



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-92/07-23

Datum: 15. 4. 2010

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, na seji 15. aprila 2010

odločilo:

- 1. Prvi odstavek 13. člena ter 1. in 5. točka 14. člena Zakona o verski svobodi (Uradni list RS, št. 14/07 – v nadaljevanju ZVS) se razveljavijo.**
- 2. Razveljavitev iz 1. točke izreka začne učinkovati eno leto po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 3. Člen 20 Zakona o pravnem položaju verskih skupnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 15/76 in 42/86, ter Uradni list RS, št. 22/91) in tretji odstavek 29. člena ZVS nista v neskladju z Ustavo.**
- 4. Tretji odstavek 24. člena ZVS, kolikor se nanaša na zaposlovanje duhovnikov, četrti odstavek 24. člena ZVS, kolikor se nanaša na zaposlenega duhovnika, drugi odstavek 25. člena ZVS in zadnji stavek prvega odstavka 27. člena ZVS, kolikor se nanaša na 24. in 25. člen ZVS, se razveljavijo.**
- 5. Razveljavitev iz 4. točke izreka začne učinkovati eno leto po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 6. V delu, ki ni zajet v 4. točki izreka, 24. in 25. člen ZVS nista v neskladju z Ustavo.**
- 7. Člena 22 in 23 ZVS ter tretji odstavek 52. člena Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo) niso v neskladju z Ustavo.**
- 8. Člen 26 ZVS ni v neskladju z Ustavo.**
- 9. Peti odstavek 27. člena ZVS ni v neskladju z Ustavo.**
- 10. Člena 30 in 32 ZVS nista v neskladju z Ustavo.**

Obrazložitev

A.

Navedbe Državnega sveta

1. Državni svet vlaga zahtevo za oceno ustavnosti večjega števila določb ZVS, 20. člena Zakona o pravnem položaju verskih skupnosti v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju ZPPVS) ter 52. člena Zakona o obrambi (v nadaljevanju ZObr-UPB1). Izpodbijanim določbam očita neskladje z 2., 3., 7., 14., 16., 38., 42., 63., 87., 120, 153. in 158. členom Ustave. Predlaga, naj Ustavno sodišče ZVS v celoti razveljavi, za izpodbijani določbi ZPPVS in ZObr-UPB1 pa naj ugotovi, da sta v neskladju z Ustavo.

2. Člen 20 ZPPVS po navedbah predlagatelja v neskladju z 2. in 120. členom Ustave ureja gmotno podporo države cerkvam in verskim skupnostim. Po njegovem mnenju namreč ne določa okvirjev in kriterijev za dodeljevanje gmotne državne pomoči. S tem naj bi omogočal arbitrarno uporabo zakona.

3. Tretji odstavek 3. člena ZVS, ki določa, pod katerimi pogoji različno obravnavanje pri zaposlovanju verskih in drugih uslužbencev cerkva in verskih skupnosti ne pomeni diskriminacije, je po trditvah iz zahteve v neskladju z načelom svobodnega delovanja verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave). Z urejanjem tega vprašanja naj bi država posegala v način opravljanja verskih obredov. Ista določba ZVS naj bi bila v neskladju tudi z načelom o ločenosti države in verskih skupnosti (prvi odstavek 7. člena Ustave), ker naj bi se pri razlogih za upravičenost različnega obravnavanja pri zaposlovanju verskih in drugih uslužbencev sklicevala na etiko cerkva in drugih verskih skupnosti, ne pa na slovenski pravni red.

4. V neskladju z načelom o ločenosti države in verskih skupnosti (prvi odstavek 7. člena Ustave) naj bi bil 4. člen ZVS. Ta po oceni predlagatelja določa le, katera ravnanja so za državo prepovedana – z njimi naj bi slednja posegala v področje delovanja cerkva in verskih skupnosti –, ne določa pa, česa ne smejo početi verske skupnosti, da ne bi posegale v suverenost države. Določba naj bi bila protiustavna tudi zato, ker verskim skupnostim ne prepoveduje političnega delovanja.

5. Prvi odstavek 5. člena ZVS, ki določa pogoje, pod katerimi se štejejo cerkve ali verske skupnosti za splošnokoristne organizacije, naj bi bil v neskladju z načelom jasnosti in določnosti predpisov (2. člen Ustave) ter z načelom o ločenosti države in verskih skupnosti (prvi odstavek 7. člena Ustave). Z 2. členom Ustave naj bi bil neskladen zato, ker naj ne bi bilo jasno, kaj pomenita pojma zavzemanje verskih skupnosti za "duhovnost v javnem življenju" in za "osmišljanje bivanja". Ker sta po predlagateljevem mnenju ta kriterija povsem verske narave, ju država ne bi smela presojeti pri oceni, ali je neka cerkev ali verska skupnost splošnokoristna organizacija. S takšno presojo po njegovem mnenju država posega na versko področje in s tem krši prvi odstavek 7. člena Ustave.

6. Drugi odstavek 5. člena ZVS, ki naj bi splošno urejal odnos države do cerkva in verskih skupnosti, naj bi bil prav tako v neskladju z načelom o ločenosti države in verskih skupnosti. Določal naj bi namreč, da država s cerkvami in verskimi skupnostmi

vzpostavlja trajen dialog ter razvija oblike trajnega sodelovanja. Če je to mogoče razumeti kot dolžnost rezultata, h kateremu je država zavezana, gre po oceni predlagatelja za neskladje s prvim odstavkom 7. člena Ustave. V neskladju z načelom enakopravnosti verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave) pa naj bi bilo, ker naj zaveza države po spoštovanju identitete, po odprtem in trajnem dialogu ter sodelovanju ne bi bila določena tudi v razmerju do neregistriranih verskih skupnosti.

7. V neskladju z Ustavo je po mnenju predlagatelja tudi drugi odstavek 6. člena ZVS, ki med drugim določa, da mora biti delovanje cerkva in verskih skupnosti "javnosti znano". Ker naj zahteve po javnosti delovanja ne bi bilo med razlogi za prepoved delovanja po 12. členu ZVS, naj ne bi bilo jasno, čemu je ta določba namenjena. Pomenila naj bi tudi prevelik poseg v svobodo združevanja iz drugega odstavka 42. člena Ustave; bolj razumljivo naj bi bilo, če bi zakonodajalec predpisal le obveščanje na zahtevo. V neskladju z načelom jasnosti in določnosti predpisov (2. člen Ustave) je po njegovi presoji navedena določba v delu, ko določa, da delovanje cerkve ali verske skupnosti ne sme nasprotovati morali. Prepoved se mu ne zdi jasna glede na to, da imajo verske skupnosti različne moralne nazore. Ker te prepovedi ni v 12. členu ZVS med razlogi za prepoved delovanja verske skupnosti, opozarja, da ureditev omogoča samovoljo državnega organa in s tem krši 2. člen Ustave.

8. Točka 2 člena 7 ZVS je po predlagateljevem mnenju v neskladju z načelom državne suverenosti (3. člen Ustave), ker določa, da morajo verski uslužbenci upoštevati ureditev, predpise in pooblastila vrhovnega organa svoje cerkve oziroma verske skupnosti, ne pa na mešanih področjih tudi pravnega reda Republike Slovenije. Prav tako naj bi bilo ustavno sporno, ker naj navedena določba ne bi delila verskih uslužbencev na tiste, ki opravljajo zgolj verska opravila, in na tiste, ki opravljajo splošnokoristna dela.

9. Točki 1 in 2 prvega odstavka 12. člena ZVS po navedbah predlagatelja omogočata, da se verski skupnosti s sodno odločbo prepove delovanje, če med drugim "huje" krši Ustavo, spodbuja k neenakopravnosti, nasilju ali vojni, če razpihuje sovraštvo, nestrpnost ali preganjanje oziroma če "hudo" krni človekovo dostojanstvo. Taka ureditev naj bi bila v neskladju s 63. členom Ustave, po katerem naj bi bilo protiustavno "vsako" tako ravnanje, in ne samo "hujše", oziroma z drugim odstavkom 16. člena Ustave, ki naj ne bi dopuščal nobenega razveljavljanja oziroma omejevanja pravice do človekovega dostojanstva. Isti določbi sta po njegovi oceni neskladni tudi z 2. členom Ustave. Pravni položaj naj bi bil namreč nejasen in nepredvidljiv, ker naj iz ZVS ne bi bilo mogoče jasno ugotoviti, kdaj nastopi zahteva po prepovedi delovanja verske skupnosti. Ta nejasnost naj bi bila v neskladju tudi s četrtem odstavkom 153. člena Ustave, po katerem naj bi morali posamični akti in dejanja organov temeljiti na zakonu ali zakonitem predpisu. Člen 12 ZVS je po mnenju predlagatelja v neskladju z Ustavo tudi zato, ker med razlogi za prepoved delovanja cerkve ali verske skupnosti ne določa delovanja v nasprotju z javno moralo.

10. V 13. členu ZVS opredeljeni pogoji za registracijo verske skupnosti (najmanj 100 članov – državljanov ali tujcev s stalnim prebivališčem – in vsaj 10 let delovanja na ozemlju Republike Slovenije) naj bi bili v neskladju z načelom enakopravnosti verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave). Zaradi enakopravnosti verskih skupnosti naj razlikovanje ne bi bilo dopustno že pri registraciji, ki pomeni pridobitev pravne osebnosti, temveč šele, ko bi si verska skupnost prizadevala posegati na javna področja. Pogoji za

registracijo naj bi bili prav tako v neskladju s svobodo vesti (prvi odstavek 41. člena Ustave), ki naj je država ne bi smela priznavati le na videz. Predpisana doba 10 let je po predlagateljevi oceni v neskladju s svobodo združevanja (drugi odstavek 42. člena Ustave). Zatrjuje tudi notranje neskladje ZVS, ker 8. člen ZVS govori o pravici do ustanovitve cerkve ali verske skupnosti, medtem ko je zaradi pogojev iz 13. člena ta pravica okrnjena vsaj 10 let.

11. Točka 7 člena 14 ZVS naj bi določala vsebino temeljnega akta, ki ga mora cerkev oziroma verska skupnost predložiti ob registraciji. Neskladna naj bi bila z načelom svobodnega delovanja verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave), ker naj bi s tem, ko v četrti, šesti in sedmi alineji natančno določa vsebino temeljnega akta, preveč posegla v svobodo delovanja verskih skupnosti.

12. Členi 22, 23, 24, 25 in 27 ZVS ter tretji odstavek 52. člena ZObr-UPB1 naj bi bili v neskladju z Ustavo, ker naj ne bi določali okvira in kriterijev za duhovno oskrbo. Niti iz ZVS niti iz predloga tega zakona naj ne bi bilo razvidno, zakaj je zakonodajalec pri urejanju duhovne oskrbe izbral le nekatere institucije in ustanove zaprtega tipa (vojska, policija, zavodi za prestajanje kazni, bolnišnice in socialnovarstveni zavodi, ki opravljajo institucionalno varstvo), ne pa tudi drugih podobnih. Tudi v teh, izbranih institucijah naj bi bil zagotovljen le *nudum ius* in naj ne bi bili določeni kriteriji za določitev upravičencev do verske duhovne oskrbe. Ureditev naj bi bila v neskladju s 87. in 120. členom Ustave, 24. člen ZVS pa tudi z 2. členom Ustave. Člen 23 ZVS zato, ker naj bi podrobno organizacijo in način izvrševanja verske duhovne oskrbe v policiji prepuščal ministru, 24. člen pa zato, ker naj niti ne bi predpisoval kriterijev zagotavljanja duhovne oskrbe v zavodih za prestajanje kazni niti naj ne bi predvideval izdaje podzakonskih predpisov za ureditev tega področja. Tretji odstavek 24. člena in drugi odstavek 25. člena ZVS naj bi bila neskladna s 87. in 120. členom Ustave zato, ker naj ne bi dovolj določno opredelila, kaj pomeni "dovolj veliko število pridržanih oseb iste veroizpovedi", "dovolj veliko število oskrbovancev iste veroizpovedi" in "potrebno število duhovnikov". Podobno se zdi predlagatelju tretji odstavek 52. člena ZObr-UPB1 v neskladju s 120. členom Ustave, ker po njegovi oceni ministru ne daje kriterijev in meril za določitev načina izvrševanja pravice do verske duhovne oskrbe v vojski.

13. Verska duhovna oskrba, ki jo zagotavlja država, bi morala biti po mnenju predlagatelja vezana na fizično nezmožnost posameznika priti do duhovne oskrbe. Člen 22 ZVS naj bi bil zato v neskladju s svobodo vesti (prvi odstavek 41. člena Ustave). Pripadnikom vojske naj bi bila namreč nenehno zagotovljena verska duhovna oskrba in ne le tedaj, ko bi jim bila verska svoboda dejansko onemogočena. Prav tako je navedena določba po oceni predlagatelja v neskladju z načelom enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave). Pripadnikom vojske naj bi namreč zagotavljala nenehno versko duhovno oskrbo, medtem ko naj bi to oskrbo 23. člen pripadnikom policije zagotavljal samo v okoliščinah, ko jim je uresničevanje verske svobode oteženo.

14. Člena 24 in 25 v povezavi z 22. in 23. členom ZVS naj bi bila v neskladju z načelom enakosti iz 14. člena Ustave. Slednja naj namreč – drugače kot 24. in 25. člen ZVS – ne bi izrecno določala pravice do kolektivne verske duhovne oskrbe. Izpodbijana ureditev, po kateri naj bi imele osebe v zavodih za prestajanje kazni, bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih pravico do kolektivne verske duhovne oskrbe, pripadniki vojske in policije pa ne, naj bi bila v neskladju tudi s svobodo vesti (prvi odstavek 41. člena Ustave).

15. Predlagatelj navaja, da sta 24. in 25. člen ZVS, ki omogočata zaposlitev duhovnikov v zavodih za prestajanje kazni in bolnišnicah, v neskladju z načelom o ločenosti države in verskih skupnosti (prvi odstavek 7. člena Ustave). Država naj namreč ne bi smela zaposlovati duhovnikov kot javnih uslužbencev. Ker naj bi bili določbi med seboj neskladni, naj bi bili v neskladju tudi z načeli pravne države (2. člen Ustave). Člen 24 naj bi namreč omogočal izbiro med zaposlitvijo duhovnika in "drugačnim plačilom za opravljeno delo", medtem ko naj bi 25. člen zahteval obvezno zaposlitev duhovnikov. Za tako razlikovanje po predlagateljevem mnenju ni razumnega razloga.

16. Četrty odstavek 24. člena in drugi odstavek 25. člena ZVS, ki določata, da lahko imenovani in zaposleni duhovniki nemoteno opravljajo svojo službo in obiskujejo pridržane osebe oziroma oskrbovance, naj bi bila v neskladju z načelom enakopravnosti verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave) ter s svobodo vesti (prvi odstavek 41. člena Ustave). Po mnenju predlagatelja bi moral imeti vsak verski uslužbenec, ne samo zaposleni duhovnik, pravico do nemotenega dostopa do pridržanih oseb oziroma do oskrbovancev, ki si tako oskrbo želijo, ne glede na to, ali sodijo v okvir "dovolj veliko število oseb iste veroizpovedi". Pravica do obiskov svojih verskih predstavnikov naj bi bila zagotovljena samo registriranim cerkvam in verskim skupnostim, pripadniki neregistriranih verskih skupnosti pa naj ne bi imeli te pravice. Ker naj bi bili taki obiski omejeni na duhovnike kot le eno kategorijo verskih uslužbencev, naj bi bila ureditev tudi v neskladju z načelom ločenosti države in verskih skupnosti (prvi odstavek 7. člena Ustave). Enako po trditvah predlagatelja velja za 24. in 25. člen ZVS v delu, ko govorita o "duhovniku". Država bi po njegovem mnenju namreč morala prepustiti posameznim verskim skupnostim, da same določijo verske uslužbence, ki bodo opravljali duhovno oskrbo v institucijah in ustanovah zaprtega tipa.

17. Določbe 26. člena ZVS naj bi bile v neskladju z 2. členom, prvim odstavkom 7. člena, drugim odstavkom 14. člena, 87. in 158. členom Ustave. Prvi odstavek 26. člena, ki daje verskim skupnostim pravico gradnje in nemotene uporabe svojih verskih prostorov in stavb, je po navedbah predlagatelja v neskladju z načelom jasnosti in določnosti predpisov. Iz tega odstavka naj namreč ne bi bilo bilo razvidno, ali se upravičenja iz te določbe nanašajo samo na registrirane ali tudi na neregistrirane verske skupnosti. Nedoločenost in nejasnost drugega odstavka 26. člena pa predlagatelj zatrjuje, ker po njegovem mnenju ne določa kriterijev za uresničevanje pravice gradnje stavb in prostorov, ker ne določa, kaj pomeni "številčnost pripadnikov", ker ne opredeli, za katere prostorske akte gre, kdo so pristojni organi, in ker ne pove, ali so verske skupnosti stranke v postopkih sprejemanja prostorskih aktov.

18. Člen 26 ZVS naj bi bil v neskladju z načelom o ločenosti države in verskih skupnosti, ker naj bi državni organ, in ne sama verska skupnost, odločal o potrebi verske skupnosti po verskih objektih. Državni organ bi moral po predlagateljevem mnenju odločati le o primernosti objekta glede na prostorske in gradbene zahteve. Zatrjevano neskladje po njegovi oceni pomeni tudi ureditev drugega odstavka 26. člena, po kateri se morajo državni organi in verske skupnosti sporazumeti o potrebah in interesih verskih skupnosti. To po njegovem mnenju za državo pomeni dolžnost rezultata. Na takšno dolžnost naj bi kazal tudi tretji odstavek 26. člena ZVS, ki naj bi pristojnim organom nalagal, naj ustrezno popravijo že obstoječe in veljavne prostorske akte. Ureditev naj bi pomenila nesorazmeren poseg v pravico države in lokalnih skupnosti do svobodnega prostorskega načrtovanja. Neskladna je po njegovi oceni tudi s 87. členom Ustave, ker

bi morale biti pravice urejene le z zakonom. Ker naj bi tretji odstavek 26. člena ZVS predvideval revizijo že veljavnih prostorskih aktov, naj bi posegal v pravomočnost in s tem kršil 158. člen Ustave. Ker naj bi bile pri gradnji stavb in prostorov verske skupnosti privilegirane v primerjavi z drugimi prostovoljnimi in nepridobitnimi združenji ter društvi, delujočimi na duhovnih področjih, naj bi bil 26. člen ZVS tudi v neskladju s splošnim načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave).

19. Ureditev verske duhovne oskrbe v zavodih po mnenju predlagatelja krši načelo enakopravnosti (drugi odstavek 14. člena Ustave), ker prejemajo v zavodih zaposleni duhovniki za enake storitve višje plačilo kot tisti duhovniki, za katere prejema verska skupnost le prispevke za socialno zavarovanje.

20. Prvi in četrti odstavek 27. člena ZVS naj bi bila v neskladju z načelom o ločenosti države in verskih skupnosti (prvi odstavek 7. člena Ustave), s svobodo vesti (prvi odstavek 41. člena Ustave) in z načelom enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave). Predlagatelj navaja, da je pravica verskih skupnosti do finančne pomoči za plačilo socialnih prispevkov verskih uslužbencev odvisna od slovenskega državljanstva pripadnikov verske skupnosti in njenih verskih uslužbencev, ter poudarja, da je svoboda veroizpovedi človekova pravica, neodvisna od državljanstva. Neskladno z načelom enakosti naj bi bilo, ker naj pri ugotavljanju upravičenosti do državne finančne pomoči ne bi bili upoštevani pripadniki verske skupnosti, ki so tujci s stalnim prebivališčem. Predlagatelj se sklicuje na sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zadevi *The Moscow Branch of the Salvation Army proti Rusiji* z dne 5. oktobra 2006, ko naj bi to sodišče presodilo, da ni razumnega in objektivnega razloga za razlikovanje med ruskimi državljani in tujci glede na njihovo možnost izvrševanja pravice do verske svobode prek participacije v organiziranih verskih skupnostih.

21. Četrti odstavek 27. člena ZVS, ki naj bi za zagotavljanje pravice do plačila prispevkov za socialno varnost verskih uslužbencev določal pogoj razumnega sorazmerja med številom verskih uslužbencev in številom pripadnikov verske skupnosti, naj bi bil v neskladju z načelom enakopravnosti verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave). Pomenil naj bi nedovoljeno diskriminacijo manjših verskih skupnosti. Enakopravnost pa naj bi bila kršena zato, ker naj bi bil pogoj za pravico število vernikov in ne dejansko opravljena verska oskrba.

22. Četrti odstavek 27. člena ZVS naj bi bil v neskladju tudi z 38. členom, prvim odstavkom 41. člena in drugim odstavkom 120. člena Ustave. Po predlagateljevih navedbah določa, da verske skupnosti dokazujejo pogoj razumnega sorazmerja med številom verskih uslužbencev in številom pripadnikov verske skupnosti z verodostojnimi podatkovnimi viri; med drugim lahko predlagajo tudi uporabo podatkov zadnjega popisa prebivalstva. Tako naj bi v neskladju z varstvom osebnih podatkov (38. člen Ustave) dopuščal uporabo podatkov, pridobljenih s popisom, v nasprotju z namenom njihovega zbiranja. Načelo zakonitosti (120. člen Ustave) je po predlagateljevem mnenju kršeno, ker v ZVS niso določeni drugi "verodostojni podatkovni viri", podatki iz popisa pa niso zanesljivi, ker se ob popisu ni bilo treba opredeliti o verski pripadnosti. Predlagatelju se zdi neupravičeno razlikovanje, ker je treba pri registraciji verske skupnosti predložiti sto overjenih podpisov vernikov, medtem ko to ni potrebno za ugotavljanje pogoja razumnega sorazmerja za pridobitev pravice do plačila prispevkov za socialno varnost verskih uslužbencev.

23. Peti odstavek 27. člena ZVS naj bi določal, da je pogoj razumnega sorazmerja med številom verskih uslužbencev in številom pripadnikov cerkve ali verske skupnosti izpolnjen tudi, če je verska skupnost delovala na območju Republike Slovenije vsaj osemdeset let pred uveljavitvijo ZVS. Pomenil naj bi kršitev načela enakopravnosti verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave). Predlagatelj navaja, da je določba namenjena zgolj judovski verski skupnosti, zato gre za neupravičeno pozitivno diskriminacijo na račun drugih, mlajših verskih skupnosti.

24. Členi 5, 27 in 28 ZVS naj bi bili v neskladju z Ustavo, ker naj pri plačevanju socialnih prispevkov verskih uslužbencev ne bi upoštevali premoženja posamezne verske skupnosti.

25. Tretji odstavek 29. člena ZVS, ki določa, da lahko država gmotno podpira registrirane verske skupnosti, po predlagateljevem mnenju nedopustno diskriminira neregistrirane skupnosti. Pogoji, ki so potrebni za registracijo (100 članov in 10 let delovanja), naj ne bi imeli neposredne zveze s splošnokoristnim pomenom cerkva in verskih skupnosti, zaradi česar jih država v skladu s to določbo gmotno podpira. Načelo enakopravnosti verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave) naj bi bilo kršeno, ker naj 5. člen ZVS neregistriranim verskim skupnostim ne bi omogočal pridobitve statusa splošnokoristne organizacije, ne glede na izpolnjevanje vseh pogojev iz 5. člena ZVS. Ureditev financiranja verskih skupnosti naj bi bila v neskladju z načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), ker naj bi neupravičeno razlikovala med verskimi skupnostmi in drugimi nepridobitnimi (nevladnimi oziroma nekonfesionalnimi) združenji, ki opravljajo družbenokoristno funkcijo. Zlasti naj bi bila pri financiranju neenakopravno obravnavana društva, ki delujejo na duhovnih področjih. Čeprav bi lahko ta opravljala podobno dejavnost kot verske skupnosti, po predlagateljevem mnenju zaradi te zakonske določbe ne bi mogla kandidirati za enaka finančna sredstva države. Opozarja, da načelo o ločenosti države in verskih skupnosti (prvi odstavek 7. člena Ustave) od države zahteva, naj vsem organizacijam, ki si prizadevajo za splošnokoristen namen, dodeli finančna sredstva pod enakimi pogoji. Financirati bi bilo po njegovem mnenju treba splošnokoristne dejavnosti, kolikor se te dejansko izvajajo, ne pa izključno verskih dejavnosti. Smiselno enake in še nekatere druge očitke predlagatelj naslavlja tudi na 13. do 18. člen ZVS, za katere trdi, da so v neskladju z 2., 7., 25., 120. in 158. členom Ustave. Svobodno delujočim (neregistriranim) verskim skupnostim naj ne bi omogočali pridobitve statusa splošnokoristne organizacije, medtem ko naj bi tak status lahko pridobila samo registrirana verska skupnost, in to brez posebnega postopka ugotavljanja in dokazovanja pogojev iz 5. člena ZVS. Zoper odločitev pristojnega organa bi po njegovem mnenju moralo biti predvideno pravno sredstvo. V tem predlagatelj vidi neskladje s pravico do pravnega sredstva (25. člen Ustave).

26. Tretji odstavek 29. člena ZVS naj bi bil, podobno kot 20. člen ZPPVS, v neskladju tudi z 2., 7. in 120. členom Ustave, ker naj ne bi dovolj jasno in določno urejal kriterijev in postopka za pridobitev statusa splošnokoristne organizacije. Po predlagateljevem mnenju bi bilo napačno sklepati, da je celotno področje delovanja verskih skupnosti v javnem interesu. Splošna družbeno koristnost naj bi se nanašala samo na določena področja družbenega življenja, ki pa jih ZVS ni opredelil dovolj jasno in določno. Ocenjuje, da bi bilo treba tak pristop upoštevati tudi pri financiranju verskih skupnosti.

27. ZVS naj bi bil v neskladju z 2. členom Ustave, ker naj bi za verske uslužbenec v različnih določbah (v 2. točki 7. člena, v 24., 25., 27. in 28. členu) uporabljal različna poimenovanja (verski uslužbenec, uslužbenec cerkve, duhovnik, redovnik, zavarovanec). Predlagatelj opozarja, da je stanje toliko bolj nejasno, ker Standardna klasifikacija poklicev ne pozna poklica verski uslužbenec, ampak le poklic verski delavec. Tako različen pristop pri poimenovanjih naj bi rušil pravno varnost, ker naj ne bi bilo mogoče vselej z gotovostjo ugotoviti, na koga se določeno stanje ali pravica nanašata.

28. Člen 30 ZVS o nalogah pristojnega organa naj bi bil v neskladju z 2. členom Ustave. Predlagatelj trdi, da ne določa jasno, kateri organ je pristojen za izvajanje teh nalog. Ker lahko pristojni organ izreka sankcije za prekrške (32. člen ZVS), po njegovi oceni verske skupnosti ne vedo, kateri organ je prekrškovni. Iz ZVS naj ne bi jasno izhajalo, da je to Urad Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti (v nadaljevanju Urad), ki naj bi trenutno opravljal te naloge in ki naj bi ga omenjale le prehodne določbe ZVS. V zvezi s tem še navaja, da je Urad vladna služba, ki ni ustanovljena za opravljanje upravnih nalog, in trdi, da je ureditev zato, ker mora organizacijo uprave urejati zakon, neskladna s 120. členom Ustave.

29. Člen 33 ZVS naj bi kršil načelo enakopravnosti verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave), ker naj bi verske skupnosti, ki so bile ob uveljavitvi ZVS že prijavljene pri Uradu, ohranile status pravne osebe in naj bi se v register vpisale po uradni dolžnosti. Predlagatelj poudarja, da jim ne bo treba nikoli izpolniti pogojev, ki so sicer predpisani za registracijo. Prav tako naj bi ohranile finančna sredstva za plačilo socialnih prispevkov verskim uslužbencem v obsegu, v kakršnem so jih prejemale pred uveljavitvijo ZVS. Neenakopravnost naj bi se kazala tudi v razmerju do drugih organizacij (društev), ki delujejo na duhovnem področju, saj naj se tem pri prehodu v registrirano versko skupnost ne bi upoštevala pretekla doba delovanja v drugi organizacijski obliki.

Odgovor Državnega zbora Republike Slovenije

30. Državni zbor v odgovoru na zahtevo meni, da izpodbijanim določbam ni mogoče očitati neustavnosti. Podaja svojo razlago vsebine 7. in 41. člena Ustave in se pri tem sklicuje na nekatere odločitve Ustavnega sodišča ter opozarja na obvezujoče mednarodne instrumente o človekovih pravicah.

31. Člen 4 ZVS naj ne bi bil protiustaven, saj naj bi v skladu s 7. členom Ustave določal, da država ne sme posegati v organiziranje in delovanje verskih skupnosti, razen v primerih, ki jih določa zakon. Verske skupnosti naj ne bi bile nad pravnim redom ali zunaj njega in so po mnenju Državnega zbora dolžne delovati v skladu s pravnim redom Republike Slovenije, kar izrecno določa tudi drugi odstavek 6. člena ZVS. Poudarja, da načelo državne suverenosti določa meje samostojnemu delovanju verskih skupnosti. Samo država naj bi bila pristojna odločati, izvajanje katerih dejavnosti in pod katerimi pogoji je mogoče prepustiti zasebnopravnim subjektom.

32. Trditev, da je prvi odstavek 5. člena ZVS protiustaven, naj bi bila neutemeljena in neobrazložena. Opredelitev pogojev, pod katerimi je neka verska skupnost splošnokoristna organizacija, naj ne bi posegala niti v svobodo vere ali drugega

prepričanja niti v delovanje verskih skupnosti na verskem področju. Določba po mnenju Državnega zbora opredeljuje le splošne kriterije, ki ne morejo biti konkretnjši. Drugi odstavek 5. člena ZVS naj ne bi določal dolžnosti rezultata. Prav tako naj načelo dialoga in sodelovanja ne bi veljalo samo za registrirane, temveč za vse verske skupnosti.

