



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-107/96

Datum: 5.12.1996

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Rimskokatoliške škofije Maribor, ki jo zastopa Mateja Maček, odvetnica v Mariboru, Metke Belec, Majde Rumpret in Božene Eržen - Deu iz Ljubljane, ki jih zastopa Pavla Sladič - Zemljak, odvetnica v Ljubljani, Antonije Dolenc, ki jo zastopa Eda Breclj, odvetnica v Ljubljani, Karoline Hubmayer, ki jo zastopa Odvetniška pisarna Jadek in Pensa v Ljubljani, Cistercijanske opatije Stična, ki jo zastopa Eda Breclj, odvetnica v Ljubljani, Carla grofa de Villavicencio - Margheri, ki ga zastopa dr. Mirko Silvo Tischler, odvetnik v Ljubljani, Benediktinskega priorata Maribor, ki ga zastopa Božena Čačkovič, odvetnica, na Ptuj in Petra Bedjaniča iz Ljubljane, ki ga zastopa pooblaščenec Novica Novakovič, na seji dne 5. decembra 1996

o d l o č i l o:

1. Določba 1. alinee prvega odstavka 1. člena Zakona o začasnem, delnem zadržanju vračanja premoženja (Uradni list RS, št. 74/95) se razveljavi.
2. Določba 4. alinee prvega odstavka 1. člena Zakona o začasnem, delnem zadržanju vračanja premoženja ni v neskladju z Ustavo.
3. Prvi odstavek 1. člena Zakona o začasnem, delnem zadržanju vračanja premoženja se razveljavi, kolikor določa, da se za dobo treh let zadrži izvrševanje 27. člena Zakona o denacionalizaciji v primeru iz 4. alinee prvega odstavka 1. člena Zakona o začasnem, delnem zadržanju vračanja premoženja.
4. Razveljavitev iz 1. in 3. točke začne učinkovati po preteku šest mesecev od dneva objave odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Rimskokatoliška škofija Maribor meni, da izpodbijani zakon ni v skladu z 2., 14. in 22. členom Ustave ter 14. členom Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in predlaga njegovo odpravo. Državni zbor, ki predstavlja zakonodajno vejo oblasti, naj ne bi imel pooblastila za zadržanje izvajanja določb veljavnega zakona, ker je za izvrševanje zakona pristojna izvršilna oblast, v katero tudi zakonodajna oblast ne sme posegati. Zakonodajalec lahko zakon spremeni, dopolni ali razveljavi, ne sme pa posegati v njegovo izvrševanje. S sprejemom izpodbijanega zakona naj bi Državni zbor po mnenju pobudnice kršil načelo pravne države iz 2. člena Ustave, ki vsebuje tudi načelo pravne varnosti in načelo zaupanja v veljavnost in trajnost zakona. Poudarja, da izpodbijani zakon povzroča negotovost med državljani, na katere se nanaša, kar je v nasprotju z ustavnim načelom pravne države.

Izpodbijani zakon po mnenju pobudnice pomeni tudi kršitev načela enakosti pred zakonom, ker uzakonjuje diskriminacijo za določeno kategorijo upravičencev, to je upravičencev, ki zahtevajo nad 200 ha kmetijskih zemljišč, in o njihovih zahtevah zaradi počasnega dela upravnih organov še ni bilo odločeno. Opozarja, da bi na dan uveljavitve izpodbijanega zakona v skladu z enoletnim zakonskim rokom moralo biti odločeno že o vseh denacionalizacijskih zahtevkih. Zadržanje izvajanja zakona naj bi bilo zaradi tega v izrecnem nasprotju z 22. členom Ustave, ki zagotavlja vsakomur enako varstvo pravic v postopku pred organi, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih in pravnih interesih. Denacionalizacijski upravičenci, na katere se nanaša izpodbijani zakon, pa so v neenakopravnem

položaju tudi nasproti tistim upravičencem, ki zahtevajo vračilo nad 200 ha stavbnih zemljišč, in prav tako nasproti agrarnim skupnostim.

2. Pobudnice Metka Belec, Majda Rumpret in Božena Eržen - Deu navajajo, da so s pravnomočno odločbo dobile vrnjeno več kot 200 ha gozdov in kmetijskih površin, in da zaradi izpodbijanega zakona ne morejo dobiti vrnjenih še preostalih nepremičnin, glede katerih postopki še tečejo. S sprejetjem izpodbijanega zakona naj bi bilo kršeno načelo pravne varnosti, saj so državljani, o katerih zahtevkih še ni bilo odločeno, izgubili možnost pridobitve teh nepremičnin za obdobje treh let. Z izpodbijanim zakonom je po mnenju pobudnic zamajano načelo zaupanja v veljavnost in trajnost zakona. Zakon o denacionalizaciji (v nadaljevanju: ZDen) je bil namreč sprejet za popravilo krivic in s tem dal upravičencem zaupanje, da jim bo država popravila krivice in jim omogočila tudi realizacijo te pravice. Ker je ZDen dal upravičencem pravico do vrnitve nepremičnin, izpodbijani zakon pa posega v te z zakonom že pridobljene pravice, naj bi bila podana tudi kršitev načela o prepovedi retroaktivnega delovanja zakona. Pobudnice tudi predlagajo, da Ustavno sodišče v smislu 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču oceni ustavnost celotnega izpodbijanega zakona, čeprav ne izkazujejo pravnega interesa za spodbijanje vseh alinej prvega odstavka 1. člena.

3. Karolina Hubmayer v svoji pobudi navaja, da je skupaj s svojo pokojno materjo in ženo pokojnega brata upravičenka za vrnitev več kot 200 ha gozdov in kmetijskih zemljišč. S šestimi delnimi odločbami je bilo do sedaj vrnjeno vsem trem upravičencem okoli 212 ha gozdov in kmetijskih zemljišč.

Pristojni upravni organ je tudi za vse tri upravičence z ugotovitevno odločbo odločil, da so v času podržavljanja imeli jugoslovansko državljanstvo. Meni, da je izpodbijani zakon v nasprotju z načelom pravne varnosti, katerega element je tudi pravičnost. Namen ZDen je bil popravilo krivic, storjenih v povojnem času, izpodbijani zakon pa odlaga to popravilo krivic samo določenim osebam. Namen izpodbijanega zakona po mnenju pobudnice ni jasen. V javnosti se je navajal problem vračanja gozdov tujim državljanom in osebam, ki so dobile ali bi lahko dobile odškodnino od tuje države, in problem vnovičnega vzpostavljanja veleposesti. Meni, da Zakon o denacionalizaciji jasno opredeljuje, da se lahko vrne premoženje le tistim, ki so bili ob podržavljanju jugoslovanski državljani. Dejstvo, da državljanstvo pobudnice in članov njene družine ni bilo evidentirano v uradnih evidencah, ne more spremeniti njenega statusa. V začetku leta 1946 so bili prisilno izgnani, kljub temu da jim ni bilo mogoče ničesar očitati. Zato po mnenju pobudnice ni pravično, da se kakorkoli omejuje ali odlaga s popravilo krivic osebam, ki jih je povojni nedemokratični režim enostavno črtal iz svojih evidenc in morajo sedaj dokazovati svoje državljanstvo. Pobudnica nadalje meni, da sedaj veljavni pravni red dopušča ustvarjanje veleposestev, in se v svoji pobudi sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča U-I-222/91 z dne 10.9.1992, s katero je bil razveljavljen zemljiški maksimum, in na odločbo U-I-57/92 z dne 3.11.1994, v kateri je izrecno omenjena možnost obstoja velikih kmetij (veleposestev). Ker izpodbijani zakon zadržuje izvajanje 27. člena ZDen glede na gmotno stanje upravičencev, naj bi bil tudi v nasprotju s 14. členom Ustave, ki zagotavlja vsakomur enakost pred zakonom. V nasprotju z načelom enakosti naj bi bil tudi, ker diskriminira upravičence glede na narodnost. Pobudnica ni bila vpisana v državljansko evidenco zato, ker je bila njena mati nemške narodnosti. Poudarja, da je ZDen jasno izločil iz kroga upravičencev tuje državljanke in tiste, ki so se med vojno pregrešili zoper svojo takratno državo in sodržavljanke. Meni tudi, da je izpodbijani zakon v neskladju s 33., 67., 69., 70. in 71. členom Ustave, ker ji omejuje pravico pridobitve lastnine na nepremičninah, ki so predmet zadržanja, in tudi ne določa za čas zadržanja nikakršne odškodnine.

Ker je skrb sedanjih upravljalcev moratorijskih gozdov pomanjkljiva, utegne pobudnici nastati v času triletnega zadržanja nepopravljiva škoda, katere povrnitev bo uveljavljala na podlagi 26. člena Ustave. Zato predlaga, da Ustavno sodišče o njeni pobudi čimprej odloči.

4. Cistercijanska opatija Stična v svoji pobudi izpodbija 1.alineo prvega odstavka 1. člena izpodbijanega zakona, ker preprečuje reševanje njenih denacionalizacijskih zahtev glede vračanja gozdov in kmetijskih zemljišč. Meni, da je tako zadržanje v nasprotju z 2. členom Ustave in prikrito podaljševanje denacionalizacije, za katero pa je sam zakonodajalec v prvem odstavku 58. člena ZDen določil rok enega leta. Pobudnica meni, da je z izpodbijanim zakonom Državni zbor posegel v izvršilni del oblasti in ni imel pravice zadržati izvajanja zakona. Izpodbijana določba nasprotuje tudi načelu enakosti iz 14. člena Ustave, ker diskriminira upravičence glede na površino kmetijskih zemljišč in gozdov. Ker je po 51. členu Zakona o obligacijskih razmerjih eden izmed načinov pridobitve lastninske

pravice tudi akt državnega organa, izpodbijana določba onemogoča in preprečuje pridobitev in uživanje lastnine na kmetijskih zemljiščih in gozdovih, ki so bili podržavljeni, in je zato po mnenju pobudnice celoten zakon v nasprotju s prvim odstavkom 67. člena Ustave.

Dopolnitev pobude, ki jo je na podlagi posebnega pooblastila vložil odvetnik dr. Mirko Silvo Tischler, obravnava vprašanje aktivne legitimacije rimskokatoliške cerkve in njenih ustanov v Sloveniji v zvezi z vračanjem cerkvenega premoženja. Meni, da stališče nekaterih pravnikov, med njimi tudi akademika dr. Stojana Pretnarja, da gre pri institucijah rimskokatoliške cerkve za pravno osebo tujega prava, ni pravilno. Zakon o pravnem položaju verskih skupnosti je priznal verskim skupnostim in njihovim organom lastnost pravne osebe, kar pomeni, da so slovenske rimskokatoliške institucije nosilci pravic in obveznosti. Zakon o verskih skupnosti je tudi izrecno izključil javno veljavo aktov verskih skupnosti in njihovih organov, kar pomeni, da Republika Slovenija ne priznava javne veljavnosti splošnih aktov rimskokatoliške cerkve. Rimskokatoliške institucije so vezane na Codex iuris canonici (v nadaljevanju: CIC), vendar po teritorialnem principu tudi na nacionalno pravo in mora biti njihovo ravnanje v skladu z veljavnimi splošnimi akti, saj cerkvene institucije ne uživajo eksteritorialnih pravic. Določba kanona 373, ki daje delnim cerkvam lastnost pravne osebe, ustreza slovenski zakonodaji, saj je slovenski zakon verskim skupnostim podelil status pravne osebe. Nadalje meni, da določbi kanona 1273 in 1292 ne jemljeta slovenskim cerkvenim pravnim osebam avtonomije v smisli veljavnega slovenskega prava. Pri obeh določbah gre le za dajanje soglasja k določenim ravnanjem (consensus in consilium), kar ureja kanon 127. Nespoštovanje tega instituta pa ima sankcije le v notranjem cerkvenem pravu, le za notranja cerkvena razmerja, ne pa navzven nasproti tretjim. Poudarja, da so slovenske rimskokatoliške institucije pravne osebe slovenskega prava, ki so samostojne, in so morebitne omejitve v CIC za slovenske državne organe irelevantne. CIC daje pravnim osebam cerkvenega prava avtonomijo in je sveti sedež prvenstveno le "krovna organizacija" glede idealnega namena Cerkve (krščanski nauk, pobožnost, apostolat in krščanska dobrotelost). Gre le za univerzalni idealni skupni namen (enotnost) ob hkratnem pluralizmu pravnih oseb, podobno kot je to v gospodarskem pravu pri koncernih, holdingih in drugih asociacijah, ko gre za dogovorjen skupen ekonomski interes in pluralizem pravnih oseb. Meni, da iz določb kanona 1273 in 1292 ni mogoče odrekati cerkvenim organizacijam aktivne legitimacije v ustavnem sporu in uveljavljanju denacionalizacijskih zahtevkov. Predlaga, da Ustavno sodišče pobudi v celoti ugodi.

