



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-121/97

Datum: 23.5.1997

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti vprašanja, vsebovanega v zahtevi za razpis referendumu, začetem z zahtevo Državnega zbora, na seji dne 23. maja 1997

o d l o č i l o :

1. Prva točka vprašanja, vsebovanega v zahtevi za razpis predhodnega zakonodajnega referendumu o spremembah in dopolnitvah zakona o denacionalizaciji (ZDen-B), ki se glasi: "da se ne vračajo zemlja, gozdovi in druga lastnina fevdalnega izvora", ni v nasprotju z Ustavo, razen kolikor se nanaša na primere, v katerih so denacionalizacijski upravičenci cerkve in druge verske skupnosti, njihove ustanove ali redovi.

2. Druga točka referendumskega vprašanja, ki se glasi: "da se posameznemu upravičencu ne vračajo zemlja in gozdovi, ki presegajo 100 ha primerljive kmetijske površine", je v nasprotju z Ustavo.

3. Tretja točka referendumskega vprašanja, ki se glasi: "da se v primerih pod 1 in 2 ne prizna odškodnina in da gozdovi ostanejo v javni lasti", ni v nasprotju z Ustavo, razen v delu, ki se glasi: "in da gozdovi ostanejo v javni lasti".

4. Četrta točka referendumskega vprašanja, ki se glasi: "da se uvede obvezna revizija denacionalizacijskih odločb v primerih, ko je izkazana verjetnost, da je prišlo do kršitve zakona in oškodovanja družbene lastnine", je v nasprotju z Ustavo.

5. Prva točka izreka te odločbe se izvrši tako, da glasovnica pri 1. točki referendumskega vprašanja vsebuje pojasnilo, da se vprašanje ne nanaša na primere, v katerih so denacionalizacijski upravičenci cerkve in druge verske skupnosti, njihove ustanove ali redovi.

6. Tretja točka izreka te odločbe se izvrši tako, da se v 3. točki referendumskega vprašanja črta besedilo "in 2" in besedilo "in da gozdovi ostanejo v javni lasti".

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Državni zbor je na podlagi sklepa, sprejetega v skladu s 16. členom Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94, 13/95 - odl. US, 38/96 in 43/96 - odl. US - v nadaljevanju: ZRLI) zahteval, da Ustavno sodišče oceni, ali je vprašanje, vsebovano v zahtevi 50.823 volivk in volivcev za razpis predhodnega zakonodajnega referendumu o spremembah in dopolnitvah Zakona o denacionalizaciji (ZDen-B) - EPA 1644 (v nadaljevanju: referendumsko zahteva) po svoji vsebini v nasprotju z Ustavo, predvsem z določbami 2. (pravna država), 14. (enakost pred zakonom), 15. (uresničevanje in omejevanje pravic), 22. (enako varstvo pravic) in 33. člena (pravica do zasebne lastnine in dedovanja). Zahteva ni posebej obrazložena; razlogi so navedeni v predlogu poslanske skupine

Socialdemokratske stranke Slovenije za vložitev zahteve za oceno ustavnosti vsebine referendumске zahteve (v nadaljevanju: predlagateljica zahteve).

2. Referendumsko vprašanje se glasi: "Ali ste za to, da Državni zbor Republike Slovenije z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o denacionalizaciji (ZDen-B) - EPA 1644 uredi:

1. da se ne vračajo zemlja, gozdovi in druga lastnina fevdalnega izvora,
2. da se posameznemu upravičencu ne vračajo zemlja in gozdovi, ki presegajo 100 ha primerljive kmetijske površine,
3. da se v primerih pod 1 in 2 ne prizna odškodnina in da gozdovi ostanejo v javni lasti,
4. da se uvede obvezna revizija denacionalizacijskih odločb v primerih, ko je izkazana verjetnost, da je prišlo do kršitve zakona in oškodovanja družbene lastnine."

3. V utemeljitvi neskladnosti prve točke vprašanja z Ustavo se predlagateljica zahteve za oceno ustavnosti referendumskega vprašanja sklicuje na dve odločbi Ustavnega sodišča: odločbo št. U-I-107/96 z dne 5.12.1996 (Uradni list RS, št. 1/97 - v nadaljevanju: odločba U-I-107/96) in odločbo št. U-I-25/92 z dne 4.3.1993 (OdlUS II, 23). Predlagateljica zahteve se sklicuje na to, da je Ustavno sodišče v prvi odločbi opozorilo, da "cerkve in verskih skupnosti, kadar se pojavijo 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 oziroma z lastninskimi odnosi, ki izvirajo iz historično izkazanih fevdalnih odnosov". V drugi odločbi je Ustavno sodišče napisalo: "Država in verske skupnosti so ločene. Bistveno za sistem ločitve je, da so cerkvene organizacije in ustanove vezane na državno pravo in da so tudi glede pravne osebnosti odvisne od državnih predpisov. Ti subjekti so bili tako v času podržavljanja njihovega premoženja kot tudi v celotnem obdobju do sprejetja Zakona o denacionalizaciji po predpisih, ki so veljali v tem času, obravnavani kot domače pravne osebe in jih kot take opredeljuje tudi pozitivno pravo."

Druga in tretja točka vprašanja naj bi bili v nasprotju s pravno ureditvijo države, določeno v Ustavi, še posebej s četrtem odstavkom 15. člena in 33. členom Ustave. Ustavno sodišče naj bi bilo že zavzelo stališče, da zakonske določbe, ki na splošno omejujejo ali izključujejo lastninsko pravico, niso v skladu z Ustavo (odločba št. U-I-105/91 - OdlUS I, 28, št. U-I-122/91- OdlUS I, 56 in št. U-I-57/92 - OdlUS III, 117). Določba 33. člena Ustave naj bi ne omejevala lastninske pravice, ampak naj bi le dopuščala, da zakon določi način pridobivanja in uživanja lastnine zaradi zagotovitve njene gospodarske, socialne in ekološke funkcije (67. člen). Ustava naj bi le izjemoma dopuščala, da se zaradi javne koristi lastninska pravica omeji ali odvzame, vendar izključno proti nadomestilu v naravi ali odškodnini (69. člen). V odločbi U-I-107/95 naj bi Ustavno sodišče navedlo, da razlogi za omejevanje pravice do vrnitve odvzetega premoženja nimajo stvarno upravičene podlage in so bili tako v zakonodajnem postopku kakor tudi v tisku in drugih oblikah javnega obveščanja predstavljeni brez preverjanja in skrbne presoje. Zakonska ureditev, uveljavljena na podlagi 2. in 3. točke vprašanja, bi denacionalizacijske upravičence, ki pravnomočnih odločb še niso prejeli, postavila v neenakopraven položaj v razmerju do tistih, o katerih zahtevah je že bilo pravnomočno odločeno. S tem naj bi bili kršeni določbi 14. in 22. člena Ustave ter načelo zaupanja v pravo (2. člen Ustave).

Ker ne določa, kdo in na kakšen način naj izkaže verjetnost kršitve zakona in oškodovanja družbene lastnine, naj bi 4. točka referendumskega vprašanja ne bila jasna. Možnost revizije naj bi že bila predvidena v predpisih o upravnem postopku. Problem naj bi bil v tem, da državni organi teh predpisov ne poznajo oziroma jih ne izvršujejo. Referendumska zahteva naj bi ne reševala morebitnih zlorab, storjenih v denacionalizacijskih postopkih.

Uzakonitev take določbe bi po vsej verjetnosti pomenila zgolj nadaljnje zavlačevanje denacionalizacijskih postopkov.

4. Na zahtevo za oceno ustavnosti referendumskega vprašanja so odgovorile vse tri politične stranke, ki nastopajo kot predstavniki predlagateljev referenduma: Združena lista socialnih demokratov (v nadaljevanju: ZLSD), Slovenska nacionalna stranka in Zelena alternativa Slovenije (v nadaljevanju: predstavniki predlagateljev referenduma). Ker se argumenti iz obrazložitve referendumске zahteve in iz odgovorov v veliki meri prekrivajo, jih Ustavno sodišče povzema skupaj.

5. Predstavniki predlagateljev referenduma menijo, da referendumska zahteva ni v nasprotju z jamstvom lastnine iz 33. člena Ustave in iz 1. člena Protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 7/94 - v nadaljevanju: Protokol).

