

Verska svoboda in javna (državna) šola



■ **Miroslav Mozetič**, mag. pravnih znanosti s področja ustavnega prava, je nekdanji sodnik *Ustavnega sodišča Republike Slovenije*.

Prispevek je nastal na podlagi aktivne udeležbe na okrogli mizi v Dornberku z naslovom Avtonomija šolskega prostora. Glavna vsebina okrogle mize je bilo vprašanje, kako se odraža pravica do svobode vesti (verske svobode) v povezavi z načelom ločenosti države in verskih skupnosti v javni (državni) šoli.

Avtonomija šolskega prostora

Pojma avtonomija šolskega prostora ne najdemo v Ustavi¹. Ta pojem pozna Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (v nadaljevanju ZOFVI).² Če se omejimo samo na vprašanje verskih vsebin oziroma na vprašanje uresničevanja verske svobode (svobode vesti), ugotovimo, da ZOFVI prepoveduje konfesionalno dejavnost v javnem vrtcu ali javni šoli, vendar z dvema izjemama: ena se nanaša na vrtce in šole s koncesijo, druga pa na izvajanje verouka oziroma konfesionalnega pouka v prostorih javne šole ali vrtca, če ni na razpolago drugih ustreznih prostorov.³ Konfesionalno dejavnost zakon opredeli v petem odstavku; le-ta obsega:

- verouk ali konfesionalni pouk religije s ciljem vzgajati za to religijo,
- pouk, pri katerem o vsebinah, učbenikih, izobraževanju učiteljev in primernosti posameznega učitelja za poučevanje odloča verska skupnost,
- organizirane verske obrede.

Določbe zakona o prepovedi konfesionalne dejavnosti je presojalo Ustavno sodišče RS (odločba št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001). V odločbi je Ustavno sodišče najprej ugotovilo, da Ustava konfesionalne dejavnosti (v javnih vrtcih in šolah) ne ureja, kar naj bi pomenilo, da je niti ne prepoveduje niti ne zapoveduje. Vendar pa Ustava v 7. členu vsebuje splošno načelo o ločitvi države in verskih skupnosti, na podlagi katerega je država zavezana k nevtralnosti, tolerantnosti in nemisijonarskemu delovanju. To, po odločbi Ustavnega sodišča, na področju šolstva pomeni, da verske vsebine ne morejo biti del javnega pouka, to je niti del pouka v javni šoli niti del poučevanja v okviru

javne službe šole, ki ji je država podelila koncesijo.

V nadaljevanju je Ustavno sodišče presojalo, ali je ZOFVI v neskladju z Ustavo tudi v tistem delu, ki prepoveduje konfesionalno dejavnost zunaj opravljanja javne službe v šolskih prostorih. Odločilo je, da ni, kajti javni vrtci in šole so javne (državne) institucije, financirane s strani države, in kot take v bistvu simboli, ki državo predstavljajo navzven in jo delajo spoznavno posamezniku, zato je legitimno, da je tu načelo ločitve države in verskih skupnosti in s tem tudi nevtralnosti države najbolj dosledno ter strogo izpeljano. Glede na to, da javni vrtec in javna šola nista manifestacija države samo pri izvajanju dejavnosti izobraževanja

in vzgoje (javne službe), temveč tudi kot javni prostor, načelna prepoved konfesionalne dejavnosti ne predstavlja nedopustnega posega v svobodo vesti niti v pravico staršev, da vzgajajo svoje otroke v skladu z lastnim verskim prepričanjem, je sklenilo Ustavno sodišče.