5. Antonija Dolenc v svoji pobudi navaja, da je pravna naslednica denacionalizacijskega upravičenca pokojnega Pavla Dolenca, za katerega je bilo izdano potrdilo, da se je štél za jugoslovanskega državljan od 28.8.1945 dalje, in se zaradi 4. alineje prvega odstavka 1. člena izpodbijanega zakona denacionalizacijska zadeva ne more reševati. Izpodbijana določba po pobudničinem mnenju pomeni kršitev 2. člena Ustave, ki proklamira Republiko Slovenijo kot pravno državo, in 67. člena Ustave, ker se z izpodbijano določbo v nasprotju s tretjim odstavkom 16. člena omejujejo njene ustavne pravice. Omejitve ustavnih pravic so dopustne le izjemoma in to le v vojnem in izrednem stanju. Nadalje meni, da predstavlja izpodbijani zakon prikrito podaljševanje denacionalizacije in se pri tem sklicuje na določbo prvega odstavka 58. člena, ki določa, da mora biti o pravilno sestavljeni zahtevi za denacionalizacijo odločba organa prve stopnje izdana in vročena upravičencu v roku enega leta.

Predlaga razveljavitev izpodbijane določbe.

6. Carl grof de Villavicencio - Margheri navaja, da je bila na podlagi tretjega odstavka 63. člena ZDen izdana odločba, s katero je bilo ugotovljeno, da njegov oče kot denacionalizacijski upravičenec ni državljan Republike Slovenije in da se tudi po predpisih o državljanstvu, ki so na območju Republike Slovenije veljali do uveljavitve Zakona o državljanstvu Republike Slovenije, ni štél za jugoslovanskega državljan. Ker odločba še ni pravnomočna, meni, da ima neposreden pravni interes za izpodbijanje Zakona o začasnem, delnem zadržanju vračanja premoženja. Pobudnik meni, da je celoten zakon, ki je za dobo treh let zadržal izvajanje 27. člena ZDen v določenih primerih, v nasprotju z 2., 86. in drugim odstavkom 155. člena Ustave. Meni, da zakonodajalec nima ustavnega pooblastila za odložitev izvajanja zakona, ki je že v veljavi in se uporablja. Zakonodajalec bi lahko le spremenil sam Zden. Z izpodbijanim zakonom naj bi bilo po mnenju pobudnika kršeno tudi načelo pravne države, predvsem pa načelo zaupanja v pravo in načelo varstva pridobljenih pravic. Pobudnik tudi poudarja, da celoten izpodbijani zakon posega v zadeve, ki so že odločene, in je zaradi tega v nasprotju z načelom prepovedi retroaktivne veljave zakona. Pobudnik tudi predlaga, da Ustavno sodišče po koneksiteti preizkusi ustavnost določb 16. poglavja Zakona o splošnem upravnem postopku, ki urejajo

posebne primere odprave, razveljavitve in spremembe upravnih odločb, ker meni, da so v nasprotju z Ustavo. Pobudnik predlaga, da Ustavno sodišče izpodbijani zakon v celoti razveljavi.

7. Benediktinski priorat Maribor kot denacionalizacijski upravičenec za vrnitev okoli 519 ha zemlje v svoji pobudi meni, da je izpodbijani zakon v nasprotju s 1., 2., 14., 16., 22., 33. in 155. členom Ustave. V neskladju pa naj bi bil tudi z 8. členom Ustave in v zvezi z njim s 14. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pobudnik meni, da so denacionalizacijski upravičenci dobili pravico do premoženja z vložitvijo zahteve za denacionalizacijo, če že ne z uveljavitvijo Zden. Izpodbijani zakon, ki je zdržal izvajanje 27. člena Zden, naj bi bil v nasprotju z načelom pravne države in načelom enakosti pred zakonom, saj ustvarja med denacionalizacijskimi upravičenci očitno diskriminacijo.

Pobudnik poudarja, da ni nikjer razviden namen zakonodajalca za določitev meje 200 ha za vrnitev nacionalizirane zemlje.

Predlaga, da Ustavno sodišče ugotovi neustavnost izpodbijanega zakona.

8. Peter Bedjanič zatrjuje, da je pravni naslednik po denacionalizacijski upravičenki pok. Olgi Kocič, ki zahteva vrnitev nad 200 ha kmetijskih zemljišč in gozdov. V svoji pobudi navaja, da je 1. alineja prvega odstavka 1. člena zakona v nasprotju s 14., 15., 22. in 155. členom Ustave. Meni, da izpodbijani zakon, s tem ko omejuje vrnitev kmetijskih zemljišč in gozdov nad 200 ha, posega v temeljno človekovo pravico do zasebne lastnine in dedovanja iz 33. člena Ustave in povzroča krivično razlikovanje glede na gmotno stanje. Razlikovanje je podano tudi med denacionalizacijskimi upravičenci, ki so nacionalizirano premoženje, ki je presegalo 200 ha, že dobili vrnjeno in tistimi, ki zaradi zavlačevanja pristojnih organov še niso dobili vrnenih kmetijskih zemljišč in gozdov, ki presegajo 200 ha. Predlaga, da Ustavno sodišče izpodbijano določbo razveljavi.

9. Državni zbor, Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve, po opravljeni obravnavi na Odboru za notranjo politiko in pravosodje, v pojasnilih z dne 26.6.1996 navaja, da so bili razlogi, zaradi katerih je bil sprejet izpodbijani zakon, javnosti dovolj jasno in prepričljivo predstavljeni. Odločitev Državnega zbora je bila posledica dejstva, da v času sprejemanja zakona ni bil znan celotni obseg morebitnih kršitev Zden in Ustave. Edini namen izpodbijanega zakona je bil preizkus ustavnosti in zakonitosti določenih postopkov denacionalizacije. V pojasnilih nasprotni udeleženec nadalje meni, da izpodbijani zakon ne nasprotuje načelom pravne države in načelu delitve oblasti. Bilo bi v nasprotju z načelom predstavniške demokracije, če bi bil zakonodajalec v svojih zakonodajnih pristojnostih omejen zgolj na spremembe in dopolnitve predpisov in na odločitve o prenehanju veljavnosti zakonov, ne bi bil pa pristojen za odločanje o blažjem ukrepu, to je o začasnem zadržanju izvajanja zakona. Ker izpodbijani zakon ne določa novih pravic in jih tudi ne odvzema, ampak samo v omejenem obsegu omejuje izvajanje ene same določbe Zden v primerih, v katerih so se pokazale nepravilnosti pri izvajanju, po mnenju nasprotnega udeleženca ni kršeno načelo enakopravnosti.

Izpodbijani zakon sicer prizadene le določene upravičence denacionalizacije, vendar so v primerih, ki jih določa zakon, vsi prizadeti v enakem položaju. Zakonodajalec pa je določil začasno zadržanje izvajanja zakona iz dovolj jasno predstavljenih razlogov.

B. - I.

10. Ustavno sodišče je v točki A te obrazložitve navedene pobude združilo zaradi skupnega obravnavanja in odločanja. Iz vsebine pobud in priloženih listin izhaja, da vsi pobudniki izkazujejo pravni interes za vložitev pobude za oceno 1. in 4. alineje prvega odstavka 1. člena ZZDZP; Ustavno sodišče pa ni našlo razlogov, ki bi narekovali odločanje o ustavnosti drugih določb izpodbijanega zakona.

Glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - nadaljevanju: ZUstS) je Ustavno sodišče pobude sprejelo in takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

11. Večina pobudnikov meni, da izpodbijani zakon pomeni kršitev načela delitve oblasti, ker naj bi bil z njim Državni zbor kot zakonodajni organ presešel svoja pooblastila.

12. Izpodbijani zakon vpeljuje tako imenovani moratorij oziroma triletni odlog izvrševanja določb 27. člena ZDen, ki urejajo vračanje kmetijskih zemljišč in gozdov v denacionalizacijskih postopkih. Moratorij kot obliko pravnega urejanja določenih specifičnih situacij je zakonodajalec v našem pravnem sistemu že večkrat uporabil in je Ustavno sodišče tudi presoјalo ustavnost takšnih zakonov. Tako je na področju denacionalizacije v odločbi št. U-I-140/94 z dne 8.1.1995 (OdiUS IV, 124) Ustavno sodišče določbo 7. b člena Zakona o Slovenskem odškodninskem skladu vsebinsko označilo kot moratorij na začetek uresničevanja pravice do odškodnine in sprejelo stališče, da so takšni posegi v ustavno varovane položaje pobudnikov dopustni le, če je zakonodajalec pri njihovem sprejemanju upošteval načelo sorazmernosti. Pri odločanju, kako strogo merilo bo uporabilo pri presoji, ali je zakonodajalec ob sprejetju izpodbijane določbe upošteval načelo sorazmernosti, je Ustavno sodišče upoštevalo, da pri tranzicijskih predpisih, ki so podlaga za nastajanje novega pravnoekonomskega sistema in s katerimi se urejajo vprašanja, glede katerih zakonodajalec ne more imeti nobenih izkušenj, rešitev pa ne more iskati v primerljivih zakonodajah, pripada zakonodajalcu razmeroma široko polje proste presoje.

13. Izpodbijani zakon, ki za določene upravičence odlaga izvrševanje 27. člena ZDen, ne pomeni kršitve načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave. Zakonodajalec lahko že sprejeti zakon spremeni ali dopolni edino z novim zakonom.

Običajno se takšen zakon imenuje zakon o spremembah in dopolnitvah, kar pa ne pomeni, da zakonodajalec ne bi smel uporabiti tudi kakšne druge formalne oblike. Z vidika ustavnosti je le pomembno, da je to storil z istovrstnim pravnim aktom, v obravnavanem primeru z zakonom. Zato je Ustavno sodišče opravilo presojo skladnosti določb izpodbijanega zakona z Ustavo, predvsem njegove skladnosti z 2., 14. in 33. členom Ustave.

14. Ustavno sodišče je pravici upravičencev do denacionalizacije v svojih odločitvah namenilo posebno varstvo, upoštevajoč pri tem namen in smisel denacionalizacije. ZDen je bil sprejet kot posledica političnega soglasja, da se popravijo krivice, ki so bile storjene s posegom države v lastninsko pravico, katero nova ustava uvršča med človekove pravice in temeljne svoboščine. Že z ustavnim aktom o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije - Deklaracijo o neodvisnosti (Uradni list RS, št. 1-7/91) se je Slovenija zavezala, da bo v svobodni demokratični družbi spoštovala poleg drugih temeljnih človekovih pravic tudi pravico do nedotakljivosti lastnine.

Zato je Ustavno sodišče v primeru kolizije dveh pravic, pravice do odkupa in lastninske pravice, dalo prednost lastninski pravici kot podlagi za pravico do denacionalizacije (U-I-95/91 z dne 14.5.1992, OdiUS I, 35). Tako stališče je Ustavno sodišče izrecno potrdilo v odločbi U-I-22/95 z dne 14.3.1996 (OdiUS V, 29), v kateri je opredelilo, da pravica denacionalizacijskih upravičencev, ki se nanaša na prepoved lastninskega preoblikovanja podjetja do pravnomočnosti odločitve o predlogu za izdajo začasne odredbe, izhaja "iz njihovih ustavnopravno varovanih specifičnih lastninskih oziroma premoženjskopravnih upravičenj do njihovega nekdanjega premoženja, izhajajočih iz 33. člena Ustave in iz Protokola št. 1 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic, in ima tako prednost pred lastninskimi upravičenji podjetij oziroma njihovih delavcev do lastninskega preoblikovanja." V svoji odločbi št. U-I-119/94 z dne 21.3.1996 (OdiUS V, 32) je Ustavno sodišče štelo, da določbe 125. člena Stanovanjskega zakona 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 s pravnomočnostjo odločbe o denacionalizaciji postali njihovi lastniki." Glede na navedena stališča je Ustavno sodišče štelo začasno zadržanje izvajanja denacionalizacije kmetijskih zemljišč in gozdov v izpodbijanem zakonu za poseganje v upravičenja, ki izhajajo iz ustavnopravno zagotovljene pravice do lastnine iz 33. člena Ustave.