33. Predlagatelj naj ne bi obrazložil, v čem je protiuustavnost 7. točke 14. člena ZVS. ZVS po oceni Državnega zbora ne posega v svobodo delovanja verskih skupnosti, ker ne zahteva, kako morajo biti urejena vprašanja organizacije verske skupnosti, temveč le, da morajo biti urejena. Predlagatelj naj ne bi obrazložil, zakaj naj bili zahteva po javnosti delovanja in zahteva po javni objavi pravil verske skupnosti v neskladju z Ustavo.

34. Glede drugega odstavka 6. člena in tretjega odstavka 3. člena ZVS naj zahteva za oceno ustavnosti ne bi bila obrazložena; predlagatelj naj bi ti določbi napačno razumel. Tretji odstavek 3. člena ZVS naj bi določal izjemo od prepovedi diskriminacije na podlagi verskega ali drugega prepričanja pri zaposlovanju verskih in drugih uslužbencev verskih skupnosti. Takšna ureditev naj bi bila glede na naravo verskih skupnosti razumna in stvarno utemeljena.

35. Državni zbor zavrača tudi očitke predlagatelja o nejasnosti različnega poimenovanja verskih uslužbencev. Meni, da je dovolj jasno, saj je vselej razvidno, za katere osebe gre in kakšne pravice pripadajo posameznemu verskemu uslužbencu. Različno poimenovanje se mu zdi potrebno prav zaradi različnih pravic, ki pripadajo različnim osebam.

36. Kot neutemeljene ocenjuje tudi očitke o tem, da 22. do 25. in 27. člen ZVS ter 52. člen ZObr-UPB1 ne določajo kriterijev za določitev upravičencev in obsega verske duhovne oskrbe. Enako naj bi veljalo za očitke o nejasnosti teh določb zaradi premalo določne opredelitve nekaterih zakonskih pojmov. Poudarja, da je ZVS določil ustanove, v katerih država zagotavlja versko duhovno oskrbo. Tako naj bi bila pravica zagotovljena v zakonu, podzakonskim predpisom pa naj bi bila prepuščena določitev načina izvrševanja te pravice. To je po njegovem mnenju potrebno glede na različne okoliščine opravljanja določenih služb oziroma glede na različnost ustanov zaprtega tipa. Navaja, da je pojem "dovolj veliko število" pripadnikov iste veroizpovedi pravni standard in da je določljiv. Točna opredelitev naj bi bila prepuščena podzakonskemu predpisu, saj naj bi bilo število v različnih ustanovah različno, ker naj bi bili različni tudi pogoji in razmere v njih. ZVS naj bi omogočal različne oblike zaposlitve duhovnikov; čeprav naj bi bilo to izrecno omenjeno samo v 24. členu, po mnenju Državnega zbora ni razloga, da ne bi veljalo enako tudi v drugih primerih.

37. Državni zbor poudarja, da ZVS izhaja iz izhodišča, po katerem za uresničevanje pravic ni dovolj le njihova deklaracija. Zato je po njegovi oceni država dolžna omogočiti in zagotoviti pogoje za dejansko uresničevanje človekovih pravic. Zato naj bi ZVS zavezoval določene ustanove k zagotavljanju materialnih pogojev za izvrševanje verske svobode. Navaja, da mora država, če je v teh ustanovah zadostno število vernikov določene verske skupnosti, zagotoviti tudi duhovnika, ki opravlja duhovno oskrbo. Ureditev naj ne bi mogla biti v neskladju z Ustavo, saj naj bi zagotavljala pogoje za dejansko izvrševanje pravice do svobode veroizpovedi.

38. Državni zbor šteje za neutemeljeno tudi navedbo predlagatelja, da bi morala država zagotavljati versko duhovno oskrbo samo tistim, ki so fizično nezmožni, da bi si jo zunaj

javne ustanove priskrbeli sami. Iz ZVS ter iz ZObr-UPB1 naj bi bilo razvidno, da je verska duhovna oskrba v vojski in policiji vezana na posebne pogoje opravljanja dela, zlasti na težko dostopnost in celo nedostopnost duhovne oskrbe. V takih primerih naj bi bila država dolžna zagotoviti pogoje za zagotavljanje verske duhovne oskrbe, saj naj bi bilo le tako mogoče zagotoviti pravico izpovedovanja vere. Člen 7 Ustave po mnenju Državnega zbora tega ne prepoveduje. Povsem jasno pa naj bi bilo, da mora država pri tem ostati nevtralna do vseh veroizpovedi. V vseh položajih, v vojski, policiji, zavodih za prestajanje kazni, bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih naj bi bili zagotovljeni individualna in kolektivna duhovna oskrba. Prav tako naj ne bi bilo nobenega razlikovanja med registriranimi in neregistriranimi verskimi skupnostmi. Državni zbor navaja, da verska duhovna oskrba ni odvisna od "dovolj velikega števila" vernikov. Vsak pripadnik katere koli verske skupnosti naj bi imel pravico do verske duhovne oskrbe. Samo način njenega zagotavljanja je po mnenju Državnega zbora lahko različen. Tako je oskrba z zaposlenim duhovnikom odvisna od "dovolj velikega števila" pripadnikov verske skupnosti.

39. Neutemeljena naj bi bila trditev, da je financiranje verske duhovne oskrbe v neskladju z načelom o ločenosti države in verskih skupnosti. Navedeno ustavno načelo naj namreč ne bi pomenilo, da država ne sme finančno podpirati verskih skupnosti. Po njegovi oceni država to lahko počne ob spoštovanju načela enakopravnosti, sicer pa je način in obseg financiranja stvar presoje zakonodajalca.

40. Četrti odstavek 27. člena ZVS, ki omogoča uporabo podatkov iz zadnjega popisa prebivalstva, naj ne bi bil v neskladju z Ustavo, ker naj se ne bi nanašal na uporabo osebnih podatkov. Državni zbor poudarja, da so bili podatki, pridobljeni s popisom, dani prostovoljno in izkazujejo le statistično ugotovljeno in obdelano število prostovoljno opredeljenih državljanov. Očitek, da zakonodajalec ni predvidel drugih podatkovnih virov, zavrača z utemeljitvijo, da je to stvar njegove proste presoje.

41. Na očitek o različni obravnavi verskih skupnosti in drugih nekonfesionalnih organizacij Državni zbor odgovarja, da Ustava zagotavlja enako svobodo vsem prepričanem in opredelitvam, verskim ter drugim svetovnonazorskim. Vendar ZVS ureja samo položaj cerkva in verskih skupnosti, zato je po njegovi presoji neutemeljena trditev, da postavlja nekonfesionalna združenja v primerjavi s konfesionalnimi v neenakopraven položaj.

42. Za uresničevanje pravice do svobodnega izpovedovanja vere naj bi bilo bistveno, da je verskim skupnostim dovoljeno graditi lastne zgradbe, ki ustrezajo njihovemu načinu verskega čaščenja ter verskim obredom in običajem. O tem naj bi se že izreklo tudi Ustavno sodišče. Državni zbor poudarja, da zato drugi odstavek 26. člena ZVS, ki od pripravljavca prostorskega akta zahteva, naj v predlogu oceni potrebo po verskih objektih, in ki zahteva pridobitev in sporazumno uskladitev potreb, priporočil in interesov verskih skupnosti, ni v neskladju z Ustavo, temveč, nasprotno, sledi stališčem Ustavnega sodišča.

43. V zvezi s 30. členom ZVS Državni zbor navaja, da ta določa pristojnosti pristojnega organa, ki pa ga res ne poimenuje. Vendar po njegovi oceni ni sporno, da gre za urad, ustanovljen na podlagi Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo in 109/08 – v nadaljevanju ZVRS). S tem naj bi bil spoštovan prvi odstavek 120. člena Ustave.

44. Neutemeljena naj bi bila trditev predlagatelja, da ZVS zaradi pogojev za registracijo ne zagotavlja vsem verskim skupnostim svobode izpovedovanja vere. Državni zbor poudarja, da registracija ni obvezna in da bi bila takšna obveznost v nasprotju s svobodo združevanja. Na registracijo po njegovi oceni niso vezane niti pravica do svobodnega izpovedovanja vere niti večina drugih pravic, ki jih določa ZVS. Z registracijo naj bi verska skupnost samo pridobila pravno osebnost, ta status pa naj ne bi bil pogoj za njeno delovanje. Navaja, da lahko država z registriranimi verskimi skupnostmi sklepa sporazume, vendar ti prav tako niso pogoj za delovanje verskih skupnosti. Edina pravica, ki naj bi po ZVS pripadala samo registriranim verskim skupnostim, naj bi bila pravica do namenske pomoči za plačilo prispevkov za socialno varnost verskih in drugih uslužbencev. Tudi iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice naj bi izhajalo, da lahko država "dodatne pravice", ki niso vezane na temeljno človekovo pravico do svobode veroizpovedi, veže na registracijo verske skupnosti. Nikakor pa naj ne bi mogla biti na registracijo vezana svoboda opravljanja verskih obredov ali pravica do verskih stavb. Glede na to Državni zbor ne vidi razlogov, iz katerih bi bili pogoji za registracijo neskladni z Ustavo.

Mnenje Vlade Republike Slovenije

45. Mnenje o zahtevi za oceno ustavnosti je podala Vlada, ki nasprotuje stališčem predlagatelja o neskladju izpodbijanih določb z Ustavo.

46. Meni, da neustavnost 20. člena ZPPVS ni podana, saj financiranje verskih skupnosti ni v nasprotju z Ustavo. Načelo o ločenosti države in verskih skupnosti naj ne bi pomenilo, da sta izključeni vsakršna podpora in pomoč, seveda pod pogojem enakopravnosti vseh verskih skupnosti. Takšno stališče naj bi sprejelo tudi že Ustavno sodišče.

47. Na očitke o različnem poimenovanju verskih uslužbencev v ZVS Vlada odgovarja, da ni mogoče govoriti o kršitvi načela pravne države. Iz ZVS naj bi bilo namreč dovolj jasno razvidno, za katere osebe gre in kakšne pravice pripadajo posameznemu verskemu uslužbencu. Različno poimenovanje naj bi bilo potrebno zaradi različnih pravic, ki pripadajo tem uslužbencem. Vlada še dodaja, da Uredba o uvedbi standardne klasifikacije poklicev (Uradni list RS, št. 28/97 in 16/2000) podrobneje ureja poklice verskih delavcev. Tudi Zakon o invalidskem in pokojninskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo – ZPIZ-1) naj bi uporabljal izraza duhovnik in redovnik. Izraz zavarovanec naj bi ZVS uporabljal samo v besedni zvezi "prispevki zavarovanca", kar naj bi bilo opredeljeno v Zakonu o prispevkih za socialno varnost (Uradni list RS, št. 5/96 in nasl. – ZPSV).

48. V zvezi s predlagateljevimi očitki o protiušavnosti 5., 27., in 28. člena ZVS Vlada odgovarja, da je takšno financiranje izraz spoštovanja načela socialne države iz 2. člena Ustave. Duhovniki in druge posvečene osebe verskih skupnosti naj bi opravljali pomembno funkcijo pri zadovoljevanju človekove potrebe po duhovnosti in izpovedovanju vere. Poleg tega naj bi opravljali vrsto drugih dejavnosti – karitativne, izobraževalne, vzgojne, humanitarne, kulturne in podobne. Financiranje naj bi bilo tudi v skladu z načelom enakopravnosti, saj naj bi se država v Zakonu o uresničevanju javnega interesa za kulturo (Uradni list RS, št. 77/07 – uradno prečiščeno besedilo in

nasl. – v nadaljevanju ZUJIK) zavezala, da bo vsem samozaposlenim v kulturi 100 % financirala socialne prispevke in prispevke za zdravstveno zavarovanje. Izključitev verskih uslužbencev bi po oceni Vlade pomenila diskriminacijo na podlagi veroizpovedi.

49. Vlada meni, da ZVS vsebuje podrobne kriterije financiranja v 27. in 28. členu ter v prehodnih določbah, 29. člen ZVS pa določa, da se lahko gmotna podpora uredi tudi v drugih zakonih.

50. Po oceni Vlade je neutemeljen tudi očitek, da 5. člen ZVS ne določa kriterijev in postopka za pridobitev statusa splošnokoristne organizacije. Ti kriteriji naj bi bili namreč jasno razvidni. Tudi sicer naj bi bil pojem splošnokoristne organizacije v pravnem redu znan – npr. v Zakonu o ustanovah (Uradni list RS, št. 70/05 – uradno prečiščeno besedilo in 91/05 – popr. – ZU) in Zakonu o društvih (Uradni list RS, št. 61/06 in 58/09 – v nadaljevanju ZDru-1). Že Ustavno sodišče naj bi sprejelo stališče, da verske skupnosti opravljajo pomembno družbeno funkcijo.

51. Zahtevo iz 6. člena ZVS, da delovanje verskih skupnosti ne sme nasprotovati morali in javnemu redu, Vlada ocenjuje kot splošno določbo, skladno z načelom, da mora biti ravnanje pravnih subjektov skladno z javnim redom. Morala pa je po njenem mnenju nedoločen pravni pojem, ki ga poznajo tudi drugi zakoni. Drugi odstavek 6. člena ZVS naj bi sledil tudi določbam Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – v nadaljevanju MPDPP).

52. Vlada odgovarja, da peti odstavek 27. člena ZVS, ki je bil po predlagateljevem mnenju sprejet le za judovsko versko skupnost, ne navaja nobene verske skupnosti po imenu, ampak določa splošni pogoj, ki ga judovska skupnost izpolnjuje. Določba naj bi zasledovala legitimen cilj olajšanja delovanja verskim skupnostim, ki že imajo zgodovinsko tradicijo na Slovenskem. Konkretno pa lahko taka določba po njenem mnenju, ob zavedanju holokavsta, pripomore k ohranjanju judovske kulture v Sloveniji.

53. V zvezi s 13. do 18. členom ZVS Vlada navaja, da daje ZVS status splošnokoristne organizacije tistim verskim skupnostim, ki vstopajo v funkcije socialne države in tako bogatijo nacionalno identiteto. Primarna dejavnost verskih skupnosti naj bi bila popolnoma neprimerljiva z dejavnostjo nevladnih organizacij, čeprav naj bi imele tudi te velik pomen na mnogih področjih družbenega življenja. Dodaja, da je Ustavno sodišče večkrat izrazilo stališče, da so verske skupnosti občekoristne ustanove, ki opravljajo pomembno družbeno funkcijo.

54. Očitek o diskriminacijskih pogojih za registracijo iz 13. člena ZVS Vlada zavrača z navedbami, da je delovanje cerkva in verskih skupnosti svobodno, ne glede na to, ali se registrirajo ali delujejo brez registracije. ZVS naj ne bi določal pogojev za nastanek verske skupnosti, temveč le pogoje za njeno registracijo. Poudarja, da registracija ni obvezna in da ima za posledico priznanje določenih pravic, slednjih pa po naravi stvari ni mogoče zagotavljati skupnostim, ki niso registrirane. Zmotno naj bi bilo tudi stališče predlagatelja, da lahko verske skupnosti postanejo enakopravne šele z registracijo. Verska skupnost po navedbah Vlade obstaja že pred registracijo, oblikovana je lahko tudi kot pravna oseba civilnega prava. Registracija po ZVS po njenem mnenju omogoča pridobitev posebne oblike pravne osebe, ki naj bi bila le predpogoj za pridobitev pravic po tem zakonu. V tem okviru naj bi ZVS vse verske skupnosti obravnaval enakopravno.

Registracija naj ne bi omejevala njihovega svobodnega delovanja, pogoji zanjo pa naj ne bi bili prezahtevni, temveč primerljivi z ureditvijo v drugih državah Evropske unije.

55. Glede zatrjevanih neustavnosti 2. točke 7. člena ZVS Vlada meni, da delitev verskih uslužbencev na tiste, ki opravljajo zgolj verska opravila, in na tiste, ki opravljajo splošnokoristna dela, ni mogoča, ker isti ljudje opravljajo oboje. Tudi okoliščina, da morajo verski uslužbenci upoštevati interne predpise verske skupnosti, naj ne bi bila v neskladju z Ustavo, saj za vse velja dolžnost upoštevanja pravnega reda Republike Slovenije.

56. Neutemeljen je po oceni Vlade tudi očitek o protiustavnosti 1. in 2. točke 12. člena ZVS, ker se lahko skladno z njima verski skupnosti prepove delovanje šele, če huje krši Ustavo oziroma če hudo krni človekovo dostojanstvo. Zatrjuje, da bo vsebino in standarde teh nedoločnih pravnih pojmov natančneje oblikovala sodna praksa.

57. Vlada meni, da 7. točka 14. člena ZVS ne določa vsebine temeljnega akta, temveč zgolj njegove nujne sestavine, in je vsebina prepuščena avtonomiji cerkve ali verske skupnosti. ZVS naj tako ne bi določal, kako morajo biti urejena navedena vprašanja, temveč samo, da morajo biti urejena. Opredelitev bistvenih sestavin temeljnega akta naj ne bi posegala v avtonomijo delovanja verskih skupnosti, z njo naj se doseže zgolj transparentnost delovanja. Poudarja, da so na pravni status verske skupnosti vezane določene pravice, zato je država zaradi načel pravne države in enakosti pred zakonom upravičena določiti obvezne sestavine temeljnega akta verske skupnosti.

58. Člen 33 ZVS, ki naj bi po predlagateljevem mnenju kršil načelo enakopravnosti verskih skupnosti in načelo enakosti med verskimi skupnostmi in drugimi nepridobitnimi organizacijami, naj bi izhajal iz načela kontinuitete delovanja verskih skupnosti in ohranjal pridobljene pravice. Če ZVS registriranim verskim skupnostim ne bi omogočal nadaljnjega opravljanja svojega poslanstva, bi to po oceni Vlade lahko pomenilo nedovoljen poseg v pričakovane pravice. Morebitna zahteva, naj se že registrirane skupnosti ponovno registrirajo, naj bi pomenila diskriminacijo med že obstoječimi verskimi skupnostmi in tistimi, ki se želijo na novo registrirati.

59. Tretji odstavek 3. člena ZVS, ki naj bi posegal v način opravljanja verskih obredov, po mnenju Vlade ni v neskladju z Ustavo. Določal naj bi zgolj, v katerih primerih različno obravnavanje zaradi verskega prepričanja ne pomeni diskriminacije. Zaradi načela o ločenosti države in verskih skupnosti naj država ne bi smela posegati v avtonomna pravila in etiko verskih skupnosti. Ureditev naj bi bila tudi v skladu z Direktivo Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL L 303, 2. 12. 2000, str. 16).

60. Člen 4 ZVS, ki bi po mnenju predlagatelja moral urejati, česa verska skupnost ne sme početi, da ne bi posegala v suverenost države, naj ne bi bil protiustaven. Suverenost države naj bi bila omejena že z Ustavo in zakoni, saj je državnim organom dovoljeno le tisto, ker je v skladu z Ustavo in zakoni. ZVS naj bi urejal področje verske svobode, kar naj bi pomenilo tudi svobodo in avtonomijo delovanja verskih skupnosti. Varoval naj bi verske skupnosti pred posegi države v njihovo avtonomijo. Vlada zavrača tudi očitek o neustavnosti 12. člena ZVS, ker med prepovedmi za delovanje verske skupnosti ne določa nasprotovanja javni morali.

61. Za kriterija "duhovnost v javnem življenju" in "osmišljanje bivanja" iz 5. člena ZVS Vlada meni, da sta nedoločna pravna pojma, katerih vsebino in standarde bo natančneje izoblikovala praksa. Opozarja na načelo jasnosti in določnosti predpisov, izvedeno iz načela pravne države, ki po njenem mnenju pomeni, da morajo biti zakonske rešitve splošne in abstraktne.

62. Zatrjevano neustavnost 22. do 25. in 27. člena ZVS ter 52. člena ZObr-UPB1 Vlada zavrača z navedbo, da so pravice do duhovne oskrbe v vojski, policiji, zaporih in drugih ustanovah urejene v skladu z Ustavo in mednarodnimi akti ter so mednarodno primerljive. Določbe naj bi urejale način uresničevanja verske svobode, kadar je posamezniku svoboda gibanja iz različnih razlogov znatno omejena oziroma kadar se ne more udeleževati verskih obredov zaradi bolezenskih ali starostnih težav. Učinkovito izvrševanje verske svobode naj bi zahtevalo sprejetje določenih ukrepov predvsem organizacijske in finančne narave. ZVS naj bi jasno določal upravičence in položaj, v katerem so posamezniki upravičeni do verske duhovne oskrbe, podrobnejšo organizacijo pa naj bi prepustil urejanju s podzakonskim predpisom.

63. Glede 22. in 23. člena, ki naj v primerjavi s 24. in 25. členom ZVS pripadnikom vojske in policije ne bi priznavala pravice do kolektivne duhovne oskrbe, Vlada meni, da izpodbijane določbe omogočajo pripadnikom vojske in policije tako individualno kot tudi kolektivno versko duhovno oskrbo. Pripadnikom Slovenske vojske naj bi bila ta oskrba zagotovljena v skladu z zakonskimi in podzakonskimi predpisi o vojaški dolžnosti in obrambi države, pripadnikom policije pa naj bi bila zagotovljena, kadar ta deluje kot klasična vojaška struktura, na podlagi ZVS in ustreznih podzakonskih predpisov.

64. V zvezi s standardom "dovolj veliko število oseb iste veroizpovedi" Vlada navaja, da 24. in 25. člen ZVS zgolj zavezujeta ministrstvu, pristojni za pravosodje in zdravje, k zaposlitvi potrebnega števila verskih uslužbencev. Vendar naj bi taka zaveza države nastala šele takrat, ko bi se pojavilo določeno število pripadnikov iste veroizpovedi. Če ni zadostnega števila oseb iste veroizpovedi, naj bi posameznik še vedno imel pravico do individualne in kolektivne duhovne oskrbe, država le ne bi bila dolžna zaposliti verskega uslužbenca.

65. Očitek o protiustavnosti 24. in 25. člena ZVS, ker naj bi omogočala zaposlitev zgolj duhovnikov, ne pa tudi drugih verskih uslužbencev, Vlada zavrača z utemeljitvijo, da je mogoča tudi zaposlitev drugih verskih uslužbencev, če verska skupnost nima službe duhovnika. Prav tako neutemeljen se ji zdi očitek predlagatelja, da je zaposlitev duhovnikov nujna pri oskrbovancih v bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih, ne pa tudi v zavodih za prestajanje kazni, saj po njenem mnenju obe določbi zahtevata zaposlitev določenega števila verskih uslužbencev. Poudarja, da načelo socialne države zavezuje državo k aktivnemu delovanju, s katerim posameznikom zagotovi zadovoljevanje individualne in kolektivne verske svobode v okoliščinah, ko jim je to onemogočeno.

66. V zvezi s četrtem odstavkom 27. člena ZVS o sklicevanju na popis prebivalstva Vlada navaja, da se podatki, zbrani na popisu prebivalstva, lahko uporabljajo za statistične namene. ZVS naj bi zgolj dajal možnost verskim skupnostim predlagati uporabo statističnih podatkov iz zadnjega popisa.

67. Na očitke, da 5., 21., 27. in 29. člen ZVS nedopustno razlikujejo med verskimi skupnostmi in drugimi organizacijami, ki opravljajo splošnokoristno dejavnost, Vlada odgovarja, da ZVS ureja versko svobodo in da zakonodajalec ni pozabil na enako obravnavanje nekonfesionalnih organizacij, posebej ne pri pridobivanju sredstev. Položaj društev naj bi tako urejal ZDru-1, položaj zavodov naj bi urejal Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 in 8/96 – ZZ), položaj humanitarnih organizacij pa Zakon o humanitarnih organizacijah (Uradni list RS, št. 98/03 – ZHO).

68. Svoboda gradnje ter uporabe prostorov in stavb za verske namene iz 26. člena ZVS po mnenju Vlade izhaja iz 41. člena Ustave. Navaja, da je ta pravica že na podlagi Ustave zagotovljena vsem verskim skupnostim, ne glede na registracijo, čeprav se 26. člen ZVS nanaša samo na registrirane verske skupnosti. Pojasnjuje, da Urad vodi evidenco samo o registriranih verskih skupnostih, zato lahko ZVS nalaga dolžnost pripravljavcem prostorskih aktov, da se dogovarjajo in usklajujejo le o potrebah po bogoslužnih objektih, ki jih imajo te verske skupnosti. Člen 26 ZVS naj ne bi posegal v 7. člen Ustave, ker naj bi načelo o ločenosti države in verskih skupnosti pomenilo nevtralnost države, verske skupnosti pa naj bi morale delovati skladno s pravnim redom.

69. Vlada soglaša, da 30. člen ZVS res ne določa izrecno, da je pristojni organ Urad. Vendar dodaja, da to določa podzakonski predpis, in sicer Sklep o spremembi Sklepa o ustanovitvi Urada Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti (Uradni list RS, št. 22/07). Meni, da je tudi vladne službe mogoče šteti za organe državne uprave, ki lahko opravljajo upravne naloge. V drugem odstavku 121. člena Ustave naj bi bilo določeno, da se lahko opravljanje funkcij državne uprave prenese tudi na druge organe oziroma organizacije, iz česar naj bi izhajalo, da je upravne naloge mogoče prenesti tudi na vladne službe.

B. – I.

Obseg presoje Ustavnega sodišča

70. Poleg 20. člena ZPPVS in 52. člena ZObr predlagatelj izpodbija večje število določb ZVS, večino zaradi domnevnega neskladja z več ustavnimi določbami. Predlaga razveljavitev celotnega ZVS.

71. Vsebina zahteve je ekstenzivna. Predlagatelj namreč podaja številne trditve, a mnogih izmed njih ne obrazloži. Pomanjkljivosti njegove obrazložitve so bodisi v tem, da zatrjevanih protiustavnosti posameznih zakonskih določb sploh ne utemelji (npr. očitke, da ZVS ne razlikuje med verskimi uslužbenci, ki opravljajo samo verska opravila, in tistimi, ki opravljajo splošnokoristna dela, ter očitke, da 27. in 28. člen ZVS pri plačevanju socialnih prispevkov verskih uslužbencev ne upoštevata premoženja posamezne verske skupnosti), bodisi v tem, da ne vzpostavi povezave med izpodbijano zakonsko določbo in določbo Ustave, s katero naj bi bila v neskladju (npr. očitki o neskladju četrtega odstavka 27. člena ZVS z 41. členom Ustave, o neustavnosti 12. člena ZVS, ker med prepovedmi delovanja ne določa tudi nasprotovanja javni morali). Poleg neobrazloženih trditev zahteva vsebuje tudi precej očitno neutemeljenih navedb (npr. o neskladju ZVS z načelom pravne varnosti zaradi različnega poimenovanja verskih uslužbencev; o neskladju z načelom o ločenosti države in verskih skupnosti, ker naj država ne bi prepustila verskim skupnostim, da same določijo verske uslužbence za

duhovno oskrbo v institucijah in ustanovah; o kršitvi načela enakopravnosti, ker prejemajo duhovniki, zaposleni v zavodih, za enake storitve višje plačilo kot tisti duhovniki, za katere prejema verska skupnost le prispevke za socialno zavarovanje).

72. Predlagatelj je z Ustavo predviden državni organ, ki mu Zakon o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) podeljuje privilegiran dostop do Ustavnega sodišča. Zato je utemeljeno pričakovanje, da bodo njegove zahteve strokovno in kvalitetno obrazložene. Glede na navedeno je Ustavno sodišče obravnavalo le tiste predlagateljeve očitke, ki so razumljivi, dovolj opredeljeni in niso očitno neutemeljeni. Pri tem ni štel za odločilno, da nekateri izmed njih niso umeščeni v ustrezne vsebinske sklope zahteve. To pomeni, da je obravnavalo tudi tiste jasne in strokovno kakovostne navedbe o ustavnih neskladjih zakonskih določb, ki jih je predlagatelj umestil v del zahteve, v katerem utemeljuje predlog za začasno zadržanje izvrševanja ZVS.

73. Na podlagi tega izhodišča je Ustavno sodišče presojalo ustavno skladnost naslednjih določb:

- prvega odstavka 13. člena ZVS o pogojih za registracijo (čeprav predlagatelj navaja, da izpodbija celoten 13. člen, iz vsebine očitka smiselno izhaja, da izpodbija le njegov prvi odstavek) ter 1. in 5. točke 14. člena ZVS, ki sta z njim neposredno povezani;
- 20. člena ZPPVS in tretjega odstavka 29. člena ZVS o gmotni podpori države verskim skupnostim (čeprav predlagatelj razpršene očitke v zvezi s tem naslavlja tudi na prvi odstavek 5. člena ZVS ter na 13. do 18. člen ZVS, je Ustavno sodišče glede na vsebino navedb ocenilo, da predlagatelj izpodbija le navedeni določbi);
- 22., 23., 24. in 25. člena ZVS ter tretjega odstavka 52. člena ZObr-UPB1 (čeprav predlagatelj v uvodu in predlogu zahteve zapiše, da izpodbija celoten 52. člen ZObr-UPB1, iz utemeljitve očitka izhaja, da izpodbija le njegov tretji odstavek) o verski duhovni oskrbi v vojski, policiji, v zavodih za prestajanje kazni ter v bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih, ki opravljajo institucionalno varstvo, ter z njimi neposredno povezane določbe zadnjega stavka prvega odstavka 27. člena ZVS, kolikor se nanaša na 24. in 25. člen ZVS;
- 26. člena ZVS o pravici verskih skupnosti do svobode gradnje;
- petega odstavka 27. člena ZVS o pogojih za financiranje enega verskega uslužbenca;
- 30. in 32. člena ZVS o določitvi pristojnega organa.