Iz odločbe jasno izhaja, da je Ustavno sodišče postavilo splošno načelo o ločenosti države od verskih skupnosti nad pravico do svobode vesti (verske svobode) in pravico staršev, da vzgajajo svoje otroke v skladu z lastnim prepričanjem. Po tej odločbi splošno ustavno načelo, ki določa »razmerje med državo in verskimi skupnostmi zgolj na načelni ravni, medtem ko se pomen in vsebina navedenega načela šele oblikuje«



Foto: Peter Prebil

(Mnenje US št. Rm-1/02), dopušta hude posege in omejitve verske svobode in praktično povsem osiromaši to pravico. Gre za negativno, izključevalno opredelitev načela ločenosti, ki je do neke mere celo sovražno in kot takšno praktično izključuje verske vsebine iz javnega življenja in poriva izpovedovanje vere v zasebnost. Gre za pristop, ki je blizu načelu ločenosti iz časov bivše socialistične države. Nevtralnost opredeljuje kot zanižanje določenih vsebin, kot izključevanje in ne kot zahtevo po pluralnosti in enakopravnosti. Prav tako je v bistvu zanižalo pravico staršev, da vzgajajo svoje otroke v skladu z lastnim prepričanjem. Pravica staršev zahteva pluralnost, ne izločanje. Pluralnost je eden od temeljev sodobne demokratične družbe. A odločba Ustavnega sodišča je vseeno tu.

Če pa država zavzame stališče, da šolskega prostora ne bo dala na razpolago verskim skupnostim, mora biti pri tem dosledna in odreči šolski prostor vsemu, kar ni izvrševanje šolskega programa ali programov, povezanih z izobraževanjem.

Svoboda vesti (verska svoboda)

Osebnost sem prepričan, da navedena razlaga ne sledi popolnoma načelom nove ustavne ureditve in da načela ločenosti, če jemljemo Ustavo resno, ni mogoče tako strogo in ozko razlagati. Prepričanje temelji tudi na pozneje ratificiranem t. i. Vatikan-skem sporazumu in novospregledanem Zakonu o verski svobodi. Oba navedena akta sta prestala tudi presojo Ustavnega sodišča. Zato si bomo v nadaljevanju ogledali nekatera najbolj pomembna stališča Ustavnega sodišča, ki se nanašajo na določitev vsebine in obsega pravice do verske svobode ter načela ločenosti države in verskih skupnosti iz Mnenja št. Rm-1/02 z dne 19. 11. 2003 in odločbe št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010.

Ustava zagotavlja svobodo vesti (versko svobodo) v 41. členu, ki se glasi: »Izpovedovanje vere in drugih opredelitev v zasebnem in javnem življenju je svobodno. Nihče se ni dolžan opredeliti glede svojega verskega ali

drugega prepričanja. Starši imajo pravico, da v skladu s svojim prepričanjem zagotavljajo svojim otrokom versko in moralno vzgojo. Usmerjanje otrok glede verske in moralne vzgoje mora biti v skladu z otrokovo starostjo in zrelostjo ter z njegovo svobodo vesti, verske in druge opredelitve ali prepričanja.«⁴

Ustava v prvem in drugem odstavku 41. člena izpostavlja versko svobodo (svobodo vere, veroizpovedi), vendar ne določa natančneje, kaj pomeni, katere so njene sestavine in kakšen je njen domet. To je obširno opredelilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-92/07, s katero je odločalo o ustavnosti Zakona o verski svobodi (Uradni list RS, št. 14/07, v nadaljevanju ZVS).⁵

Ustavno sodišče je, izhajajoč iz Ustave in mednarodnih instrumentov, ki zagotavljajo pravico do verske svobode, to pravico opredelilo kot:

- pravico imeti vero ali svobodno izbrati vero ali prepričanje; pravico ne imeti vere oziroma ne pripadati nobeni veri ter pravico svobodno spremeniti vero (forum internum),
- pravico do svobodnega izpovedovanja svoje vere ali prepričanja, ustno ali pisno, posamično ali v skupnosti z drugimi, javno ali zasebno, vključno z namenom širjenja vere, s poučevanjem in pravico do izvrševanja vere z bogoslužjem, izpolnjevanjem verskih in ritualnih obredov (forum eksternum).