Zakon o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. 27/91, 56/92 - odl. US, 13/93 - odl. US, 31/93, 24/95 - odl. US, 29/95 in 74/95 - v nadaljevanju: ZDen) naj bi bil vzpostavil le temelje za ponovno pridobitev lastnine; lastnino naj bi bili denacionalizacijski upravičenci pridobili s pravnomočno odločbo o denacionalizaciji. Do izdaje pravnomočne odločbe naj bi upravičenja nekdanjih lastnikov lahko imela sicer prednost pred upravičenji drugih interesentov, ne morejo pa zavezovati države, da bi ne mogla omejiti vračanja odvzetega premoženja. Država naj bi bila do izdaje pravnomočne odločbe upravičena presojati, ali obstoje dejanski in pravni razlogi za spremembo zakona. Da taka sprememba ni v nasprotju s 33. členom Ustave, naj bi potrjevala tudi odločba Ustavnega sodišča št. U-I-23/93 z dne 20.3.1997 (Uradni list RS, št. 23/97 - v nadaljevanju: odločba U-I-23/93). Tudi 1. člen Protokola po stališču predstavnikov predlagateljev referendumu ne varuje pričakovanj, ampak šele lastnino, potem ko je vzpostavljena. Protokol naj bi dopuščal, da države uveljavijo zakone, potrebne za nadzor nad uporabo premoženja, če to terja splošni interes. Zakonodajalcu naj bi bila pri tem dana visoka stopnja proste presoje o tem, kaj je zaradi zagotovitve gospodarske in socialne funkcije lastnine v javnem interesu.

Upoštevanje bistveno spremenjenih razmer in dejanske nezmožnosti države za izpolnitev obveznosti naj bi ne mogli biti v nasprotju s Protokolom.

Glede 1. točke vprašanja predstavniki predlagateljev referendumu menijo, da bi bilo vzpostavljanje fevdalne posesti v nasprotju z ustavno določbo, po kateri je Slovenija demokratična država, in v nasprotju z materialnimi možnostmi države. Na dejstvo, da bi bila lahko dopustna omejitev vračanja lastnine fevdalnega izvora, naj bi bilo v odločbi U-I-107/96 opozorilo že Ustavno sodišče. Lastnina fevdalnega izvora naj bi bila "tista lastnina, ki je bila podarjena od monarha, ki je imel absolutno oblast in je skupaj z lastnino prejemniku podaril tudi pravice, izvirajoče iz fevdalne lastnine, to so predvsem tlačanski odnosi, pravica do desetine in še druge pravice." Bistveno naj bi bilo tudi dejstvo, da se pridobitni naslov v vmesnem času ni spremenil.

Predstavniki predlagateljev referendumu poudarjajo, da sta fevdalnega izvora lahko tako posvetna kot cerkvena veleposest.

Veleposesti cerkve naj bi ne bilo mogoče izključiti zgolj na podlagi trditve, da gre za občekoristno ustanovo. Po mnenju predstavnikov predlagateljev referendumu ni mogoče trditi, da je protiustavno referendumsko vprašanje, ki v postopkih vračanja premoženja ne predpostavlja privilegirane ali manj ugodnega položaja cerkve. Posebno oceno nastanka in obstoja največje cerkvene veleposesti na Slovenskem naj bi utemeljevalo tudi dejstvo, da naj bi cerkev zahtevala vrnitev desetine vsega premoženja, ki ga zahtevajo denacionalizacijski upravičenci, in da je to premoženje vredno milijardo nemških mark. (Predstavniki predlagateljev referendumu so na tem mestu podali svoje gledanje na izvor dela premoženja cerkve, ki ga prikazuje gradivo Milana Cajnarja "Posebnosti denacionalizacije gozdov - Zakaj spremembe zakona o denacionalizaciji?")

Določitev maksimuma vračanja zemljišč in gozdov so predstavniki predlagateljev referendumu utemeljili predvsem s trditvijo, da bi z vračanjem v obsegu po veljavnem ZDen Slovenija ne mogla uresničevati svojih funkcij in nalog, ki izvirajo iz načela socialne države. Podatki o obsegu in vrednosti premoženja, katerega vrnitev se zahteva, naj bi bili bistveno drugačni od tistih ob uveljavitvi ZDen (obseg zahtevanih kmetijskih zemljišč naj bi se povečal za 100 %, obseg gozdov pa za 25 %; vrednost premoženja, predvidena ob sprejemu ZDen, je bila tri in pol milijarde nemških mark; po stališču prejšnje ministrice za pravosodje naj bi šlo za sedem milijard nemških mark, kar naj bi predstavljalo en letni proračun). Po veljavnem ZDen naj bi imeli upravičenci pravico zahtevati več zemlje in gozdov, kot jih je na razpolago. Zaradi vračanja velikih površin naj bi bili prikrajšani tisti, ki zahtevajo malo; z omejitvijo vračanja naj bi bila dana možnost vsaj delne vrnitve čim širšemu krogu upravičencev (prek 16.000 ha kmetijskih zemljišč naj bi bilo dano agrarnim upravičencem ob nacionalizaciji; najmanj 3.000 ha naj bi jih bilo uporabljenih za gradnjo). Tudi vse vzhodnoevropske države in Nemčija naj bi premoženje vračale v zelo omejenem obsegu. Predlagane spremembe ZDen naj bi ne posegale v pridobljene pravice in naj bi ne kršile načela enakosti pred zakonom: rešitve, katerih spremembo so predlagali, naj bi bile že ob sprejetju ZDen protiustavne; tudi Ustavno sodišče naj bi v odločbi U-I-107/96 in odločbi št. U-I-81/94 z dne 20.3.1997 (Uradni list RS, št. 20/97 - v nadaljevanju: odločba U-I-81/94) poseglo v veljavne zakonske rešitve; ker gre za tranzicijski zakon in vseh razsežnosti njegovih

posledic ob sprejetju ni bilo mogoče predvideti, naj bi bil zakonodajalec upravičen poseči v že sprejete rešitve.

Bistveno spremenjene razmere naj bi utemeljevale nujnost sprememb ZDen. Glede ustavno nedopustnih rešitev naj bi zakonodajalec lahko spremenil zakon tudi za nazaj. Če je ustavno dopustno, da se lastnina fevdalnega izvora ne vrača in da se omeji obseg vračanja, naj bi bilo v teh primerih ustavno dopustno tudi neplačilo odškodnine. Predstavniki predlagateljev referendumov so hkrati izrazili prepričanje, da kaže vse gozdove, izvzete iz denacionalizacije, zavarovati pred nadaljnjo privatizacijo in zato v zakonu predvideti, da ostanejo v javni lasti.

Predstavniki predlagateljev referendumov zavračajo trditev, da 4. točka vprašanja ni jasna. V obrazložitvi referendumskega predloga naj bi bili navedeni primeri in razlogi za uvedbo tega pravnega sredstva zoper pravno močne odločbe o denacionalizaciji. Revizija naj bi bila utemeljena vsaj v primerih, (1) kjer v postopku ni bil udeležen javni pravobranilec, (2) kjer so bile posebej izdane ugotovitvene odločbe o državljanstvu, (3) kjer je bil upravičenec nekdanji državljan SFRJ, ki je v času podržavljenja že zapustil Slovenijo, (4) kjer so bile opravljene cenitve odškodnine, ki je bila upravičencem ob podržavljenju že dana, (5) kjer so bile opravljene cenitve glede povečanja vrednosti podržavljenih nepremičnin in (6) kjer vrnitev ne bi bila mogoča, če bi presojali vse zahteve, nanašajoče se na posameznega zavezanca.

Predstavniki predlagateljev referendumov menijo, da je revizije mogoče predpisati (1) v primerih, ko se naknadno ugotovi, da so bile zakonske rešitve in na njih pridobljene pravice protiustavne (vračanje premoženja fevdalnega izvora) ali objektivno nesprejemljive (obseg vračanja premoženja) oziroma (2) v primerih, ko je bil kršen zakon, pa niso bila predvidena ali uveljavljena pravna sredstva, ki bi omogočala odpravo nezakonnosti. Revizije naj bi predvidela tudi novela Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (Uradni list RS, št. 7/93 - v nadaljevanju: ZLPP-B) in te revizije je Ustavno sodišče štelo za skladne z Ustavo. Za bistveno manjši obseg premoženja je revizije predvidel tudi Zakon o žrtvah vojnega nasilja (Uradni list RS, št. 63/95, 8/96 in 44/96 - v nadaljevanju: ZZVN).

B.

