

**Opravična št.:**

U-I-80/16, U-I-166/16, U-I-173/16

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2018:U.I.80.16

Akt:

Zakon o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (Uradni list RS, št. 99/13) (ZPŠOIRSP), 12. čl. v zvezi s 1. odst. 28. čl.

Izrek:

Člen 12 v zvezi s prvim odstavkom 28. člena Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (Uradni list RS, št. 99/13), se razveljavi, kolikor se nanaša na oškodovance, ki so odškodninske zahtevke zoper državo vložili pred začetkom uporabe tega zakona in katerih zahtevki do tedaj niso bili zastarani.

Člen 12 Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, v obsegu, ki ni zajet s prejšnjo točko izreka, se razveljavi.

Razveljavitev iz prejšnje točke izreka začne učinkovati devet mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

Sodišča morajo do uveljavitve nove zakonske ureditve oziroma najdlje do izteka roka iz prejšnje točke izreka te odločbe prekiniti sodne postopke, v katerih so oškodovanci vložili tožbe zoper državo po 10. členu Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva.

Evidenčni stavek:

Sprejetje Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, pomeni izpolnitev mednarodnopravne obveznosti, ki jo je Republiki Sloveniji naložilo Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) v pilotni sodbi v zadevi Kurić in drugi proti Sloveniji. Skladno z njo je bila Republika Slovenija dolžna na novo vzpostaviti pravno podlago, ki bo izbranim osebam olajšala dostop do denarne odškodnine za škodo zaradi izbrisa, do katere bi bile sicer upravičene ob vložitvi pritožb pred ESČP zaradi kršitve konvencijskih pravic.

Z Zakonom o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, je bilo poseženo v pričakovalne pravice oškodovancev, ki so odškodninske zahtevke zoper državo vložili pred začetkom uporabe tega zakona in katerih zahtevki do tedaj niso bili zastarani. S sprejetjem izpodbijane zakonske ureditve je prišlo do poslabšanja njihovega položaja pri uveljavljanju odškodninskih zahtevkov zoper državo. Zakonodajalec je med postopkom spremenil materialnopravne pogoje za uveljavljanje njihovih odškodninskih terjatev in zagotovil ugodnejši položaj države kot tožene stranke v teh sodnih postopkih. Ker ni izkazal nujnih razlogov v javnem interesu, ki bi lahko upravičili zakonodajno spreminjanje materialnopravnih pravil med sodnim postopkom, je izpodbijana zakonska ureditev v neskladju z 2. členom Ustave.

S sprejetjem Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, je bilo poseženo tudi v položaj oškodovancev, ki so sodne postopke zoper državo zaradi uveljavljanja

odškodninskih zahtevkov sprožili po začetku njegove uporabe. Njihov položaj je opredeljen s pilotno sodbo ESČP, izdano v zadevi Kurić in drugi proti Sloveniji, iz katere izhajata dva pomembna vidika: 1) individualna presoja premoženjskih prikradov za vsakega posameznega pritožnika ter 2) ločena presoja zahtevkov glede premoženjske in nepremoženjske škode ter priznanje odškodnine za obe obliki škode. Zakon o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, je poslabšal njihov položaj pri uveljavljanju odškodninskih zahtevkov zoper državo, saj ne omogoča niti individualne presoje položaja posameznega oškodovanca niti ne razločuje med nepremoženjsko in premoženjsko škodo.

Ker Zakon o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, sodiščem niti v posamičnih primerih, v katerih bi bil ugotovljen nesorazmerno velik razkorak med izkazanim obsegom škode in zakonsko pavšalno omejeno denarno odškodnino, ne omogoča individualne presoje položaja posameznega oškodovanca, je izpodbijana zakonska ureditev v neskladju z 2. členom Ustave.

Geslo:

- 1.2.51.4.1 - Ustavno sodstvo - Vrste vlog - Aktivna legitimacija v postopku pred Ustavnim sodiščem - Konkretna presoja norm - Sodišče.
- 1.5.51.1.17.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Razveljavitev - Zakona.
- 1.5.51.1.18.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Razveljavitev z odložnim rokom - Zakona.
- 1.5.51.1.22 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Določitev načina izvršitve odločbe.
- 2.1.3.2.1 - Viri ustavnega prava - Razredi - Sodna praksa - Mednarodna sodna praksa - Evropsko sodišče za človekove pravice.
- 5.3.16 - Temeljne pravice - Državlanske in politične pravice - Pravica do odškodnine za škodo, povzročeno s strani države „(26)“.
- 5.3.35 - Temeljne pravice - Državlanske in politične pravice - Prepoved povratne veljave zakonov „(155)“.
- 3.10 - Splošna načela - Pravna varnost.
- 5.2 - Temeljne pravice - Enakost „(14.2)“.
- 3.16 - Splošna načela - Sorazmernost.
- 1.5.5.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Ločena mnenja članov - Pritrdilna mnenja.
- 1.5.5.2 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Ločena mnenja članov - Odklonilna mnenja.
- 1.4.10.6 - Ustavno sodstvo - Postopek - Vmesni postopki - Izločitev sodnika.