B. – II.

Izhodišča ustavnosodne presoje

Svoboda vesti (41. člen Ustave)

a) Splošno o svobodi vesti

74. Člen 41 Ustave varuje in zagotavlja svobodo verskih in drugih opredelitev. Gre za človekovo pravico, ki je povezana še z nekaterimi drugimi človekovimi pravicami, kot so pravica do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave), varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen Ustave), varstvo osebnih podatkov (38. člen Ustave), svoboda izražanja (prvi odstavek 39. člena Ustave), pravica do zbiranja in združevanja (42. člen Ustave) in pravice ter dolžnosti staršev (54. člen Ustave). Prvi

odstavek 41. člena Ustave zagotavlja svobodno izpovedovanje vere v zasebnem in javnem življenju. Drugi odstavek določa, da se nihče ni dolžan opredeliti glede svojega verskega ali drugega prepričanja, tretji odstavek 41. člena Ustave pa daje staršem pravico, da v skladu s svojim prepričanjem zagotavljajo svojim otrokom versko in moralno vzgojo, pri čemer mora biti usmerjanje otrok glede verske in moralne vzgoje v skladu z njihovo starostjo in zrelostjo ter z njihovo svobodo vesti, verske in druge opredelitve ali prepričanja.

75. Ustava v 41. členu uporablja pojma "opredelitev" (prvi odstavek 41. člena) in "prepričanje" (drugi odstavek 41. člena). Zato se zastavlja vprašanje, kaj je predmet varstva te ustavne določbe in ali je med uporabljenima pojmom kakšna za ustavnosodno presojo upoštevana razlika. Pri razlagi je treba upoštevati tudi naslov določbe, torej, da gre za svobodo vesti. Slovar slovenskega knjižnega jezika (v nadaljevanju SSKJ)¹ izraz "opredeliti se" opredeljuje kot "izraziti, pokazati svoje stališče, svojo pripadnost" ali "izraziti, pokazati svoje stališče do česa". Opredelitev je torej izražanje stališča ali pripadnosti. Pojem prepričanja SSKJ opredeljuje ožje: kot skupek med seboj povezanih misli, sodb o temeljnih, splošnih vprašanjih sveta, družbe, človeka oziroma v zvezi s kakim delom stvarnosti.² Opredelitev je splošnejši pojem in vključuje tudi prepričanja: vsako prepričanje je tudi opredelitev, ni pa vsaka opredelitev že tudi prepričanje.³ V skladu s tem se na prvi pogled zdi, da prvi odstavek 41. člena Ustave zagotavlja svobodo (vseh) opredelitev, kar vključuje tudi (vsa) prepričanja, drugi odstavek pa samo pravico do neopredelitve glede prepričanj, kar bi lahko pomenilo, da niso vključene vsakršne opredelitve, temveč le tiste, ki so "skupek med seboj povezanih misli, sodb o temeljnih, splošnih vprašanjih sveta, družbe ali človeka". Vendar to fino jezikovno razlikovanje postane manj pomembno, celo nepomembno, če pojma razlagamo v povezavi z naslovom 41. člena Ustave, tj. svoboda vesti. Vest je občutek, zavest o moralni vrednosti lastnega ravnanja, mišljenje, ki vzbuja občutek moralne odgovornosti.⁴ Pojem vesti torej sodi na področje etike. Vest človeku pove, kaj je "prav". Predmet varstva v okviru 41. člena Ustave so zato samo opredelitve in prepričanja s področja etike oziroma morale, zlasti vsa teistična, ateistična in neteistična prepričanja. V tem smislu lahko taka prepričanja opredelimo tudi kot svetovnonazorske opredelitve, torej kot filozofske ali ideološke teorije oziroma kot miselne sisteme, ki razlagajo človeka, njegovo bistvo in svet, v katerem prebiva, lahko tudi, čeprav ne nujno, z neke višje, metafizične ravni.⁵ To pomeni, da razne politične, znanstvene, estetske, zgodovinske in druge opredelitve ali prepričanja ne sodijo v okvir varstva 41. člena Ustave, temveč jih varujejo druge ustavne določbe (npr. svoboda izražanja iz prvega odstavka 39. člena Ustave ali svoboda znanosti in umetnosti iz 59. člena Ustave).⁶ Vendar tudi glede prepričanj, ki lahko uživajo varstvo po 41. členu Ustave, ni mogoče reči, da je že vsako izmed njih avtomatično deležno varstva iz te določbe. Šele če notranje in zunanje lastnosti prepričanja kažejo na njegovo konsistentnost, tehtnost,

¹ A. Bajec in drugi (ur.), Slovar slovenskega knjižnega jezika, DZS, Ljubljana 1998, str. 781.

² Prav tam, str. 1013.

³ Tako M. Orehar Ivanc v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 445–446.

⁴ A. Bajec in drugi (ur.), nav. delo, str. 1507.

⁵ ZVS na več mestih omenja duhovnost. Pojem duhovnost je izrazito pluralen, večpomenski. SSKJ ga opredeljuje kot usmerjenost k nematerialnim vrednotam. Je sestavni del vsake – verske ali neverške – posameznikove osebne vrednostne opredelitve do vprašanj bivanja, sveta in univerzalnih povezav v njem. Ni istoveten z verskim prepričanjem, niti ni monopol religioznega. Verska duhovnost, ki je integralni del verskega izkustva oziroma prepričanja, je le ena od dimenzij v raznoterem spektru duhovnosti.

⁶ Prim. M. Orehar Ivanc, nav. delo, str. 446.

resnost, kohezivnost in pomembnost, je utemeljen sklep, da gre za vero oziroma drugo prepričanje v smislu 41. člena Ustave.⁷ Pri tem država seveda ne sme ocenjevati, ali je taka vera oziroma prepričanje v teološkem oziroma v filozofskem smislu (ne)resnično oziroma (ne)legitimno.

76. Prvi in drugi odstavek 41. člena Ustave kot predmet varstva še posebej izpostavljata versko svobodo (svobodo vere, veroizpovedi). Vendar ne določata natančneje, kaj pomeni, kaj so njene sestavine in kakšen je njen domet. Ob upoštevanju 8. člena Ustave⁸ ter drugega odstavka 153. člena⁹ in petega odstavka 15. člena¹⁰ Ustave je treba zato pri razlagi pravice do verske svobode upoštevati tudi številne mednarodne instrumente, ki v primerjavi s prvim odstavkom 41. člena Ustave podrobneje opredeljujejo vsebino in obseg te človekove pravice. Že Splošna deklaracija človekovih pravic iz leta 1948 (Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, I. del, Univerzalni dokumenti, Društvo za ZN za Republiko Slovenijo, Ljubljana 1995, str. 1 – v nadaljevanju Splošna deklaracija ZN) vsakomur zagotavlja pravico do svobode misli, vesti in veroizpovedi. Ta pravica vključuje svobodo spreminjati prepričanje ali vero kakor tudi njuno svobodno, javno ali zasebno izražanje, bodisi posamezno ali v skupnosti z drugimi, s poučevanjem, izpolnjevanjem verskih dolžnosti, bogoslužjem in opravljanjem obredov (18. člen). Podobno opredeljuje vsebino svobode veroizpovedi tudi 18. člen MPDPP, ki določa, da ima vsakdo pravico do svobode misli, vesti in veroizpovedi. Ta pravica vsebuje svobodo imeti ali sprejeti vero ali prepričanje po svoji izbiri in svobodno izražati svojo vero ali prepričanje posamično ali v skupnosti z drugimi, javno ali zasebno, z bogoslužjem, izpolnjevanjem verskih in ritualnih obredov in poučevanjem. MPDPP tudi določa, da nihče ne sme biti prisiljen k čemu, s čimer bi bila kršena njegova pravica imeti ali sprejeti vero ali prepričanje po lastni izbiri. Podobno opredelitev vsebuje tudi prvi odstavek 9. člena EKČP, ki določa, da "ima vsakdo pravico do svobode misli, vesti in veroizpovedi. Ta pravica vključuje svobodo spremembe vere ali prepričanja ter svobodo, da človek bodisi sam ali skupaj z drugimi ter zasebno ali javno izraža svojo vero ali prepričanje v bogoslužju, pouku, praksi ali verskih obredih."

77. Podobno tudi Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 83, 30. 3. 2010, str. 389),¹¹ ki je postala pravno zavezujoča z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe,¹² v prvem odstavku 10. člena (svoboda misli, vesti in vere) določa, da ima vsakdo "... pravico do svobode misli, vesti in vere. Ta pravica vključuje svobodo spreminjanja vere ali

⁷ Takšno je tudi stališče ESČP, ki je npr. v sodbi v zadevi *Campbell in Cosans proti Združenemu kraljestvu* z dne 25. februarja 1982 in v sodbi v zadevi *Leela Förderkreis E. V. in drugi proti Nemčiji* z dne 6. novembra 2008 zapisalo, da 9. člen Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) vključuje nazore, ki "dosegajo določeno stopnjo tehtnosti, resnosti, kohezivnosti in pomembnosti".

⁸ "Zakoni in drugi predpisi morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno."

⁹ "Zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami."

¹⁰ "Nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri."

¹¹ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah je bila prvič slovesno razglašena 7. decembra 2000 v Nici (UL C 364, 18. 12. 2000, str. 1).

¹² Glej 6. člen Pogodbe o Evropski uniji (Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji, UL C 83, 30. 3. 2010, str. 13).

prepričanja ter svobodo izražanja svoje vere ali svojega prepričanja posamezno ali skupaj z drugimi, javno ali zasebno, pri bogoslužju, pouku, običajih in obredih."

78. Iz besedila prvega in drugega odstavka 41. člena Ustave, ob upoštevanju navedenih določb MPDPP, EKČP in Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, izhaja, da je svoboda vere kompleksna oziroma sestavljena človekova pravica. Njen vsebinski okvir učinkuje na treh ravneh človekovega bivanja in zajema vrsto izpeljanih pravic ustavne ravni. Vse te pravice seveda vzpostavljajo ustrezne dolžnosti države, tako pri zakonskem urejanju kot pri uresničevanju v praksi. Ustavno sodišče je o tem sprejelo že vrsto stališč, ki jih je v tej odločbi utrdilo in deloma nadgradilo z novimi. Pomembne so predvsem naslednje odločitve Ustavnega sodišča: odločba št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001 (Uradni list RS, št. 101/01, in OdlUS X, 192), odločba št. U-I-92/01 z dne 28. 2. 2002 (Uradni list RS, št. 22/02, in OdlUS XI, 25), mnenje št. Rm-1/02 z dne 19. 11. 2003 (Uradni list RS, št. 118/03, in OdlUS XII, 89), odločba št. U-I-111/04 z dne 8. 7. 2004 (Uradni list RS, št. 77/04, in OdlUS XIII, 54) in odločba št. U-I-354/06 z dne 9. 10. 2008 (Uradni list RS, št. 104/08, in OdlUS XVII, 52).

79. V nadaljevanju te odločbe je govor predvsem o verski svobodi, vendar ugotovitve o vsebini 41. člena Ustave praviloma veljajo tudi za druge, neverške oziroma nekonfesionalne svetovnonazorske opredelitve in prepričanja.

b) Tri ravni verske svobode

80. Na najgloblji duhovni ravni svoboda vere pomeni pravico imeti vero oziroma pravico svobodno izbrati vero, pravico ne imeti vere oziroma ne pripadati nobeni veri ter pravico svobodno spremeniti vero. Gre za svobodo verovanja ("*freedom to believe*"), za t. i. *forum internum*, za vidik verske svobode, ki ga Ustava sicer ne omenja izrecno, vendar ni nobenega dvoma, da ustavno varstvo 41. člena Ustave velja tudi zanj. To so namreč notranji premisleki in notranje odločitve posameznika, ki jih že po naravi stvari ni mogoče urejati niti omejevati. V smislu notranje osebne odločitve posameznika o verskih vprašanjih je 41. člen Ustave specialna določba glede na prvi odstavek 39. člena Ustave, ki sicer zagotavlja svobodo misli. Svobodo vere kot posebne oblike svobode misli lahko uresničujejo samo fizične osebe, pravne osebe po naravi stvari tega vidika svobode vesti ne morejo uživati.

81. Drugi dve ravni verske svobode že pomenita manifestacijo notranjih osebnih odločitev navzven (t. i. *forum externum*). Prva od njiju pomeni pravico do svobodnega izpovedovanja vere. V tem smislu je svoboda vere posebna oblika splošne pravice do svobode izražanja (prvi odstavek 39. člena Ustave). Izpovedovanje pomeni ustno ali pisno izražanje vere navzven, vključno z namenom širjenja vere. Prvi odstavek 41. člena Ustave izrecno govori le o svobodi izpovedovanja vere, vendar ni mogoča drugačna razlaga tega pojma, kot da je varovano tudi izvrševanje vere. Na tretji ravni je svoboda vere varovana kot posebna oblika splošne svobode ravnanja (35. člen Ustave). Pojem izpovedovanja vere torej vključuje tudi ravnanja, ki so sestavni del vere. Poleg verskega nauka so namreč za vero bistveni bogoslužje oziroma obredje, druga pravila ravnanja, ki izhajajo iz njenega nauka, pa tudi povezovanje v skupnosti. Če ta ravnanja ne bi bila ustavno varovana, bi ostala svoboda vere domala izvotljena. Ta ravnanja izrecno varujejo Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, EKČP in MPDPP. Svoboda izpovedovanja in izvrševanja vere je zagotovljena posameznikom in tudi verskim skupnostim ali združenjem, ne glede na to, ali so pravne osebe ali ne.

82. Svoboda vere se lahko uresničuje individualno ali kolektivno, pri obeh oblikah pa je mogoče razlikovati pozitivni in negativni vidik. Na ravni osebne, individualne odločitve o verski pripadnosti (*forum internum*) svoboda vere pomeni pravico posameznika, da ima neko versko prepričanje (pozitivni vidik) brez vmešavanja javne oblasti, ter hkrati pravico posameznika, da verskega prepričanja nima, če tega ne želi, in da ga v to ni dopustno siliti (negativni vidik). Svoboda vere kot *forum internum* uživa absolutno varstvo pred posegi države – država v nobenem primeru ne sme kakor koli predpisovati ljudem ali jih siliti, naj imajo oziroma naj sprejmejo (določeno) vero ali drugo prepričanje ali naj ju nimajo oziroma naj ju ne sprejmejo.

c) Pozitivni vidik svobode vere

83. 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. Nihče ne more biti prizadet v svoji svobodi verovanja ali nazorskega prepričanja samo zato, ker dejavnosti svobodne demokratične družbe vključujejo tudi verski vidik prek državljanov, ki so kot verniki zavezani svoji religiji.

84. Pozitivni vidik verske svobode je natančneje kakor v Ustavi opredeljen v omenjenih določbah Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, EKČP in MPDPP. Ustavno sodišče pa je že v odločbi št. U-I-68/98 sprejelo stališče, da pozitivni vidik svobode vere iz prvega odstavka 41. člena Ustave posamezniku zagotavlja, da svojo vero prosto izpoveduje sam ali skupaj z drugimi, javno ali zasebno, s poukom, izpolnjevanjem verskih dolžnosti, bogoslužjem in opravljanjem verskih obredov. Pozitivna verska svoboda torej zagotavlja vsakršno (ustno ali pisno, zasebno ali javno) izražanje vere oziroma pripadnosti veri, vključno z molitvami in širjenjem verskih resnic, varovana pa so tudi ravnanja, ki pomenijo izpolnjevanje verskih pravil (bogoslužja, obredi, rituali, procesije, uporaba verskih oblačil, simbolov ipd.). Na splošno je mogoče reči, da ustavno zagotovljena verska svoboda vključuje navzven zaznavna ravnanja, ki so pomembno povezana s posameznikovim verskim prepričanjem. Vendar to ne pomeni, da so varovana prav vsa ravnanja, ki bi jih versko prepričanje zgolj spodbudilo ali bi nanje vplivalo s kakršno koli intenzivnostjo. Ustavno varstvo zajema zgolj tista ravnanja, ki so razumno povezana z bistvom verskega prepričanja in brez katerih verska svoboda za posameznika postane pomembno okrnjena. Zato splošnozavezujoče ter versko nevtralne zakonske zapovedi in prepovedi, namenjene varstvu drugih občečloveških vrednot, pomenijo omejitev te človekove pravice le tedaj, ko se nanašajo na tiste manifestacije religioznega, ki dosegajo navedeno kakovost. Zapovedi in prepovedi ravnanj, ki tega standarda ne dosegajo, ne morejo pomeniti posega v svobodo vere.¹³

¹³ Omejitev izražanja vere, ki uživa varstvo 9. člena EKČP, na zgolj tiste zunanje manifestacije, ki pomenijo izvrševanje vere oziroma prepričanja v splošno sprejeti obliki, je uveljavljeno tudi v praksi Evropske komisije za človekove pravice in ESČP. Tako npr. lekarnarjeve odklonitve prodaje kontracepcijskih tablet ESČP ni štelo za izvrševanje vere oziroma prepričanja (sklep v zadevi *Pichon in Sajous proti Franciji* z dne 2. oktobra 2001). Glej B. Vermeulen v: P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn in L. Zwaak (ur.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4. izdaja, Intersentia, Antwerpen – Oxford 2006, str. 762.

č) Negativni vidik svobode vere

85. Negativna svoboda vere pomeni, da posameznik ni dolžan imeti vere in da se o tem ni dolžan izreči, zaradi tega ga ni dovoljeno kakor koli kaznovati ali diskriminirati oziroma zapostavljati. Tudi če se posameznik šteje za pripadnika določene vere, ga ni dopustno siliti k njenemu izpovedovanju, prav tako ima pravico odkloniti sodelovanje pri ravnanjih, ki pomenijo izvrševanje vere. Čeprav bi negativna svoboda vere izhajala že iz prvega odstavka 41. člena Ustave, je v drugem odstavku tega člena še posebej določeno, da se nihče ni dolžan opredeliti glede svojega verskega ali drugega prepričanja. V odločbi št. U-I-92/01 je Ustavno sodišče zapisalo, da bi uporaba prisile z namenom, da bi nekdo spremenil svoje versko prepričanje ali da bi ga razkril, pomenila poseg v svobodo vesti. Zakon, ki bi določal, da se je posameznik dolžan opredeliti glede verskega prepričanja, bi pomenil kršitev svobode vesti in bi bil protiustaven (v nasprotju z drugim odstavkom 41. člena Ustave). Pravica do neopredelitve pa logično vključuje tudi pravico ne izpovedati oziroma ne izvrševati vere, saj bi zahteva po izpovedovanju ali izvrševanju vere nujno pomenila tudi, da se mora posameznik do te vere opredeliti.

86. V odločbi št. U-I-68/98 je Ustavno sodišče med drugim sprejelo stališče, da negativna verska svoboda terja od države, naj prepreči vsakršno prisilno (neželjeno) konfrontacijo posameznika s kakršnim koli verskim prepričanjem. Vendar pa v konfliktu med pozitivno in negativno svobodo vere, torej kadar pozitivna svoboda vere posega v negativno svobodo vere, negativna svoboda nima apriorne prednosti pred pozitivno svobodo.¹⁴ V vsakem konkretnem primeru je treba opraviti tehtanje in presoditi, kateremu vidiku svobode je treba v skladu z načelom sorazmernosti dati prednost. V navedeni odločbi je tako Ustavno sodišče na primer ugotovilo, da prepoved konfesionalne dejavnosti v javnih vrtcih in šolah pomeni sorazmeren in zato dopusten poseg v pozitivni vidik svobode vere (prvi odstavek 41. člena Ustave) in v pravico staršev iz tretjega odstavka 41. člena Ustave zaradi varstva negativnega vidika svobode vere drugih otrok in njihovih staršev (drugi odstavek 41. člena Ustave).¹⁵ Torej, kadar gre za vzgojo in izobraževanje otrok, je ob svobodi vere otrok treba upoštevati tudi tretji odstavek 41. člena Ustave, ki staršem zagotavlja poseben vidik njihove svobode vere, in sicer pravico staršev, da zagotavljajo svojim otrokom versko in moralno vzgojo v skladu s svojim prepričanjem.

d) Kolektivni vidik svobode vere

87. Svoboda vere ni le individualna pravica posameznikov, temveč vsebuje tudi kolektivno dimenzijo, ki zajema interakcijo med verniki. Običajno je, da posamezniki svoje verovanje udejanjajo skupaj z drugimi, ki delijo enako versko prepričanje (zlasti v obliki obredov), in da se z njimi povezujejo v verska združenja (cerkve ali druge verske skupnosti). Da Ustava ne varuje le individualnega, temveč tudi skupinski vidik izpovedovanja vere, je Ustavno sodišče poudarilo že v odločbi št. U-I-111/04. Besedilo 9. člena EKČP, da je sestavina svobode vere tudi pravica izražati vero ali prepričanje "skupaj z drugimi", to izrecno izpostavlja.

¹⁴ M. Orehar Ivanc, nav. delo, str. 448.

¹⁵ Na drugi strani pa na primer v odločbi št. U-I-111/04 Ustavno sodišče ni sprejelo stališča, da gradnja verskega objekta lahko pomeni poseg v negativno svobodo vere drugih, ki bi morali biti s tem objektom trajno in neprosto voljno soočeni. Ocenilo je, da zgolj to, da je na zemljišču, ki je v skladu s prostorsko zakonodajo namenjeno gradnji verskega objekta, tak objekt, ki ima tudi zunanja verska obeležja, samo po sebi še ne more pomeniti posega v t. i. negativen vidik svobode vere.

88. Kolektivno uresničevanje verske svobode ima dva vidika. Prvi pomeni pravico posameznikov, da se v okviru svoje verske svobode povezujejo in ustanavljajo verske skupnosti. V tem smislu sta pozitivna in negativna svoboda vere iz prvega in drugega odstavka 41. člena Ustave specialni v razmerju do splošne svobode združevanja iz drugega odstavka 42. člena Ustave. Neposredni ustavni temelj za ustanavljanje verskih skupnosti je torej prvi odstavek 41. člena Ustave, čeprav je treba vsebino te pravice razumeti tudi v luči drugega odstavka 42. člena, zlasti ob ustreznem upoštevanju stališč Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-155/07 z dne 9. 4. 2009 (Uradni list RS, št. 32/09). Drugi kolektivni vidik verske svobode je nasledek in nadgradnja prvega: tudi samim verskim skupnostim namreč zagotavlja njihovo lastno svobodo vesti.

89. Svoboda verskega združevanja vsakomur zagotavlja, da se lahko z drugimi pripadniki svobodno povezuje v verske skupnosti. Bistveni element te pravice je voljni: vsakdo se ima pravico svobodno odločiti, ali se bo povezal v neko versko skupnost ali ne.¹⁶ Poleg pravice, da se poveže z drugimi (t. i. pozitivna svoboda združevanja), ima vsakdo tudi pravico, da se ne poveže (t. i. negativna svoboda združevanja). Kolektivno uresničevanje verske svobode v povezavi z individualno versko svobodo implicira tako pozitivno upravičenje posameznika, da se zaradi izpovedovanja vere združuje z drugimi ter skupaj z njimi ustanavlja verske skupnosti, postane njihov član in sodeluje v verskih obredih, kakor tudi negativno upravičenje, da ne vstopa v verska združenja, da odkloni svojo udeležbo pri združevanju ali da se ne udeležuje verskih obredov ali drugih izražanj verskega prepričanja. Čeprav negativni vidik svobode verskega združevanja v Ustavi ni izrecno določen, izhaja iz samega bistva te pravice in je njen sestavni del.

90. Za versko združevanje je značilna notranja organizacija verske skupnosti. Notranja organiziranost pomeni, da je verska skupnost več kot zgolj skupek posameznikov. Pravica do svobodnega združevanja predpostavlja organizirano združenje posameznikov, ki navznoter deluje po lastnih pravilih. Svobodno ustanavljanje verskih skupnosti zato pomeni tudi pravico verske skupnosti, da samostojno in neodvisno (avtonomno) ureja svoje notranje zadeve, ki zadevajo njeno delovanje in notranji položaj njenih pripadnikov. Ta svoboda delovanja mora biti širša, kadar imajo organizacijska pravila, po katerih deluje verska skupnost, status verskih pravil (npr. versko obredje ima smisel za vernike le, če ga vodijo duhovniki, izbrani v skladu s pravili vere). V okviru svobode vere po prvem odstavku 41. člena Ustave je zato varovano tudi svobodno delovanje verskih skupnosti, izrecno zagotovljeno z drugim odstavkom 7. člena Ustave. Z vidika pravice do svobodnega ustanavljanja verskih skupnosti ni nujno, da je verska skupnost uradno priznana ali registrirana. Ustavno varstvo uživajo tudi povsem neformalne verske skupnosti.

91. Drugi kolektivni vidik verske svobode zagotavlja tudi verskim skupnostim njihovo lastno svobodo vesti. Ne sicer kot *forum internum*, ki ga more po naravi stvari imeti le fizična oseba, temveč kot pravico, da svobodno in v skladu s svojimi lastnimi pravili izpovedujejo verska prepričanja in opravljajo verska ravnanja.¹⁷

¹⁶ Izjema je ustavna pravica staršev, da vzgajajo svoje otroke v skladu s svojim verskim prepričanjem.

¹⁷ Da so nosilci pravice iz 9. člena EKČP tudi verske skupine, je prav tako ustaljeno stališče ESČP. To je v več odločitvah med drugim poudarilo, da verske skupnosti po tradiciji obstajajo v obliki organiziranih struktur in da je njihov avtonomni obstoj nepogrešljiv sestavni del pluralizma v demokratični družbi, zato so osrednji predmet varstva 9. člena EKČP. Glej npr. sodbo v zadevi *Cha'are Shalom Ve Tsedek proti Franciji* z dne 27. junija 2000 in sodbo v zadevi *Hasan in Chaush proti Bolgariji* z dne 26. oktobra 2000.

e) *Dolžnosti države pri zagotavljanju verske svobode*

92. Svoboda vere je v prvi vrsti obrambna pravica¹⁸ (t. i. pravica negativnega statusa). Država – enako velja tudi za lokalne skupnosti in nosilce javnih pooblastil – ne sme nedopustno posegati v razmerja, varovana v prvem in drugem odstavku 41. člena Ustave. Ta vidik državi zlasti 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. V povezavi s 14. členom Ustave (prvi odstavek 14. člena prepoveduje diskriminacijo glede človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugi odstavek pa vzpostavlja splošno ustavno načelo enakosti) 41. člen Ustave prepoveduje tudi neupravičeno razlikovanje (privilegiranje ali zapostavljanje) posameznikov zaradi njihove veroizpovedi ali drugega prepričanja.

93. Dolžnost zagotavljati in varovati svobodo vere ne pomeni, da vsak državni ukrep, ki se dotakne verskih vprašanj, že pomeni nedopusten poseg v svobodo vere. V skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava. Pri kolektivni verski svobodi je treba upoštevati tudi tretji odstavek 42. člena, ki določa, da so zakonske omejitve pravice do svobodnega združevanja dopustne, če to zahteva varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni. Vsaka omejitev človekove pravice ali temeljne svoboščine pa mora biti skladna z načelom sorazmernosti, ki je eno od načel pravne države (2. člen Ustave).

94. Dolžnost države omogočati nemoteno uresničevanje verske svobode terja tudi določene pozitivne ukrepe. Zlasti mora zagotavljati in graditi strpnost med pripadniki različnih ver oziroma prepričanj,¹⁹ 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 ipd.) omogočiti dostop do verske oskrbe. Verskim skupnostim, ki to želijo, mora omogočiti tudi okvir za pridobitev pravne subjektivitete. Polna učinkovitost svobodnega delovanja verskih skupnosti v sodobni demokratični državi bi bila okrnjena, če te ne bi imele možnosti uveljavljanja svojih pravic in (s tem) pravic svojih vernikov, ki so bistvene sestavine izvrševanja njenih ustavno varovanih upravičenj, z lastnim nastopanjem v pravnem prometu.²⁰ Šele položaj pravne osebe verski skupnosti v polni meri omogoča na primer najem ali lastništvo verskih objektov in nazadnje tudi sodno varstvo pravic.²¹ Eno ključnih vprašanj, s katerim se je Ustavno sodišče ukvarjalo v obravnavanem primeru, je, kako široko se razteza dolžnost države ustvarjati pogoje za svobodno udejanjanje verskih potreb.

¹⁸ Tako tudi M. Orehar Ivanc, nav. delo, str. 448.

¹⁹ Prim. M. Orehar Ivanc, nav. delo, str. 448–449.

²⁰ V teoriji na to, da je pravna osebnost vitalnega pomena za življenje in za vse dejavnosti verskih skupnosti, opozarja npr. W. C. Durham Jr., *Facilitating Freedom of Religion or Belief through Religion Association Laws*, v: T. Lindholm, W. C. Durham in B. G. Tahzib-Lie (ur.), *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2004, str. 322 in nasl.

²¹ Tudi ESČP je večkrat poudarilo, da je opustitev priznanja pravne osebnosti verske skupnosti poseg v svobodo veroizpovedi iz 9. člena EKČP (npr. sodba v zadevi *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas in drugi proti Avstriji* z dne 31. julija 2008 in sodba v zadevi *Metropolitan Church of Bessarabia in drugi proti Moldaviji* z dne 13. decembra 2001).

Načelo o ločenosti države in verskih skupnosti (prvi odstavek 7. člena Ustave)

95. Člen 7 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). Ustava je razmerje med državo in verskimi skupnostmi določila zgolj na načelni ravni, medtem ko se pomen in vsebina navedenih načel ter tudi njihovo razmerje do 41. člena Ustave šele oblikujejo.²²

96. Pogled ustavodajalca na uveljavitev načela o ločenosti države in verskih skupnosti je razviden iz pripravljanih gradiv za Ustavo. Iz obrazložitve Osnutka Ustave z dne 29. 10. 1990 izhaja utemeljitev prvega zapisa o načelu ločenosti.²³ Z njim naj se poudari, "... da cerkev ne more opravljati funkcij, ki so pridržane državi oziroma državnim organom (kot so npr. sklepanje zakonskih zvez, vodenje matičnih knjig, izdajanje javnih listin itd.). S tem pa se ne omejuje dejavnosti cerkve na nekaterih področjih, npr. na področju karitativne dejavnosti, izobraževanja itd., kjer lahko cerkev ob enakih pogojih kot državljani opravlja te dejavnosti. To tudi ne preprečuje vključevanja nekaterih institucij cerkve v razne javne institucije, npr. vključevanje teoloških fakultet v univerze, seveda ob upoštevanju zakonodaje na ustreznih področjih."²⁴ V obrazložitvi Predloga Ustave z dne 12. 12. 1991, v katerem je bilo predlagano besedilo 7. člena enako veljavnemu besedilu, pa je bilo zapisano, da ta določba "... vzpostavlja načelo laičnosti države. Zaradi gledišča, ki naj omogoči enakopravno obravnavanje cerkve(a) in raznih drugih verskih skupnosti, je prvi odstavek oblikovan v bolj splošnem besedilu, drugi odstavek pa poleg enakopravnosti posebej zagotavlja tudi svobodno delovanje verskih skupnosti."²⁵

97. Ustavno sodišče je vsebino načela o ločenosti obravnavalo že v odločbi št. U-I-68/98. Tedaj je sprejelo stališče, da je na podlagi splošnega načela o ločenosti države in verskih skupnosti država zavezana k nevtralnosti, tolerantnosti in nemisijonarskemu delovanju. Podobno, a nekoliko širše je vsebino tega načela razložilo tudi v odločbi št. U-I-92/01, ko je zapisalo, da to načelo pomeni predvsem avtonomijo verskih skupnosti (na lastnem področju), sekularizacijo javnega življenja in nevtralnost države do verskih skupnosti.

