

UDK: 342.731(497.4)
1.02 pregledni znanstveni članek

Andrej Naglič

docent za ustavno in mednarodno pravo
(Fakulteta za poslovne vede, Katoliški inštitut),
direktor Katoliškega inštituta

Svoboda cerkva v Sloveniji

Izvleček: V ustavni ureditvi Republike Slovenije je svoboda vesti ena izmed najpomembnejših človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Poimenovana je tudi svoboda veroizpovedi. Obseg in vsebina te človekove pravice in temeljne svoboščine je podana v več ustavnih, mednarodnopравnih in zakonskih določbah ter odločbah Ustavnega sodišča Republike Slovenije, prav tako v mednarodnih sodbah, predvsem Evropskega sodišča za človekove pravice v Strasbourgu. Glede na naslovnike ima individualni in kolektivni vidik. Pričujoči članek je sistematičen in koherenten prikaz obsega in vsebine kolektivnega vidika človekove pravice in temeljne svoboščine do svobode veroizpovedi, kakor je trenutno oblikovana v pozitivnih pravnih virih Republike Slovenije.

Ključne besede: človekove pravice in temeljne svoboščine, svoboda vesti, svoboda veroizpovedi, cerkve in druge verske skupnosti, ločitev države in verskih skupnosti, enakopravnost verskih skupnosti, svobodno delovanje verskih skupnosti

The Freedom of Churches in Slovenia

Abstract: Freedom of conscience is one of the most important human rights and fundamental freedoms in the constitutional order of the Republic of Slovenia. It is also called the freedom of religion. The scope and content of this human right and fundamental freedom is provided in several constitutional, international law, other domestic legal provisions, decisions of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia and international judgments, in particular of the European Court of Human Rights in Strasbourg. This right has an individual and collective aspect. This article is a systematic and coherent overview of the scope and content of the collective aspect of human right and fundamental freedom of the freedom of religion, as is currently formulated in the positive legal sources of the Republic of Slovenia.

Key words: human rights and fundamental freedoms, freedom of conscience, freedom of religion, Churches and other religious communities, separation of State and Church, equality of religious communities, freedom of Church

Uvod

Svoboda je odsotnost prisile, ki omejuje delovanje. S prisi-lo v največji meri razpolaga država, zato je svoboda cerkva ali drugih verskih skupnosti (v nadaljevanju cerkva) odvisna od pravne ureditve njihovega položaja. Pravni status

cerkva in njihov odnos z državo v Sloveniji na ustavni ravni ureja 7. člen Ustave Republike Slovenije. Vendar ta člen ne predstavlja samostojne človekove pravice in temeljne svoboščine. Njegova narava je glede svobode veroizpovedi iz 41. člena Ustave programska in postopkovna. Preko načel ločenosti države in verskih skupnosti, njihove medsebojne enakopravnosti ter svobodnega delovanja omenjeni člen določa način izvajanja in varovanja obsega materialnega vidika svobode veroizpovedi. Svoboda veroizpovedi mora biti temelj celotnega urejanja pravnega položaja cerkva. Njihov pravni status in odnos z državo torej ne sme biti utemeljen zgolj pragmatično, denimo na političnih, ekonomskih ali podobnih področnih premisah.

Svoboda veroizpovedi

Svoboda veroizpovedi obsega varstvo opredelitev in prepričanj s področja etike oziroma morale. To so svetovnonazorske opredelitve, ki kot filozofske ali ideološke teorije razlagajo človeka, njegovo bistvo in svet, v katerem prebiva. Ti sistemi lahko izhajajo iz neke višje, to je transcendentne ravni. Vendar to ni nujno, zato se v polje svobode veroizpovedi umeščajo tako teistična kot tudi ateistična in neteistična prepričanja. Politične, znanstvene, estetske, zgodovinske in podobne opredelitve ne sodijo v okvir tovrstnega varstva. Varovane teorije morajo na znotraj in na zunaj izkazovati konsistentnost, tehtnost, resnost, kohezivnost ter pomembnost za življenje ljudi. Pri tem je treba opozoriti, da država ne sme ocenjevati teološke ali filozofske resničnosti ali legitimnosti tovrstnega sistema. S svobodo veroizpovedi so povezane ali iz nje

izhajajo številne druge pravice in vrednote – npr. načelo demokratičnosti, ločitev države in verskih skupnosti, enakost pred zakonom, pravica do osebnega dostojanstva in varnosti, varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic, varstvo osebnih podatkov, svoboda izražanja, pravica do zbiranja in združevanja, pravica do ugovora vesti, pravice in dolžnosti staršev, svoboda izobraževanja in šolanja, prepoved spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti, prepoved spodbujanja k nasilju in vojni ter dolžnost sodelovanja pri obrambi države. (Movrin 2008; U-I-92/01)

Vsebina pravice

Ustava v 41. členu določa, da ta človekova pravica in temeljna svoboščina obsega pravico imeti vero, pravico svobodno izbrati vero, pravico ne imeti vere in pravico svobodno spremeniti vero. Na prvi ravni to pomeni svobodo verovanja, ki je notranji premislek in notranja odločitev posameznika o verskih vprašanjih. Te ravni pravno ni mogoče urejati ali omejevati in pripada samo fizičnim osebam. Na drugi ravni pomeni svoboda veroizpovedi manifestacijo notranjih osebnih odločitev s področja vere navzven, izven sebe. Manifestacija obsega pravico do svobodnega izpovedovanja vere, ki pomeni ustno ali pisno izražanje in izvrševanje vere. Obsega splošno svobodo ravnanja, ki vključuje bogoslužje in obredje, druga ravnanja v skladu z verskim naukom in povezovanje v cerkve. Svobodno izpovedovanje vere in splošna svoboda ravnanja pripadata tako posameznikom kot tudi cerkvam. V okvir svobode veroizpovedi spada pravica staršev, da svojim otrokom zagotovijo versko in moralno vzgojo v skladu s svojim prepričanjem. Ta mora potekati v skladu

