



Številka 0070-107/2013/4
Ljubljana, dne 2. 8. 2013
EVA 2013-3340-0007
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE  Gp.gs@gov.si

**ZADEVA: Predlog zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o verski svobodi (ZVS-A) – skrajšani postopek – predlog za obravnavo**

**1. Predlog sklepov vlade:**

Na podlagi drugega odstavka 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12 in 21/13) je Vlada Republike Slovenije na ..... seji dne ..... sprejela naslednji sklep:

»Vlada Republike Slovenije je določila besedilo Predloga Zakona o dopolnitvi Zakona o verski svobodi (EVA 2013-3340-0007) – skrajšani postopek, in ga predloži Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo.«

Tanja ŠARABON  
generalna sekretarka

Prejmejo:

- Državni zbor Republike Slovenije,
- Ministrstvo za kulturo,
- Služba Vlade RS za zakonodajo,
- Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo,
- Ministrstvo za pravosodje,
- Ministrstvo za zdravje,
- Ministrstvo za finance,
- Informacijski pooblaščenec.

**2.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:**

- dr. Gregor Lesjak, direktor Urada za verske skupnosti na Ministrstvu za kulturo.

**2.b Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu Državnega zbora:**

- dr. Uroš Grilc, minister za kulturo,
- dr. Aleš Črnič, državni sekretar na Ministrstvu za kulturo,
- dr. Gregor Lesjak, direktor Urada za verske skupnosti na Ministrstvu za kulturo.

**3. Gradivo se sme objaviti na svetovnem spletu:**

DA.

**4.a Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem oziroma skrajšanem postopku v Državnem zboru RS z obrazložitvijo razlogov: DA.**

Vlada Republike Slovenije predlaga, da se predlog zakona obravnava v Državnem zboru Republike Slovenije po skrajšanem postopku, skladno s prvim odstavkom 142. člena Poslovnika Državnega zbora, ker gre za dopolnitev zakona v zvezi z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-92/07 (Uradni list RS, št. 46/10).

**4.b Predlog za skrajšanje poslovnih rokov z obrazložitvijo razlogov:**

**5. Kratek povzetek gradiva**

Predlog novele ZVS-A vsebuje naslednjo rešitev, s katero se z odpravo pravne praznine zagotavlja pravno stabilnost in Zakon o verski svobodi (v nadaljnjem besedilu: ZVS) usklajuje z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-92/07:

- Po predlogu zakona se lahko cerkev ali druga verska skupnost registrira, če ima najmanj deset polnoletnih članov, ki so državljani Republike Slovenije ali tujci, ki imajo na njenem ozemlju prijavljeno stalno prebivališče.

**6. Presoja posledic**

a)	na javnofinančna sredstva v višini, večji od 40 000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	na usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	na okolje, kar vključuje tudi prostorske in varstvene vidike	NE
e)	na socialno področje	NE
f)	na dokumenta razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none"><li>- na nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja,</li><li>- na razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna</li><li>- na razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij</li></ul>	NE

**7.a Predstavitev ocene finančnih posledic, višjih od 40 000 EUR**

Predlog zakona nima finančnih posledic za državni proračun.

<b>I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu</b>				
	<b>Tekoče leto (t)</b>	<b>t+1</b>	<b>t+2</b>	<b>t+3</b>
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) obveznosti za druga javna finančna sredstva				
<b>II. Finančne posledice za državni proračun</b>				
<b>II.a. Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:</b>				
<b>Ime proračunskega uporabnika</b>	<b>Šifra ukrepa, projekta/Naziv ukrepa, projekta</b>	<b>Šifra PP /Naziv PP</b>	<b>Znesek za tekoče leto (t)</b>	<b>Znesek za t+1</b>
<b>SKUPAJ:</b>				
<b>II.b. Manjkajoče pravice porabe se bodo zagotovile s prerazporeditvijo iz:</b>				
<b>Ime proračunskega uporabnika</b>	<b>Šifra ukrepa, projekta/Naziv ukrepa, projekta</b>	<b>Šifra PP /Naziv PP</b>	<b>Znesek za tekoče leto (t)</b>	<b>Znesek za t+1</b>
<b>SKUPAJ:</b>				
<b>II.c. Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov oz. povečanih odhodkov proračuna:</b>				
<b>Novi prihodki</b>		<b>Znesek za tekoče leto (t)</b>	<b>Znesek za t+1</b>	

<b>SKUPAJ:</b>		
<b>7.b Predstavitev ocene finančnih posledic, nižjih od 40 000 EUR</b>		
Predlog zakona nima finančnih posledic za državni proračun in nima finančnih posledic za druga javna finančna sredstva.		
<b>8. Predstavitev sodelovanja javnosti</b>		
Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja		DA
<b>9. Predstavitev medresorskega usklajevanja</b>		
Gradivo je bilo poslano v medresorsko usklajevanje: Službi Vlade RS za zakonodajo, Ministrstvu za notranje zadeve in javno upravo, Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za finance, Informacijskemu pooblaščenču.		
Zadnje pripombe Službe Vlade RS za zakonodajo (1. 8. 2013) so bile upoštevane tako, da je bil spremenjen naziv novele, da je bil spremenjen zadnji del zadnjega stavka obrazložitve 3. člena (...in sicer zato, ker postopek registracije po razveljavitvi kriterijev ni bil niti jasen niti urejen), in da je bila popravljena tiskovna napaka v obrazložitvi 4. člena.		
Datum pošiljanja: 29. 4. 2013, 30. 4. 2013, 11. 6. 2013 in 31. 7. 2013		
Gradivo je medresorsko usklajeno.		
<b>10. Gradivo je lektorirano</b>		DA
<b>11. Zahteva predlagatelja za</b>		
a)	obravnava neusklajenega gradiva	NE
b)	za nujnost obravnave	NE
c)	obravnava gradiva brez sodelovanja javnosti	NE
<b>12. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti</b>		NE
<b>13. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade</b>		NE
<b>14. Gradivo je pripravljeno na podlagi sklepa vlade št. ... z dne ...</b>		

