



**Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana
1000 Ljubljana, Poljanski nasip 2**

Ljubljana, 2. junija 2017

PRAVNO MNENJE O USTAVNOSKLADNI RAZLAGI DRUGEGA ODSTAVKA 10. ČLENA ZAKONA O DENACIONALIZACIJI

Sestavila: prof. dr. Ciril Ribičič in prof. dr. Rajko Pirnat

Uvod

V tem pravnem mnenju obravnavamo ustavnopravni domet omejujoče določbe drugega odstavka 10. člena Zakona o denacionalizaciji (v nadaljevanju Zden),¹ ki se glasi: »Niso pa upravičenci v smislu tega zakona tiste osebe, ki so dobile ali imele pravico dobiti odškodnino za odvzeto premoženje od tuje države. Ali je oseba imela pravico dobiti odškodnino od tuje države, ugotavlja pristojni organ po uradni dolžnosti na podlagi sklenjenih mirovnih pogodb in mednarodnih sporazumov.« Pri tem se omejujemo na ustavnopravne vidike, s poudarkom na varstvu človekovih pravic in svoboščin tistih, ki si neuspešno prizadevajo za vrnitev v povojnem obdobju krivično odvzetega premoženja. Ustavnopravno relevantna opozorila o posegih v človekove pravice v okviru denacionalizacijskih sodnih postopkov in sporov, povezanih z vrnitvijo zaplenjenega in podržavljenega premoženja, vsebujejo že nekatera pravna mnenja, ki so navedeno zakonsko določbo sicer prvenstveno obravnavala z drugih vidikov, na primer z vidika uporabe splošnih pravil razlage pravnih predpisov, pravil uporabe in razlage tujega in mednarodnega prava, uveljavljanja načel materialnega in procesnega upravnega in obligacijskega prava itd.. Kljub temu pa se je pokazalo, da posebna obravnava vprašanja ustavnoskladne razlage navedene zakonske določbe lahko koristno prispeva k razkrivanju novih dimenzij posegov v ustavne in konvencijske pravice, do katerih prihaja v upravnih in sodnih postopkih zadnjih deset let in vse bolj povzročajo nove kršitve človekovih pravic. Pri iskanju ustavnoskladne razlage drugega odstavka 10. člena Zden se opiramo na

¹ Zakon o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. [27/91-I](#), [56/92](#) – odl. US, [13/93](#) – odl. US, [31/93](#), [24/95](#) – odl. US, [20/97](#) – odl. US, [23/97](#) – odl. US, [65/98](#), [76/98](#) – odl. US, [66/00](#), [66/00](#) – ORZDen27, [11/01](#) – odl. US, [54/04](#) – ZDoh-1 in [18/05](#) – odl. US).

sodno prakso takšnih vrhovnih sodnih instanc kot sta Ustavno sodišče Slovenije in Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu (v nadaljevanju ESČP).

Tovrstno preučevanje sodne prakse pomaga pri iskanju odgovora na vprašanje, kakšne odločitve lahko pričakujemo, ko bodo spori (ponovno) dosegli ustavnosodno raven in raven varstva človekovih pravic pred mednarodnimi sodišči, zlasti pred ESČP kot subsidiarno mednarodno sodno instanco. Ustavnoppravna teorija opozarja, da morajo vsi, ki uporabljajo pravne predpise, le-te razlagati v skladu z ustavo in mednarodnimi standardi, ki izhajajo iz mednarodnih pogodb, ki obvezujejo državo. To velja tudi za vse, ki vodijo upravne in druge postopke, povezane z vračanjem krivično odvzetega in podržavljenega premoženja in še posebej za sodnike, ki odločajo v sporih v zvezi s temi postopki. Sodniki rednih sodišč morajo odločati tudi kot ustavni in evropski sodniki. Drugače povedano: spore morajo presojeti ne le na podlagi zakonov, temveč tudi ob upoštevanju določb Ustave² in Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP).³ Samo če se tisti, ki vodijo upravne postopke in sodniki rednih sodišč pri svojem odločanju postavijo tudi v funkcijo ustavnih in evropskih sodnikov opravljajo svojo primarno odgovornost za uresničevanje Ustave in EKČP ter drugih mednarodnih pogodb, ki obvezujejo Slovenijo; Ustavno sodišče in ESČP pa samo v takem primeru kot subsidiarni sodni instanci intervenirata le izjemoma, takrat ko svoje odgovornosti državni organi in redna sodišča ne izvršijo v skladu s svojimi obveznostmi.⁴

1. Izhodišča ustavnoskladne razlage

1.1. Posebnosti zadeve M

To pravno mnenje se omejuje na eno samo zadevo (v nadaljevanju zadeva M), čeprav je ob upoštevanju posebnosti vsakega primera posebej lahko koristna tudi pri obravnavanju drugih podobnih zadev. Gre za zadevo, ki jo lahko na kratko povzamemo takole: Maxu Paulu Markgrafu in sinovoma (dr. Paul Herbert in dr. Georg Arthur) je bila s kazensko sodbo Vojaškega sodišča LVP opr.št. SOD 1504/45 z dne 24.8.1945 zaplenjena Škofjeloška

² 125. člen Ustave izrecno določa, da so sodniki vezani na ustavo in zakon.

³ 3. člen Zakona o sodiščih (Uradni list RS št. 94/07) določa, da je sodnik v skladu z Ustavo vezan tudi na splošna načela mednarodnega prava in na ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe.

⁴ Širše o tem: dr. Ciril Ribičič, Varstvo človekovih pravic in ustavna demokracija, Ustavni sodnik med pozitivnim in negativnim aktivizmom, Študentska založba, Ljubljana, 2010, druga izdaja, str. 125. Dr. Samo Bardutzky se v zvezi s tem zavzema za vzpostavitev posebne strokovne službe za ustavna in evropska pravna vprašanja, ki bi olajšala rednemu sodstvu delovanje v vseh primerih, ko morajo redni sodniki soditi tudi kot ustavni in evropski sodniki in prispevala k varstvu ustavnosti in človekovih pravic ter k doslednemu upoštevanju evropskega prava (Isto, str. 159). Napačen je pristop tistih, ki pri uporabi takšnih zakonskih določb kot je drugi odstavek 10. člena ZDen pozabljajo na ustavnoskladno razlago zakonskih določb oziroma jo prepuščajo poznejšim sodnim sporom, češ da je to odgovornost ustavnih in evropskih sodnikov. Takšen pristop namreč vodi do nepotrebne, tudi večkratnega razveljavljanja upravnih in sodnih odločitev ter do preobremenitve ustavnih in evropskih sodišč.

predilnica. Po razveljavitvi kazenske sodbe (Okrožno sodišče Ljubljana opr.št. I K500/95 z dne 14.12.1995) je bilo (na podlagi ZIKS) pravnomočno ugodeno zahtevku, določena je bila odškodnina in izplačana v obveznicah (po sodbi Okrajnega sodišča Škofja Loka opr.št. »Z« N 81/95 z dne 23.5.2002 potrjeni s sklepom Višjega sodišča opr.št. II Cp 1220/2002 z dne 12.3.2003). Na podlagi konstrukta, da je bila zaplemba izvedena z Odlokom Avnoja iz 1944. leta in ne s kazensko sodbo, v kazenskem postopku pa naj bi bila zaplemba samo deklaratorne narave, je država uspela z revizijo. Po dvakrat ponovljenem postopku je bil zahtevek končno zavrnjen s sklepom Višjega sodišča Ljubljana opr.št. II Cp 320/2005 z dne 1.6.2005. Postopek po Zden še ni končan, čeprav traja že peindvajseto leto in poteka sedaj pred Upravno enoto Škofja Loka pod opr.š. 301-375-29/93,⁵ država pa že s tožbo terjaja od upravičencev vrnitev odškodnine pred sodiščem v Salzburgu (pod opr.št. 5 Cg 111/09g), ker naj zanjo ne bi bilo pravne podlage in ker naj bi bili neupravičeno obogateni. Pred Upravno enoto Škofja Loka pa se SDH sklicuje na Finančno in izravnalno pogodbo, sklenjeno med Nemčijo in Avstrijo za poravnavo škod za obdobje 13.3.1938 do 8.5.1945 (objavljeno 27. 11. 1961, v nadaljevanju FIP), in avstrijske izvedbene predpise, ki temeljijo na tej pogodbi ter na široko razlago izjeme iz drugega odstavka 10. člena Zden. Odvetnica prizadetih Tjaša Andree je 2. junija 2016 predlagala državi poravnavo, s katero bi prizadeti umaknili zahtevek za odškodnino, država pa bi umaknila svojo tožbo za vrnitev odškodnine, izplačane v obveznicah. Država je poravnavo zavrnila.

1.2. Izjeme je treba razlagati restriktivno in v skladu z namenom ZDen

Temeljna značilnost ustavnoskladne razlage zakonov je, da ne sme kršiti človekovih pravic ali temeljnih svoboščin. Tako pravi Ustavno sodišče v odločbi v zadevah U-I-115/14 in Up-218/14 z dne 21. januarja 2016, ki se ukvarja s posegi v človekove pravice in svoboščine pri preiskavi odvetniških pisarn. Ustavno sodišče se pri tem sklicuje na 125. člen Ustave, po katerem so sodniki pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni in vezani ne le na zakon, temveč tudi na Ustavo: »Ustavnoskladna razlaga zajema razlago, ki ne krši človekovih pravic ali temeljnih svoboščin strank v postopku (prvi odstavek 15. člena Ustave)... Zgolj jezikovna razlaga navedenih zakonskih določb bi tako pripeljala do tega, da bi se podatki o tem, o čemer odvetnik kot zagovornik v kazenskem postopku ne sme pričati, lahko pridobili s pomočjo navedenih preiskovalnih dejanj. Vendar prvega odstavka 214. člena, prvega odstavka 220. člena in prvega odstavka 219.a člena ZKP ustavnoskladno tako ni mogoče razlagati... Prepoved, da bi država zagovornika lahko prisilila v pričanje proti njegovi stranki ali posegla v korespondenco z njegovo stranko, ki je priprta, je zakonodajalec določil v 74. členu in 2. točki 235. člena ZKP. Ta prepoved izhaja iz 29. člena Ustave. Zakonodajalec je z navedenima določbama jasno izkazal namen doseči prav to. Zato je zakonske določbe, ki so podlaga za

⁵ Zahteva za vrnitev odvzetega premoženja je Upravna enota Škofja Loka 24. maja 2017 zavrnila in se sklicevala na jasno in ustaljeno sodno prakso, ne da bi se pri tem spraševala, ali je ta praksa tudi skladna z Ustavo, EKČP, Listino o temeljnih pravicah v EU in drugimi mednarodnimi pogodbami, ki zavezujejo Slovenijo.

izvedbo obravnavanih preiskovalnih dejanj, treba razlagati s pomočjo argumenta teleološke redukcije.⁶ Ta omogoča njihovo ustavnoskladno razlago.«⁷

Ko se sprašujemo o izhodiščih, ob upoštevanju katerih je mogoče dati ustavnoskladno razlago drugega odstavka 10. člena ZDen, lahko začnemo z najbolj preprostim in splošno priznanim interpretativnim pravilom, da je treba izjeme razlagati ozko. Redna sodišča, Ustavno sodišče in evropski sodišči v zelo številnih odločitvah poudarjajo, da pri tem ne gre pretiravati s togo razlago, ne da bi upoštevali namen predpisa. Navedimo nekaj primerov, ko domača in mednarodna sodišča terjajo restriktivno razlago izjem, ki bi utegnile nesorazmerno poseči v človekove pravice in temeljne svoboščine.

Ko je senat Upravnega sodišča RS odločal o tožbi zaradi dostopa do informacij javnega značaja št. 090-105/2015/2 z dne 22. aprila 2015, je poudaril, da ureditev dostopa do konkretnih podatkov »predstavlja izjemo od splošne zakonske ureditve dostopa do zaupnih podatkov. Ta izjemnost ureditve pa je bistvenega pomena za njeno razlago, saj je treba izjeme v zakonu razlagati ozko oziroma restriktivno v korist splošne ureditve.«

V odločbi v zadevi št. U-I-60/03 z dne 4. decembra 2003 se je Ustavno sodišče ukvarjalo s pravico bolnika do vpogleda in prepisa podatkov iz svoje zdravstvene dokumentacije in poudarilo: »Izjemo, ki jo predvideva šesta alineja 47. člena ZZDej, je treba razlagati restriktivno in jo uporabiti le v izjemnih primerih, ko bi vpogled v medicinske podatke dejansko škodoval bolnikovemu zdravstvenemu stanju. V primerjalnopравниh ureditvah se ta omejitev uporablja prav v zvezi s psihiatrično dokumentacijo.«

Sodišče Evropske unije je v predhodni odločbi, izdani na zahtevo *Hoge Raad der Nederlanden* v zadevi št. C-435/12 v zvezi z varovanjem avtorskih in sorodnih pravic odločilo: »Ob upoštevanju načela ozke razlage določb direktive, ki odstopajo od splošnega načela, ki ga uvaja ta direktiva, je treba izjeme in omejitve iz člena 5(2) Direktive 2001/29 o usklajevanju določenih vidikov avtorske in sorodnih pravic v informacijski družbi razlagati ozko. Taka razlaga zahteva, da je treba to določbo, ki se nanaša na pogoje uporabe izjem in omejitev pravice reproduciranja razumeti tako, da ta imetnikom avtorske pravice res prepoveduje, da bi se sklicevali na svojo izključno pravico, da dovolijo ali prepovedo reprodukcijo v zvezi z osebami, ki naredijo kopije njihovih del v zasebne namene, nasprotuje pa temu, da bi navedeno določbo razumeli tako, da imetnikom avtorske pravice – poleg te

⁶ Pri tem se Ustavno sodišče sklicuje na svojo odločbo v zadevi št. U-I-83/11 in Up-938/10 z dne 8. decembra 2012 ter na stališča dr. Marijana Pavčnika v: *Teorija prava: prispevek k razumevanju prava*, 5. izd., GV Založba, Ljubljana, 2015, str. 311, 312.

⁷ Prim. tudi: Gaj Terzič, *Argument teleološke redukcije v praksi slovenskih sodišč*, dilomsko delo, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, 2015 : »Argument teleološke redukcije podpira tezo, da se pravno pravilo ne nanaša na konkretni primer, če je rezultat njegove uporabe (tj. pravna posledica oz. sankcija) v konkretnem primeru v nasprotju z namenom zakona. Zaradi navedenega je potrebna posebna previdnost pri iskanju namena. Teorija govori o težkih primerih, ki temeljijo na tehtanju in uravnoteženju. V tem primeru nimamo opravka zgolj z razlago ampak z nadaljnjim razvijanjem prava oz. doktrino zapolnjevanja pravnih praznin.«

izrecno določene omejitve – nalaga, naj dopuščajo kršitve njihovih pravic, do katerih lahko pride ob izdelavi kopij v zasebne namene.«

Ko iščemo ustavnoskladno razlago drugega odstavka 10. člena ZDen je potrebno upoštevati namen Zden (vračanje krivično odvzetega premoženja), zato je ureditev v tej določbi treba obravnavati kot izjemo od splošne ureditve, ki jo velja ozko razlagati. Ozko je namreč treba razlagati izjeme, še posebej če gre za omejitve, za kakršne gre v izpodbijani določbi ZDen. Namen Zden je jasen in razumljiv vsakomur: gre za zakon, ki naj omogoče denacionalizacijo in vrnitev podržavljenega premoženja. V takšnem primeru široka razlaga, do katere prihaja v sodnih sporih v zadnjih desetih letih ni sporna samo zaradi omenjenega splošnega pravila, temveč predvsem zato, ker tako široka razlaga omejujoče izjeme nesorazmerno posega v človekove pravice in svoboščine večjega kroga prizadetih in zaradi tega ni sprejemljiva oziroma takšna razlaga ni ustavnoskladna. Kolikor bi takšno široko razlago drugega odstavka 10. člena Zden poskušali uveljaviti s spremembo zakona, ta ne bi mogel uspešno prestati ocene ustavnosti (t. i. Schumannova formula).