z otrokovo starostjo, zrelostjo in svobodo vesti. Treba je spoštovati telesno in duševno nedotakljivost otrok. Po dopolnjenem petnajstem letu starosti ima otrok pravico, da sam sprejema odločitve, povezane s svobodo veroizpovedi. Svoboda veroizpovedi vključuje pravico do ugovora vesti. V tem primeru posamezniku zaradi njegovih religioznih, filozofskih ali humanitarnih nazorov ni treba izpolniti določene pravne obveznosti. Takšen ugovor je dopusten le v primerih, ki jih določi zakon, in ko z ugovorom ne pride do omejevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin drugih oseb. Tradicionalno je pravica do ugovora vesti omogočena na področju služenja vojaškega roka. Slovenija na ustavni ravni državljanu določa pravico, da pri obrambi države sodeluje na način, ki ni v nasprotju z njegovimi nazori. Prepoved vsakršnega spodbujanja k verski diskriminaciji in razpihovanja verskega sovraštva ter nestrpnosti je četrti segment svobode veroizpovedi. Ta prepoved vključuje neposredno in posredno diskriminacijo. (URS; ZVS; U-I-92/07)

Način uresničevanja

Svoboda veroizpovedi se uresničuje individualno ali kolektivno. Kolektivna raven uresničevanja pomeni pravico posameznikov, da ustanavljajo cerkve in se vanje povezujejo. Cerkve imajo pravico, da samostojno in neodvisno urejajo svoje notranje zadeve, ki se nanašajo na njihovo delovanje in notranji položaj vernikov. Kolektivna raven svobode veroizpovedi cerkvam zagotavlja tudi lastno svobodo vesti. Ta se izraža v pravici, da njihovi člani svobodno in v skladu s svojimi lastnimi pravili izpovedujejo verska prepričanja in opravljajo verska ravnanja. Pri uresniče-

vanju svobode veroizpovedi, bodisi individualne bodisi kolektivne, je po mnenju Ustavnega sodišča pomembno ločiti pozitivno in negativno raven. (U-I-92/01)

Pozitivna raven pomeni pravico imeti versko prepričanje in v tem pogledu možnost povezati se v cerkev. Posameznik vero prosto izpoveduje sam ali skupaj z drugimi, javno ali zasebno, s poukom, z izpolnjevanjem verskih dolžnosti, bogoslužjem in opravljanjem verskih obredov. Ta raven zagotavlja vsakršno (ustno ali pisno, zasebno ali javno) izražanje vere, vključno z molitvami in s širjenjem verskih resnic. Varovana so tudi ravnanja, ki pomenijo izpolnjevanje verskih pravil (bogoslužje, obredi, procesije, uporaba verskih oblačil, simbolov ipd.). Pozitivna raven svobode veroizpovedi vključuje navzven zaznavna ravnanja, ki so pomembno povezana s posameznikovim verskim prepričanjem. Nasprotno pa negativna raven uresničevanja svobode veroizpovedi pomeni pravico ne imeti verskega prepričanja in možnost ne povezati se v cerkev. Posameznik ni dolžan imeti vere ali se o tem izreči. Zaradi tega ga ni dovoljeno kaznovati, diskriminirati ali zapostavljati. Ni ga dopustno siliti k njenemu izpovedovanju, posameznik ima pravico odkloniti sodelovanje pri ravnanjih, ki pomenijo izvrševanje vere. (U-I-92/07)

*Odnos med pozitivno in negativno ravno
uresničevanja pravice*

Negativna raven uresničevanja svobode veroizpovedi nima apriorne prednosti pred pozitivno ravni. V vsakem konkretnem primeru je treba na podlagi načela pravne države iz 2. člena ter načela uresničevanja in omejeva-

nja pravic iz tretjega odstavka 15. člena Ustave opraviiti tehtanje in v skladu z načelom sorazmernosti presoditi, kateri ravni svobode gre trenutna prednost. Vsaka posameznikova zaznava izpovedovanja ali izvrševanja vere še ne pomeni takšnega soočenja z verskim prepričanjem, da bi to pomenilo poseg v njegovo negativno svobodo veroizpovedi. Na tak način vidna ali zvočna zaznava verskih obeležij (npr. pogled na cerkev ali mošejo, versko procesijo, vernika v verskih oblačilih, zaznava petja mujezina ali zvoka cerkvenih zvonov) sama po sebi ne more pomeniti protipravnega (prisilnega) soočenja z vero. Tudi zbiranje podatkov o veroizpovedi ob popisu prebivalstva je dopusten poseg v negativno raven svobode veroizpovedi, če je zagotovljeno, da se popisana oseba svobodno opredeli ali ne opredeli. Negativna svoboda veroizpovedi je pripadnikom vojske v celoti zagotovljena že s tem, da je prepuščeno njihovi svobodni izbiri, ali bodo pravico do duhovne oskrbe uveljavljali ali ne. Primer nedopustnega poseganja v negativno svobodo veroizpovedi je denimo obvezna prisega na Sveto pismo pri prevzemu državne funkcije. Sklepati je mogoče, da negativna raven svobode veroizpovedi ni kršena, če država od naslovnika ne zahteva nekega ravnanja, dejanja ali izraza pripadnosti določeni veri in tako posameznikova svoboda izbire ostaja ohranjena, upošteva starost in zrelost osebe. Apriorno prepričanje, da je veroizpoved škodljiva in je denimo vzrok za osebna, družinska ali družbena razhajanja, je odraz netolerantnega odnosa do svobode veroizpovedi. (U-I-68/98)