6. Ustavno sodišče je presojalo skladnost referendumskega vprašanja z Ustavo, ker se zahteva Državnega zbora izrecno sklicuje na določbo 16. člena ZRLI, ki določa pristojnost Ustavnega sodišča za presojo ustavnosti vsebine zahteve za razpis referendumov. V tej zahtevi sicer res ni izrecno navedeno, da je Državni zbor štél referendumsko vprašanje za protiustavno, vendar pa tako njegovo stališče vsebinsko izhaja iz odločitve, da začne postopek pred Ustavnim sodiščem po 16. členu ZRLI.

Enako je Ustavno sodišče ravnalo tudi v zadevi št. U-I-265/96 z dne 31.7.1996 (Uradni list RS, št. 43/96). Po stališču Ustavnega sodišča so torej izpolnjene procesne predpostavke za vsebinsko presojo ustavnosti referendumskega vprašanja.

7. Ustavnost vsebine referendumskega vprašanja je Ustavno sodišče presojalo s stališč, ki jih je sprejelo v odločbi U-I-107/96 in na katera se sklicujejo tako predlagatelji zahteve za razpis predhodnega zakonodajnega referendumov kot tudi predlagateljica zahteve za oceno ustavnosti referendumskega vprašanja. Osnovno stališče, ki ga je Ustavno sodišče sprejelo v tej odločbi, je, da je ZDen kot tranzicijski zakon glede na svoj namen sistemski zakon, v katerem so bila jasno opredeljena vsa osnovna načela procesa denacionalizacije, ki se v skladu z načeli pravne države lahko spremenijo le, če so podani pogoji in okoliščine, ki zadostijo kriterijem najstrožje ustavnosodne presoje. Pogoji in okoliščine te najstrožje presoje, ki jih je Ustavno sodišče jasno opredelilo v 15. točki obrazložitve, so: 1. razlogi, motivi, namen in cilji zakonodajalca za spremembo ZDen morajo biti stvarno upravičeni in ustavno legitimni (ne samo opredeljivi); 2. predvideni ukrepi morajo biti v demokratični družbi neogibni, ker jih narekuje nujna javna potreba in 3. zakonodajalčevi posegi (ukrepi, zakonske rešitve) morajo biti v skladu z načelom sorazmernosti primerni, neogibno potrebni za doseg zakonodajalčevega cilja in v sorazmerju z vrednostjo zastavljenih ciljev. Ustavno sodišče je vezano na navedene kriterije tudi pri presoji vsebine obravnavanega referendumskega vprašanja.

Presoja ustavnosti referendumskega vprašanja pod točko 1:

8. Iz Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah ZDen, v zvezi s katerim je predlagan predhodni zakonodajni referendum, je razvidno, da predlagana zakonska rešitev ne ureja vračanja veleposestev fevdalnega izvora posebej, ampak predlaga vračanje kmetijske zemlje in gozdov v tistem obsegu, ki ne bi presegal zemljiškega maksimuma, določenega s predpisi, ki so veljali dne 6.4.1941 (prvi odstavek 27.a člena). Lastniki veleposestev, ne glede na izvor veleposestva, po tem predlogu torej lahko pridobijo položaj denacionalizacijskega upravičenca (ob izpolnitvi zakonskih pogojev za pridobitev položaja denacionalizacijskega upravičenca) in naj bi imeli za tisti del premoženja, ki se jim ne vrne v last in posest, pravico do odškodnine (10. člen predloga). Referendumsko vprašanje v 1. točki predlaga drugačno ureditev vprašanja vračanja veleposestev fevdalnega izvora. Iz vsebine 1. točke referendumskega vprašanja in iz obrazložitve zahteve izhaja, da naj bi se z referendumom odločilo, "da se ne vračajo zemlja, gozdovi in druga lastnina fevdalnega izvora", torej, da se ne vrača nič, kar pomeni, da lastniki lastnine fevdalnega izvora sploh niso denacionalizacijski upravičenci. Tako razumevanje 1. točke referendumskega vprašanja potrjuje tudi 3. točka referendumskega vprašanja, ki predlaga, da naj se v primerih pod 1. točko ne prizna odškodnina.

9. Iz 28. točke obrazložitve odločbe U-I-107/96 je razvidno, da je Ustavno sodišče odločilo, da razveljavitev prepovedi vračanja nad 200 ha kmetijskih zemljišč in gozdov začne učinkovati po poteku šest mesecev od dneva objave odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije prav iz razloga, da bi imel zakonodajalec možnost, da ponovno preveri razloge, ki bi narekovali morebitne zakonske spremembe in dopolnitve ZDen. Pri tem je Ustavno sodišče samo opozorilo zakonodajalca, da bi bilo potrebno oceniti, ali je vračanje veleposestev fevdalnega izvora, katerih obstoj v času podržavljenja potrjujejo zgodovinski viri, v skladu z ustavno ureditvijo Republike Slovenije. Navedeno opozorilo je Ustavno sodišče oprlo na oceno, da vračanje fevdalnih veleposestev po svoji naravi ne bi bilo združljivo s pojmovanjem republike kot državne oblike in s pojmovanjem demokratične države.

10. ZDen se je pripravljal, bil sprejet in začel veljati (dne 7.12.1991) pred sprejetjem Ustave. Iz zakonodajnega gradiva, pripravljenega ob sprejemanju ZDen, je razvidno, da zakonodajalec vprašanja vračanja fevdalnih veleposesti ni posebej obravnaval, zlasti ne z vidika nove ustavne ureditve.

Vprašanje vračanja fevdalnih veleposesti se je pojavilo šele po uveljavitvi ZDen, ko se je ugotovilo, da ob izpolnjevanju splošnih pogojev za pridobitev položaja denacionalizacijskega upravičenca lahko v skladu z ZDen pride tudi do vračanja veleposestev fevdalnega izvora. Na podlagi navedenega Ustavno sodišče ocenjuje, da bi v primeru obravnavanja tega vprašanja v času sprejemanja ZDen zakonodajalec moral oceniti, da vračanje veleposestev fevdalnega izvora ni v skladu z državno ureditvijo, za katero se je Republika Slovenija odločila že z osamosvojitvenimi akti, to je s Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti (Uradni list RS, št. 1/91-I) in Deklaracijo ob neodvisnosti (Uradni list RS, št. 1/91-I), kakor tudi ne z novo ustavo, ki je bila tik pred sprejemom. ZDen je torej - kolikor dopušča vračanje veleposestev fevdalnega izvora - že od začetka svoje veljavnosti v nasprotju z načeli ustavne ureditve, da je Slovenija demokratična republika (1. člen Ustave). Razlogi, ki narekujejo 1. točko referendumskega vprašanja, so iz navedenih razlogov stvarno upravičeni in ustavno legitimni in jih narekuje nujna javna potreba. Prav tako je predvideni ukrep, to je nepriznavanje položaja denacionalizacijskega upravičenca prejšnjim lastnikom veleposestev fevdalnega izvora, neogiben v demokratični družbi in tudi v sorazmerju z vrednostjo zastavljenega zakonodajnega cilja.

11. Ustavno sodišče na tem mestu poudarja, da lastnine fevdalnega izvora vsaj v večini primerov - po podatkih, pridobljenih v postopku odločanja o sporni referendumski zahtevi, pa sploh vsa - ne bi bilo mogoče vrniti že na podlagi sedaj veljavnih določb ZDen. Po izhodiščni določbi poglavja o upravičencih so namreč upravičenci le osebe, ki so bili v času podržavljenja jugoslovanski državljani in jim je bilo po 9.5.1945 to državljanstvo priznано z zakonom ali z mednarodno pogodbo (prvi odstavek 9. člena). Kot izhaja iz Enajstega poročila o uresničevanju Zakona o denacionalizaciji (Poročevalec, št. 7/97), zaradi odprave morebitnih nezakonitosti pri Ministrstvu za notranje zadeve teče tudi pregled vseh ugotovitvenih odločb o državljanstvu. Poleg tega ZDen kot upravičence izrecno izključuje tudi tiste osebe, ki so za odvzeto premoženje že dobile odškodnino od tuje države, in tudi tiste, ki so tako pravico imele, pa je niso izkoristile (drugi odstavek 10. člena).

12. To, na kar predlagateljica zahteve za oceno ustavnosti referendumskega vprašanja posebej opozarja, je stališče predstavnikov predlagateljev referenduma, da 1. točka referendumskega vprašanja zajema tudi primere, ko je denacionalizacijski upravičenec cerkev ali pravna oseba cerkvenega prava, če se ugotovi, da je bila podržavljena cerkvena lastnina fevdalnega izvora.