1.3.Pravica do lastnine iz 33. člena Ustave in 1. člena Protokola št. 1 k EKČP in socialna funkcija lastnine iz 67. člena Ustave

V poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah govori Ustava v 33. členu o pravici do zasebne lastnine in brez slehernih omejitev poudarja, da je v Sloveniji zagotovljena pravica do zasebne lastnine. Ustavno sodišče se je v odločbi v zadevi št. U-I-60/98 z dne 16. julija 1998 postavilo na stališče, da je namen ustavnega jamstva lastnine zagotovitev in uresničitev posameznikove svobode, v odločbi v zadevi št. U-I-19/92 z dne 26. novembra 1992 pa to konkretizira s stališčem, da je razlog za prepoved izvajanja določene dejavnosti poseg v lastnino, ker omejuje možnost pridobivanja sredstev: »Potrebno je namreč upoštevati, da premoženje lahko predstavlja eksistenčno podlago človeka.« (iz odločbe v zadevi št. Up-154/95 z dne 11. aprila 1996).

Po mnenju Ustavnega sodišča pomeni ustavna pravica do zasebne lastnine tudi »varstvo pred posegi v druge obstoječe pravne položaje, ki imajo za posameznika na podoben način kot civilnopravna lastninska pravica premoženjsko vrednost in mu kot taki omogočajo svobodo ravnanja na premoženjskem področju«.

V nadaljnjih določbah vsebuje Ustava omejitve lastninske pravice, ko gre za tujce, za lastninsko pravico na nepremičninah, za javno dobro, za varstvo zemljišč, za varstvo življenjskega okolja ter za varovanje naravne in kulturne dediščine. Zgoščeno povzema ustavno ureditev lastnine dr. Igor Kaučič: "Ustava torej poudarja, da pravica do zasebne lastnine ni le ekonomska pravica, temveč je hkrati tudi temeljna človekova pravica, klasična liberalna pravica, omejena z ekonomsko, socialno in ekološko funkcijo."⁸

⁸ dr. Igor Kaučič, dr. Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*, GV Založba, Ljubljana, 2008, str. 161.

V poglavju Ustave o gospodarskih in socialnih razmerjih vsebuje Ustava več določb, ki se nanašajo predvsem na socialno-ekonomske pravice in določb, ki jih je mogoče razumeti predvsem kot konkretizacijo splošno zagotovljene pravice do zasebne lastnine in do določene mere tudi kot omejevanje te pravice. V 67. členu je poudarjeno, da se način pridobivanja in uživanja lastnine določa z zakonom in sicer tako, da je zagotovljena njena gospodarska, *socialna* in ekološka funkcija. To pomeni, da se lastninska pravice lahko omeji samo z zakonom, izdanem na podlagi 67. člena ustave in to samo iz razlogov, ki so v tem členu izrecno in taksativno naštet. Za socialno funkcijo lastnine bi lahko rekli, da predstavlja konkretizacijo načel socialne države iz 2. člena Ustave.⁹ Takšna ustavna ureditev lastnine se ne nanaša samo na fizične, temveč tudi na pravne osebe. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-25/92 z dne 4. marca 1993 razveljavilo besedo "fizične" (v ustreznem sklonu) v prvem odstavku 3. člena, v 4. in 5. členu in v drugem odstavku 10. člena Zakona o denacionalizaciji. Ustavno sodišče je navedene določbe zakona razveljavilo, da bi na ta način izenačilo kot denacionalizacijske upravičence vse subjekte, tako fizične kot pravne osebe.

V zvezi z ureditvijo razlastitve v 69. členu Ustave, ki določa, da se lastninska pravica na nepremičnini lahko v javno korist odvzame ali omeji proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini pod pogoji, ki jih določa zakon, pravi Komentar Ustave (ur. dr. Lovro Šturm, Dopolnitev-A, FDŠ, Ljubljana, 2011, str. 1006), da se nanaša celo na občine (ki so nosilke lokalne oblasti) in ne le na osebe zasebnega prava.

Za obravnavo zadeve M je posebej pomembno, kako razlagati pravico do odškodnine. Čeprav bi jezikovna razlaga dopuščala različne možnosti je v teoriji in praksi uveljavljeno stališče, da je v 69. členu Ustave mišljena polna odškodnina: »Glede na funkcijo, ki jo ima odškodnina za razlastitev po slovenski Ustavi, je ustavno zapovedana polna odškodnina.«¹⁰ V primerih, ko ne bi šlo za polno odškodnino pa se ustavna sodišča in še posebej ESČP sklicujejo na načelo sorazmernosti tudi v zvezi z določitvijo višine odškodnine. Kot bomo videli pa Listina temeljnih pravic v EU celo izrecno določa, da mora biti odškodnina pravična in pravočasna.

EKČP, ki določa za Slovenijo kot članico Sveta Evrope zavezujoče minimalne standarde varstva človekovih pravic in svoboščin, ureja varstvo lastnine v 1. členu Protokola št. 1 k tej Konvenciji.¹¹ Vsem fizičnim in pravnim osebam zagotavlja ta določba pravico do spoštovanja njihovega premoženja. Omejitve so mogoče samo z zakonom zaradi plačevanja davčin ali nadzora glede tega, ali se premoženje uporablja v skladu z javnim interesom. Na podlagi te

⁹ Odločba v zadevi št. U-I-3685/2015 z dne 4. aprila 2017.

¹⁰ Dr. Gregor Virant, v: Komentar Ustave RS, uredil dr. Lovro Šturm, FDŠ, Ljubljana, 2002, str. 681.

¹¹ 1. člen Protokola št. 1 k EKČP (**Varstvo lastnine**): »Vsaka fizična ali pravna oseba ima pravico do spoštovanja svojega premoženja. Nikomur ne sme biti lastnina odvzeta, razen če je to v javnem interesu v skladu s pogoji, ki jih določa zakon, in ob spoštovanju splošnih načel mednarodnega prava. Ta določba pa nikakor ne omejuje pravice držav, da uveljavijo zakone, za katere menijo, da so potrebni za nadzor nad uporabo premoženja v skladu s splošnim interesom ali za zagotovitev plačila davkov, drugih prispevkov ali denarnih kazni.«

določbe je Evropsko sodišče za človekove pravice zaradi poseganja v varstvo lastnine obsodilo številne države članice Sveta Evrope, med drugim tudi v primerih, ko ni šlo za lastnino v pravem pomenu besede, temveč za poseg v posamezna premoženjska upravičenja, na primer v zadevi *Hutten Chapska proti Poljski*, kjer je šlo za upravičenja lastnikov stanovanjskih hiš do sorazmernega plačevanja najemnine. Ker so najemniki plačevali prenizke (*rent control*) najemnine, denacionaliziranim lastnikom ni bilo možno teh hiš vzdrževati. Bistvo zadeve je bila torej *nesorazmernost* med obema spremenljivkama.

Tudi Ustava zagotavlja varstvo splošnega načela sorazmernosti kot enega od načel pravne države iz 2. člena: »V tem okviru Ustavno sodišče najprej opravi presojo z vidika kriterija primernosti, kjer preveri, ali je ocenjevanje poseg primeren za doseg zasledovanega cilja v tem smislu, da je ta cilj s posegom v človekovo pravico dejansko mogoče doseči... V okviru presoje skladnosti posega v človekovo pravico s splošnim načelom sorazmernosti Ustavno sodišče presoja tudi, ali je poseg sploh nujen (nujno potreben) za doseg zasledovanega cilja v smislu, da cilja ni mogoče (v enaki meri) doseči z blažjim posegom ali celo brez posega, in ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale.« (tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-74/12 z dne 13. septembra 2012).

Pravo Evropske unije zagotavlja varstvo lastnine in premoženja, zapisano v Listini EU o temeljnih pravicah. Pri tem pravo EU preprečuje zlasti vse tiste posege v lastninsko pravico, ki bi pomenili omejevanje svobodnega pretoka storitev in ljudi na notranjem trgu EU.

Listina EU o temeljnih pravicah določa v 17. členu, da ima vsakdo »pravico imeti v posesti svojo zakonito pridobljeno lastnino, jo uporabljati, z njo razpolagati in jo komu zapustiti«. Lastnina se nikomur ne sme odvzeti, razen v javno korist v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, vendar le *proti pravični in pravočasni odškodnini* za njeno izgubo. Uživanje lastnine se lahko uredi z zakonom, kolikor je to potrebno zaradi splošnega interesa. EU sprejema EKČP in sodno prakso ESČP (*precedense*) kot lastna temeljna načela prava EU, poleg tega pa se je z Lizbonsko pogodbo zavezala, da bo pristopila h Konvenciji.

Z vidika posebnosti slovenske ustavne ureditve velja opozoriti na socialno funkcijo lastnine, ki mora veljati tudi za uporabo državne lastnine. Očitno je namreč, da je zavračanje zahtev za vrnitev krivično odvzetega oziroma podržavljenega premoženja zaradi tega, ker naj bi prizadeti dobivali po vojni socialne prejemke, podpore ali pomoči zaradi tega, ker so se v Avstrijo vrnili brez premoženja – ne more biti skladno z Ustavo, v kateri je v drugem členu zapisana socialna država in v 67. členu določena socialna funkcija lastnine. Tako široka razlaga določbe drugega odstavka 10. člena Zden, ki pravi, da niso upravičenci do nacionalizacije »osebe, ki so dobile ali imele pravico dobiti odškodnino *za odvzeto premoženje* od tuje države«, ni ustavnoskladna.

Nesorazmeren poseg v lastninsko pravico tistih, ki jim je bilo premoženje krivično odvzeto oziroma podržavljeno ni mogoče utemeljiti s takšnimi prejemki, podporami in pomoči, ki

niso predstavljali »odškodnine za odvzeto premoženje«, niso bili sorazmerni v primerjavi z vrednostjo odvzetega premoženja in katerih namen je bil zgolj lajšati socialni položaj in prispevati k integraciji oseb, ki so v vojni izgubile svoje premoženje, v avstrijsko družbo.

Ustavno sodišče poudarja pomen lastninske pravice tudi v vrsti odločb, ki so se nanašale na denacionalizacijo in vračanje krivično odvzetega premoženja. V več odločbah je razveljavilo spremembe ZDen, ki so posegale v lastninsko pravico denacionalizacijskih upravičencev ali poskušale zadržati izvajanje denacionalizacije (moratorij). Pri tem ni izhajalo le od klasične lastninske pravice, temveč je razlagalo ustavne določbe o lastnini tako, da varujejo tudi *upravičena pričakovanja* o vrnitvi krivično odvzetega premoženja. Poseg v pravico do denacionalizacije je štelo za poseg v ustavno pravico do zasebne lastnine.¹² V odločbi v zadevi št. U-I-107/96 je dalo prednost na lastninski pravici utemeljenih in »ustavnopravno varovanih specifičnih lastninskih premoženjskopравnih upravičenj do njihovega nekdanjega premoženja, izhajajočih iz 33. člena Ustave in iz 1. člena Protokola št. 1 k EKČP« pred lastninskimi upravičenji podjetij in njihovih delavcev do lastninskega preoblikovanja.

Podobno je ravnalo Ustavno sodišče tudi v primerih, ko je preprečilo posege v upravičena pričakovanja tistih, ki so pravočasno začeli postopke za denacionalizacijo stanovanj (Odločba v zadevi št. U-I-119/94) ter kmetijskih zemljišč in gozdov. Ustavno sodišče je preprečilo uvedbo moratorija na postopke denacionalizacije, ker gre za neustavni poseg »v upravičenja, ki izhajajo iz ustavnopravno zagotovljene pravice do lastnine« iz 33. člena Ustave. Ustavno sodišče govori o »*pričakovalnih pravicah*« do pridobitve lastninske pravice v postopku denacionalizacije, ki so varovane s 33. členom Ustave (Prim. odločbo v zadevi št. U-I-138/2001). Ta upravičenja so po stališču Ustavnega sodišča nastala že z vložitvijo formalno pravilne vloge in ne šele z pravnomočno odločbo o denacionalizaciji.

Ustavno sodišče je enako odločno branilo tudi denacionalizacijsko načelo o primarnosti vračanja premoženja v naravi. Tako je v odločbi št. U-I-426/98 določilo kot ustavnoskladno samo takšno razlago Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (v nadaljevanju ZIKS), ki omogoča »vračanje zaplenjenega premoženja v naravi v vseh primerih, v katerih premoženje še ni v zasebni lasti«. Poudarjanje tega, da je treba dajati prednost vračanju v naravi pove posredno nekaj tudi o tem, kako gleda Ustavno sodišče na višino odškodnine, ki mora biti polna in njena vrednost realna, sorazmerna z vrednostjo odvzetega premoženja.

1.4. Enakost pred zakonom in nediskriminacija (drugi odstavek 14. člena Ustave)

Drugi odstavek 14. člena Ustave določa, da so vsi enaki pred zakonom. Gre za uvodno določbo ustavnega poglavja o pravicah in temeljnih svoboščinah, ki ima v odločbah Ustavnega sodišča še posebna pomen in težo. Dr. Ludwig Adamovich, ki je vodil avstrijsko

¹² Širše o tem: dr. Lovro Šturm, Denacionalizacija, v.: Komentar Ustave RS, FDŠ, Ljubljana, 2002, 351 in nasl.

ustavno sodišče v času pomembnih odločitev tega sodišča v korist pravic slovenske manjšine, je v svojem nastopu ob Dnevu ustavnosti na Ustavnem sodišču Slovenije poudaril pomen uveljavljanja načela enakosti pred zakonom, ki je v nemški, slovenski in avstrijski ustavi opredeljeno na zelo podoben način. Zakon je treba uporabiti za vse enako, brez slehernih privilegijev. »To ustreza običajnemu zgodovinskemu pojmovanju načela enakosti že od francoske revolucije dalje...«¹³ Ustavnopravna teorija poudarja, da mora zakonodajalec v bistvenem enaka in podobna razmerja urejati enako in različna različno.¹⁴ Tudi pri uporabi prava morajo državni organi v bistvenem enake primere obravnavati in reševati enako, torej tako, da so pred zakonom, pod enakimi pogoji vsi enaki. Načelo enakosti je treba torej spoštovati pri postavljanju in pri uporabi prava.

V zvezi s tem je pomemben tudi 22. člen Ustave, ki pravi, da je vsakomur »zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih in pravnih interesih«.