Svoboda vere se lahko uresničuje individualno (osebno) in kolektivno (v skupnosti, v občestvu), pri obeh oblikah pa je mogoče razlikovati pozitivni in negativni vidik.⁶ Ustavno sodišče poudarja, da svoboda vere ni le individualna pravica, temveč ima tudi kolektivno razsežnost. Ustava varuje tako individualni kot kolektivni vidik izpovedovanja vere. Kolektivni vidik se izraža v pravici do svobodnega ustanavljanja in delovanja verskih skupnosti in v zagotavljanju njihove



Foto: Matej Hozjan

lastne svobode vesti. Ne sicer kot forum internum, ki gre po naravi stvari samo posamezniku, temveč kot pravico, da svobodno in v skladu s svojimi lastnimi pravili izpovedujejo verska prepričanja in opravljajo verska dejanja, poudarja Ustavno sodišče.

Ko govorimo o človekovi pravici do verske svobode in njenem uresničevanju, je zelo pomembno vprašanje, katere dolžnosti ima država pri zagotavljanju verske svobode in ali sploh ima kakšne dolžnosti. To vprašanje je pomembno zlasti v povezavi z našo temo verske svobode in javne šole.

Svoboda vere je predvsem obrambna pravica. Država ne sme nedopustno posegati v razmerja, ki jih ta pravica zagotavlja in varuje. Državi prepoveduje odločati o vprašanjih, ki zadevajo nauk vere ali notranjo avtonomijo verskih skupnosti, prepoveduje ji, da bi zahtevala (določen način) opredeljevanja do verskih vprašanj oziroma vprašanj vesti in da bi nagrajevala ali kaznovala ravnanja, ki pomenijo izpovedovanje (določene) vere ali drugega prepričanja, prepoveduje pa tudi neupravičeno razlikovanje (privilegiranje ali zapostavljanje) posameznikov zaradi njihove veroizpovedi ali drugačnega prepričanja.

V navedeni odločbi Ustavno sodišče izrecno poudarja, da pravica do verske svobode, ki zahteva od države, da omogoča nemoteno uresničevanje verske svobode, terja tudi določene pozitivne ukrepe. Država mora zagotavljati in graditi strpnost med pripadniki različnih ver oziroma prepričanj, preprečiti mora neupravičeno razlikovanje na podlagi vere tudi med posamezniki (npr. pri zaposlovanju, kjer to ni nujno po naravi stvari). Osebam, ki jim je otežen dostop do verske oskrbe, mora v določenih okoliščinah (npr. vojaki, zaporniki, bolniki ipd.) omogočiti dostop do verske oskrbe. Verskim skupnostim, ki to želijo, mora omogočiti tudi okvir za pridobitev pravne subjektivitete.

Eno ključnih vprašanj, s katerim se je Ustavno sodišče ukvarjalo v navedeni odločbi (U-I-92/07), je bilo ravno vprašanje, kako obsežna je dolžnost države pri ustvarjanju (zagotavljanju) pogojev za svobodno uresničevanje verskih potreb. Ali drugače, kaj je država dolžna (mora) storiti in kaj sme oz. lahko stori, čeprav ni dolžna.

Odnos države do verskih skupnosti

Pomembno vprašanje, ki se navezuje na pravico do svobode verovanja, je vprašanje pravnega položaja verskih skupnosti oziroma vprašanje odnosa države do verskih skupnosti. Na načelni ravni to vprašanje ureja 7. člen Ustave, ki se glasi: »Država in verske skupnosti so ločene. Verske skupnosti so enakopravne, njihovo delovanje je svobodno.«

To ureja tudi 1. člen Vatikanskega sporazuma, ki se glasi: »Republika Slovenija in Sveti sedež potrjujeta načelo, da sta država in Katoliška cerkev, vsaka v svoji ureditvi, neodvisni in samostojni in se zavezujeata k polnemu spoštovanju tega načela v medsebojnih odnosih in sodelovanju pri napredku človekove osebe in skupnega dobrega.«

Sedmi člen Ustave določa tri načela, ki opredeljujejo pravni položaj verskih skupnosti v Republiki Sloveniji: načelo o ločenosti države in verskih skupnosti (prvi odstavek 7. člena Ustave), načelo svobodnega delovanja verskih skupnosti in načelo enakopravnosti verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave). Ustavno sodišče je poudarilo, da je Ustava razmerje med drža-

vo in verskimi skupnostmi določila zgolj na načelni ravni, medtem ko se pomen in vsebina navedenih načel ter njihovo razmerje do 41. člena Ustave šele oblikujejo.