Obveznost države

Svoboda veroizpovedi je v prvi vrsti obrambna pravica. Morda je tudi zato poimenovana »svoboda« in ne »pravica« veroizpovedi. Izraz svoboda poudarja dopustitev določenega ravnanja, dolžnost ravnanja pa je poudarjena v primeru rabe izraza pravica. Svoboščina pomeni predvsem možnost zahtevati nevmešavanje drugega. Pravica seže dlje in predstavlja možnost zahtevati določeno dejanje drugega v korist imetnika pravice. To pomeni, da država, lokalne skupnosti in drugi nosilci javnih pooblastil v svobodo veroizpovedi ne smejo nedopustno posegati. Država ne sme odločati o vprašanjih, ki zadevajo nauk vere ali notranjo avtonomijo cerkva. Ne sme zahtevati opredeljevanja do verskih vprašanj in nagrajevati ali kaznovati ravnanj, ki pomenijo izpovedovanje vere. Prav tako država ne sme diskriminirati glede človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter neupravičeno razlikovati (privilegirati ali zapostavljati) med posamezniki zaradi njihove veroizpovedi. Svoboda veroizpovedi od države terja tudi pozitivne ukrepe. Ustava namreč zahteva, da mora biti zagotovljena možnost za učinkovito in dejansko izvrševanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Prispevek države je pri tem odvisen od tega, koliko sama zmore. Vendar mora biti državna podpora tolikšna in takšna, da omogoča dejansko izvrševanje pravice. Država mora v tem pogledu preprečiti vsakršno prisilno (neželeno) soočenje posameznika s kakršnimkoli verskim prepričanjem. (U-I-92/07)

Verske vsebine v javnih šolah ne smejo biti predpisane kot obvezne za vse učence. Pri pouku v državni šoli ena

(ne)vera ne sme prevladati nad drugo. Država mora graditi in zagotavljati strpnost med pripadniki različnih ver, preprečiti neupravičeno razlikovanje na podlagi vere med posamezniki (npr. pri zaposlovanju, kjer to ni nujno po naravi stvari), vzpostaviti okvir za pridobitev pravne subjektivitete cerkvam in v določenih okoliščinah (npr. v vojski, zaporih) omogočiti dostop do duhovne oskrbe. Dejavno sodelovanje države s posameznikom oziroma cerkvijo je pomembno zlasti v okoliščinah, v katerih je posameznikom udejanjanje svobode veroizpovedi bistveno oteženo ali celo onemogočeno in okoliščine izzovejo še posebej intenzivno doživljanje vprašanj in dilem, ki jih zajema pojem verskega prepričanja. To so predvsem zaprta okolja (npr. vojska ali zavodi za prestajanje kazni), pa tudi odprta okolja, v katerih posameznikom telesne in druge lastnosti znatno ovirajo ali onemogočajo uresničevanje svobode veroizpovedi zunaj določene ustanove (npr. bolnišnice ali socialnovarstveni zavodi). V teh primerih mora država posameznikom omogočiti individualna ravnanja verske narave (npr. individualno rabo verskih simbolov), dostop do knjig z versko vsebino, dostop duhovnika in dopustiti izvedbo verskih obredov. Verski obred je kot medij med vernikom in transcendo bistvena sestavina izvrševanja vere, ki se običajno skupinsko udejanja v posebnih posvečenih prostorih, zato je pozitivna dolžnost države v zaporih in javnih bolnišnicah omogočiti uporabo primernih prostorov za kolektivno izvrševanje vere. Za opravljanje duhovne oskrbe v zaprtih okoljih sme država angažirati uslužbence cerkva. Zagotavljanje pravnega varstva svobode veroizpovedi zajema zgolj tista ravnanja, ki so razumno povezana z bistvom verskega prepričanja in brez katerih svoboda veroizpovedi za posameznika postane okrnjena. (U-I-92/07)

Ločenost države in verskih skupnosti

Naloga načel, ki urejajo odnos med državo in cerkvami, je zagotavljanje in varovanje materialnega vidika svobode veroizpovedi. Zato ta načela ne predstavljajo samostojne človekove pravice in temeljne svoboščine. Ločenost države in verskih skupnosti je prvo izmed treh temeljnih ustavnih načel, ki določajo pravni položaj cerkva v Sloveniji. Cerkev je opredeljena kot prostovoljno, nepridobitno združenje fizičnih oseb iste veroizpovedi, ki se ustanovi z namenom javnega in zasebnega izpovedovanja te vere ter ima lastno strukturo, organe in avtonomna interna pravila, lastno bogoslužje ali drugo versko obredje in izpovedovanje vere. (ZVS)

