



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-107/96

Datum: 5.12.1996

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika Krivic

I.

Pri tej izredno pomembni odločbi sem se kljub nekaterim pomislekom v zvezi s formulacijo 1. in 4. točke izreka odločil glasovati za izrek v celoti in s tem učinkoviteje podpreti tiste nosilne razloge v njeni obrazložitvi, zlasti v točkah 28-30, ki kljub pomanjkljivostim izreka omogočajo zakonodajalcu, da bi tranzicijski proces vračanja krivično odvetega premoženja (nacionaliziranega in kazensko zaplenjenega) z naknadnimi korekturami denacionalizacijske in kazenske zakonodaje uskladil z načeli pravne in socialne države - tako da se ne bi vračala veleposestva v obsegu, ki z omenjenimi načeli ni združljiv (upoštevajoč pri tem vse nedoslednosti in slabosti izvedbe agrarne reforme v Kraljevini Jugoslaviji kakor tudi pravno problematičnost pridobitve cerkvene gozdne veleposesti tik pred drugo svetovno vojno), in da bi bilo tudi vprašanje odškodnine urejeno enotno, ne pa bistveno različno glede na to, ali gre za odškodnino po denacionalizacijski ali po kazenski zakonodaji (pri čemer so razlike lahko tako ogromne, da so nevzdržne tako z gledišča enakosti vseh prizadetih kakor tudi z gledišča socialne države, ki jo izplačevanje enormnih odškodnin, kakršnih svojim denacionalizirancem niti bogata Nemčija ni mogla dati in jih je zato močno regresivno omejila, lahko bistveno prizadene in onemogoči v izpolnjevanju njenih vitalnih funkcij).

Tistemu delu obrazložitve, ki gornji, zame bistveni vsebini te odločbe nasprotuje ali ji daje zame nesprejemljive ali sporne poudarke ali ki je zame kakorkoli drugače sporen, pa nasprotujem v tem pritrdilnem ločenem mnenju.

II.

1. Nezdržljivost veleposesti z ustavnimi načeli: katere veleposesti in s katerimi ustavnimi načeli?

Odločba se je v 28. točki postavila na stališče, da to velja le za veleposest, izvirajočo iz fevdalnih odnosov (ne pa tudi za tisto, ki je nastala "kot rezultat svobodne gospodarske pobude", in tudi ne za cerkveno, ne glede na njen izvor). Veleposest fevdalnega izvora naj namreč ne bi bila združljiva s pojmovanjem republike kot državne oblike in s pojmovanjem demokratične države. Toda z demokracijo najbrž le fevdalni odnosi (po vsebini) niso združljivi, ne pa izvor neke veleposesti sam po sebi - in z republikansko državno obliko le privilegiji (fevdalnega) plemstva pri izvrševanju državne oblasti ne bi bili združljivi, ne pa pa obseg zemljiške veleposesti kogarkoli.

Čeprav se ne s prvim (katera veleposest naj danes ne bi bila dopustna) ne z drugim (iz katerega razloga) ne strinjam, pa se mi zdi citirano stališče iz 28. točke kljub temu izredno pomembno. Poudarjam zlasti dva stavka: "Ustavno sodišče opozarja, da bi bilo potrebno oceniti, ali je vračanje veleposestev fevdalnega izvora v skladu z državnoustavno ureditvijo Republike Slovenije." in "... iz nekdanjih fevdalnih odnosov izvirajoča veleposest po svoji naravi ni združljiva s pojmovanjem republike ... in ... demokratične države." Drugi stavek torej že sam podaja ustavnopravno oceno, ki bi jo bilo po prvem stavku treba šele narediti. Ta ustavnopravna - še več: ustavnosodna - ocena je za omenjeno vrsto veleposesti kategorično negativna. Če je tako, potem si je seveda možno zastaviti vprašanje, zakaj te kategorično ugotovljene neustavnosti Zakona o denacionalizaciji (ZDen) ta odločba ni izrazila tudi v svojem izreku, kar bi zakonodajalca še mnogo močnejše zavezovalo k čimprejšnji odpravi te protiustavnosti kot sedanja navedba te neustavnosti zgolj kot razloga za to, da je bil moratorij razveljavljen s šestmesečnim odlogom, v katerem naj bi bilo to neustavnost možno odpraviti. Če je bil eden od razlogov za tako ravnanje tudi to, da predmet odločanja v tej zadevi ni bil ZDen, ampak le zakon o moratoriju na njegovo izvrševanje, bi se bilo pri morebitnem kasnejšem

izpodbijanju samega ZDen iz tega razloga morda vendarle treba neposredno izreči tudi o tem vprašanju.