V odločbi U-I-92/07 je Ustavno sodišče po povzetju svojih razlag načela ločenosti iz odločb št. U-I-68/98, U-I-92/01, U-I-354/06 in Rm1/02 oblikovalo doslej najbolj jasen pomen in vsebino tega načela. Ustavno sodišče je sklenilo, da ima načelo o ločenosti države in verskih skupnosti iz prvega odstavka 7. člena Ustave v širšem smislu tri prvine: (1) versko oziroma nazorsko nevtralnost države, (2) avtonomnost verskih skupnosti na lastnem področju in (3) enakopraven odnos države do verskih skupnosti.

Ustavno sodišče posebej poudarja, da čeprav Ustava v 7. členu izrecno določa le ločenost države in verskih skupnosti, nevtralnost države do verskih prepričanj zahteva tudi njeno nevtralnost do drugih svetovnih nazorov. Zahteva po enaki obravnavi verskih in drugih prepričanj izhaja iz prvega odstavka 41. člena Ustave v povezavi s 14. členom Ustave.

Verska oziroma nazorska nevtralnost državo zavezuje, da v svoje delovanje ne vnaša verskih oziroma svetovnonazorskih elementov, da je nepristranska, da religije in drugih svetovnih nazorov niti ne prevzema niti jih ne zavrača in da nobenega od njih ne sme – v nazorskem smislu – niti podpirati niti ovirati.

Zahteva po nevtralnosti (sekularnosti) države seveda ne terja izključitve vere iz javnega življenja: že prvi odstavek 41. člena Ustave izrecno zagotavlja svobodo izpovedovanja vere v zasebnem in javnem življenju.

Zelo pomemben je poudarek Ustavnega sodišča, da načela o ločenosti države in verskih skupnosti ni mogoče vsebinsko napolniti brez razumevanja namena njegovega obstoja. Cilj tega načela je zagotoviti resnično svobodo vesti (in v širšem smislu pluralnost kot bistveno sestavino demokratične družbe) ter enakopravnost posameznikov in verskih skupnosti. Povedano drugače: namen načela o ločenosti ni varovati državo samo po sebi pred verskimi in drugimi opredelitvami ter njihovimi združenji, ampak z njeno nevtralno držo zagotavljati polno svobodo vesti in enakopravnost vseh ljudi, verujočih in neverujočih. Nevtralna

država spoštuje pravico posameznikov do svobodnega, osebnega ali skupinskega izpovedovanja vere ali drugih prepričanj. Pri tem upošteva, da imajo državljani različna verska in neverenska prepričanja ali pa jih sploh nimajo in da je odgovorna za zagotavljanje svobode vseh.

Tako razumljena verska in svetovnonazorska nevtralnost države ni ovira za sodelova-

Načelo ločenosti prepoveduje državi istovetenje s posamezno vero ali drugim prepričanjem (tudi ateističnim) in zapoveduje enakopraven odnos do vseh ver ali prepričanj.

nje države z verskimi skupnostmi.

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 državi ne preprečuje, da s tistimi verskimi skupnostmi, ki opravljajo tudi splošnokoristne dejavnosti, vzpostavlja pozitivna razmerja, oblike sodelovanja in skupna prizadevanja, kakršna ima v tem pogledu z drugimi civilnodružbenimi organizacijami.