Tudi po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča pomeni enakost pred zakonom, da se morajo tisti, ki so v bistveno enakem položaju obravnavati enako in tisti, ki so v bistvenem v različnem položaju, obravnavati različno. Po ustaljeni ustavnosodni presoji Ustavnega sodišča ustavno načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zakonodajalca obvezuje, da v bistvenem enake položaje obravnava enako. Če zakonodajalec takšne položaje ureja različno, pa mora za razlikovanje obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari (odločba Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-239/14).

Običajno se kot kršitve pravice do enake obravnave iz 22. člena obravnavajo kršitve načela kontradiktornosti in načela enakosti orožij. Vsekakor je dodatno za 22. člen odločilnega pomena enako varstvo pravic »predvsem v razmerju do druge stranke« (Odločba v zadevi št. Up-74/95). Bolj redko se vprašanji enakosti pred zakonom in enake obravnave pred sodišči povezujejo s primerjavo različnega položaja strank, kar je bistveno za zadevo M. Ustavno sodišče je na primer, ko je šlo za slepe in slabovidne opravilo takšno primerjavo, da bi uveljavilo načelo, da je treba v bistvenem različne situacije urejati različno, v tem primeru v korist slepih in slabovidnih, da bi postali enakopravnejši (Odločba v zadevi št. U-I-146/07).

Drugi primer, ko je Ustavno sodišče primerjalo različen položaj strank, je odločitev Ustavnega sodišča, s katero je preprečilo, da bi bili pritožniki v civilnih sporih glede ugotavljanja vrednosti spornega predmeta v ugodnejšem položaju zato, ker so uporabili valutno klavzulo, in sicer v primerjavi s tistimi, katerih zahtevki bi bili v domačem denarju (Odločba v zadevi št. Up-613/02).

¹³ Dr. Ludwig Adamovich, *Slavnostni govor ob Dnevu ustavnosti v Ustavnem sodišču Slovenije, Ljubljana*, december 2003, str. 5, dostopen na spletnih straneh Ustavnega sodišča: www.us-rs.si.

¹⁴ *Thlimenos proti Grčiji*, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58561>. V tem primeru se je prvič vzpostavila doktrina ESČP o dolžnosti države, da neenake situacije obravnava na različne načine.

Dr. Jadranka Sovdat se sklicuje na odločbo v zadevi št. Up-333/96, ko poudarja, da pomeni enakost iz drugega odstavka 14. člena Ustave »nearbitrarno uporabo predpisa do vsakega posameznika. To v postopku pred sodiščem pomeni, da mora sodišče enake položaje obravnavati enako, brez upoštevanja osebnih okoliščin, ki v pravnem pravilu niso navedene kot odločilne.« Opozarja tudi na primere dejanske oziroma posredne diskriminacije, ko se ob navidezno nevtralnem predpisu znajdejo v manj ugodnem dejanskem položaju osebe z določeno osebnostjo kot druge osebe. Gre za neenakost v učinkih pravne ureditve, ne v sami pravni ureditvi (prim. odločbo v zadevi št. U-I-146/07).¹⁵

Za tovrstno obravnavo pomena enakosti pred zakonom in nediskriminatornega obravnavanja posameznikov je zadeva M še posebej primerna zato, ker sodni postopki za vrnitev krivično odvzetega oziroma podržavljenega premoženja trajajo že peindvajseto leto in se v njih upravičenci do denacionalizacije obravnavajo danes bistveno drugače (manj ugodno) kot so se v letih neposredno po sprejemu ZDen.

Ustavno sodišče je razmeroma pozno, v oktobru 2003 (odločba v zadevi št. Up-547/02) odločilo, da so bili z razlago drugega odstavka 27. člena ADP, kakršna je vsebovana v izpodbijanih sodbah upravnega in Vrhovnega sodišča, pritožniki glede uveljavljanja pravice do denacionalizacije postavljeni v neenak položaj v primerjavi s tistimi upravičenci, ki jim ZDen kot jugoslovanskim državljanom v času podržavljenja priznava upravičenje do denacionalizacije. S tem jim je bila kršena pravica do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Ustavno sodišče je zato ustavni pritožbi ugodilo in izpodbijani sodbi razveljavilo, ter vrnilo zadevo v novo odločanje upravnemu sodišču. To je ena od sodnih odločitev v korist upravičencev do denacionalizacije, ki je bila sprejeta, ko se je iztekalo obdobje takšnega obravnavanja denacionalizacijskih zahtev in preden je prevladala široka razlaga izjeme, zapisane v drugem odstavku 10. člena ZDen.

Ko gre za že omenjeni 22. člen Ustave o pravici do enakega varstva pred sodišči in drugimi državnimi organi, velja opozoriti na bistveno drugačen položaj tistih upravičencev do denacionalizacije, katerih zahteve se rešujejo po tem, ko je prišlo do usodno bolj ekstenzivne razlage drugega odstavka 10. člena ZDen kot je to veljalo popreje. Na takšni podlagi je prišlo do nesorazmernega posega v njihovo pravico do enakosti pred zakonom (iz drugega odstavka 14. člena Ustave) in enakega varstva pravic (iz 22. člena Ustave).

1.5. Zaupanje v pravo, pravna varnost in pričakovalne pravice kot sestavine načel pravne države iz 2. člena Ustave

Načela pravne države iz 2. člena Ustave so univerzalne narave in niso nekakšna nezavezujoča programska norma, temveč so pravno zavezujoča. Upoštevati jih morajo tako »zakonodajalec pri oblikovanju pravnega reda, kot tudi izvršilna oblast pri njegovem izvrševanju ter sodna

¹⁵ Dr. Jadranka Sovdat, Ustava po petindvajsetih letih ustavnosodne presoje, v: Izbor odločitev Ustavnega sodišča Republike Slovenije, Ljubljana, 2016, str. 33.

oblast pri uporabi in interpretaciji predpisov«. ¹⁶ Med njimi sta posebej pomembni načeli zaupanja v pravo in pravne varnosti.

Ustavno sodišče poudarja, da ima vsakdo pravico zaupati v veljavno pravo in skladno z njim uravnavati svoja ravnanja in pričakovanja (Odločba v zadevi št. U-I-322/96). Ustava v 2. členu povezuje načela pravne in socialne države. Socialna država je v 2. členu enakopravno postavljena ob bok pravne države, vendar žal še ni doživela enako dinamične in široke interpretacije v odločbah Ustavnega sodišča kot to velja za načela pravne države. ¹⁷

Po mnenju Ustavnega sodišča na socialnem področju ne zadošča zgolj prepoved neupravičenega razlikovanja, temveč je pogosto še bolj pomembna zahteva po pozitivnem ravnanju, ki naj zagotavlja enakopravnost in socialno varnost (prim. odločbo v zadevi št. U-I-298/96). ¹⁸

Ustavno sodišče je večkrat razveljavilo zakonske določbe zaradi kršitve načela pravne varnosti. Tako je na primer v zadevi št. U-I-356/02 ugotovilo kršitev načela pravne države iz 2. člena Ustave, ker je z obsegom davčnih obveznosti davčnega zavezanca gospodaril pristojni davčni organ in ga s tem postavil v pravno negotov položaj, pri čemer so obresti tekle tudi v času, ko še ni bila ugotovljena davčna obveznost zavezanca. Ustavno sodišče je z načinom izvršitve preprečilo, da bi se takšen tek obresti uporabljal v prehodnem obdobju do odprave ugotovljene protiustavnosti.

Ustavno sodišče je z vrsto svojih odločitev, ki jih obravnavamo v nadaljevanju, zagotavljalo, da so bile varovane pričakova(l)ne pravice pritožnikov, še posebej v procesu denacionalizacije.

1.6. Sojenje brez nepotrebne odlašanja (23. člen Ustave) oziroma sojenje v razumnem roku (6. člen EKČP)

Pomemben je tudi časovni vidik; nekateri so namreč primerjali vračanje krivično odvzetega premoženja s priznavanjem pravic tistih udeležencev NOB, ki so šele dolga desetletja po koncu druge svetovne vojne s pričami in na druge načine dokazovali svoje domnevne zasluge. V konkretnem primeru ne gre za podobne poskuse, saj gre za upravičence, ki so sprožili pravne postopke za vračanje premoženja pred četrto stoletje in je v glavnem neodvisno od njihove volje in krivde prišlo do tako počasnega odločanja o njih, da danes lahko pride do vračanja premoženja le še potomcem prvotnih upravičencev oz. lastnikov. Zato je njihovo različno obravnavanje ne le neenako, temveč tudi krivično in diskriminatorno. Kaznovani so dvojno: ne samo, da se njihove zahteve obravnavajo nerazumno dolgo, temveč se obravnavajo bistveno strožje, kot so se obravnavale zahteve tistih, ki so že dobili vrnjeno odvzeto premoženje.

¹⁶ Širše o tem: dr. Lovro Šturm, Pravna država, v: *Komentar Ustave RS*, FDŠ, Ljubljana, 2002, str. 58.

¹⁷ dr. Barbara Kresal, v: *Komentar Ustave RS*, str. 90 in nasl.

¹⁸ V jeziku ESČP se to, za razliko od *negative obligation* nanaša na pozitivno obveznost države (*positive obligation*).

To se povezuje tudi s vprašanjem enakosti pred zakonom in pravico do enake obravnave pred državnimi organi in sodišči, ki smo ju obravnavali posebej. Gre za neenakost tistih, ki so pravne postopek začeli v enakem obdobju kot v zadevi M, vendar so se končali bistveno hitreje, to je preden je prišlo do sporne ekstenzivne razlage izjem, ki onemogoča upravičencem, da bi lahko zahtevali vrnitev svojega premoženja.

1.7. Sodba ESČP v zadevi Broniowski proti Poljski

Sodba ESČP v zadevi Broniowski proti Poljski (pritožba št. [31443/96](#)) z dne 22. junija 2004 je najpomembnejša sodba ESČP, ki je najbolj pogosto citirana v sodbah ESČP in odločbah številnih ustavnih sodišč in prva pilotna sodba tega sodišča. Iz te sodbe je mogoče dobro povzeti minimalne evropske standarde varstva človekovih pravic na premoženjskem področju. Do sprejema te sodbe se je ESČP bolj ali manj omejevalo na to, da je ugotovilo (ne)skladnost odločitev nacionalnih sodišč članic Sveta evrope z obveznostmi, ki izhajajo iz EKČP. Sodba v zadevi Broniowski in poznejše pilotne sodbe so pokazale, kako dalekosežne so lahko posledice kršitev EKČP kadar gre za številne enake oziroma podobne (klonirane) kršitve vsebinskih določb EKČP in/ali zaradi tega, ker je ESČP ugotovilo, da neka država članica Sveta Evrope sploh ne pozna učinkovitih pravnih sredstev, ki bi zagotavljala varstvo posameznih konvencijskih pravic. Med pilotnimi sodbami so tri proti Sloveniji (Lukenda – sojenje v razumnem roku, Kurić in drugi - izbrisani, Ališić in drugi – devizni varčevalci Ljubljanske banke) in prav v vseh se kaže, kako hude moralne in materialne posledice ima obsodba države pred ESČP s pilotno sodbo. Ko gre za pilotne sodbe se ESČP ne zadovolji z ugotovitvijo o kršitvi EKČP v posameznem primeru, temveč terja od države, da vzpostavi učinkovita pravna sredstva in na podlagi odškodninske sheme uveljavi odškodovanje zaradi kršitev konvencijskih pravic. Te posledice hudo prizadenejo ugled države in njen proračun.

ESČP se je na sodbo v zadevi Broniowski sklicevalo v stotinah poznejših podobnih primerov. V zadevi Sia AKKA/LAA proti Latviji se ESČP sklicuje na sodbo v zadevi Broniowski in poudarja, da presoja, ali je bilo v konkretnem primeru najdeno pravo ravnotežje (*fair balance*) med javnim interesom in posameznikovo temeljno pravico do lastnine. V mnogih drugih zadevah pa terja izvedbo testa sorazmernosti kot podlago za presojo o skladnosti posegov države v mirno uživanje lastnine.

Zakaj je sodba v zadevi Broniowski posebej pomembna, ko obravnavamo pravice tistih, ki jim je bilo krivično odvzeto oziroma podržavljeno premoženje? Prvič zato, ker se nanaša na zelo stare obveznosti države, ki segajo v čas, ko je med drugo svetovno vojno prišlo do spremembe meje med takratno Sovjetsko Zvezo in Poljsko. Več kot milijon Poljakov, ki so želeli ostati v Poljski, se je takrat preselilo z ene strani reke Bug (ki je postala nova meja med državama) na drugo in s tem izgubilo nepremično premoženje (babica pritožnika Jiržija Broniowskega je pustila na drugi strani reke hišo in zemljišče). Takrat se je Poljska zavezala, da bo pomagala prizadetim s krediti, popusti pri nakupu nepremičnin ipd. v vrednosti kakšnih 15% (po intervenci Ustavnega sodišča Poljske in ESČP se je ta delež dvignil na 20%)

vrednosti nepremičnega premoženja, ki so ga izgubili. Ker kakšnih deset odstotkov tistih, ki so se preselili, še pol stoletja pozneje ni dobilo obljubljenega nadomestila za izgubljeno premoženje, je ESČP z roko v roki z Ustavnim sodiščem Poljske zavezalo državo, da naj svoje obveznosti iz časa, ko še ni bila članica Sveta Evrope, končno izpolni.

Za to pravno mnenje je posebej pomemben detalj primera Broniowski, da se je država sklicevala na to, da so prizadeti dobili materialno zadoščenje v višini približno 2% vrednosti izgubljenih nepremičnin (to je približno 10% tistega nadomestila, ki naj bi jim pripadlo) in se zato ne morejo potegovati za nadomestilo. Veljalo je namreč, da izgubijo možnost zahtevati nadomestilo, če so že prejeli kakršno koli kompenzacijo za izgubo premoženja. Toda veliki senat ESČP je v sodbi z dne 28. septembra 2005 presodil, da je bilo to zadoščenje tako skromno, da ni omembe vredno in naj se zato pri poznejšem obračunavanju ne upošteva.

S tem vprašanjem se je posebej ukvarjalo Ustavno sodišče Poljske z odločbo z dne 15. decembra 2004, ki je ugotovilo, da je šlo za nepravilno obravnavanje pritožnikove pravice do mirnega uživanja njegovega premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 k EKČP. Ocenilo je, da so poljske oblasti s takšnimi omejitvami spremenile pravico do nadomestila v praktično neuporabno in samo še navidezno in tako posegli v samo jedro te pravice. Sklenilo je, da tako nepomembno nadomestilo ne sme biti ovira za uresničitev pravic, ki pripadajo tistim, ki so se preselili na poljsko stran reke Bug. Evropsko sodišče v zvezi s to odločbo Ustavnega sodišča izreka priznanje Ustavnemu sodišču Poljske zaradi doslednega varstva pravic prizadetih in poudarja, da je takšna aktivna vloga Ustavnega sodišča edino skladna s subsidiarno naravo varstva človekovih pravic pred ESČP.