98. Še izčrpnje se je Ustavno sodišče do načela o ločenosti opredelilo v mnenju št. Rm-1/02. Kot njegovo posebej bistveno sestavino je poudarilo nevtralnost države do vseh verskih in drugih prepričanj. To državi prepoveduje poistovetenje s katerim koli izmed njih in vzpostavitev državne vere, pa tudi spodbujanje ali prepovedovanje ideoloških nazorov. Ocenilo je, da načelo o ločenosti, vključeno v demokratično ureditev (1. člen Ustave), ki varuje človekove pravice in temeljne svoboščine (prvi odstavek 5. člena Ustave), zagotavlja verskim skupnostim popolnoma svobodno delovanje na njihovem verskem (duhovnem) področju. Preprečuje vsakršno širitev državnih

²² Tako Ustavno sodišče že v mnenju št. Rm-1/02.

²³ Prvi odstavek 5. člena se je glasil: "Cerkev je ločena od države."

²⁴ M. Cerar in A. Perenič (ur.), *Nastajanje slovenske ustave: izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja 1990–1991*, III. zvezek, Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana 2001, str. 1242.

²⁵ Prav tam, str. 1260.

pristojnosti na zadeve, ki so izključno verske narave ali ki sodijo v notranje zadeve verskih skupnosti (podobno tudi v odločbi št. U-I-354/06). Na področjih, na katerih delovanje verskih skupnosti posega v pristojnosti države, pa je svoboda delovanja verskih skupnosti kot sestavni del načela o ločenosti države in verskih skupnosti omejena s suverenostjo države. Verskim skupnostim ne preprečuje opravljanja dejavnosti na različnih področjih družbenega življenja (npr. vzgojne, karitativne, socialne, zdravstvene, gospodarske dejavnosti). Zaradi načela suverenosti (notranja državna suverenost) le država določa meje, do katerih je opravljanje nalog iz državne pristojnosti mogoče prepustiti zasebni sferi in pod kakšnimi pogoji. Ustavno sodišče je sprejelo tudi stališče, da država ni zavezana podpirati in pospeševati delovanja verskih skupnosti, in dodalo, da načelo o ločenosti države in verskih skupnosti ne pomeni izključitve vsakršne podpore in pomoči, seveda pod pogojem zagotovitve enakopravnosti vseh verskih skupnosti.

99. Iz navedenih stališč je mogoče povzeti, 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. Avtonomnost in enakopravnost verskih skupnosti sta zrcalna stran zahteve po državni nevtralnosti: država ni nevtralna, če verskih skupnosti ne obravnava enakopravno in če posega na avtonomna verska področja. Kot posebni ustavni načeli sta določeni v drugem odstavku 7. člena Ustave. Čeprav sta torej sestavni del širšega načela o ločenosti države in verskih skupnosti, ju je mogoče obravnavati ločeno.

100. Čeprav Ustava v 7. členu izrecno določa le ločenost države in verskih skupnosti, pa 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. Ker torej prvi odstavek 7. člena Ustave zahteva nevtralnost države do vere in verskih skupnosti, se ista zahteva razteza tudi na druga svetovnonazorska prepričanja.

101. 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 terjata izključitve vere iz javnega življenja: že prvi odstavek 41. člena Ustave izrecno zagotavlja svobodo izpovedovanja vere v zasebnem in javnem življenju.²⁶

102. Preambula Ustave poudarja, da so človekove pravice in temeljne svoboščine temeljno izhodišče, na katero se je opiral ustavodajalec pri sprejemanju Ustave. To je treba imeti pred očmi pri razlagi njenega normativnega dela. Slovenija je demokratična država (1. člen Ustave). Njena prva in najpomembnejša naloga je zato varovati in zagotavljati človekove pravice in temeljne svoboščine (prvi odstavek 5. člena Ustave).

²⁶ Tuja, predvsem nemška teorija razlikuje med pojmom laičnosti in sekularnosti, razliko med njima pa vidi v obsegu nevtralnosti države. Prvi pojem razlaga kot izvorno francoskega (fr. *laïcité*), ki se je razvil konec 19. stoletja kot svetovni nazor in ki ima izvor v razsvetljenstvu, sčasoma pa se je preoblikoval v načelo državne laičnosti. Pojem laičnosti po tej klasifikaciji obsega ne le sekularizacijo državne oblasti v ožjem smislu, temveč tudi umik vere iz javnega življenja v zasebnost posameznika. Glej npr. V. Wick, *Die Trennung von Staat und Kirche*, Mohr Siebeck, Tübingen 2007, str. 11 in 39.

Skladno s tem je Ustavno sodišče v več odločbah izpostavilo instrumentalno naravo ustavnih načel kot orodij, namenjenih varovanju pravic posameznikov. Tako je npr. večkrat poudarilo, da je bistvo načela delitve oblasti v njegovi temeljni funkciji varovanja posameznika v razmerju do države (glej npr. odločbo št. U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995, Uradni list RS, št. 18/95, in OdlUS IV, 20; odločbo št. U-I-224/96 z dne 22. 5. 1997, Uradni list RS, št. 36/97, in OdlUS VI, 65, in odločbo št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006, Uradni list RS, št. 27/06 in 1/07, ter OdlUS XV, 84) in da je načelo delitve oblasti tisto načelo, ki naj prepreči zlorabo oblasti, ki gre vselej na račun ljudstva oziroma na račun pravic posameznika (odločba št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06). Tudi razsežnosti 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 enakost posameznikov in verskih skupnosti. Povedano drugače: ni namen načela o ločenosti varovati državo samo po sebi pred verskimi in drugimi opredelitvami ter njihovimi združenji (države same po sebi, če je seveda demokratična, ni pred čim varovati), ampak z njeno nevtralnno držo zagotavljati polno svobodo vesti in enakopravnost vseh ljudi, verujočih in neverujočih.²⁷ Brez tega načela, vgrajenega v svobodo vesti, bi bila ta človekova pravica nepopolna. Nepopolna zato, ker ne bi imela učinkovitega orodja za vzpostavljanje svobode in enakopravnosti vseh. In kar je še pomembnejše, brez tega načela bi bila vrata odprta tudi v drugo smer – za vpliv države na verske skupnosti. Načelo o ločenosti zato ni etatistično, temveč humanistično. Nevtralna država spoštuje pravico posameznikov do svobodnega, osebnega ali skupinskega izpovedovanja vere ali drugih prepričanj. Pri tem upošteva, da imajo državljani različna verska in nevervska prepričanja ali pa jih sploh nimajo in da je odgovorna za zagotavljanje svobode vseh.

103. Tako razumljena verska in svetovnonazorska nevtralnost države ni ovira za sodelovanje države z verskimi skupnostmi. 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.²⁸ 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.²⁹ 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. Tudi pri tem pa odnos države do različnih verskih skupnosti ne sme biti v

²⁷ Teorija govori o dveh pojmovanjih modela ločitve države od verskih skupnosti, ki jo kaže zgodovinski razvoj: francoski model, v teoriji poimenovan kot antiklerikalen oziroma etatističen, je želel državo osvoboditi cerkve, medtem ko je ameriški liberalni model ločitve posledica ideje o osvoboditvi cerkve od države z namenom zagotoviti prostor verski svobodi. Glej C. Walter, Religionsverfassungsrecht, Mohr Siebeck, Tübingen 2006, str. 69.

²⁸ L. Šturm v: L. Šturm (ur.), nav. delo, str. 130.

²⁹ Prav tam.

neskladju z načelom enakopravnosti, še posebej ne sme izhajati iz morebitne ocene države o legitimnosti vsebine verovanja.

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

Načelo svobodnega delovanja verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave)

105. Načelo svobodnega delovanja verskih skupnosti je ena od treh sestavin širše pojmovanega načela o ločenosti države in verskih skupnosti. Pomeni zaščito delovanja verskih skupnosti pred posegi države, torej jamstvo samostojnosti verskih skupnosti v njihovih notranjih zadevah. Načelo je v Ustavi še dodatno poudarjeno v drugem odstavku 7. člena, ki izrecno govori o svobodnem delovanju verskih skupnosti. Hkrati pa, kot je bilo že povedano, je avtonomija verskih skupnosti tudi sestavina določb o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah: v splošnem je izraz splošne svobode iz 35. člena Ustave, njen neposredni ustavni temelj pa je prvi odstavek 41. člena Ustave (podobno Ustavno sodišče tudi v mnenju št. Rm-1/02). Ta ugotovitev pomeni, da je treba posege v avtonomijo verskih skupnosti obravnavati kot poseg v človekovo pravico, ki je dopusten le, če prestane presojo po t. i. strogem testu sorazmernosti.

106. Po vsebini ta pravica verskim skupnostim zagotavlja zlasti svobodo njihovega ustanavljanja, organiziranja, izvajanja verskih obredov ter udejanjanja drugih verskih zadev. To pomeni, da se svobodno organizirajo in samostojno odločajo o svojem notranjem ustroju, sestavi, internih pristojnostih, delovanju organov, o imenovanju in nalogah svojih duhovnikov ter drugih predstavnikov, o pravicah in dolžnostih svojih pripadnikov, povezanih z uresničevanjem vere, ter o povezovanju z drugimi organizacijami ali verskimi skupnostmi. Svoboda delovanja jim je zagotovljena ne samo v zasebnem delovanju in v zasebnih prostorih, ampak tudi v javnem življenju. Pravica, da se verske skupnosti notranje organizirajo po svojih pravilih in da neodvisno in avtonomno opravljajo svoje poslanstvo, jih ne odvezuje dolžnosti, da delujejo v skladu s pravnim redom države.

107. Kot temeljna človekova pravica je pravica do svobodnega delovanja verskih skupnosti predvsem obrambna pravica pred posegi države. Država ne sme sprejemati ukrepov, ki bi nedopustno posegali v področje avtonomije verskih skupnosti. Posegi v pravico so dopustni samo ob splošnih pogojih iz tretjega odstavka 15. člena Ustave in

ob upoštevanju načela sorazmernosti. Da ustavno varovano svobodno delovanje verskih skupnosti državo zavezuje k vzpostavitvi mehanizma, ki verskim skupnostim omogoča pridobiti tudi status pravne osebe, je Ustavno sodišče povedalo že v 94. točki obrazložitve.

Načelo enakopravnosti verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave)

108. Tako kot načelo svobodnega delovanja je tudi načelo enakopravnosti verskih skupnosti po eni strani sestavni del načela o ločenosti države in verskih skupnosti, saj verska nevtralnost države zahteva enako obravnavo verskih skupnosti. Po drugi strani pa ima svoj izvor tudi v človekovi pravici do svobode vesti. Tako kot glede načela svobodnega delovanja je Ustavno sodišče v mnenju št. Rm-1/02 tudi glede načela enakopravnosti sprejelo stališče, da izhaja iz človekove pravice do svobode vesti iz prvega in drugega odstavka 41. člena Ustave, "... ker se le z enakopravnim in svobodnim delovanjem vseh verskih skupnosti lahko zagotavlja uresničevanje te človekove pravice".

109. Vendar drugače kot načelo avtonomnosti načelo enakopravnosti verskih skupnosti ni samostojna sestavina pravice do svobode vesti iz 41. člena Ustave, kljub temu da je njegov smisel zagotavljanje te pravice, ampak je poseben izraz splošnega načela enakosti iz 14. člena Ustave na področju odnosa države z verskimi skupnostmi. Načelo enakopravnosti verskih skupnosti je instrument za zagotavljanje verske svobode in ga je treba razlagati v povezavi s prvim odstavkom 14. člena Ustave, ki prepoveduje diskriminacijo na podlagi osebnih okoliščin pri uživanju katere od človekovih pravic in temeljnih svoboščin, in v povezavi z drugim odstavkom istega člena, ki zapoveduje enakost vseh pred zakonom. Različno obravnavanje verskih skupnosti pri izvrševanju kakšne človekove pravice ali temeljne svoboščine, ki bi temeljilo na veri, bi bilo zato treba presojati po strogem testu sorazmernosti, kot to zahteva prvi odstavek 14. člena Ustave (primerjaj odločbo št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009, Uradni list RS, št. 55/09). Druge vrste razlikovanj med verskimi skupnostmi, torej tiste, katerih razlikovalni temelj bodisi ni vera (ali kakšna druga osebna okoliščina) bodisi se ne nanašajo na uživanje človekovih pravic, pa so ustavno dopustne, če ne kršijo splošnega načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Skladno z ustaljeno ustavnosodno presojo slednje načelo zakonodajalcu med drugim prepoveduje, da bi arbitrarno različno pravno uredil v bistvenem enake položaje. V takem primeru je torej zakonodajalčevo razlikovanje med verskimi skupnostmi glede določenega vprašanja dopustno, če zanj obstaja razumen, stvaren, v naravi stvari utemeljen razlog.

110. Ker prvi in drugi odstavek 41. člena Ustave enako ustavno varstvo zagotavljata verskim in drugim svetovnonazorskim prepričanjem, prvi in drugi odstavek 14. člena Ustave zahtevata tudi ustrezno enakopravno obravnavo verskih skupnosti in drugih svetovnonazorskih združenj.

Metodološki pristop

111. Tesna prepletenost in vsebinska soodvisnost 41. in 7. člena Ustave ter njuna povezanost s 14. členom Ustave terjajo odgovor na vprašanje, kako v metodološkem smislu upoštevati navedena razmerja pri presoji ustavnosti izpodbijanih določb. Stališče

Ustavnega sodišča je, da je treba v primeru, ko je zakonska določba izpodbijana z vidikov, ki so hkrati vsebina katerega od ustavnih načel iz 7. člena Ustave in človekove pravice iz 41. člena (zlasti okoliščine iz okvira pravice do svobodnega delovanja verskih skupnosti), najprej opraviti presojo skladnosti z 41. členom Ustave. Najprej je torej treba ugotoviti, katere pravice izhajajo iz svobode vesti, katere so ustrezne dolžnosti države in ali zakonski ukrep vanje nedovoljeno posega. Človekova pravica do svobode vesti je namreč temelj celotnega urejanja položaja verskih skupnosti in ima v tem smislu prednost pred ustavnimi načeli, ki opredeljujejo položaj verskih skupnosti v razmerju do države. Če zakonski ukrep preneha presojo ustavnosti z vidika 41. člena Ustave, je treba v okviru predlagateljevih navedb opraviti še presojo skladnosti s prvim in drugim odstavkom 7. člena Ustave, tj. s tistih njegovih vidikov, ki – čeprav je njihov izvor in namen varstvo človekove pravice iz 41. člena Ustave – niso neposredna vsebina te človekove pravice. Gre zlasti za zahteve po nevtralnosti države in po enakopravnosti verskih skupnosti.

B. – III.

Presoja pogojev za registracijo verske skupnosti (prvi odstavek 13. člena ZVS)

112. Izpodbijani prvi odstavek 13. člena ZVS določa, da se cerkev ali druga verska skupnost lahko registrira, če ima najmanj sto polnoletnih članov, ki so državljani Republike Slovenije ali tujci, ki imajo na njenem ozemlju prijavljeno stalno prebivališče, in deluje v Sloveniji najmanj zadnjih deset let. Člen 14 ZVS določa priloge, ki jih mora verska skupnost priložiti k zahtevi za registracijo. Tako v 1. točki predpisuje obveznost predložiti seznam s podatki oseb iz prvega odstavka 13. člena ZVS (med njimi so ime, državljanstvo in stalno prebivališče) in z njihovimi overjenimi podpisi. V 5. točki pa verski skupnosti nalaga, naj predloži dokazila o svoji navzočnosti v Sloveniji v obdobju preteklih desetih let, česar pa ji ni treba storiti, če je v svetu znana že več kot 100 let. Pogoj desetih let delovanja v Sloveniji torej glede na 5. točko 14. člena ZVS ne velja, kadar gre za registracijo tiste verske skupnosti, ki je v svetu znana že več kot 100 let. V tretjem odstavku 6. člena ZVS je določeno, da so registrirane cerkve in druge verske skupnosti pravne osebe zasebnega prava. Smisel registracije je torej vzpostavitev posebnega pravnega statusa, ki verske skupnosti razlikuje od drugih pravnih oseb.

113. Predlagatelj meni, da so navedeni zakonski pogoji za registracijo v neskladju z načelom enakopravnosti verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave), svobodo vesti (prvi odstavek 41. člena Ustave), svobodo delovanja verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave) in pravico do svobodnega združevanja (drugi odstavek 42. člena Ustave). Navaja, da verska skupnost potrebuje pravno statusno obliko, če hoče resnično delovati in se pojavljati v javnem življenju. Po njegovi oceni bi moral ZVS omogočiti registracijo vsem verskim skupnostim, pogoje pa bi smela država postaviti šele tedaj, ko bi verska skupnost začela posegati na javno področje.

114. Registracija oziroma drugačna pridobitev pravne osebnosti ni pogoj za ustanovitev in delovanje verske skupnosti. Verske skupnosti lahko delujejo popolnoma neformalno in že takšno združevanje uživa ustavno varstvo. Vendar je Ustavno sodišče že pojasnilo (94. točka obrazložitve), da ustavno varovano svobodno delovanje verskih skupnosti državo zavezuje k vzpostavitvi mehanizma, ki verskim skupnostim, ki si to želijo, omogoča pridobiti status pravne osebe. To terja kolektivni vidik človekove pravice do

svobode vesti iz prvega odstavka 41. člena Ustave, razumljen v luči drugega odstavka 42. člena Ustave, ki zagotavlja pravico do svobodnega združevanja. Drugi odstavek 42. člena Ustave v tem pogledu vsebinsko sodoloča prvi odstavek 41. člena Ustave.

115. V odločbi št. U-I-155/07 je Ustavno sodišče podrobno opredelilo vsebino svobode združevanja iz drugega odstavka 42. člena Ustave. Sprejelo je stališče, da ta med drugim posameznikom zagotavlja možnost, da ustanovijo pravno osebo za kolektivno delovanje na področju skupnih interesov, saj brez pravne osebnosti svoboda združevanja pogosto ne bi imela nobenega smisla. Poudarilo je, da praviloma iz drugega odstavka 42. člena Ustave sama po sebi ne izhaja obveznost države zagotoviti točno določene oblike združenj. Njena obveznost je tako praviloma le zagotovitev ene ali več oblik, ki bodo omogočale posameznikom prek združenja učinkovito uresničevati svoje interese. V prosti presoji zakonodajalca je tedaj, katere statusne oblike oziroma pravne režime bo predvidel, pri tem pa mora upoštevati posebnosti posameznih področij, na katerih delujejo združenja. Obveznost predvideti določeno oziroma posebno pravno obliko (pravni režim) združevanja izhaja iz Ustave le izjemoma: zlasti takrat, kadar takšno posebno obravnavo terjajo drugi ustavnopravni razlogi oziroma če je to nujno potrebno za izvrševanje drugih človekovih pravic ali temeljnih svoboščin.

116. Ustavno sodišče ocenjuje, da versko združevanje ne pomeni samo uresničevanja splošne ustavno zagotovljene pravice do svobode združevanja (drugi odstavek 42. člena Ustave), temveč tudi uresničevanje pravice do svobode vere iz prvega odstavka 41. člena Ustave. Svoboda delovanja verskih skupnosti izhaja že iz človekove pravice do svobode vesti, še posebej pa je njihova avtonomija kot temeljno ustavno načelo določena tudi v drugem odstavku 7. člena Ustave. To pomeni, da iz prvega odstavka 41. člena v zvezi z drugim odstavkom 42. člena Ustave ter iz drugega odstavka 7. člena Ustave izhaja zahteva po zagotovitvi takšne pravnoorganizacijske oblike za verske skupnosti, ki bo verski skupnosti omogočila največjo mogočo avtonomijo pri uresničevanju verske svobode. To predvsem pomeni zahtevo, da mora pravni red načeloma vzeti na znanje njeno avtonomno notranjo strukturo in ji kot taki priznati pravno osebnost.

117. Glede na to se zastavlja vprašanje, ali z vidika tako opredeljene svobode ustanavljanja in delovanja verskih skupnosti zadošča, če država predvidi le splošno, temeljno pravno obliko združevanja v društva. Če bi namreč splošen pravni režim društev zadostil človekovi pravici verskih skupnosti do pridobitve takšne pravne osebnosti, ki v največji mogoči meri spoštuje njihovo avtonomijo, potem pogoji iz prvega odstavka 13. člena ZVS, ki sicer predvideva posebno pravnoorganizacijsko obliko prav za verske skupnosti, ne bi pomenili posega v to človekovo pravico. Registracija verskih skupnosti po ZVS bi tedaj pomenila le enega od načinov uresničevanja te človekove pravice, ki ga je v okviru svoje proste presoje dal na voljo zakonodajalec. Verske skupnosti, ki ne izpolnjujejo pogojev iz prvega odstavka 13. člena ZVS, torej tiste, katerih članstvo je manjše od 100, ki so mlajše od deset let (oziroma ki niso v svetu znane že več kot 100 let) in katerih ustanovitelji niso državljani ali stalni prebivalci Slovenije, bi pravno osebnost, kakršno terja navedena človekova pravica, lahko pridobile v splošni pravni obliki društva. Če pa se izkaže, da pravna ureditev društev z vidika človekove pravice do pridobitve ustrezne pravne osebnosti (ki izhaja iz prvega odstavka 41. člena v zvezi z drugim odstavkom 42. člena Ustave) ne zadošča, potem je treba presoditi, ali so izpodbijani pogoji iz prvega odstavka 13. člena ZVS tako

omejujoči, da pomenijo poseg v to pravico.³⁰ Da bi torej Ustavno sodišče lahko presodilo, ali prvi odstavek 13. člena ZVS s posebnimi pogoji pomeni poseg v človekovo pravico verskih skupnosti do pridobitve ustrezne pravne osebnosti, je moralo kot predhodno vprašanje presoditi, ali so rešitve v zakonu, ki ureja društva kot najbolj splošno obliko združevanja (ZDru-1), takšne, da verskim skupnostim zagotavljajo največjo možno avtonomijo pri njihovem ustanavljanju in delovanju.

118. Med določbami II. poglavja ZDru-1, ki urejajo ustanovitev in upravljanje društva, je po presoji Ustavnega sodišča več določb, ki bi – če bi se uporabljale za verske skupnosti – posegale v pravico vernikov do svobodnega verskega združevanja in v avtonomijo verskih skupnosti pri njihovem delovanju. Tako npr. drugi odstavek 10. člena ZDru-1 med drugim določa, da mora ime društva vsebovati besedo društvo, združenje ali klub, v pravnem prometu pa mora uporabljati le svoje registrirano ime (šesti odstavek 10. člena ZDru-1). V skladu s prvim odstavkom 12. člena ZDru-1 člani društva sodelujejo pri upravljanju društva neposredno ali posredno po predstavnikih, izvoljenih organih oziroma zastopniku društva na način, določen s temeljnim aktom. Prvi odstavek 13. člena ZDru-1 določa, da temeljni akt društva in njegove spremembe ter druge najpomembnejše odločitve v društvu sprejema zbor članov, ki ga sestavljajo vsi člani društva. Po prvem odstavku 14. člena ZDru-1 pa ima vsak član društva pravico v roku enega leta od sprejetja dokončne odločitve pred sodiščem izpodbijati odločitve organov društva, ki so bile sprejete v nasprotju z zakonom ali temeljnim oziroma drugim splošnim aktom društva.

119. Opisana ureditev v ZDru-1 bi pomenila, če bi se uporabljala za verske skupnosti, poseg v pravico do svobodnega ustanavljanja in delovanja verskih skupnosti, ki jo zagotavlja prvi odstavek 41. člena Ustave v zvezi z drugim odstavkom 42. člena Ustave. To še zlasti velja za določbe, ki društva silijo v določeno stopnjo "notranje demokratičnosti" (zahtevane volitve organov in odločanje zbora članov, čeprav sta notranji ustroj in organizacija verskih skupnosti pogosto, če ne običajno, povezana z religioznimi elementi, ki jih pripadniki skupnosti štejejo za "svete" – zlasti pravila o tem, kdo je vodja, kdo so duhovniki ipd.). Enako velja za tista pravila, ki zahtevajo podvrženost vseh njihovih notranjih odločitev sodnooblastnemu nadzoru (da možnost sodnega izpodbijanja odločitev organov verske skupnosti praviloma posega v avtonomijo verskih skupnosti, izhaja že iz sklepa Ustavnega sodišča št. Up-2229/08 z dne 28. 5. 2009, Uradni list RS, št. 43/09).³¹ Ustavno zagotovljena avtonomija verskih skupnosti namreč prepoveduje, da bi državna oblast nastopala kot razsodnik v sporih verske narave.

³⁰ Tak pristop je Ustavno sodišče sprejelo že v zadevi št. U-I-155/07. Pri zakonskem urejanju statusnih oblik tistih združenj, ki jih zahteva Ustava in jih mora zakonodajalec urediti, je treba od primera do primera presojati, ali neka zakonska določba pomeni določitev načina uresničevanja svobode združevanja (ali katere druge človekove pravice) ali gre že za omejitve in s tem za poseg v to človekovo pravico. Na drugi strani pa zakoni, ki urejajo oblike združenj, ki jih Ustava ne zahteva, praviloma pomenijo način uresničevanja drugega odstavka 42. člena Ustave. Zakonsko ureditev, ki pomeni le določitev načina uresničevanja človekovih pravic, Ustavno sodišče presoja zadržano, in sicer le z vidika razumnosti.

³¹ V tej zadevi je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da je imenovanje in razreševanje vodstva verske skupnosti tipično notranja zadeva verske skupnosti, ki ne presega polja njene z Ustavo zagotovljene avtonomije, država pa (glede na načelo o ločenosti države in verskih skupnosti iz prvega odstavka 7. člena Ustave) na to področje ne sme posegati, zato o njem tudi ne more oblikovati upravičenj, ki bi terjala sodno varstvo.

120. V skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave so človekove pravice omejene s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta Ustava. Glede na to je predpogoj za dopustnost posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine ta, da poseg zasleduje ustavno dopusten cilj. Ob ugotovitvi, da je cilj posega ustavno dopusten, pa je treba na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti vselej oceniti še, ali je poseg v skladu z načeli pravne države iz 2. člena Ustave (glej odločbo št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003, Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86; 25. točka obrazložitve). Ustavno sodišče ni našlo ustavno dopustnega razloga, iz katerega bi bilo treba na prikazani način poseči v človekovo pravico do svobodnega ustanavljanja in delovanja verskih skupnosti, ki jo zagotavlja prvi odstavek 41. člena Ustave v zvezi z drugim odstavkom 42. člena Ustave. To pomeni, da bi bila uporaba ZDru-1 za verske skupnosti v neskladju z Ustavo.

121. Splošna pravnoorganizacijska oblika društva torej ne ustreza ustavnim zahtevam, ki jih terjata namen in vsebina svobodnega verskega združevanja. Oblika društva bi sicer po eni strani verskim skupnostim zagotovila pravico biti subjekt prava, kar med drugim zahteva prvi odstavek 41. člena v zvezi z drugim odstavkom 42. člena Ustave. A bi hkrati ustavno nedopustno krnila njihovo notranjo avtonomijo, ki jo varuje ista določba 41. člena Ustave in ki jo kot načelo svobodnega delovanja opredeljuje tudi drugi odstavek 7. člena Ustave. Verskih skupnosti zaradi njihove ustavno zagotovljene avtonomije torej ni dopustno obravnavati enako, kot se obravnavajo druga združenja. Zanje mora zakonodajalec predvideti posebno statusno obliko, ki se prilega ustavno varovani vsebini verskega združevanja.³²

122. Zakonodajalec je posebno statusno obliko, ki naj bi se posebej prilegala naravi in namenu verskega združevanja, uredil z ZVS. Za uresničevanje človekove pravice verskih skupnosti do pridobitve pravne osebnosti (ki je integralni del svobodnega delovanja verskih skupnosti, razumljenega v luči svobode združevanja) je po naravi stvari nujna zakonska ureditev. Brez slednje ta človekova pravica ne bi mogla živeti. Zato mora zakonodajalec določiti postopek in merila za registracijo, ki omogoča pridobitev pravne osebnosti. Od učinkovanja posameznega predpisanega pogoja za registracijo in njihove celotnosti na uresničevanje te človekove pravice pa je odvisno, ali ti še pomenijo urejanje načina njenega izvrševanja ali so že prerastli v poseg vanjo. ZVS v izpodbijanem prvem odstavku 13. člena možnost registracije verske skupnosti pogojuje z najmanj 100 člani, njihovim državljanstvom oziroma stalnim prebivališčem v Sloveniji in desetletnim delovanjem v Sloveniji (oziroma z več kot stoletno svetovno prepoznavnostjo). To pomeni, da verske skupnosti, ki ne izpolnjujejo teh pogojev, nimajo možnosti pridobiti pravne osebnosti, v okviru katere bi bila v največji mogoči meri spoštovana njihova avtonomija. Glede na to navedeni pogoji s svojim součinkovanjem tako zožujejo človekovo pravico do svobodnega delovanja verskih skupnosti (razumljeno v povezavi s svobodo združevanja), da pomenijo poseg vanjo. Zakonska ureditev, ki posega v človekovo pravico, je ustavno dopustna samo, če temelji na ustavno dopustnem in stvarno upravičenem cilju. Poleg tega pa je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je poseg, tudi če se z njim zasleduje legitimen cilj, v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa

³² Podobno v teoriji npr. W. C. Durham Jr., nav. delo, str. 368–369, navaja, da imajo verske skupnosti vse pravice, ki izhajajo iz svobode združevanja, v nekaterih pogledih pa so deležne višjega varstva. Poudarja, da narava religioznega delovanja upravičuje verske skupnosti, enako kot to velja za politične stranke, do višje oblike varstva, kot ga uživajo dejavnosti, ki jih zasledujejo drugačna združenja (npr. korporacije).

sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega: (1) ali je poseg sploh nujen (potraben); (2) ali je ocenjevan poseg primeren za doseg zasledovanega cilja; (3) ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico sorazmerno vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo nastale zaradi posega (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti). Šele če poseg preneha vse tri vidike testa, je ustavno dopusten (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-18/02).