15. Da bi Ustavno sodišče lahko opravilo ustavnosodno presojo izpodbijanih določb, je moralo najprej ugotoviti, kakšni so bili motivi, oziroma kakšen je bil zakonodajalčev cilj za njihov sprejem, nato pa presoditi tudi upravičenost zakonodajalčevih ukrepov. Ker se z izpodbijanimi ukrepi posega v ustavnovarovana upravičenja denacionalizacijskih upravičencev, ki izhajajo iz pomembnega tranzicijskega zakona, morajo biti razlogi, motivi, namen in cilji zakonodajalca ne samo opredeljivi,

stvarno upravičeni in ustavno legitimni, ampak morajo biti na njih temelječi ukrepi tudi v demokratični družbi neogibni, ker jih narekuje nujna javna potreba. Zakonodajalčevi posegi oziroma zakonske rešitve pa morajo biti v skladu z načelom sorazmernosti primerni in neogibno potrebni za doseg zakonodajalčevega cilja ter v sorazmerju z vrednostjo zastavljenih zakonodajnih ciljev.

B. - II.

16. Postopek za sprejem izpodbijanega zakona se je začel s predlogom zakona o začasnem, delnem zadržanju vračanja premoženja cerkvam in drugim verskim skupnostim oziroma redovom razen vračanja sakralnih objektov, v katerem je bilo predlagano zadržanje izvajanja 14. člena ZDen do sprejema Zakona o verskih skupnostih (Poročevalec, št. 19/95). Iz obrazložitve predloga tega zakona je razvidno, da je bil njegov namen doseči odlog izvajanja denacionalizacije v primerih, ko so denacionalizacijski upravičenci cerkve in druge verske skupnosti, njihove ustanove ali redovi. Razlogi, ki naj bi utemeljevali takšen predlog so bili naslednji:

- Glede na predpise o agrarni reformi Kraljevine Jugoslavije bi bilo potrebno raziskati, ali je cerkev upravičena uveljavljati lastninsko pravico na podlagi aktov Kraljevine Jugoslavije in ali je glede na cerkveno pravo možno šteti organizacije rimskokatoliške cerkve za domače pravne osebe. V obrazložitvi je podan opis sekularizacije v Sloveniji, prikaz nastanka lastninske pravice Ljubljanske nadškofije na gozdovih in postavljeno vprašanje skladnosti uredbe, s katero je bilo premoženje Kranjskega verskega sklada dodeljeno Ljubljanski nadškofiji, s predpisi o agrarni reformi Kraljevine Jugoslavije. Izražena je bila bojazen, da bi cerkev z vrnitvijo vseh nepremičnin dobila položaj fevdalne cerkvene gosposke, od česar je evropska civilizacija odstopila že zdavnaj s sekularizacijskimi procesi.

- Odložitev izvajanja 14. člena ZDen naj bi narekoval tudi poseben splošen interes, ki je v ohranitvi naravnega bogastva kot javnega dobra. Proces denacionalizacije gozdov naj bi bistveno spremenil lastninsko strukturo gozdov in bi Slovenija po izvršeni denacionalizaciji imela le 20% javnih gozdov, kar bi pomenilo, da bi bila na dnu lestvice evropskih držav. Dolžnost države je, da zagotavlja varovanje naravne in kulturne dediščine ter preprečuje na tem področju uveljavljanje gospodarskih interesov zasebnih inštitucij (73. člen Ustave). Zakon o varstvu okolja je določil v 16. členu, da je javno dobro, ki je sestavina ekosistemov kmetijskih zemljišč, gozdov itd., lastnina republike ali lokalne skupnosti. Kljub temu pa bi cerkev dobila v last Jelovico, Pokljuko, Mežaklo in del Triglavskega narodnega parka.

17. V drugi obravnavi zgoraj opisanega predloga zakona so poslanske skupine treh strank vložile skupen amandma, s katerim je bilo predlagano, da se začasno, delno zadržanje vračanja premoženja cerkvam in drugim verskim skupnostim razširi tudi na vračanje premoženja drugim osebam - veleposestnikom, osebam, za katere je sporno, ali so pridobile oziroma so imele možnost pridobiti odškodnino od tujih držav, in osebam, glede katerih je sporna pridobitev državljanstva na podlagi tretjega odstavka 63. člena ZDen. Predlagani amandma po svoji vsebini predstavlja sprejeti izpodbijani zakon. Iz obrazložitve amandmaja je razvidno, da je bil predlagan iz razloga, ker so se v zvezi z izvajanjem ZDen v zadnjem času pojavile določene dileme, ki naj ob sprejemanju zakona, pa tudi kasneje, ne bi bile predstavljene zakonodajnemu organu. Navedene so naslednje dileme oziroma vprašanja:

- Problem vračanja premoženja nekdanjim veleposestnikom in ponovne vzpostavitve veleposesti v Republiki Sloveniji glede na to, da zakon o agrarni reformi iz leta 1920 verjetno ni bil zemljiškoknjižno izveden kljub temu, da so bile odločbe o odvzemu zemljišč in gozdov veleposestnikom izdane in tudi izplačane odškodnine.

- Problemi pri ugotavljanju državljanstva v času podržavljanja in pri izvajanju drugega odstavka 10. člena ZDen glede na to, da v naših arhivih ni na voljo ustreznih dokumentov, s katerimi bi bilo mogoče preveriti dejstva, ki so za izvajanje ZDen nujno potrebna.

Iz obrazložitve je nadalje razvidno, da so predlagatelji amandmaja želeli doseči odlog izvajanja 27. člena ZDen glede določenih kategorij denacionalizacijskih upravičencev, da bi državni organi lahko razčistili sporna dejanska in pravna stanja. Iz tega razloga je bil predlagan tudi tretji in četrti odstavek

predlaganega amandmaja, ki sta določala obveznost upravnih enot, da pošiljajo odločbe o vrnitvi kmetijskih zemljišč in gozdov ter odločbe o priznanju državljanstva državnemu tožilcu.

18. Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je bil cilj izpodbijanega zakona doseči odlog izvajanja denacionalizacije za določene kategorije oseb, ki so v predpisanem roku vložile zahteve za denacionalizacijo, da bi se lahko v času zadržanja stanje in problemi analizirali in potem po potrebi vložila izredna pravna sredstva. Zakon je bil sprejet po dolgotrajni obravnavi v Državnem zboru, v kateri so bili ugotovljeni in opredeljeni problemi in posledice, ki nastajajo v zvezi z realizacijo denacionalizacije. Razprava v Državnem zboru je bila močno pod vplivom javnosti. Večina sredstev javnega obveščanja je obveščala javnost o vračanju premoženja veleposestnikom, ki naj v večini primerov tudi ne bi bili naši državljani, in opozarjala na agrarno reformo Kraljevine Jugoslavije, na podlagi katere bi smela veleposestva na Slovenskem obdržati 75 ha obdelovalne zemlje ali 200 ha zemlje sploh.¹

19. Nedvomno je pristojnost zakonodajalca, da spremlja izvrševanje predpisov, ki jih sprejme, in da v primeru, ko pride do bistvenih in težjih problemov pri njihovem izvrševanju, morebiti tudi ustrezno ukrepa. Pri tem je vezan na vsa temeljna načela pravne države. Načelo pravičnosti, pravne varnosti in zaupanja v pravo zahteva, da se zakoni kot splošni in abstraktni predpisi sprejemajo za daljši čas. ZDen je bil sprejet kot "posledica političnega soglasja, da se popravijo krivice, ki so bile v povojnem obdobju storjene s poseganjem države v lastninske odnose v imenu revolucionarne preobrazbe takratne družbe in z uvajanjem socialističnih družbenoekonomskih odnosov ter v imenu obračuna s takratnemu režimu sovražnimi osebami" (Poročevalec, št. 7/91). Namen in smisel denacionalizacije ni samo v popravilu krivic, ampak tudi v privatizaciji nekdanje družbene lastnine (odločba Ustavnega sodišča U-I-169/93, OdlUS III, 83). ZDen je glede na svoj namen sistemski zakon, v katerem so se jasno opredelila vsa osnovna načela procesa denacionalizacije, ki se v skladu z načeli pravne države lahko spremenijo le, če so podani pogoji in okoliščine, navedeni v 15. točki te obrazložitve.

20. Iz predloga za izdajo ZDen z osnutkom zakona (Poročevalec, št. 7/91 - ESA 299), ki ga je Skupščina RS obravnavala in sprejela dne 19.3.1991, izhaja, da je bilo kot eno izmed najbolj spornih vprašanj v osnutku zakona izpostavljeno vprašanje vračanja kmetijskih zemljišč in gozdov v naravi - glede na to, da so veljavni predpisi omejevali pridobitev lastninske pravice na teh nepremičninah tako za osebe, ki so kmetje, še zlasti pa za nekmete. V osnutku zakona (24. člen) je bilo predlagano, da se kmetijska zemljišča in gozdovi vračajo v celoti le, če so upravičenci kmetje po 4. členu Zakona o kmetijskih zemljiščih; v ostalih primerih pa le v obsegu, ki ga je določal Zakon o kmetijskih zemljiščih. Predlagan pa je bil tudi variantni predlog, da se pri denacionalizaciji zemljiški maksimum ne upošteva. Iz obrazložitve predloga ZDen (Poročevalec, št. 21/91) je razvidno, da je predlagatelj pri pripravi predloga upošteval 3. točko ustavnega amandmaja XCIX (začetek veljavnosti z razglasitvijo dne 20.2.1991 - Uradni list RS, št. 7/91), s katero so bile odpravljene določbe Ustave, ki so določale lastninski maksimum na kmetijskih zemljiščih in gozdovih, in določbe, ki izključujejo lastninsko pravico na stavbnem zemljišču v mestih in naseljih mestnega značaja. Iz obrazložitve je razvidno, da predlagani 27. člen glede na navedeni amandma določa le posebne pogoje za vračanje kmetijskih zemljišč.

21. Iz navedenega izhaja, da je zakonodajalec ob sprejemanju ZDen obravnaval vprašanje zemljiškega maksimuma in se ni odločil za omejitev vračanja kmetijskih zemljišč in gozdov z denacionalizacijo, čeprav je 3. točka ustavnega amandmaja XCIX dopuščala, da omejitve lastnine ureja zakon.

22. Le šestnajst dni po začetku veljavnosti ZDen je bila sprejeta nova ustava, ki je v poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah v 33. členu določila, da je zagotovljena pravica do zasebne lastnine in dedovanja. Uvrstitev te pravice med človekove ustavne pravice je pomenila, da uskladitveni rok iz 1. člena Ustavnega zakona za izvedbo Ustave za predpise, ki lastninsko pravico omejujejo, ne velja. Po drugem odstavku navedenega člena ustavnega zakona je bilo dopustno začeti postopek za oceno ustavnosti predpisov že pred 31.12.1993, če je šlo za predpis, ki posega v človekove pravice in temeljne svoboščine. Tako je Ustavno sodišče z odločbama št. U-I-105/91 z dne 23.4.1992 (OdlUS I, 28) in št. U-I-122/91 z dne 10.9.1992 (OdlUS I, 56) razveljavilo določbe Zakona o stavbnih zemljiščih in Zakona o kmetijskih zemljiščih, ki so omejevale oziroma izključevale lastninsko pravico na stavbnih zemljiščih v mestih in naseljih mestnega značaja in na kmetijskih zemljiščih.