Načelo ločenosti cerkvam prepoveduje opravljanje funkcij, ki so pridržane državi na podlagi načela suverenosti države. Kot primer pridržanih suverenih funkcij Ustavno sodišče navaja sklepanje zakonskih zvez, vodenje matičnih knjig in izdajanje javnih listin. Načelo ločenosti vzpostavlja laičnost države. To pomeni, da država ne sme biti vezana na nobeno cerkev, jo privilegirati, diskriminirati ali se opredeljevati do religioznosti oziroma nereligioznosti. Kljub temu pa državo smejo zanimati podatki o verskem prepričanju njenih prebivalcev in zbiranje statističnih podatkov v ta namen ni prepovedano. Država je zavezana k nevtralnosti, tolerantnosti in ne-misijonarskemu delovanju. Ločenost države in cerkva zagotavlja slednjim avtonomijo na lastnem, to je verskem oziroma duhovnem področju. Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) meni, da je avtonomni obstoj cerkva nepogrešljiv sestavni del pluralizma v demokratični družbi. To je razvidno iz primera Hasan in Chaush proti Bolgariji

z dne 26. 10. 2000. Tudi Evropska unija (v nadaljevanju EU) se je zavezala k spoštovanju in ne poseganju v status, ki ga verske, svetovnonazorske in nekonfesionalne skupnosti uživajo po nacionalnem pravu držav članic. (PDEU; ZVS; U-I-92/07; U-I-92/01; U-I-68/98)

Vrednostna nevtralnost, ki je sestavni del načela ločenosti države in cerkva, državi prepoveduje, da bi se istovetila s katerikoli verskim ali drugim prepričanjem, da bi vzpostavila državno vero ali spodbujala in prepovedovala ideološke nazore. Prepoveduje ji širitev lastnih pristojnosti na zadeve, ki so verske narave ali sodijo v območje notranjih zadev cerkva. Vrednostna nevtralnost državi prepoveduje vnašanje duhovnih in svetovnonazorskih elementov v svoje delovanje in kakršnokoli izrekanje o verskih vprašanjih. Država mora ostati vrednostno nepristranska. Informacije mora dajati objektivno, kritično in pluralno. Religije in drugih svetovnih nazorov ne sme kakorkoli prevzemati, jih zavračati, podpirati ali ovirati. Namen načela ločenosti države in verskih skupnosti je varovati konkretne pravice posameznikov. To pomeni skrb za zagotovitev resnične svobode vesti, enakopravnost verujočih in neverujočih ter prizadevanje za pluralnost, ki je bistvena sestavina demokratične družbe. Namen načela ločenosti ni varovanje države pred verskimi in drugimi opredelitvami ter njihovimi združenji. Njegov namen je preprečiti vpliv države na identiteto in svobodo delovanja cerkva. Čeprav na podlagi načela ločenosti država ni dolžna podpirati in pospeševati delovanja cerkva, ima kljub temu možnost, da jim pomaga po prosti presoji. Pri tem jo obvezuje le dolžnost, da vse cerkve obravnava enakopravno. (ZVS; Rm-1/02; U-I-92/07; U-I-68/98)

Država mora cerkve obravnavati enakopravno z drugimi civilnodružbenimi organizacijami. Ni jih dovoljeno odrivati na rob družbe, ker bi to lahko predstavljalo diskriminacijo na podlagi vere in odstop od načela vrednostne nevtralnosti. Cerkve so po mnenju Ustavnega sodišča »občekoristne ustanove«. Zato jih ni dopustno enačiti s posestvi fevdalnega izvora, kar bi pomenilo, da so nekakšen tujek v sistemu suverenosti ljudstva in svobodnega tržnega gospodarstva. Sodišče označuje cerkve za ustanove, ki s svojim javnim delovanjem omogočajo uresničevanje človekove pravice in temeljne svoboščine do svobode vesti. Prav zato imajo te skupnosti vedno pozitivno in pomembno družbeno vlogo, četudi niso del državnega sistema. (URS; ZVS; U-I-92/07; U-I-107/96; U-I-326/98; Košir 1991)

Primer ustavno dopustne državne podpore splošno koristni dejavnosti cerkva je plačilo za delo, ki ga duhovniki prejmejo za duhovno oskrbo vernikov v zaporih in javnih bolnišnicah. Ob vprašanju državne podpore cerkvam je treba opozoriti na stališče Ustavnega sodišča. To določa, da se smejo javna sredstva cerkvam dodeljevati le preko javnih razpisov s posamičnim aktom. Splošno koristno vlogo cerkva priznava tudi EU. Njihovo delovanje označuje za poseben prispevek k tesnejši zvezi med narodi Evrope, k odstranjevanju razdvajajočih pregrad, izboljševanju življenjskih razmer in delovnih pogojev, k usklajenemu delovanju, solidarnosti, ohranjevanju in utrjevanju miru in svobode ter k ustvarjanju možnosti za pridobivanje čim višje ravni znanja narodov Evrope. (PDEU; U-I-92/07)

Enakopravnost verskih skupnosti

Enakopravnost verskih skupnosti je drugo izmed treh temeljnih ustavnih načel, ki določajo pravni položaj cerkva v Sloveniji. Namen tega načela je zagotavljanje uresničevanja človekove pravice in temeljne svoboščine do svobode vesti in zagotavljanje vrednostne nevtralnosti države na verskem oziroma svetovnonazorskem področju. Načelo enakopravnosti verskih skupnosti pomeni enako obravnavo cerkva. Različno obravnavanje cerkva samo po sebi ne nasprotuje načelu enakopravnosti, kjer je to stvarno upravičeno. Vendar je treba na podlagi načela pravne države iz 2. člena Ustave ter načela uresničevanja in omejevanja pravic iz tretjega odstavka 15. člena različno obravnavanje cerkva pri izvrševanju katere izmed človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki temelji na veri, presojati po strogem testu sorazmernosti. Predpostavljamo ali določanje različnih pravnih posledic na podobno dejansko stanje mora ob tem zasledovati dopusten cilj. Druge vrste razlikovanj, torej tiste, katerih razlikovalni temelj ni vera ali kakšna druga osebna okoliščina ali pa se ne nanašajo na uživanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, so ustavno dopustne že, če ne kršijo splošnega načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. V tem primeru je razlikovanje med cerkvami glede določenega vprašanja dopustno, če zanj obstaja razumen, stvaren in v naravi stvari utemeljen razlog. Posamezne cerkve so na ta način, ob sicer doslednem upoštevanju načela enakopravnosti, v primerjavi z ostalimi cerkvami lahko upravičene do pridobitve posebnih pravic. To velja zlasti za področje finančne pomoči države, ki nikakor ne pomeni matematične uravnilovke pri dodeljevanju