Poljska država je sklenila prijateljsko poravnavo s pritožnikom, potem ko jo je potrdilo ESČP s citirano sodbo iz leta 2005, pa je bila ta poravnava vzorec, po katerem so bili poplačani še desettisoči drugih, ki so se nahajali v podobnem pravnem položaju kot Jirži Broniowski.

Če primerjamo takšno reševanje pritožb prizadetih v zadevi Broniowski z obravnavanjem upravičencev do nacionalizacije v zadnjih deseti letih lahko ugotovimo zelo velik prepad med prvim pristopom, to je aktivističnim delovanjem v korist človekovih pravic tistih, ki so trpeli pomanjkanje zaradi svoje zvestobe poljski domovini in drugim pristopom, omejujočim preobratom, ki zanika že pridobljene pravice oziroma uveljavljene standarde varstva pravic in izničuje legitimna pričakovanja denacionalizacijskih upravičencev, da bodo obravnavani pravično in enakopravno.

Primerjava položaja pritožnikov v tem primeru in tistih, ki si prizadevajo za vrnitev nacionaliziranega in zaplenjega premoženja v Sloveniji, pokaže, da z vidika standardov varstva človekovih pravic, ki jih uveljavlja ESČP, ni sprejemljivo, da se tistim, pri katerih je iz različnih razlogov prišlo do odlašanja izpolnitve obveznosti države, obravnavajo bistveno slabše, kot so obravnavali tiste, ki jim je bilo materialno zadoščenje dosojeno oziroma izplačano v letih pred tem. Poleg tega primerjava pokaže, da ni mogoče po domače in očitno nesorazmerno šteti za poravnane obveznosti, ki po svojem obsegu dosega zelo nizek delež pripadajočega nadomestila v primerjavi z realnim in polnim nadomestilom za odvzeto

premoženje. Ta kršitev je bila v poljskem primeru povzročena z zakonsko določbo o upoštevanju odmene, ki je dosegla komaj 2% vrednosti nepremičnine in desetino odmene, ki naj bi prizadetim pripadla, medtem ko gre pri uporabi drugega odstavka 10. člena Zden za omejujočo razlago sodišč, ki ima podobne omejujoče učinke, ne da bi imela kakršno koli podlago za takšno razlago v sami zakonski določbi.

V zadevi Broniowski in v vseh treh zadevah, ki so vodile do pilotnih sodb zoper Slovenijo, se je pokazalo, da so stroški poprave kršitev konvencijskih pravic bistveno večji v primeru, da jih država ni sposobna razrešiti sama in pride zato do pilotne obsodbe v Strasbourgu.

2. Skrajnosti in nihanja pri presoji pravic denacionalizacijskih upravičencev

2.1. Zlato obdobje poprave krivic denacionalizacijskim upravičencem v devetdesetih letih prejšnjega stoletja

Takole Ustavno sodišče samo na zgoščen način pojasnjuje svoj poseben odnos do denacionalizacijskih zahtev v *zlatem obdobju* pri popravi krivic (iz obrazložitve odločbe št. U-I-326/98 z dne 14. oktobra 1998): »ZDen bo 7. decembra letos (1998) veljal že sedem let. V tem obdobju je ustavno sodišče v številnih zadevah opravilo ustavnosodno presojo posameznih določb ZDen. Predmet ustavnosodne presoje pa niso bile le njegove posamezne določbe, ampak je ustavno sodišče presojalo tudi zakona, ki sta začasno zadržala vračanje določenega premoženja na podlagi ZDen (moratorija). Prav tako je bilo predmet ocene ustavnosti referendumsko vprašanje v zahtevi za razpis predhodnega zakonodajnega referenduma o spremembah in dopolnitvah ZDen. Ustavno sodišče je v tem obdobju odločilo tudi o precejšnjem številu ustavnih pritožb, ki so se nanašale na denacionalizacijske odločbe ali druge posamične akte, ki so bili izdani v zvezi z denacionalizacijo. V številnih denacionalizacijskih zadevah je ustavno sodišče odločilo tudi o sporu glede pristojnosti med sodišči in upravnimi organi. Ustavno sodišče je pri odločanju v vseh denacionalizacijskih zadevah izhajalo iz temeljnih načel, na katerih temelji ZDen. ZDen, ki je bil sprejet še pred sprejetjem nove ustave, je rezultat doseženega političnega soglasja, da se popravijo krivice, ki so bile v povojnem obdobju storjene s poseganjem države v lastninske odnose v imenu "t.im. revolucionarne preobrazbe takratne družbe in z uvajanjem socialističnih družbenoekonomskih odnosov", ter tudi tiste krivice, ki so bile storjene v imenu obračuna s takratnemu režimu sovražnimi osebami (Predlog za izdajo ZDen z osnutkom zakona – ESA 299, Poročevalec, št. 7/91 z dne 19. 2. 1991). Namen ZDen je torej, da se popravijo krivični posegi v premoženje, ki so bili storjeni na podlagi predpisov in drugih prisilnih ukrepov državnih organov proti koncu druge svetovne vojne in v določenem času po njenem prenehanju, praviloma ne glede na politično in ideološko opredelitev prizadetih oseb v tem času. ZDen je natančno določil premoženje, ki je predmet vračanja (tisto premoženje, ki je bilo podržavljeno na podlagi enega izmed predpisov, taksativno naštetih v 3. členu, ali na način, določen v 4. ali 5. členu ZDen), in pogoje za pridobitev statusa upravičenca do denacionalizacije (členi 9 – 15). Na podlagi teh določb so osebe (fizične in pravne), ki izpolnjujejo zakonske pogoje, pridobile

določeno pravico, to je pravico zahtevati vrnitev premoženja, na katerem so imele pred podržavljenjem lastninsko pravico. Ustavno sodišče je že v prvih zadevah, v katerih je ocenjevalo ustavnost posameznih določb ZDen, moralo odločiti, kakšno ustavnopravno varstvo mora uživati ta posebna pravica v luči nove ustave. Sprejelo je stališče, da pravica do denacionalizacija pomeni upravičenje, ki ima svoj temelj v ustavni pravici do lastnine iz 33. člena ustave. V skladu s tem stališčem je vsak poseg v pravico do denacionalizacije štelo kot poseg v ustavno pravico. Zato je pri oceni o skladnosti posega v pravico do denacionalizacije uporabilo strogo ustavno presojo po tako imenovanem testu sorazmernosti. Ustavno sodišče je navedeno ustavno presojo glede pravice do denacionalizacije natančneje opredelilo v odločbi št. U-I-107/96 – v 14. in 15. točki obrazložitve (objavljena v Uradnem listu RS, št. 1/97; OdlUS V,174). Ustavno sodišče je v eni izmed svojih zadnjih odločb št. U-I-60/98 z dne 16. 7. 1998 (Uradni list RS, št. 56/98), ko je presojalo spremembe in dopolnitve zakona o izvrševanju kazenskih sankcij, sprejelo stališča v zvezi z ustavnim varstvom lastnine. Poudarilo je, da “definicija lastnine po slovenski ustavi vključuje njeno socialno, gospodarsko in ekološko funkcijo (prvi odstavek 67. člena)” in da je zakonodajalec dolžan uravnotežiti individualni in skupnostni element lastnine (22. in 23. točka obrazložitve). Ustavno sodišče je tudi ponovno obrazložilo strogo ustavno presojo po tako imenovanem testu sorazmernosti (24. točka obrazložitve)... V zvezi z naknadnim spreminjanjem temeljnih načel ZDen je ustavno sodišče v odločbi, s katero je ocenilo vprašanje, vsebovano v zahtevi za razpis referendumu (odločba št. U-I-121/97, Uradni list RS, št. 34/97, OdlUS VI, 69), še posebej poudarilo, “da je ZDen kot tranzicijski zakon glede na svoj namen sistemski zakon, v katerem so bila jasno opredeljena vsa osnovna načela procesa denacionalizacije, ki se v skladu z načeli pravne države lahko spreminjajo le, če so podani pogoji in okoliščine, ki zadostijo kriterijem najstrožje ustavnosodne presoje“.

Naj vsestransko poseben, blagodejen in naklonjen odnos Ustavnega sodišča do denacionalizacijskih zahtev in njihovih nosilcev, ki je na splošno opisan v zgornjem citatu, podrobneje razčlenimo, da ga bomo lažje primerjali z današnjim, bistveno drugačnim, omejujočim in nenaklonjenim odnosom upravnih organov in sodišč do njih.

2.1.1. Ustavno sodišče kot pozitivni zakonodajalec

S pojmom ustavnoskladne razlage niso združljiva nihanja, ki prehajajo iz ene v drugo skrajnost in zakon samovoljno razlagajo enkrat tako, drugič drugače, enkrat aktivistično v korist pritožnikov, drugih prav nasprotno, kot se danes dogaja z ZDen v zadevi M. V navedeni zadevi so takšna nihanja povzročila neenakost in nesorazmerno posegla v lastnino in pravno varnost prizadetih. Poseben absurd je, da se nekaj takšnega dogaja ravno z ZDen in z uporabo njegovega drugega odstavka 10. člena. Ravno pri tem zakonu je namreč Ustavno sodišče pokazalo inovativno in aktivistično širjenje njegove vsebine v korist prizadetih (pozitivni aktivizem), ko je črtalo besedo »fizične« osebe, da bi zagotovilo ustavnoskladno razlago, ki je pomenila enakopravno obravnavo fizičnih in pravnih oseb (odločba v zadevi št. U-I-25/92 z dne 4. marca 1993).

Aktivizem je bil v tem, da je s črtanjem ene besede v več določbah Zden (tudi v drugem odstavku 10. člena) Ustavno sodišče pravzaprav spremenilo zakon, kar je bilo dotlej pridržano Državnemu zboru. Učinek črtanja je namreč bil enak, kot če bi zakonodajalec sprejel spremembo zakona, ki bi namesto o pravicah fizičnih oseb govorila o pravicah fizičnih in pravnih oseb.

To je storilo ravno zato, da bi zagotovilo enakost pravnih oseb pred zakonom, saj so se predstavniki pravnih oseb sklicevali na to, da so deprivilegirani v primerjavi z zagotavljanjem denacionalizacijskih upravičenj cerkva in drugih verskih skupnosti, njihovih ustanov oziroma redov. Takole pravi v obrazložitvi citirane določbe Ustavno sodišče: »Enakopravnost oseb se v demokratični in pravni državi predpostavlja. Enakopravnost zahteva tudi načelo pravičnosti, ki je vodilno načelo pri urejanju vseh razmerij v pravni in socialni državi. Pod enakostjo pred zakonom se razume nearbitrarna uporaba prava v razmerju do pravnih subjektov, in to tako na področjih sodne in upravne kot tudi zakonodajne oblasti... V premoženjskem pogledu načelno ni mogoče delati razlik med fizičnimi in pravnimi osebami, zato jih je zakonodajalec dolžan enakopravno obravnavati. Ustava fizičnih in pravnih oseb, z izjemo tujcev, ne postavlja v različen položaj niti glede pridobivanja premoženja niti glede omejitve obsega premoženja.«

Ustavno sodišče ocenjuje, da zakonodajalec ni imel utemeljenega, na Ustavi temelječega razloga za neenakopravno obravnavanje fizičnih in pravnih oseb, in tudi ne za neenakopravno obravnavanje samih pravnih oseb. Aktivizmu, ki veje iz te odločitve Ustavnega sodišča lahko priznamo, da je bil pozitiven¹⁹, kljub temu, da pri tem ni šlo za zagotavljanje enakih pravic fizičnih oseb, temveč za pravne osebe, ki imajo samo nekatere »človekove« pravice. Pozitiven je bil zato, ker je skušal širiti krog upravičencev in je določil za nove upravičence tudi nove roke in jim s tem omogočil, da pravočasno vložijo svoje zahteve po vrnitvi premoženja. Takrat, ko se zakon razlaga zožujoče glede pravic in kroga njihovih nosilcev, upravičeno to ocenjujemo kot negativni sodni aktivizem, saj prizadeti zaradi takšne razlage ne morejo uresničiti svojih upravičenih pričakovanj, oziroma pričakovalnih pravic.

S to odločbo je Ustavno sodišče prepričljivo zanikalo teorijo o Ustavnem sodišču kot zgolj negativnem zakonodajalcu. Takšna odločba ima podobne učinke kot obravnavane interpretativne odločbe, saj se ne omejuje na golo razveljavitev zakona in na »zavezo« zakonodajalca, da naj zakon v določenem roku uskladi z Ustavo, temveč takšno uskladitev opravi Ustavno sodišče samo. Takšno ravnanje je utemeljeno samo v izjemnih primerih, ko Ustavno sodišče ocenjuje, da obstoji samo en način, kako odpraviti ugotovljeno neustavnost. Dodaten razlog za takšno ravnanje Ustavnega sodišča je bil, da je prispevalo k pospešitvi reševanja denacionalizacijskih postopkov.

¹⁹ Pojem pozitivnega aktivizma je razvil v svojih ločenih mnenjih pred Ustavnim sodiščem dr. Ciril Ribičič, na primer v zadevi Up-651/02, kjer ocenjuje, da je bil tovrstni aktivizem bolj prisoten v odločbah Ustavnega sodišča v devetdesetih letih kot pa pozneje. Gre za aktivizem, ki je po mnenju avtorja dovoljen in celo zaželen, vendar samo kadar to vodi do razvoja standardov varstva človekovih pravic. (Dr. Ciril Ribičič, Človekove pravice in ustavna demokracija, Ustavni sodnik med pozitivnim in negativnim aktivizmom, Študentska založba, Ljubljana, 2010, str. 110 in nasl.)

2.1.2. Vračanje krivično odvzetega in podržavljenega premoženja v naravi

Vračanje podržavljenega premoženja v naravi je med poglavitnimi rešitvami ZDen: »Med njimi je zakon v prvi vrsti predvidel vrnitev premoženja upravičencem v naravi, to je v last in posest, z vrnitvijo lastninske pravice ali z vrnitvijo lastninskega deleža. Šele če to ni mogoče, se denacionalizacija izvrši v obliki odškodnine. Upravičenci imajo praviloma pravico izbire oblike denacionalizacije in vrste odškodnine... Upravičenec ima na voljo tri možnosti: da zahteva odškodnino, da zahteva vzpostavitev lastninskega deleža ali pa, da zahteva vrnitev nepremičnine v last in posest, s tem da za razliko v vrednosti plača odškodnino.« (odločba v zadevi št. U-I-129/95).

Ustavno sodišče je večkrat poudarilo, da ima v procesu denacionalizacije prednost vračanje podržavljenega premoženja v naravi, kar povezuje z načelom pravičnosti (odločba v zadevi št. U-I-72/3). Samo kadar to ni mogoče, pripada upravičencem odškodnina v obliki nadomestnega premoženja in vrednostnih papirjev ali v denarju (odločba v zadevi U-I-75/92). Vračanje odvzetega premoženja povezuje Ustavno sodišče z preoblikovanjem družbene lastnine ozirom določitvijo znanega lastnika (odločba v zadevi št. U-I-169/93). Pri tem ima vračanje premoženja prejšnjim lastnikom prednost pred lastninskimi upravičenji podjetij in njihovih delavcev (Odločba v zadevi št. U-I-24/96 in U-I-22/95).²⁰

Ustavno sodišče je poudarjalo pomen in branilo pred napadi načelo ZDen o primarnosti vračanja nacionaliziranega premoženja v naravi, tudi v primerih, ko so nepremičnine po nacionalizaciji pomembno pridobile na vrednosti.