Sprejelo je stališče, da zakonske določbe, ki na splošno omejujejo ali izključujejo lastninsko pravico, niso v skladu z novo Ustavo. Poudarilo je, da Ustava ne omejuje lastninske pravice (33. člen), ampak le omogoča, da zakon določa način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija (67. člen), oziroma omogoča odvzem ali omejitev lastninske pravice le v javno korist pod zakonsko določenimi pogoji. Navedeno stališče je Ustavno sodišče sprejelo tudi v odločbi U-I-57/92 z dne 3.11.1994 (OdlUS III, 117), s katero je razveljavilo Zakon o dedovanju kmetijskih zemljišč in zasebnih kmetijskih gospodarstev (kmetij). Posebej je poudarilo, da je bil zemljiški maksimum odpravljen, in da zaščita pred drobljenjem srednjih kmetij ni potrebna za velike kmetije - veleposestva, pri katerih socialna funkcija lastnine ne prihaja v poštev. Vsa vprašanja o vezanosti denacionalizacije kmetijskih zemljišč in gozdov na zemljiški maksimum so bila torej razrešena že v samem zakonodajnem postopku, zakonodajne rešitve pa so dobile svojo potrditev tudi v Ustavi in odločbah Ustavnega sodišča.

23. V postopku sprejemanja izpodbijanega zakona se je kot razlog za predlagane rešitve navajala tudi potreba po proučitvi vprašanja, ali je glede na cerkveno pravo možno šteti organizacije rimskokatoliške cerkve za domače pravne osebe oziroma za denacionalizacijske upravičence. Zden je v 14. členu povsem jasno določil, da gre pravica do vrnitve premoženja tudi cerkvam in drugim verskim skupnostim, njihovim ustanovam oziroma redom, ki ob njegovi uveljavitvi delujejo na območju Republike Slovenije. Ustavno presojo te določbe je že opravilo Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-25/92 z dne 4.3.1993 (OdlUS II, 23). V obrazložitvi navedene odločbe je Ustavno sodišče odgovorilo na vprašanja, ki so se pojavljala v zakonodajnem postopku ob sprejemanju izpodbijanega zakona. V obrazložitvi je izrecno zapisano: "Države in verske skupnosti so ločene (7. člen Ustave). 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 podržavljenja 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 (Zakon o pravnem položaju verskih skupnosti v Republiki Sloveniji, Uradni list SRS, št.15/76 in 42/86 ter Uradni list RS, št. 22/91). Določba 14. člena zakona o denacionalizaciji torej ni v neskladju z določbo 68. člena Ustave, kot to neutemeljeno zatrjuje predlagatelj GG Nazarje.

Ustava tudi nikomur ne omejuje lastninske pravice glede obsega premoženja. Z zakonom se samo določi način pridobivanja in uživanja lastnine, tako da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija (67. člen ustave). Vprašanje lastništva cerkve na posameznem zemljišču ali drugi nepremičnini pa se bo reševalo v postopku za vrnitev premoženja." Ustavno sodišče je torej že v navedeni odločbi sprejelo stališče, da je potrebno vsako lastništvo cerkve na posamezni nepremičnini reševati v samem denacionalizacijskem postopku, torej da je potrebno vsako morebitno sporno lastništvo cerkve, tako kot vseh drugih denacionalizacijskih upravičencev, reševati v samem denacionalizacijskem postopku². Z navedeno odločbo Ustavnega sodišča je v celoti v skladu tudi pravna argumentacija pobudnice Cistercijske opatije Stična, ki jo podaja v dopolnitvi svoje pobude z dne 9.9.1996, in je navedena pod A, točka 4.

B. - III.

24. Pregled predpisov Kraljevine Jugoslavije o agrarni reformi in nekatere pravno - zgodovinske literature³ pokaže, da razlogi, ki so narekovali sprejem 1. alinee prvega odstavka 1. člena izpodbijanega zakona, ki za dobo treh let zadržuje izvajanje 27. člena ZDen v vseh tistih primerih, ko se za enega upravičenca zahteva vrnitev nad 200 ha kmetijskih zemljišč in gozdov, 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.

25. "Predhodne odredbe" za pripravo agrarne reforme, objavljene v uradnem glasilu "Službene novine" z dne 27. februarja 1919 (v nadaljevanju: Predhodne odredbe) so vsebovale le načela za reševanje agrarnega vprašanja v takratnih političnih, ekonomskih in socialnih razmerah. Osnovna načela agrarne reforme so bila postavljena že pred združitvijo v Kraljevino SHS in sicer v poslanici Narodnega sveta Države SHS z dne 14. novembra 1918. Po razglasitvi Kraljevine SHS je regent Aleksander Karadjordjević v svojem manifestu o agrarni reformi z dne 6. januarja 1919 obljubil "pravično" reševanje agrarnega vprašanja. Predhodne odredbe so bile prvi zakonodajnopравни akt o

agrarni reformi; v naslednjih mesecih in letih so bili izdani še številni predpisi, ki so dopolnjevali osnovna načela, vsebovana v Predhodnih odredbah. Značilno za vse predpise je bilo, da so, tako kot Predhodne odredbe, imeli le začasen značaj - do dokončne ureditve agrarnega vprašanja. To začasno stanje, ki so ga imenovali tudi provizorij ali provizorično stanje, je trajalo vse do sprejema Zakona o likvidaciji agrarne reforme na veleposestvih z dne 19. junija 1931, noveliranega z uredbami z dne 5. decembra 1931, 24. junija 1933, 5. maja 1934 in 31. decembra 1934 (v nadaljevanju: Zakon o likvidaciji).

Predhodne odredbe so vsebovale načelo, da agrarna reforma zajame vse veleposesti, in so kot take v par. 10 razglasile vse posesti, ki obsegajo površino od 100 do 500 juter (57,5 do 287,5 ha) obdelovalne zemlje "prema posedovnim i ekonomskim prilikama svoga kraja". V Predhodnih odredbah je bilo tudi sprejeto, da se za odvzeto zemljo daje odškodnina s tem, da je bila določitev višine odškodnine in način plačila prepuščena naknadni ureditvi z zakonom (11. par.). V par. 14 je bilo določeno, da bo država do definitivne razdelitve veleposestev, označenih v par.10, dajala te začasno v zakup v manjših ali večjih kompleksih proti zakupnini. Glede gozdov je v par. 17 Predhodnih odredb določeno, da "svi veći šumski kompleksi prelaze u svojinu države, pa će zemljoradnici u njima imati pravo na popašu i drva za ogrev i gradnju." Vprašanje odškodnine in ureditev pravic kmetov je bilo prepuščeno posebnim zakonom (par. 18). Katere veleposesti spadajo v okvir agrarne reforme je bilo natančneje določeno z Uredbo o prepovedi odsvojitve in obremenitve z dne 21.julija 1919 (postala Zakon o prepovedi odtujitve in obremenitve zemljišč velikih posesti z dne 20. maja 1922), v katerem sta bila za določena področja predvidena dva maksimuma, eden za obdelovalno zemljo, drugi pa za zemljišče na sploh (skupaj z gozdovi in pašniki). Za Slovenijo je bil maksimum 75 ha obdelovalne zemlje ali 200 ha zemlje nasplah (par.2, točka b). Z Uredbo o oddajanju veleposesti v štiriletni zakup z dne 3. septembra 1920, ki je 4. junija 1922 postala zakon (Zakon o četverogodišnjem zakupu) so bili veleposestniki zavezani dati zemljo, ki je presegala maksimum, le v štiriletni zakup. Že ta uredba je določala, v katerih primerih se veleposestniku lahko pusti več zemlje, kot je določeni maksimum (npr: za ohranitev agrarne in mlekarke industrije). Obveznost zakupa se je podaljševala vse do sprejetja Zakona o likvidaciji agrarne reforme. Leta 1925 je bil s Finančnim zakonom z dne 31. julija 1925 dovoljen fakultativni odkup zemlje, oddane v zakup agrarnim interesentom. Minister za agrarno reformo je imel pooblastilo, da je lahko odobril prodajo in zemljiškknjižni prenos nepremičnin, ki so bile zajete v okvir agrarne reforme.

Možnost fakultativnega odkupa je bila podaljšana vse do sprejetja Zakona o likvidaciji agrarne reforme.

V času začasnega stanja so dobili agrarni interesenti zemljo, ki je bila vključena v agrarno reformo, le v zakup. Lastninska pravica je bila še vedno vpisana na veleposestnika; vpisana je bila le prepoved odsvojitve in obremenitve. Posamezni viri navajajo, da je obsegala v času provizorija skupna površina veleposesti v Sloveniji okoli 200.000 ha zemlje in da je bilo do zakona o likvidaciji zakupljenih 16.294 ha obdelovalne in neobdelovalne zemlje.⁴ Na podlagi Predhodnih odredb bi morali gozdovi, ki naj bi jih zajela razlastitev, preiti v začasno upravo države, dokler se ne bi dokončno zakonsko uredilo vprašanje lastništva in uprave razlaščenih gozdov. Te določbe v času začasne ureditve niso bile realizirane in je razlastitev gozdov uredil šele Zakon o likvidaciji. Zato gozdovi veleposestev niso bili zajeti v površine agrarne reforme.⁵ Zakon o likvidaciji agrarne reforme pomeni dokončno pravno ureditev agrarne reforme v času med obema vojnama. Uzakonjeno je bilo predvsem stanje pred izdajo zakona, urejena oblika in višina odškodnine in določen dokončen odkup zakupljenih zemljišč. Na novo pa je zakon o likvidaciji, zlasti z Novelo iz leta 1933, vključil v agrarno reformo tudi pašnike in gozdove.

Drugače od začasne ureditve je ta zakon poznal poleg ožjega in širšega maksimuma tudi supermaksimum. Člena 15 in 16, ki sta urejala supermaksimum, sta dopuščala številne izjeme, ko je bilo lahko lastniku puščeno več zemlje kot sta določala ožji in širši maksimum (npr. prvi odstavek 16. člena je določal: "Samo za tista poskusna vzrejaljšča živine, za kobilarnice, za semenske postaje in za posebej organizirana vzorna gospodarstva, za katere se strokovno ugotovi, da je v narodno-gospodarskem interesu potrebno, da se obdrže, se lahko pusti veleposestvu tudi čez maksimum potrebna površina zemlje kot supermaksimum.

Lastnik takega posestva je dolžan dajati ministrstvu za kmetijstvo svoje pridelke po predkupu na razpolago"). Iz komentarja te določbe je razvidno, da se je supermaksimum dovoljeval iz splošnih

gospodarskih razlogov. Tako je veljal supermaksimum tudi za velike posesti v lasti države, samoupravnih, cerkvenih in drugih javnih institucij za potrebe njihovih prosvetnih, humanitarnih, verskih in splošno koristnih namenov (člen 17 se je glasil: "Državnim, samoupravnim, cerkvenim veleposestvom in veleposestvom drugih javnih naprav se smejo pustiti kot supermaksimum površine, potrebne za njih prosvetne, človekoljubne, verske in obče koristne namene, če je kaj zemljišča prostega ali če se ga more kaj oprostiti po tem zakonu. Za te supermaksimume ne veljajo utesnitve iz par. 16 tega zakona"). Z novelo iz leta 1933 je bil 17. členu dodan nov odstavek (par. 4.a.), ki se je glasil: "Cerkveno zemljišče, ki doslej ni razdeljeno, se sme razlastiti na predlog ministra za kmetijstvo z odobritvijo ministrskega sveta".

Iz navedenih zakonskih določb je razvidno, da je bila razlastitev cerkvene veleposesti (obdelovalne in neobdelovalne zemlje) urejena s posebno določbo in je bila po sprejemu Zakona o likvidaciji dopustna le z odobritvijo ministrskega sveta. V času začasne ureditve so bila v agrarno reformo formalno vključena tudi cerkvena veleposestva, vendar dejansko ni bila izvedena kakšna večja razlastitev cerkvenih veleposesti. Med izvajanjem agrarne reforme se je namreč pojavilo vprašanje ustavnosti razlastitve cerkvene zemlje⁶; cerkve so se tudi sklicevale na razlike pri izvajanju agrarne reforme⁷ in prevladovalo je stališče, da se bo vprašanje cerkvene lastnine uredilo dokončno s sklenitvijo konkordata s Sveto stolico⁸.

Prav tako je bilo nerešeno vprašanje pravne narave verskih zakladov, ki jih je nova država prevzela z razpadom avstroogrške monarhije, in ki prav tako niso bili zajeti v agrarno reformo⁹.