Morda pa je celo bolje, da Ustavno sodišče o tem vprašanju ni neposredno odločalo, saj tako zakonodajalec pri svojem usklajevanju ZDen z ustavnimi načeli ni tako kategorično vezan na že razsojena vprašanja, kaj je in kaj ni v skladu z Ustavo, in lahko, če s potrebno večino tako presodi, spremeni zakonsko ureditev, če za to ugotovi nujne razloge v smislu 15. točke obrazložitve, tudi nekoliko širše in ne le v obsegu, za katerega pravzaprav že ta odločba ugotavlja neustavnost sedanje ureditve. Strinjam se sicer z ugotovitvijo v 28. točki, da cerkvenih veleposesti glede na vlogo cerkve v družbi in glede na njen pravni položaj ne bi bilo ustavno dopustno enačiti z veleposestvi fevdalnega izvora "oziroma z lastninskimi odnosi, ki izvirajo iz historično izkazanih fevdalnih odnosov", toda takih lastninskih odnosov najbrž tudi na ne-cerkvenih veleposestvih danes ni več niti dopustno niti sploh mogoče ponovno vzpostaviti. Zahteva odločbe po ne-enačenju cerkvene veleposesti z veleposestjo, kjer naj bi obstajali navedeni lastninski odnosi, torej še ne pomeni avtomatične prepovedi zakonodajalcu, da bi smel iskati razloge za morebitno omejevanje vračanja tudi cerkvene veleposesti (npr. v razlogih socialne države, javnega interesa itd.). Tudi za veleposestva, "ki so nastala kot rezultat svobodne gospodarske pobude", pravi odločba samo, da jih z veleposestvi fevdalnega izvora ni mogoče enačiti, ne pa, da npr. z upoštevanjem dejanskih razlik ne bi bilo možno tudi nasproti takim veleposestvom - spet glede na načela pravne in socialne države - uveljaviti določenih zakonskih omejitev pri obsegu vračanja.

Poudarjam, da pri vseh teh vprašanjih ne gre za to, ali je z načeli socialne države združljiva morebitna veleposest, ki bi danes na novo nastajala kot rezultat svobodne gospodarske pobude (to je posebno vprašanje, v katerega se tu ni niti potrebno niti mogoče spuščati), ampak gre le za vprašanje, koliko je z načeli socialne države združljivo, da bi taka veleposest danes v trenutku nastala tako, da bi jo država, ki nima dovolj za pokojnine, zdravstvo, šolstvo itd., "vračala" tistim, ki jim je predvojna agrarna reforma ni dosledno vzela - ob tem ko ustava tej državi dovoljuje in celo zapoveduje, da "z zakonom določa način pridobivanja lastnine"

Po mojem mnenju bi država mirno lahko določila, da (kolikor je veleposest s socialno državo sploh združljiva) veleposesti (nad določenim obsegom - lahko diferencirano za različne vrste veleposesti) od same države ne bo nihče dobil, čeprav mu jo je komunizem vzel brez odškodnine, in je pravna, demokratična in socialna država dolžna 50 let stare krivice popraviti samo do te mere, kolikor ji ekonomsko stanje to dopušča storiti brez bistvene škode za zagotavljanje človeka vrednega življenja množici svojih sedanjih državljanov, perspektive mladini itd.

Tudi primerjalnopravni kriteriji (kako so to storile druge države v tranziciji in celo bogata Nemčija) govorijo v prid takemu razumevanju obveznosti sodobne socialne države do vračanja nekdanjih veleposesti.

Do cerkvene veleposesti ima s tega gledišča socialna država lahko drugačen odnos. Če sprejema kot svojo dolžnost, da cerkvi zagotovi sredstva za vzdrževanje kulturnih spomenikov, za karitativno in izobraževalno dejavnost itd., potem ji najbrž to sicer lahko zagotovi tudi tako, da ji da ("vrne") v last in v izkoriščanje gozdna veleposestva - ali pa seveda tudi tako, da ji tega (recimo zaradi odpora velikega dela laične javnosti in zaradi pravne spornosti načina, kako je cerkev te gozdove nekoč dobila) ne "vrne" ter ji potrebna sredstva za njeno družbeno koristno vlogo in delo zagotovi na drug način.