Po stališču Ustavnega sodišča je mogoče tudi vračanje zaplenjenega premoženja po ZIKS v naravi v vseh primerih, v katerih to premoženje še ni v zasebni lasti (odločba v zadevi št. U-I-426/98).

V številnih odločitvah Ustavnega sodišča, s katerimi je zavrnilo oziroma ni sprejelo v obravnavo pobud za oceno ZDen, ki so izpodbijale vračanje premoženja v naravi, je Ustavno sodišče poudarilo, da je pristojno samo za oceno ustavnosti, ne pa tudi za presojo primernosti ureditve, ki je določena z ZDen (na primer v sklepu v zadevi št. U-I-41/97).

Iz odločb Ustavnega sodišča izhaja, da je veliko pozornost posvečal pravičnemu vračanju premoženja, ne glede na to, ali je bilo vrnjeno v naravi ali v obliki odškodnine. Ukvarjalo se je tudi z uresničevanjem takšnih oblik metodologije za izračunavanje realne vrednosti podržavljenega premoženja, da bo odškodnina ustrezna realni vrednosti premoženja ob njegovem podržavljenju, zato niso upravičeni očitki o neenakem obravnavanju denacionalizacijskih upravičencev (Sklep v zadevi št. U-I-137/98). Prav tako niso na mestu poznejše interpretacije, ki skušajo zožiti možnosti za vračanje premoženja in izplačilo

²⁰ Širše o tem: dr. Lovro Šturm, Denacionalizacija, v: Komentar Ustave RS, FDŠ, Ljubljana, 2002, str. 351 in nasl.

odškodnin na tak način, da prikazujejo ureditev po ZDen kot da denacionalizacija ni bila namenjena zagotavljanju polne odškodnine za odvzeto premoženje oziroma da je šlo za bolj ali manj simbolno popravilo krivic.

2.1.3. Prepoved posegov v pričakovalne pravice in strogi test sorazmernosti v zvezi z njimi

Tudi ta pojem, torej pojem pričakova(l)nih pravic, je Ustavno sodišče razvilo ravno v zvezi s pravicami denacionalizacijskih upravičencev. Pri tem se je sklicevalo med drugim na prakso ESČP (Pine Valley Developments proti Irski), po kateri gre za poseg v lastninsko pravico iz 1. člena Protokola št. 1 k EKČP, kadar gre za legitimno pričakovanje (*legitimate expectation*) kot upravičenje na premoženjskem področju. Ustavno sodišče je odreklo Državnemu zboru pravico, da spremeni ZDen tako, da bi s tem posegel v pričakova(l)ne pravice kot sestavino pravne države. Iz takšne odločnosti Ustavnega sodišča pri omejevanju oblasti zakonodajalca, bi lahko sklepali, da si česa podobno pogumnega ne bi smeli privoščiti upravni organ ali sodišča, še posebej ne kadar ZDen uporabljajo in razlagajo zožujoče, torej v škodo denacionalizacijskih upravičencev.

Bistveno za zadevo M je, da razlaga ZDen ne sme biti v neskladju z Ustavo in ne sme nesorazmerno posegati v človekove pravice in temeljne svoboščine denacionalizacijskih upravičencev. Če iz odločb Ustavnega sodišča izhaja, da je v neskladju z Ustavo, kadar zakonodajalec s spremembo zakona nesorazmerno poseže v pričakovalne pravice denacionalizacijskih upravičencev, mora to še v večji meri veljati za takšno uporabo ZDen, ki zožujoče razlaga pravice denacionalizacijskih upravičencev, pa za to ni utemeljene podlage v zakonu oziroma v njegovih spremembah. Najbolj prepričljiva je namreč tista opredelitev ustavnoskladne razlage, ki pravi, da gre za razlago, ki preprečuje nesorazmerno omejevanje pravic in temeljnih svoboščin. Kolikor do takšnih poskusov pride, preizkusi Ustavno sodišče njihovo skladnost z Ustavo s pomočjo strogega testa sorazmernosti.

V denacionalizacijskih zadevah, ki jih je obravnavalo Ustavno sodišče v letih po sprejemu ZDen je šlo Ustavno sodišče še dalj in je poleg načela sorazmernosti poudarjalo, da je spreminjanje ZDen mogoče samo, če »so podani pogoji in okoliščine, ki zadostijo kriterijem najstrožje ustavnosodne presoje«! (iz obrazložitve odločbe v zadevi št. U-I-121/97). S tem je Ustavno sodišče povzdignilo ZDen v enega takšnih temeljnih sistemskih in tranzicijskih predpisov, v katerega vsebino zakonodajalec ne sme posegati na enak način kot v drugo zakonodajo.

Ustavno sodišče je z odločbo v zadevi št. U-I-426/98 poudarilo, da imajo pričakovalne pravice denacionalizacijskih upravičencev prednost pred drugimi vrstami lastnine, ko je določilo, da ZIKS ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga tako, da je mogoče vračanja zaplenjenega premoženja v naravi v vseh primerih, v katerih to premoženje še ni v zasebni lasti.

2.1.4. Omejevanje referendumskega odločanja o ZDen

Ustavno sodišče je v zadevi št. U-I-121/97 na zahtevo Državnega zbora presojalo ustavnost referendumskega vprašanja,²¹ ki se je nanašalo na to, da se ne vrača (1) premoženja fevdalnega izvora, (2) zemlja in gozdovi nad 100 ha primerljive kmetijske površine, (3) da se ne prizna odškodnina v navedenih dveh primerih in (4) da se uvede široka revizija denacionalizacijskih odločb.

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

Na tej podlagi je Ustavno sodišče v šestih točkah ugotovilo celo vrsto neustavnosti posameznih delov referendumskega vprašanja in s tem onemogočilo, da bi se o njih odločalo na referendumu. Ustavni sodnik mag. Matevž Krivic, ki je glasoval proti takšni odločitvi, je v ločenem mnenju poudaril, da so ustavni sodniki v tej zadevi odločali in glasovali »točno tako, kot pravne in moralne norme od njih zahtevajo: po ustavi in po svoji vesti - torej po ustavi, tako kot jo po svoji strokovni in človeški vesti razumejo. Da razni nedoločeni pojmi kot npr. socialna država, ločitev cerkve in države in še mnogi drugi v nobeni ustavi niso in ne morejo biti precizno določeni, je menda jasno - zato so tudi razlike med posameznimi sodniki pri razumevanju prave ustavne vsebine takih nedoločenih pojmov povsod po svetu, ne le pri nas, povsem normalne...« Iz tega izhaja, da je treba ne glede na to, kako kdo ocenjuje primernost rešitev v ZDen, priznati, da je Ustavno sodišče tudi v tej odločbi dosledno branilo in vztrajalo pri temeljnih rešitvah glede denacionalizacije in onemogočilo njihovo spremembo s pomočjo referendumu. To je ena od tistih odločitev Ustavnega sodišča, ki jo velja primerjati z današnjo povsem nasprotno težnjo odstopanja od namena, ciljev in temeljnih načel ZDen v škodo denacionalizacijskih upravičencev.

²¹ Ustavno sodišče je izhajalo od tega, da Ustava veže oziroma omejuje ne le parlamentarno temveč tudi referendumsko večino, kar danes Ustavno sodišče imenuje ustavna demokracija. Sodnik dr. Boštjan M. Zupančič je v ločenem mnenju ob navedeni odločbi očital poslancem, da niso izrecno zatrjevali neustavnosti referendumskega vprašanja, kar je po njegovem razumevanju veljavne ureditve bilo nujen pogoj za odločanje Ustavnega sodišča.

2.1.5. Interpretativne odločbe v zvezi z vračanjem krivično odvzetega premoženja

V teoriji velja, da so interpretativne odločbe ustavnih sodišč tiste, s katerimi ustavna sodišča pogosto delujejo (pretirano) aktivistično in omogočajo poseganje v pozitivno zakonodajno funkcijo parlamenta. Z njimi si ustavni sodniki pogosto vzamejo veliko moči in vpliva, še posebej če ne gre za začasno ustavnoskladno urejanje odnosov, ki je sicer pridržano zakonodajalcu.²² Ustavno sodišče z interpretativno odločbo izvrši selekcijo med možnimi razlagami zakonskih določb in opredeli, katere razlage niso skladne z Ustavo ali celo izbere eno samo (edino zveličavno) ustavnoskladno razlago. V slednjem primeru so vse ostale možne razlage zakona izvzete iz pravnega reda. Ustavni sodniki v ločenih mnenjih in teorija²³ opozarjajo, da gre Ustavno sodišče predaleč, kadar si izbere eno samo razlago, ki ji prizna, da je skladna z Ustavo in da je boljše, če se Ustavno sodišče omeji na to, da izloči iz pravnega reda samo tisto razlago, ki jo šteje za neustavno, ostale razlage pa dopušča oziroma se do njih ne opredeljuje v naprej. Vendar je Ustavno sodišče v denacionalizacijskih zadevah uporabljalo ravno opisano najbolj invazivno obliko vmešavanje v zakonodajno funkcijo Državnega zbora, pozneje pa se je sprejemu interpretativnih odločb skoraj vedno izognilo.

Velika prednost interpretativnih odločb je v tem, da se s samim sprejemom odločbe reši vprašanje uskladitve zakona z Ustavo in ni potrebno izvesti zakonodajnega postopka in spremeniti zakonsko ureditev. Lahko bi rekli, da je sprejem tovrstnih interpretativnih odločb vsaj do neke mere upravičen takrat, ko posebnosti konkretnega primera terjajo hitro reagiranje in kadar je Ustavno sodišče ocenilo, da neustavnosti ni mogoče odpraviti na drugačen način kot tako, kot je to odločilo samo v izreku (Odločba v zadevi št. U-I-130/01) ali obrazložitvi interpretativne odločbe. Slednje je storilo Ustavno sodišče v odločbi, s katero je ocenjevalo ustavnost ZDen na pobudo nekaterih pravnih in fizičnih oseb (Odločba v zadevi št. U-I-72/93).

V odločbi v zadevi št. U-I-341/94 je Ustavno sodišče podalo edino ustavnoskladno razlago. Z interpretativno odločbo je odločilo, da določba Zakona o gasilstvu ni v neskladju z Ustavo, če se razume tako, da pridobitev lastninske pravice gasilskih društev v postopku lastninjenja družbenega premoženja nima pravnih posledic za stranke v postopku po ZDen. S tem je določilo eno samo ustavnoskladno razlago zakona in tudi v tem primeru demonstriralo odločenost, da daje prednost denacionalizaciji pred zahtevki za vrnitev premoženja pravnim osebam. Takšno odločitev lahko štejemo za eno od oblik izvrševanja funkcije Ustavnega sodišča kot pozitivnega zakonodajalca, ker izloči iz pravnega reda druge možne razlage in na nek način daje zakonski določbi novo vsebino ne da bi moral Državni zbor spremeniti zakon.

²² Upravičeno štejemo, da posegi Ustavnega sodišča, s katerimi z t. i. načinom izvršitve samo začasno ureja zakonsko materijo, ne predstavljajo pretiranega posega v zakonodajno funkcijo Državnega zbora, ker je njihova veljava časovno omejena na obdobje do takrat, ko Državni zbor odpravi neustavnost zakona.

²³ Dr. Sebastian Nerad, Interpretativne odločbe ustavnih sodišč, Uradni list RS, Ljubljana, 2007, str. 58. Avtor opozarja na pomanjkljivosti takšnih interpretativnih odločb, ki dopuščajo eno samo ustavnoskladno razlago in izloča iz pravnega reda vse druge in se pri tem sklicuje na ločeni mnenji sodnikov dr. Lojzeta Udeta in dr. Cirila Ribičiča.

Tudi v že omenjeni odločbi Ustavnega sodišča (v zadevi št. U-I-426/98), ki je dala prednost pričakovalnim pravicam denacionalizacijskih upravičencev pred vsemi drugimi oblikami lastnine, je šlo za dokaj aktivistično interpretativno odločbo, s katero je bil določen en sam ustavnoskladen način razlage ZDen.

2.1.6. Poskusi moratorija na vračanje podržavljenega premoženja

Ustavno sodišče je odločno reagiralo na vse poskuse spreminjanja ali odlaganje izvršitve ZDen in posebej poskuse uvedbe moratorija na vračanje premoženja. Izhodišče za svoje negativno stališče do teh poskusov je Ustavno sodišče opredelilo takole: »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...« (Odločba v zadevi št. U-I-107/96).

Ustavno sodišče je opozorilo, da je poskusom uvedbe moratorija že večkrat nasprotovalo. Tako je v odločbi v zadevi št. U-I-95/91 »v primeru kolizije dveh pravic, pravice do odkupa in lastninske pravice, dalo prednost lastninski pravici kot podlagi za pravico do denacionalizacije«. Tudi v odločbi v zadevi št. U-I-22/95 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 premoženjskopравnih 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 v zadevi št. U-I-119/94 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.

Na podlagi teh izhodišč je Ustavno sodišče razveljavilo triletni rok zadržanje izvajanja ZDen kot predolg in ponovno pozvalo k hitrejšemu reševanju denacionalizacijskih zahtev.

2.1.7. Pozitivni aktivizem Ustavnega sodišča

Ko seštejemo vse posebnosti denacionalizacijskih postopkov in sodnih sporov v zvezi z jimi lahko ugotovimo, da so upravni organi, upravna sodišča in zlasti Ustavno sodišče na tem področju delovali presenetljivo odločno in celo aktivistično, in sicer od sprejema ZDen zlasti do leta 2000. Pri tem je Ustavno sodišče vztrajno, dosledno in presenetljivo pogosto s svojimi odločitvami nadziralo in korigiralo denacionalizacijske postopke v skladu z namenom in cilji ZDen. Močno drugače potekajo denacionalizacijski postopki v zadnjih desetih letih.

2.2. Omejujoča razlaga drugega odstavka 10. člena Zden v zadnjih desetih letih

2.2.1. Restriktivna razlaga pravic denacionalizacijskih upravičencev

Če primerjamo današnjo situacijo z razmerami pred 15 leti, lahko ugotovimo velike razlike pri obravnavanju denacionalizacijskih zahtev, čeprav (kot kaže zadeva M) je šlo za denacionalizacijske upravičence, ki si vse od sprejema ZDen prizadevajo doseči vrnitev zaplenjenega oziroma podržavljenega premoženja in niso sami krivi, da o njih ni bilo odločeno v razumnem roku. Če položaj tistih upravičencev, ki še niso dosegli vrnitve odvzetega oziroma podržavljenega premoženja, primerjamo s položajem drugih, ki so že pred leti uspeli s svojim zahtevkom za vrnitev njihovega premoženja v naravi, bomo ugotovili zelo različno obravnavo prvih in drugih.