13. Takšno stališče predstavnikov predlagateljev referenduma je v očitnem nasprotju s stališčem, ki ga je Ustavno sodišče sprejelo v svoji odločbi U-I-107/96 (točka 28 obrazložitve), da podržavljene lastnine cerkev in verskih skupnosti glede na njihovo vlogo občekoristnih ustanov in glede na njihov položaj v našem pravnem redu ne bi bilo ustavno dopustno enačiti z veleposestvi fevdalnega izvora. Ustavno sodišče se ponovno sklicuje na razloge iz navedene odločbe in poudarja, da pri presoji morebitne spremembe zakona, ki bi pravnim osebam iz 14. člena ZDen v celoti odvzela pravico do vrnitve premoženja fevdalnega izvora, ne bi moglo upoštevati argumentov predstavnikov predlagateljev referenduma, da je potrebno vso lastnino fevdalnega izvora glede na načelo enakosti obravnavati enako ne glede na to, kdo je denacionalizacijski upravičenec.

Poleg okoliščin, ki opravičujejo poseben položaj verskih ustanov kot denacionalizacijskih upravičencev in jih je Ustavno sodišče že obrazložilo v navedeni odločbi, je potrebno še poudariti: prvič, da je ZDen v 14. členu izrecno priznal verskim skupnostim pravico do vrnitve premoženja, vendar le pod pogojem, da so ob njegovi uveljavitvi delovale na območju Republike Slovenije, drugič, da so verske skupnosti domače pravne osebe, ki delujejo v okviru pravne ureditve Republike Slovenije (glej odločbo U-I-25/92), in tretjič, da jih iz tega razloga ni mogoče enačiti z zasebnimi lastniki veleposestev fevdalnega izvora - še zlasti, če sedaj živijo v tujini - in jim s stališča državnega in javnega interesa ni mogoče priznati kakšnega posebnega položaja, tako kot verskim skupnostim. Iz navedenih razlogov Ustavno sodišče zaključuje, da je 1. točka referendumskega vprašanja, ki predlaga, da se z zakonom izključi vračanje lastnine fevdalnega izvora, v skladu z Ustavo le, kolikor se ne nanaša na primere, v katerih so denacionalizacijski upravičenci cerkve in druge verske skupnosti, njihove ustanove ali redovi.

14. Iz obrazložitve zahteve za razpis predhodnega zakonodajnega referenduma in odgovora predlagateljev je očitno, da se 1. točka referendumskega vprašanja nanaša tudi na podržavljeno lastnino cerkev in verskih skupnosti, za katero bi se ugotovilo, da je fevdalnega izvora. Ker tako razumljena in tudi obrazložena vsebina 1. točke referendumskega vprašanja iz razlogov, obrazloženih v prejšnji točki, ni v skladu z Ustavo in bi lahko pomenila zavajanje volilcev, da je Ustavno sodišče s tem odločilo tudi o ustavnosti vračanja premoženja fevdalnega izvora pravnim osebam iz 14. člena ZDen, je Ustavno sodišče odločilo, da mora glasovnica pri 1. točki referendumskega vprašanja vsebovati pojasnilo, da se v 1. točki referendumskega vprašanja ne odloča o vračanju cerkvenega premoženja (drugi odstavek 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS).

15. Iz magnetograma razprave 4. seje Državnega zbora z dne 24.4.1997, na kateri je bila sprejeta zahteva za oceno ustavnosti vsebine referendumске zahteve, izhaja, da so posamezni poslanci v razpravi kot morebitni razlog neustavnosti poudarjali tudi dejstvo, da pojem "lastnina fevdalnega izvora" ni nikjer definiran, in da referendum o vprašanju, ki ni natančno določeno in opredeljivo, lahko pomeni zavajanje volilcev oziroma večina volilcev ne bo imela pravilne predstave, kaj pomeni lastnina fevdalnega izvora. Zato je Ustavno sodišče presojalo 1. točko referendumskega vprašanja tudi s tega vidika.

16. ZRLI določa v 14. členu, da mora biti vprašanje, ki naj bo predmet referenduma, jasno izraženo. V 15. členu je predviden postopek za primer, če Državni zbor meni, da v zahtevi za razpis referenduma ni jasno izraženo vprašanje, ki naj bo predmet referenduma. Ustavno sodišče je v citirani odločbi U-I-107/96 uporabilo pojem "veleposestva fevdalnega izvora" oziroma "iz nekdanjih fevdalnih odnosov izvirajoča veleposest" in tudi navedlo vire, iz katerih izhaja, da je bilo veleposest na Slovenskem pred drugo svetovno vojno po njenem izvoru mogoče razdeliti na fevdalno, cerkveno in kapitalistično. Ti viri so predvsem že navedeno delo dr. Čepiča, delo dr. Milivoja Eriča, Agrarna reforma u Jugoslaviji 1918 - 1941, Sarajevo, 1958 in delo Albina Prepeluha, Naš veliki socijalni problem, Agrarna reforma, Ljubljana, 1933. V slovenski javnosti že dolgo potekajo razprave o vračanju fevdalnih veleposestev in večina sredstev javnega obveščanja je natančno, s poimenskimi sezname in navedbami zgodovinskih virov, obveščala javnost o vračanju veleposestev, predvsem veleposestniških gozdov. Upoštevajoč navedene razloge Ustavno sodišče zaključuje, da je vsebina 1. točke referendumskega vprašanja

dovolj jasna, čeprav pojem "lastnina fevdalnega izvora" še ni pravno definiran in ga bo, kolikor bo referendumski predlog izglasovan, na podlagi že doslej znanih strokovnih opredelitev moral natančno opredeliti zakon. Zakonodajalec se bo moral pri tem opredeliti tudi do vprašanja, ali je mogoče pod tem pojmom razumeti le kmetijska zemljišča in gozdove ali pa lahko ta pojem zajema oziroma do katere mere zajema tudi drugo nepremično in premično premoženje fevdalnega izvora. Pojem "druga lastnina fevdalnega izvora" je tako nedoločen, da bo pri zakonskem urejanju tudi z ustavnega vidika treba presojati, ali bo neko premoženje (npr. premično premoženje, stanovanjske hiše v naseljih) sploh dopustno opredeliti kot lastnino fevdalnega izvora.

Presoja ustavnosti referendumskega vprašanja pod točko 2:

17. Ustavno sodišče je o vprašanju naknadnega omejevanja vračanja nacionaliziranega in odvzetega premoženja sprejelo svoja stališča že v odločbi U-I-107/96 in tudi v drugih odločbah, na katere predlagateljica zahteve za oceno ustavnosti opira svoje argumente za neustavnost referendumskega vprašanja pod 2. točko.

18. Iz zakonodajnega gradiva, pripravljenega ob sprejemanju ZDen (Poročevalec, št. 7/91 in 21/91), je razvidno, da je bilo vprašanje vračanja kmetijskih zemljišč in gozdov v naravi eno najbolj spornih vprašanj in da se je zakonodajalec, upoštevajoč 3. točko Ustavnega amandmaja XCIX (Uradni list RS, št. 7/91) - s katero so bile odpravljene določbe prejšnje ustave, ki so določale zemljiški maksimum na kmetijskih zemljiščih in gozdovih - odločil, da za vračanje gozdov in kmetijskih zemljišč ta maksimum ne velja. Zakonodajalec je s sprejemom ZDen, katerega namen je bil popraviti storjene krivice, uredil vračanje kmetijskih zemljišč in gozdov brez omejitev po obsegu. ZDen je nastal kot posledica odločitve, da se popravijo krivice, storjene v povojnem času. Ta odločitev je slonela na načelu pravičnosti in zakonodajalec bi se lahko ob sprejemanju zakona odločil za določene omejitve vračanja kmetijskih zemljišč in gozdov. Že v odločbi št. U-I-140/94 z dne 14.12.1995 (OdlUS IV, 124) je Ustavno sodišče zavzelo stališče, da gre zakonodajalcu v primeru, ko gre za enega izmed medsebojno prepletenih tranzicijskih predpisov o vprašanih lastninjenja in poprave krivic, povzročenih s podržavljenjem, in ko gre hkrati za vprašanja, glede katerih zakonodajalec ne more imeti nobenih izkušenj in rešitev ne more iskati niti v primerljivih zakonodajah, razmeroma široko polje proste presoje. Načelo enakosti pred zakonom v teh primerih terja, da je zakonodajalčeva rešitev razumna, da ni arbitrarna in da obstaja razumna zveza med izbrano rešitvijo in zasledovanim ciljem. Le v tem primeru Ustavno sodišče pri morebitni presoji ne bi bilo vezano na najstrožji test ustavnosodne presoje.