Ker je zakon o dajanju veleposesti v zakup določal, da se lahko dajo v začasni zakup le obdelovalne površine in pašniki in "ono šumsko zemljišče, koje je u tom vremenu bilo upotrebljeno za obradivanje", so bile na podlagi 12. člena Zakona o likvidaciji agrarne reforme (spremenjen z novelo iz leta 1933) zajete v agrarno reformo te gozdne površine (prvi odstavek), kakor tudi (po potrebi in v sporazumu z ministrom za šume in rudnike) tista zemljišča na relativnih gozdnih tleh, ki so bila že nad pet let pod kmetijsko kulturo (drugi odstavek). V agrarno reformo pa so bili na podlagi 24. člena Zakona o likvidaciji agrarne reforme vključeni tudi gozdovi na področju Slovenije (vse področje Dravske banovine) in sicer če so presegali 1000 ha. Agrarni subjekti so bili lahko le pravne osebe (občine, zemljiške skupnosti, premoženjske občine in skupine kmetov kot pravne osebe), če so jim bili gozdovi potrebni za pašo, gorivo, gradbeni material in druge gospodarske potrebe, pri tem pa je bilo potrebno še upoštevati kriterij celovitosti gospodarskih enot in potrebe gozdne industrije na preostalih površinah dotičnega veleposestva. Določeni so bili tudi roki, v katerih so morali zainteresirani agrarni subjekti podati prošnje za dodelitev gozda (rok za vložitev prošnje je bil 30 dni, ki je začel teči z dnem veljavnosti zakona), o katerih je moral minister za gospodarstvo (v sporazumu z ministrom za gozdarstvo in v soglasju z ministrskim svetom) odločiti v šestih mesecih. Šesti odstavek par. 24 je tudi določal, da se s tako odločitvijo zadeva dokončno reši ("zatvarja") in da se iz vseh ostalih gozdov izbriše prepoved odtujitve in obremenitve. Komentar k temu členu pravi, da so roki prekluzivni in se ne morejo podaljševati brez posebnega zakona.

Na podlagi 7. točke 10. člena Zakona o likvidaciji agrarne reforme iz leta 1931 pa so bili izrecno izvzeti iz agrarne reforme gozdovi in neobdelana zemljišča kot vse druge površine cerkvenih veleposesti, ki na dan veljavnosti zakona niso bila vključena v agrarno reformo. Z razveljavitvijo navedene točke (točke 7 par.10) z novelo iz leta 1933 pa so bili vključeni v agrarno reformo tudi gozdovi cerkvenih veleposesti (poleg gozdov pa še zemljišča, ki niso sposobna za obdelovanje, kakor tudi vse ostale površine, ki še niso bile odvzete). Ta razveljavitev je pomenila, da so se cerkveni gozdovi tretirali enako kot veleposestniški. Za njihovo razlastitev je veljal par. 24, ki je bil zaradi prej opisane razveljavitve 7. točke par. 10 dopolnjen z dvema novima odstavkoma - osmi in deveti odstavek.

Osmi odstavek par. 24 se je nanašal na gozdove cerkvenih veleposesti v Sloveniji, ki so presegali 1000 ha (novi osmi odstavek se je glasil: "Na cerkvenih veleposestvih v Dravski Banovini, katerih gozdovi presegajo 1000 ha, se morajo razlastiti gozdovi in gozdno zemljišče po odredbah 1., 2., 3., 4., in 6. odstavka tega paragrafa v šestih mesecih, ko zadobi ta zakon o izpremembah in dopolnitvah moč"). Deveti odstavek pa je urejal razlastitev gozdov v drugih srezih in je bil dvakrat noveliran - z uredbo z dne 5. maja in 31. decembra 1934.

Ureditev razlastitve gozdov v "ostalih srezih" je bila omejena "na največ 25% tistih gozdnih zemljišč, ki v poedinem posestvu skupaj presegajo 1000 katastrskih juter", določeni pa so bili še drugi posebni pogoji. Prav tako so bili določeni roki za vložitev in rešitev prošenj. Končni rok za rešitev prošenj, določen z zadnjo novelo, je bil 31. marec 1935; po tem datumu se je morala "v zemljiških knjigah odsvojlina in obremenilna prepoved z gozdov veleposestev izbrisati."

Posledice vključitve veleposestniških in cerkvenih gozdov v okvire agrarne reforme so v posameznih virih različno prikazane. Erič (stran 469) navaja, da je bilo v Sloveniji razlaščenih 23.556 ha veleposestniškega gozda in da so bili razlaščeni gozdovi vse do začetka druge svetovne vojne pod upravo "Začasne državne uprave razlaščenih veleposestniških gozdov" v Ljubljani. Hkrati Erič (stran 471-472) tudi opozarja na nezanesljivost statističnih podatkov in meni, da končni rezultati reforme v Sloveniji, Hrvaški in Vojvodini ne kažejo niti približno jasne slike, kolikšne površine so bile razlaščene tujcem, cerkvam, upravnim občinam in koliko jim je zemlje ostalo. Marentič v svoji razpravi Slovenska vas pod kapitalističnim jarmom, ki jo je napisal v letih 1935-36 po študiju na Agronomski fakulteti v Zagrebu, navaja, da je bilo od 144.627 ha gozdov razlaščenih okoli 40.000 ha. Dr. Čepič (stran 30) navaja, da je bilo v Sloveniji zajetih v agrarno reformo 31.922 ha gozdov.

Zakon o likvidaciji je urejal tudi odškodnino za razlaščena zemljišča (III. poglavje). Odškodnina se je plačevala lastnikom s 4% obveznicami, za katere je jamčila država (par. 39). Za obveznice je bilo določeno, da se amortizirajo v 30 letih in so deležne vseh ugodnosti, ki jih imajo državne obveznice (par. 40). Agrarni subjekti naj bi plačali zemljo, razlaščeno v njihovo korist, v 30 letih s 5% letnih obresti, do dokončnega plačila pa se je na razlaščene nepremičnine postavila hipoteka v korist države (par. 41). Zakon je tudi dopuščal, da se agrarni subjekti, ki so dobili zemljo po predpisih pred izdajo zakona, svobodno sporazumejo z lastnikom posestva o višini cene in načinu plačila za dobljeno zemljo. Take sporazume so lahko stranke sklepale v obliki kupoprodajnih pogodb, ki jih je moral odobriti minister za kmetijstvo, in to le, če še ni bila izdana odločba o razlastitvi (par. 36). Odškodnina se je ugotovila v razlastitveni odločbi (par.54). Vsebino razlastitvene odločbe je določal par. 56, ki je v sedmem odstavku tudi določal, da je zoper odločbe o razlastitvi dovoljena pritožba na pristojno kraljevsko bansko upravo, katere odločba je dokončna. V par. 70 je bilo vsebovano tudi pooblastilo, da se vse odločbe, ki se izdajajo na podlagi Zakona o likvidaciji, izdajajo na podlagi zakona in po svobodni oceni ter da zoper te odločbe ni dopustna tožba po predpisih o državnem svetu in upravnih sodiščih.

Zakon je tudi urejal vpis razlastitvene odločbe v zemljiško knjigo. Par. 59 je določal, da komisija za likvidacijo agrarne reforme pošlje odpravek odločbe pristojnemu zemljiškoknjižnemu sodišču po pravnomočnosti razlastitvene odločbe in ko agrarni subjekti vplačajo 2% prispevka v kolonizacijski sklad ministrstva za poljedelstvo. Agrarni subjekti so bili na podlagi tretjega odstavka par. 44 zavezani, da plačajo v ta sklad "4% ugotovljene odškodnine v gotovem denarju in to 2% v 30 dneh od dne prejema razlastitvene odločbe. Če se prispevek ne plača v tem roku, se smatra, da je agrarni interesent od zemlje odstopil. Drugi del prispevka 2% se mora vplačati v dveh letih." Nadalje je bilo tudi določeno, da se pri vseh zemljiškoknjižnih prenosih zemljišča z imena dosedanjih lastnikov na ime agrarnih subjektov zaznamuje v zemljiški knjigi predkupna pravica v korist Privilegirane agrarne banke, ki preneha po 10 letih od dneva razlastitve.

26. Iz navedenega prikaza pravne ureditve agrarne reforme je razvidno, da je bila agrarna reforma v Kraljevini Jugoslaviji enkraten ukrep in da je bila za izvedbo tega ukrepa določena površina obdelovalne zemlje in površina gozdov, ki je agrarna reforma ni mogla zajeti. Določitev maksimuma 200 ha oziroma 1000 ha gozdov za potrebe izvedbe agrarne reforme ni pomenila zemljiškega maksimuma v tistem smislu, kot so zemljiški maksimum določali predpisi poveljne Republike Jugoslavije in ki so prepovedovali tudi vsako nadaljnjo pridobitev zemljišča preko zemljiškega maksimuma. Zakon o likvidaciji je imel namen, da se vprašanje agrarne reforme zaključi, da se razlaščena zemlja razdeli med agrarne upravičence, vendar po zaključku agrarne reforme ni prepovedoval pridobitve lastninske pravice na zemljiščih v naprej. Za ugotovitev veleposesti na podlagi Zakona o likvidaciji je bila "odločilna lastninska pravica, kakor je bila vpisana v zemljiških knjigah na dan 27. februarja 1919" (prvi odstavek par. 8).

Razlogi, ki so pogojevali zakonodajalčevo odločitev, da začasno zadrži denacionalizacijo le za tiste upravičence, ki so vložili zahtevek za denacionalizacijo nad 200 ha, torej nimajo stvarno upravičene

podlage in ne izpolnjujejo enega izmed pogojev za dopustnost poseganja v ustavnovarovana upravičenja denacionalizacijskih upravičencev. Agrarno reformo Kraljevine Jugoslavije, ne glede na to, s kakšnimi pomanjkljivostmi je bila izvedena, je pravno mogoče upoštevati le, kolikor je bila izvedena na podlagi pravnomočnih razlastitvenih odločb. Zato se tudi ni mogoče sklicevati na zemljiške maksimume, ki so bili določeni v tedanjem zakonu, saj so se njegove določbe izčrpale in prenehale veljati. Potem ko je bila agrarna reforma končana in prepovedi odtujitve (kolikor je do njih prišlo) izbrisane iz zemljiške knjige, za pridobitev lastninske pravice ni bilo več omejitev glede zemljiških maksimumov.

27. Kot pomemben razlog za sprejem izpodbijanega zakona se je v zakonodajni obravnavi navajal tudi splošen interes za ohranitev gozdov kot narodnega bogastva, saj da bo Slovenija po izvršeni denacionalizaciji imela le 20% javnih gozdov.

Državni zbor je na seji 15. februarja 1996 sprejel Program razvoja gozdov v Sloveniji (Uradni list RS, št. 14/96), s katerim določa nacionalno politiko sonaravnega gospodarjenja z gozdovi, usmeritve za ohranitev in razvoj gozdov ter pogoje za njihovo izkoriščanje oziroma večnamensko rabo (Uvod, prvi odstavek). V navedenem programu je Državni zbor sprejel usmeritve glede lastništva in povečevanja deleža javnih gozdov (4. poglavje, točka 12). V programu je tudi ugotovljeno, da bo Slovenija po denacionalizaciji imela predvidoma 80% zasebnih gozdov (poglavje 2, točka 6). V usmeritvah je poudarjeno, da je država zaradi javnega interesa zainteresirana za povečevanje deleža javnih gozdov, in si bo zato prizadevala za postopen odkup gozdov. V programu je sprejeta usmeritev reševanja postopnega povečevanja javnih gozdov zaradi javnega interesa, vendar le s postopnim odkupom gozdov in ne z omejitvijo vračanja gozdov v denacionalizacijskih postopkih. Časovna omejitev ni primeren ukrep za povečevanje fonda javnih gozdov, ker zgolj v škodo denacionalizacijskih upravičencev reševanje le odloži.

Odlaga ne le nastanek zasebnega, ampak tudi javnega fonda gozdov, ki pa ga s tem ukrepom v nobenem primeru ne more povečati. Zato Ustavno sodišče ocenjuje, da tudi razlog, da se zadrži proces denacionalizacije gozdov nad 200 ha zaradi javnega interesa, nima stvarno upravičene podlage, ki bi ga Ustavno sodišče pri svoji presoji lahko upoštevalo.

28. Z začasnim zadržanjem denacionalizacije kmetijskih zemljišč in gozdov nad 200 ha je zakonodajalec brez stvarno upravičenega razloga povzročil razlikovanje med denacionalizacijskimi upravičenci in s tem poleg načela pravne države (2. člen Ustave) kršil splošno pravico do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Upravičenci, ki so prizadeti z izpodbijanym zakonom, so v neenakopravnem položaju s tistimi upravičenci, ki so upravičeni do vrnitve pod 200 ha kmetijskih zemljišč in gozdov, in s tistimi, katerim so bila zemljišča ali gozdovi že pravnomočno vrnjeni v večjem obsegu, nad 200 ha. Različno obravnavanje denacionalizacijskih upravičencev bi moral zakonodajalec utemeljiti z opredeljivimi, stvarno upravičenimi in ustavno legitimnimi razlogi. S tem ukrepom je zakonodajalec tudi brez ustavno legitimnega razloga posegel v osnovna načela, sprejeta v Zden (glej pod B. II, točke 19 - 22 te odločbe). Glede na to, da je Ustavno sodišče že na podlagi najsplošnejše ustavnosodne presoje ugotovilo, da je začasno zadržanje vračanja kmetijskih zemljišč in gozdov nad 200 ha v nasprotju z Ustavo, nadaljnji ustavnopravni preizkus izpodbijanega ukrepa še z vidika kriterijev, nakazanih v točki 15 te obrazložitve, ni bil potreben.

Z začasnim zadržanjem denacionalizacije kmetijskih zemljišč in gozdov je bilo kršeno tudi načelo zaupanja v pravo, ki je element pravne države. ZDen zagotavlja vračanje vsega premoženja, ki je bilo podržavljeno v okviru 1. in 2. člena ZDen v skladu s splošnimi pogoji Zden za vračanje v naravi, in tudi določa obveznost pristojnega organa prve stopnje, da izda odločbo najpozneje v enem letu po vložitvi pravilno sestavljene zahteve za denacionalizacijo (prvi odstavek 58. člena ZDen). Ta rok je v večini denacionalizacijskih postopkov že potekel, z začasnim zadržanjem, povzročenim z izpodbijanym zakonom, pa se ta rok še podaljšuje.

Iz navedenih razlogov je Ustavno sodišče 1. alineo prvega odstavka 1. člena izpodbijanega zakona razveljavilo. Odločilo je, da razveljavitev začne učinkovati po preteku 6 mesecev od dneva objave odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. S tem je Ustavno sodišče dalo zakonodajalcu možnost, da ponovno preveri, ali morebiti obstajajo za zadržanje vračanja zemljišč in gozdov glede na njihov obseg kakšni drugi opredeljivi, stvarno upravičeni in ustavno legitimni razlogi, oziroma da v tem času

preuči veljavno ureditev vračanja zemljišč in gozdov v denacionalizacijskih postopkih in jo morebiti zakonsko preuredi. Različno obravnavanje posameznih denacionalizacijskih upravičencev ali celo nepriznanje pravice do denacionalizacije določenim skupinam prejšnjih lastnikov podržavljenega premoženja bi bilo ustavno dopustno le ob pogojih in okoliščinah, navedenih v 15. točki te obrazložitve. Ustavno sodišče opozarja, da bi bilo potrebno oceniti, ali je vračanje veleposestev fevdalnega izvora v skladu z državnoustavno ureditvijo Republike Slovenije. Iz zgodovinskih virov je razvidno, da so bila v Sloveniji v času podržavljenja največja veleposestva, ki so izvirala iz nekdanjih fevdalnih veleposestev v avstroogrski monarhiji¹⁰, in da jih agrarna reforma Kraljevine Jugoslavije, čeprav je bila protifevdalno usmerjena, ni uspela v celoti zajeti.¹¹ Poleg tega bi bilo potrebno upoštevati, da iz nekdanjih fevdalnih odnosov izvirajoča veleposest po svoji naravi ni združljiva s pojmovanjem republike kot državne oblike in s pojmovanjem demokratične države. Nadalje bi bilo potrebno posebej upoštevati, da cerkve in verskih 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, oziroma z lastninskimi odnosi, ki izvirajo iz historično izkazanih fevdalnih odnosov, kot je bilo to razvidno iz obravnav v Državnem zboru ob sprejemanju izpodbijanega zakona. Z veleposestvi fevdalnega izvora tudi ni mogoče enačiti veleposestev, ki so nastala kot rezultat svobodne gospodarske pobude. Zaradi varstva zaupanja v pravo je nujno, da zakonodajalec postopa hitro in odpravi negotovost, v katero je spravil vse tiste denacionalizacijske upravičence, ki so zahtevali vrnitev preko 200 ha zemljišč in gozdov. Ustavno sodišče meni, da rok šest mesecev, ki bo začel teči od objave te odločbe v Uradnem listu, omogoča zakonodajalcu, da preuči vprašanja, ki so se v zvezi z vračanjem kmetijskih zemljišč in gozdov pojavila po sprejemu ZDen, in vprašanja, na katere je opozorilo Ustavno sodišče v tej odločbi, in jih zakonsko uredi, kolikor bi ugotovil, da bi bil poseg v skladu s pogoji, navedenimi v 15. točki te obrazložitve.

29. V zvezi s pripravami na morebitne spremembe in dopolnitve ZDen Ustavno sodišče pojasnjuje, da je z odločbo U-I-10/92 z dne 5.11.1992 (OdlUS I, 79) sicer razveljavilo 92. člen ZDen, ki je določal, da se za vračanje premoženja, zaplenjenega v kazenskih postopkih, ki so bili pravnomočno končani do 31.12.1958, uporabljajo določbe ZDen tudi, če je bila kazen zaplembe premoženja razveljavljena na podlagi obnove postopka, vendar s to razveljavitvijo ni izključilo kakšne drugačne ureditve vračanja zaplenjenega premoženja, ki se sedaj vrača na podlagi 145. člena Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij, zlasti pa tudi ne morebitne drugačne ureditve odškodninske odgovornosti države v takšnih primerih. Ustavno sodišče meni, da bi bilo razlikovanje ustavno dopustno v skladu s pogoji, navedenimi v točki 15 te obrazložitve. Predvsem bi bilo potrebno ovrednotiti, kaj dejansko pomeni povrnitev škode zaradi neopravičenih obsodb, ki so jih izrekla do 31.12.1958 sodišča prejšnjega nedemokratičnega sistema pod prevlado monopolne politične partije. Novejše pravne in zgodovinske raziskave, ki temeljijo na proučevanju primarnih virov iz zgodovinskih arhivov, izkazujejo, da tedanja sodišča niso bila samostojna, neodvisna in nepristranska oblast. Bila so orodje za izvajanje revolucije, "bič v rokah ljudstva", "učinkovito sredstvo za uničenje ljudskih škodljivcev", "borbeni organ za preganjanje razrednega sovražnika" in kot taka podrejena upravnemu aparatu in monopolni komunistični partiji.¹² Zato bi bilo potrebno oceniti, ali je upravičeno posebej razlikovati med odpravo posledic zaradi odvzema lastnine s strani sodišč in med odpravo posledic zaradi odvzema lastnine s strani upravnih organov. Eni in drugi so bili orodje v rokah komunistične partije za sistematičen odvzem lastnine v skladu z njenim revolucionarnim programom. Zato tudi ni šlo za posamezne ekscese s strani državnih organov (to bi namreč opravičevalo poseben zakonski tretma v takih primerih), ampak za usklajeno in politično usmerjevano delovanje tedanjih kazenskih sodišč in upravnih organov.

Nadalje bi bilo potrebno oceniti, ali je Republika Slovenija finančno zmožna popraviti te krivice v celoti, kar pomeni, ne samo z vrnitvijo zaplenjenega premoženja, ampak tudi s povrnitvijo izgubljenega dobička in negmotne škode, česar ZDen denacionalizacijskim upravičencem ne priznava. Tudi Zakon o popravil krivic prepušča ureditev višine odškodnine posebnemu zakonu, ki je pripravljen za drugo obravnavo, in v katerem je predlagana omejitev odškodnine za negmotno škodo. Zato Ustavno sodišče opozarja na potrebo, da se ponovno preuči vprašanje načinov za vračanje premoženja, zaplenjenega v kazenskih postopkih, ki so bili pravnomočno končani do 31.12.1958.

30. Ustavno sodišče je v zadevi U-II-119/96 z dne 6. junija 1996 opozorilo na prepočasno postopanje državnih organov v denacionalizacijskih zadevah. Na tem mestu ponavlja to opozorilo in poziva vse

državne organe na potrebo po hitrem reševanju odprtih zadev v zvezi z vračanjem premoženja. Pri tem bi bilo potrebno zagotoviti tudi to, da se tisti denacionalizacijski upravičenci, katerih premoženje je bilo odvzeto s kazenskimi sodbami in ki so se namesto uveljavljanja zahtevkov po Zden odločili za vložitev zahtevkov na podlagi Zakona o kazenskem postopku in Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij, zakonodajalec pa bi to možnost (kolikor se za to odloči) spremenil oz. izenačil s pogoji vračanja premoženja po Zden, ne bi znašli v neenakem položaju glede hitrosti reševanja njihovih vlog, v primerjavi s tistimi upravičenci, ki so svoje zahteve ves čas uveljavljali po Zden. Upoštevati je namreč treba, da so sodni postopki v povprečju daljši kot postopki pred upravnimi organi in da stranke pred sodišči ne morejo uveljavljati pravice do pritožbe zaradi neizdaje odločbe zaradi molka državnega organa, kot je to možno v upravnem postopku. 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 zavezancem, ki bodo morali po končanih postopkih poravnati škodo, ki nastaja zaradi nemožnosti uporabljanja premoženja.

B. - IV.

31. Pobudniki Karolina Hubmayer, Antonija Dolenc in Carl Graf de Villavicencio - Margheri izpodbijajo 4. alineo prvega odstavka 1. člena izpodbijanega zakona, ki določa, da se za dobo treh let zadrži izvajanje 27. člena ZDen v primeru, ko je pristojni upravni organ z ugotovitevno odločbo iz 63. člena ZDen odločil, da je imel upravičenec v času podržavljenja jugoslovansko državljanstvo.

32. Tretji odstavek 63. člena Zden pooblašča pristojne organe za notranje zadeve (upravne enote), da izdajo ugotovitevno odločbo o državljanstvu denacionalizacijskega upravičenca, če ta ni vpisan v evidenco o državljanstvu. Ker so na podlagi prvega odstavka 9. člena upravičenci do denacionalizacije le osebe, ki so bile v času, ko jim je bilo premoženje podržavljeno, jugoslovanski državljani in jim je bilo po 9.5.1945 to državljanstvo priznано z zakonom ali mednarodno pogodbo, so bile izdane številne ugotovitelne odločbe v primerih, ko stranke niso bile vpisane v evidenco državljanov. Iz podatkov, ki jih je posredovalo Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano dne 14.6.1996, je razvidno, da je bila izdana ugotovitelna odločba o državljanstvu 1.504 upravičencem, za 1.397 upravičencev pa je uveden postopek za izdajo odločbe. Iz informacije o realizaciji sklepov Državnega zbora v zvezi z denacionalizacijo, sprejetih ob obravnavi problematike v zvezi s preoblikovanjem družbene lastnine (Poročevalec, št. 53 z dne 7.12.1995 - EPA 1148), je razvidno, da je Državni zbor že pred sprejemom izpodbijanega zakona obravnaval vprašanje nadzorstva nad zakonitostjo izdanih upravnih odločb v denacionalizacijskih postopkih. Ob obravnavi predloga izpodbijanega zakona so poslanci predvsem opozarjali na dejstvo, da pozitivne ugotovitelne odločbe o državljanstvu niso bile podvržene nikakršni presoji zakonitosti in da je potrebno preveriti vse tiste odločbe, zoper katere ni bilo vloženega nobenega pravnega sredstva. Med drugim so od Vlade zahtevali analizo pravnih predpisov, ki se uporabljajo v denacionalizacijskih postopkih, na podlagi katere bi se Državni zbor lahko odločil za morebitne spremembe in dopolnitve samega denacionalizacijskega postopka.

33. Ustavno sodišče ugotavlja, da so bili cilji zakonodajalca pri sprejemu izpodbijane alinee jasno opredeljeni, stvarno upravičeni in ustavno legitimni. Temeljili so na spoznanju, da prihaja pri opredeljevanju, kdo se šteje za upravičenca do denacionalizacije na podlagi 9. člena ZDen, do različne prakse in interpretacije predpisov o državljanstvu, in da je glede na podatke, ki so jih navajali mediji kakor tudi sami poslanci v razpravi ob sprejemanju izpodbijanega zakona, potrebno začasno ustaviti proces denacionalizacije v teh primerih. Da so bila ta spoznanja in predvidevanja zakonodajalca upravičena, je razvidno predvsem iz ugotovitev, do katerih so pristojni državni organi prišli že kmalu po sprejemu izpodbijanega zakona. Iz Informacije Vlade o realizaciji sklepov Državnega zbora v zvezi z denacionalizacijo (Poročevalec, št. 7 z dne 7.3.1996) je razvidno, da Vlada sama ugotavlja, da je nujno potrebno preveriti tiste pozitivne ugotovitelne odločbe, zoper katere ni bilo vloženo nobeno pravno sredstvo, in poroča, da bodo za realizacijo tega nadzora zaposleni dodatni kadri ter ustvarjeni pogoji za njihovo takojšnjo vključitev v reševanje vseh postopkov, ki sodijo v delovno področje Oddelka za osebna stanja Ministrstva za notranje zadeve. Tako je Vlada sprejela sklep, da se v to delo vključi 10 strokovno usposobljenih diplomiranih pravnikov z ustrežno prakso in da se zagotovijo tudi potrebna denarna sredstva iz proračunske rezerve. V desetem poročilu o uresničevanju ZDen (Poročevalec, št. 9/96 - EPA 1409) Vlada poroča, da je do 20.2.1996 Ministrstvo za notranje zadeve pregledalo 300 spisov, da so bile v devetih primerih ugotovljene nepravilnosti v

zvezi s presojo pogojev, določenih v drugem odstavku 35. člena Zakona o državljanstvu FLRJ iz leta 1948, in da bo v navedenih primerih v okviru zakonskih pooblastil ukrepalo. Iz dodatnega poročila k Desetemu poročilu o uresničevanju ZDen Komisije Državnega zbora za spremljanje in nadzor lastninskega preoblikovanja družbene lastnine z dne 5.6.1996 (EPA 1409) pa izhaja, da je Ministrstvo za notranje zadeve pri izvajanju nadzorstva nad izdanimi odločbami o ugotovitvi državljanstva ugotovilo, da so organi prve stopnje v 59 primerih izdali ugotovitelne odločbe o državljanstvu v nasprotju z materialnimi predpisi.

34. Nadaljnje pomembne strokovne ugotovitve v zvezi z ugotovitvenimi odločbami, izdanimi na podlagi tretjega odstavka 63.člena ZDen, so ugotovitve Državnega tožilstva. Četrti odstavek izpodbijanega zakona namreč nalaga, da so državni tožilci dolžni v primerih, ko so izpolnjeni z zakoni določeni pogoji, v skladu s svojimi zakonskimi pooblastili vložili ustrezna pravna sredstva zoper odločbe, izdane v primerih začasnega zadržanja na podlagi izpodbijanega zakona. Tako Državno tožilstvo v svojem poročilu št. Tu 112/96 - 1 z dne 29.3.1996, ki je bilo poslano Državnemu zboru, obravnava številna pravna vprašanja in probleme, ki se pojavljajo v zvezi z ugotavljanjem državljanstva na podlagi tretjega odstavka 63. člena ZDen. Po mnenju Državnega tožilstva je nerešeno vprašanje, kdo je stranka v postopku ugotavljanja državljanstva, povzročilo številne nepravilnosti, prav tako pa bo potrebno rešiti vprašanja, ki se pojavljajo v zvezi z razlago drugega odstavka 9. in 12. člena ZDen. Pred Ustavnim sodiščem prav tako že teče postopek za oceno ustavnosti 9., 11. in 12. člena ZDen in bo Ustavno sodišče o ustavnosti navedenih določb odločalo posebej. 35. Vsi navedeni podatki potrjujejo, da je zakonodajalec imel dovolj opredeljen, stvarno upravičen in ustavno legitim razlog za svoj poseg v ustavno zavarovane položaje denacionalizacijskih upravičencev. Ustavno sodišče nadalje ugotavlja, da je bilo začasno zadržanje v primerih iz 4. alineje prvega odstavka 1. člena izpodbijanega zakona primeren in neogibno potreben ukrep za doseg zakonodajalčevega cilja. Cilj zakonodajalca je bil, da se v času začasnega zadržanja preuči dejansko in pravno stanje na tem področju, in da se na podlagi take preučitve pripravijo ustrezne zakonske rešitve. Kot je bilo že večkrat poudarjeno, morajo biti razlogi za razlikovanje za vračanje nacionaliziranega premoženja opredeljivi, stvarno upravičeni in ustavno legitimni ter v demokratični družbi neogibno potrebni (15. točka te obrazložitve). Ob tem Ustavno sodišče opozarja, da bi bilo potrebno preučiti možnost različnega obravnavanja denacionalizacijskih upravičencev, ki so v času razlastitve sicer imeli jugoslovansko državljanstvo, zahtevajo pa vrnitev veleposestev fevdalnega izvora. Ti denacionalizacijski upravičenci po drugi svetovni vojni niso ostali v državi, v kratkem času so pridobili tuje državljanstvo in so zato imeli možnost, da so se izognili trajnemu in sistematičnemu ogrožanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin v tedanjem komunističnem sistemu ter uživali temeljne človekove pravice in svoboščine - zlasti svobodo izražanja, pravico do političnega združevanja, pravico do svobodne gospodarske pobude in vse druge, za katere so bili tisti, ki so ostali v tedanji državi, prikrajšani.

Ustavno sodišče ugotavlja, da je z začasnim zadržanjem zakonodajalec sicer posegel v ustavnopravna upravičenja denacionalizacijskih upravičencev, vendar je to storil z ukrepom, ki je v sorazmerju z vrednostjo zastavljenega cilja, to je doseči spoštovanje ustavnosti in zakonitosti v denacionalizacijskih postopkih. Zato je Ustavno sodišče v 2. točki izreka te odločbe ugotovilo, da izpodbijana 4. alineja prvega odstavka 1. člena izpodbijanega zakona ni v neskladju z Ustavo.

36. Posebej pa je Ustavno sodišče moralo presoditi, ali je trajanje začasnega zadržanja za dobo treh let v sorazmerju z vrednostjo zastavljenega cilja. Izpodbijani zakon določa, da se zadrži izvrševanje 27. člena ZDen za dobo treh let. Iz obravnave v zakonodajnem postopku in drugih zakonodajnih gradiv ni mogoče razbrati razloga, ki bi kakorkoli utemeljeval, da je za doseg ciljev sprejetega zakona potrebno določiti dobo treh let. V zakonodajnem postopku so se predlagali različni roki - eno, dve in tri leta. Načelo pravne države zahteva, da so ukrepi, s katerimi zakonodajalec poseže v samo izvrševanje določenega zakona in prepušča tiste, ki na podlagi takega zakona uveljavljajo določene pravice, v negotovosti, omejeni na najkrajši možni čas. Pri izpodbijanem zakonu je potrebno še posebej upoštevati, da je zakonodajalec podaljšal rok za izdajo denacionalizacijskih odločb, ki je večini upravičencev že potekel. ZDen je namreč v prvem odstavku 58. člena postavil rok enega leta za izdajo odločbe o denacionalizaciji na prvi stopnji. Ustavno sodišče je v odločbi U-II-119/96 z dne 6.6.1996 (Uradni list RS, št. 36/96) ob reševanju spora o pristojnosti v denacionalizacijski zadevi opozorilo na prepočasno postopanje pristojnih organov v denacionalizacijskem postopku. Zato Ustavno sodišče ugotavlja, da je rok treh let, ki je bil določen brez kakšnega opredeljivega razloga, v nesorazmerju z ugotovljenimi cilji izpodbijanega zakona. Iz že navedenih informacij je razvidno, da so

pristojna ministrstva na podlagi sklepov, ki jih je sprejela Vlada v zvezi z realizacijo izpodbijanega zakona, in sklepov Državnega zbora, sprejetih ob sprejemu izpodbijanega zakona, pričela z intenzivnim delom na tem področju. Iz navedenih razlogov Ustavno sodišče ocenjuje, da roka treh let ni mogoče opravičiti kot dobo, ki bi bila v sorazmerju z ciljem zakona in varovanimi pravicami denacionalizacijskih upravičencev. Zato je v 4. točki izreka te odločbe odločilo, da se prvi odstavek 1. člena izpodbijanega zakona razveljavi z odložnim rokom šest mesecev, kolikor določa rok treh let za zadržanje izvrševanja 27. člena ZDen tudi v primeru iz 4. alinee prvega odstavka izpodbijanega zakona.

37. Pri določitvi roka je Ustavno sodišče poleg zgoraj navedenih razlogov upoštevalo, da ZDen ne odreka denacionalizacijskim upravičencem pravice do odškodnine v skladu s splošnimi pravili odškodninskega prava iz naslova nemožnosti uporabe oziroma upravljanja premoženja ter iz naslova vzdrževanja nepremičnin od dneva vložitve popolne zahteve za denacionalizacijo, kolikor je bila ta vložena po uveljavitvi ZDen, torej tudi v času, ko je z izpodbijanym zakonom začasno zadržano vračanje premoženja. V tem roku zakonodajalec lahko zakonsko uredi vsa vprašanja, ki se pojavljajo v zvezi s 1. in 4. alineo prvega odstavka izpodbijanega zakona. S potekom roka, določenega v 4. točki izreka, bosta določbi, navedeni v 1. in 3. točki izreka, v tam navedenem obsegu prenehali veljati.

C.

38. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in 43. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambrek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je sprejelo soglasno. Pritrdilna ločena mnenja so dali sodniki Krivic, Šinkovec, Ude in Zupančič.

P r e d s e d n i k
dr. Tone Jerovšek

Opombe:

1Nedelo, 17. dec. 1995 - nedeljska reportaža: Grofje Thurni s pliberškega gradu čakajo na koroške gozdove (Majda Struc); Nas gozdovi vračajo v čas fevdalne gospode? (Marjeta Šoštarič)

Mag, št. 36/1995 - tema tedna - Bežite grof gre.

Delo, 5.dec.1995 - Čigavi so koroški gozdovi (Ivan Praprotnik)

Republika, 12. dec. 1995: Slovenski gozdovi so talci koalicije (Mateja Bertoncelj)

Republika, 18. dec. 1995: Vračanje gozdov razburja javnost - Državi bi ostala le petina gozdov.

Delo, 12. dec.1995: Vračanje gozdne posesti tujcem je lahko le začetek podiranja domin.