V zadevi M pa gre država še korak dlje, ko poskuša iztožiti vrnitev že izplačanih obveznic. Tudi pregled ustavnosodne prakse kaže na velik razkorak med nekdanjim in današnjim obravnavanjem denacionalizacijskih zahtevkov. Ko je šlo za denacionalizacijo in vračanje zaplenjenega premoženja v devetdesetih letih, so jih sodišča in še posebej Ustavno sodišče obravnavala vsestransko prednostno. To ne velja samo za časovni vidik reševanja zadev, temveč tudi za vsebinski.

Ustavno sodišče je prednostno obravnavalo denacionalizacijske zahteve in v zvezi z njimi razvilo vrsto doktrin in pristopov, ki jih v drugih zadevah ni uporabljalo in ki jih tudi danes v glavnem ne uporablja več. Sklicevalo se je na političen dogovor, po katerem bodo učinkovito popravljene krivice, storjene v povojnem obdobju. Tako je Ustavno sodišče posebno pozornost namenilo varovanju pričakovalnih pravic tistih, ki so zahtevali vračanje premoženja. V imenu teh pravic je Ustavno sodišče preprečilo lastniško preoblikovanje podjetij glede katerih se je vodil postopek denacionalizacije, pri tehtanju pomena pravic je dalo pričakovalnim upravičenim prednost pred drugimi pravicami, na primer pred lastniško pravico podjetij (prim. odločbo v zadevi št. 107/96 in U-I-22/95) in stanovanjsko pravico (prim. odločbo v zadevi št. U-I-119/94), z interpretativnimi odločbami so ustavnoskladno razlagali predpise v korist upravičencev do vrnitve premoženja (prim. odločbo v zadevi št. U-I-34/97), preprečilo je referendum o spremembah Zden (prim. odločbo v zadevi št. U-I-121/97) in spreminjanje Zden, ki bi posegle v načelo vračanja premoženja v naravi (prim. odločbo v zadevi št. U-I-426/98) ter preprečevalo poskuse uvajanja moratorija na

denacionalizacijske postopke, preprečevalo je poseganje v pravnomočno končane postopke in pričakovalne pravice ter načelo varstva zaupanja v pravo (prim. odločbo v zadevi št. U-I-60/98) v primerih, ko je postopek še tekkel.

Pri nobeni drugi vrsti ustavnosodnih sporov ni Ustavno sodišče tako odločno in široko, deloma tudi pristransko razlagalo prakso ESČP kot pri citiranju sodbe, s katero je to sodišče govorilo o posegih ne le v lastninsko pravico, zapisano v 1. členu Protokola št. 1 k EKČP, temveč tudi v legitimno pričakovanje (legitimate expectation) (mislimo na citiranje sodbe Pine Valley Developments proti Irski v odločbi v zadevi št. U-I-23/93).²⁴ Z vsemi temi elementi aktivističnega in prednostnega ukvarjanja Ustavnega sodišča se ne moremo podrobneje ukvarjati, navajamo jih samo zato, da bi utemeljili, da je današnje vodenje denacionalizacijskih postopkov bistveno drugačno, pravice upravičencev do vračanja krivično zaplenjenega oziroma podržavljenega premoženja pa razlagajo bistveno bolj restriktivno, mestoma tudi nerazumljivo ozko in diskriminatorno.

Zadeva M je več ko primerna za to, da Ustavno sodišče prekine tovrstno postopno in vse bolj radikalno spreminjanje odnosa do tistih, ki zahtevajo vračanje krivično odvzetega oziroma podržavljenega premoženja. Razumljivo bi bilo, če bi se to dogajalo v primerih, ko bi prizadeti zamudili rok za sprožitev sodnih postopkov, ne pa v primerih, ko ti postopki trajajo že skoraj četrto stoletje.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da je protiustavno poseganje v pričakovalne pravice na primer s tem, da se spremeni zakonska določba o načelu vračanja krivično odvzetega premoženja v naravi, če so prizadeti na podlagi ZDen sprožili sodne postopke za takšno vrnitev premoženja.²⁵ V zvezi s tem je treba poudariti, da se podobne in hujše zožitve pravic denacionalizacijskih upravičencev dogajajo ne da bi bil spremenjen ZDen, ampak se to dogaja s pomočjo zožujoče razlage drugega odstavka 10. člena ZDen v obrazložitvah odločb upravnih organov in sodb upravnih sodišč. Takšna razlaga še posebej diskriminatorno deluje do upravičencev, kadar je povezana s kršitvijo pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja oziroma do sojenja v razumnem roku. Če bi bilo o njihovih pričakovalnih pravicah odločeno pravočasno, se zanje ne bi uporabila naknadno uveljavljena zožujoča razlaga ZDen.

2.2.2. Sklicevanje na Avnojske sklepe

V Zadevi M je v kazenski obsodbi jasno zapisana zablembo Škofjeloške predilnice in pri tem ni nobene podlage za trditev, da je bila takšna zablembo samo deklaratorna. S tem, ko so začela sodišča uporabljati konstrukt o tem, da je bilo premoženje zaplenjeno s samim sprejemom odlokov Avnoj, zablembo premoženja s kazensko sodbo pa obravnavati kot deklaratorno, je v zadevi M odpadla pravna podlaga za vračanje premoženja, kar po našem

²⁴ Širše: dr. Lovro Šturm, Denacionalizacija, v: Komentar Ustave Republike Slovenije, FDŠ, Ljubljana, 2002, str. 351 in nasl.

²⁵ Prim. Komentar Ustave, ur. L. Šturm, FDŠ, Ljubljana, 2010, str. 356, 357.

mnenju težko prestane presojo skladnosti z Ustavo in EKČP. Poznejši razvoj dogodkov je pokazal, da je šlo za prvi korak, prvo stopnico na poti graditev visokih ovir za nadaljevanje vračanja zaplenjenega premoženja. To seveda ustvarja neenakost med tistimi, ki so na podlagi pravnomočnih sodb dobili vrnjeno krivično odvzeto premoženje še preden je prevladalo prepričanje, da razveljavitev kazenske sodbe v takih primerih ne more voditi do vrnitve premoženja.

2.2.3. FIP in njegovi izvedbeni predpisi

Dr. Michael Geistlinger v svojem pravnem mnenju (Salzburg, 22. avgust 2016) argumentirano prikazuje, med drugim tudi na podlagi analize parlamentarnih razprav ob sprejemanju FIP in izvedbenih predpisov, da FIP ni mednarodna pogodba, ki bi bila *self-executing* in zato ne more biti podlaga za pridobitev kakršne koli odškodnine za odvzeto premoženje v Sloveniji. Prav tako na podlagi izvedbenih predpisov FIP »ne obstaja in ni obstajala nobena pravica zahtevati odškodnino«.

O tem govori v svojem pravnem mnenju tudi dr. Rok Lampe (Maribor, 24. avgusta 2016, str. 12), ko nasprotuje sodni praksi, ki se je razvila v Sloveniji v zadnjih letih in pravi, da »za izključitev denacionalizacijskega zahtevka zadošča že dejstvo, da je imel razlaščenec v drugi državi (torej v tem primeru Avstriji) na voljo pravni mehanizem poprave krivic, ki so mu bile povzročene zaradi odvzema premoženja (sodba Vrhovnega sodišča RS št. I Up 428/2004 z dne 9.3.2005 in Upravnega sodišča št. U 2964/2006 RS z dne 5.6.2007)... FIP je meddržavna pogodba sklenjena med Avstrijo in Nemčijo, katere namen (preambula) je poravnanje škode izgnancem, preseljencem in pregnancem in namen ureditve drugih finančnih vprašanj in vprašanj iz socialnega področja za časovno obdobje med 13.3.1938 in 8.5.1945. Namen pogodbe je torej plačilo škode točno določenim osebam za omenjeno obdobje, ne pa odškodnina za odvzete nepremičnine v takratni Jugoslaviji, kot to zahteva drugi odstavek 10. člena ZDen.« Dr. Lampe zaključuje: »Za konkretne stranke v denacionalizacijskem postopku (Den 301-375-29/93) ni obstajala pravna podlaga ne *ad materiae* ne *ad personae*, da bi lahko uveljavljali odškodninski zahtevek v Republiki Avstriji za razlaščeno premoženje v Jugoslaviji na podlagi FIP ali katerega drugega pravnega temelja, vključno z izvedbenimi (zgoraj citiranimi) zakoni za izvedbo FIP.«

V številnih odločbah in sodbah je poudarjeno, da se lahko v denacionalizacijskih postopkih upošteva tudi obstoj mednarodnih pogodb, pri katerih nekdanja Jugoslavija in Slovenija nista sodelovali, kot je na primer pogodba FIP. To samo po sebi ni sporno. Vendar pa je uporaba FIP pri izključevanju denacionalizacijskih upravičencev napačna zato, ker finančne pomoči in podpore na podlagi FIP in izvedbene zakonodaje ne dajejo »odškodnine za odvzeto premoženje« v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen temveč lajšajo socialne težave priseljenih prebivalcev Avstrije ne glede na to, na kakšni podlagi, kje in zakaj so v vojni izgubili svoje premoženje. To izhaja tudi iz uradnih stališč predstavnikov Avstrije, po katerih Avstrija ni odgovorna za odvzem premoženja in se ne čuti zavezano plačevati odškodnino za podržavljeno premoženje v Jugoslaviji.

2.2.4. Premoženski cenzus

Premoženjski cenzus v izvedbenih predpisih FIP kaže na socialno naravo finančnih odmen in pomoči, ki so jih dobivali prebivalci Avstrije, da bi se lažje integrirali v novo okolje. Šlo je za ogromno število upravičencev, dr. Geistlinger navaja podatke o 350.000 ljudeh in prek 100.000 vlogah. O tem, da ne gre za odškodnino v smislu drugega odstavka 10. člena Zden priča tudi omejitev zgornje višine izplačanih zneskov. Tudi določbe izvedbenih predpisov, ki se nanašajo na nadomestilo za izgubljeno premično premoženje oziroma orodja, poklicni in gospodinjinski inventar, kažejo na to, da ne gre za odškodnino za v Jugoslaviji podržavljeno premoženje. Zato je nesprejemljivo šteti za tovrstno odškodnino razne socialne prejemke in pomoči, ki so lajšali socialne težave avstrijskih prebivalcev, ki so se vrnil v Avstrijo brez premoženja.

V zvezi s premoženjskim cenzusom je dr. Lojze Ude (Pravna fakulteta, Ljubljana, 12. november 2012) v pravnem mnenju prepričljivo opozoril na to, da bi v primeru, če bi tovrstne prejemke šteli za odškodnino v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen in s tem kot razlog za to, da nekdo (in njegovi potomci) ne more biti denacionalizacijski upravičenec, pravico do vračanja krivično odvetega premoženja imeli samo premožni upravičenci, tisti, ki zaradi ugodnega premoženjskega stanja niso bili upravičeni do omenjenih ugodnosti na podlagi izvedbenih predpisov FIP. Takole pravi dr. Ude: »Objavljene sodne odločbe Vrhovnega sodišča RS, Upravnega sodišča RS in Ustavnega sodišča RS se nanašajo predvsem na primere, ko je bila denacionalizacijskim upravičencem v drugi državi priznana pomoč ali pavšalizirana odškodnina oziroma ko so denacionalizacijskih upravičenci v tuji državi imeli pravico do odškodnine ali socialne pomoči, ne pa tudi na primere, ko niti te pravice niso imeli, ker so na primer v skladu s par. 6 UVEG imeli v letu 1955 več kot 72.000 S dohodkov. Nasprotna stranka v tem sporu je za take primere zatrjevala, da je bistveno, da so take osebe imele možnost pridobitve kakršnokoli odškodnino od tuje države. Če je bila v tuji državi ureditev taka kot je bila v Avstriji po UVEG, po katerem je bila višina odškodnine odvisna od tega, v kateri dohodkovni razred je upravičenec spadal (po določbah par. 6 UVEG) in po kateri oškodovanci, ki so imeli v letu 1955 več kot 72.000 S dohodkov sploh niso imeli pravice do odškodnine, je v bistvu pomenilo, da je tak oškodovanec spadal v krog oseb, ki so imele po zakonu *pravico do odškodnine, vendar je bila v takem primeru odškodnina nič*. Le tako stališče je po mnenju nasprotne stranke v skladu s stališči slovenskih sodišč, da že možnost pridobitve kakršnekoli odškodnine od tuje države izključuje denacionalizacijski zahtevek in da višina odškodnine in socialni kriteriji pri njenem podeljevanju niso pomembni. Pri nasprotnem stališču bi po tem mnenju sicer prišlo do absurdnega položaja, ko bi bili do denacionalizacije upravičeni samo premožni upravičenci, revni pa bi bili iz nje izključeni.«

O tem pravi sodba v zadevi št. UPRS I U 278/2012 z dne 27. 11. 2014: »FIP nikjer ne določa, da bi preseganje dohodkovnega cenzusa določeno osebo izključilo iz kroga upravičencev. Če pa je obstajala (četudi zgolj načelna) pravica dobiti odškodnino za odvzeto premoženje, je denacionalizacijski zahtevek v Sloveniji v celoti izključen, celo če upravičenec odškodnine dejansko ni prejel. Upravičenec ne more zahtevati niti izplačila razlike med že prejeto

odškodnino in odškodnino, kakršne bi bil potencialno deležen po ZDen, saj ta zakon ni pravni temelj za poravnavo morebitnega neizplačila ali prenizkega izplačila odškodnine, do katere so imeli prejšnji lastniki podržavljenega premoženja pravico po predpisih tuje države (glej sklep Ustavnega sodišča Up-584/05). Glede na ta izhodišča, potrjena tudi z odločitvami Ustavnega sodišča, bi bila kakršnakoli razlikovanja med osebami, ki odškodnine od tuje države niso dobile (če sploh niso zaprosile zanjo, če so presegale dohodkovni cenzus, če so zamudile rok za prijavo škode itd.) po presoji Vrhovnega sodišča v nasprotju z dosedanjo sodno prakso in ustavno pravico enakega varstva pravic (22. člena Ustave RS). Upoštevanje dohodkovnega cenzusa (v primerih, ki se nanašajo na FIP) pri uporabi drugega odstavka 10. člena ZDen (torej v smislu, da osebe, ki so presegale ta cenzus in dejansko niso mogle uveljavljati pravice do odškodnine od tuje države za v Sloveniji podržavljeno premoženje, na podlagi navedene določbe ZDen niso izključene iz denacionalizacije) bi predstavljalo nemogočo situacijo, saj bi bili premožni „razlaščenci“ (ki so cenzus presegali) upravičeni do denacionalizacije, ostali upravičenci po FIP pa ne. Zato je tudi stališče Vrhovnega sodišča, da je glede na dosedanjo sodno prakso doslednejše, da osebam, ki so sodile v krog upravičencev do odškodnine po FIP, vendar jim odškodnina zaradi preseganja dohodkovnega cenzusa ni bila izplačana ali je niso niti zahtevali, ne prizna upravičenje do denacionalizacije.«

Ta nekoliko daljši citat iz sodbe Vrhovnega sodišča lepo demonstrira velik preobrat, ki se je zgodil v zadnjih desetih letih pri obravnavi vračanja podržavljenega premoženja. Svojevrstni vrh novega pristopa k vračanju krivično odvzetega premoženja predstavlja zadnji del navedenega besedila, ki – poenostavljano povedano – zanika pravico zahtevati vrnitev premoženja vsem, tako nepremožnim, ker so nekakšno odškodnino prejeli ali so jo imeli vsaj pravico dobiti kot premožne, ki te pravice niso imeli, ker so presegli premoženjski cenzus. Enakost enim in drugih bi bila prizadeta, zato naj nihče od njih nima pravice zahtevati vrnitev premoženja. Vzdržali se bomo komentarja o tem, kako bi lahko takšno stališče ocenili z vidika načela pravičnosti in pravice do poštenega sojenja in se omejemo na opozorilo, da ESČP v svoji praksi ne zahteva od nikogar, da vlaga pravna sredstva, ki so očitno neučinkovita in s tem v nasprotju s 13. členom EKČP.²⁶ Citirano stališče Vrhovnega sodišča bi morda lahko bilo do neke mere sprejemljivo, če bi slovenska zakonodaja vračanje krivično odvzetega premoženja omejila tako, da do njega ne bi bili upravičeni premožnejši, o čemer pa v ZDen in sodni praksi ni nobene sledi. Vsekakor pa je navedeno stališče Vrhovnega sodišča ilustracija tega, kako daleč lahko pripelje široka razlaga in uporaba izjeme, določene v drugem odstavku 10. člena ZDen.

