



REPUBLIKA SLOVENIJA USTAVNO SODIŠČE

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Šturma

1. Splošno o zasebni lastnini, privatizaciji družbene lastnine, denacionalizaciji ink drugi točki izreka

Nekdanji jugoslovanski in v njegovem okviru slovenski družbenopolitični sistem ni priznaval pravice do zasebne lastnine. Zgledujoč se po sovjetskem vzoru je bila zasebna lastnina delno že med vojno, še bolj pa po njenem zaključku, predmet sistematičnega razlaščevanja oz. podržavljanja.

Podržavljanje je potekalo v več etapah. Ključno vlogo pri upravljanju družbene lastnine je imela komunistična partija. V resničnih odnosih družbene moči je družbena lastnina funkcionirala kot "lastnina politikov". Tedanja Ustava ni priznavala pravice do zasebne lastnine, dovoljena je bila le omejena osebna lastnina.

Z uveljavitvijo demokratičnega ustavnega reda in svobodne demokratične družbe se je v Sloveniji temeljito spremenil tudi ustavno pravni položaj zasebne lastnine. Njena uveljavitev kot temeljne človekove pravice ustavnega ranga je bila postopna preko ustavnih amandmajev do nove Ustave iz 1991. leta. Ta opredeljuje ustavno pravico do zasebne lastnine kot temeljno človekovo pravico. Njeno varstvo zagotavljajo tudi mednarodne konvencije, ki so postale sestavni del slovenskega pravnega reda. Vrednotenje lastninske pravice je v slovenskem javnem mnenju povezano z razumevanjem zasebne lastnine kot podlage za individualno svobodo in neodvisnost.¹

Zakon o denacionalizaciji (ZDen) iz leta 1991 in Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij (ZLPP) iz leta 1992 sta najpomembnejša pravna predpisa v procesu nastajanja zasebne lastnine. Prvi je določil pravne načine vračanje premoženja lastnikom, ki ga jim ga je nasilno odvzela komunistična oblast,² drugi zakon pa je pravno omogočil preoblikovanje anonimne družbene lastnine v zasebno.

Nekdanji komunistični sistem ni omogočal svobodne (in v njenem okviru zasebne) gospodarske pobude. Svobodna gospodarska pobuda ni samo nepogrešljiva sestavina svobodne demokratične družbe, ampak tudi poglavito gibalno inovativnosti in razvoja in s tem tudi odstranjevanja socialnih problemov z odpiranjem novih delovnih mest in z ustrezno davčno politiko. Navsezadnje je prav družbena ureditev temelječa na svobodni gospodarski pobudi omogočila uresničenje ustavnega načela o socialni državi v evropskih demokratičnih državah. Zato je mogoče samo pritrditi stališčem dr. Ljuba Sirca, da bo z gospodarskim razvojem slabo, če država ne bo vrnila odvzetega premoženja, ker se slovensko gospodarstvo ne bo prestrukturiralo. Nasprotniki vračanja (nekateri imajo premožne ljudi še vedno za "razredne sovražnike") ne razumejo, da nevrčanje pomeni zmanjševanje slovenske akumulacije in sicer akumulacije v privatnih rokah, ki je bistvena za uspeh tržnega gospodarstva.

Tu pridemo do vprašanja, namreč ali je Slovenija dovolj bogata, da popravi krivice. Vprašanje je mogoče postaviti tudi drugače: ali je Slovenija dovolj bogata, da krivic ne popravi, to se pravi, dovolj bogata, da nekdanjim lastnikom ne vrne kapitala in s tem zmanjša slovensko akumulacijo v podjetniških rokah. Vsa vzhodna Evropa se je uprla komunističnemu političnemu in gospodarskemu sistemu, ker je pripeljal do tega, da danes ni dovolj za pokojnine, zdravstvo, šolstvo itd. in ni zagotovljeno človeka vredno življenje. Do tega je prišlo, ker so komunisti odpravili privatno lastnino na proizvodjalnih sredstvih, ki je zagotavljala učinkovitost in kar največjo blaginjo.