**Dr. Uroš GRILC**  
**minister**

Priloge:

- predlog sklepa vlade
- predlog zakona
- mnenje Službe Vlade RS za zakonodajo,
- mnenje Ministrstva za finance

VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Številka:  
Ljubljana,

Na podlagi drugega odstavka 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12 in 21/13) je Vlada Republike Slovenije na ..... seji dne ..... sprejela naslednji

**S K L E P**

Vlada Republike Slovenije je določila besedilo Predloga Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o verski svobodi (EVA 2013-3340-0007) – skrajšani postopek in ga predloži Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo.

Tanja ŠARABON  
generalna sekretarka

Prejmejo:

- Državni zbor Republike Slovenije,
- Ministrstvo za kulturo,
- Služba Vlade RS za zakonodajo,
- Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo,
- Ministrstvo za pravosodje,
- Ministrstvo za zdravje,
- Ministrstvo za finance,
- Informacijski pooblaščenec.

**PREDLOG ZAKONA**  
**O SPREMEMBI IN DOPOLNITVI ZAKONA O VERSKI SVOBODI (ZVS-A)**

**I. UVOD**

**1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJETJE PREDLOGA ZAKONA**

Zakon o verski svobodi (Uradni list RS, št. 14/07, 46/10 – Odl. US in 40/12 – ZUJF; v nadaljnjem besedilu: ZVS) je bil sprejet 2. februarja 2007 in je začel veljati 3. marca 2007, uporabljati pa se je začel 3. junija 2007, razen njegovega 27. člena, ki se je začel uporabljati 1. januarja 2007. Do tedaj je bilo področje verske svobode in verskih skupnosti urejeno zelo pomanjkljivo z Zakonom o pravnem položaju verskih skupnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 15/76, 42/86 in 5/90, ter Uradni list RS, št. 10/91, 22/91, 17/91-I – ZUDE, 13/93 – ZP-G, 66/93 – ZP-H, 29/95 – ZPDF, 59/02 – ZJZ, 60/05 – ZJZ-A in 14/07 – ZVS).

ZVS ureja individualno in kolektivno uresničevanje verske svobode, pravni položaj cerkva in drugih verskih skupnosti, postopek njihove registracije z ustreznimi pravnimi jamstvi, pravice cerkva in drugih verskih skupnosti ter njihovih pripadnikov, pravice registriranih cerkva in drugih verskih skupnosti ter njihovih pripadnikov in pooblastila ter pristojnosti Ministrstva za kulturo (1. člen ZVS).

Iz obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča, št. U-I-92/07 (Uradni list RS, št. 46/10) izhaja, da registracija oziroma drugačna pridobitev pravne osebnosti ni pogoj za ustanovitev in delovanje verske skupnosti ter da verske skupnosti lahko delujejo popolnoma neformalno in že takšno združevanje uživa ustavno varstvo. Vendar pa je Ustavno sodišče pojasnilo, 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 terjaja 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. Ustavno sodišče je nadalje ocenilo, 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. Po stališču Ustavnega sodišča je zakonodajalec z ZVS že uredil posebno statusno obliko, ki naj bi se posebej prilegala naravi in namenu verskega združevanja. Za uresničevanje človekove pravice verskih skupnosti do pridobitve pravne osebnosti je po naravi stvari nujna zakonska ureditev. Brez slednje ta človekova pravica ne bi mogla živeti. Zato mora zakonodajalec po mnenju Ustavnega sodišča določiti postopek in merila

za registracijo, ki omogoča pridobitev pravne osebnosti. Ker vzpostavitev pravne osebnosti versko skupnost umesti med subjekte pravnega prometa, sme zakonodajalec po mnenju Ustavnega sodišča 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 po mnenju Ustavnega sodišča 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 po stališču Ustavnega sodišča – 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 prestane 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. 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. Predlog zakona določbo 13. člena ZVS prilagaja stališčem Ustavnega sodišča, v odločbi št. U-I-92/07.

Razlog za sprejem predloga zakona je potreba po zagotovitvi pravne stabilnosti z odpravo pravne praznine oziroma upoštevanje sugestije o potrebnosti (smiselnosti) zakonske ureditve pogojev za registracijo in uskladitvijo ZVS z odločbo Ustavnega sodišča, št. U-I-92/07, z dne 15. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 46/10).

Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-92/07 z odložnim rokom razveljavilo določbo prvega odstavka 13. člena ZVS, ki je pred odločitvijo Ustavnega sodišča določala, da je cerkev ali drugo versko skupnost mogoče registrirati, če ima najmanj 100 polnoletnih članov, ki so državljani Republike Slovenije ali tujci, ki imajo na njenem ozemlju prijavljeno stalno prebivališče, in deluje v Republiki Sloveniji najmanj zadnjih deset let. Ustavno sodišče je ocenilo, da je prvi odstavek 13. člena ZVS v neskladju s prvim odstavkom 41. člena v zvezi z drugim odstavkom 42. člena Ustave. Z navedeno razveljavitvijo z enoletnim odložnim rokom je Ustavno sodišče dalo zakonodajalcu dalo na voljo možnost, da sprejme ustavnoskladno ureditev pogojev za registracijo.

Pridobitev pravne osebnosti verskih skupnosti je del človekove pravice do verske svobode (41. člen Ustave v zvezi z 42. členom Ustave) – glej 94. točko odločbo št. U-I-92/07. Človekove pravice se uresničujejo neposredno na podlagi Ustave (prvi odstavek 15. člena Ustave), razen če Ustava določa drugače ali to izhaja iz narave stvari (drugi odstavek 15. člena Ustave). Primer registracije verske skupnosti spada v zadnjo vrsto človekovih pravic (glej 126. točko odločbo št. U-I-92/07). Ker zakonodajalec v roku, ki mu ga je določilo Ustavno sodišče, svoje obveznosti ni izpolnil (ni določil pogojev za registracijo – npr. najmanjšega števila članov za verske skupnosti do 8. junija 2011), in ker so razveljavljene določbe po svojem namenu in vsebini bistven del registracijskega postopka, je z razveljavitvijo določb nastala naknadna pravna praznina oziroma naknadna zakonska praznina.

Izostanek zakonodajalčeve določitve števila članov kot predpisanega pogoja za registracijo je povzročil pravno praznino, ker gre v tem primeru (1) za nepopolnost, ki ni načrtno neurejena zato, ker je predmet človekovega svobodnega ravnanja pri določitvi pogojev; (2) gre za nepopolnost, ki se ujema z načeli pravnega urejanja v določeni državnopravno urejeni skupnosti in (3) gre za



nepopolnost, ki je hkrati tudi nepopolnost na določenem ožjem pravnem področju npr. na področju posameznih pravnih institutov (konkretno je pravno delno urejen pravni institut »pravne osebe« oziroma pravnoorganizacijska oblika verske skupnosti).

## **2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA**

### **2.1 Cilji**

Temeljni cilj predloga zakona je zagotovitev pravne stabilnosti z zapolnitvijo pravne praznine, ki je nastala z uveljavitvijo odločbe Ustavnega sodišča, št. U-I-92/07.

### **2.2 Načela**

Načela predloga zakona ne odstopajo od temeljnih načel ZVS in tako predlog zakona zasleduje temeljna načela verske svobode in temeljna načela pravne ureditve.

### **2.3 Poglavitne rešitve**

a) Predstavitev predlaganih rešitev:

Po predlogu zakona se lahko cerkev ali druga verska skupnost registrira, če ima najmanj deset polnoletnih članov, ki so državljani Republike Slovenije ali tujci, ki imajo na njenem ozemlju prijavljeno stalno prebivališče.

b) Način reševanja:

Vsa navedena vprašanja oziroma rešitve, ki izhajajo iz predloga zakona se bodo urejala na podlagi predlaganega zakona.

c) Normativna usklajenost predloga zakona:

Predlog zakona je usklajen z obstoječim pravnim redom, s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Republiko Slovenijo.

č) Usklajenost predloga predpisa:

Predlog predpisa je medresorsko usklajen.

d) Povzetek Poročila o sodelovanju javnosti pri pripravi predloga zakona:

Svoje mnenje o predlogu predpisa je v javni razpravi posredovala samo ena verska skupnost in tudi ta rešitvam ni nasprotovala.

## **3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA**

Predlog zakona nima finančnih posledic za državni proračun in nima finančnih posledic za druga javna finančna sredstva.

## **4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET**

Za izvajanje zakona ni potrebno zagotoviti dodatnih finančnih sredstev v že sprejetem državnem proračunu.

## **5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE**

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom EU.

Primerjalno-pravni vidik urejanja pravnega položaj verskih skupnosti ima manjšo težo. Vsaka država se mora ravnati predvsem po svoji ureditvi in pri tem upoštevati še mednarodno pravo. V Evropski uniji najdemo vse oblike odnosov med državo in verskimi skupnostmi, od državne cerkve do ustavne ločitve; lažje ali težje dostopne pravno-organizacijske oblike, ki jih uporabljajo religijske organizacije, te pravno-organizacijske oblike so lahko namenske ali nenamenske, pravne osebe javnega in/ali zasebnega prava, njihov status je lahko urejen enotno, razslojeno ali mešano. Posebnosti slovenske ureditve določata 41. (svoboda vesti) in 7. člen Ustave (ločitev, enakopravnost, svoboda delovanja) ter odločitev Ustavnega sodišča št. U-I-92/07 (Uradni list RS, št. 46/10), da sodi pridobitev primerne pravne osebnosti, to pa je pravna osebnost cerkve oziroma druge verske skupnosti po Zakonu o verski svobodi, v sklop človekove pravice do svobode vesti (verske svobode).