Nevtralnost prav tako državi ne zapoveduje brezbriznosti do verskih potreb ljudi. Vera sicer ni državna stvar. Vendar že iz 41. člena Ustave izhaja dolžnost države, da v določenih meri upošteva tudi verske potrebe posameznikov in verskih skupnosti, česar se mora lotevati na nevtralen in enakopraven način. Čeprav se torej država ne ukvarja z vsebinskimi vprašanji vere, mora kljub temu priznati pomen vere za posameznike in aktivno ustvarjati pogoje za uresničevanje te človekove pravice.

Ustavno sodišče zaključuje razlago pomena in vsebine načela ločenosti z jasno ugotovitvijo, da je razlaga prvega odstavka 41. člena Ustave ključna za določitev dolžnosti države v zvezi z njeno skrbjo za versko življenje ljudi. Nihče nima pravice zahtevati državne podpore pri izražanju vere, razen seveda, če bi takšna dolžnost države izhajala iz prvega odstavka 41. člena Ustave. To pomeni, sklene Ustavno sodišče, da vse tisto, kar sodi v okvir izvrševanja pravice do svobode vere iz 41. člena Ustave, ne more biti v neskladju z

načelom o ločenosti iz prvega odstavka 7. člena Ustave. Sodelovanje države z verskimi skupnostmi pa z ustavnopravnega vidika ni samo po sebi nedovoljeno niti tedaj, kadar presega mero, ki jo zahteva 41. člen Ustave, in sicer vse dotlej, dokler je država pri tem versko nevtralna in se z vero ali z verskimi skupnostmi ne istoveti.

Iz razlage Ustavnega sodišča (gre za razlago Ustave, ki ima ustavnopravno težo, tj. gre za razlago tega, kaj je vsebina, obseg in pomen tako 7. kot 41. člena Ustave) jasno izhaja, da s sklicevanjem na 7. člen Ustave (načelo ločenosti) ni dopustno omejevali verske svobode in da načelo ločenosti državi ne preprečuje sodelovanja z verskimi skupnostmi. Načelo ločenosti državi prepoveduje istovetenje s posamezno vero ali drugim prepričanjem (tudi ateističnim) in zapoveduje enakopraven odnos do vseh ver ali prepričanj.

Sklep

Določbe ZOFVI o avtonomiji šolskega prostora, ki se nanašajo na prepoved konfesionalne dejavnosti v javnih (državnih) vrtcih in šolah, se po mojem prepričanju, ob uporabi načela ločenosti države in verskih skupnosti, kakor ga je opredelilo Ustavno sodišče, ter ob upoštevanju in zagotavljanju pravice do svobode vesti (odločba št. U-I-92/07), izkažejo kot odraz brezbriznega, tudi izključujočega odnosa do verskih potreb ljudi. Prav tako ne zagotavljajo pravice staršev, da vzgajajo svoje otroke v skladu z lastnim (verskim) prepričanjem, in ne zagotavljajo pluralnosti.

Ustava (41. člen, svoboda vesti) ne daje niti posameznikom niti verskim skupnostim pravice do zagotovitve javnih sredstev za uresničevanje svobode veroizpovedi, razen v izjemnih primerih. To pomeni, da država ni dolžna zagotoviti šolskega prostora za izvrševanje »organiziranih verskih obredov in za izvajanje verouka ali konfesionalnega pouka religije s ciljem vzgajati za to religijo«. Lahko pa tak prostor tudi v javni (državni) šoli zagotovi po enakih pogojih, kot to velja po zakonu za šole s koncesijo.⁷ To ne bi bilo v neskladju z načelom ločenosti, saj se javna šola (država) s tem ne identificira s posamezno versko skupnostjo. Ob tem mora zagotoviti enakopravnost vseh verskih skupnosti. Če pa država zavzame stališče, da šolskega prostora ne bo dala na razpola-