123. Iz zakonodajnega gradiva³³ izhaja, da je bila razlog za določitev tako zahtevnih pogojev za registracijo zakonodajalčeva ocena, da je mogoče samo registriranim verskim skupnostim priznati nekatere posebne pravice, ki jih zagotavljajo Ustava, mednarodne pogodbe in zakoni. Iz sistematike ZVS izhaja, da gre za pravice, zajete v določbah poglavja IV ZVS, ki se nanašajo na možnost sklepanja sporazumov z državo, na zagotavljanje verske duhovne oskrbe v določenih posebnih okoliščinah, na svobodo gradnje in na državno financiranje. Ne da bi se bilo treba Ustavnemu sodišču na tem mestu spuščati v presojo, kakšna je narava teh pravic, pa je očitno, da je takšen razlog (cilj) samo delno ustavno dopusten. Cilj zakonodajalca: omogočiti t. i. posebne pravice zgolj registriranim verskim skupnostim, ki izpolnjujejo zahtevne pogoje, je namreč nedopusten, kolikor gre za pravice, ki pomenijo uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V takem primeru je cilj posega v človekovo pravico verskih skupnosti do pridobitve ustrezne pravne subjektivitete pravzaprav nadaljnja omejitev drugih človekovih pravic. Če je razlog (cilj) omejitve neke človekove pravice nadaljnje omejevanje uživanja drugih človekovih pravic, ni ustavno dopusten. Zakonodajalčev cilj podeliti določene posebne pravice le registriranim verskim skupnostim, ki izpolnjujejo zahtevne pogoje, pa je dopusten, kolikor se nanaša na priznanje takšnih pravic, ki jih svoboda veroizpovedi ne zahteva in ki jih načelo o ločenosti države in verskih skupnosti ne prepoveduje. Takšnih dodatnih pravic (ugodnosti oziroma privilegijev), ki jih Ustava sama po sebi ne zahteva niti jih ne prepoveduje, zakonodajalec namreč ni dolžan zagotoviti vsem, ampak sme (zaradi omejenosti sredstev, varnosti v pravnem prometu ipd.) naslovnikom takšnih dodatnih ugodnosti predpisati posebne pogoje. Pri tem urejanju je vezan s tem, da kriteriji razlikovanja med tistimi verskimi skupnostmi, ki lahko pridobijo dodatne ugodnosti, in tistimi, ki se za to ne morejo potegovati, niso nerazumni oziroma arbitrarni (v skladu z načelom enakopravnosti verskih skupnosti iz drugega odstavka 7. člena Ustave kot posebnim izrazom splošnega načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave).

124. Kadar Ustavno sodišče ugotovi, da za poseg obstaja ustavno dopusten razlog, mora nato v okviru strogega testa sorazmernosti najprej presoditi, ali je poseg nujen za doseg cilja. To pomeni preizkus, ali ni mogoče istega cilja doseči bodisi brez posega nasploh bodisi z milejšimi ukrepi, ki bi manj intenzivno posegli v prizadeto človekovo pravico. Izpodbijana ureditev registracije te zahteve ne izpolnjuje. Povsem mogoče si je zamisliti takšno zakonodajno rešitev, ki bi na eni strani omogočila, da bi bile samo nekatere verske skupnosti (torej registrirane, starejše in večje, ki imajo vsaj 100 vernikov s slovenskim državljanstvom ali stalnim prebivališčem v Sloveniji) deležne posebnih pravic, ki jih prvi odstavek 41. člena Ustave ne zahteva in ki niso v neskladju s prvim odstavkom 7. člena Ustave, na drugi strani pa bi hkrati omogočila pridobitev ustrezne pravne subjektivitete vsem verskim skupnostim, ne glede na veliko število, državljanstvo in stalno prebivališče njihovega članstva ter ne glede na čas njihovega delovanja

³³ Predlog Zakona o verski svobodi (Poročevalec DZ, št. 26/06, str. 36–37).

oziroma dobo njihove prepoznavnosti v svetu. Tako bi lahko zakonodajalec npr. določil dodatne pogoje (npr. številčnost članstva ipd.) za pridobitev vsake od posebnih pravic. Druga možnost bi bila npr. dvostopenjska registracija: osnovna stopnja bi omogočila pridobitev pravne osebnosti, višja stopnja, ki bi torej terjala izpolnjevanje določenih dodatnih kriterijev, pa tudi pridobitev dodatnih pravic. V zvezi s tem je na mestu opozorilo, da mora zakonodajalec posebej upoštevati načelo nevtralnosti in načelo enakopravnosti verskih skupnosti tudi pri presoji, kateri so razumni in stvarno upravičeni kriteriji pri razlikovanju med verskimi skupnostmi, ki so lahko upravičene do pridobitve posebnih pravic oziroma do višje stopnje pri registraciji, in tistimi, ki niso. Če pa zakonodajalec predpiše registracijo kot predpostavko za uživanje pravic, ki izhajajo iz prvega odstavka 41. člena Ustave, je takšna registracija poseg v to človekovo pravico, ki je ustavno dopusten le pod pogoji iz tretjega odstavka 15. člena Ustave (t. i. strogi test sorazmernosti).

125. Ker izpodbijana ureditev registracije ni nujen poseg v človekovo pravico verskih skupnosti do pridobitve pravne osebnosti kot sestavnega dela pravice do svobodnega ustanavljanja in delovanja verskih skupnosti iz prvega odstavka 41. člena v zvezi z drugim odstavkom 42. člena Ustave, ni bilo treba presojati, ali je primerna in sorazmerna v ožjem pomenu. Že zaradi pomanjkanja nujnosti posega je prvi odstavek 13. člena ZVS v neskladju s prvim odstavkom 41. člena v zvezi z drugim odstavkom 42. člena Ustave.

126. Iz tega razloga je Ustavno sodišče izpodbijani prvi odstavek 13. člena ZVS razveljavilo, zato mu ni bilo treba presojati zatrjevanega neskladja z drugimi določbami Ustave. Ker je torej razveljavilo določbo, ki predpisuje pogoje za registracijo, je moralo razveljaviti tudi 1. in 5. točko 14. člena istega zakona, ki verskim skupnostim nalagata dokazovanje teh pogojev (1. točka izreka). Razveljavitev pomeni, da za registracijo verske skupnosti ni več predpisano minimalno število ustanoviteljev, prav tako ne njihovo državljanstvo oziroma stalno prebivališče ter predhodno delovanje v Sloveniji oziroma več kot 100-letna prepoznavnost verske skupnosti v svetu. Učinkovanje razveljavitve je Ustavno sodišče odložilo za eno leto (2. točka izreka). S tem daje zakonodajalcu na voljo možnost, da sprejme ustavnoskladno ureditev meril za registracijo. Presoja o neskladju z Ustavo namreč ne pomeni, da zakonodajalec sploh ne bi smel določiti predpostavk za registracijo, in tudi ne, da že vsak pogoj sam zase pomeni nedopusten poseg v človekovo pravico do svobodnega verskega združevanja. Poudariti je treba, da je za uresničevanje človekove pravice verskih skupnosti do pridobitve pravne osebnosti (ki je integralni del svobodnega delovanja verskih skupnosti, razumljenega v luči svobode združevanja) po naravi stvari nujno zakonsko urediti postopek in merila registracije. Ker vzpostavitev pravne osebnosti versko skupnost umesti med subjekte pravnega prometa, sme zakonodajalec v ureditev tega instituta vgraditi tudi mehanizme, usmerjene v varovanje njenih članov pa tudi tretjih oseb, s katerimi se srečuje v pravnem prometu. Od učinkovanja posameznega predpisanega pogoja za registracijo in njihove celotnosti na uresničevanje te človekove pravice pa je odvisno, ali ti še pomenijo urejanje načina njenega uresničevanja ali so že prerastli v poseg vanjo. Kolikor bolj zožujoče učinkuje zakonska ureditev na uresničevanje človekove pravice in kolikor bolj je posamezen predpisani pogoj vsebinsko oddaljen od njene narave, toliko bližje je prehodu iz načina njenega uresničevanja v poseg, in nasprotno. Ker je bistvo fenomena združevanja medsebojno povezovanje subjektov in torej že pojmovno predpostavlja več kot eno osebo (združevanje s samim seboj že pojmovno ni mogoče), sme zakonodajalec – tudi v funkciji pravne varnosti – predpisati minimalno članstvo. Določitev najmanjšega števila je tako praviloma urejanje načina

uresničevanja navedene človekove pravice (ki je ustavno dopustno, če ni nerazumno), vendar mora imeti zakonodajalec pri tem pred očmi, da zelo visok prag že pomeni poseg vanjo (ki je ustavno dopusten le, če prestopi t. i. strogi test sorazmernosti). Na drugi strani mora presoditi tudi, ali obstajajo razumni razlogi, iz katerih bi bilo svobodno versko združevanje podvrženo pogojem o številu članstva, ki bi bilo pomembno višje od pogojev pri drugih, splošnejših združevalnih oblikah. Niti drugi pogoji, ki niso naravna sestavina verskega združevanja (državljanstvo ali stalno bivališče in čas predhodnega delovanja oziroma svetovne prepoznavnosti verske skupnosti), ne bi bili nujno v neskladju z Ustavo. Ob ustavno dopustnem cilju bi bili pogoji, ki pomenijo poseg v človekovo pravico, dopustni, če bi prestali strogi test sorazmernosti.

B. – IV.

Presoja financiranja verskih skupnosti (20. člen ZPPVS in tretji odstavek 29. člena ZVS)

127. Izpodbijani 20. člen ZPPVS³⁴ se glasi: "Družbena skupnost³⁵ lahko daje verskim skupnostim gmotno podporo. Z aktom, s katerim se da podpora, se lahko določi, za kakšen namen se sme uporabiti. Verske skupnosti lahko same razpolagajo z dodeljenimi gmotnimi sredstvi. Če je bila dana podpora namensko, lahko organ, ki jo je dodelil, zahteva poročilo o njeni uporabi." Izpodbijani tretji odstavek 29. člena ZVS pa določa: "Država lahko gmotno podpira registrirane cerkve in druge verske skupnosti zaradi njihovega splošno koristnega namena, kakor je opredeljen v 5. členu tega zakona."

128. S tretjim odstavkom 29. člena je povezan 5. člen ZVS, ki opredeljuje splošno koristnost verskih skupnosti: "Cerkve in druge verske skupnosti, ki se zavzemajo za duhovnost in človekovo dostojanstvo v zasebnem in javnem življenju, si prizadevajo za osmišljanje bivanja na področju verskega življenja in imajo 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 bogatijo nacionalno identiteto in s tem opravljajo pomembno družbeno nalogo, so splošno koristne organizacije."

129. Iz navedenih zakonskih določb je mogoče z uveljavljenimi metodami razlage izluščiti nekaj upoštevnihih pravnih pravil. Čeprav besedilo 20. člena ZPPVS omogoča javnofinančno podporo vsem verskim skupnostim, razloga in namenov financiranja pa ne določa, je ZVS kot kasnejši predpis (*lex posterior derogat legi priori*) možnost financiranja omejil le na registrirane verske skupnosti in posebej opredelil, zaradi katerih lastnosti je dopustna gmotna pomoč verskim skupnostim: "... zaradi njihovega splošno koristnega namena, kakor je opredeljen v 5. členu tega zakona." Takšna razlaga je tudi v skladu s težnjo po transparentnosti pri porabi javnih sredstev. ZVS torej zarisuje

³⁴ To določbo je zakonodajalec s prvim odstavkom 35. člena ZVS izrecno ohranil v veljavi tudi po uveljavitvi ZVS.

³⁵ Ustavnemu sodišču se glede na vsebino zahteve ni bilo treba ukvarjati z vprašanjem razlage pojma družbena skupnost. Ne glede na to pa poudarja, da zarisuje načelo o ločenosti države in verskih skupnosti iz prvega odstavka 7. člena Ustave omejitve v razmerju med vsemi nosilci oblasti (torej tudi lokalnimi skupnostmi) na eni strani in verskimi skupnostmi na drugi. Vse tisto, kar velja za razmerje med državo in verskimi skupnostmi, velja torej tudi za razmerje med drugimi nosilci oblasti in verskimi skupnostmi.

namen, zaradi katerega se smejo verskim skupnostim nameniti proračunska sredstva. Člen 20 ZPPVS in tretji odstavek 29. člena ZVS je zato treba razumeti kot enovito celoto in ju razlagati tako, da je dopustna gmotna podpora vsake registrirane verske skupnosti, ki ustreza opisu splošnokoristne organizacije. Splošno koristnost verske skupnosti je zakonodajalec opredelil v 5. členu ZVS kot preplet dveh prvin verskih skupnosti. Prva prvina je zavzemanje za duhovnost in človekovo dostojanstvo v zasebnem in javnem življenju ter prizadevanje za osmišljanje bivanja na področju verskega življenja. V tem delu gre za temeljno oziroma izhodiščno poslanstvo verskih skupnosti. Druga prvina, ki mora biti podana kumulativno s prvo, pa je neposreden širši družbeni prispevek teh skupnosti, kadar s svojimi dejavnostmi presegajo zgolj notranje versko življenje, tako da opravljajo še kulturne, vzgojne, izobraževalne, solidarnostne, karitativne in druge dejavnosti s področja socialne države.

130. Pri presoji, ali je takšna ureditev skladna z Ustavo, je treba izhajati iz več ustavnopravnih premis, ki so v splošnem opredeljene že v poglavju B. – II. te odločbe. Najpomembnejše je, da financiranje verskih skupnosti ni dolžnost države, ki bi izhajala iz 41. člena Ustave. Ta ustavna določba praviloma niti posameznikom ne daje pravice zahtevati, naj jim država financira uresničevanje verske svobode. Izjema bi lahko bili posebni položaji, ko bi bilo financiranje katerega od vidikov verskih dejavnosti v izjemnih okoliščinah nujno zato, da se posamezniku omogoči izvrševanje svobode vere (npr. vojaška misija v tujini). Vendar dejstvo, da dolžnost financiranja ne izhaja iz človekove pravice do verske svobode, ne pomeni, da je takšno financiranje, če ga država kljub temu omogoča, samo po sebi ustavno nedopustno. Ob spoštovanju enakopravnosti verskih skupnosti država namreč sme zagotavljati podporo verskim skupnostim – tudi gmotno –, če to ne nasprotuje načelu o ločenosti države in verskih skupnosti, in sicer zlasti iz tega načela izvirajoči zahtevi po verski oziroma nazorski nevtralnosti države.

131. Prav zaradi zahteve po nevtralnosti države (njena zrcalna stran je načelo enakopravnosti verskih skupnosti) je treba kriterije iz prvega odstavka 5. člena ZVS, ki določajo, kdaj so registrirane verske skupnosti splošnokoristne, razlagati z veliko mero občutljivosti. Ustavno nedopustna bi bila takšna razlaga, ki bi pomenila, da sme država pri presoji prvega, "notranjega" elementa splošne koristnosti, tj. zavzemanja za duhovnost in človekovo dostojanstvo v zasebnem in javnem življenju ter prizadevanja za osmišljanje bivanja na področju verskega življenja, preizkušati legitimnost oziroma vrednostno sprejemljivost vsebine verovanja. Zato je navedene kriterije treba razumeti kot domnevane lastnosti, ki jih zakonodajalec v prvem odstavku 5. člena ZVS splošno pripisuje vsem verskim skupnostim, torej kot zakonodajalčevo oceno, da je značilnost verskih skupnosti prizadevanje za osmišljanje bivanja na področju verskega življenja ter zavzemanje za duhovnost in človekovo dostojanstvo. Drugačna razlaga bi namreč dopuščala možnost, da država med splošnokoristne – in s tem deležne finančne pomoči – umešča le tiste verske skupnosti, katerih vsebinska prepričanja so ji blizu, ne pa tudi tistih, za katere bi presodila, da si npr. ne prizadevajo (dovolj ali na pravi način) za osmišljanje bivanja na področju verskega življenja. Tedaj bi bile namreč prekoračene meje državne nevtralnosti, zajamčene z načelom o ločenosti države in verskih skupnosti v prvem odstavku 7. člena Ustave.³⁶

³⁶ Podobno tudi ESČP v sodbi v zadevi *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas in drugi proti Avstriji* z dne 31. julija 2008 (točka 92), v kateri je poudarilo, da 9. člen EKČP državo zavezuje k nevtralnosti in da mora v primeru, če vzpostavi posebno (privilegirano) pravno obliko za verske skupnosti, na katero veže poseben status, ostati nevtralna in nepristranska: vsem verskim skupinam mora dati pošteno možnost

132. Ob domnevi "notranje" splošne koristnosti, ki velja za vse verske skupnosti, izpodbijani zakonski določbi torej dejansko pomenita, da lahko država gmotno 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.

133. Predlagatelj očita ureditvi gmotne podpore verskih skupnosti nedopustno diskriminacijo neregistriranih skupnosti, ker naj te ne bi mogle pridobiti statusa splošnokoristne organizacije, pogoji za registracijo (sto članov – slovenskih državljanov oziroma stalnih prebivalcev Slovenije – in deset let delovanja ali več kot stoletna prepoznavnost v svetu) pa naj ne bi imeli nobene zveze s splošnokoristnim pomenom. Očitek predlagatelja je neutemeljen. Splošna koristnost verskih skupnosti ni zakonsko opredeljena kot poseben status. Pomeni zgolj opredelitev okoliščin, zaradi katerih je neka verska skupnost splošnokoristna, pri tem pa so ključne zlasti dejavnosti s področja socialne države. Ne gre torej za vprašanje "statusa splošne koristnosti", temveč za vprašanje, ali je pri financiranju dopustno razlikovati med registriranimi in neregistriranimi verskimi skupnostmi.

134. Ustavno sodišče je sicer razveljavilo obstoječe pogoje za registracijo zaradi neskladja z Ustavo (1. točka izreka). Presoja o neskladju temelji na ugotovitvi, da poseg v pravico verskih skupnosti do pravne osebnosti ni nujen, saj bi bila mogoča zakonodajna rešitev, ki "splošne" registracije ne bi omejila, hkrati pa bi izvrševanje dodatnih pravic lahko vezala na neke posebne pogoje ali na višjo stopnjo registracije. Kakšen pristop bo ubral zakonodajalec, sodi v polje njegove proste presoje. Ne glede na to, kako bo to področje urejeno v prihodnosti, ni mogoče spregledati dejstva, da iz naslova poglavja IV ZVS izhaja, izrecno pa je to določeno tudi v tretjem odstavku 29. člena ZVS, da so javnofinančne podpore lahko deležne samo registrirane verske skupnosti.

135. Ker javnofinančna podpora verskim skupnostim ni človekova pravica (in torej ne gre za diskriminacijo, ki bi se presojala po prvem odstavku 14. člena Ustave), je treba razlikovanje med registriranimi in neregistriranimi verskimi skupnostmi pri nudenju gmotne podpore presojati s tistega vidika načela enakopravnosti verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave), ki je poseben izraz splošnega načela enakosti pred zakonom v odnosu države do verskih skupnosti (drugi odstavek 14. člena Ustave). To ustavno načelo med drugim zahteva, naj zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako. Če jih ureja različno, mora za razlikovanje obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Načelo enakopravnosti torej zakonodajalcu ne preprečuje, da v mejah svoje pristojnosti določa kriterije, po katerih bo določena podobna dejanska stanja med seboj razlikoval in na njih vezal različne pravne posledice. Tovrstno razločevanje, s katerim zakonodajalec zasleduje dopustne cilje, je bistvena sestavina zakonodajne pristojnosti (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-36/06 z dne 5. 2. 2009, Uradni list RS, št. 14/09). Vprašanje je torej, ali je z vidika načela enakopravnosti verskih skupnosti dopustno, da država gmotno podpira samo "splošno koristne dejavnosti" registriranih verskih skupnosti, medtem ko neregistrirane verske skupnosti za svoje "splošno koristne dejavnosti" ne morejo kandidirati za javna sredstva.

potegovanja za ta posebni status, zanj določeni kriteriji pa morajo biti uporabljeni na nediskriminacijski način.

136. Po presoji Ustavnega sodišča ni arbitrarna zahteva, da mora biti verska skupnost, če želi pridobiti gmotno podporo države v skladu z ZVS, registrirana, temveč je razumna in stvarno upravičena. Takšna zahteva je naravni pogoj za sodelovanje verske skupnosti z državo pri financiranju splošnokoristnih dejavnosti s področja socialne države. Registracija namreč vzpostavi pravno osebnost verske skupnosti, kar slednji omogoča biti nosilka pravic in obveznosti – torej tudi tistih, ki se vzpostavijo v obravnavnem razmerju z državo. S (so)financiranjem država pospešuje dejavnosti socialne države na širšem družbenem področju, s čimer posredno zadeva tudi tretje osebe. Zato je zahteva po registraciji verske skupnosti, ki zagotavlja transparentnost njenega delovanja in njene notranje strukture, tudi v funkciji zagotavljanja pravne varnosti tretjih oseb, ki jih zadevajo ta področja.

137. Neutemeljen je tudi očitke predlagatelja, da v 20. členu ZPPVS, v tretjem odstavku 29. člena ZVS in v prvem odstavku 5. člena ZVS niso jasno določeni merila in postopki za gmotno podpiranje verskih skupnosti, zaradi česar naj bi bila 20. člen ZPPVS in tretji odstavek 29. člena ZVS v neskladju z 2. členom Ustave. Pri razlagi njune vsebine je namreč treba upoštevati tudi predpise, ki urejajo razpolaganje z javnimi sredstvi. Temeljna določba za dodelitve državnih subvencij, pomoči ali drugih oblik financiranja je drugi odstavek 53. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99 in nasl. – v nadaljevanju ZJF). Ta določa, da se sredstva subvencij, posojil in drugih oblik državnih pomoči dodelijo na podlagi predhodno izvedenega javnega razpisa, objavljenega v Uradnem listu Republike Slovenije, pod pogoji in po postopku, ki ga predpiše minister, pristojen za finance, če s posebnim zakonom³⁷ ni določeno drugače. Poleg ZJF je treba upoštevati tudi Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 50/07 in 61/08 – v nadaljevanju Pravilnik), ki se uporablja subsidiarno. Iz izpodbijanih določb ZPPVS in ZVS torej izhaja, da lahko država gmotno podpira dejavnosti registriranih verskih skupnosti, ki sodijo na področje socialne države. Konkretni postopki za dodelitev sredstev pa se izvedejo v skladu z drugimi predpisi, ki urejajo ustrezna področja. Iz teh predpisov izhaja, da se javna sredstva dodeljujejo izključno prek javnih razpisov s posamičnim aktom. Ker je zoper takšen akt (če zoper njega ni pritožbe v upravnem postopku) zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu, je neutemeljen tudi predlagateljev očitke o neskladju s pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave (primerjaj odločbo št. U-I-219/03 z dne 1. 12. 2005, Uradni list RS, št. 118/05, in OdiUS XIV, 88).

138. Končno je neutemeljen tudi očitke, da izpodbijana ureditev financiranja postavlja v neenakopraven položaj druge svetovnonazorske organizacije (ki sodijo v okvir varstva po 41. členu Ustave) v primerjavi z verskimi skupnostmi ter da neupravičeno razlikuje tudi med verskimi skupnostmi in drugimi nepridobitnimi združenji, ki opravljajo družbenokoristno delo. Predlagatelj v utemeljitev svojih očitkov navaja, da je v drugi odstavku 5. člena ZVS vključen odprt in trajen dialog države s cerkvami in verskimi skupnostmi, medtem ko je Zakon pozabil na enako spoštovanje nekonfesionalnih organizacij, zlasti pri pridobivanju sredstev. Zatrjuje, da so te organizacije pri pridobivanju sredstev na podlagi ZDru-1 podvržene strožjim pogojem kot verske skupnosti na podlagi ZVS. Status verske skupnosti, ki prinaša gmotna upravičenja, naj bi v neenakopraven položaj postavljala tudi društva, ki delujejo na duhovnih področjih. Meni, da bi morale vse splošnokoristne organizacije (npr. društva v javnem interesu ali humanitarne organizacije) ob enakih pogojih sodelovati na razpisih za javna sredstva.

³⁷ Na področju kulturnih dejavnosti je to na primer določeno v ZUJIK in v Pravilniku o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa (Uradni list RS, št. 93/05), sprejetem na njegovi podlagi.

139. ZVS ureja versko svobodo in v okviru tega tudi financiranje verskih skupnosti. Položaj in financiranje drugih združenj pa urejajo zakoni, ki urejajo društva, zavode, humanitarne organizacije, uresničevanje javnega interesa za kulturo ipd. Predlagatelj ni izkazal, zakaj bi ureditve v različnih zakonih pomenile neupravičeno razlikovanje med temi subjekti. Hkrati pa njegov očitek temelji na napačni predpostavki, da lahko država gmotno podpira verske skupnosti brez javnih razpisov, drugače kot društva v javnem interesu ali humanitarne organizacije. Iz predpisov, ki urejajo javne finance, izhaja, da se sme verske skupnosti z javnim denarjem gmotno podpirati samo prek javnih razpisov. Strinjati pa se je treba s predlagateljem, da mora država pri financiranju splošnokoristnih dejavnosti enakopravno obravnavati vse vrste združenj – verska, svetovnonazorska in druga. Vendar so lahko nepravilnosti v okviru financiranja posameznih projektov le predmet konkretnih sodnih postopkov in ne morejo vplivati na presojo ustavnosti ZVS.

140. Glede na navedeno 20. člen ZPPVS in tretji odstavek 29. člena ZVS nista v neskladju z Ustavo (3. točka izreka).

B. – V.

Presoja zaposlovanja duhovnikov v zavodih za prestajanje kazni in bolnišnicah (tretji in četrti odstavek 24. člena in drugi odstavek 25. člena ZVS) z vidika načela o ločenosti države in verskih skupnosti

141. Predlagatelj navaja, da sta 24. in 25. člen ZVS v neskladju z načelom o ločenosti države in verskih skupnosti (prvi odstavek 7. člena Ustave), ker omogočata zaposlovanje duhovnikov kot javnih uslužbencev. Po vsebini se očitek nanaša na del tretjega odstavka 24. člena ZVS in na drugi odstavek 25. člena istega zakona, zato ga je Ustavno sodišče preizkusilo v tem obsegu. Člen 24 ZVS, ki ureja versko duhovno oskrbo v zavodih za prestajanje kazni, v tretjem odstavku določa, da ministrstvo, pristojno za pravosodje, zaposli potrebno število duhovnikov določene veroizpovedi za polni ali krajši delovni čas oziroma drugače zagotovi plačilo za opravljeno delo, če je v vsej državi dovolj veliko število pridržanih oseb te veroizpovedi. V četrtem odstavku določa, da lahko duhovnik, ki je imenovan in zaposlen v skladu s tretjim odstavkom, nemoteno opravlja svojo službo in brez nadzora obiskuje pridržane osebe ustrezne veroizpovedi ob primernem času. Člen 25, ki ureja versko duhovno oskrbo v bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih, ki opravljajo institucionalno varstvo, pa v drugem odstavku določa, da ministrstvo, pristojno za zdravje, zagotovi zaposlitev potrebnega števila duhovnikov, če je v bolnišnicah v vsej državi dovolj veliko število oskrbovancev iste veroizpovedi. Duhovnik, ki je imenovan in tako zaposlen, lahko nemoteno opravlja svojo službo in obiskuje oskrbovance ustrezne veroizpovedi ob primernem času. Država lahko torej za zagotavljanje verske oskrbe v zavodih za prestajanje kazni ali v bolnišnicah zaposli duhovnike. Pomembna razlika med zakonskima določbama je v tem, da se lahko za versko duhovno oskrbo, ki jo opravijo duhovniki v zavodih za prestajanje kazni, plačilo zagotovi tudi drugače in ne nujno z zaposlitvijo na Ministrstvu za pravosodje. Za versko duhovno oskrbo v bolnišnicah ZVS predvideva samo zaposlitev duhovnikov. Zadnji stavek prvega odstavka 27. člena ZVS določa, da verski uslužbenci, zaposleni na podlagi določb 22. do 25. člena ZVS, ne morejo pridobiti pravice do namenske državne finančne pomoči za plačilo prispevkov zavarovanca za socialno varnost uslužbencev cerkva in drugih verskih skupnosti.

142. Za presojo, ali je zaposlovanje duhovnikov za opravljanje verske duhovne oskrbe v javnem sektorju v skladu z Ustavo, je treba najprej ugotoviti, kakšne obveznosti v zvezi z uresničevanjem verske svobode v zavodih za prestajanje kazni oziroma v bolnišnicah nalaga državi prvi odstavek 41. člena Ustave. Ustavno sodišče je namreč že utemeljilo, da glede na vsebinsko prepletenost ustavnopravne ureditve svobode vere in položaja verskih skupnosti vse tisto, kar zahteva 41. člen Ustave, ne more biti neskladno z načelom o ločenosti države in verskih skupnosti iz prvega odstavka 7. člena Ustave (104. točka obrazložitve).

143. Posamezniki se lahko znajdejo v okoliščinah, v katerih jim je udejanjanje pomembnega segmenta verske svobode bistveno oteženo ali jim je celo onemogočeno, narava teh okoliščin pa je takšna, da lahko glede na splošna izkustvena pravila izzovejo še posebej intenzivno doživljanje vprašanj in dilem, ki jih zajema pojem verskega prepričanja. Poleg v zaprtih okoljih, kot so npr. vojska in zavodi za prestajanje kazni, gre za takšne okoliščine tudi v sicer odprtih okoljih, kot so npr. bolnišnice in nekateri institucionalni socialnovarstveni zavodi (npr. domovi za starejše), v katerih pa posameznikom njihove (zlasti) telesne lastnosti znatno ovirajo ali onemogočajo uresničevanje verske svobode zunaj ustanove. Država mora, kadar je s temi okoliščinami neposredno (npr. vojska in zapori) ali bolj posredno (javne bolnišnice) povezana, upoštevati tudi ustavno zagotovljeno svobodo veroizpovedi. Ta od nje v prvi vrsti terjaja vzdržnost. Svobodnega izpovedovanja in izvrševanja vere ne sme onemogočati, ga preprečevati, ovirati oziroma oteževati. Če je to nujno za izvrševanje te človekove pravice, mora država okrnjeno svobodo posameznikov "nevtralizirati" tudi z aktivnim delovanjem, ki naj ublaži nastalo prikrajšanje. Posameznikom mora v navedenih okoliščinah omogočati individualna ravnanja verske narave (npr. individualno rabo verskih simbolov – tudi obleke, zagotavljanje ustrezne hrane ipd.), omogočiti jim mora dostop do knjig z versko vsebino, dostop duhovnika, pa tudi dopustiti izvedbo verskih obredov v zavodu. Ker je verski obred kot medij med vernikom in transcendo bistvena sestavina izvrševanja vere, ki se običajno skupinsko udejanja v posebnih posvečenih prostorih, je pozitivna dolžnost države v zaporih in javnih bolnišnicah omogočiti uporabo primernih prostorov za kolektivno izvrševanje vere. Te pravice seveda niso absolutne; država lahko vanje poseže, če ima za to ustavno dopusten cilj (npr. razlogi varnosti, zdravja ipd.) in je poseg v skladu z načelom sorazmernosti.

144. Prvi odstavek 41. člena Ustave pa niti posameznim vernikom niti verskim skupnostim ne daje pravice do zagotovitve javnih finančnih sredstev za uresničevanje svobode veroizpovedi v zavodih za prestajanje kazni ter v javnih bolnišnicah. S sklepanjem z manjšega na večje to pomeni, da država za zagotavljanje pravice do kolektivnega izpovedovanja vere v navedenih zavodih tudi ni dolžna zaposlovati duhovnikov. Dejstvo, da zaposlovanje duhovnikov ni dolžnost države, ki bi izhajala iz prvega odstavka 41. člena Ustave, še ne pomeni nujno, da je to z vidika Ustave nedopustno. Vprašanje je namreč, ali državno zaposlovanje duhovnikov za opravljanje verskih dejavnosti nasprotuje načelu o ločenosti države in verskih skupnosti iz prvega odstavka 7. člena Ustave.

145. Verska oziroma nazorska nevtralnost kot osrednji element načela o ločenosti države in verskih skupnosti državo zavezuje, da v svoje delovanje ne vnaša verskih oziroma svetovnonazorskih elementov, da je nepristranska, da religije in drugih svetovnih nazorov ne prevzema niti jih ne zavrača; nobenega od njih ne sme – v

nazorskem smislu – niti podpirati niti ovirati. Ustavna zahteva po ločenosti države in verskih skupnosti ni ovira za vsakršno sodelovanje države z verskimi skupnostmi, in sicer vse dotlej, dokler je država pri tem versko nevtralna in se z vero ali verskimi skupnostmi ne istoveti. Čeprav državno financiranje verske duhovne oskrbe v zaporih in bolnišnicah torej ne sodi v okvir človekove pravice, lahko država v ta namen zagotavlja potrebna finančna sredstva v obsegu in na način, ki nista v neskladju s prvim odstavkom 7. člena Ustave, zlasti ne z zahtevo po verski nevtralnosti države. Bolj ali manj tesno sodelovanje države z verskimi skupnostmi pri zagotavljanju verske duhovne oskrbe v zaporih (manj intenzivno in nekoliko manj pogosto pa tudi glede bolnišnic) je tudi uveljavljena praksa v večini tujih pravnih ureditev, med drugim v ZDA,³⁸ Nemčiji,³⁹ Franciji,⁴⁰ Romuniji,⁴¹ na Irskem,⁴² v Litvi,⁴³ Belgiji,⁴⁴ na Češkem,⁴⁵ Švedskem,⁴⁶ v Estoniji,⁴⁷ na Nizozemskem.⁴⁸

146. Naklonjenost zakonodajalca pri (finančnem) podpiranju uresničevanja verskega življenja posameznikov sme torej seči le do meje, ki jo zarisuje načelo o ločenosti države in verskih skupnosti, zlasti jamstvo državne nevtralnosti. Ne sme doseči točke, ko bi nudenje podpore že pomenilo (simbolno) istovetenje države z vero oziroma z verskimi skupnostmi.⁴⁹ Prav način (modaliteta oziroma oblika) zagotavljanja te podpore lahko povzroči kvalitativni preskok: z vidika načela o ločenosti države in verskih skupnosti sprejemljiva finančna podpora lahko zaradi načina, na katerega jo država zagotavlja, preraste v ustavno nesprejemljivo povezanost navedenih kategorij. Po presoji Ustavnega sodišča je ena od mogočih oblik podpornega sodelovanja pri verski duhovni oskrbi v zaporih in javnih bolnišnicah, ki je, čeprav presega zahteve iz prvega odstavka 41. člena Ustave, še ustavno dopustna, zagotavljanje denarne odmene verskim skupnostim za delo, ki ga njihovi duhovniki opravijo z nudenjem verske duhovne oskrbe

³⁸ L. Boothby, *Protecting Freedom of Religion or Belief in Restricted or Institutional Settings*, v: T. Lindholm, W. C. Durham in B. G. Tahzib-Lie (ur.), nav. delo, str. 407 in nasl.

³⁹ Člen 141 t. i. Weimarske ustave, ki je na podlagi 140. člena Temeljnega zakona sestavni del slednjega.

⁴⁰ J. Gueydan, X. Delsol, P. Desjonqueres, *Cultes et religions, impôts et charges sociales*, L.G.D.J., Pariz 1991, str. 270, citirano po B. Basdevant-Gaudemet, *État et Églises en France*, str. 188, dostopno na spletni strani http://www.univ-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IEVR/Arbeitsmaterialien/Staatskirchenrecht/Staat_und_Kirche_in_der_EU/08-France.pdf (7. 10. 2009).

⁴¹ V. Bărbăţenau in D. Suliman, *Constitutional Jurisprudence in the Area of Freedom of Religion or Beliefs*, v: D. Čepar in B. Ivanc (ur.), *Legal Aspects of Religious Freedom: International Conference*, 15. in 18. september 2008, Urad Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti, Ljubljana 2008, str. 234.

⁴² F. Brennan, *Constitutional jurisprudence in the area of freedom of religion or beliefs, Response of Ireland*, v: D. Čepar in B. Ivanc (ur.), nav. delo, str. 133 in nasl.

⁴³ Povzeto po R. Ruškyté, *Legal aspects of religious freedom*, v: D. Čepar in B. Ivanc (ur.), nav. delo, str. 168 in nasl.

⁴⁴ M. Tysebaert, *Administrative and financial matters – The situation in Belgium*, v: D. Čepar in B. Ivanc (ur.), nav. delo, str. 289 in nasl.

⁴⁵ V. Mezřický, *Constitutional guarantees of freedom of faith and positions of churches in the Czech Republic*, v: D. Čepar in B. Ivanc (ur.), nav. delo, str. 55.

⁴⁶ L. Friedner, *Constitutional jurisprudence in the area of freedom of religion or beliefs*, v: D. Čepar in B. Ivanc (ur.), nav. delo, str. 262.

⁴⁷ R. Ringvee, *Administrative and financial matters in the area of religious freedom and religious communities – Estonia*, v: D. Čepar in B. Ivanc (ur.), nav. delo, str. 323.

⁴⁸ Poročevalec DZ, št. 26/06, str. 42.

⁴⁹ Primerjaj t. i. *Endorsement test* v judikaturi Vrhovnega sodišča Združenih držav Amerike (prvič ga je vzpostavila sodnica O'Connor v pritrdilnem ločenem mnenju v zadevi *Lynch proti Donnelly*, 465 U. S. 668), po katerem državni ukrep krši t. i. klavzulo *no establishment* iz Prvega amandmaja zvezne ustave, kadar v očeh razumnega opazovalca postavlja drugače verujočega ali neverujočega v položaj manj zaželenega člana skupnosti.

vernikom v zaporih in javnih bolnišnicah.⁵⁰ V takem primeru je namreč država dejansko in simbolno – v očeh tretjih – dovolj odmaknjena od religiozne dejavnosti duhovnikov, slednjim pa ostajata vera in verska skupnost poglavitni avtoriteti pri nudenju verske duhovne oskrbe.

147. Mera dopustnega sodelovanja pa je prekoračena v primeru, ko država (ministrstvo) – ne da bi bilo to nujno za izvrševanje človekove pravice iz prvega odstavka 41. člena Ustave – za zagotavljanje verske duhovne oskrbe v zaporih in javnih bolnišnicah sklene delovno razmerje z duhovnikom. Zid med državo in verskimi skupnostmi varuje v obeh smereh – varuje tako verske skupnosti pred vplivom države kot tudi državo pred poistovetenjem s katero od verskih skupnosti –, vse zaradi spoštovanja posameznikove verske svobode. Državno zaposlovanje duhovnikov za opravljanje verske duhovne oskrbe v zaporih in bolnišnicah je ustavno nedopustna vrzel v tem zidu, ki učinkuje v obe od navedenih smeri. Duhovnik, ki ga za opravljanje verske duhovne oskrbe zaposli država (njeni organi), že samo s tem, ker je njen uslužbenec (in s tem že na simbolni ravni povezan z državo), vsaj navzven, v očeh tretjih, izgubi nekaj tipično verskega, gotovo nekaj versko avtonomnega. Pri opravljanju verske duhovne oskrbe ni lojalen samo svoji verski skupnosti, ampak tudi svojemu delodajalcu – državi (pojmovani v širšem smislu). Državno zaposlovanje duhovnikov za opravljanje verske službe v zavodih za prestajanje kazni in javnih bolnišnicah torej nedopustno izpodjeda avtonomijo verskih skupnosti in njenih duhovnikov, ki je sestavina načela o ločenosti države in verskih skupnosti v širšem smislu. Na drugi strani zaposlitev duhovnikov v državnem organu za opravljanje verske službe vzpostavlja pomembno institucionalno vez med državo in verskimi skupnostmi. Duhovnik, ki kot uslužbenec države opravlja versko duhovno oskrbo, čeprav ni uradnik, do neke mere simbolizira državo. Pomembno je, da je ta simbolna vez prepoznavna tudi navzven, v odnosu do tretjih (neverujočih in drugače verujočih). V tem smislu institucionalna vključitev duhovnikov v korpus države simbolizira, da je država tista, ki s svojim aparatom neposredno izvršuje versko duhovno oskrbo v teh zavodih in bolnišnicah. Pomeni njeno simbolno istovetenje z vero oziroma verskimi skupnostmi in s tem negacijo nevtralnosti. Tako intenziven način podpornega delovanja države pri omogočanju verske duhovne oskrbe v zaporih in bolnišnicah glede na navedeno presega meje, določene z načelom o ločenosti države in verskih skupnosti iz prvega odstavka 7. člena Ustave, zato je z njim v neskladju. Glede na to je Ustavno sodišče razveljavilo tretji odstavek 24. člena ZVS, kolikor omogoča zaposlovanje duhovnikov. Zaradi tega je izgubil svoj pomen tudi četrti odstavek tega člena v delu, ki ureja položaj zaposlenega duhovnika (tj. nemoteno opravljanje službe in obiskovanje pridržanih oseb brez nadzora), zato ga je Ustavno sodišče v tem obsegu razveljavilo (4. točka izreka). Prvi stavek drugega odstavka 25. člena ZVS omogoča samo zaposlovanje duhovnikov za izvrševanje verske duhovne oskrbe, ne pa tudi drugačnega financiranja njihovega dela. Drugi stavek istega odstavka 25. člena ZVS pa se nanaša le na položaj zaposlenega duhovnika (tj. na njegovo opravljanje službe in obiskovanje oskrbovancev ob primernem času), zato je smisel njegovega obstoja z razveljavitvijo prvega stavka v celoti izčrpan. Glede na to je drugi odstavek 25. člena ZVS Ustavno sodišče razveljavilo v celoti (4. točka izreka). Zaradi razveljavitve določb o zaposlovanju duhovnikov je brez

⁵⁰ Tako npr. pogodba iz leta 1996, sklenjena med Zvezno republiko Nemčijo in Protestantsko cerkvijo Nemčije, v petih deželah Zvezne republike Nemčije (ki so bile nekdaj del Nemške demokratične republike) vojaške duhovnike zaposluje in plačuje cerkev, država pa ji nato povrne to plačilo. V tem pogledu gre torej za odmik od starejše ureditve iz leta 1957, ki velja v drugih deželah in po kateri so duhovniki državni uslužbenci. Glej B. Kúster, *Administrative and Financial Matters in the Area of Religious Freedom and Religious Communities*, v: D. Čepar in B. Ivanc (ur.), nav. delo, str. 349.

pomena ostal tudi zadnji stavek prvega odstavka 27. člena ZVS, kolikor iz kroga upravičencev do namenske državne finančne pomoči za plačilo prispevkov zavarovanca za socialno varnost izvzema verske uslužbenke, zaposlene na podlagi 24. in 25. člena ZVS. Zato je bilo treba razveljaviti tudi zadnji stavek prvega odstavka 27. člena ZVS, kolikor se nanaša na 24. in 25. člen ZVS (4. točka izreka).

148. Ustavno sodišče je učinek razveljavitve odložilo za eno leto (5. točka izreka). S tem je skladno z načelom zaupanja v pravo (2. člen Ustave) preprečilo možnost nenadne spremembe položaja duhovnikov, ki so morebiti že zaposleni. Hkrati pa ima zakonodajalec na voljo dovolj časa za morebitno ureditev njihovega položaja po začetku učinkovanja razveljavitve in za morebitno drugačno ureditev verske duhovne oskrbe v zavodih za prestajanje kazni zapora in javnih bolnišnicah.

Presoja verske duhovne oskrbe v zavodih za prestajanje kazni in bolnišnicah ter v socialnovarstvenih zavodih, ki opravljajo institucionalno varstvo (24. in 25. člen ZVS), z vidika načela jasnosti in določnosti predpisov ter z vidika načela legalitete

149. Predlagatelj zatrjuje neskladje 24. in 25. člena ZVS z 2. členom oziroma z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Po njegovi oceni izpodbijani določbi ne vsebujeta kriterijev, po katerih bi se določali upravičenci do verske duhovne oskrbe v teh zavodih. Določena naj bi bila le gola pravica (*nudum ius*) do verske duhovne oskrbe, organizacijo in pogoje za njeno uresničevanje pa naj bi določil podzakonski akt. Člen 24 naj ne bi predpisoval nobenih kriterijev, po katerih bi se zagotavljala verska duhovna oskrba v zavodih za prestajanje kazni, hkrati pa naj ne bi predvideval izdaje podzakonskih predpisov. Poseben očitak je namenjen tretjemu odstavku 24. člena, ki naj ne bi dovolj določno opredelil pojmov "dovolj veliko število pridržanih oseb iste veroizpovedi" in "potrebno število duhovnikov", s čimer naj bi urejanje pravice prepustil podzakonskemu predpisu. Enakega očitka, naslovljenega na drugi odstavek 25. člena ZVS, Ustavno sodišče ni presojalo, ker je to določbo razveljavilo že zaradi neskladja s prvim odstavkom 7. člena Ustave.

150. Iz 2. člena Ustave med drugim izhaja zahteva po jasni in določni opredeljenosti zakonskih določb, tako da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja in da nedvoumno ter dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo. Pri tem je zahteva po določnosti zakona toliko bolj poudarjena, kolikor bolj je sporni predmet v posameznem pravnem sporu višje zastavljen (tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-18/93 z dne 11. 4. 1996, Uradni list RS, št. 25/96, in OdlUS V, 40). Zahteva drugega odstavka 120. člena Ustave (t. i. legalitetno načelo) pa je, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. To pomeni, da mora biti zakon vsebinska podlaga za izdajanje podzakonskih predpisov izvršilne oblasti. Pri svojem pravnem urejanju so upravni organi v vsebinskem pogledu vezani na namen zakonodajalca. Upoštevati morajo vrednostna merila za izvrševanje zakona, predvsem pa ne smejo spreminjati zakonske materije ali samostojno odrejati pravic oziroma obveznosti. Namen in merila morajo biti v zakonu jasno izraženi oziroma morajo biti od tod nedvoumno razvidni. Podobno kot velja za zahtevo po jasnosti zakonskih določb, je tudi zahteva po vezanosti uprave na zakon odvisna od pomena

vsebine, ki jo tak zakon ureja.⁵¹ Čim večji je poseg ali učinek zakona na posameznikove temeljne pravice, bolj restriktivno in precizno mora biti zakonsko pooblastilo.

151. Očitek, da niso opredeljeni kriteriji, ki bi določali upravičence do verske duhovne oskrbe v zavodih za prestajanje kazni in bolnišnicah ter v socialnovarstvenih zavodih, ki opravljajo institucionalno varstvo, ni utemeljen. Najprej je treba upoštevati, da se določbe iz poglavja IV ZVS, ki nosi naslov "Pravice registriranih cerkva in drugih verskih skupnosti ter njihovih pripadnikov", kamor sta umeščena tudi izpodbijana 24. in 25. člen ZVS, nanašajo na registrirane verske skupnosti in njihove pripadnike. To izhaja iz zgodovinske, namenske in sistematične razlage. Izrecen namen zakonodajalca, določiti za naslovnike pravic iz 24. in 25. člena ZVS le registrirane verske skupnosti, izhaja iz zakonodajnega gradiva. Tako je v Predlogu ZVS zapisano, da postopek registracije ni obvezen, je pa "... predpogoj za priznanje določenih pravic".⁵² V poglavju Predloga ZVS o pravicah registriranih verskih skupnosti in njihovih pripadnikov piše, da gre do posebne pravice, ki jih zagotavljajo Ustava, mednarodni akti in zakon, zaradi pravne varnosti in varstva tretjih oseb le registriranim verskim skupnostim. V nadaljevanju našteva te pravice, in sicer vse tiste, umeščene v poglavje IV ZVS, med njimi tudi versko duhovno oskrbo v zavodih za prestajanje kazni in bolnišnicah ter v socialnovarstvenih zavodih, ki opravljajo institucionalno varstvo. Enako pojmovanje kroga upravičencev sprejema tudi Vlada kot predlagateljica zakona, kar izhaja iz njenega mnenja o zahtevi. Končno takšno razlago potrjuje tudi sistematika ZVS. Tako so v prvih dveh poglavjih tega zakona urejena temeljna načela in splošne določbe ter uresničevanje verske svobode, ki se praviloma – če iz posamezne norme ne izhaja kaj drugega⁵³ – nanašajo na vse verske skupnosti oziroma njihove pripadnike. Poglavje III določa registracijo cerkva in verskih skupnosti, poglavje IV pa, kot izrecno piše v njegovem naslovu, ureja pravice registriranih cerkva in verskih skupnosti ter njihovih pripadnikov. Ob upoštevanju teh izhodišč je krog upravičencev do redne individualne in kolektivne verske duhovne oskrbe jasno določen v prvem in šestem odstavku 24. člena ter v prvem odstavku 25. člena ZVS. Tako so do verske duhovne oskrbe upravičeni vsi pripadniki registriranih verskih skupnosti, ki jim je na podlagi sodne odločbe odvzeta prostost oziroma jim je omejeno gibanje in so v zavodih za prestajanje kazni zapora, vzgojnih zavodih, prevzgojnih domovih, zavodih za usposabljanje oziroma so pridržani v zavodih za mladoletne (prvi in šesti odstavek 24. člena ZVS). Smiselno enako velja za 25. člen ZVS: do pravice do individualne in kolektivne verske duhovne oskrbe so upravičeni tisti pripadniki registriranih verskih skupnosti, ki so v bolnišnicah ali v socialnovarstvenih zavodih, ki opravljajo institucionalno varstvo (prvi odstavek 25. člena ZVS). Socialnovarstveni zavodi, ki opravljajo institucionalno varstvo, so javni socialnovarstveni zavodi, opredeljeni v 50. do 54. členu Zakona o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 54/92 in nasl. – v nadaljevanju ZSV), pa tudi drugi socialnovarstveni zavodi (59. člen ZVS), ki opravljajo institucionalno varstvo. Pojem institucionalnega varstva v zavodih izhaja iz prvega odstavka 16. člena ZSV, in sicer pomeni vse oblike pomoči v zavodu, s katerimi se upravičencem nadomeščajo ali dopolnjujejo funkcije doma in lastne družine, zlasti pa bivanje, organizirana prehrana in varstvo ter zdravstveno varstvo.

⁵¹ Primerjaj L. Šturm v: L. Šturm (ur.), nav. delo, str. 872, ki navaja, da je nemško Zvezno ustavno sodišče razvilo t. i. teorijo o pomembnosti oziroma bistvenosti zadeve, po kateri mora obstajati soodvisnost med pomenom zakonske ureditve in obliko pravne norme.

⁵² Poročevalec DZ, št. 26/06, str. 36.

⁵³ Tak primer je npr. tretji odstavek 6. člena ZVS, ki določa, da so registrirane verske skupnosti pravne osebe zasebnega prava in da imajo pravico do pridobitve pravne osebnosti tudi njihovi sestavni deli.

152. Prav tako je z razlago mogoče opredeliti vsebino ter s tem v zadostni meri tudi obseg pravice do redne individualne in kolektivne verske duhovne oskrbe (iz prvega odstavka 24. in iz prvega odstavka 25. člena ZVS). Po svoji naravi je to nedoločen pravni pojem, ki ga je mogoče pri uporabi vsebinsko napolniti. Nedoločen je namreč le na abstraktno-regulativni ravni, vsebinsko določljiv pa je ob stiku s konkretnim življenjskim razmerjem.⁵⁴ Bistvo nedoločnih pravnih pojmov je, da jih zakonodajalec v opisu abstraktnega dejanskega stanu uporabi tedaj, kadar želi s takšnim pojmom zajeti različne dejanske dogodke in stanja, ki imajo skupno pomensko vsebino (tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-136/07 z dne 10. 9. 2009, Uradni list RS, št. 74/09). Vsebina pravice do verske duhovne oskrbe je torej določljiva glede na cilj zakonskega urejanja (zagotoviti uresničevanje verske svobode pridržanim osebam oziroma oskrbovancem v navedenih institucijah, ker bi jim bilo sicer to onemogočeno oziroma bistveno oteženo) in ob upoštevanju raznolikosti konkretnih življenjskih primerov (zlasti različnosti konkretnih verskih ravnanj posameznih veroizpovedi in različnosti oblik zagotavljanja te pravice v konkretnih situacijah, npr. zaradi različnega števila vernikov v zavodih oziroma bolnišnicah in njihove (ne)možnosti samostojnega udejanjanja verske svobode). Pri tem je treba izhajati iz splošnega pomena verske duhovne oskrbe. Ta vsebuje elemente pozitivne verske svobode, in sicer pravice do izpovedovanja vere in do njenega izvrševanja tako na individualni kot na kolektivni ravni, kar vključuje tudi stik z duhovniki in sodelovanje pri izvrševanju verskih obredov. Nekatero vidike verske duhovne oskrbe pa je zakonodajalec že sam posebej opredelil (v petem odstavku 24. člena ZVS in četrtem odstavku 25. člena ZVS), ker je ocenil, da jih ni treba določiti šele glede na okoliščine konkretnih primerov. To so sodelovanje pri verskih obredih, organiziranih v zavodu, in prejemanje knjig z versko vsebino ter napotkov. Stopnja nedoločnosti pojma verske duhovne oskrbe torej ni previsoka.

153. Materialne pogoje za uresničevanje pravice do redne individualne in kolektivne verske duhovne oskrbe pridržanim osebam zagotavlja ministrstvo, pristojno za pravosodje (drugi odstavek 24. člena ZVS), bolnišnice oziroma zavodi, ki opravljajo institucionalno varstvo, pa zagotavljajo prostorske in tehnične pogoje za versko duhovno oskrbo oskrbovancev v teh zavodih (šesti odstavek 25. člena ZVS).

154. V prvem, drugem, petem in šestem odstavku 24. člena ZVS ter v prvem, četrtem in petem odstavku 25. člena ZVS so torej dovolj jasno in določno opredeljeni upravičenci do verske duhovne oskrbe pa tudi vsebinski pomen te pravice. Glede na to imata ministrstvi v njih zadostno vsebinsko podlago pa tudi zadostno odprtost (širino) pri podzakonski ureditvi organizacijskih vprašanj pri uresničevanju svobode vere (ki jo tretji odstavek 25. člena ZVS izrecno zapoveduje za oskrbovance socialnovarstvenih zavodov, ki se zaradi zdravstvenih in starostnih težav ne morejo udeleževati obredov zunaj zavoda, medtem ko 24. člen ZVS o tem molči). Zato tudi zatrjevano neskladje z načelom zakonitosti iz drugega odstavka 120. člena Ustave v tem delu ni podano. Dejstvo, da v 24. členu ZVS ni izrecne "izvršilne klavzule", ni pomembno. Ustavno sodišče je že večkrat poudarilo, da izrecno pooblastilo izvršilni oblasti v zakonu ni potrebno in da t. i. izvršilna klavzula (zakonska določba, da je treba izdati izvršilne predpise v določenem roku) pomeni le, da zakonodajalec izdaje izvršilnih predpisov ni v celoti prepustil presoji izvršilne oblasti, ampak ji je z zakonom naložil, da mora urediti določena vprašanja (tako npr. v odločbi št. U-I-58/98 z dne 14. 1. 1999, Uradni list RS, št. 7/99, in OdlUS VIII, 2).

⁵⁴ M. Pavčnik, Teorija prava, Cankarjeva založba, Ljubljana 1997, str. 53.

155. Navedene določbe prvega, drugega, petega in šestega odstavka 24. člena ter prvega, četrtega in petega odstavka 25. člena ZVS torej pridržanim osebam in oskrbovancem, ki so pripadniki registriranih verskih skupnosti, zagotavljajo pravico do verske duhovne oskrbe. Člen 24 ZVS pa v delu tretjega odstavka, ki ga Ustavno sodišče ni razveljavilo, izrecno predvideva dodatno možnost za zagotavljanje te pravice, kadar to upravičuje dovolj veliko število pridržanih vernikov na ravni države. Gre za možnost zagotavljanja storitev duhovnikov, ki bi jih za kontinuirano opravljanje verske službe v teh zavodih plačala država. Predlagatelj očita tej določbi pomanjkanje vsebinskih kriterijev za določitev podzakonske ureditve.

156. V zvezi s tem je treba poudariti dvoje. Prvič, državno financiranje za opravljeno delo zaporniških duhovnikov ni element človekove pravice iz prvega odstavka 41. člena Ustave, hkrati pa ni v neskladju s prvim odstavkom 7. člena Ustave, če ne temelji na državni zaposlitvi duhovnika. Drugič, ta določba ne pomeni klasičnega oblastnega delovanja države, ampak gre za pospeševalno oziroma spodbujevalno delovanje. Glede na to je zahteva po preciznosti in restriktivnosti zakonskega pooblastila manj stroga. Ob takih izhodiščih daje po oceni Ustavnega sodišča izpodbijana določba Ministrstvu za pravosodje zadostne kriterije in zadostno usmeritev, hkrati pa tudi dovolj potrebnega manevrskega prostora za odzivanje ob spremenjenih okoliščinah. Kriterij, ki ga mora upoštevati, je dovolj veliko število pridržanih iste veroizpovedi na ravni države. Iz izpodbijane določbe, posebej v povezavi z nerazveljavljenim delom četrtega odstavka 24. člena ZVS, ki določa, da lahko duhovnik nemoteno opravlja svojo službo in brez nadzora obiskuje pridržane osebe ustrezne veroizpovedi ob primernem času, je očitno prepoznaven tudi namen zakonskega pooblastila pristojnemu ministrstvu. To je zagotoviti pridržanim osebam kontinuirano versko duhovno oskrbo s stalnim angažiranjem duhovnikov, če se glede na število vernikov iste veroizpovedi to izkaže za potrebno. Ker je takšno število izrazito odvisno od konkretnih, spreminjajočih se situacij, je zakonodajalec pristojnemu ministrstvu upravičeno pustil širši manevrski prostor, ko je število opredelil kot pravni standard. Pri tem pa ga je omejil s tem, da mora v primeru, ko je standard "dovolj velikega števila" izpolnjen, zagotoviti takšen način sodelovanja duhovnikov. Pri presoji, ali sta standarda "dovolj veliko število" vernikov in "potrebno število" duhovnikov izpolnjena, mora upoštevati zakonodajalčev cilj: do pridržanih oseb bolj prijazno zagotavljanje verske duhovne oskrbe s stalno vključenostjo duhovnikov. Čeprav zakon ne določa ozko meja ministrskega odločanja, ne omogoča arbitrarnega določanja pogojev za stalni angažma duhovnikov. Pristojno ministrstvo mora upoštevati različne situacije, zlasti konkretne in spreminjajoče se podatke o številu pridržanih oseb in o njihovi verski pripadnosti.

