



Ljubljana, 26. februar 2013

PREDLOG 3033: TAKOJŠNJA UKINITEV PLAČEVANJA PRISPEVKOV ZA DUHOVNIKE IN REDOVNICE IZ PRORAČUNA

Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport (v nadaljnjem besedilu: MIZKŠ) je v zvezi s predlogom št. 3033, da se takoj ukine plačevanje prispevkov za duhovnike in redovnice iz državnega proračuna, 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), ki urejajo plačevanje prispevkov za verske uslužbenca iz državnega proračuna. V nadaljevanju vam posredujemo odgovor na predlog št. 3033.

Najprej pojasnujemo veljavno zakonsko ureditev delnega plačevanja prispevkov za socialno varnost za verske uslužbenca s strani države. Prvi odstavek 27. člena ZVS določa, da lahko registrirane cerkve in druge verske skupnosti pod pogoji ZVS za svoje verske uslužbenca, 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) ter 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 uslužbenca 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.

Glede primernosti ureditve delnega financiranja prispevkov verskim uslužbencem s strani države pojasnujemo, 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 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 pojasnujemo, 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.

Nadalje pojasnujemo, da 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.

MIZKŠ je pripravilo osnutek predloga novele ZVS-A, ki je potreben zaradi uskladitve ZVS z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 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.

Po proučitvi in analizi ureditve delnega financiranja prispevkov verskim uslužbencem MIZKŠ ocenjuje, da so rešitve, ki jih vsebujeta ZVS in osnutek predloga novele ZVS-A primerne, ustrezne in ustavno skladne.

Silvester Gaberšček
Direktor Urada za verske skupnosti