2015, posredujemo stališče MK. Iz navedenega sporočila je razvidno, da sta njegova vsebina dva predloga, in sicer »predlog za splošno prepoved financiranja in sofinanciranja vseh verskih skupnosti iz tujine (tudi prek raznih posrednikov) in predlog za splošno prepoved financiranja in sofinanciranja vseh verskih skupnosti iz državnega proračuna«. Razlog za uvedbo predlaganih prepovedi je članek iz časopisa Reporter z naslovom: »Avstrija bo prepovedala financiranje mošej in imamov iz tujine, nacionalni zakoni izrecno nad šeriatskim pravom«, katerega bistveno sporočilo je, da namerava Avstrija s spremembo posebnega zakona - Zakona o islamu, prepovedati financiranje islamskih združenj, mošej in imamov iz tujine.

MK ugotavlja, da naslovni predlog zaradi neprepričljivosti in ustavne spornosti razlogov za »splošno prepoved financiranja in sofinanciranja vseh verskih skupnosti iz tujine (tudi prek raznih posrednikov)« in zaradi izostanka navedb o razlogih za »splošno prepoved financiranja in sofinanciranja vseh verskih skupnosti iz državnega proračuna«, **ni primeren za nadaljnjo obravnavo**. V nadaljevanju tega dokumenta vam MK posreduje obrazložitev svojih ugotovitev in stališč.

Deklaracija Združenih narodov o odpravi vseh oblik nestrpnosti in diskriminacije na podlagi vere ali prepričanja¹, razglašena z resolucijo št. 36/55 dne 25.11.1981, poleg splošne opredelitve te pravice v 1. členu (pravico imeti kakršnokoli veroizpoved ali prepričanje po lastni izbiri, svobodno izpovedovanje vere ali izražanje prepričanja posamezno ali v skupnosti z drugimi, javno ali zasebno, z bogoslužjem, verskimi obredi in rituali in s poučevanjem) v 6. členu opredeljuje tudi širšo vsebino in pomen pravice do svobode misli, vesti in veroizpovedi. Tako pod točko f) določa, da pravica do

¹ Glej: <http://www2.ohchr.org/english/law/religion.htm> .

svobode misli, vesti in veroizpovedi obsega tudi svobodo »zbiranja in prejemanja prostovoljnih finančnih in drugih materialnih prispevkov od posameznikov in institucij«. Glede na navedeno MK meni, da je »financiranje in sofinanciranje vseh verskih skupnosti iz tujine (tudi prek raznih posrednikov)« mogoče umestiti med ravnanja, ki so manifestacija pravica do svobode misli, vesti in veroizpovedi oziroma pravice do verske svobode. MK po vpogledu v navedeni časopisni članek ugotavlja, da ta kot razlog za »splošno prepoved financiranja in sofinanciranja vseh verskih skupnosti iz tujine (tudi prek raznih posrednikov)«, navaja »obstoj podatkov o nameravani avstrijski ureditvi partikularne prepovedi financiranja verskih združenj, mošej in imamov iz tujine, ki naj bi veljala samo za islamsko religijo«. MK meni, da sklicevanje na obstoj podatkov o nameravanim sprejetju partikularne ureditve financiranja islamske religije, po naravi stvari, ne more biti prepričljiv razlog za uvedbo splošne prepovedi financiranja in sofinanciranja vseh verskih skupnosti iz tujine (tudi prek raznih posrednikov) oziroma za ustavno dopusten poseg v versko svobodo kot jo razume navedena deklaracija.

Sicer pa MK glede morebitnega predloga za partikularno prepoved financiranja posamezne verske skupnosti oziroma religije, meni, da je ustavnosodna odločba številka U-I-92/07 (Uradni list RS, št. 46/10) opredelila vodila za normativno urejanje področja verske svobode oziroma svobode vere in drugih prepričanj, ki predstavljajo nujno podlago za doseg dejanske strpnosti med ljudmi različnih prepričan in medsebojnega spoštovanja kot temelja demokratične družbe ter da normativna ureditev, ki osebam vseh prepričanj in skupnostim v okviru katerih so organizirane, posreduje sporočilo o vključenosti v življenje družbe sodi v ta ustavni okvir.² Zato MK meni, da morebitne »partikularne prepovedi financiranja in sofinanciranja posamezne verske skupnosti oziroma religije iz tujine (tudi prek raznih posrednikov) pripadnikom te posamezne verske skupnosti (npr. muslimanom oziroma pripadnikom Islamske skupnosti v Republiki Sloveniji) ne posredujejo sporočila o vključenosti v življenje družbe in so zato tudi ustavno sporne.