157. Zato 24. in 25. člen ZVS nista v neskladju niti z načelom jasnosti in določnosti iz 2. člena Ustave niti z načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave (6. točka izreka). Ali je sicer jasno določen krog naslovnikov, ki je omejen zgolj na pripadnike registriranih verskih skupnosti (in torej izključuje pripadnike neregistriranih verskih skupnosti), skladen z drugimi določbami Ustave (zlasti s pozitivnim vidikom verske svobode iz prvega odstavka 41. člena Ustave), Ustavno sodišče ni presojalo, ker predlagatelj ni podal takšnih očitkov.

B. – VI.

Presoja verske duhovne oskrbe v vojski in policiji (22. in 23. člen ZVS ter tretji odstavek 52. člena ZObr-UPB1)

158. Členoma 22 in 23 ZVS ter tretjemu odstavku 52. člena ZObr-UPB1, ki urejajo versko duhovno oskrbo v vojski in policiji, predlagatelj očita v prvi vrsti, da ne vsebujejo kriterijev, po katerih bi se določali upravičenci do verske duhovne oskrbe, in da prepuščajo urejanje ustavne pravice podzakonskim aktom. Ureditvi verske duhovne oskrbe v vojski poleg tega očita neskladje s svobodo vesti, ker naj bi pripadnikom vojske nenehno zagotavljala versko duhovno oskrbo, in ne le tedaj, ko bi jim bila verska svoboda dejansko onemogočena. Ker slednjo 23. člen ZVS zagotavlja pripadnikom policije samo v okoliščinah, ko jim je oteženo uresničevanje verske svobode (in ne nenehno), naj bi bila 22. in 23. člen neskladna tudi z načelom enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave).

Presoja z vidika zahteve načela jasnosti in določnosti predpisov ter z vidika načela legalitete

159. Člen 22 ZVS določa, da imajo pripadnice in pripadniki Slovenske vojske med vojaško službo pravico do verske duhovne oskrbe v skladu s predpisi o vojaški službi in obrambi države. Po tretjem odstavku 52. člena ZObr-UPB1 ima vojaška oseba med vojaško službo pravico do religiozne duhovne oskrbe, organizacijo te oskrbe in način izvrševanja pravice do te oskrbe pa določi minister.

160. Neutemeljen je očitok o neskladju teh določb z 2. členom Ustave, ker naj krog upravičencev ne bi bil jasno določen.

161. *Sedes materiae* urejanja verske duhovne oskrbe v vojski je 22. člen ZVS. Ta, v razmerju do predpisov o vojaški službi in obrambi države kasnejši predpis to pravico (glede na zgodovinsko, namensko in sistematično razlago – glej **151.** točko obrazložitve) v poglavju IV ZVS opredeljuje kot pravico pripadnikov registriranih cerkva in drugih verskih skupnosti. Konkretnije pa pripadnice in pripadnike Slovenske vojske, ki so upravičeni do verske duhovne oskrbe, opredeljujejo že navedeni tretji odstavek 52. člena ZObr-UPB1 ter prvi in drugi odstavek 76. člena Zakona o službi v Slovenski vojski (Uradni list RS, št. 68/07 – v nadaljevanju ZSSloV), na katere napotuje 22. člen ZVS. To torej pomeni, da so upravičenci do verske duhovne oskrbe naslednji pripadniki registriranih verskih skupnosti: vojaške osebe med vojaško službo (tretji odstavek 52. člena ZObr-UPB1) in, kolikor niso zajeti v tej opredelitvi, pripadniki stalne sestave, pogodbeni pripadniki rezervne sestave med opravljanjem vojaške službe in usposabljanjem, osebe med prostovoljnim služenjem vojaškega roka in drugi pripadniki, če zanje ZSSloV tako določa (drugi odstavek 76. člena ZSSloV). Pojma vojaške osebe in vojaške službe po ZObr-UPB1 določa ta zakon (48. člen in 14. točka 5. člena ZObr-UPB1). Navedeno zadošča za presoji, da krog upravičencev ni nedoločen.

162. Vse, kar je Ustavno sodišče v 152. točki obrazložitve povedalo o ustavni skladnosti nedoločnega pravnega pojma "pravica do verske duhovne oskrbe", velja tudi pri presoji jasnosti in določnosti 22. člena ZVS in tretjega odstavka 52. člena ZObr-UPB1. Vsebina pravice do verske duhovne oskrbe oziroma pravice do religiozne duhovne oskrbe je torej določljiva glede na cilj zakonskega urejanja (zagotoviti uresničevanje verske svobode

pripadnikom vojske, ker bi jim bilo sicer to onemogočeno oziroma bistveno oteženo, ob upoštevanju posebnih obremenitev, povezanih z naravo dela) in upoštevajoč raznolikosti konkretnih življenjskih primerov (zlasti npr. kraj in razmere, kjer deluje poveljstvo, enota ali zavod – tako izrecno tudi drugi odstavek 76. člena ZSSloV). Glede na to stopnja nedoločnosti pojma ni previsoka, zato neskladje z 2. členom Ustave ni podano. Ker dajeta izpodbijani normi o pravici do verske duhovne oskrbe pristojnemu ministrstvu zadostno vsebinsko podlago, pa tudi zadostno odprtost (širino) pri ureditvi organizacijskega vidika njenega uresničevanja (zlasti kraj in razmere), tudi nista neskladni z načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave.

163. Pravkar zapisano smiselno enako velja za enakovrstne očitke o neskladjih 23. člena ZVS. Dodati je treba le še to, da pojem policist oziroma policistka izhaja iz tretjega člena Zakona o policiji (Uradni list RS, št. 66/09 – uradno prečiščeno besedilo in 22/10 – v nadaljevanju ZPol-UPB7) in da so "okoliščine, ko je uresničevanje verske svobode oteženo", prav tako očitno določljiv pravni standard. Slednjemu predlagatelj tudi sicer ne oporeka konkretno.

164. Neskladja 22. in 23. člena ZVS ter tretjega odstavka 52. člena ZObr-UPB1 z načeloma jasnosti in določnosti predpisov iz 2. člena Ustave in z načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave torej ni. Ali je sicer jasno določen krog naslovnikov, ki je omejen zgolj na pripadnike registriranih verskih skupnosti (in torej izključuje pripadnike neregistriranih verskih skupnosti), skladen z drugimi določbami Ustave (zlasti s pozitivnim vidikom verske svobode iz prvega odstavka 41. člena Ustave), Ustavno sodišče ni presojalo, ker predlagatelj ni podal takšnih očitkov.

Presoja 22. člena ZVS z vidika negativne verske svobode in načela o ločenosti države in verskih skupnosti

165. Predlagatelj ocenjuje, da je ureditev verske duhovne oskrbe v vojski iz 22. člena ZVS, ker ta ne zajema le tistih njenih pripadnikov, ki si te oskrbe dejansko ne morejo zagotoviti sami zunaj ustanove, v neskladju z "načelom svobode vesti". Pri tem se sklicuje na odločbo št. U-I-68/98, v kateri je Ustavno sodišče presodilo, da pri vprašanju verouka v javnih vrtcih in šolah pretehta negativni vidik svobode vere otrok in njihovih staršev nad pozitivnim vidikom, in ocenilo, da prepoved konfesionalne dejavnosti v javnih šolah in vrtcih ni v neskladju s prvim in tretjim odstavkom 41. člena Ustave.

166. Ustavno sodišče šteje, da pritožnik smiselno zatrjuje neskladje s t. i. negativnim vidikom verske svobode iz drugega odstavka 41. člena Ustave. Njegov pomen je Ustavno sodišče v splošnem razložilo že v 85. in 86. točki obrazložitve. Posamezniku med drugim zagotavlja, da ni dolžan imeti vere niti se o tem ni dolžan izreči, da ga ni dopustno siliti k izpovedovanju vere niti k sodelovanju pri ravnanjih, ki pomenijo izvrševanje vere. V zadevi št. U-I-68/98 je Ustavno sodišče sprejelo tudi stališče, da negativna verska svoboda od države terja preprečitev vsakršne prisilne (neželene) konfrontacije posameznika s kakršnim koli verskim prepričanjem.

167. Podobno kot ni vsako z vero spodbujeno ravnanje zavarovano s pozitivno versko svobodo (glej 84. točko obrazložitve), tudi vsaka posameznikova zaznava izpovedovanja ali izvrševanja vere še ne pomeni takšne konfrontacije z verskim prepričanjem, ki bi pomenila poseg v njegovo negativno versko svobodo. Tako sama po sebi vidna ali zvočna zaznava verskih obeležij (npr. pogled na cerkev ali mošejo, na versko procesijo,

na vernika v verskih oblačilih, petje muezina ali zvok cerkvenih zvonov) ne more pomeniti prisilne konfrontacije z vero, pred katero mora država obvarovati posameznika. To izhaja tudi iz stališča Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-111/04, da zgolj obstoj objekta z zunanjimi verskimi obeležji na zemljišču, ki je skladno s prostorsko zakonodajo namenjeno gradnji verskega objekta, sam po sebi še ne more pomeniti posega v negativni vidik verske svobode. Drugačno, širše pojmovanje posegov v negativno versko svobodo bi bilo nezdržljivo z ustavno varovano vrednoto pluralne demokratične družbe. Kot primer nedopustnega poseganja v negativno versko svobodo je v praksi ESČP prepoznana npr. obvezna prisega na biblijo pri prevzemu državne funkcije⁵⁵ in namestitvev križev v učilnicah javnih šol.⁵⁶ Podobno šteje nemška ustavnosodna presoja namestitvev križev in razpel v učilnicah obveznih državnih šol za nedopusten poseg v negativno svobodo vere,⁵⁷ ameriška judikatura pa npr. molitve in blagoslavljanje na maturitetnih slovesnostih v javnih šolah.⁵⁸ Vsem naštetim primerom je skupna bolj ali manj posredna prisilnost soočenja z verskimi elementi oziroma celo sodelovanje pri izvrševanju vere.

168. Čeprav je vojska kot organ v sestavi ministrstva simbol države (tudi navzven, do tretjih oseb), pa ne more biti poseženo v negativno versko svobodo nevernega oziroma drugače vernega pripadnika tega organa zgolj z zavedanjem, da imajo drugi (verni) pripadniki istega organa možnost verske duhovne oskrbe – tudi z udeležbo pri verskem obredu, ki ga v organizacijskem oziroma finančnem smislu zagotavlja država. Bistveno je namreč, da ni elementa prisilnosti soočenja z izpovedovanjem in izvrševanjem vere, ki ga omogoča država. Negativna verska svoboda je pripadnikom vojske v celoti zagotovljena že s tem, ko je prepuščeno njihovi svobodni izbiri, ali bodo pravico do verske duhovne oskrbe uveljavili ali je ne bodo. Za poseg v navedeni vidik verske svobode bi lahko šlo npr. v primeru, če bi država vplivala na voljo pripadnikov vojske pri odločanju, ali bodo uveljavili svojo pravico do verske duhovne oskrbe, ali če bi npr. nameščala verske obeležitve v prostore, ki niso namenjeni verskemu obredju, oziroma dopuščala že nameščene verske obeležitve takih prostorov. Pravica, ki jo zagotavlja 22. člen ZVS, ne zapoveduje ničesar takega, njena ustavnoskladna razlaga pa ničesar takega ne dopušča.

169. Da bi lahko bil obseg zagotavljanja verske duhovne oskrbe v vojski neskladen z načelom nevtralnosti (kot osrednjo sestavino načela o ločenosti države in verskih skupnosti iz prvega odstavka 7. člena Ustave), predlagatelj sicer ne zatrjuje izrecno. Kljub temu je treba glede na vsebino njegovih očitkov oceniti, da niti takšno neskladje ni podano. Splošno je že bilo pojasnjeno, da mora država, če je to nujno za izvrševanje pozitivne verske svobode, okrnjeno svobodo posameznikov nevtralizirati tudi z aktivnim delovanjem, ki naj ublaži nastalo prikrajšanje. Kar terja človekova pravica iz prvega odstavka 41. člena Ustave, pa ne more biti neskladno z načelom o ločenosti, ki izvira iz te človekove pravice in ki je orodje za njeno zagotavljanje. Vendar niti prekoračitev mere, ki jo zahteva Ustava v prvem odstavku 41. člena, sama po sebi ne pomeni kršitve načela o ločenosti države in verskih skupnosti vse dotlej, dokler se država pri tem ne istoveti s katero koli veroizpovedjo in dokler do slednjih pristopa enakopravno. Da katera od teh zahtev pri zagotavljanju pravice do verske duhovne oskrbe v vojski ni spoštovana, predlagatelj niti ne trdi.

⁵⁵ Zadeva *Buscarini in drugi proti San Marinu* (sodba z dne 18. februarja 1999).

⁵⁶ Zadeva *Lautsi proti Italiji* (sodba z dne 3. novembra 2009, ki je predložena velikemu senatu).

⁵⁷ Sodba nemškega Zveznega ustavnega sodišča z dne 16. 5. 1995, št. 1BvR 1078/91.

⁵⁸ Sodba Vrhovnega sodišča Združenih držav Amerike v zadevi *Lee proti Weisman*, 505 U. S. 577 (1992).

170. Ustavno sodišče je v primeru javnih vrtcev in šol široko pojmovalo obseg varovane negativne verske svobode in načela o ločenosti države in verskih skupnosti, na kar smiselno opozarja tudi predlagatelj. Presodilo je, da je že sam javni prostor teh vrtcev in šol manifestacija države in da glede na to načelna prepoved konfesionalne dejavnosti v njih ne pomeni nedopustnega nesorazmerja med pozitivnim vidikom svobode vere in pravice staršev, da vzgajajo svoje otroke v skladu z lastnimi verskimi prepričanji na eni strani in negativnim vidikom na drugi strani. Vendar je položaj, ko gre za javni šolski prostor in prostor javnega vrtca, v katerih potekata izobraževanje in vzgoja otrok, ki se osebno šele oblikujejo in katerih voljna sposobnost (praviloma) še ni popolna, posledice njihove dovzetnosti na vzgibe iz takšnega okolja pa niso predvidljive, bistveno drugačen kot obravnavani položaj, ko gre za odgovorne, voljno sposobne odrasle. Da je treba v javnem šolskem prostoru, še zlasti, ko gre za mlajše otroke, posebej skrbno varovati nevtralnost šolskega sistema, upošteva pri tem dejstvo, da je obvezen za vse, ne glede na vero, in da naj bi bil njegov namen pospeševati kritično mišljenje učencev, izhaja tudi iz odločitev ESČP (npr. zadeva *Dahlab proti Švici*, sklep z dne 15. februarja 2001, in *Lautsi proti Italiji*).⁵⁹

Presoja dopustnosti razlikovanja pri zagotavljanju verske duhovne oskrbe v vojski in policiji (22. in 23. člen ZVS)

171. V nadaljevanju je Ustavno sodišče presojalo ustavno skladnost zatrjevane neenakosti med ureditvijo verske duhovne oskrbe v vojski in policiji. Pri tem je na podlagi načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave ocenjevalo, ali sta položaja pripadnikov vojske in pripadnikov policije v tem pogledu enaka, in če sta, ali obstaja razumen, v naravi stvari utemeljen razlog za različno ureditev obsega verske duhovne oskrbe enih in drugih.

172. Tisto, zaradi česar je zakonodajalec uzakonil pravico do verske duhovne oskrbe pripadnikov vojske in policije, je součinkovanje dveh vrst okoliščin. Prve so okoliščine zaprtosti okolja opravljanja dela. Te bistveno otežujejo ali celo onemogočajo zlasti kolektivni vidik izvrševanja verske svobode (bivanje v posebnih ustanovah zaprtega tipa, omejenost izhodov, krajevna oddaljenost verske skupnosti). Druge pa so povezane z naravo vojaške oziroma policijske službe. Ta lahko zaradi nekaterih svojih značilnosti (soočanje s posegi v nedotakljivost življenja, soočanje z lastno minljivostjo ipd.) pri posameznikih posebej intenzivno sproža moralne, etične dileme in premisleke, na kakršne odgovarjajo religiozna prepričanja. Primerjana položaja sta torej podobna, ker se navedene okoliščine (lahko) pojavljajo pri izvrševanju obeh navedenih poklicev.

173. Pripadnikom vojske, odkar ni več naborniškega sistema, dostopnost verske duhovne oskrbe ni pomembneje okrnjena, ko so ti v mirnodobnem času na območju države (in ne gre za t. i. stanje pripravljenosti). Odtlej namreč niti pripadniki poklicne sestave vojske niti njene rezervne sestave niso več podvrženi dolgotrajnejšemu obveznemu zaprtemu bivanju v vojašnicah, krajevno in socialno ločeni od siceršnjega

⁵⁹ V zadevi *Dahlab proti Švici* je ESČP ocenilo, da načelo laičnosti, na katero se je sklicevala Švica, ko je učiteljica v javni osnovni šoli prepovedala nošnjo islamske naglavne rute, nekaterim javnim uslužbencem dovoljuje nekatere omejitve izražanja njihove verske svobode, še posebej v šolskem okolju, ko gre za mlajše otroke, na katere je lažje vplivati kot na starejše. V zadevi *Lautsi proti Italiji* pa je ESČP presodilo, da obvezna namestitve križev v obveznih javnih šolah, še posebej v učilnicah, krši svobodo vere učencev in pravico njihovih staršev vzgajati otroke skladno z lastnimi prepričanji.

življenjskega toka.⁶⁰ Tako je pripadnikom vojske in policistom v mirnodobnem času oziroma ko ni t. i. izrednih razmer, dostop do verske oskrbe bistveno omejen predvsem med (dolgotrajnejšimi) usposabljanji v tujini oziroma med sodelovanjem v različnih operacijah zunaj države. Zakonodajalec je izhajal iz izhodišča, da je količina časa, preživetega v zaprtem okolju – tj. na usposabljanjih in operacijah v tujini –, pri povprečnem pripadniku vojske večja kot pri povprečnem policistu. To izhaja že iz zakonodaje, ki opredeljuje sodelovanje enih in drugih pripadnikov pri tovrstnih nalogah. ZPol-UPB7 tako v prvem odstavku 19. člena določa, da policija na prošnjo mednarodnih organizacij ali na podlagi meddržavnih sporazumov sodeluje v tujini pri opravljanju policijskih ali drugih nevojaških nalog. Po drugi strani pa je sodelovanje v mednarodnih varnostnih povezavah, ki so podlaga za udeležbo pripadnikov vojske pri operacijah v tujini, v 2. členu ZObr-UPB1 opredeljeno kot eno izmed orodij za uresničitev temeljnega namena obrambe. Predvsem pa predpostavko o tem, da povprečen pripadnik vojske preživi več časa v oddaljenem zaprtem okolju kot povprečen policist, potrjujejo podatki o številu (preteklih in trenutnih) misij in mednarodnih operacij ter o številu pripadnikov vojaških oziroma policijskih pripadnikov na njih. Tako je leta 2009 v desetih mednarodnih operacijah in misijah skupaj sodelovalo od 427 do 528 pripadnikov Slovenske vojske,⁶¹ medtem ko je bilo 1. 9. 2009 na misijah 22 slovenskih policistov.⁶² Na vseh mirovniških misijah od leta 1997 do leta 2009 je sodelovalo 293 policistov. Povprečje zadnjih 8 let pa se giblje okoli 30 policistov letno, kar pomeni 0,3 % vseh zaposlenih policistov.⁶³ Po drugi strani je v mirovniških operacijah Organizacije združenih narodov od leta 1997 do leta 2009 sodelovalo že več kot 4200 slovenskih vojakov (vrhunec je bil leta 2008, ko je po svetu delovalo 961 pripadnikov Slovenske vojske, kar je več kot 13 % vseh vojakov).⁶⁴

174. Različnost narave tipičnega vojaškega in tipičnega policijskega dela se lahko odraža tudi v različni zakonodajalčevi oceni pogostosti in intenzivnosti doživljanja moralnih in etičnih dilem ter vprašanj vesti pri pripadnikih vojske na eni strani in pri policistih na drugi strani. Vojska skrbi za mednarodni mir, varnost in stabilnost, njena osrednja naloga pa je odvratanje vojaške agresije in izvajanje vojaške obrambe. Vojaška obramba pomeni obrambo z orožjem in z drugimi vojaškimi sredstvi (1. točka 5. člena ZObr-UPB1). Tako npr. Ministrstvo za obrambo opredeljuje, da je namen sil za bojevanje, da "... z ognjeno močjo in manevrom v neposrednem spopadu porazijo nasprotnika".⁶⁵ Pomemben opredelilni element poslanstva vojakov, podčastnikov in častnikov, ki sestavljajo jedro pripadnikov vojske, je vnaprejšnja privolitev v izpostavljanje nedotakljivosti lastnega življenja in pripravljenost posegati v nedotakljivost življenja drugih. Gotovo se takšne situacije pojavljajo tudi pri delu policistov. Vendar

⁶⁰ Izjema velja le za tiste posameznike, ki se prostovoljno odločijo za služenje trimesečnega vojaškega roka, vendar tudi ti v vojašnicah praviloma ne preživljajo koncev tedna.

⁶¹ Dostopno na spletni strani <<http://www.slovenskavojska.si/mednarodno-sodelovanje/mednarodne-operacije-in-misije/>> (24. 9. 2009).

⁶² Dostopno na spletni strani <<http://www.policija.si/index.php/mednarodno-sodelovanje/mednarodne-civilne-misije>> (25. 9. 2009).

⁶³ Dostopno na spletni strani <<http://www.policija.si/index.php/mednarodno-sodelovanje/mednarodne-civilne-misije>> (25. 9. 2009).

⁶⁴ S. Konobelj in J. Slapar, Sodelovanje držav v mirovniških operacijah OZN v luči članstva v varnostnem svetu OZN, v: R. Bric (ur.), Zbornik Sodelovanje Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah, Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije, Ljubljana 2009, str. 37–38.

⁶⁵ Dostopno na spletni strani <<http://www.slovenskavojska.si/struktura/sile-za-bojevanje/>> (24. 9. 2009).

glede na splošno znano tipično naravo policijskega dela⁶⁶ ni nerazumna ocena, da situacije, ki jih je zakonodajalec po merilu pretežnosti ocenil kot tipične za vojaško službo, za policijsko službo niso tipične, ker se ne pojavljajo v pretežni, ampak v manjši meri.

175. Pavšaliziranje oziroma opredeljevanje tipičnih primerov po kriteriju pretežnih lastnosti je naravna sestavina zakonodajne pristojnosti. Takšno tipiziranje ni nerazumen razlog za različno določitev količine verske duhovne oskrbe za vsakega od primerjanih položajev. Zakonodajalec je torej ocenil, da terjata večja pogostost ločenosti iz splošnega družbenega okolja (večja številčnost operacij na tujem) in tipična narava vojaške službe (ki intenzivneje in pogosteje vključuje moralne in etične dileme vesti, kakršne lahko lajša verska duhovna oskrba) večji obseg zagotavljanja verske duhovne oskrbe. S tem je zakonodajalec izvršilni oblasti omogočil način organiziranja verske duhovne oskrbe v vojski, ki bo zagotavljal njeno stalnost (npr. s stalno prisotnostjo ustreznih duhovnikov). Če je izvrševanje verske duhovne oskrbe organizirano tako, da je nenehno na voljo, so ga po naravi stvari lahko deležni tudi tisti pripadniki vojske, ki jim gibanje ni omejeno. Pri policistih pa je zakonodajalec zaradi manjšega obsega oziroma intenzivnosti navedenih okoliščin izhajal iz predpostavke izjemnosti, ne pa tipičnosti situacij, ki terjajo takšno oskrbo. Zato jo je predvidel ožje, izvršilna oblast pa jo lahko zagotovi z *ad hoc* organizacijo zgolj za tiste, ki jo potrebujejo v takšnih konkretnih situacijah. Različna pogostost in intenzivnost okoliščin, ki terjajo versko duhovno oskrbo, je razumen razlog za različno določitev obsega te oskrbe.

176. Ker zakonodajalčevo zagotavljanje različnega obsega pravice do verske duhovne oskrbe v vojski in policiji temelji na razumnem, v naravi stvari utemeljenem kriteriju, 22. in 23. člen ZVS nista neskladna z Ustavo.

177. Glede na navedeno je Ustavno sodišče presodilo, da 22. in 23. člen ZVS ter prvi odstavek 52. člena ZObr-UPB1 niso v neskladju z Ustavo (7. točka izreka).

B. – VII.

Presoja svobode gradnje in uporabe prostorov in stavb za verske namene (26. člen ZVS)

178. Prvi odstavek 26. člena ZVS določa, da imajo cerkve in druge verske skupnosti pravico graditi in vzdrževati prostore in stavbe za bogoslužje, druge verske obrede ter za druga zbiranja in da imajo pravico do prostega dostopa do njih. Drugi odstavek določa, da se v novih urbanističnih predelih, zlasti tistih, namenjenih za stanovanje in prebivanje, pri pripravi prostorskega akta glede predvidene prostorske ureditve pridobijo in sporazumno uskladijo tudi potrebe, priporočila in interesi cerkva ter drugih verskih skupnosti ob upoštevanju številčnosti pripadnikov cerkva in drugih verskih skupnosti. Pripravljaivec mora v predlogu oceniti potrebo po verskih objektih. Po tretjem odstavku istega člena je treba prostorske akte iz drugega odstavka, ki so bili v veljavi ob uveljavitvi ZVS, v razumnem roku ustrezno dopolniti in popraviti, če obstajata za to interes in

⁶⁶ To je, glede na prvi odstavek 3. člena ZPol-UPB7, zagotavljanje varnosti ljudi in premoženja, preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje prekrškov ter kaznivih dejanj, vzdrževanje javnega reda in miru, nadzor državne meje, urejanje in nadzor cestnega prometa.

potreba tam navzočih cerkva in drugih verskih skupnosti, na katere se ti prostorski akti nanašajo.

Presoja z vidika načela jasnosti in določnosti norm

179. Predlagatelj meni, da ni jasno, ali se izpodbijane določbe nanašajo zgolj na registrirane ali tudi na neregistrirane verske skupnosti.

180. Ustavno sodišče ocenjuje, da so naslovniki norm iz 26. člena ZVS jasno določeni. Enako kot je razložilo že za nekatere druge določbe iz poglavja IV ZVS z naslovom "Pravice registriranih cerkva in drugih verskih skupnosti ter njihovih pripadnikov", se namreč tudi v isto poglavje umeščeni 26. člen ZVS nanaša na registrirane verske skupnosti in njihove pripadnike. Obširnejša argumentacija, zakaj to izhaja iz zgodovinske, namenske in systemske metode razlage, je vsebovana v 151. točki obrazložitve in smiselno velja tudi za obravnavano situacijo. Zato je Ustavno sodišče ne ponavlja.

181. Nedoločenost in nejasnost drugega odstavka istega člena vidi predlagatelj v tem, ker po njegovem mnenju ne določa kriterijev za uresničevanje pravice do gradnje stavb in prostorov, ker ne določa, kaj pomeni "številčnost pripadnikov", ker ne opredeli, za katere prostorske akte gre, kdo so pristojni organi, in ker ne pove, ali so verske skupnosti stranke v postopkih sprejemanja prostorskih aktov.

182. Tudi ti očitki niso utemeljeni.

183. Navedeno določbo je treba razlagati skupaj s predpisi s področja urejanja prostora. Tako Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07 in nasl. – v nadaljevanju ZPNačrt) v 14. členu jasno opredeljuje prostorske akte (to so v splošnem državni, občinski in medobčinski prostorski akti). V 23. do 26., 29. do 37., 46. do 53., 57. do 61.a in 66. do 68. členu pa določa, kakšen je postopek njihove priprave in sprejemanja ter kdo jih pripravlja in kdo o njih odloča.

184. Prav tako ni nejasno, kaj pomeni številčnost pripadnikov, ki se upošteva pri usklajevanju potreb, priporočil in interesov verskih skupnosti pri pripravi prostorskega akta. Pomeni, da je število pripadnikov registrirane verske skupnosti na območju, na katero se nanaša priprava prostorskega akta, kriterij pri sporazumnem usklajevanju potreb in interesov registrirane verske skupnosti za gradnjo v določenem prostoru.

185. Končno ni nejasen niti način izvrševanja tega sodelovanja registriranih verskih skupnosti s pripravljavci prostorskih aktov. Upoštevati je treba, da so prostorski akti splošni in ne posamični pravni akti. Postopek njihove priprave in sprejetja torej ni upravni postopek. Zato registrirana verska skupnost nima položaja stranke v njem.⁶⁷ Zahteva iz drugega odstavka 26. člena ZVS po pridobivanju in sporazumnem usklajevanju potreb, interesov in priporočil registriranih verskih skupnosti v postopku priprave prostorskega akta je posebej poudarjena zaveza pripravljavca prostorskega akta, ki sicer splošno izhaja že iz ZPNačrt. Že ta namreč z načelom javnosti v 5. členu nalaga pristojnim državnim in občinskim organom, da morajo omogočati izražanje

⁶⁷ Da so prostorski akti splošni akti in da v postopku priprave in sprejetja splošnih aktov posameznik nima položaja stranke v postopku, je Ustavno sodišče povedalo že večkrat (npr. v sklepu št. U-I-105/98 z dne 22. 6. 2000, OdlUS IX, 174, in v sklepu št. U-I-246/08 z dne 13. 11. 2008).

interesov posameznic in posameznikov, skupin prebivalstva in udeležbo vseh zainteresiranih oseb v postopkih pripravljanja in sprejemanja prostorskih aktov. Prav tako vsakomur zagotavlja pravico biti obveščen o postopkih priprave prostorskih aktov ter pravico sodelovati v teh postopkih s pobudami, mnenji in na drugačne načine, skladno z določbami tega zakona. Pristojni državni in občinski organi morajo skladno z ZPNačrt in zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, vsakomur omogočiti vpogled v prostorske akte, strokovna gradiva in druge dokumente, povezane s prostorskim načrtovanjem, ter o zadevah prostorskega načrtovanja obveščati javnost. Določena je tudi dolžnost pripravljavca, da z javno razgrnitvijo in javno obravnavo omogoči seznanitev javnosti z osnutkom prostorskega akta. Preučiti mora pripombe ter predloge, ki jih je ta dala v postopku razgrnitve, ter zavzeti stališče o njih. Ta dolžnost je konkretizirana v 32. členu ZPNačrt, ko gre za državni prostorski načrt, in v 50. členu ZPNačrt, ko gre za občinski prostorski načrt, za občinski podrobni prostorski načrt in za regionalni prostorski načrt. Upošteva je navedene določbe matičnega ZPNačrt je torej način pridobivanja ter sporazumnega usklajevanja potreb, priporočil in interesov registriranih verskih skupnosti pri pripravi prostorskih aktov jasen in določen. Skladno z 18. členom ZPNačrt je postopek spremembe in dopolnitve prostorskega akta praviloma enak postopku njegove priprave in njegovega sprejemanja. To pomeni, da opisani način sporazumnega usklajevanja pri pripravi prostorskega akta velja tudi, ko gre za dopolnitev oziroma popravo takega akta iz tretjega odstavka 26. člena ZVS.