2. Vprašanje roka

Naknadno usklajevanje tako pomembnega tranzicijskega zakona, kot je ZDen, s temeljnimi načeli pravne in socialne države šele pet let po njegovem sprejetju je seveda tako težak poseg v druga načela pravne države, da ga je, kolikor je sploh dopusten (pod pogoji iz 15. točke odločbe), treba potem v takem položaju narediti kar najhitreje. Zato sem tudi sam glasoval za rok šest mesecev po objavi te odločbe - saj je medtem eno leto od zakonsko predvidenega triletnega moratorija tudi že minilo.

Dodatni resen problem lahko nastane samo v primeru, če ne bo kmalu formirana trdna vlada, ki bi z zanesljivo večino v parlamentu sploh bila sposobna takoj ugrizniti v to kislo jabolko in v teh šestih

mesecih zakonsko realizirati to, kar ta odločba omogoča. Sprašujem se, ali bi bilo v primeru neuspešnih poskusov formiranja vlade in razpisa novih volitev možno Ustavnemu sodišču predlagati izjemno podaljšanje tega roka - direktno ali morda tudi indirektno, s sprožitvijo postopka za oceno skladnosti denacionalizacijske in kazenske zakonodaje z ustavnimi načeli pravne in socialne države. Ta druga pot bi morda imela tudi nekatere prednosti, saj uskladitveni rok v morebitni ugotovitveni odločbi, ki bi iz takega postopka lahko izvirala, ni prekluzivne narave in z njegovim potekom vendarle ne nastanejo tako ostre cezure kot pri poteku odločilnega roka za razveljavitev, ki utegnejo biti tudi zelo boleče.

3. Ali je zakonski kriterij 200 ha res brez stvarne podlage? Točka 28 načelno dopušča naknadne omejitvene posege, katerih utemeljitev in dimenzioniranje (seveda v ustavnih okvirih) prepušča zakonodajalcu. Če bo novela ZDen torej lahko prinesla omejitev vračanja veleposesti, potem ne vzdrži stališče, da maksimumi iz predvojnne agrarne reforme (200 ha, 1000 ha itd.) ne morejo več imeti nobenega pomena, ker da je bila agrarna reforma enkratni akt in da po njenem koncu ni bilo nič nezakonitega, če je kdo obdržal (ali ponovno pridobil) več od teh maksimumov.

Potem najbrž tudi ni mogoče trditi, da je zakonski kriterij 200 ha brez vsake stvarne podlage. Ni res - stvarno podlago ima v predvojnem kriteriju agrarne reforme kot specifičnem kriteriju, veljavnem prav za Dravsko banovino oziroma za Slovenijo.

Namesto tega razloga za razveljavitev ustrezne določbe moratorijskega zakona bi obrazložitev po mojem mnenju morala navesti razlog neenakosti pred zakonom in nesorazmernosti posega (tisti do 200 ha dobijo neovirano vse, tistim nad 200 ha pa moratorijski zakon ni omejil le vračanja v obsegu nad 200 ha, ampak se jim je zadržalo vračanje vsega).

4. Ali javni interes za večji obseg gozdov v javni lasti res ne pomeni razumnega in nujnega razloga?

V točki 27 je temu razlogu zanikana razumnost in nujnost z argumentom, da program razvoja gozdov v Sloveniji, ki ga je sprejel Državni zbor, sicer opredeljuje povečevanje deleža javnih gozdov kot javni interes, vendar da kot sredstvo za doseg tega cilja predvideva le postopen odkup gozdov, ne pa tudi omejitve vračanja gozdov v denacionalizacijskih postopkih.

Dejstvo, da v omenjenem programu ta javni interes ni bil identificiran, pa seveda še ne pomeni, da tak javni interes ne obstaja. Tudi argument, da moratorijski poseg sploh ne more biti primerno sredstvo za doseg takega cilja, po mojem mnenju ne drži: moratorij sam seveda deleža javnih gozdov ne bi mogel povečati - ustvaril pa je (z zadržanjem vračanja veleposesti) pogoje za to, da bi se s spremembo zakonodaje ta cilj lahko dosegel.