19. S sprejemom ZDen pa je zakonodajalec določil tako krog denacionalizacijskih upravičencev kakor tudi obseg vračanja podržavljenega premoženja. Osebe, ki so izpolnjevale pogoje za pridobitev položaja denacionalizacijskega upravičenca, so pridobile pravico do vrnitve podržavljenega premoženja, če so v 24 mesecih po uveljavitvi ZDen (do 7.12.1993, razen za pravne osebe, za katere je ta rok potekel 13.5.1995) vložile zahtevo za denacionalizacijo (64. člen). Zakonodajalec je tudi določil, da mora biti odločba organa prve stopnje o zahtevi izdana in vročena upravičencu najpozneje v enem letu po vložitvi pravilno sestavljene zahteve, pri čemer se za dan vložitve pravilno sestavljene vloge šteje dan, ko je bila pomanjkljiva zahteva v celoti dopolnjena (58. člen).

20. Iz navedenih razlogov je Ustavno sodišče v odločbi U-I- 107/96 začasno zadržanje izvajanja denacionalizacije kmetijskih zemljišč in gozdov štelo "za poseganje v upravičenja, ki izhajajo iz ustavnopravno zagotovljene pravice do lastnine iz 33. člena Ustave" (15. točka obrazložitve). Že z vložitvijo formalno pravilne vloge - in ne šele s pravnomočnostjo odločbe o denacionalizaciji - so torej upravičenci do denacionalizacije po ZDen pridobili upravičenja, varovana tako po 33. členu Ustave kot po 1. členu Protokola. Takega svojega stališča Ustavno sodišče z odločbo U-I-23/93, na katero se sklicujejo predstavniki predlagateljev referenduma, ni spremenilo.

Stališče, zavzeto v tej odločbi (gre predvsem za 33. in 35. točko), se ne nanaša na položaje, kjer je ZDen že določil vrnitev premoženja in so denacionalizacijski postopki že v teku in za katere tudi gre v obravnavanem primeru. Stališče, zavzeto v odločbi U-I-23/93, se nanaša na primere, v katerih ZDen ni priznal določenim osebam pravice do denacionalizacije.

Sklicevanje predstavnikov predlagateljev referendumov na odločbo U-I-23/93 zato ni utemeljeno. Prav tako ni utemeljeno sklicevanje predstavnikov predlagateljev referendumov na pravne ureditve drugih evropskih držav, ki so s svojimi zakoni bistveno omejevale vračanje premoženja, podržavljenega v obdobju socialističnih pravnih sistemov. Gre za države, ki so že na samem začetku omejevale vračanje podržavljenega premoženja in so tako upravičene osebe pridobile lastninska upravičenja le v obsegu, določenem z zakonom. Zato Ustavno sodišče navedenih razlogov, ki naj bi po mnenju predstavnikov predlagateljev referendumov bili stvarni in utemeljeni razlogi za predlagano spremembo zakona, ni upoštevalo.

21. Stališče Ustavnega sodišča, zavzeto v odločbah U-I-107/96 in U-I-23/93, potrjuje tudi praksa organov, ki odločajo na podlagi EKČP. Evropska komisija za človekove pravice je z odločitvijo z dne 4.3.1996 štela za nesprejemljivo pritožbo, v kateri je pritožnik zatrjeval kršitev 1. člena Protokola, češ da bi mu morala biti po pogodbi o združitvi obeh Nemčij dana možnost za vrnitev premoženja oziroma za odškodnino za premoženje, odvzeto v obdobju med letom 1945 in 1949. Komisija se je v odločitvi sklicevala na stalno prakso Sodišča. Za lastnino po 1. členu Protokola šteje že obstoječa lastnina ali premoženjska vrednost oziroma zahtevek, glede katerega lahko pritožnik izkaže, da ima vsaj upravičene izglede na njegovo uresničitev. V zadevi Pine Valley Developments Ltd in drugi proti Irski je Evropsko sodišče odločilo, da gre za poseg v pravico iz 1. člena Protokola, ker je obstajalo legitimno pričakovanje ("legitimate expectation", "l'esperance legitime") (sodba z dne 29.11.1991, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, Vol. 222, točka 51); v zadevi Pressos Compania Naviera S. A. in drugi proti Belgiji je štelo odškodninski zahtevek za aktivo ("asset") in s tem za premoženje ("possession"), varovano po 1. členu Protokola (sodba z dne 20.11.1995, točka 31).

22. Iz zgoraj navedenih razlogov mora Ustavno sodišče pri oceni ustavnosti 2. točke referendumskega vprašanja upoštevati, da bi zakonska sprememba, ki bi omejevala vračanje kmetijskih zemljišč in gozdov, posegla v ustavno varovana upravičenja vseh tistih denacionalizacijskih upravičencev, ki izpolnjujejo pogoje za vrnitev podržavljenega premoženja, in da bi bila taka sprememba zakona mogoča le, če bi bili izpolnjeni pogoji in okoliščine najstrožje ustavnosodne presoje, obrazložene v uvodu te obrazložitve. Predlagateljica zahteve za oceno ustavnosti meni, da te okoliščine in pogoji niso podani.

23. Predstavniki predlagateljev referendumov bi v skladu z navedenim testom morali najprej izkazati, da so razlogi, motivi, namen in cilji predlaganih sprememb ZDen stvarno upravičeni in da predlagane spremembe narekuje nujna javna potreba. Po njihovih navedbah naj bi bil cilj predlaganih sprememb omogočiti vrnitev kmetijskih zemljišč in gozdov čim širšemu krogu upravičencev. Predstavniki predlagateljev referendumov izhajajo iz predpostavke, da država zaradi bistvenega povečanja obsega zahtevanih kmetijskih zemljišč in gozdov nima na razpolago dovolj zemlje, da bi ugodila vsem denacionalizacijskim upravičencem, in da bodo zaradi tega denacionalizacijski upravičenci, ki zahtevajo vrnitev manjših površin, prikrajšani. Omejitev vračanja kmetijskih zemljišč in gozdov utemeljujejo z načelom socialne države.

24. Ustavno sodišče je pri oceni tega razloga upoštevalo zadnje podatke, ki so navedeni v predlogu 12. poročila o uresničevanju ZDen z dne 30.4.1997, ki ga je pripravilo Ministrstvo za pravosodje, podatke Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano z dne 16.5.1997 in podatke Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov z dne 13.5.1997. Upoštevalo je tudi podatke, navedene v Prilogi k obrazložitvi Predloga ZDen, objavljene v Poročevalcu št. 21 z dne 25.7.1991.

25. Iz 12. poročila je razvidno, da se je vsota zahtevanih kmetijskih zemljišč in gozdov v primerjavi s skupno površino, ocenjeno v letu 1991, povečala. Ob sprejemu ZDen je bilo predvideno, da bo predmet denacionalizacije 70.000 ha kmetijskih površin in 132.300 ha gozdov. Pri tem je potrebno poudariti, da je iz Priloge k obrazložitvi Predloga ZDen razvidno, da v predvidenem obsegu niso bile upoštevane površine zemljišč in gozdov, ki so bile zaplenjene tako imenovanim nemškim posestvom. Tako je bilo od skupno podržavljenih 92.000 ha zemljišč odšteti 22.000 ha in od skupno podržavljenih 166.000 ha gozdov odšteti 33.600 ha gozdov. Navedeni podatki pojasnjujejo povečanje obsega sedaj zahtevanih gozdov in delno tudi povečanje obsega kmetijskih zemljišč, saj so za zemljišča in gozdove tako imenovanih nemških posesti vložene zahteve za denacionalizacijo in so te površine upoštevane v podatkih o obsegu zahtevanih kmetijskih zemljišč in gozdovih v 12. poročilu o uresničevanju ZDen.

26. Iz tabele 7 v 12. poročilu izhaja, da je ob upoštevanju odstotka ugodenih in zavrženih zahtev za denacionalizacijo na podlagi že izdanih odločb predvideno, da bo ob zaključku denacionalizacije vrnjenih 120.295 ha oziroma največ 130.816 ha kmetijskih zemljišč in 156.290 ha oziroma največ 169.959 ha gozdov - ob pogoju, da se razmerje ugodeno-zavrnjeno ne bo spremenilo. Iz vseh teh podatkov je torej razvidno, da naj bi bilo ob zaključku denacionalizacije vrnjenih za 50.295 ha (največ za 60.816 ha) kmetijskih zemljišč in za 23.990 ha (največ za 36.659 ha) gozdov več, kot je bilo predvideno ob sprejemu ZDen.