186. Očitek o nejasnosti 26. člena ZVS torej ni utemeljen. Zato ta člen ni neskladen z 2. členom Ustave.

Presoja z vidika načela o ločenosti države in verskih skupnosti

187. ZVS v drugem odstavku 26. člena predvideva, da se v novih urbanističnih predelih, zlasti tistih, namenjenih za stanovanje in prebivanje, pri pripravi prostorskega akta glede predvidene prostorske ureditve pridobijo in sporazumno uskladijo tudi potrebe, priporočila in interesi cerkva ter drugih verskih skupnosti ob upoštevanju številčnosti pripadnikov cerkva in drugih verskih skupnosti.

188. Po mnenju predlagatelja je navedena določba iz dveh razlogov v neskladju z načelom o ločenosti države in verskih skupnosti. Po eni strani zato, ker naj bi državni organ, in ne sama verska skupnost, odločal o potrebi verske skupnosti po verskih objektih. Po stališču predlagatelja bi moral državni organ odločati le o primernosti objekta glede na prostorske in gradbene zahteve. Neskladje z istim ustavnim načelom po njegovi oceni pomeni tudi ureditev, po kateri se morajo državni organi in verske skupnosti sporazumeti o potrebah in interesih verskih skupnosti. To po njegovem mnenju državi nalaga dolžnost rezultata. Na takšno dolžnost naj bi kazal tudi tretji odstavek 26. člena ZVS, ki naj bi pristojne organe zavezoval, naj ustrezno popravijo že obstoječe in veljavne prostorske akte.

189. Za presojo, ali je z drugim odstavkom 26. člena ZVS predvidena oblika sodelovanja registriranih verskih skupnosti pri pripravi prostorskega akta neskladna z načelom o ločenosti države in verskih skupnosti, kot trdi predlagatelj, je treba najprej oceniti, kaj v zvezi z gradnjo verskih objektov zagotavlja pozitivni vidik svobode vere iz prvega odstavka 41. člena Ustave. Glede na ustavnopravna izhodišča urejanja verske svobode in položaja verskih skupnosti v razmerju do države namreč vse tisto, kar terja ta

človekova pravica, ne more biti neskladno z načelom o ločenosti države od verskih skupnosti.

190. Že v odločbi št. U-I-111/04 je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da je gradnja verskih objektov na način, ki je tradicionalen za izpovedovanje posamezne vere, sestavni del pravice do svobode vere (iz prvega odstavka 41. člena Ustave) in svobodnega delovanja verskih skupnosti (ki je kot temeljno načelo opredeljeno v drugem odstavku 7. člena Ustave).⁶⁸ Poudarilo je, da je za uresničevanje svobodnega izpovedovanja in izvrševanja vere (kar vključuje tudi verski pouk, bogoslužje in opravljanje verskih obredov) bistveno, da je verskim skupnostim dovoljeno graditi lastne zgradbe, ki ustrezajo njihovemu načinu verskega čaščenja in verskim obredom ter običajem. Hkrati je Ustavno sodišče zapisalo, da je treba pri tem upoštevati, da se morajo gradnje tudi teh objektov načrtovati in graditi v skladu z veljavno pravno ureditvijo o urejanju prostora in gradnji objektov. Navedena človekova pravica, ki torej pomeni pravico verskih skupnosti graditi, imeti in vzdrževati zgradbe, ki ustrezajo njihovemu prepričanju ter tradicionalnemu načinu individualnega in zlasti kolektivnega izvrševanja vere, gre vsem verskim skupnostim, ne glede na način njihove organiziranosti oziroma ne glede na registracijo.

191. Iz pozitivne verske svobode (in iz načela svobodnega delovanja verskih skupnosti, ki je njena sestavina) izvirajoča pravica graditi prostore za izpovedovanje in izvrševanje vere predpostavlja dolžnost oblasti (državne in lokalne), da pri načrtovanju posegov v prostor ne spregleda ustavno varovanih potreb verskih skupnosti. To se udejanja z vključenostjo slednjih v proces sprejemanja prostorskih aktov, v katerem jim mora biti zagotovljena možnost izraziti in utemeljiti potrebo po umestitvi verskega objekta v prostor. Pripravljenec prostorskega akta mora to upoštevati in se opredeliti do izraženih potreb. Splošna zahteva, da morajo pristojni organi pri prostorskem načrtovanju omogočiti izražanje interesov posameznikov in skupin prebivalstva ter jim omogočiti udeležbo v teh postopkih, izhaja že iz človekove pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave (glej odločbo št. U-I-372/06 z dne 13. 11. 2008, Uradni list RS, št. 111/08, Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 27/08, in OdlUS XVII, 58).

192. Vendar posegi v prostor ne morejo biti prepuščeni različnim (in pogosto med seboj nasprotujočim si) zasebnim interesom. Naloga oblasti je, da z načrtovanjem teh posegov omogoča skladen prostorski razvoj. Zato obravnava in usklajuje različne potrebe in interese razvoja z javnimi koristmi na področjih varstva okolja, ohranjanja naravne in kulturne dediščine, varstva naravnih virov, obrambe in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (prvi odstavek 3. člena ZPNačrt). Posege v prostor mora

⁶⁸ Takšna pravica izhaja tudi iz prakse ESČP (glej B. Vermeulen, nav. delo, str. 769). Enako stališče vsebujejo tudi nekateri neobvezujoči mednarodni instrumenti. Na primer Deklaracija Združenih narodov o odpravi vseh oblik nestrpnosti in diskriminacije na podlagi vere ali prepričanja, razglašena z resolucijo št. 36/55 dne 25. 11. 1981 (objavljena v: Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, I. del, Univerzalni dokumenti, Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo, Ljubljana 1995, str. 96), v 6. členu pod točko a) določa, da pravica do svobode misli, vesti in veroizpovedi obsega tudi svoboščino "udeleževati se verskih obredov ali zbirati se v zvezi z vero ali prepričanjem ter graditi in vzdrževati prostore za te namene", pod točko e) pa "poučevati vero in prepričanje v prostorih, primernih za te namene". Sklepni dokument dunajskega vrha Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi leta 1989 (dostopen na spletni strani <http://www.osce.org/documents/mcs/1989/01/16059_en.pdf> (7. 10. 2009)) v točki 16.4 določa načelo, po katerem svoboda veroizpovedi pomeni tudi to, da mora biti verskim skupnostim dovoljeno, da ustanovijo in ohranjajo (vzdržujejo) prost dostop do verskih zgradb ali zgradb za zbiranje.

načrtovati tako, da med drugim omogoča trajnostni razvoj v prostoru in gospodarno rabo zemljišč, kakovostne bivalne razmere, prostorsko usklajeno in med seboj dopolnjujočo se razmestitev različnih dejavnosti v prostoru, ohranjanje prepoznavnih značilnosti prostora, sanacijo degradiranega prostora, varstvo okolja, naravnih virov ter ohranjanje narave, celostno ohranjanje kulturne dediščine ipd. (drugi odstavek 3. člena ZPNačrt). Pristojni organi morajo pri tem upoštevati tako javni kot zasebni interes ter ju skladno s cilji prostorskega načrtovanja skrbno pretehtati med seboj, pri čemer zasebni interes ne sme škodovati javnemu (7. člen ZPNačrt).

193. Ustavno zagotovljena svoboda gradnje verskih objektov torej ne more biti neomejena. Verskih skupnosti ne more upravičevati do postavitve kakršnega koli števila verskih objektov kjer koli, ne glede na javno korist skladnega razvoja prostora, kot jo versko nevtralnno na splošni ravni opredeljuje ZPNačrt in ki upošteva univerzalne potrebe sedanjih generacij ter pred ogrožanjem varuje tudi potrebe prihodnjih. Pač pa se uresničuje na način, ki upošteva varovanje javnega interesa s splošnim, versko nevtralnno prostorskim načrtovanjem, utemeljenim na strokovnih dognanjih o lastnostih in zmogljivostih prostora (načelo strokovnosti iz 10. člena ZPNačrt).⁶⁹ Pripravlavec prostorskega akta pa mora – prek sodelovanja verskih skupnosti – pri usklajevanju potrebe verskih skupnosti po gradnji verskih objektov z drugimi interesi v prostoru upoštevati ustavna izhodišča te človekove pravice verskih skupnosti, zlasti tudi tretji odstavek 15. člena Ustave o dopustnosti omejevanja človekovih pravic.

194. Človekova pravica iz prvega odstavka 41. člena Ustave torej prepoveduje državni oziroma lokalni oblasti, da bi prezrla potrebe verskih skupnosti v zvezi z gradnjo verskih objektov. Vendar se ne razteza tako daleč, da organi oblasti sploh ne bi smeli presojati strokovne upravičenosti umestitve verskega objekta v prostor oziroma da bi morali biti pri prostorskem načrtovanju vezani na soglasje verskih skupnosti. Drugi odstavek 26. člena ZVS je treba razumeti ob upoštevanju navedenih ustavnih izhodišč. Razlagati ga je treba skupaj z ZPNačrt, ki med drugim določa, da so za odločanje o prostorskem načrtovanju pristojni nosilci lokalne oziroma državne oblasti. Zato je treba drugi odstavek 26. člena ZVS razumeti samo tako, da v postopek priprave prostorskih aktov vključuje registrirane verske skupnosti na način, ki pripravljavcem teh aktov nalaga dolžnost sporazumevanja in usklajevanja z registriranimi verskimi skupnostmi o njihovih potrebah, interesih in priporočilih v zvezi z gradnjo verskih objektov. Takó opredeljena zaveza ne pomeni zahteve po doseganju soglasja pripravljavca z registriranimi verskimi skupnostmi. Ne pomeni torej, kot to zatrjuje predlagatelj, da mora biti rezultat sporazumevanja rešitev, s katero soglašajo registrirane verske skupnosti. S prvim odstavkom 41. člena Ustave zagotovljena svoboda gradnje verskih objektov predpostavlja nujen obseg sodelovanja verskih skupnosti v postopku načrtovanja posegov v prostor. Razmerje med oblastjo in registriranimi verskimi skupnostmi pri sporazumnem usklajevanju v procesu priprave prostorskih aktov, kakršnega določa drugi odstavek 26. člena ZVS, ni takšno, da bi bilo v neskladju z načelom o ločenosti države in verskih skupnosti. Oblast namreč zgolj s tem, ko jemlje na znanje potrebe in interese registriranih verskih skupnosti v zvezi z gradnjo, ko se do njih opredeljuje ter si prizadeva za medsebojno usklajevanje pri oceni teh potreb, v svoje delovanje ne prevzema verskih elementov. S tem prav tako ne vzpostavlja takšne institucionalne oziroma funkcionalne vezi z verskimi skupnostmi, ki bi kazala na njeno (simbolno)

⁶⁹ Tudi iz prakse ESČP izhaja, da takšni predpisi načeloma ne posegajo nedopustno v izvrševanje svobode vere. Glej B. Vermeulen, nav. delo, str. 769, in sodbo v zadevi *Vergos proti Grčiji* z dne 24. junija 2004.

istovetenje z njimi. Ustavno nedopustna pa bi bila drugačna razlaga izpodbijanega drugega odstavka 26. člena ZVS (na katero se sklicuje predlagatelj), ki bi pomenila, da mora pripravljavec prostorskega akta z registrirano versko skupnostjo doseči soglasje o tem, kako pri načrtovanju prostora upoštevati njene potrebe, priporočila in interese. S tem bi bile namreč prekoračene meje državne nevtralnosti (ki je osrednja sestavina načela o ločenosti države in verskih skupnosti), saj bi registrirane verske skupnosti posredno soodločale o načrtovanju prostora, ki zadeva vse.

195. Tretji odstavek 26. člena ZVS določa, da je treba prostorske akte iz drugega odstavka istega člena, ki so bili v veljavi ob uveljavitvi ZVS, v razumnem roku ustrezno dopolniti in popraviti, če obstaja za to interes in potreba tam navzočih cerkva in drugih verskih skupnosti, na katere se ti prostorski akti nanašajo. Niti ta ni v neskladju z načelom o ločenosti države in verskih skupnosti. Glede na ustavnoskladno razlago drugega odstavka tega člena in ob upoštevanju, da je treba njegovo vsebino razumeti skupaj z določbami ZPNačrt (ki med drugim določa, da o prostorskem načrtovanju odločajo ustrezni državni organi oziroma organi lokalnih skupnosti), se namreč razume, da o tem, ali je takšna potreba oziroma interes registriranih verskih skupnosti utemeljena, ob udeležbi slednjih presodi pripravljavec prostorskega akta.

Presoja dopustnosti razlikovanja med registriranimi in neregistriranimi verskimi skupnostmi (drugi odstavek 7. člena Ustave)

196. Naslovniki 26. člena ZVS so zgolj registrirane verske skupnosti. Vendar to še ne pomeni, da neregistrirane verske skupnosti samo zato, ker se ta člen ne nanaša nanje, sploh nimajo pravice do svobode gradnje in uporabe prostorov za bogoslužje, opredeljene v prvem odstavku 26. člena ZVS, in tudi ne, da nimajo pravice sodelovati pri pripravi prostorskih aktov. Ugotoviti je treba, ali gredo neregistriranim verskim skupnostim vsebinsko bistveno podobna upravičenja, kot jih daje registriranim verskim skupnostim 26. člen ZVS, na podlagi drugih pravnih norm.

197. Pravica do svobodnega izpovedovanja vere iz prvega odstavka 41. člena Ustave in svobodno delovanje verskih skupnosti iz drugega odstavka 7. člena Ustave vključujeta pravico posameznikov in verskih skupnosti, da individualno ali skupinsko izpovedujejo vero v objektih, ki so običajni in splošno sprejeti (tradicionalni) za njihovo izpovedovanje vere in opravljanje verskih obredov. Kot je Ustavno sodišče poudarilo že v odločbi št. U-I-111/04, je za uresničevanje pravice do svobodnega izpovedovanja vere bistveno, da je verskim skupnostim dovoljeno graditi lastne zgradbe, ki ustrezajo njihovemu načinu verskega čaščenja ter verskim obredom in običajem. Tisti vidik svobode gradnje in dostopanja do verskih objektov, ki oblasti prepoveduje posege vanjo, je torej vsem verskim skupnostim – registriranim in neregistriranim – zagotovljen že s samim prvim odstavkom 41. člena in z načelom svobodnega delovanja verskih skupnosti iz drugega odstavka 7. člena Ustave. Ta zahteva po vzdržnosti države v razmerju do vseh (torej tudi neregistriranih) verskih skupnosti je poočitena tudi v prvem odstavku 6. člena ZVS, po katerem je delovanje verskih skupnosti svobodno, ne glede na to, ali se registrirajo ali pa delujejo brez registracije.

198. Prav tako imajo verske skupnosti – registrirane in neregistrirane – že po splošnih predpisih, vsebovanih v ZPNačrt, možnost sodelovanja pri prostorskem načrtovanju, ki je vsebinsko bistveno podobna tisti iz drugega in tretjega odstavka 26. člena ZVS. Načelo javnosti iz 5. člena ZPNačrt, ki pristojnim državnim in občinskim organom

nalaga, da morajo omogočati izražanje interesov posameznic in posameznikov, skupin prebivalstva in udeležbo vseh zainteresiranih oseb v postopkih pripravljanja in sprejemanja prostorskih aktov, in ki je konkretizirano v postopkovnih določbah (zlasti 32. in 50. člena) ZPNačrt o pripravi in sprejemanju državnih, občinskih in regionalnih prostorskih načrtov, se namreč nanaša tudi nanje. Praviloma enak postopek priprave in sprejetja prostorskih aktov velja tudi za njihovo spreminjanje in dopolnjevanje (18. člen ZPNačrt). To pomeni, da lahko neregistrirane verske skupnosti izražajo svoje potrebe in interese, do katerih se mora opredeliti pripravljavec prostorskega akta, tudi v postopku spreminjanja in dopolnjevanja prostorskih aktov.

199. V bistvenem enako uresničevanje svobode gradnje, kot jo za registrirane verske skupnosti določa ustavnoskladno razloženi 26. člen ZVS, je na podlagi prvega odstavka 41. člena Ustave, 6. člena ZVS ter 5., 32. in 50. člena ZPNačrt zagotovljeno tudi neregistriranim verskim skupnostim. Zato 26. člen ZVS ni v neskladju z načelom enakopravnosti verskih skupnosti iz drugega odstavka 7. člena Ustave.

200. Iste določbe ZPNačrt omogočajo vsakomur, torej tudi "drugim prostovoljnim in nepridobitnim združenjem ter društvom, delujočim na duhovnih področjih", opisan način sodelovanja (kot element pravice iz 44. člena Ustave). Že zato 26. člen ZVS ni v neskladju s splošnim načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave). Ustavnemu sodišču tako ni bilo treba presojati, ali so verske skupnosti glede svobode gradnje sploh v bistveno podobnem položaju s katero iz nabora vsebinsko raznolikih združevalnih oblik, s katerimi jih primerja predlagatelj.

201. Glede na to je Ustavno sodišče presodilo, da 26. člen ZVS ni v neskladju z Ustavo (8. točka izreka).

B. – VIII.

Presoja petega odstavka 27. člena ZVS

202. ZVS v 27. členu določa pravico do namenske državne finančne pomoči za plačilo prispevkov zavarovanca za socialno varnost uslužbencev registriranih verskih skupnosti in pogoje za pridobitev te pravice. V četrtem odstavku tega člena je kot merilo pri njenem zagotavljanju določeno razumno sorazmerje med številom uslužbencev ter številom pripadnikov registrirane verske skupnosti, ki so državljani Republike Slovenije in imajo v njej prijavljeno stalno prebivališče. Razumno sorazmerje je skladno s to določbo izpolnjeno, če je ugotovljeno razmerje vsaj 1000 pripadnikov registrirane verske skupnosti na enega uslužbenca. Izpodbijani peti odstavek 27. člena ZVS pa določa, da je pogoj razumnega sorazmerja med številom verskih uslužbencev in številom pripadnikov cerkve ali verske skupnosti za enega verskega uslužbenca izpolnjen tudi, če je verska skupnost delovala na območju Republike Slovenije vsaj osemdeset let pred uveljavitvijo ZVS. Predlagatelj navaja, da je slednja določba namenjena zgolj judovski verski skupnosti, zato gre za neupravičeno pozitivno diskriminacijo na račun drugih, mlajših verskih skupnosti. S tem naj bi bilo kršeno načelo enakopravnosti verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave).

203. Iz Predloga ZVS⁷⁰ izhaja, da je namen ugodnosti iz petega odstavka ZVS omogočiti prejemanje plačila registrirani verski skupnosti, ki zaradi zgodovinskih okoliščin ne more izkazati zahtevanega števila pripadnikov iz tretjega odstavka 27. člena ZVS, vendar dokaže vsaj osemdesetletno delovanje na območju Republike Slovenije pred uveljavitvijo ZVS. Izrecno je zapisano, da bo ta določba omogočila judovski skupnosti prejemanje plačila prispevkov za socialno varnost njihovega verskega uslužbenca. Vlada je v mnenju o predlagateljevi zahtevi v zvezi s tem med drugim zapisala, da lahko ta določba ob zavedanju dejstva holokavsta med drugo svetovno vojno pripomore k ohranjanju judovske kulture na Slovenskem.

204. Peti odstavek 27. člena ZVS je sicer zapisan splošno in nevtralnno za vse registrirane verske skupnosti, ki bi ustrezale abstraktnemu dejanskemu stanju. Vendar zakonodajno gradivo nedvoumno kaže, da je imel zakonodajalec pri tem namen zagotoviti ugodnejši položaj konkretni verski skupnosti, tj. judovski skupnosti. Vlada je v svojem mnenju potrdila takšen namen, Državni zbor v odgovoru pa o tem molči. Ustavno sodišče je glede na to štelo, da izpodbijana ureditev – čeprav je zapisana v splošni normi – razlikuje med verskimi skupnostmi z namenom zagotoviti prednost judovski skupnosti. Takšno zakonodajalčevo razlikovanje torej temelji na veroizpovedi, ki je osebna okoliščina (iz prvega odstavka 14. člena Ustave).

205. Načelo enakopravnosti verskih skupnosti iz drugega odstavka 7. člena Ustave je, kot je bilo že povedano, treba razlagati v povezavi s prvim odstavkom 14. člena Ustave (ki prepoveduje diskriminacijo na podlagi osebnih okoliščin pri uživanju katere od človekovih pravic in temeljnih svoboščin) in v povezavi z drugim odstavkom istega člena (ki zapoveduje enakost vseh pred zakonom). Za presojo ustavne skladnosti zakonodajalčevega razlikovanja judovske skupnosti v primerjavi z drugimi registriranimi verskimi skupnostmi je najprej treba ugotoviti, ali namenska državna finančna pomoč za plačilo prispevkov zavarovanca za socialno varnost, glede katere zakonodajalec razlikuje na podlagi veroizpovedi, pomeni izvrševanje človekove pravice. Če se namreč na veri utemeljeno različno obravnavanje verskih skupnosti nanaša na izvrševanje katere od človekovih pravic, je treba njegovo ustavno skladnost presojati po strogem testu sorazmernosti, kot to zahteva prvi odstavek 14. člena Ustave. Če pa se izkaže, da je zakonodajalec glede na vero različno uredil kakšno vprašanje, ki ne pomeni uživanja človekovih pravic, je to ustavno dopustno, če ne krši splošnega načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

206. Enako kot to velja za financiranje registriranih verskih skupnosti zaradi njihove splošne koristnosti, tudi za dajanje finančne pomoči registriranim verskim skupnostim za plačilo prispevkov zavarovanca za socialno varnost njihovih uslužbencev velja, da ga človekova pravica (iz prvega odstavka 41. člena Ustave) ne zahteva. To pomeni, da izpodbijana določba med judovsko skupnostjo in drugimi registriranimi verskimi skupnostmi ne razlikuje na področju izvrševanja človekove pravice, ampak na področju urejanja dodatnih ugodnosti, torej pri pospeševalni dejavnosti države. Pri tem 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 (v skladu z načelom enakopravnosti verskih skupnosti iz drugega odstavka 7. člena Ustave kot posebnim izrazom splošnega načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave). V danem primeru to pomeni, da

⁷⁰ Poročevalec DZ, št. 26/06, str. 58.

je moralo Ustavno sodišče ugotoviti, kaj je razlog za drugačno obravnavanje judovske skupnosti v primerjavi z drugimi registriranimi verskimi skupnostmi pri nudenju finančne pomoči države za plačilo prispevkov verskih uslužbencev, in nato oceniti, ali je ta razlog razumen oziroma ali je utemeljen v naravi stvari.

207. Iz zakonodajnega gradiva in iz mnenja Vlade izhaja, da je ključni dejavnik razlikovanja zgodovinsko dejstvo holokavsta, ki je v obdobju med drugo svetovno vojno usodno prizadelo Jude, tudi na območju Slovenije.

208. Zgodovinar dr. Andrej Pančur z Inštituta za novejšo zgodovino piše, da je na ozemlju današnje Slovenije pred drugo svetovno vojno živelo okoli 1000 Judov, izmed njih skoraj polovica v Prekmurju. Navaja, da je bilo v koncentracijskem taborišču Auschwitz ubitih 1771 oseb iz Slovenije, med njimi je bilo kar četrtnina Judov. Holokavsta tako ni preživelo kar 85 % prekmurskih Judov.⁷¹ Ob popisu prebivalstva leta 2002 se je za pripadnike judovske veroizpovedi opredelilo 99 ljudi.⁷² Grozovitost genocidnega holokavsta je judovsko populacijo tudi v Sloveniji globoko in usodno prizadela. Povzročila je njeno skorajšnje izginotje iz slovenskega prostora. Zakonodajalčevo upoštevanje tega ekstremnega zločina zoper človeštvo in njegovih posledic kot razlikovalnega razloga, ki judovski skupnosti pri potegovanju za finančno pomoč za enega uslužbenca spregleduje pogoj števila vernikov, je zato razumno in utemeljeno v naravi stvari. Glede na to peti odstavek 27. člena ZVS ni v neskladju z Ustavo (9. točka izreka).

B. – IX.

Presoja ureditve pristojnega organa (30. in 32. člen ZVS)

209. Predlagatelj meni, da sta 30. in 32. člen ZVS v neskladju z 2. členom Ustave, ker ne določata jasno, kateri organ je pristojen za izvajanje nalog, predpisanih v ZVS. Iz ZVS naj ne bi jasno izhajalo, da je to Urad Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti. V zvezi s tem še navaja, da je ta urad vladna služba, ki ne more opravljati upravnih nalog, in da je zato ZVS tudi v neskladju s prvim odstavkom 120. člena Ustave.

210. V 30. členu ZVS so določene naloge, ki jih opravlja "pristojni organ", ena od njegovih pristojnosti (tj. pristojnost prekrškovnega organa) pa je določena posebej v 32. členu ZVS.

⁷¹ A. Pančur: Da se genocidna dejanja ne bi ponovila, dostopno na spletni strani <http://www.zrss.si/doc/ZGO_Holokavst-Svobodna%20misel%202009.doc> (7. 10. 2009). Podobno izhaja iz podatkov raziskave žrtev druge svetovne vojne na Slovenskem, ki jih je zbral Inštitut za novejšo zgodovino, da je bilo med drugo svetovno vojno pri nas pobitih 550 Judov, izmed njih 394 (166 Judov in 228 Judinj) v koncentracijskem taborišču Auschwitz. Po nemški okupaciji Madžarske spomladi 1944 je bilo v to taborišče samo iz murskosoboškega okraja odpeljanih 394 Judov, preživelo pa jih je le 25. V lendavski judovski skupnosti je holokavst terjal 132 žrtev, vojno pa je preživelo 23 Judov iz Lendave. Povzeto po D. Hančič in R. Podberšič, Žrtve nacionalsocializma in boljše vizma med slovenskimi Judi, dostopno na spletni strani <http://www.zrss.si/doc/ZGO_%C5%BDRTVE%20NACIZMA%20MED%20SLOVENSKIMI%20JUDI.doc> (5. 10. 2009).

⁷² Dostopno na spletni strani http://www.stat.si/popis2002/si/rezultati/rezultati_red.asp?ter=SLO&st=8 (7. 10. 2009). Število Judov v smislu etnične pripadnosti ni znano, gotovo pa presega navedeno število pripadnikov judovske vere.

211. Očitek predlagatelja je neutemeljen. Iz ZVS sicer res ne izhaja izrecno, kateri organ izvršuje v njem določene pristojnosti, saj ga imenuje le "pristojni organ". Vendar je iz prehodnih in končnih določb jasno razvidno, da naloge, opredeljene v ZVS, izvaja Urad. Šesti odstavek 33. člena ZVS tako določa, da se po tem zakonu registrirajo vse cerkve in druge verske skupnosti, ki na dan njegove uveljavitve niso vpisane v evidenco verskih skupnosti, ki jo vodi Urad, ustanovljen na podlagi Sklepa o ustanovitvi Urada Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti. Ker je iz zakonskih določb mogoče ugotoviti, kateri organ je pristojen za opravljanje v zakonu določenih pristojnosti, ZVS ni v neskladju z zahtevo jasnosti in določnosti predpisov iz 2. člena Ustave niti s prvim odstavkom 120. člena Ustave o organizacijski zakonitosti uprave, ki zahteva, da je uprava pri določanju svoje organizacije vezana na zakon.⁷³ Predlagatelj protiuustavnost teh določb ZVS utemeljuje tudi z navedbo, da je Urad vladna služba, ki ni ustanovljena za opravljanje upravnih nalog. Vendar s tem glede na to, da je iz ZVS mogoče ugotoviti, kateri je pristojni organ in kakšna je vsebina njegovih pristojnosti, ne more utemeljiti neskladja izpodbijanih zakonskih določb s prvim odstavkom 120. člena Ustave. Sklepa, kamor vsebinsko merijo njegovi očitki, pa predlagatelj ne izpodbija.

212. Glede na to 30. in 32. člen ZVS nista v neskladju niti z 2. členom Ustave niti s prvim odstavkom 120. člena Ustave (10. točka izreka).

C.

213. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in 43. člena ZUstS v sestavi: predsednik Jože Tratnik ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, mag. Marta Klampfer, mag. Marija Krisper Kramberger, mag. Miroslav Mozetič, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Prvo, drugo, tretjo, šesto, osmo, deveto in deseto točko izreka je sprejelo soglasno. Četrto in peto točko izreka je sprejelo s petimi glasovi proti štirim; proti sta glasovali sodnici Klampfer in Pogačar ter sodnika Deisinger in Mozetič. Sedmo točko izreka je sprejelo s šestimi glasovi proti trem; proti so glasovali sodnica Krisper Kramberger ter sodnika Petrič in Tratnik. Sodnica Krisper Kramberger in sodnik Mozetič sta dala delno pritrdilni in delno odklonilni ločeni mnenji.

Jože Tratnik
Predsednik

⁷³ Tudi redno sodišče zakon enako razlaga; glej stališče iz sodbe Upravnega sodišča št. U 1524/2007 z dne 17. 6. 2008, po katerem je "... Urad tudi po novi zakonski ureditvi tisti državni organ, ki opravlja naloge organa, pristojnega za verske skupnosti, določene z ZVS, kar izhaja tudi iz Sklepa o ustanovitvi urada ...".