2.2.5. Ni pomembno kakšne narave ali vrednosti je bila odškodnina v tujini

Naj kratko ponovimo stališče iz že navedene sodbe v zadevi št. UPRS I U 278/2012 z dne 27. 11. 2014: »Če pa je obstajala (četudi zgolj načelna) pravica dobiti odškodnino za odvzeto

²⁶ Značilna je s tega vidika analiza v borazložitvi sodbe ESČP v zadevi Matko proti Sloveniji, kjer se je država sklicevala, da pritožnik ni izčrpal razpoložljivih domačih pravnih sredstev, ESČP pa je ocenilo, da ta pravna sredstva ni mogoče šteti za učinkovita.

premoženje, je denacionalizacijski zahtevek v Sloveniji v celoti izključen, celo če upravičenec odškodnine dejansko ni prejel. Upravičenec ne more zahtevati niti izplačila razlike med že prejeto odškodnino in odškodnino, kakršne bi bil potencialno deležen po ZDen, saj ta zakon ni pravni temelj za poravnavo morebitnega neizplačila ali prenizkega izplačila odškodnine, do katere so imeli prejšnji lastniki podržavljenega premoženja pravico po predpisih tuje države...« Sodišče se pri tem sklicuje na stališča Ustavnega sodišča, ki je (v senatni odločitvi o nesprejemu ustavne pritožbe) v zadevi št. Up-584/05 z dne 14. 4. 2006 zapisalo takole: »Z določbo drugega odstavka 10. člena ZDen, na kateri temelji izpodbijana sodba, je zakonodajalec izključil kot upravičence do denacionalizacije vse tiste osebe, ki bi po ZDen utegnile priti v poštev kot denacionalizacijski upravičenci, pa so dobili za v takratni Jugoslaviji podržavljeno premoženje plačano odškodnino od tuje države ali so do te tam imeli pravico. Ustavno sodišče je že večkrat povedalo, da ZDen ni pravni temelj za poravnavo morebitnega neizplačila ali prenizkega izplačila odškodnine, do katere so imeli prejšnji lastniki podržavljenega premoženja pravico po predpisih tuje države. Iz povedanega izhaja, da Vrhovnemu sodišču, za katero pri odločitvi o nepriznanju statusa denacionalizacijskega upravičenca zaradi obstoja okoliščine iz drugega odstavka 10. člena ZDen, ni pomembna višina izplačane odškodnine, ni mogoče očitati, da je s tako razlago ZDen kršilo načelo enakosti pred zakonom in pravico do enakega varstva pravic... Kot je pojasnilo Vrhovno sodišče, za izločitev iz vračanja premoženja po ZDen zadošča že okoliščina, da je prejšnji lastnik imel pravico pridobiti odškodnino od tuje države, pri čemer ni niti pomembno, ali jo je dejansko dobil.«

V zvezi s tem so zanimiva opozorila, ki prihajajo iz avstrijske vlade in opozarjajo slovensko vlado z *aide memoire* iz leta 2012 in s t. i. *nonpaper* iz junija 2016, po katerih FIP in izvedbeni avstrijski predpisi²⁷ »niso pravna podlaga za odobritev odškodnin za razlašeno nepremičninsko premoženje ali za odvzete deleže v podjetjih«. Namen teh aktov je prizadetim osebam, ki so se po drugi svetovni vojni naselile v Avstriji in so bile brez premoženja »s socialno pomočjo omogoči oz. olajša nov začetek v Avstriji in vključevanje v avstrijsko družbo«. Izplačila, ki so bila odobrena na podlagi teh zakonov, so imela značaj socialne pomoči, ki naj bi tistim pregnancem, ki so se naselili v Avstriji in so šele kasneje pridobili avstrijsko državljanstvo, omogočila oz. olajšala prve korake do nove eksistence ter vključitev v avstrijsko družbo. Omenjeni zakoni nikakor ne predstavljajo kakršne koli podlage za odobritev odškodnin za razlašeno nepremičninsko premoženje ali za odvzete deleže v podjetjih.« Seveda takšno stališče avstrijske vlade za Slovenijo ni zavezujoče. To pa ne pomeni, da opozoril, ki se nanašajo na naravo, namen, višino podpor, ki so jih dobili

²⁷ Zvezni zakon o prijavi materialnih škod, ki so nastale zaradi razselitve ali izгона, z dne 14. decembra 1961 (Zv. ur. l., št. 12/1962 – Anmeldegesetz); Zvezni zakon o odškodovanju razseljencev in izgnancev z dne 13. junija 1962 (Zv. ur. l., št. 177/1962 – Umsiedler- und Vertriebenenentschädigungsgesetz, UVEG); Zvezni zakon o odobritvi pomoči za omilitev stisk zaradi določenih premoženjskih izgub z dne 13. decembra 1976 (Zv. ur. l., št. 712/1976 – Aushilfegesetz); Zvezni zakon o odobritvi odškodnin za škodo na gospodinjiski opremi in na predmetih, potrebnih za opravljanje poklica, ki je nastala zaradi učinkovanja vojne ali političnega preganjanja, z dne 25. junija 1958 (Zv. ur. l., št. 127/1958 v trenutno veljavni obliki – Kriegs- und Verfolgungssachschädengesetz, KVSG).

upravičenci na podlagi FIP in izvedbenih aktov, ne bi resno obravnavali in jih upoštevali, kolikor so prepričljiva. Podobno velja za uradna potrdila, ki jih denacionalizacijski upravičenci dobivajo od upravnih organov Avstrije o tem, ali so dobili odškodnino za v Jugoslaviji podržavljeno premoženje.

Z navedenimi odločitvami se bistveno spreminja položaj denacionalizacijskih upravičencev. Gre za arbitrarno razlago drugega odstavka 10. člena ZDen, ki je v nasprotju z namenom tega zakona. Zakonodajalec je imel namen osebam, ki jim je bilo premoženje podržavljeno, vrniti v naravi ali s takšno odškodnino, ki bi bila sorazmerna vrednosti odvzetega premoženja. Zato odškodnine in socialne podpore, ki niso bile namenjene vračanju premoženja za v Jugoslaviji podržavljeno premoženje, pač pa so imele namen lajšati preživetje in integracijo v avstrijsko družbo osebam, ki so vanjo prišle kot begunci, ne glede na to, kako so izgubile svoje premoženje. Razumljivo je pravno stališče, po katerem ne more biti denacionalizacijski upravičenec oseba, ki ne bi zaprosila za izplačilo odškodnine. Vendar se takšno stališče lahko nanaša samo na primer, ko bi oseba imela pravico do odškodnine za odvzeto premoženje v Jugoslaviji in v višini, ki bi bila sorazmerna vrednosti odvzetega premoženja. Skrajni primer, ki dokazuje arbitrarno obravnavanje upravičencev, se nanaša na primere, ko osebe niso mogle zaprositi za socialno pomoč zaradi premoženjskega cenzusa, pa se vendarle v nasprotju z jezikovno razlago drugega odstavka 10. člena ZDen šteje, da so imele pravico dobiti odškodnino (pa čeprav bi ta znašala, če citiramo dr. Udeta, »nič«).

Takšna razlaga drugega odstavka 10. člena ZDen ni ustavnoskladna, saj se zadovolji z vsako odškodnino, ne glede na njeno vrsto in ne glede na njeno višino, kar posledično pomeni izjemno široko razlago omejitvene določbe, ki izključuje kot denacionalizacijske upravičence zelo širok krog oseb, ki jim je bilo podržavljeno premoženje. Za takšno razlago v besedilu drugega odstavka 10. člena ZDen ni videti nobene podlage. Prizadeti, ki na podlagi tako spremenjenega odnosa sodišč in drugih državnih organov do vračanja podržavljenega premoženja, je v usodno drugačnem položaju kot so bili upravičenci, ki so s svojimi zahtevami za vrnitev premoženja uspeli, preden je prevlada navedena razlaga drugega odstavka 10. člena ZDen. Takšna razlaga je posebej problematična zato, ker gre v škodo varstva človekovih pravic prizadetih. Eno je namreč pozitivni sodni aktivizem, nekaj drugega pa zožujoča razlaga zakona, ki gre v škodo varstva človekovih pravic.

Iz sodbe ESČP v zadevi Broniowski izhaja, kako bistveno drugačno je stališče tega sodišča do vprašanja, kdaj je materialna odmena primerna.²⁸ Tudi sicer ESČP posveča načelu sorazmernosti zelo veliko pozornost, zdi pa se, da se glede tega vprašanja zmanjšuje razlika med ESČP in Ustavnim sodiščem, ki uveljavljanju načela sorazmernosti kot splošnim načelom, ki je sestavina načel pravne države, v zadnjih letih posveča veliko pozornost. Ustavno sodišče pogosto ocenjuje, ali je ureditev, ki ji očitajo neustavnost v skladu s splošnim

²⁸ Po stališču ESČP mora biti plačilo za odvzeto lastnino razumno povezano z njeno vrednostjo, sicer gre za nesorazmeren poseg v pravico iz 1. člena Protokola št. 1 k EKČP (Prim. sodbi ESČP v zadevah *The Holy Monasteries proti Grčiji* z dne 9. decembra 1994 in *The Former King of Greece in drugi proti Grčiji* z dne 23. 11. 2000).

načelom sorazmernosti, to je, ali je izpodbijani ukrep primeren in nujen za doseganje navedena cilja ter sorazmeren v ožjem pomenu tega pojma« (Iz odločbe v zadevi št. U-I-5/16). Na žalost pa to ne velja za področje denacionalizacije. Takšno odstopanje je težko pojasniti tudi zaradi tega, ker je v obdobju po sprejemu ZDen ravno Ustavno sodišče tako rekoč vsakodnevno preprečevalo, da ne bi prišlo do napačne in do denacionalizacijskih upravičencev krivične prakse upravnih organov in sodišč.

Naj posvetimo nekaj prostora še vprašanju, ali je res vseeno, kako velika je odškodnina, ki naj bi jo dobili upravičenci od tuje države. V že omenjeni sodbi Vrhovnega sodišča U 1846/96 je omenjeno, da je v konkretnem primeru višina izplačane odškodnine »predstavljala samo 3 % vrednosti „razlaščenega“ premoženja. Vrhovno sodišče je v navedeni zadevi presodilo, da tudi v takem primeru obstaja podlaga za uporabo drugega odstavka 10. člena ZDen, in to kljub temu, da se je odškodnina (po UVEG) nanašala samo na premično premoženje, nacionalizirano pa je bilo tudi nepremično premoženje.« Takšno stališče je v nasprotju z ustavnoskladno razlago drugega odstavka 10. člena ZDen, če pustimo na tem mestu ob strani načelo pravičnosti in pravico do poštenega sojenja. Navedena samovoljna razlaga drugega odstavka 10. člena ZDen ni ustavnoskladna iz več razlogov. Prvič, zaradi tega, ker Ustava in Listina temeljnih pravic v EU, pa tudi ustavnopravna teorija poudarjajo pomen polnega, pravičnega in pravočasnega nadomestila za odvzeto premoženje v primeru razlastitev nepremičnin. Drugič zato, ker minimalna višina odškodnine, ki se nanaša na premično premoženje (to so po FIP in izvedbeni zakonodaji običajno predmeti obrtniškega in gospodinjanskega inventarja) ne more biti odškodnina za podržavljene nepremičnine v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen. In tretjič zato, ker ESČP, ki določa zavezujoče evropske standarde varstva pravic poudarja, da takšne minimalne vrednosti odškodovanja ne smejo biti podlaga za izključitev osebe kot upravičenca pri vračanju premoženja. O slednjem govori sodba ESČP v zadevi Broniowski, ki je v tem pravnem mnenju obravnavana posebej. Zato je postavljanje tako visokih ovir, da bi nekdo sploh lahko (p)ostal denacionalizacijski upravičenec, v neskladju z Ustavo.

Prav neverjetno pa izpade tako široka razlaga drugega odstavka 10. člena ZDen, če jo primerjamo z aktivističnim odločanjem Ustavnega sodišča v letih po sprejemu ZDen. Takšen preobrat je tako velik, da ga ne bi moglo spregledati ESČP, če bi se znašel pred evropskimi sodniki.

2.2.6. Negativni sodni aktivizem in njegovo neskladje z Ustavo

V tem pravnem mnenju smo prikazali do kakšnega usodnega preobrata pri obravnavi denacionalizacijskih upravičencev je prišlo v zadnjih desetih letih in kako veliko je nasprotje med pozitivnim ustavnosodnim aktivizmom v prvih letih po sprejemu Zdena in današnjo prakso upravnih organov in sodišč. O tem preobratu govori tudi dr. Rok Lampe v svojem pravnem mnenju (Maribor, 24. 8. 2016, str. 8): »Torej, dve slovenski razlagi relevantne avstrijske zakonodaje, torej FIP in izvedbenih zakonov sta diametralno nasprotni. Ni potrebno biti genij, za razbrati, da je v določenem trenutku država dala rdečo luč za tiste

denacionalizacijske postopke, ki še niso končani. Najprej »strokovno mnenje«, potem sprejem ideje iz tega mnenja v praksi Vrhovnega sodišča, posledično blokada vseh »visečih« denacionalizacijskih postopkov. Da, vendar v tem je tudi ustavnopravni problem, saj Ustava Republike Slovenije določa, da so pred zakonom vsi enaki in tudi tisti, ki niso »ujeli« hitrega vlaka so upravičeni do poprave krivic in povrnitve premoženja.«

Če bi zakonodajalec s spremembo zakona poskušal uzakoniti takšno razlago drugega odstavka 10. člena ZDen kot jo danes uporabljajo upravni organi in sodišča, ta ne bi imela možnosti, da bi uspešno prestala oceno ustavnosti pred Ustavnim sodiščem. Po t. i. Schumannovi formuli, ki jo Ustavno sodišče večkrat uporablja, se »mora Ustavno sodišče opredeliti do vprašanja, ali bi v primeru, če bi zakon izrecno določil vsebino, kot so jo s svojo razlago dala sodišča, moralo tak zakon kot neskladen z Ustavo razveljaviti« (tako Ustavno sodišče v odločbi v zadevi št. Up-2595/08 z dne 25. 2. 2010).²⁹ Ustavno sodišče torej presoja stališča rednih sodišč »na enak način, kot bi presojalo ustavnost zakona, ki bi izrecno določil normo z vsebino, kot jo je s svojo razlago dalo sodišče« (odločba v zadevi št. Up-232/14 z dne 19. novembra 2015). Več o tem v sklepnih ugotovitvah tega pravnega mnenja.