Foto: Matej Hozjan

go verskim skupnostim, mora biti pri tem dosledna in odreči šolski prostor vsemu, kar ni izvrševanje šolskega programa ali programov, povezanih z izobraževanjem. Ni ustavno sporno in tudi program izobraževanja omogoča izvajanje »nekonfesionalnega« pouka o religijah v javni (državni) šoli. Ni razumljivo, zakaj ni takšen pouk obvezen. Tudi sam sem prepričan, da »konfesionalnega pouka religije s ciljem vzgajati za religijo« glede na načelo ločenosti države od verskih skupnosti ni mogoče izvajati kot del šolskega izobraževalnega programa. Prepričan pa sem, da je mogoče ob upoštevanju načel nevtralnosti, pluralizma in enakopravnosti organizirati verouk v šolskih prostorih ter tako zagotoviti polno uresničevanje svobode vesti in pravice staršev, da vzgajajo svoje otroke v skladu s svojim prepričanjem, ne da bi pri tem prekoračili črto ločitve, tj. ne da bi pri tem postala vprašljiva verska nevtrálnost države ali da bi se postavilo vprašanje verske indoktrinacije s strani države oziroma vprašanje istovetenja države s posamezno versko skupnostjo. Naj na koncu še enkrat pojasnim, kar jasno izhaja že iz samega besedila, da ta prispevek ni teoretičen, temveč temelji izključno na odločbah Ustavnega sodišča. Poskuša pojasniti, kakšen pomen, obseg in domet je dalo Ustavno sodišče s svojo razlago pravici do svobode vesti in načelu ločitve države od

verskih skupnosti. Ustavno sodišče je s svojo razlago dalo tem ustavnim določbam vsebino. Zato je treba 7. in 41. člen Ustave vedno brati skupaj z razlago Ustavnega sodišča iz navedenih odločb. ◀

Opombe

¹ Ustava zagotavlja le avtonomnost državnim univerzam in visokim šolam (58. člen Ustave).

² 72. člen ZOFVI.

³ Tretji in četrti odstavek 72. člena ZOFVI.

⁴ Pravico do verske svobode zagotavlja in varuje vrsta mednarodnih dokumentov, ki zavezujejo tudi Slovenijo, med njimi so najpomembnejši: Splošna deklaracija človekovih pravic (razglasila jo je Generalna skupščina Združenih narodov 10. 12. 1948), Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (začel veljati 1976), Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Listina Evropske unije o temeljnih pravicah.

⁵ Ustavno sodišče se je z vprašanjem verske svobode, sestavinami te pravice in njenim dometom, ukvarjalo v številnih odločbah, od katerih so najpomembnejše naslednje: odločba št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001 (Uradni list RS, št. 101/01, in OdIUS X, 192), odločba št. U-I-92/01 z dne 28. 2. 2002 (Uradni list RS, št. 22/02, in OdIUS XI, 25), mnenje št. Rm-1/02 z dne 19. 11. 2003 (Uradni list RS, št. 118/03, in OdIUS XII, 89), odločba št. U-I-111/04 z dne 8. 7. 2004 (Uradni list RS, št. 77/04, in OdIUS XIII, 54) in odločba št. U-I-354/06 z dne 9. 10. 2008 (Uradni list RS, št. 104/08, in OdIUS XVII, 52), odločba U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 46/10, in OdIUS XIX, 4) in sklep št. U-I-67/14 z dne 19. 11. 2017).

⁶ Na ravni izpovedovanja in izvrševanja vere pozitivni vidik verske svobode pomeni, da lahko posameznik svoja verska prepričanja in druge religiozne opredelitve svobodno manifestira v zunanjem svetu. Zunanje manifestacije verskih prepričanj pa niso omejene samo na zasebnost, temveč prvi odstavek 41. člena Ustave izrecno varuje svobodno izpovedovanje vere tudi v javnem življenju. Vera in druge opredelitve so sestavni del javnega življenja oziroma družbe. Negativni vidik svobode vere pomeni, da posameznik ni dolžan imeti vere in da se o tem ni dolžan izreči. Prav tako posameznika ni dopustno siliti k izpovedovanju vere in ima pravico odkloniti sodelovanje pri ravnanjih, ki pomenijo izvrševanje vere.

⁷ Glej četrti odstavek 72. člena ZOFVI.