Po vpogledu v navedeni časopisni članek MK ugotavlja, da ta ne vsebuje podatkov, ki bi bili kakorkoli povezani s predlagano splošno prepovedjo financiranja in sofinanciranja vseh verskih skupnosti iz državnega proračuna oziroma državnega financiranja verskih skupnosti. Zato Vam MK v nadaljevanju posreduje temeljne informacije o državnem financiranju verskih skupnosti, kot so razvidne iz ustavnosodne prakse, in sicer ustavnosodne odločbe št. U-I-92/07 (Uradni list RS, št. 46/10; v nadaljnjem besedilu: ustavnosodna odločba) Ustavnega sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ustavno sodišče).

V 130. točki obrazložitve ustavnosodne odločbe ustavno sodišče ugotavlja, da državno financiranje verskih skupnosti ni dolžnost države, ki bi izhajala iz človekove pravice svobode vesti (41. člena Ustave Republike Slovenije; v nadaljnjem besedilu: ustava), zato posamezniki praviloma nimajo pravice zahtevati, naj jim država financira uresničevanje te pravice, razen v primerih izjemnih okoliščin, ko je financiranje katerega od vidikov verske dejavnosti nujno (npr. vojaške misije v tujini) in da državno financiranje verskih skupnosti samo po sebi, če ga država omogoča, ni ustavno nedopustno, če ne nasprotuje načelu ločenosti države in verskih skupnosti (zlasti zahtevi po svetovnonazorski oziroma verski nevtralnosti države).

Splošna pravna pravila državnega posrednega financiranja verskih skupnosti na področjih socialne države je iz 20. člena Zakona o pravnem položaju verskih skupnosti

² Šturm, Lovro in drugi.,: Komentar ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Kranj 2011, str. 661.

v Republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 15/76 in 42/86 in Uradni list RS, št. 22/91 ter naslednji) in tretjega odstavka 29. člena ter 5. člena Zakona o verski svobodi (Uradni list RS, št. 14/07, 46/10 – odločba US, 40/12 – ZUJF in 100/13; v nadaljnjem besedilu: ZVS) z obrazložitvijo ustavnosodne odločbe izluščilo ustavno sodišče.

Tako je ustavno sodišče ugotovilo, da država lahko gmotno (proračunsko) podpira samo tiste registrirane verske skupnosti, ki so splošnokoristne tudi za širšo družbeno skupnost, ker so dejavne na področjih, ki sicer sodijo v okvir socialne države (132. točka obrazložitve ustavnosodne odločbe) in da merila ter postopke za tovrstno državno gmotno podpiranje (posredno proračunsko financiranje) verskih skupnosti določajo temeljne določbe za dodelitve državnih subvencij, pomoči ali drugih oblik financiranja, ki jih določata Zakona o javnih financah ter Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, po katerih se tovrstna proračunska sredstva dodeljujejo na podlagi javnih razpisov (137. točka obrazložitve ustavnosodne odločbe).

Ker je ustavno sodišče v 6. točki obrazložitve odločbe številka U-I-354/06-13 (Uradni list RS, št. 104/08) ugotovilo, da ustavna načela iz 7. člena ustave (ločitve, enakopravnosti in svobodnega delovanja) ne določajo le položaja verskih skupnosti v razmerju do države v ožjem smislu, temveč zavezujejo tudi samoupravne lokalne skupnosti (občine), bi bila možna pričakovana razlaga navedenih izluščenih pravnih pravil, da se ta, poleg državnega proračunskega financiranja verskih skupnosti na področjih socialne države, uporabljajo tudi za enakovrstno financiranje verskih skupnosti iz proračunov lokalnih skupnosti.

Uresničevanje izluščenih splošnih pravnih pravil o državnem (proračunskem) financiranju verskih skupnosti odpira še vprašanje neposrednega prejemnika navedenega državnega proračunskega financiranja, ki je povezano z npr. vprašanjem izpolnjevanja pogoja predpisane pravnoorganizacijske oblike oziroma vrste pravne osebe, ki jih država predpisuje za vse subjekte, ki želijo opravljati organizirano dejavnost na področjih, ki sodijo v okvir socialne države.

V 93. točki obrazložitve ustavnosodne odločbe je ustavno sodišče pri razlagi načela ločitve države in verskih skupnosti, tako kot v vseh dosedanjih ustavnosodnih odločbah, s katerimi je določilo vsebino navedenega pravnega načela ugotovilo, da le to ne omejuje dejavnosti cerkve oziroma verskih skupnosti na nekaterih področjih, npr. na področju karitativne dejavnosti, izobraževanja, kjer lahko verske skupnosti opravljajo te dejavnosti ob enakih pogojih kot državljani.