sredstev cerkvam. Razumen, stvaren in v naravi stvari utemeljen razlog za različno obravnavanje posameznih cerkva je med drugim lahko upoštevanje zgodovinskega dejstva holokavsta. Pri odmeri posamezne pravice je potemtakem povsem legitimno in legalno bolj ugodno obravnavati tisto cerkev, ki je zaradi holokavsta utrpela veliko škodo. V takšnem primeru je mogoče celo spregledati uporabo splošnega zakonskega merila za odmero posameznih pravic, kakršno je število vernikov. Prav tako je lahko zaradi vloge v nacionalni zgodovini in tradiciji države položaj posamezne cerkve poudarjen bolj, kakor je poudarjen položaj ostalih cerkva. Takšno je tudi stališče ESČP v zadevah Folgero in drugi proti Norveški z dne 29. 6. 2007 in Zengin proti Turčiji z dne 9. 1. 2008. V tem pogledu je treba kot razumen, stvaren in v naravi stvari utemeljen razlog razlikovanja sprejeti preambulo Sporazuma med Republiko Slovenijo in Svetim sedežem o pravnih vprašanjih, ki poudarja večstoletno zgodovinsko povezanost med slovenskim ljudstvom in Katoliško cerkvijo. (URS; SRSSSPV; ZVS; U-I-92/07; Šturm 2010; Kaučič 2002, 10)

Svobodno delovanje verskih skupnosti

Svobodno delovanje verskih skupnosti je tretje izmed treh temeljnih ustavnih načel, ki določajo pravni položaj cerkva v Sloveniji. Cerkvam je svobodno delovanje zagotovljeno ne glede na to, ali se registrirajo ali delujejo brez registracije. Ta svoboščina se namreč navezuje na splošno načelo demokratičnosti države in izhaja iz svobode vesti. Najpomembnejši del svobodnega delovanja cerkva je možnost ustanovitve cerkve, bodisi v obliki pravne osebe (registrirane) bodisi brez lastne pravne osebnosti. Pravni

status cerkve lahko pridobi prostovoljno in nepridobitno združenje fizičnih oseb. Te osebe morajo biti iste veroizpovedi. Združenje mora imeti lastno strukturo, organe, avtonomna interna pravila, versko obredje in izpovedovanje vere. Ustanovljeno mora biti z namenom, da bodo lahko njegovi člani v javnosti in zasebno izpovedovali to vero. Svobodno delovanje cerkva obsega tudi pristojnost za oblikovanje struktur in imenovanje posameznih nosilcev odgovornosti v cerkvi. Za vzpostavitev, spremembo in ukinitve lastnih teritorialnih in personalnih struktur ter pastoralnih območij je izključno pristojna cerkev sama. (URS; SRSSSPV; ZVS; U-I-92/07)

Svobodno delovanje obsega svobodo odločanja o svojem notranjem ustroju, sestavi, internih pristojnostih ter delovanju organov. Cerkev ima po določbah svojega avtonomnega prava pravico imenovati, sprejemati odpovedi, premeščati in določati vrsto ter obseg nalog svojih verskih uslužbencev v celoti. Cerkvam pripada tudi pristojnost za določanje pravic in dolžnosti svojih vernikov in pristojnost izvajanja verskih obredov oziroma bogočastja in kateheze. Svobodno delovanje pomeni pravico do pastoralnega delovanja in duhovne oskrbe posameznikov v bolnišnicah, domovih za ostarele, zaporih in drugih ustanovah, v katerih je oteženo svobodno gibanje oseb, ki so v teh ustanovah. Zakon določa, da mora ta oskrba potekati v skladu z ustreznimi področnimi zakoni v državi. Nadalje svobodno delovanje obsega pravico ustanavljanja in upravljanja šol vseh vrst in stopenj, dijaških in študentskih domov ter drugih vzgojnih in izobraževalnih ustanov. Vključuje svobodo povezovanja z ostalimi cerkvami doma ali po svetu. (URS; SRSSSPV; ZVS; U-I-92/07)

Teritorialne ali personalne enote cerkva, ki imajo sedež v državi, lahko skladno s svobodo svojega delovanja pridobivajo in prenašajo lastninsko pravico ter druge stvarne pravice. Prav tako lahko posedujejo, uživajo in odtujiujejo premičnine in nepremičnine. Cerkve imajo polno svobodo posedovanja lastnih sredstev obveščanja in pravico dostopa do vseh javnih sredstev obveščanja pod enakimi pogoji kot druge pravne osebe. Cerkve imajo pravico do ustanavljanja združenj in fundacij v skladu z zakonodajo države. Lahko delujejo na verskem področju, v vzgoji in izobraževanju, dobrodelnosti, socialnem varstvu, zdravstvu in gospodarstvu. Svobodno delovanje cerkva se mora izražati z udejstvovanjem tako v zasebnem kot tudi v javnem delovanju. Zakonodaja ob tem vztraja, da mora celotna dejavnost cerkva potekati v skladu s pravnim redom države. Vendar to ne pomeni, da jim pravni red lahko vsiljuje standarde, načela in ideje delovanja, ki niso skladne z identiteto in naravo cerkve. V tem kontekstu se je Ustavno sodišče izrecno izjasnilo, da cerkva ni dovoljeno siliti k sprejetju notranje demokratičnosti, kakor to v določeni meri velja za društva ali druge civilnodružbene organizacije pri volitvah njihovih organov in odločanju zbora članov. Po mnenju sodišča notranje odločitve cerkva ne smejo biti podvržene nadzoru države. Zato odločitev organov cerkva tudi ni mogoče izpodbijati pred sodiščem države in je prepovedano, da bi državna oblast nastopala kot razsodnica v sporih verske narave. Svobodno delovanje cerkva vključuje možnost pridobitve lastne pravne subjektivitete oziroma osebnosti. Tako lahko cerkev učinkoviteje nastopa v pravnem prometu in uveljavlja svoje pravice. Slovenija priznava pravno osebnost