27. Iz Poročila Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov je razvidno, da je bilo po katastrskih podatkih na dan 31.12.1993 v lasti države 190.000 ha kmetijskih zemljišč in 360.000 ha gozdov in da je od teh potrebno odšteti odstotek vrnjenih površin po 10.10.1996, najmanj 100.000 ha površin, ki so postale last občin po Zakonu o ponovni vzpostavitvi agrarnih skupnosti ter vrnitvi njihovega premoženja in pravic (Uradni list RS, št. 5/94, 38/94, 69/95 in 22/97), in površine, ki se vračajo po 145. členu Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (Uradni list RS, št. 17/78, 23/82, 41/87, 8/90, 12/92, 58/93 in 71/94) in o katerih obsegu nimajo podatkov. Sklad v navedenem poročilu tudi pojasnjuje, da navedba predlagateljev zahteve, da bi bili zaradi vračanja velikih površin zemlje in gozdov nekaterim upravičencem prikrajšani mnogi upravičenci, ki zahtevajo majhne površine zemlje ali gozdov, "drži le v zelo majhnem obsegu in sicer le v tistih primerih, ko je bila ista nepremičnina podržavljena dvakrat dvema različnima upravičencema, ker se v tem primeru vrača v naravi prvemu lastniku, drugemu pa dodeli odškodnina".

Sklad opozarja, da so podatki nezanesljivi, predvsem zaradi neskladja med katastrskimi podatki in stanjem v naravi.

28. Iz tabele 13 in 14 v 12. poročilu je razvidno, da se je v dosedanjih denacionalizacijskih postopkih večina kmetijskih zemljišč in gozdov vračala v naravi. Tako je bilo v last in posest vrnjenih 19.103 ha ali 72 % kmetijskih zemljišč, z vzpostavitvijo lastninske pravice na nepremičnini 2.391 ha ali 9,01 % kmetijskih zemljišč, s solastniškim deležem pa 1.395 ha ali 5,26 % kmetijskih zemljišč. Odškodnina v obveznicah je bila dana za 147 ha ali 0,55 %, odškodnina v priznanih za 14 ha ali 0,05 % in poravnava z gotovino za 22 ha ali 0,08 %. Za gozdove je delež vrnitve v last in posest še večji. Tako je bilo v last in posest vrnjeno 66.093 ha ali 89,65 % gozdov. Odškodnina v obveznicah in priznanih je bila dana za 27 ha ali 0,041 % gozdov.

29. Iz 12. poročila je razvidno, da je bilo že vrnjeno v last najmanj 20.000 ha kmetijskih zemljišč in najmanj 66.000 ha gozdov. To pomeni, da bo predvidoma potrebno vrniti še 100.000 ha (največ 110.000 ha) kmetijskih zemljišč in 90.000 ha (največ 104.000 ha) gozdov, pod pogojem, da ostane razmerje ugodeno - zavrnjeno nespremenjeno. Pri tem je potrebno poudariti, da so v tem obsegu zajeta vsa kmetijska zemljišča in gozdovi, za katerih vrnitev so vloženi denacionalizacijski zahtevki, torej tudi za veleposestva, za katera se s 1. točko referendumskega vprašanja predlaga, da se s spremembami ZDen izključijo kot predmet denacionalizacije. Kolikor bo prišlo do zahtevane zakonske spremembe, bo obseg vrnjenih kmetijskih zemljišč, zlasti pa obseg gozdov, manjši.

30. Na podlagi navedenih podatkov Ustavno sodišče zaključuje, da razlogi predlagateljev, ki naj bi utemeljevali omejitev vračanja kmetijskih zemljišč in gozdov denacionalizacijskim upravičencem, nimajo stvarno utemeljene podlage. Iz dosedaj razpoložljivih podatkov ne izhaja, da bi bilo mogoče utemeljeno in upravičeno pričakovati, da ne bo na razpolago dovolj zemlje za vrnitev vsem denacionalizacijskim upravičencem v naravi. Navedeni podatki ne kažejo, da bi bilo s tem, ko bi se vrnile v naravi večje površine kmetijskih zemljišč in gozdov, kršeno načelo socialne države (2. člen), ker bi prišlo do prikrajšanja tistih, ki zahtevajo manjše površine. Sklad v svojem poročilu pojasnjuje, v katerih primerih lahko pride do nemožnosti vrnitve v naravi in da so to redki primeri.

31. Ustavno sodišče je v svojih odločbah že večkrat poudarilo, da je namen denacionalizacije tudi, da se privatizira tisti obseg družbene lastnine, ki je nastal s krivičnim podržavljenjem zasebnega premoženja. Predstavniki predlagateljev referendumu ne izkazujejo nujne javne potrebe, da bi kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so bili podržavljeni, ostali v državni lasti. Po mnenju Ustavnega sodišča bi lahko obstajala javna potreba le po povečanju gozdov v javni lasti. Vendar pa taka potreba

ni izkazana kot nujna potreba, ki bi opravičevala posege v ustavnovarovane položaje denacionalizacijskih upravičencev.

Ustavno sodišče je že v 27. točki obrazložitve odločbe U-I- 107/96 navedlo razloge, zaradi katerih se splošen interes za ohranitev gozdov kot narodnega gospodarstva ne more uresničevati na račun denacionalizacijskih upravičencev, ampak se lahko uresničuje z drugimi ukrepi in načini. Zakon o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/93) zagotavlja ohranitev in sonaravni razvoj vseh gozdov in njihovih funkcij, ki so v javnem interesu, ne glede na lastništvo gozdov in ne glede na velikost gozdne posesti. Zakonodajalec ima vedno vse možnosti, da sprejme še dodatne ukrepe, kolikor bi se v praksi pokazalo, da sedaj veljavna pravna ureditev ne zagotavlja ohranitve gozdov kot narodnega bogastva.

32. Ustavno sodišče kot stvarno utemeljenega razloga tudi ni moglo upoštevati navedbe predstavnikov predlagateljev referendumu, da se je zaradi izrednega povečanja zahtevanih površin kmetijskih zemljišč in gozdov povečala vrednost celotnega zahtevanega premoženja od predvidene 3,5 milijarde DEM na 7 milijard DEM. Analiza podatkov, razvidnih iz 12. poročila, pokaže, da je povečanje vrednosti celotnega zahtevanega premoženja predvsem povzročilo dejstvo, da leta 1991 ni bila ocenjena vrednost podržavljenih stavbnih zemljišč (zazidanih in nezazidanih) in premičnin, katerih skupaj zahtevana vrednost znaša 1.740.466.000 DEM, kar predstavlja bistven razlog za povečanje vrednosti celotnega zahtevanega premoženja. Pri tem je treba navesti, da je iz Priloge k obrazložitvi Predloga ZDen razvidno, da je bila predvidena zaradi možnih napak tudi večja vrednost podržavljenega premoženja - do 4 milijarde DEM (kar ni presegalo 10 odstotkov vrednosti takrat ocenjenega družbenega premoženja).

33. Predstavniki predlagateljev referendumu ne navajajo razlogov, ki bi utemeljevali, da se bodo zaradi neomejenega vračanja kmetijskih zemljišč in gozdov povečale materialne obveznosti države. Po stališču Ustavnega sodišča vračanje kmetijskih zemljišč in gozdov ne more predstavljati kakšnega bistvenega povečanja materialnih obveznosti države, vse dokler je na razpolago dovolj kmetijskih zemljišč in gozdov in se večina površin vrača v naravi. Kolikor bo potrebno zaradi nemožnosti vrnitve v naravi v posameznih primerih izplačati odškodnino, to ne more predstavljati bistvene obremenitve gospodarske sposobnosti države. Ti primeri ne morejo predstavljati stvarno upravičenega razloga za poseg v ustavno varovana upravičenja denacionalizacijskih upravičencev. Glede na to, da so bile številnim denacionalizacijskim upravičencem že vrnjene površine, ki bi presegale predlagane omejitve, bi predlagana ureditev pomenila tudi kršitev načela enakosti pred zakonom (14. člen Ustave). Pri tem Ustavno sodišče opozarja na možnost vračanja nadomestnih zemljišč, ki bi jo bilo potrebno izvajati oziroma z morebitnimi spremembami ZDen ustrezneje urediti.