3. Sklepne ugotovitve

1. Slovenska država je po osamosvojitvi sprejela odločitev, da bo popravila krivice na premoženjskem področju, ki so se zgodile s krivično zaplembo in poddržavljenjem premoženja, sedaj pa izgleda kot da je ob koncu tega procesa zastala. Še več, ne da bi sprejela novo, nasprotno politično odločitev in spremenila zakonsko ureditev, je država prenehala uresničevati svojo zavezo denacionalizacijskim upravičencem, ki so zahtevke vložili pred četrto stoletja. Ureditev, ki ji je Ustavno sodišče dolga leta s svojimi interpretativnimi in drugimi odločitvami namenjala posebno pozornost in jo aktivistično razvijalo in dopolnjevalo v korist prizadetih, že nekaj časa postopno slabi in se spreminja v svoje nasprotje: namesto, da bi vodila do poprave krivic povzroča nove kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Morda se komu dozdeva, da izginja tako kot je nastala, se pravi z aktivističnimi odločitvami upravnih organov in sodišč, vendar ni tako. Eno je, kadar Ustavno sodišče aktivistično širi pravice denacionalizacijskih upravičencev nasproti državi, kar se je nedvomno zgodilo (govorimo o pozitivnem ustavnosodnem aktivizmu, ki prinaša nove standarde varstva pravic). Takšen aktivizem je lahko do neke mere sporen, vendar se vedno širše uveljavlja v številnih ustavnih sodiščih in še posebej v sodbah ESČP. Nekaj drugega pa je, ko se z upravnimi in sodnimi odločitvami človekove pravice ožijo in omejujejo ter se s tem nesorazmerno posega v njihove pridobljene in pričakovalne pravice. Takšen, negativni aktivizem, je povsem nesprejemljiv ne samo zato, ker posega v človekove

²⁹ Prim. Prim. A. Galič, Ustavno civilno procesno pravo, GV Založba, Ljubljana 2004, str. 454.

pravice in svoboščine, temveč tudi zato, ker je v neskladju z temeljnim namenom ZDen.

2. Zadeva M je odlična ilustracija takšnega dogajanja: potem ko je bil izničen učinek razveljavitve kazenske obsodbe, ki je vključevala tudi zaplembo Škofjeloške predilnice, je prišlo do drugega, še bolj nepričakovanega in arbitrarnega zanikanja s pravnomočno odločbo priznane in izplačane odškodnine v obveznicah. In to na podlagi razlage, ki nesorazmerno posega v ustavne in konvencijske pravice prizadetih denacionalizacijskih upravičencev. Odločilno vlogo v tem procesu ima ekstenzivna in za denacionalizacijske upravičence uničujoča razlaga drugega odstavka 10. člena ZDen. Enostavno povedano: upravičenci nimajo možnosti zahtevati odškodovanja zaradi odvzete predilnice, ker naj bi dobili ali vsaj imeli možnost dobiti kakršnokoli finančno nadomestilo v Avstriji; tudi takšno, ki je pravzaprav socialna podpora, socialna pomoč, namenjena povojnim beguncem brez premoženja, ki nima nobene neposredne povezave z zaplembo predilnice ali pa nadomestilo za izgubo obrniškega in gospodinjskega inventarja.
3. Ta razlaga v obrazložitvah upravnih in sodnih odločitev gre tako daleč, da enači s tistimi, ki so dobili odškodnino tudi druge, ki je ne le niso dobili, temveč je tudi niso mogli dobiti, ker so imeli večje dohodke od predpisanega socialnega cenzusa. V takšnem primeru je očitno, da niso imeli na razpolago učinkovitega pravnega sredstva, na katerem tako dosledno vztraja ESČP.³⁰ Nekoga, ki ne bi mogel dobiti odškodnine, tudi če bi jo zahteval, ne moremo šteti za upravičenca do te odškodnine oziroma socialne podpore. V tem primeru bi namreč v nasprotju z pravico do enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) in do enake obravnave pred sodišči in drugimi državnimi organi (22. člen Ustave) obravnavali denacionalizacijske upravičence.
4. Druga očitna kršitev s tem v zvezi je, da naj bi bilo irelevantno, kako visoka je bila odškodnina. Da takšna razlaga ne more prestati presoje z vidika ustavnih in konvencijskih pravic izhaja med drugim iz analize primera Broniowski proti Poljski,³¹ v katerem je ESČP nesorazmerno skromno odškodovanje štelo kot

³⁰ ESČP takrat, ko oceni, da država nima učinkovitih pravnih sredstev za uveljavljanje kakšne konvencijske pravice, dopušča, da tožijo državo na tem mednarodnem sodišču, ne da bi popreje izčrpali domača pravna sredstva. Tako je bilo tudi v slovenskih primerih (Lukenda, Ališić, Matko). Ugotovitev o tem, da država ne pozna učinkovitega pravnega sredstva velikokrat vodi do sprejema pilotne sodbe zoper takšno državo, ki ima hude moralne in finančne posledice za obsojeno državo.

³¹ Odločba v naslovnem primeru spominja »na sodno prakso ESČP, ki z vrsto svojih vodilnih oz. pilotskih sodb zadnjih let (npr. Broniowski proti Poljski[2]) utira nove poti učinkovitega varstva človekovih pravic; pri tem se ne omejuje na kritiko sodnih odločb, temveč ugotavlja tudi sistemske pomanjkljivosti, ki pomenijo kršitev EKČP in terja njihovo odpravo...« (Iz ločenega mnenja sodnika dr. Ribičiča k odločbi v zadevi še št Up-555/03-41 in št. Up-827/04-26 z dne 6. 7. 2006).

neprimerno in nezadostno, kot takšno, ki ga ni mogoče upoštevati. Tudi Ustava in Listina temeljnih pravic v EU urejata za primer razlastitve polno nadomestilo in ne le delnega. Poleg tega so se odločitve Ustavnega sodišča v devetdesetih letih sklicevale na interes in odločitev vladajoče politike države, da popravi krivice. Vztrajanje Ustavnega sodišča pri načelu vračanja odvzetega premoženja v naravi, kakor koli je povzročalo tudi težave novim dobrovernim lastnikom, je seveda pomenilo tudi vztrajanje Ustavnega sodišča, da zagotovi plačilo polne odškodnine v realni vrednosti in ne kakšno zgolj simbolično odškodovanje, ki je nesorazmerno z realno vrednostjo izgubljenega premoženja in pomeni socialno podporo ali nadomestilo za izgubljen obrtniški in gospodinjiski inventar. Analiza ureditve tega vprašanja v Ustavi ter v EKČP in v Listini temeljnih pravic v EU ter v praksi Ustavnega sodišča in ESČP pokaže, da mora biti odškodnina za razlastitev polna ali pa vsaj v sorazmerju z vrednostjo izgubljenega premoženja.

5. Nova usmeritev pri upravnem in sodnem obravnavanju pravic denacionalizacijskih upravičencev se ne sklicuje na nobene politične odločitve, nikjer ni javnih sledi o zavestni spremembi odnosa do njihovih pravic, pa tudi ne o nameri, da se v ZDen karkoli spremeni. Tudi, če bi bilo drugače, če bi se država odločila, da naredi konec vračanju krivično odvzetega in podržavljenega premoženja, tega seveda ne bi smela delati na način, ki bi retroaktivno in samovoljno posegel v pravice tistih, ki si za vrnitev premoženja prizadevajo od samega začetka denacionalizacije. Poleg tega bi morala sodišča v skladu z ustavno pravico do sojenja brez nepotrebnega odlašanja in konvencijsko pravico o sojenju v razumnem roku že zdavnaj odločiti o denacionalizacijskih zahtevkih. Če je država po osamosvojitvi več kot zgledno sledila obljubam o popravni krivic, kar je s svojim pozitivnim aktivizmom in opozarjanjem na nesprejemljivo zavlačevanje postopkov zagotavljalo predvsem Ustavno sodišče, pa sedaj prepušča občutljivo področje reševanja zahtevkov denacionalizacijskih upravičencev institucijam, ki jim za popravno krivic očitno ni mar in tudi ni v njihovi pristojnosti. Če so bile odločitve ob sprejemanju ZDen sprejete na najvišji državni ravni, za njegovo razlago pa je skrbelo Ustavno sodišče, se danes prepuščajo upravnim organom, sodiščem in SDH.³² Cilj teh institucij ni skrb za uresničevanje namena in ciljev ZDen, pač pa se omejujejo na to, da dosežejo čim manj izplačil odškodnin in po možnosti, kot v zadevi M, pridobijo povrnjena celo sredstva, ki jih je država že izplačala. In to se dogaja ne da bi bila spremenjena katera koli določba ZDen ali v

³² Slovenski državni holding (SDH) je prevzel pristojnosti in obveznosti Slovenske odškodninske družbe, ki je bila ustanovljena (sprva pod imenom Slovenski odškodninski sklad) kot finančna organizacija za poravnavo obveznosti upravičencem po Zakonu o denacionalizaciji in Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij. Toda če je bila Slovenska odškodninska družba izvrševalec odločitev, sprejetih v najvišjih zakonodajnih in izvršilnih državnih organih in preverjenih pred Ustavnim sodiščem, je danes SDH glavni kreator nove zožujoče politike do denacionalizacijskih upravičencev, ki mu nekritično pritrjujejo upravni organi in upravna sodišča.

Ustavnem sodišču sprejeta kakšna drugačna meritorna odločitev od tistih, ki jih je sprejelo v devetdesetih letih.

6. Ko se na podlagi odločitev v upravnih in sodnih postopkih dogaja tako resen preobrat in tako globoko zanikanje pravic, ki jih je Slovenija doslej priznavala kot pridobljene ali vsaj pričakovalne pravice ob zelo izraziti vlogi Ustavnega sodišča, bi bilo pomembno, da bi o tem meritorno odločilo Ustavno sodišče in se ne bi več zadovoljilo z zavrženji in nesprejemi pobud in ustavnih pritožb denacionalizacijskih upravičencev. Morda se zdi posamezna upravna ali sodna odločitev, ki zožuje pravice denacionalizacijskih upravičencev do neke mere razumljiva, vendar takrat, ko upoštevamo njihov seštevek, ni mogoče spregledati, da gre za usoden preobrat, ki ga ni mogoče zagovarjati z vidika ustavnih in konvencijskih pravic. To postane najbolj očitno, če v skladu z t. i. Schumannovo klavzulo, ki jo pogosto uporablja Ustavno sodišče, poskusimo omenjeni preobrat formulirati kot spremembo drugega odstavka 10. člena ZDen in nato oceniti njeno skladnost z Ustavo in EKČP.
7. Drugi odstavek 10. člena ZDen v upravnih in sodnih postopkih razlagajo tako, kot da bi za prvim stavkom, ki se glasi »Niso pa upravičenci v smislu tega zakona tiste osebe, ki so dobile ali imele pravico dobiti odškodnino za odvzeto premoženje od tuje države.« dodali nov stavek, ki bi se glasil: »Kot odškodnina za odvzeto premoženje se šteje vsaka odškodnina ali socialna podpora, ki so jo prejeli, ne glede na njuno vrsto, podlago in namen, če tudi je niso prejeli, niti je niso zahtevali, ker niso izpolnjevali vseh pogojev za to, da bi jo lahko zahtevali in ne glede na njuno višino oziroma nesorazmernost v primerjavi z višino krivično odvzetega oziroma podržavljenega premoženja. To velja tudi za odškodnine in socialne podpore, ki niso bile namenjene odškodovanju za odvzeto premoženje v Sloveniji, temveč lajšanju socialnih težav oseb brez premoženja, ne glede na to, na kakšen način so to premoženje izgubile med drugo svetovno vojno in po njej.« Takšna razlaga je v globokem nasprotju z Ustavo in odločitvami Ustavnega sodišča, ki so se nanašale na zahteve denacionalizacijskih upravičencev, razveljavitev neustavnih sprememb ZDen in referendumskih vprašanj, vračanje krivično odvzetega premoženja v naravi, razveljavitve moratorijev na vračanje premoženja in na razlago njihovih pričakovalnih pravic. Poleg tega takšna razlaga ni v skladu z namenom ZDen in prebija možnosti, ki jih nudi jezikovna razlaga zakonskega besedila.
8. Najbolj je to očitno zato, ker upravni organi in sodišča štejejo kot »odškodnino za odvzeto premoženje« tudi odškodnine in socialne podpore, ki so bile namenjene vsem beguncem brez premoženja, ne glede na to, kako so ga izgubili. Končno velja ponoviti, da je bil očitni namen zakona vračati krivično odvzeto oziroma podržavljeno premoženje, zaradi česar je ekstenzivna razlaga drugega odstavka 10. člena ZDen takšna, kot da je država odstopila od danih obljub, upravne organe in sodišča pa zavezala, da to odločitev dosledno izvršijo, ne da bi za to imeli spremenjeno zakonsko podlago.

9. Opisana razlaga drugega odstavka ZDen je v neskladju s pravico do lastnine iz 33. člena Ustave in 1. člena Protokola št. 1 k EKČP, z načeli zaupanja v pravo in pravno varnost kot sestavino pravne države iz 2. člena Ustave, z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave ter ustavnosodno prakso in prakso ESČP, še posebej glede odločitev, ki se nanašajo na učinkovita pravna sredstva in na načelo sorazmernosti na sploh in posebej v zadevah, ki se nanašajo na razlastitev in vračanje odvzetega premoženja. Kadar se upravni organi in sodišča sklicujejo na takšno široko razlago drugega odstavka 10. člena ZDen, ne zadošča utemeljitev, da gre za jasno in ustaljeno sodno prakso, ne da bi se spraševali, ali je takšna praksa v skladu s prej uveljavljeno ustavnosodno prakso in ali je ustavnoskladna.
10. Ustavnoskladna razlaga drugega odstavka 10. člena ZDen, utemeljena v tem pravnem mnenju, je bistveno drugačna od razlage iz upravnih in sodnih postopkov, sprejetih v zadnjih desetih letih, ker temelji na uporabi običajnih metod razlage zakonskih besedil in ne dovoljuje široke razlage izjeme, določene v drugem odstavku 10. člena ZDen, ki nesorazmerno posega v ustavne in konvencijske pravice upravičencev do denacionalizacije. Zato kot upravičence po ZDen izključuje le tiste, ki so dobili ali imeli pravico dobiti odškodnino, ki je bila namenjena odškodovanju za krivično odvzeto premoženje v Jugoslaviji ter je skladna z namenom in cilji ZDen in sorazmerna realni vrednosti tako odvzetega premoženja.

prof. dr. Rajko Pirnat

.....

prof. dr. Ciril Ribičič

.....