cerkva in vseh njihovih teritorialnih in personalnih enot, ki jim pravna osebnost pripada po normah avtonomnega prava cerkve same. Pristojna oblast cerkve v takšnem primeru te enote zgolj priglasijo za registracijo pristojnemu državnemu organu. (SRSSSPV; ZVS; Rm-1/02; U-I-92/07)

Cerkve so tudi v sistemih ločenosti države in verskih skupnosti vezane na državno pravo, zato se pravna osebnost cerkve presoja po predpisih države. Pravo Slovenije verske organizacije in ustanove obravnava kot domače pravne osebe. V slovenski pravni ureditvi velja načelo omejenega števila vrst pravnih oseb, kar pomeni, da izbira različnih vrst pravnih oseb in mešanje med njimi ni mogoče. Cerkve v Sloveniji nimajo javnopravnega statusa in veljajo za pravne osebe zasebnega prava *sui generis*. Čeprav svobodno delovanje cerkva ne pomeni izključitve vere iz javnega življenja, pa neizogibno pomeni določeno omejitev delovanja cerkva na področjih, kjer prihaja do poseganja v pristojnosti oziroma suverenost države. Cerkve namreč ne delujejo samo na področju verskih dejavnosti, ampak tudi na številnih drugih področjih družbenega življenja, na katerih ima svoje pristojnosti tudi država. Cerkve morajo pri udejstvovanju na t. i. mešanih področjih spoštovati pravni red države in imajo hkrati pravico, da si v okviru pravnega reda in z ustavnopravno dovoljenimi sredstvi prizadevajo za vzpostavitev sodelovanja z državo ali spremembo določb ustave. Javna verska zbiranja oziroma javna bogoslužna opravila je denimo pristojna oblast cerkve dolžna zgolj priglasiti pristojnemu organu države. (SRSSSPV; ZVS; U-I-25/92; U-I-107/96; Rm-1/02; U-I-92/07)

Teritoriji pastoralnih območij cerkva naj bi ostajali znotraj ozemlja države. Pastoralne meje cerkva naj bi se prekrivale z državnimi. Ta določba je izraz povezanosti med državo in določeno cerkvijo oziroma posledica prepričanja, da imajo teritorialne enote avtohtonih cerkva velik državotvorni pomen. Sicer se delovanje cerkva sme omejiti samo z zakonom, navadno zaradi varovanja državne ali javne varnosti in varstva pred širjenjem nalezljivih bolezni. Načelo svobodnega delovanja verskih skupnosti zagotavlja predvsem zaščito dejavnosti cerkva pred posegi države. Cerkvam daje jamstvo samostojnosti v njihovih notranjih zadevah. Država in cerkve sicer morajo biti in ostati neodvisne in samostojne vsaka v svoji ureditvi, vendar svobodno delovanje cerkva po določbah lastnega avtonomnega prava ne sme biti v nasprotju s pravnim redom države. (SRSSSPV; ZVS; U-I-92/07)

Prepoved razveljavitve ali omejitve svobode vesti

Prepoved razveljavitve ali omejitve svobode vesti, ki jo določa 16. člen Ustave v povezavi s svobodo veroizpovedi iz 41. člena, državi onemogoča, da bi v vojnem ali izrednem stanju začasno razveljavila ali omejila svobodno delovanje cerkva, njihovo enakopravnost in ločenost od države. Vsaka tri našteta temeljna ustavna načela so namreč v funkciji zagotavljanja in varovanja ustavno zagotovljene človekove pravice in temeljne svoboščine do svobode veroizpovedi, ki jo Ustava izrecno uvršča med tiste redke človekove pravice in temeljne svoboščine, za katere ni dopuščena nobena začasna razveljavitev ali omejitev. Svoboda veroizpovedi v javnem in zasebnem življenju je

nedotakljiva in zagotovljena. Država je dolžna zagotavljati njeno nemoteno uresničevanje. (URS; ZVS)

Sodelovanje pri napredku človeške osebe in skupnega dobrega

Država in cerkve so dolžne medsebojno sodelovati pri napredku človeške osebe in skupnega dobrega. Za napredek človeške osebe in skupno dobro so pomembni predvsem vzgoja in izobraževanje, varovanje in ohranjanje kulturne dediščine ter dobrodelnost in prostovoljstvo. Vzgojne in izobraževalne ustanove cerkva mora država podpirati ob enakih pogojih, kakor podpira vzgojne in izobraževalne ustanove drugih zasebnih organizacij. Dijakom, študentom in gojencem teh ustanov mora zagotoviti enak status kot gojencem javnih ustanov. Država, lokalne samoupravne skupnosti in cerkve morajo sodelovati tudi pri ohranjanju in vzdrževanju kulturnih spomenikov, kulturnih dobrin in arhivov, ki so v zasebni lasti cerkva. Dobrodelne in socialne ustanove ter organizacije, ki se ukvarjajo z dobrodelnostjo in družbeno solidarnostjo in so jih ustanovile cerkve ter so organizirane v skladu z zakonodajo države, so glede olajšav, pomoči in drugih spodbujevalnih ukrepov države izenačene z drugimi podobnimi dobrodelnimi organizacijami v državi. Na področje sodelovanja pri napredku človeške osebe in skupnega dobrega je mogoče umestiti tudi dolžnost prizadevanja za sporazumno reševanje odprtih vprašanj med državo in cerkvami. Slovenija se je obvezala, da bo s cerkvami vzpostavljala odprt in trajen dialog ter z njimi razvijala oblike trajnega sodelovanja. Tudi EU je dolžna s cerkvami

vzdrževati odprt, pregleden in reden dialog. (SRSSSPV; ZVS; Čepar 2008, 117)