Prikaz ureditve v nekaterih drugih pravnih sistemih:

### 5.1. Avstrija

Iz podatkov popisa prebivalstva iz leta 2001 izhaja, da je v Avstriji 73,66 odstotka prebivalstva katoličanov, 4,68 odstotka pripadnikov protestantskih veroizpovedi, 4,3 odstotka pripadnikov islamske veroizpovedi, 2,17 odstotka pripadnikov pravoslavne veroizpovedi, 1,01 odstotka prebivalstva pripada drugim veroizpovedim, 11,99 odstotka prebivalstva pa ne pripada nobeni veroizpovedi<sup>1</sup>.

Najpomembnejše ustavne določbe, ki se nanašajo na religijo, so vsebovane v Temeljnem zakonu o splošnih državljanskih pravicah iz leta 1867. V prvem odstavku 14. člena zakona je določeno, da je vsakomur zagotovljena svoboda vesti in veroizpovedi, institucionalno varstvo pa je določeno v 15. členu zakona. Avstrijska zvezna ustava vsebuje splošno prepoved diskriminacije. Razmerja med državo in cerkvijo v Avstriji ne določa model ločevanja, ampak model povezovanja. Od leta 1958 naprej v Avstriji velja tudi Evropska konvencija o človekovih pravicah, ki ima na podlagi ustave neposredno veljavo. Na zakonski ravni, poleg navedenega državnega ustavnega zakona iz leta 1867, urejajo razmerje med državo in verskimi skupnostmi tudi Zakon o zakonskem priznanju verskih skupnosti iz leta 1874, konkordat in cerkvene pogodbe, sklenjene na zvezni ravni, in zakon o pravni osebnosti verskih skupnosti iz leta 1998. Z zakonom priznane verske skupnosti imajo pravico do skupnega javnega izvajanja svoje vere in so pri tem svobodne in neodvisne.<sup>2</sup>

Priznane cerkve in druge verske skupnosti imajo status pravnih oseb (korporacij) javnega prava in imajo določene privilegije na fiskalnem področju in na področju izobraževanja. Pogoji za zakonsko priznanje verskih skupnosti (v skladu z Zakonom o priznanju iz leta 1874) so na podlagi Zakona o pravnem statusu verskih skupnosti iz leta 1998 med drugim dvajsetletno delovanje v Avstriji, od tega delovanje najmanj 10 let v obliki pravne osebnosti (konfesionalna skupnost) v smislu Zakona o pravnem statusu verskih skupnosti, in da mora imeti verska skupnost članstvo v deležu najmanj 0,2 % vsega prebivalstva (približno 16.000 vernikov; v RS bi to znašalo približno 4.000 vernikov). Do uveljavitve Zakona o pravnem statusu verskih skupnosti priznane verske skupnosti so ohranile pridobljeni status. Nepriznane verske skupnosti lahko po Zakonu o pravnem statusu verskih skupnosti iz leta 1998 z registracijo postanejo pravne osebe zasebnega prava. V postopku registracije nepriznane verske skupnosti mora vlagatelj zahteve dokazati, da ima ta verska skupnost najmanj 300 članov, ki stalno prebivajo v Avstriji in niso pripadniki druge verske skupnosti. V skladu z Zakonom o društvih iz leta 2002 se lahko verske skupnosti organizirajo tudi v pravnoorganizacijski

<sup>1</sup> R. Potz, v: G. Robbers (ed.), *State and Church in the European Union*, Second Edition, Nomos, Baden-Baden, 2005, str. 391.

<sup>2</sup> R. Potz, v: G. Robbers (ed.), *State and Church in the European Union*, Second Edition, Nomos, Baden-Baden, 2005, str. 393-396 in 401.

obliki društva, v takem primeru imajo enak položaj kot ostala ideološka društva.<sup>3</sup>

## 5.2. Nemčija

V Nemčiji uživajo načeloma vse cerkvene in verske skupnosti enake svoboščine. V 4. členu zvezne ustave je zagotovljena verska svoboda, ki obsega tudi finančne dejavnosti, kot je zbiranje prispevkov. 140. člen zvezne ustave prevzema državno-cerkvena določila weimarske ustave iz leta 1919, med drugim tudi prvi odstavek 137. člena weimarske ustave, ki uvaja načelno organizacijsko ločevanje države in cerkve. 140. člen zvezne ustave v povezavi s tretjim odstavkom 137. člena<sup>4</sup> weimarske ustave zagotavlja vsem cerkvenim in verskim skupnostim pravico do samoodločanja. Za verske skupnosti veljajo svoboda zborovanja (8. člen zvezne ustave), svoboda združevanja (9. člen zvezne ustave) in zaščita lastnine pred razlastitvijo brez nadomestila (14. člen zvezne ustave).<sup>5</sup>

Pravni odnos med cerkvijo in državo določajo tri temeljna načela, in sicer: načelo nevtralnosti, načelo tolerantnosti in načelo enakopravnosti.<sup>6</sup>

V Nemčiji je skoraj 31% vseh državljanov pripadnikov katoliške cerkve, skoraj 30% državljanov pa je pripadnikov protestantske cerkve. Ostale verske skupnosti so: islamska verska skupnost s 4 milijoni pripadnikov, pravoslavna cerkev s približno 1,4 milijona pripadnikov, budistična verska skupnost s 245.000 pripadniki, hindujci s 97.500 pripadniki, Jehovove priče s 200.000 člani, scientološka cerkev s 30.000 pripadniki in judovska verska skupnost z več kot 200.000 pripadniki. Približno 1/3 nemškega prebivalstva ni versko opredeljenega oziroma ne pripada nobeni verski skupnosti ali pa so člani neznanih verskih organizacij.<sup>7</sup>

Cerkve so tradicionalno organizirane javno-pravno in imajo pravico do izterjave cerkvenih davkov. Status javno-pravne organizacije se podeljuje le v primeru, če verska skupnost, ki zanj zaprosi, s svojimi pravili in številom članov zagotovi jamstvo trajanja (140. člen zvezne ustave v zvezi s petim odstavkom 137. člena weimarske ustave).

Verske skupnosti se lahko tudi zasebno-pravno organizirajo, vendar te verske skupnosti nimajo

---

<sup>3</sup> Ibidem, str. 393-401, in spletna stran: <http://www.euresisnet.eu/Pages/Religion-State.aspx>.

<sup>4</sup> Tretji odstavek 137. člena weimarske ustave določa: »Vsaka verska družba ureja in upravlja svoje zadeve samostojno znotraj meja za vse veljavnega zakona. Svoje funkcije podeljuje brez sodelovanja države ali občanov.«

<sup>5</sup> Tako A. F. von Campenhausen v: A. Šelih in J. Pleterski (ured.), *Država in cerkev*, Izbrani zgodovinski in pravni vidiki, mednarodni posvet, 21. in 22. junija 2001, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, 2002, Ljubljana, str. 207-208.

<sup>6</sup> Več o tem dostopno na naslednji spletni strani: <http://www.euresisnet.eu/Pages/Religion-State.aspx>.

<sup>7</sup> Glej: <http://www.euresisnet.eu/Pages/Religion-State.aspx>.

<sup>8</sup> Ibidem, str. 214.

<sup>9</sup> 1. člen Zakona o ločitvi države in cerkve določa: Republika zagotavlja svobodo vesti. Jamči za svobodno bogoslužje v okviru samo tistih omejitev v interesu javnega reda, ki so navedene v nadaljevanju.

<sup>10</sup> 2. člen Zakona o ločitvi države in cerkve določa: Republika ne priznava, ne plačuje ter ne subvencionira nobenega bogoslužja. Posledično bodo s 1. januarjem po razglasitvi tega zakona v državnih, okrožnih ter občinskih proračunih ukinjeni vsi stroški za bogoslužje. Vendar bo moč v omenjene proračune vpisati stroške, ki se nanašajo na kuratske službe in so namenjeni svobodnemu bogoslužju v javnih ustanovah kot npr. v gimnazijah, srednjih šolah, šolah, domovih, zavetiščih ter zaporih. Uradi za javno bogoslužje se ukinejo po določbi iz 3. člena.

<sup>11</sup> Glej B. Basdevant-Gaudemet, v: G. Robbers (ur.), *State and Church in the European Union*, Second Edition, Nomos, Baden-Baden, 2005, str. 157-186; prim.j A. Erjavec, J. Kunaver, *Razmerje med cerkvijo in državo v Franciji*, v: L. Šturm (ur.), *Cerkve in država*, Ljubljana, 2000, str. 141-184.

<sup>12</sup> Glej: <http://www.euresisnet.eu/Pages/Religion-State.aspx>.

<sup>13</sup> Glej: B. Basdevant-Gaudemet, v: G. Robbers (ed.), *State and Church in the European Union*, Second Edition, Nomos, Baden-Baden, 2005, str. 162-165.

<sup>14</sup> Glej: B. Basdevant-Gaudemet, v: G. Robbers (ed.), *State and Church in the European Union*, Second Edition, Nomos, Baden-Baden, 2005, str. 166-167.

pravice, da zanj država pobira cerkvene davke.<sup>8</sup>

### 5.3. Francija

Francoska ustava iz leta 1958 vsebuje le dve določbi, ki se posredno nanašata na status in položaj cerkva v Franciji. Preambula se izrecno sklicuje na Deklaracijo o pravicah človeka in državljana ter na preambulo Ustave iz leta 1946, ki zagotavlja svobodo prepričanja in prepoved diskriminacije. Ustava zagotavlja enakost vseh državljanov pred zakonom ne glede na njihov izvor, raso ali versko prepričanje. Ustava ne ureja ustavnega položaja cerkva. Z Zakonom o ločitvi cerkve in države je bila v Franciji leta 1905 uvedena sedanja ločitev države in cerkve. Zakon določa načelo laičnosti države, ki predstavlja temelj celotne ureditve položaja cerkva v Franciji. Pozitiven pomen tega načela izhaja iz 1. člena<sup>9</sup> Zakona o ločitvi cerkve in države, ki zagotavlja svobodo verskega prepričanja in določa, da država varuje svobodo izvajanja verskih obredov, ki je lahko omejena le z ukrepi v javnem interesu. Negativni vidik načela laičnosti ureja 2. člen<sup>10</sup> Zakona o ločitvi cerkve in države, ki določa, da republika ne priznava, ne plačuje in ne podpira nobene vere. S tem so bile odpravljene formalne razlike med verami.<sup>11</sup>

V Franciji je skoraj 80% državljanov pripadnikov katoliške cerkve. Druga najštevilčnejša religija v Franciji je islam, ki ima 6 milijonov pripadnikov. Ostale verske skupnosti so protestantska verska skupnost s 750.000, judovska verska skupnost s 600.000 in pravoslavna cerkev s približno 200.000 pripadniki.<sup>12</sup>

Verske skupnosti se lahko združujejo v verska združenja na podlagi 4. člena Zakona o ločitvi cerkve in države, v škofijska združenja po Zakonu o združenjih iz leta 1901 in Zakonu o ločitvi cerkve in države iz leta 1905 ali v združenja v cerkvene namene po zakonu iz leta 1907. Po Zakonu o združenjih iz leta 1901 se lahko ustanavljajo združenja z dobroteljnimi in izobraževalnimi nameni, ki delujejo v sodelovanju s cerkvenimi oblastmi oziroma v okviru cerkvenih oblasti, ne opravljajo pa izključno versko dejavnost.<sup>13</sup>

Škofijska združenja Katoliške cerkve so bila ustanovljena leta 1924. Ta združenja so v skladu z določbami zakonov iz leta 1901 in 1905, tj. v skladu z verskimi združenji, dodatno pa imajo določen kanonski status, ki je skladen z ureditvijo cerkve, in ki ga papež priznava. Po letu 1924 zgrajene stavbe za katoliško bogoslužje so last teh škofijskih združenj, ki sama skrbijo za njihovo gradnjo, stroške popravil ter vzdrževanja. Pred letom 1924 so v skladu z »laičnima zakonoma« iz leta 1907 in 1908 bogoslužne stavbe, župnije in semenišča prešle v skupno javno last, a so ostale na razpolago vernikom in duhovnikom za opravljanje bogoslužja – stroške za vzdrževanje, prenovo in upravljanje nepremičnega premoženja, na katerem so bili zgrajeni navedeni verski objekti pred letom 1924 pa še danes nosi država.

Država se ne vmešava v notranjo organiziranost verskih skupnosti, ki so pravne osebe civilnega prava. V praksi sodišča presojuje, ali ima neka skupnost oziroma združenje značilnosti verskih skupnosti. Pri presoji so sodišča previdna, da se ne enačijo verske skupnosti s t.i. suspektnimi kulturnimi skupnostmi. Leta 2001 je sprejela »proti-kultni zakon«, ki je bil sprejet prav z namenom preprečevanja delovanja sekt, ki bi ogrožale človekove pravice in temeljne svoboščine. Take sekte lahko sodišče razpusti.<sup>14</sup>

## 6. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMELO SPREJETJE ZAKONA

### 6.1 Administrativne in druge posledice

a) v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:

Predlog zakona nima posledic v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov.

**b) pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov:**

Predlog zakona nima posledic pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov.

**6.2 Presoja posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike**

Predlog zakona nima posledic na okolje.

**6.3 Presoja posledic na gospodarstvo**

Predlog zakona nima posledic na gospodarstvo.

**6.4 Presoja posledic na socialnem področju**

Predlog zakona nima posledic na socialnem področju.

**6.5 Presoja posledic na dokumente razvojnega načrtovanja**

Predlog zakona nima posledic na dokumente razvojnega načrtovanja.

**6.6 Izvajanje sprejetega predpisa**

- a) Predstavitev sprejetega zakona
  - Vlada oziroma resorno ministrstvo bo predstavilo zakon širši javnosti z javno oziroma spletno predstavitvijo sprejetega zakona.
- b) Spremljanje izvajanja sprejetega predpisa
  - Ministrstvo za kulturo bo spremljalo izvajanje sprejetega zakona.

**6.7 Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona**

/

## **II. BESEDILO ČLENOV**

### **1. člen**

V Zakonu o verski svobodi (Uradni list RS, št. 14/07, 46/10 – Odl. US in 40/12 – ZUJF) se 13. člen spremeni tako, da se glasi:

»13. člen  
(registracija)

(1) Cerkev ali druga verska skupnost se lahko registrira, če ima najmanj deset polnoletnih članov, ki so državljani Republike Slovenije ali tujci, ki imajo na njenem ozemlju prijavljeno stalno prebivališče.

(2) Zahtevo za registracijo cerkve ali druge verske skupnosti poda njen zastopnik. Zahteva mora vsebovati naslednje podatke:

1. ime cerkve ali druge verske skupnosti, izpisano v latinici, ki se mora razlikovati od imen drugih

cerkva in drugih verskih skupnosti in ne sme biti zavajajoče;  
2. sedež in naslov sedeža cerkve ali druge verske skupnosti v Republiki Sloveniji;  
3. odtis žiga z imenom cerkve ali druge verske skupnosti, ki ga bo uporabljala v pravnem prometu.  
(3) Ob vložitvi zahteve za registracijo cerkve ali druge verske skupnosti vlagatelj plača upravno takso, skladno z zakonom, ki ureja upravne takse.«.

## **2. člen**

V 14. členu se pred 2. točko doda nova 1.a točka, ki se glasi:  
»1.a seznam s podatki oseb iz prvega odstavka prejšnjega člena (osebno ime, EMŠO oziroma datum rojstva in spol, državljanstvo in naslov stalnega prebivališča) z njihovimi overjenimi podpisi;«.

## **PREHODNA IN KONČNA DOLOČBA**

### **3. člen**

Postopki registracije cerkva in drugih verskih skupnosti, ki so se začeli do uveljavitve tega zakona, se končajo v skladu z določbami tega zakona.

### **4. člen**

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

## **III. OBRAZLOŽITEV**

### **K 1. členu**

Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-92/07 z odložnim rokom razveljavilo prvi odstavek 13. člena ZVS, ki je določal, da je cerkev ali drugo versko skupnost mogoče registrirati, če ima najmanj 100 polnoletnih članov, ki so državljani Republike Slovenije ali tujci, ki imajo na njenem ozemlju prijavljeno stalno prebivališče, in deluje v Republiki Sloveniji najmanj zadnjih deset let. Ustavno sodišče je odločilo, da je prvi odstavek 13. člena ZVS v neskladju s prvim odstavkom 41. člena v zvezi z drugim odstavkom 42. člena Ustave.

Predlagana ureditev za registracijo cerkva oziroma drugih verskih skupnosti zapolnjuje pravno praznino in upošteva sugestijo Ustavnega sodišča o potrebnosti zakonske ureditve pogojev za registracijo.

Predlagatelj se je pri preoblikovanju kriterijev za registracijo odločil za sodoben pristop, ki izhaja iz pospeševanja človekove pravice do svobode vesti (verske svobode) in posledično iz zagotavljanja čim širše dostopnosti primerne pravnoorganizacijske oblike. To med drugim pomeni, da je upošteval primerljive evropske izkušnje in priporočila, ki govorijo o neučinkovitosti rabe registracijskih kriterijev kot orodja za nadzor in preprečevanje družbeno neželene in/ali nezakonite dejavnosti. Nadzor in preprečevanje takšne dejavnosti ureja kazenska zakonodaja<sup>15</sup>.

Predlagana ureditev v primerjavi z razveljavljeno ohranja le (bistveno znižan) pogoj števila pripadnikov cerkve oziroma druge verske skupnosti, ki so slovenski državljani ali rezidenti. Cerkev

---

<sup>15</sup> Glej npr. OSCE (2001): SEMINAR ON FREEDOM OF RELIGION OR BELIEF IN THE OSCE REGION: CHALLENGES TO LAW AND PRACTICE, Hague.

oziroma drugo versko skupnost lahko ustanovi vsaj 10 oseb. Opozoriti je treba, da postane z znižanjem registracijskega praga dostopnejša zgolj osnovna pravna osebnost cerkve oziroma druge verske skupnosti. Njene posebne pravice, ki jih določa IV. poglavje ZVS (na primer sofinanciranje socialnega zavarovanja verskih uslužbencev iz javnih sredstev in duhovna oskrba v nekaterih javnih ustanovah), so še naprej težje dostopne.

Ker je Ustavno sodišče presodilo, da sodi pravica cerkva oziroma drugih verskih skupnosti do primerne pravnoorganizacijske oblike v sklop človekove pravice do svobode vesti (verske svobode), je predlagatelj v praksi izhajal iz dveh načel, in sicer da mora vsaka omejitev števila ustanoviteljev izhajati iz narave stvari same, in da je zato vsak milejši kriterij primernejši od strožjega. Težko je namreč zagovarjati primernost kateregakoli števila ustanoviteljev cerkve oziroma druge verske skupnosti, ki je večje od števila dve, ker to in vsako večje število že priča o skupinskosti, ki je temeljno določilo človekovega bivanja. Človek je po svoji naravi politično bitje, svoje bistvo izraža v skupnosti. Ker z ustanovitvijo cerkve oziroma druge verske skupnosti po ZVS ustanavljamo pravno osebo zasebnega prava, je relevantno tudi vprašanje, koliko posameznikov za uresničitev svojih ciljev že potrebuje neoseben, zapisan in zavezujoč dogovor o pravilih delovanja ter skupno in umetno ustvarjeno osebnost, ki njihovo delovanje povezuje s širšim pravnim redom. Predlagatelj se je odločil za število 10, čeprav bi v praksi lahko našli tudi manjšo skupino enako verujočih posameznikov, ki bi upravičeno zatrjevala potrebo po pravni osebnosti.

V Republiki Sloveniji do uveljavitve ZVS (2007) nismo poznali številčnega praga za registracijo (prijavo delovanja) verske skupnosti. V teh pogojih so se registrirale prav vse verske skupnosti (z izjemo zadnje, ki se je registrirala po razveljavitvi pogojev za registracijo iz ZVS). Čeprav je bilo število članov v postopku registracije (prijave delovanja) verske skupnosti vseskozi nepomemben podatek, v upravni praksi nismo zasledili niti pretiranega ali nesorazmerno povečanega interesa za pravnoorganizacijsko obliko verske skupnosti niti ene same zlorabe pravne forme za opravljanje nereligijske dejavnosti. Po podatkih Kataloga slovenskih religijskih organizacij, edine razpoložljive specializirane družboslovne zaloge znanja, ki jo razvija Ministrstvo za kulturo, največ ali kar 43 odstotkov vseh slovenskih (registriranih, neregistriranih in drugače registriranih) religijskih oziroma duhovnih organizacij ne združuje več kot 20 oseb.

Med pravnimi osebami, ki nastopajo kot skupnost oseb oziroma temeljijo na članstvu (društvo, delniška družba, družba z omejeno odgovornostjo, komanditna delniška družba, zadruga, ...), je glede števila ustanovnih članov najboljša primerjava verske skupnosti in društva kot temeljne korporacije. Društvo lahko ustanovijo najmanj tri poslovno sposobne fizične osebe oziroma pravne osebe. Med društva teorija večinsko uvršča tudi politično stranko, ki jo lahko ustanovi najmanj 200 polnoletnih državljanov in državljanek Republike Slovenije. Tudi zadruga je članska oblika pravne osebe, ki jo ustanovijo najmanj trije ustanovitelji (lahko so fizične oziroma pravne osebe).

#### **K 2. členu**

Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-92/07 razveljavilo 1. in 5. točko 14. člena ZVS, ki verskim skupnostim nalagata dokazovanje pogojev iz prvega odstavka 13. člena ZVS, ki je bil z navedeno odločbo tudi razveljavljen. V zvezi s predlagano spremembo številčnega pogoja za registracijo iz 1. člena predloga zakona predlagatelj v 2. členu predloga zakona predlaga način dokazovanja tega pogoja.

#### **K 3. členu**

Predlog zakona v 3. členu določa, da se postopki registracije cerkva in drugih verskih skupnosti, ki so se začeli do začetka uporabe določb spremenjenega prvega odstavka 13. člena in nove 1.a točke 14. člena zakona, dokončajo po tem zakonu, in sicer zato, ker postopek registracije po razveljavitvi kriterijev ni bil niti jasen niti urejen.

#### **K 4. členu**

Predlog zakona v 4. členu določa splošni petnajstdnevni uveljavitveni rok (*vacatio legis*).

#### **IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO**

##### **13. člen (registracija)**

(1) (razveljavljen)

(2) Zahtevo za registracijo cerkve ali druge verske skupnosti poda njen zastopnik. Zahteva mora vsebovati naslednje podatke:

1. ime cerkve ali druge verske skupnosti, izpisano v latinici, ki se mora razlikovati od imen drugih cerkva in drugih verskih skupnosti in ne sme biti zavajajoče;

2. sedež in naslov sedeža cerkve ali druge verske skupnosti v Republiki Sloveniji;

3. odtis žiga z imenom cerkve ali druge verske skupnosti, ki ga bo uporabljala v pravnem prometu.

(3) Ob vložitvi zahteve za registracijo cerkve ali druge verske skupnosti vlagatelj plača upravno takso, skladno z zakonom, ki ureja upravne takse.

##### **14. člen (priloge k zahtevi)**

Zahtevi za registracijo cerkve ali druge verske skupnosti mora cerkev ali druga verska skupnost priložiti:

1. (razveljavljena);

2. seznam s podatki zastopnikov cerkve oziroma druge verske skupnosti v Republiki Sloveniji (osebno ime, EMŠO oziroma datum rojstva in spol, državljanstvo ter naslov stalnega oziroma začasnega prebivališča, če v Republiki Sloveniji nima stalnega prebivališča) z njihovimi overjenimi podpisi;

3. opis temeljev svojega verovanja v slovenskem jeziku, v katerem opredeli svoj verski nauk in svoje versko poslanstvo, svoje bogoslužje in druge verske obrede ter svoje morebitne verske praznike;

4. temeljna verska besedila cerkve ali druge verske skupnosti v integralnem besedilu;

5. (razveljavljena);

6. akt o ustanovitvi cerkve ali druge verske skupnosti v Republiki Sloveniji;

7. temeljni akt cerkve ali druge verske skupnosti, ki mora določati:

- ime in sedež cerkve ali druge verske skupnosti,

- pogoje in način včlanjevanja in prenehanja članstva v cerkvi oziroma drugi verski skupnosti,

- morebitne pravice in obveznosti članov,

- notranjo in teritorialno organiziranost cerkve ali druge verske skupnosti ter naziv notranjih organizacijskih struktur (v nadaljnjem besedilu: sestavni deli cerkve ali druge verske skupnosti),

- zastopanje cerkve ali druge verske skupnosti in njenih sestavnih delov,

- morebitni način imenovanja ali izvolitve in odpoklica svojih duhovnikov, redovnic in redovnikov (v nadaljnjem besedilu: redovniki) oziroma drugih verskih uslužbencev in drugega verskega osebja,

- financiranje cerkve ali druge verske skupnosti ter njenih sestavnih delov, način izvajanja nadzora nad razpolaganjem s premoženjem cerkve ali druge verske skupnosti ter nad finančnim in materialnim poslovanjem cerkve ali druge verske skupnosti,

- način prenehanja cerkve ali druge verske skupnosti ali njenega sestavnega dela in razpolaganje s premoženjem v tem primeru,

- način zagotavljanja javnosti dela cerkve oziroma druge verske skupnosti.



## **V. PREDLOG, DA SE PREDLOG ZAKONA OBRAVNAVA PO NUJNEM OZIROMA SKRAJŠANEM POSTOPKU**

Vlada Republike Slovenije predlaga, da se predlog zakona obravnava v Državnem zboru Republike Slovenije po skrajšanem postopku, skladno s prvim odstavkom 142. člena Poslovnika Državnega zbora, saj gre za spremembe in dopolnitve zakona v zvezi z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-92/07 (Uradni list RS, št. 46/10).

## **VI. PRILOGE**

/