Značilni so podatki o bruto družbenem proizvodu na prebivalca v Sloveniji v primerjavi z Avstrijo. Te številke so bile 60 % leta 1910, 80 % leta 1938 in le 48 % leta 1993. Primerjava odstotka kupne moči, ki so jo imele slovenske čiste plače leta 1994 v primerjavi z avstrijskimi pokaže 37,5 %. Vidno je nazadovanje, do katerega je prišlo zaradi tega, ker smo v Sloveniji od leta 1945 do 1990 živeli v gospodarsko premalo učinkovitem sistemu. Vzrok za gospodarsko zaostajanje s sosednjimi demokratičnimi državami je bilo ideološko zanikanje vloge zasebne lastnine in s tem povezano njeno podržavljanje, zlasti nacionalizacija. Poglejmo, kakšne so bile njene oblike.

Nacionalizacija na Slovenskem po drugi svetovni vojni je sledila vzoru iz oktobrske revolucije v Rusiji. V jugoslovanski revoluciji pod vodstvom komunistov so ti delno že med vojno sledili sovjetskemu vzoru, še bolj pa po koncu vojne. Osnovni način razlaščenja oz. podržavljanja (nacionalizacije) je bila v času vojne in prvo leto in pol po njej zaplemba. Bila je osnovni način prenosa zasebne lastnine v državno lastnino vse do uzakonitve nacionalizacije konec 1946. leta. Nacionalizacija po 1946. letu je bila pričakovana in napovedana in je temeljila na splošnih zakonitosti marksizma in leninizma. Bila je ključno povojno politično gospodarsko vprašanje. Taktika spreminjanja lastninskih odnosov oz. razlaščenja se je spreminjala. Od prikritega in nejavnega spreminjanja lastninskih odnosov z zaplembo je prišlo do drugih taktičnih oblik. Takšna oblika je bila uvedba in 1946. leta ustavna uzakonitev "mešanega gospodarstva" z obstojem državnega, zadružnega in privatnega sektorja, pri čemer prva dva označuje za "eksponenta partije", privatnega pa kot "eksponent buržoazije". Dejansko je bilo takšnega stanja konec v decembru 1946. leta, torej z uzakonitvijo prve nacionalizacije. Formalno pa je mešano gospodarstvo iz Ustave 1946. leta obstajalo do 1953. leta, ko je bila z Ustavnim zakonom uveljavljena družbena lastnina, zasebna pa je ostala predvsem na področju omejene zemljiške lastnine in obrti. Privatni sektor je, z izjemo omenjenih dveh področij gospodarskega delovanja, nehal obstajati z izvedbo druge nacionalizacije 1948. leta. Podržavljanje gozdov je bilo opravljeno posebej z zakonom o agrarni reformi in kolonizaciji, ki je zajemal tudi večja kmetijska zemljišča. Nadaljnjo nacionalizacijo na področju kmetijstva je uvedel zakon o kmetijskem skladu splošnega ljudskega premoženja in dodeljevanju zemlje kmetijskim organizacijam, ko je vsa obdelovalna zemlja kmetov nad 10 hektari postala splošno ljudsko premoženje, kakor se je takrat imenovala državna lastnina. Do t.i. tretje nacionalizacije je prišlo 1958. leta, ko so bili objekt podržavljanja stanovanja oz. najemne zgradbe in gradbena zemljišča v mestih in naseljih mestnega značaja.

Nacionalizacija je načeloma odvzem premoženja s plačevanjem odškodnine, vendar je bila pri nacionalizacijah, ki jih je izvršila tedanja komunistična oblast, odškodnina simbolična in še ta se največkrat ni izplačala. Oblastem se je zdelo, da so bile ceno nacionaliziranega premoženja previsoke, zato so bile ceno v več primerih spremenjene oz. je bila zmanjšana vrednost nacionaliziranega premoženja.

Našteli smo najbolj znane oblike nacionalizacije kot odvzema zasebnega premoženja. Poleg tega je bilo uporabljenih cela vrsta zakonov, v mnogih primerih tudi s področja kazenskega prava, kjer je bil kot posebna oblika kazni predviden odvzem premoženja obsojencem. Številni so bili tudi odvzemi premoženja z upravnimi odločbami ali celo brez pravnega naslova.

Z nastopom demokratične ureditve po 1990. letu se poprava krivic, ki so jo razlaščenec storile nekdanje komunistične oblasti, zagotavlja zlasti z ZDen, ki je posebnega pomena tudi kot privatizacijski zakon v tranziciji družbenega sistema in v procesu preoblikovanja družbene lastnine v zasebno. Namen in smisel lastninskega preoblikovanja v ZDen je večkrat podala tudi ustavnosodna presoja, zato v nadaljnjem prikazujem ključne poudarke iz te presoje.

Ustavno sodišče je z odločitvijo OdlUS III, 117, razveljavilo zakon o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev (kmetij) (Ur. l. SRS, št. 26/73 in 1/86). Posamezne določbe tega zakona je Ustavno sodišče razveljavilo že 1992. leta - OdlUS I, 56. Ustavno sodišče je tedaj odločilo, da zakonske določbe, ki na splošno omejujejo oz. izključujejo lastninsko pravico na kmetijskih zemljiščih, niso skladne z ustavnimi določbami, ki zagotavljajo pravico do osebne lastnine in dedovanja. V skladu s tem stališčem je v nasprotju z Ustavo tudi preširoko omejevanje dedovanja. Iz prvega člena razveljavljenega zakona je razvidno, da je bil le-ta sprejet tudi z namenom, da se omejuje prehod kmetijskega zemljišča v last oseb, ki zemlje ne obdelujejo. Takšno omejevanje lastninske pravice presega okvir drugega odstavka 67. člena Ustave, po katerem zakon določi način in pogoje dedovanja. Ureditev namreč določeni kategoriji državljanov povsem jemlje možnost, da bi pod enakimi pogoji dedovali tudi kmetijsko zemljišče ali kmetijo.

Ustavno sodišče je poudarilo, da je bil zemljiški maksimum odpravljen. Bistveni namen zakona je namreč, da zavaruje dediča srednje kmetije pred tem, da se kmetija ne bi drobila. Tako je dosežena socialna funkcija lastnine. Taka zaščita pa ni potrebna za velike kmetije (veleposestva).

V odločbi OdlUS III, 27 Ustavno sodišče začenja z obrazložitvijo predloga za izdajo ZDen (Poročevalec, št. 7/91).

Iz te obrazložitve izhaja, da je ZDen posledica doseženega političnega soglasja, da popravijo krivice, ki so bile v povojnem obdobju storjene s poseganjem države v lastninske odnose v imenu revolucionarne preobrazbe takratne družbe in z uveljavljanjem socialističnih družbenoekonomskih odnosov ter v imenu obračuna s takratnemu režimu sovražnimi osebami. Navedene krivice so bile storjene na podlagi predpisov in drugih prisilnih ukrepov državnih organov, s katerimi so praviloma brez odškodnine ali pa s simbolično odškodnino poddržavljali zasebno premoženje fizičnih in pravnih oseb. Razlog denacionalizacije je tudi že potekajoča in predvidena privatizacija družbene lastnine. Pravično je, da se v tem procesu in v primeru vzpostavljanja modernih, demokratičnih ekonomskih odnosov, predhodno ali vsaj sočasno prvenstveno privatizira tisti del oziroma obseg družbene lastnine, ki je nastal s krivičnim poddržavljanjem zasebnega premoženja. Krivice naj bi se popravile tako, da se upravičencem vrne poddržavljeno premoženje v naravi. Če to iz določenih razlogov ni mogoče, pripada upravičencem odškodnina v obliki nadomestnega premoženja in vrednostnih papirjev ali v denarju.

V odločitvi o ustavnosti 11. člena ZLPP, OdlUS IV/1, 5 Ustavno sodišče ugotavlja, da sta denacionalizacija in lastninjenje družbenega kapitala na podlagi (ZLPP) temelj preoblikovanja pravnega in političnega sistema v Sloveniji. Oba procesa potekata vzporedno. Zaradi nasprotujočih si interesov upravičencev in zavezancev, ki se lastninsko preoblikujejo, bi posamezniki lahko preobrazbo ovirali ali onemogočali. Zato je smiselna pravna ureditev ZLPP, ki je posebej vzpostavila pravne zahteve za zavarovanje zahtevkov denacionalizacijskih upravičencev glede oblike, v kateri naj se jim vrne premoženje. Ustavno sodišče posebej poudarja, da je vsako povečanje možnosti vračanja v naravi - kadar so izpolnjeni drugi pogoji po ZDen - v javnem interesu, saj se na ta način popolneje popravijo krivice, hkrati pa se ne obremenjujejo odškodninski skladi oziroma Republika Slovenija.

V odločitvi OdlUS V, 29 je Ustavno sodišče zavzelo stališče, da pravica denacionalizacijskih upravičencev izhaja iz njihovih ustavnopravno varovanih specifičnih lastninskih oz. premoženjsko pravnih upravičenj do njihovega nekdanjega premoženja, ki temeljijo na 33. členu Ustave in Protokolu št. 1 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic, in imajo prednost pred lastninskimi upravičenji podjetij oz. njihovih delavcev do lastninskega preoblikovanja. Identično stališče o tem, da ima v koliziji dveh pravic in sicer v koliziji med pravico do odkupa stanovanj in lastninsko pravico denacionalizacijskega upravičenca, slednja prednost, je Ustavno sodišče zavzelo v odločbi OdlUS I, 35. V skladu z ustavnim načelom pravičnosti je, da se nacionalizirano premoženje vrne tistim, ki jim je bilo odvzeto (OdlUS IV, 42). V "moratorijski" odločbi U-I-107/96 z dne 5. 12. 1996 je Ustavno sodišče v 30. točki ponovilo opozorilo o prepočasnem postopanju državnih organov v denacionalizacijskih zadevah in izreklo poziv vsem državnim organom na potrebo po hitrem reševanju odprtih zadev v zvezi z vračanjem premoženja. V javnem interesu je, da se vsi postopki vračanja odvzetega premoženja kot prva oblika privatizacije v državi čimprej dokončajo. Pri tem je treba posebej upoštevati, da nastajajo zaradi dolgotrajnih postopkov dodatni visoki stroški zavezancev, ki bodo morali po končanih postopkih poravnati škodo, ki nastaja zaradi nemožnosti uporabe premoženja. V 14. točki iste odločbe je Ustavno sodišče presodilo, da bi pomenil zakonodajalčev poseg v ZDen poseg v upravičenja, ki izhajajo iz ustavnopravno zagotovljene pravice do lastnine iz 33. člena Ustave. Tak poseg je po stališču Ustavnega sodišča ustavno dopusten le v izjemnih primerih in le pod izredno strogim testom, ki ga je Ustavno sodišče posebej za take primere naknadnih zakonodajalnih posegov v ključne tranzicijske zakone oblikovalo v 15. točki te odločbe in ki ga je upoštevalo tudi pri obravnavi zadeve U-I-121/97 z dne 23. 5. 1997 (glej 7. točko).

2. Prva in peta točka izreka

Pri odločanju o zadevi U-I-107/96 je Ustavno sodišče v 28. točki navedlo, "da bi bilo potrebno posebej upoštevati, da cerkve in verske skupnosti v primerih, ko se pojavljajo kot denacionalizacijski upravičenci, glede na njihovo vlogo obče koristne ustanove in glede na njihov položaj v našem pravnem redu ne bi bilo ustavno dopustno enačiti z veleposestvi fevdalnega izvora". Tedaj ni bilo posebne razlage, kaj pomeni položaj cerkve v našem pravnem redu, razen tiste iz ugotovitev Ustavnega sodišča izraženih v odločbi U-I-25/92 z dne 4. 3. 1993 (OdlUS II, 23). Tam je Ustavno sodišče povedalo, da so bile verske skupnosti po pravnih predpisih, ki so veljali tako v času

podržavljenega njihovega premoženja, kakor tudi v celotnem obdobju do sprejetja Zakona o denacionalizaciji, obravnavane kot domače pravne osebe.

Na tem mestu dodatno osvetljuje položaj verskih skupnosti v domačem pravnem redu. Ni mogoče spregledati, da je cerkev ves čas prejšnjega nedemokratskega sistema bila v državi in skupaj z ljudmi delila vse dobre in slabe strani tedanjega sistema.

Slabih je bilo zanjo več kot dobrih. Ugotovitev iz odločitve Ustavnega sodišča U-I-107/96 z dne 5. decembra 1996 v točki 35. in iz odločitve U-I-23/93 z dne 20. marca 1997 v točki 40., da so bili jugoslovanski državljani, ki so ostali v državi, desetletja podvrženi trajnemu in sistematičnemu ogrožanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin v tedanjem družbenopolitičnem sistemu, velja v polni meri tudi za cerkev.