Pravna podlaga:

Člen 2, Ustava [URS]

Člen 40.2, 43, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Opomba:

✘

Dokument v PDF obliki:

-  [U-I-80-16, U-I-166-16, U-I-173-16 - Tiskovno sporočilo.pdf](#)
-  [U-I-80-16, U-I-166-16, U-I-173-16 - Odločba.pdf](#)
-  [U-I-80-16, U-I-166-16, U-I-173-16 - Pritrdilno LM dr. Jadek Pensa.pdf](#)
-  [U-I-80-16, U-I-166-16, U-I-173-16 - Odklonilno LM dr. Mežnar.pdf](#)

Polno besedilo:

Na podlagi prvega odstavka 30. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) izdaja Ustavno sodišče naslednje

TISKOVNO SPOROČILO

I. Odločitev

Ustavno sodišče je na zahtevo več sodišč odločalo o ustavnosti zakonske ureditve, po kateri je omejena skupna višina denarne odškodnine, ki jo lahko sodišče prisodi v sodnem postopku za škodo, povzročeno z izbrisom oseb iz registra stalnega prebivalstva. Sodišča so zahtevala oceno skladnosti z načelom prepovedi povratne veljave predpisov (155. člen Ustave).

Ustavno sodišče je razveljavilo s takojšnjim učinkom 12. člen v zvezi s prvim odstavkom 28. člena Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, kolikor se nanaša na oškodovance, ki so odškodninske zahtevke zoper državo vložili pred začetkom uporabe tega zakona po 26. členu Ustave in katerih zahtevki do tedaj niso bili zastarani (*1. točka izreka*).

Poleg tega je Ustavno sodišče 12. člen navedenega zakona v obsegu, ki ni zajet s 1. točko izreka odločbe, razveljavilo z devetmesečnim odložnim rokom (*2. in 3. točka izreka*). Če se bo zakonodajalec v tem času odzval in sprejel novo ureditev, razveljavitev ne bo začela učinkovati. Če se zakonodajalec ne bo odzval, bo začela tudi v tem delu po izteku roka učinkovati razveljavitev zakona. Ustavno sodišče je hkrati določilo način izvršitve odločbe (*4. točka izreka*). Sodiščem je naložilo, naj do uveljavitve nove zakonske ureditve oziroma najdlje do izteka odložnega roka prekinejo sodne postopke, v katerih so oškodovanci po Zakonu o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, vložili tožbe za plačilo denarne odškodnine v sodnem postopku. S tem bo v odprtih sodnih postopkih preprečena uporaba protiustavnega zakona.

Odločitev je sprejelo osem sodnic in sodnikov. Sodnik dr. Marijan Pavčnik je bil pri odločanju v zadevi izločen. Za odločbo je glasovalo sedem sodnic in sodnikov, proti je glasovala sodnica dr. Špelca Mežnar, ki je dala odklonilno ločeno mnenje. Sodnica dr. Dunja Jadek Pensa je dala pritrdilno ločeno mnenje.

* * *

II. Bistveni razlogi odločitve

Predlagatelji – Okrožno sodišče v Slovenj Gradcu, Okrožno sodišče v Ljubljani in Okrajno sodišče v Ljubljani – so prekinili sodne postopke in vložili zahteve za oceno ustavnosti zakonske ureditve, ki določa omejitve skupne višine denarne odškodnine za škodo, povzročeno zaradi izbrisa iz registra

stalnega prebivalstva, v sodnem postopku. Zatrjevali so, da ureditev nedopustno retroaktivno posega v pridobljene pravice tožnikov, ki naj bi bili zaradi izpodbijane zakonske ureditve prikrajšani za pravico do popolne odškodnine, zaradi česar naj bi bila ta ureditev v neskladju s 155. členom Ustave.

Ustavno sodišče je presodilo, da izpodbijana ureditev ne posega retroaktivno v pridobljene pravice izbranih oseb. Zato ni v neskladju s prepovedjo retroaktivnosti (drugi odstavek 155. člena Ustave).

Kadar se zakonu očita protiustavna retroaktivna veljava, pa ta ni podana, