

Dôvodová správa

A. Všeobecná časť

Predkladaný návrh novelizácie zákona č. 308/1991 Z.z. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení neskorších predpisov (ďalej ako „*zákon o slobode náboženskej viery*“) má za cieľ sprístupniť ústavou zaručené práva plynúce zo slobody náboženského vyznania čo najširšiemu okruhu osôb.

Ústava SR v čl. 24 zaručuje slobodu náboženského vyznania a slobodu byť bez vyznania. Osobám s náboženským vyznaním zaručuje právo slobodne prejavovať svoje náboženstvo alebo vieru buď sám alebo spoločne s inými, súkromne alebo verejne, bohoslužbou, náboženskými úkonmi, zachovávaním obradov alebo zúčastňovať sa na jeho vyučovaní. Ústava ďalej cirkvám a náboženským spoločnostiam zaručuje autonómiu a právo ustanovovať duchovných, vyučovať náboženstvo, zakladať rehoľné a iné cirkevné inštitúcie.

Ústava ďalej hovorí, že podmienky výkonu práv plynúcich z náboženskej slobody možno obmedziť iba zákonom, ak ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti alebo práv a slobôd iných.

Väčšina práv plynúcich zo slobody náboženského vyznania je upravená zákonom o slobode náboženskej viery a prístup k výkonu viacerých práv je obmedzený podmienkami registrácie cirkví a náboženských spoločností. Ide napr. o právo zriaďovať cirkevné inštitúcie a mať prístup k celému radu práv, ktoré uvedený zákon priznáva len subjektom registrovaným podľa tohto zákona.

V súčasnosti platné podmienky registrácie sa od prijatia zákona v roku 1991 menili dvakrát. V oboch prípadoch išlo o ich sprísnenie. Do novelizácie v roku 2007 platné znenie zákona ukladalo registrujúcemu orgánu preveriť, či sa k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti uchádzajúcej sa o registráciu hlási najmenej dvadsaťtisíc plnoletých osôb, ktoré majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Novelou v roku 2007 bol registrujúci orgán zaviazaný preveriť aj to, či osoby hlásiace sa k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti uchádzajúcej sa o registráciu podporujú návrh na jej registráciu, sú jej členmi/kami, poznajú základné články viery a jej učenie a sú si vedomí práv a povinností, ktoré im vyplývajú z členstva v cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Zaviedla sa tiež povinnosť doložiť k žiadosti o registráciu mená, priezviská, trvalý pobyt a rodné čísla členov a členiek subjektu žiadajúceho o registráciu. Novelizácia v roku 2017 zvýšila minimálny počet osôb hlásiacich sa k subjektu uchádzajúcemu sa o registráciu z dvadsaťtisíc na päťdesiattisíc. Novela v roku 2017 bola schválená po prelomení veta prezidenta SR z decembra 2016¹, v ktorom zvýšenie počtu označil ako zásah do základných práv a slobôd.

¹ <https://www.prezident.sk/article/prezident-vetoval-novelu-zakona-o-registracii-cirkvi/>

Z prehľadu správnych konaní ministerstva kultúry SR o schválených a zamietnutých žiadostiach o registráciu² vyplýva, že po sprísnení podmienok v roku 2007 nebola schválená žiadna žiadosť o registráciu. Mnohé spoločenstvá veriacich, ktoré by chceli využívať práva plynúce z náboženskej slobody sa o registráciu ani nepokúšajú, keďže nedosahujú počet päťdesiat tisíc členov a členiek. Zároveň je dôležité pripomenúť, že prístup k týmto právam majú cirkvi a náboženské spoločnosti, ktoré získali registráciu ešte pred sprísnením podmienok v roku 2007 alebo vďaka tomu, že patrili medzi štátom uznané cirkvi ešte pred rokom 1989. Z 18 registrovaných cirkví a náboženských spoločností podľa sčítania ľudu dosahuje počet členov a členiek päťdesiat tisíc len päť z nich, pričom 12 má počet členov a členiek nižší ako desať tisíc. A k počtom najmenej registrovanej cirkvi sa podľa sčítania z roku 2021 hlási len 73 obyvateľov a obyvateľiek SR. Posledné sčítanie tiež ukázalo, že rastie počet obyvateľov a obyvateľiek, ktorí/é sa hlásia k neregistrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam. Kým v roku 2011 to bolo 0,43%, v roku 2021 je tu už 1,05% obyvateľov/obyvateľiek SR.