V 48. točki obrazložitve interpretativne odločbe ustavnega sodišča št. Rm-1/02 (Uradni list RS, št. 118/03) ustavno sodišče npr. ugotavlja, da je Katoliška Cerkev (enako velja za druge verske skupnosti) na področju vzgoje in izobraževanja glede ustanavljanja in opravljanja vseh šol vseh vrst in stopenj, dijaških in študentskih domov drugih izobraževalnih in vzgojnih ustanov dolžna upoštevati zakonodajo Republike Slovenije ter se v opombi št. 50 za področje šolstva konkretno sklicuje na 1. in 2. člen Zakona o zavodih in Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, ki omogočata in pravno urejata delovanje zasebnih šol, ki jih kot zavode na področju vzgoje in izobraževanja lahko ustanovijo domače in tuje fizične ter pravne osebe, če ni za posamezno dejavnost ali posamezne vrste zavodov z zakonom drugače določeno. Navedeno interpretativno odločbo morajo pri izvrševanju Sporazuma med Republiko Slovenijo in Svetim sedežem o pravnih vprašanjih (Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Svetim sedežem o pravnih vprašanjih (Uradni list RS, št. 4/04)) upoštevati vsi državni organi Republike Slovenije. Iz navedenega je razvidno, da

verske skupnosti »ne-verske dejavnosti« npr. dejavnost izobraževanja opravljajo ob enakih pogojih kot državljani v skladu z veljavno področno zakonodajo, ki za opravljanje tovrstne dejavnosti (npr. izobraževanja) lahko predpisuje uporabo posebne vrste pravne osebe (npr. zavoda).

Verske skupnosti za opravljanje navedenih dejavnosti lahko v skladu s pravnim redom ustanovijo z njimi povezane pravne osebe (zavode, društva, gospodarske družbe ...), ki so neposredne prejemnice državnih sredstev.

Primer neposrednega državnega financiranja religije/verskih skupnosti oziroma verske dejavnosti verskih skupnosti je npr. posebna pravica verskih skupnosti iz 27. člena ZVS, ki dosedaj še ni bil predmet ustavnosodne presoje. Določba 27. člena ZVS nalaga državi državno financiranje posebne pravice verskih skupnosti – pravice do namenske državne finančne pomoči za plačilo prispevkov zavarovanca za socialno varnost uslužbencev cerkva in drugih verskih skupnosti, ki jo literatura praviloma razume kot neposredno državno financiranje religije/verskih skupnosti oziroma financiranje verske dejavnosti verskih skupnosti. Iz 123. točke obrazložitve ustavnosodne odločbe je razvidno, da državno financiranje posebnih pravic verskih skupnosti (med katere je zakonodajalec umestil tudi pravico iz 27. člena ZVS) ni v neskladju z ustavo, če se v konkretnem primeru zagotovi ločenost države in verskih skupnosti (versko nevtralnost države) in enakopravno obravnavo verskih skupnosti. Kriteriji razlikovanja med tistimi verskimi skupnostmi, ki jih lahko financira država in s tem lahko pridobijo dodatne ugodnosti, in tistimi, ki se za to ne morejo potegovati, ne smejo biti nerazumni oziroma arbitrarni (spoštovati morajo načelo enakopravnosti verskih skupnosti iz 7. člena ustave kot posebni izraz splošnega načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena ustave). Iz 124. točke obrazložitve ustavnosodne odločbe je razvidno, da je npr. število vernikov ustrezen kriterij oziroma ustrezna zakonodajna rešitev, ki omogoča registriranim, starejšim in večjim verskim skupnostim posebne pravice, ki jih prvi odstavek 41. člena ustave ne zahteva in ki niso v neskladju s prvim odstavkom 7. člena ustave. Po oceni Vlade Republike Slovenije je 1000 pripadnikov registrirane verske skupnosti na enega verskega uslužbenca razumen in nearbitraren kriterij za pridobitev posebne pravice, ki spoštuje načelo enakopravnosti in ki ga lahko s pridobitvijo novih pripadnikov in članov izpolnijo vse verske skupnosti.

V 145. točki obrazložitve ustavnosodne odločbe ustavno sodišče izrecno ugotavlja, da čeprav državno financiranje verske duhovne oskrbe v zaporih in bolnišnicah ne sodi v okvir človekove pravice, lahko država navedeni dejavnosti financira v obsegu in na način, ki morata biti skladna z ustavno zapovedano versko nevtralnostjo države.

Pripravil:
Robert Cajhen
Sekretar

Dr. Gregor Lesjak
Direktor