5. Poseg v 33. člen - ali v 2., 14. in 22. člen Ustave? Obrazložitev se v 14. točki sklicuje na tri prejšnje odločbe (U- I-95/91, 22/95, 119/94) kot zgled za sedanjo odločitev, ne da bi "opazila", da sta prvi dve v neki načelno izredno pomembni točki v neskladju s tretjo (zadnjo) in da bi bilo treba slediti zadnji, ne prvima dvema:

- V prvi (14.5.1992) je bilo res rečeno, da je treba lastninski pravici nekdanjih lastnikov stanovanj dati prednost pred pravico stanovalcev do odkupa stanovanja - čeprav je šlo le za bivšo in bodočo lastninsko pravico, ne pa za takrat obstoječo; po današnjem razumevanju problema bi takrat morali reči: gre ne za kolizijo dveh obstoječih pravic (saj ne lastninska ne pravica do odkupa še ni obstajala, še ni nastala), ampak za kolizijo dveh "pričakovalnih pravic" (Anwartschaftsrecht) - in v tej koliziji smo pa res dali prednost prvi pravici. Zadrega se indirektno kaže tudi v sedanjem poskusu povzetka bistva tiste odločbe, ki je pripeljal do problematične formulacije, katere vsebino (glej četrti stavek 14. točke) je možno smiselno pvzeti takole: Zato je US v primeru kolizije dveh pravic, pravice A in pravice B, dalo prednost pravici B kot podlagi pravice C. Formulacija namreč pokaže, da v resnici ni šlo za kolizijo pravic A in B (kjer prednost pravice B gotovo ne bi bila sporna), ampak za kolizijo pravic A in C, kjer pa bi bilo za odločitev treba najti drug kriterij in ne kriterij pravice B.

- V drugi odločbi (14.3.1996) smo formulacije sicer že precej izboljšali (specifična lastninska oz. premoženjskopravna upravičenja do njihovega nekdanjega premoženja ... imajo prednost pred lastninskimi upravičenji podjetij oz. njihovih delavcev do lastninskega preoblikovanja), a še vedno

nismo povsem jasno povedali, da gre spet za kolizijo dveh "pričakovalnih pravic" (do ponovne pridobitve nekdanje nacionalizirane lastnine in do pridobitve delničarske lastnine v olastninjenih podjetjih), kjer smo prvi dali prednost pred drugo;

- Šele v tretji odločbi (21.3.1996 - le teden dni za drugo!) smo končno dosegli potrebno jasnost: "... je US štelo, da določbe 125. člena SZ kršijo ne samo lastninsko pravico tistih, ki so že postali lastniki denacionaliziranih stanovanj, ampak tudi na ZDen temelječa pričakovanja tistih, ki so pravočasno zahtevali denacionalizacijo stanovanj in bodo ... postali njihovi lastniki".

Da bi bil gornji prikaz čim jasnejši, sem iz prikaza druge "precedenčne" odločbe (kjer so tri pike) izpustil nekaj, na kar pa sedaj posebej opozarjam: tam navedena specifična lastninska oz. premoženjska upravičenja do nekdanjega premoženja naj bi bila "izhajajoča iz 33. člena Ustave" - pravilno pa bi bilo: "izhajajoča iz ZDen oz. iz načela varstva zaupanja v pravo", torej iz 2. člena Ustave, zaradi varstva enakosti pred zakonom in enakega varstva pravic v postopkih pa še iz 14. in 22. člena Ustave|

To formulo (čeprav še brez izrecnega sklicevanja na 2., 14. in 22. člen) pa je v osnovi pravilno uporabila tretja odločba - in zato bi se zadnji stavek 14. točke moral zgledovati po njej - in ugotoviti ne poseg v upravičenja iz 33. člena, ampak iz 2., 14. in 22. člena Ustave.

Gornje razlikovanje je velikega načelnega in precedenčnega pomena, za to konkretno zadevo pa je nepomembno. Bilo bi tudi tu zelo pomembno (v negativnem smislu za pobudnike), če bi namesto posega v 33. ugotovili le poseg v 2. in 14. člen, kajti potem bi pri presoji ustavne dopustnosti tega posega namesto strogega testa sorazmernosti (zaradi posega v posamezno, specifično ustavno pravico iz 33. člena) prišel v poštev le najmilejši test arbitrarnosti (ki se uporablja glede posegov v splošno načelo enakosti pred zakonom po čl. 14/II). Zato je zelo pomembno, da bi ugotovili tudi poseg v specifično ustavno pravico iz 22. člena - in vsa nadaljnja argumentacija v odločbi, temelječa na strogem testu sorazmernosti, bi lahko ostala.

Zakaj je pravilna identifikacija kršenih ustavnih pravic in načel zelo pomembna načelno oziroma za naprej, pa najbrž ni potrebno posebej obrazlagati.

Matevž Krivic