Právny stav núti neregistrované spoločenstvá veriacich, aby obchádzali zákon a organizovali sa ako občianske združenia. Zákon č. 83/1990 Z.z. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov však občianskym združeniam explicitne zakazuje vyvíjať náboženskú činnosť (§ 12 ods. 3. písm. a)). Tento stav komplikuje orgánom verejnej správy možnosť overovať súlad fungovania náboženských organizácií so zákonom.

Z povedaného je zrejmé, že sprísnenie podmienok registrácie v roku 2007 a v roku 2017 viedlo k zásadnému obmedzeniu práva na výkon náboženskej slobody ako ho zaručuje Ústava SR. Súčasný stav je zároveň nespravodlivý voči spoločenstvám veriacich, ktoré sa chcú združovať a uplatňovať svoje ústavné právo na náboženskú slobodu tak, ako ho vymedzuje zákon o slobode náboženskej viery, nedosahujú však počet členov a členiek päťdesiat tisíc, pričom viaceré spoločenstvá aj s počtom členov a členiek menším ako tisíc k týmto právam majú prístup v plnom rozsahu.

V záujme zabezpečenia rovnoprávneho prístupu k právam plynúcim z ústavou garantovanej náboženskej slobody aj pre malé skupiny občanov a občianok Slovenskej republiky je preto potrebné napraviť súčasný právny stav, ktorý takto nastavenými podmienkami registrácie cirkví a náboženských spoločností diskriminuje menšie spoločenstvá veriacich a obmedzuje výkon slobody náboženského vyznania. V európskych krajinách je množstvo etablovaných menších náboženských spoločností s tradíciou niekoľko storočí a z pohľadu rovnakého prístupu k právam plynúcim z náboženskej slobody je dôležité umožniť získanie právnej formy cirkvi alebo náboženskej spoločnosti aj takým skupinám osôb.

Predkladaná novela zákona o slobode náboženskej viery navrhuje dvojstupňový proces registrácie, ktorý zabezpečí prístup k právam plynúcim z náboženskej slobody aj menším spoločenstvám. Zároveň umožní štátu, aby získal reálny prehľad o rozsahu a podobách organizovaného

² <https://www.culture.gov.sk/posobnost-ministerstva/cirkvi-a-nabozenske-spolocnosti/registracia-cirvii/spravne-konania/>

náboženského života vrátane zlepšenia predpokladov na predchádzanie a riešenie spoločensky škodlivých a nebezpečných náboženských prejavov. Podstatou navrhovaného riešenia je sprístupnenie práv na zhromažďovanie sa za účelom vyznávania náboženskej viery, realizáciu sakrálnych stavieb a prístup do verejnoprávnych médií hneď po prvom stupni registrácie. Prístup k právu na príspevok zo štátneho rozpočtu, ako aj niekoľko ďalších práv získajú subjekty až po druhom stupni registrácie. Toto riešenie umožní štátu, aby v procese registrácie priebežne posudzoval, či subjekt uchádzajúci sa o registráciu dodržiava zásady znášateľnosti a svojou činnosťou neporušuje Ústavu a zákony SR.

Návrh tiež zdôrazňuje zodpovednosť registrovaných cirkví a náboženských spoločností pri vytváraní tolerantnej a rešpektujúcej spoločnosti, v ktorej uplatňovanie náboženskej slobody nemôže byť dôvodom pre zásah do práv iných osôb ani podnecovanie nenávisťi či neznášateľnosti tak, ako to už teraz ustanovuje § 2 ods. 2 zákona o slobode náboženskej viery. Dôležitou úlohou štátu je, aby zachoval náboženskú neutralitu tak, ako mu to vyplýva z čl. 1 ods. 1 Ústavy. Preto práva osôb plynúce zo slobody náboženského vyznania musia byť zaručované v kontexte s právami osôb bez náboženského vyznania a štát zodpovedá za to, aby vytvoril podmienky pre pokojné a tolerantné spolunažívanie skupín osôb s rôznym hodnotovým presvedčením.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a inými zákonmi, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

B. Osobitná časť

Čl. I

K bodu 1 [§ 2 ods. 3]