Različnost obravnavanja na podlagi verskega prepričanja

Cerkve lahko kandidate za zaposlitev ali drugo pogodbeno sodelovanje obravnavajo različno glede na njihovo versko prepričanje. Takšno ravnanje ne pomeni protipravne diskriminacije, če versko prepričanje predstavlja bistveno legitimno in upravičeno poklicno zahtevo za zasedbo delovnega mesta ali opravljanje dela. Legitimnost in upravičenost tovrstnega različnega obravnavanja je treba utemeljiti z naravo poklicne dejavnosti in zahtevami etike cerkve. Možnost različnega obravnavanja na podlagi verskega prepričanja je pomembna zlasti v primeru potrebe po zaposlitvi verskega uslužbenca, ki se kot vernik cerkve izključno in v celoti posveča obredni, dobrodelni, izobraževalni ali organizacijski verski oziroma duhovni dejavnosti. Delokrog verskega uslužbenca mora biti skladen z ureditvijo, predpisi, zahtevano izobrazbo in pooblastili vrhovnega organa cerkve, ki ji pripada. (ZVS)

Javnost in pravnost delovanja

Delovanje cerkva mora biti znano javnosti. Cerkev mora sama določiti, na kakšen način bo o svojem delovanju obveščala javnost. Ob tem mora javnost imeti možnost spremljati, ali delovanje cerkve ustreza standardu javne morale, javnega reda in prava države. V primeru protipravnega delovanja lahko država delovanje cerkve prepove. To stori s sodno odločbo v upravnem sporu. Razlogi za izdajo takšne odločbe nastanejo, če cerkev huje krši ustavo, spodbuja k neenakopravnosti (npr. narodni, rasni,

verski), nasilju, vojni ali razpihuje sovraštvo, nestrpnost ali preganjanje. Razlogi za izdajo sodne odločbe nadalje nastanejo, če cerkev svoj verski nauk, poslanstvo, obrede ali drugo svojo versko dejavnost izvaja z namenom, s ciljem ali na način, ki temelji na nasilju ali uporabi nasilnih sredstev oziroma ogroža življenje, zdravje ter druge pravice in svoboščine ljudi in hudo krni njihovo človeško dostojanstvo. Država lahko prepove delovanje cerkve s sodno odločbo tudi v primeru, da sta pridobitni namen ali izvajanje pridobitne dejavnosti njena izključna dejavnost. (ZVS)

Pravice registriranih cerkva

Država lahko z registriranimi cerkvami sklepa posebne sporazume. Cerkev lahko registrira najmanj deset polnoletnih članov, ki so državljani Slovenije ali tujci, ki imajo na ozemlju Slovenije prijavljeno stalno prebivališče. Sporazumi med državo in registriranimi cerkvami smejo obsegati vprašanja izvajanja posameznih določb ustave ali zakonov. Cerkev lahko zastopa njen vrhovni organ v državi ali njen vrhovni organ z mednarodnopravno osebnostjo. Pristojnosti vrhovnega organa za zastopanje dokazuje cerkev z določbami svojega avtonomnega prava. Registrirane cerkve lahko izvajajo duhovno oskrbo v vojski. Ta mora potekati v skladu s predpisi o vojaški službi in obrambi države. Ministrstvo za obrambo je za versko duhovno oskrbo dolžno zagotoviti materialne in prostorske pogoje. (ZVS, 22; Čepar 2008, 95)

Registrirane cerkve smejo duhovno oskrbo opravljati tudi v policiji. Ta pravica pripada policistom, ki se nahajajo v okoliščinah, ko jim je uresničevanje svobode veroizpovedi

oteženo. Minister, pristojen za notranje zadeve, je dolžan podrobneje urediti organizacijo in način izvrševanja tovrstne oskrbe v policiji. Registrirane cerkve lahko duhovno oskrbo izvajajo tudi v zavodih za prestajanje kazni za polnoletne in mladoletne osebe. Materialne pogoje mora zagotoviti ministrstvo, pristojno za pravosodje. Če je na območju države dovolj veliko število pridržanih oseb iste veroizpovedi, mora ministrstvo duhovnikom, ki izvajajo duhovno oskrbo v zavodih za prestajanje kazni, zagotoviti plačilo za opravljeno delo. Duhovnik, ki opravlja duhovno oskrbo v zavodih za prestajanje kazni, to lahko opravlja nemoteno in sme ob primernem času brez nadzora obiskovati pridržane osebe ustrezne veroizpovedi. Registrirane cerkve lahko duhovno oskrbo opravljajo tudi v bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih, ki opravljajo institucionalno varstvo. Ti zavodi oziroma bolnišnice so za to oskrbo dolžni zagotoviti ustrezne prostorske in tehnične pogoje. Registriranim cerkvam pripada zakonska pravica graditi in vzdrževati prostore in stavbe za bogoslužje, druge verske obrede ter druga zbiranja. Poleg tega jim gre pravica prostega dostopa do njih. Pri pripravi prostorskih aktov o predvideni prostorski ureditvi v novih urbanističnih predelih je treba sporazumno uskladiti potrebe, priporočila in interese registriranih cerkva. To mora biti izvedeno ob upoštevanju številčnosti pripadnikov posamezne registrirane cerkve, zlasti za predele, ki so namenjeni stanovanjski in bivanjski gradnji. Pripravljalci predlogov prostorskih aktov morajo na takšen način oceniti potrebo po verskih objektih. (ZVS)