Posebej velja opozoriti, da pravni in dejanski položaj verskih skupnosti v tedanjem sistemu ni bil določen samo s splošno znanimi predpisi, ampak je bil njihov položaj, še posebej pa položaj Rimskokatoliške cerkve v Sloveniji podrobneje definiran s strogo zaupnimi, skrivnimi internimi navodili, ki so tedaj skupaj z drugimi skrivnimi predpisi tvorila paralelni skrivni pravni sistem. V nadaljevanju opozarjam na nekatere tovrstne najbolj značilne dokumente tajne politične policije nekdanjega komunističnega režima, ki se izčrpno ukvarjajo z Rimskokatoliško cerkvijo. Pridobljeni so bili iz dokumentacije SOVE, v katero imajo ustavni sodniki direkten vpogled To so:

1. Obvezno navodilo o sodelovanju javne in državne varnosti v SRS, 19. 7. 1967
2. Priročnik - nekaj problemov državno varnostnega značaja in naloge v zvezi z njihovim razreševanjem, maj 1970
3. Pravila Postaje milice, RSNZ, Ljubljana, maj 1982 4. Priročnik za delo milice na področju varstva ustavne ureditve, RSNZ, Ljubljana, junij 1985

Rdeča nit, ki povezuje strogo zaupna interna navodila iz naštetih skrivnih dokumentov, je gledanje na katoliško cerkev kot na permanentnega notranjega sovražnika, ki je po podpisu protokola med SFRJ in Vatikanom iz leta 1966 sicer opustil direktno nasprotovanje socializmu, vendar je "Cerkev prešla na idejno konfrontacijo s tedanjimi družbenopolitičnimi koncepti."

Prikazane navedbe prepričljivo izkazujejo, kakšen je bil položaj cerkve v domačem pravnem redu v nekdanjem sistemu. Oživiljanje proticerkvene agitacije in poskusi stigmatizacije cerkve kot fevdalne gosposke in tujka na slovenskem pomenijo v bistvu perpetuiranje ideološkopolitičnih stališč iz dokumentov nekdanje tajne politične policije o cerkvi kot permanentnem notranjem sovražniku in generiranje novih umetno ustvarjenih nasprotij, kar vodi k protiuustavnemu spodbujanju nestrpnosti do cerkve v nasprotju z 63. členom Ustave.

3. Glede naknadnih posegov zakonodajalca v ključne tranzicijske zakone podpiram stališča sodnika Testena in se v tem delu v celoti pridružujem njegovemu pritrdilnemu ločenemu mnenju.

dr. Lovro Šturm

Viri:

- dr. Jože Prinčič: Povojne nacionalizacije v Sloveniji (1945 do 1963), Novo Mesto, 1994
 dr. Ljubo Sirc: Iščemo podjetnike, Zgodba o premajhnem uspehu v Sloveniji, Gospodarski vestnik, Ljubljana 1996
 - dr. Ljubo Sirc, Memorandum o denacionalizaciji, Ljubljana 1997 - dr. Lovro Šturm (ured.): Varstvo zasebne lastnine kot temeljne človekove pravice, Ustanova za človekove trajne vrednote - Perennia, Ljubljana 1996

Opombi:

1Večina ljudi razume lastninsko pravico kot pogoj za uveljavljanje drugih pravic oziroma kot osnovo človekove samostojnosti in svobode. Takšno moderno pojmovanje lastninske pravice se kaže skozi stališča respondentov v raziskavi slovenskega javnega mnenja na vprašanje "Kaj vam pomeni zasebna lastnina?"

- zasebna lastnina je sredstvo za izkoriščanje drugih ljudi 10,6 %
- je pogoj za varno prihodnost 14,1 %
- je pogoj za samostojno življenje in samostojno oblikovanje svoje prihodnosti 55,1 %
- je sredstvo za brezskrbno in lagodno življenje 4,8 % - drugo, ne vem 15,4 %

2Zanimivi so pogledi javnega mnenja na vzpostavljanje lastninske pravice. V mednarodni anketi, ki je zajela nekdanje vzhodnoevropske države, prikazujejo v odstotkih izraženi odgovori, naj bi zemljo vrnili prejšnjim lastnikom, po posameznih državah in posebej za Slovenijo, naslednjo sliko:

- Bolgarija 45 %
- Češkoslovaška 42 %
- Litva 26 %
- Madžarska 19 %
- Romunija 38 %
- Slovenija 66 %

Odstotek vprašanih, ki zagovarjajo vrnitev zemlje prejšnjim lastnikom je v Sloveniji najvišji med vsemi vzhodnoevropskimi državami.