34. Prav tako predlagatelji referendumu niso izkazali, ali bi se s predvidenimi omejitvami povečala površina kmetijskih zemljišč in gozdov v državni lasti. Iz podatkov Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano izhaja, da 59 denacionalizacijskih upravičencev (vključeni so vsi - tudi tisti, za katere bodo morebitne spremembe ZDen določile, da zahtevajo fevdalno veleposest, verske skupnosti in druge pravne osebe) zahteva več kot 100 ha zemlje, od teh 20 upravičencev zahteva več kot 800 ha gozdov in 55 upravičencev več kot 100 ha zemlje. Ker pristojni organi niso zbirali podatkov o zahtevanih površinah glede na primerljive površine, ampak le glede kmetijskih zemljišč in gozdov, ni mogoče oceniti, ali bi predlagani ukrepi v skladu z načelom sorazmernosti bili primerni in neogibno potrebni za doseg cilja predlaganih sprememb.

35. Ker za predlagano spremembo ZDen v 2. točki predlaganega referendumskega vprašanja niso izkazani stvarno upravičeni in neizogibno potrebni razlogi, ki bi jih narekovala nujna javna potreba, je Ustavno sodišče odločilo, da navedena točka ni v skladu z Ustavo.

Presoja ustavnosti referendumskega vprašanja pod točko 3:

36. Posebnih argumentov, zakaj naj bi bila 3. točka vprašanja v delu, ki se nanaša na 1. točko vprašanja, v nasprotju z Ustavo, predlagatelji zahteve za oceno ustavnosti referendumske zahteve niso navedli. Kolikor se ta del vprašanja nanaša na primere, v katerih so denacionalizacijski upravičenci cerkve in druge verske skupnosti, njihove ustanove in redovi, je vprašanje o izključitvi odškodnine postalo nepotrebno. Ker cerkev in drugih verskih skupnosti, njihovih ustanov in redov glede na odločitev o ustavnosti 1. točke referendumskega vprašanja ni mogoče izključiti kot

denacionalizacijskih upravičencev, bodo lahko svoje pravice do vrnitve podržavljenega premoženja uveljavljali v skladu z veljavnim ZDen. Kolikor gre za lastnino fevdalnega izvora drugih nekdanjih lastnikov, pa izključitev odškodnine iz razlogov, navedenih pri presoji ustavnosti 1. točke referendumskega vprašanja, ni v nasprotju z Ustavo.

37. Po ugotovitvi, da omejitev vračanja zemlje in gozdov ni v skladu z Ustavo, je vprašanje o izključitvi odškodnine v primerih iz 2. točke referendumskega vprašanja postalo nepotrebno. Ker bo pravni temelj za vračanje premoženja še vedno veljavni ZDen, bo pri odločanju o vrnitvi v naravi ali v odškodnini potrebno uporabljati že določena pravila. Posledica neustavnosti 2. točke vprašanja je torej, da na referendumu ne bo mogoče postaviti 3. točke vprašanja v delu, ki se nanaša na 2. točko vprašanja. Ustavno sodišče je zato na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS v 6. točki izreka odločilo, da je to spremembo potrebno upoštevati pri postavitvi referendumskega vprašanja in da je zato pri 2. točki referendumskega vprašanja treba črtati besedilo "in 2".

38. Pri presoji ustavnosti 3. točke referendumskega vprašanja se je postavilo tudi vprašanje o vsebini drugega dela tega dela vprašanja, ki se glasi "in da gozdovi ostanejo v javni lasti".

Ta del vprašanja je mogoče razumeti na dva načina: kot nadaljevanje prvega dela vprašanja ali kot samostojen del referendumskega vprašanja. Če ga razumemo kot nadaljevanje prvega dela vprašanja pod točko 3, je pravno gledano nepotreben. Dejstvo, da bodo gozdovi ostali v javni lasti, je logična posledica vprašanj pod točko 1 in 2, ki želita doseči nevrnitev določenih gozdov in s tem ohraniti obstoječe stanje. Če ga razumemo kot samostojen del referendumskega vprašanja, gre za prepoved odsvojitve gozdov v javni lasti. Tako razumljeno vprašanje sistemsko ne sodi v ZDen, na katerega se nanaša obravnavana referendumsko zahteva. Ureditev tega vprašanja v predlaganih spremembah in dopolnitvah ZDen niti ni predvidena (Poročevalec, št. 40/96, str. 13 in naslednje). Če drugi del 3. točke razumemo kot samostojen del referendumskega vprašanja, niti ni jasno, zakaj sledi delu vprašanja, ki se nanaša na nepriznanje odškodnine, oziroma zakaj ni oblikovano kot samostojna točka. Z vprašanjem odškodnine prepoved odsvojitve gozdov namreč ni povezana. Povprečen volivec po navedenem težko razbere njegovo posebno vsebino. Dvoma o pomenu tega dela referendumskega vprašanja ne odpravlja niti obrazložitev referendumsko zahteve. Predstavniki predlagateljev referendumso so v obrazložitvi le kratko navedli: "Poleg tega smo prepričani, da kaže vse gozdove, ki bodo izvzeti iz denacionalizacije, zavarovati pred nadaljnjo privatizacijo tako, da se v zakonu predvidi, da obvezno ostanejo v javni lasti - to je v lasti držav ali občin - pač glede na konkretne interese in odločitve."

39. Če drugi del vprašanja pod 3. točko razumemo le kot nadaljevanje prvega dela vprašanja, je nepotreben; če pa ga razumemo kot samostojen del vprašanja, je v nasprotju z določbo 14. člena ZRLI. Po tej določbi mora biti referendumsko vprašanje v zahtevi jasno izraženo. Določba pomeni tudi, da mora referendumsko vprašanje predstavljati povezano celoto. V primerjalnem pravu (npr. v ZDA se to pravilo označuje kot "single-subject rule", v Italiji kot "univocita") gre pri tej zahtevi za odraz pravice volivca, da je njegov glas za ali proti referendumskemu vprašanju pravilen (korekten) odraz njegove svobodne volje. Državni zbor glede tega dela referendumskega vprašanja ni začel postopka po 15. členu ZRLI. Vendar pa je moralo Ustavno sodišče ob ocenjevanju ustavnosti celotnega referendumskega vprašanja presoditi tudi ustavnost tega dela, saj je tudi nejasno vprašanje (oziroma nejasen del vprašanja) v nasprotju z načeli pravne države (2. člen Ustave), pa tudi s samim bistvom referendumso kot oblike neposrednega odločanja državljanov, na katerem morajo biti glasovalci natančno seznanjeni z vsebino vprašanja, o katerem glasujejo. Nejasno vprašanje je zato tudi v nasprotju z 90. členom Ustave.

40. Ustavno sodišče je po navedenem na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS v 6. točki izreka odločilo, da se iz 3. točke referendumskega vprašanja črta tudi del, ki se glasi "in da gozdovi ostanejo v javni lasti".

Presoja ustavnosti referendumskega vprašanja pod točko 4:

41. Pomislek predlagateljice zahteve glede jasnosti 4. točke referendumskega vprašanja, češ da ne določa, kdo in na kakšen način naj izkaže verjetnost, da je prišlo do kršitve zakona, ni utemeljen. Omejitev, da naj bi se revizija uvedla le tedaj, ko je "izkazana verjetnost" kršitve zakona in

oškodovanja družbene lastnine, je le navidezna. Vprašanje dejansko predlaga uvedbo splošne revizije odločb o denacionalizaciji. Naknadni presoji pravilnosti in zakonitosti naj bi bile podvržene vse pravnomočne odločbe, s katerimi je bilo odločeno v korist denacionalizacijskih upravičencev.

42. Naknadna uvedba pravnega sredstva zoper pravnomočne odločbe predstavlja poseg v načelo zaupanja v pravo in v načelo pravne varnosti, ki sta zagotovljeni z določbo Ustave, da je Slovenija pravna država (2. člen). Ustava sicer dopušča odpravo, razveljavitev oziroma spremembo pravnomočnih odločb, če primere in postopek za odločanje o takšnih posegih določa zakon (158. člen). Vendar pa je v povezavi z določbo 155. člena (prepoved povratne veljave pravnih aktov) in 2. člena Ustave tudi določbo 158. člena potrebno razlagati tako, da so posegi v pravnomočne odločbe praviloma dopustni le, ko zakon tak poseg vanjo predvidi še pred izdajo pravnomočne odločbe. Zakon, ki poseg v pravnomočno odločbo predvidi naknadno, sam po sebi sicer še ne učinkuje za nazaj, zato za njegovo ustavnost Ustava ne določa tako strogih pogojev, kot jih v 155. členu določa za retroaktivne zakone. Ker pa bi taka ureditev imela učinke, podobne retroaktivnim - poseg v pridobljene pravice (odločba št. U-I-266/95 z dne 20.11.1995 - OdlUS IV, 116), je prav tako dopustna le izjemoma in le ob posebej opravičenih razlogih.

Ustavno sodišče je ob presoji določbe Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (Uradni list RS, št. 19/94), ki je uvedla naknadno revizijo v nekaterih delovnih sporih, kot tak razlog navedlo diskriminatorno odločanje ali napačno uporabo ali zlorabo prava, ki je imela hujše posledice za posameznikovo eksistenco oziroma socialno varnost (odločba št. U-I-153/94 z dne 5.10.1995 - OdlUS IV, 92).

43. Že iz navedenega izhaja, da argument, češ da je zakonodajalec obvezno revizijo predvidel tudi v primeru bistveno manjših obveznosti za državo po ZZVN, ni utemeljen. Revizija je bila predvidena v prvotnem besedilu ZZVN in zato za njeno dopustnost veljajo "le" splošni pogoji iz 158. člena Ustave.

44. S predlagano revizijo ni primerljiva niti revizija, določena z ZLPP-B. Ustavno sodišče je res ugotovilo, da revizija po ZLPP ni v neskladju z Ustavo (odločba št. U-I-133/93 z dne 31.3.1994 - OdlUS III, 28). Vendar pa predstavniki predlagateljev referendumov nimajo prav, ko kot nosilni razlog obrazložitve navajajo, da je šlo za tranzicijski zakon. Tako iz obrazložitve kot iz kratkega povzetka odločbe izhaja stališče Ustavnega sodišča, da je sporna določba le operacionalizirala že prej določena načela za gospodarjenje z družbenimi sredstvi in načela poslovne morale. V prej omenjenem primeru za razliko od revizije, ki jo predlaga referendumsko zahteva, ni šlo za revizijo pravnomočnih sodnih oziroma upravnih odločb, ampak za revizijo pravnih aktov in dejanj podjetij, izvršenih pred oziroma v postopku lastninskega preoblikovanja podjetij.

45. Bistvena razlika med vsemi opisanimi revizijami in revizijo, predvideno v referendumski zahtevi, je tudi, da gre pri reviziji, ki jo predlaga referendumsko zahteva, za poseg v pravnomočne odločbe, s katerimi so bili vzpostavljeni lastninska pravica oziroma druga upravičenja lastninske narave. Za dopustnost takega posega morajo biti zato izpolnjeni pogoji, navedeni v 7. točki obrazložitve.

46. Namen, ki ga zasleduje 4. točka referendumskega vprašanja - to je odprava domnevno storjenih nepravilnosti in nezakoničnosti v denacionalizacijskih postopkih v škodo družbene lastnine - je ustavno legitim. Razlogi, ki se navajajo za uvedbo revizije, pa ne pretehtajo razlogov, ki govorijo zoper to - zato že po prvem od kriterijev uporabljene najstrožje presoje (ustavna legitimnost namena revizije ter stvarna upravičenost razlogov zanjo) presoja ustavne dopustnosti tega vprašanja ne more biti pozitivna. Glede na to se niti ni bilo potrebno spuščati še v presojo po drugem in tretjem kriteriju (nujna javna potreba, sorazmernost).

47. Trditev predstavnikov predlagateljev referendumov, češ da ZDen v primerih, ko je šlo za vračanje družbene oziroma javne lastnine, ni predvidel subjekta, ki bi nastopal na strani nosilca te lastnine, ne drži. Že ZDen - ne le Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list SFRJ, št. 47/86 - v nadaljevanju: ZUP), ki se subsidiarno uporablja tudi v postopku po ZDen (3. člen ZUP) - daje položaj stranke v denacionalizacijskem postopku tako upravičencu kot tudi zavezancu in vsaki drugi pravni ali fizični osebi, ki ima za varstvo svojih pravic ali pravnih koristi pravico udeleževati se postopka (prvi odstavek 60. člena). Za odpravo kršitev pri ugotavljanju dejanskega stanja in pri uporabi materialnega ter procesnega prava tako ZDen kot ZUP že predvidevata pravna sredstva za vse stranke v postopku.

Vsaka stranka ima tako po ZUP pravico do pritožbe (223. člen). Rok za pritožbo začne teči za vsako stranko posebej - od tedaj, ko ji je bila vročena odločba (drugi odstavek 230. člena ZUP).

Pritožbo je mogoče vložiti tako zaradi nepravilno ali nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja kot tudi zaradi kršitve materialnega prava (argument iz prvega odstavka 240. člena ZUP). Zaradi nekaterih primerov nepravilne ugotovitve dejanskega stanja (npr. 1., 2., 3. in 5. točka 249. člena ZUP) in zaradi kršitve najbolj temeljne procesne zahteve - imeti možnost, udeleževati se postopka (9. točka 249. člena ZUP), je mogoče zahtevati tudi obnovo postopka. Poleg tega ima posameznik ali pravna oseba, ki misli, da mu je z upravnim aktom kršena kakšna pravica ali na zakon oprta neposredna osebna korist, pravico zahtevati presojo zakonitosti upravnega akta v upravnem sporu.

Upravni spor lahko sproži tudi javni pravobranilec, če je z upravnim aktom kršen zakon v škodo subjektov, ki jih po zakonu zastopa (prvi in peti odstavek 2. člena Zakona o upravnih sporih, Uradni list SFRJ, št. 4/77).

48. S pravnimi sredstvi in tožbo v upravnem sporu so torej vsi subjekti, prizadeti z odločbo o denacionalizaciji, lahko uveljavljali tako kršitve pri ugotavljanju dejanskega stanja kot kršitve materialnega prava. Dejstvo, da teh možnosti niso (pravočasno) izkoristili, zahteve po naknadni uvedbi novega pravnega sredstva ne utemeljuje.

49. Pri presoji dopustnosti naknadne uvedbe pravnega sredstva je pomemben tudi časovni vidik. Ob upoštevanju rokov, določenih v ZDen (in navedenih v 19. točki obrazložitve), bi morale biti vse odločbe o denacionalizaciji izdane najkasneje v treh letih po uveljavitvi Zakona. Referendumska zahteva predlaga torej uvedbo splošne revizije po petih letih od uveljavitve Zakona in po dveh letih od trenutka, ko bi moral biti izveden.

50. Z enako verjetnostjo, s katero predstavniki predlagateljev referendumov izkazujejo kršitve, napravljene v škodo družbene lastnine, so izkazane tudi kršitve, napravljene v škodo denacionalizacijskih upravičencev, še posebej tistih, ki svoje pravice uveljavljajo v postopkih lastninskega preoblikovanja podjetij. Uvedba novega pravnega sredstva le v primerih, ko naj bi bila oškodovana družbena lastnina, bi bila zato tudi v nasprotju z ustavnim jamstvom o enakem varstvu pravic (22. člen).

51. Po navedenem Ustavno sodišče ugotavlja, da je referendumsko vprašanje pod 4. točko v nasprotju z Ustavo.

52. Ker referendumska zahteva predlaga uvedbo splošne revizije vseh odločb o denacionalizaciji, se Ustavnemu sodišču v tej odločbi ni bilo potrebno spuščati v presojo, ali bi bila morda uvedba revizije, omejena na določene primere vračanja premoženja, izjemoma dopustna.

C.

53. Ustavno sodišče je to odločbo sprejelo na podlagi 16. člena ZRLI in 21. člena ter drugega odstavka 40. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Lovro Šturm in sodniki dr. Peter Jambreč, dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Prvo drugo, tretjo, peto in šesto točko izreka je sprejelo s petimi glasovi proti štirim (proti so glasovali sodniki Krivic, Šinkovec, Ude in Zupančič), četrto točko izreka pa s sedmimi glasovi proti dvema (proti sta glasovala sodnika Šinkovec in Zupančič). Sodniki Jerovšek, Krivic, Šinkovec, Šturm, Testen, Ude in Zupančič so napovedali pritrdilna oziroma odklonilna ločena mnenja.

P r e
d s
e d
n i k
d r.
L o v r o