Doplňa sa nový odsek, ktorého účelom je zdôrazniť zodpovednosť registrovaných cirkví a náboženských spoločností pri vytváraní tolerantnej spoločnosti. Slovenská spoločnosť sa v priebehu posledných desaťročí zásadne zmenila pokiaľ ide o jej náboženskú štruktúru. Kým počet ľudí s náboženským vyznaním klesá, počet ľudí bez náboženského vyznania stúpa. Tento trend potvrdzujú výsledky sčítaní ľudu. Kým v roku 1991 tvoril podiel obyvateľov bez vyznania 9,8%, v roku 2021 to je 23,79%. Sprievodným znakom tohto vývoja je časté napätie v spoločnosti vyvolávané stretom odlišných názorových postojov a neraz aj úsilím niektorých náboženských zoskupení presadzovať vlastné náboženské hodnoty ako univerzálne hodnoty pre celú spoločnosť. Úlohou štátu je vytvoriť také právne prostredie, ktoré napomáha predchádzaniu takýchto napätí a stretov, ktoré plynú z pokusov o zneužívanie náboženskej slobody na zasahovanie do práv iných osôb.

K bodu 2 [§ 6 ods. 1 písm. d)]

Právo vyučovať náboženstvo na školách sa priznáva ako osobitné právo len cirkvám a náboženským spoločnostiam, ktoré podľa zákona získajú aj druhý stupeň registrácie. Keďže vyučovanie náboženstva na školách je podľa súčasného právneho stavu financované zo štátneho rozpočtu a zároveň cirkvám a náboženským spoločnostiam umožňuje šírenie svojho učenia vo verejnom priestore, je vo verejnom záujme, aby toto právo získali len spoločenstvá, ktoré splnili aj podmienky pre druhý stupeň registrácie.

Právo nadväzovať kontakty s príbuznými spoločenstvami veriacich v zahraničí je dôležitým predpokladom začlenenia cirkví a náboženských spoločností vznikajúcich na území Slovenskej republiky do širších európskych a globálnych spoločenstiev veriacich a tým aj zvýšenia ich transparentnosti a zodpovednosti voči orgánom verejnej moci na Slovensku a voči spoločnosti ako takej. Preto je primerané, aby bolo už súčasťou prvostupňovej registrácie.

K bodu 3 [§ 6 ods. 1 písm. e)]

Vzdelávanie a výchova osôb nesúcich zodpovednosť za rôzne úlohy, ktoré cirkvi a náboženské spoločnosti plnia, patrí k základným funkciám každej organizovanej náboženskej komunity. Preto je dôležité, aby cirkvi a náboženské spoločnosti túto možnosť mali už po získaní prvého stupňa registrácie. Keďže právo zriaďovať vlastné školy sa priznáva cirkvám a náboženským spoločnostiam až po druhom stupni registrácie, z tohto ustanovenia vypadáva formulácia “vo vlastných školách” a nahrádza sa znením “v školách”, nakoľko v súčasnosti sú všetky školy vzdelávajúce duchovných a laických pracovníkov cirkví verejnými školami.

K bodu 4 [§ 6 ods. 1 písm. h)]

Ustanovenie sa týka zavedenia dvojstupňovej registrácie a odkazuje na kategóriu osobitných práv, ktoré cirkev alebo náboženská spoločnosť môže získať po splnení podmienok ustanovených týmto zákonom pre druhý stupeň registrácie.

K bodu 5

Legislatívno-technická zmena súvisiaca so zavedením dvojstupňovej registrácie.

K bodu 6 [§ 6 ods. 2]

Upravuje sa existujúce znenie a zdôrazňuje sa skutočnosť, že vyznávaním náboženskej slobody nemožno zasahovať do práv iných osôb s cieľom zdôrazniť zodpovednosť registrovaných cirkví a náboženských spoločností pri vytvárení tolerantnej spoločnosti.

K bodu 7 [§ 6 ods. 3]

Zavádza sa povinnosť registrovaných cirkví a náboženských spoločností predkladať každoročne správu o svojej činnosti v štruktúre, ktorú bližšie určí vykonávací predpis. Táto povinnosť je odôvodnená požiadavkou transparentnosti v procese smerujúcom k získaniu osobitných práv podľa § 6a a vytvára predpoklady na verejnú kontrolu činnosti cirkví a náboženských spoločností.

K bodu 8 [§ 6a]

Nový § 6a upravuje osobitné práva, ktoré subjekty uchádzajúce sa o registráciu získajú po splnení podmienok na druhý stupeň registrácie.

Oddelenie týchto práv od základných práv na výkon náboženskej činnosti (uvedených v § 6 ods. 1 písm. a) až g)) je odôvodnené skutočnosťou, že ide o práva spojené s nárokom na príspevok z verejných zdrojov alebo na plné financovanie činností vo verejnom záujme, ktoré sú vykonávané cirkvami alebo náboženskými spoločnosťami. Medzi tieto práva patrí napr. vyučovať náboženstvo na školách, ustanovovať duchovných do pastoračnej služby v ozbrojených silách a ozbrojených zboroch, zriaďovať školy, zdravotnícke a sociálne zariadenia a žiadať o finančnú podporu štátu na vlastnú činnosť podľa zákona č. 370/2019 Z.z. o finančnej podpore činnosti cirkví a náboženských spoločností.

Oddelenie osobitných práv uvedených v písm. d) až f) je odôvodnené tým, že zriaďovanie účelových zariadení, vydávateľská činnosť a zakladanie kultúrnych inštitúcií umožňuje cirkvám a náboženským spoločnostiam vyvíjať činnosť vo verejnom priestore a je v záujme štátu, aby takúto činnosť vyvíjali len subjekty, ktoré svojou niekoľkoročnou činnosťou preukázali splnenie podmienok pre získanie druhého stupňa registrácie.

V odseku 2 sa ďalej upresňuje, že výkon viacerých osobitných práv je upravený inými osobitnými predpismi a v prípade získania druhého stupňa registrácie sa tieto vzťahujú aj na cirkvi a náboženské spoločnosti.

K bodu 9 až 12 [§ 11 a 12]

Stanovenie počtu 150 členov a členiek cirkvi alebo náboženskej spoločnosti zodpovedá pomernému počtu vo viacerých krajinách Európskej únie. Napríklad Česká republika pri počte obyvateľov 10,7 miliónov pre prvý stupeň registrácie požaduje 300 podpisov. V Maďarsku s populáciou 9,7 milióna obyvateľov, ktoré má štvorstupňový systém registrácie, postačuje na získanie prvého stupňa registrácie 10 podpisov. Poľsko s počtom obyvateľov 38 miliónov umožňuje podanie žiadosti o zápis do registra náboženských spoločností skupine 100 ľudí spôsobilých na právne úkony.

Ustanovenie umožňujúce podporiť podpisom žiadosť o registráciu aj cudzincom s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky je odôvodnené tým, že právo na výkon náboženskej slobody je univerzálne ľudské právo a nemožno ho podmieňovať štátnym občianstvom štátu, v ktorom sa osoby chcú združovať za účelom výkonu práv plynúcich z ústavou garantovanej náboženskej slobody. Výkon práv plynúcich z náboženskej slobody Ústava SR neviaže na štátne občianstvo, ale na územie Slovenskej republiky (čl. 12 ods. 2 Ústavy SR).

K bodu 13 [§ 20a]

Ustanovenia § 20a upravujú podmienky na podanie žiadosti o druhý stupeň registrácie a získanie osobitných práv. Stanovuje sa lehota 10 rokov nepretržitej činnosti v súlade s týmto zákonom a právnym poriadkom SR ako aj podmienka rastu počtu členov/členiek z minimálneho počtu 150 pri získaní prvého stupňa registrácie na minimálne 1 promile celkového počtu obyvateľov SR, čo pri súčasnom počte obyvateľov predstavuje minimálne 5 459 členov a členiek potrebných na získanie druhého stupňa registrácie. Toto ustanovenie je odôvodnené tým, že cirkvi a náboženské spoločnosti uchádzajúce sa o prístup k verejným zdrojom a o možnosť pôsobiť v oblastiach umožňujúcich verejné prezentovanie ich náboženských hodnôt prostredníctvom médií a vlastných inštitúcií by mali preukázať vlastnú životaschopnosť v dlhšom časovom období ako aj schopnosť pôsobiť bezúhonne a vo svojej činnosti rešpektovať náboženské hodnoty obyvateľov a obyvateľiek Slovenskej republiky hlásiacich sa k iným spoločenstvám veriacich ako aj tých, ktorí sú bez náboženského vyznania.

K bodu 14 [§ 23a]

Prechodné ustanovenie upravujú dátum, ku ktorému registrované cirkvi a náboženské spoločnosti zverejnia po prvýkrát výročné správy o svojej činnosti. A zároveň určujú postavenie cirkví a náboženských spoločností registrovaných podľa doterajšej právnej úpravy, ako aj postup v prípade konaní začatých pred účinnosťou novely.

Čl. II

S ohľadom na predpokladaný priebeh legislatívneho procesu sa navrhuje nadobudnutie účinnosti od 1. júna 2022.