2 V sredstvih javnega obveščanja in na obravnavah v Državnem zboru so bili izraženi pomisleki o ustavnosti uredbe z zakonsko močjo, ki je urejala prenos premoženja verskih zakladov v last in upravo katoliške cerkve (Službeni list kraljevske banske uprave Dravske banovine z dne 17. maja 1939). V Kraljevini Jugoslaviji je bila praksa izdajanja uredb z zakonsko močjo zelo razširjena. Izvršilna oblast je s finančnim zakonom za leto 1927/28 začela dobivati široka pooblastila, in je tako z uredbami urejala zadeve, ki so bile prej zakonsko normirane. Z začetkom veljave t. im. oktroirane ustave v letu 1931 se je ta praksa nadaljevala in razširila. Po letu 1937 je imela uprava v rokah praktično celotno državno normativno funkcijo. Skupščina je dejansko sprejemala samo še proračune s finančnimi zakoni, ki so vsebovali najširša pooblastila. Na podlagi takih pooblastil so posamezni ministri ali pa vlada (ministrski svet) sprejemali številne uredbe z zakonsko močjo, ki so regulirale celoten pravni red, tudi z menjanjem in ukinitvijo prejšnjih zakonov (Mustafa Kamarić: Savezna ustavna ovlaštenja za donošenje uredaba sa zakonskom snagom, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, XX, 1972, Sarajevo, str. 29). V svoji razpravi o sodnem nadzoru uredbe Krbek natančno analizira pravno podlago za izdajanje uredbe z zakonsko močjo v Kraljevini Jugoslaviji po ustavi iz leta 1931. Krbek zaključuje, da gre za ureditev, ki je analogna tedanji francoski ustavnopravni ureditvi. Po Krbekovem stališču je treba uporabo uredb z zakonsko močjo tolmačiti kot običajno pravo, tako kot to velja v francoskem pravu. Sorazmerno hitro uveljavitev tega običaja Krbek pripisuje pojavu, da tedanja jugoslovanska sodišča niso prakticirala kontrole ustavnosti zakonov. (Ivo Krbek: Sudska kontrola naredbe,

Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 1939, str. 32). Dr. Laza Kostić pa v komentarju Ustave Kraljevine Jugoslavije (Jugoslovansko ustavno pravo, Beograd, 1934) pravi, da zakonodajalec še naprej smatra, da ima pooblastilo za izdajanje uredb z zakonsko močjo oziroma pravnih uredb in da se ne da ugotoviti, s kakšnim namenom so bile v ustavi izpuščene določbe prejšnje ustave, ki so tako pooblastilo vsebovale.

Kostić meni, da je najbolj pravično, da se ugotovi volja zakonodajalca na podlagi pravil pravne interpretacije.

Na podlagi prikazane pravne ureditve v Kraljevini Jugoslaviji je Uredba o prenosu imovine verskih zakladov katoliške cerkve v last in upravo katoliške cerkve po svoji vsebini pravna uredba, ki se je od zakona razlikovala le po tem, da jo je na podlagi zakonskega pooblastila izdala upravna oblast. Njeno bistveno vsebino je že določil finančni zakon za leto 1939/40, ki je v 8. točki 35. par. jasno povedal, kaj se mora urediti s to uredbo.

3 1. Prethodne odredbe za pripremu agrarne reforme, Službene novine z dne 27.2.1919;

2. Agrarna reforma, uredbe, naredbe i raspisi, Izdaje Ministrstva za agrarno reformu Kraljevine SHS, Beograd 1920;

3. Zakon o likvidaciji agrarne reforme na velikim posedima sa komentarom i potrebnim zakonima agrarne reforme, Beograd 1931;

4. Zakon o izpremembi in dopolnitvi zakona o likvidaciji agrarne reforme na veleposestvih od 19. junija 1931, Službeni list kraljevske banske uprave Dravske banovine za leto 1931, letnik II;

5. Zakon o izpremembah in dopolnitvah zakona o likvidaciji agrarne reforme na veleposestvih z dne 19. junija 1931, z izpremembami in dopolnitvami tega zakona z dne 5. decembra 1931, Službeni list kraljevske banske uprave Dravske Banovine, Ljubljana, dne 12. julija 1933;

6. Uredbi o izpremembi zakona o likvidaciji agrarne reforme na veleposestvih z dne 19. junija 1931, z izpremembami in dopolnitvami z dne 5. decembra 1931 in 24. junija 1933, Službeni list kraljevske banske uprave Dravske banovine z dne 26. maja 1934 in 12. januarja 1935;

7. dr. Milivoje Erić: Agrarna reforma u Jugoslaviji 1918 - 1941, Sarajevo 1958;

8. Sergij Vilfan: Pravna zgodovina Slovencev, Ljubljana 1961;

9. Albin Prepeluh: Naš veliki socialni problem Agrarna reforma, Ljubljana 1933;

10. Fran Erjavec: Kmetiško vprašanje v Sloveniji, Ljubljana 1928;

11. Gospodarska in družbena zgodovina Slovencev, Zgodovina agrarnih panog, II. zvezek, izdala Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Ljubljana, 1980;

12. Inž. Janez Marentič: Slovenska vas pod kapitalističnim jarmom;

13. dr. Branko Čepič: Agrarna reforma in kolonizacija v Sloveniji (1945 - 1948), 1995;

14. Dr. Rado Kušej: Ustavne meje agrarne reforme, Slovenski pravnik, 1927, stran 246 in sl.;

15. Dr. Rado Kušej: Verski zaklad in patronatska bremena, Ljubljanski škofijski list, 1928, št.7 in 8; stran 73 in sl. 4dr. Čepič, stran 28 in dr. Erić, stran 465, tabela I 5Albin Prepeluh, stran 14, ugotavlja, da agrarna reforma pri nas pred Zakonom o likvidaciji agrarne reforme ni dosegla svojega socialnega in nacionalnega namena, najmanj pa v Sloveniji, ker ni zajela glavnega dela veleposestniške zemlje, to je gozdov.

6Dr. Rado Kušej: Ustavne meje agrarne reforme, stran 246 in sl.

V tem članku avtor ugotavlja, da je zakonski osnutek o agrarni reformi, kolikor se tiče cerkvenih posestev, naravnost protiušten. Poudarja, da se 43. člen Ustave, ki dovoljuje razlastitev v socialne svrhe, nanaša le na kapitalistično veleposest, ne pa na občekoristne ustanove - kar so nedvomno cerkve - in se morajo zato iz agrarne reforme izločiti.

7Erić, stran 327, navaja tudi, da je bilo z odločbo ministra za agrarno reformo puščeno zagrebškemu kaptolu celotna posest v površini 8.012 katastrskih juter.

Marentič, na strani 49 piše, sklicujoč se na Kmetiški glas št. 24 iz leta 1929, da je bilo pri veleposestvu ljubljanske škofije, ki meri nad 25.000 ha, odvojenega zemljišča za agrarne interesente samo 80 ha.

8Kušej, Ustavne meje agrarne reforme, stran 262, navaja: "Glede katoliške cerkve je obstajala in menda še obstaja namera, da se meje avtonomije določijo v posebni konvenciji z rimsko stolico." O nujnosti ureditve razmer katoliške cerkve v državi govori tudi v svojem članku "Verski zaklad in patronatska razmerja" z dne 10. oktobra 1928, v katerem tudi razpravlja o posameznih določbah osnutka konkordata, ki se je v tistem času pripravljala.

9dr. Kušej v svojem članku "Verski zaklad in patronatska razmerja" obrazlaga spor, ki je nastal v zvezi s plačilom patronatskih obveznosti Kranjskega verskega zaklada (eno petino stroškov za popravilo župne cerkve v Hotiču) in opozarja, da mora vlada, kolikor nima sredstev za kritje katoliškega kulta, izročiti imovino verskega zaklada škofom. Dokler pa država upravlja verski zaklad v svojo korist, pa mora izpolnjevati vse obveznosti, ki so mu zakonito naložene. Avtor zastopa stališče, da verski zaklad

patronatskih bremen nikdar ni nosil kot kanonični patron, ampak kot patron v smislu bivše avstroogrške zakonodaje, po katerem pomeni patronat javnopravno breme, ki se ga nihče ne more otresti brez posebnega odkupa, tudi če se patronatskim pravicam odreče (stran 86-87).

Zakon o likvidaciji je v končnih odredbah (par. 62) uredil vprašanje patronatskih pravic in obveznosti veleposestnikov do cerkve in priznal cerkvi pravico do odškodnine v primeru, ko veleposestnik ne želi obdržati patronatskih pravic in obveznosti na zemljišču, ki se mu pusti na prosto razpolaganje.

Vprašanje lastnine verskih zakladov je bilo pravno razrešeno šele s Finančnim zakonom za leto 1939/40 (Službeni list kraljevske banske uprave Dravske banovine z dne 29. aprila 1939). Ta zakon v 8.točki par. 35 pooblašča ministra za pravosodje, da sme po odobritvi ministrskega sveta predpisati uredbo z zakonsko močjo o prenosu imovine verskega zaklada katoliške cerkve v last in upravo katoliške cerkve, predpisati vrhovni državni nadzor nad upravljanjem te imovine in natančnejše določbe o opravi prenosa in upravljanju. Na podlagi navedenega izrecnega zakonskega pooblastila je izdal minister za pravosodje dr. Ružič uredbo z zakonsko močjo o prenosu imovine verskih zakladov katoliške cerkve v last in upravo katoliške cerkve (Službeni list kraljevske banske uprave Dravske banovine z dne 17. maja 1939), nakar jo je Ministrski svet izrecno tudi potrdil. Navedena uredba je urejala prenos premoženja vseh verskih zakladov v last in upravo katoliške cerkve. Določeno je bilo, da se premoženje posameznega verskega zaklada prenese na ime pristojnega ordinariata z odlokom ministra za pravosodje o prenosu imovine v last katoliške cerkve. Ta odlok je bil na podlagi 9. člena pravna podlaga za vknjižbo lastninske pravice na ime pristojnega ordinariata. V 10. členu te uredbe je bila narejena izjema od določb 7. in 8. člena, ki sta določali, kateri ordinariat je pristojen za prevzem premoženja verskih zakladov, in je bila kot pristojni organ za prevzem Kranjskega verskega zaklada določena samo ljubljanska škofija.

10dr. Čepič, stran 113 in 114, navaja:

- "Po merilih agrarne reforme iz obdobja med svetovnjima vojnama je bilo v Sloveniji okoli 200 veleposestev. Skupna površina teh je znašala 206.581 hektarjev. Od tega je bila večina veleposesti v ožjem smislu: zasebna posestva, lastništvo petnajstih je pripadalo cerkvi, posameznim samostanom in obema škofijama, ljubljanski in mariborski, lastniki sedemnajstih pa so bila podjetja in delniške družbe. Po površini je bilo 80% veleposestniške zemlje v privatnih rokah. Pri tem je pomembno tudi narodnostno poreklo lastnika. Večji del posestev je bil v rokah lastnikov, ki niso bili slovenskega rodu. Po popisu iz leta 1922, jih je bilo največ nemške narodnosti, in sicer 91, Madžarov je bilo 9, Italijanov pa 7. Po tem popisu je bilo veleposestnikov slovenske narodnosti 80."

- "Pri teh treh skupinah razlaščenih posestnikov je v resnici šlo za gozdna veleposestva. Gozda je bilo namreč med vso razlaščeno zemljo teh treh lastnikov v zemljiškem skladu malenkost manj kot tri četrtine".

- "Veleposestva v zasebni lasti so se v Sloveniji uvrščala med največje veleposestnike. Bili so fevdalnega porekla in večina neslovenskega rodu, potomci nemških, italijanskih in madžarskih plemiških rodbin. To so bile najbolj znane fevdalne rodbine, ki so živele na Slovenskem in so dolgo krojile slovensko zgodovino."

11Prepeluh, stran 67 - 77.

- na strani 76 navaja: "V smislu par.24 Zakona o likvidaciji agrarne reforme z dne 19. junija 1931, je vlada razlástila v Sloveniji del veleposestniških gozdov, predvsem onih inozemskih fevdalcev." Sledijo podatki o razlaščenih gozdovih v Dravski banovini z imeni veleposestnikov.

Erić, na straneh 177 - 190 ločeno obravnava stališče fevdalnih veleposestnikov in stališče veleposestnikov do agrarne reforme. 12dr. Lovro Šturm: O kršenju človekovih pravic in temeljnih svoboščin na področju javne uprave v Sloveniji, Javna uprava št. 3, 1996; str. 307 in sl.;

dr. Lovro Šturm: Ozadje slovenskega pravosodja 1945 - 1950; Prispevki k zgodovini in pojasnjevanju ozadij sodnih procesov na slovenskem po komunističnem prevzemu oblasti leta 1945 (zbirka dokumentov iz obdobja 1945-1950, Ljubljana 1950, 1. knjiga str. 1-350, 2. knjiga, str. 351-633 .

Posamezne izvode hranijo:

- Narodna univerzitetna knjižnica v Ljubljani, sign. št. 449819 II/1-2,

- Univerzitetna knjižnica Maribor, sign. št. II 38987/1-2, - knjižnica Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, sign.št.

99.862, 99.863,

- knjižnica Ustavnega sodišča RS, sign. št. 5499/1, 5499/2, - knjižnica Inštituta za novejšo zgodovino, sign. št. II/978, - Centralna pravosodna knjižnica pri Vrhovnem sodišču RS, sign. št. B 2439/1 in B 2439/2.