Registrirane cerkve so lahko prejemnice gmotne podpore države. Ta možnost jim je omogočena predvsem zaradi njihovega splošno koristnega pomena. V aktu, s

katerim država ali lokalna samoupravna skupnost dodeljuje gmotno podporo, se lahko določi tudi namen njene uporabe. V tem primeru lahko javni organ, ki je gmotno podporo dodelil, od cerkve zahteva poročilo o namenski njene porabe. Če namen uporabe gmotne podpore ni določen, lahko cerkve same razpolagajo z dodeljenimi sredstvi. Eden izmed primerov namenske državne pomoči registriranim cerkvam je plačilo prispevkov zavarovanca za socialno varnost uslužbencev cerkva. Prejemniki te pomoči so lahko verski uslužbenci, ki so državljani Slovenije in imajo v njej stalno prebivališče. Ta finančna pomoč obsega plačilo prispevkov za socialno varnost oziroma za obvezno pokojninsko, invalidsko in zdravstveno zavarovanje. Javna sredstva se cerkvam dodeljujejo izključno preko javnih razpisov s posamičnim aktom. Registrirane cerkve smejo v skladu s svojimi pravili in državno zakonodajo za potrebe svojega delovanja zbirati tudi prostovoljne prispevke. Organ države, pristojen za cerkve, mora registriranim cerkvam nuditi strokovno pomoč in jih obveščati o predpisih, drugih aktih in ukrepih, ki zadevajo njihovo delovanje. Ta organ je dolžan organizirati tudi razgovore in srečanja s predstavniki registriranih cerkva. (ZVS; U-I-92/07)

Sklep

Obstoječa ureditev pravnega statusa cerkva in njihovega odnosa z državo vsebuje veliko elementov avtonomije. Svoboda cerkva v Sloveniji je trenutno celovito urejena oziroma zagotovljena. V tem sistematičnem okviru obsežnejše spremembe področja svobode veroizpovedi niso pravno utemeljene. Morebitna tovrstna prizadevanja so potem-

takem praviloma politično in ekonomsko pogojena. Ne izvirajo torej iz skrbi za zaščito oziroma zagotovitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznikov in cerkva.

Reference

Čepar, Drago, ur. 2008. Država in vera v Sloveniji. Ljubljana: Urad Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti.

Kaučič, Igor. 2002. Načela ustavne ureditve razmerja med državo in cerkvijo v Sloveniji. V: Država in cerkev: izbrani zgodovinski in pravni vidiki: mednarodni posvet, 21. in 22. junija 2001, 77–87; 399–411. Ur. Janko Pleterski in Alenka Šelih. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti.

Košir, Borut. 1991. Ureditev odnosov med Cerkvijo in državo. Tretji dan 20, št. 9/10:12–13.

Krajnc, Janez. 2006. Latinski pravni reki. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Movrin, Miha. 2002. Verska svoboda in pravni položaj cerkva in drugih verskih skupnosti v slovenski ustavi in odločbah Ustavnega sodišča Republike Slovenije. V: Država in vera v Sloveniji, 37–51. Ur. Drago Čepar. Ljubljana: Urad Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti.

PDEU – Pogodba o delovanju Evropske unije. Uradni list Evropske unije, 2010/C 83/01.

Rm-1/02 – Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. Rm-1/02 z dne 19. 11. 2003.

Saje, Andrej. 2013. Religionsfreiheit in der Republik Slowenien nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über Religionsfreiheit im Jahr 2007 – zwischen Theorie und Praxis. V: Neuere Entwicklungen im Religionsrecht europäischer Staaten, 549–569. Ur. Wilhelm Rees, Maria Roca in Balázs Szanda. Berlin: Duncker & Humblot.

SRSSSPV – Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Svetim sedežem o pravnih vprašanji. Uradni list Republike Slovenije – Ministrstvo za pravosodje, št. 4/2004.

Šturm, Lovro. 2002. Pravni položaj verskih skupnosti v Republiki Sloveniji ob njenem vključevanju v svobodno demokratično družbo moderne Evrope. V: Država in cerkev: izbrani zgodovinski in pravni vidiki: mednarodni posvet, 21. in 22. junija 2001, 63–76. Ur. Janko Pleterski in Alenka Šelih. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti.

Šturm, Lovro. 2010. Komentar Ustave Republike Slovenije. Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije.

U-I-25/92 – Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-25/92 z dne 4. 3. 1993.

U-I-107/96 – Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-107/96 z dne 5. 12. 1996.

U-I-326/98 – Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-326/98 z dne 14. 10. 1998.

U-I-68/98 – Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001.

U-I-92/01 – Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-92/01 z dne 28. 2. 2002.

U-I-92/07 - Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010.

URS – Ustava Republike Slovenije. Uradni list Republike Slovenije, št. 33/1991; 42/1997; 66/2000; 24/2003; 69/2004; 69/2004; 69/2004; 68/2006.

ZVS – Zakon o verski svobodi. Uradni list Republike Slovenije, št. 14/2007; 46/2010; 40/2012; 100/2013.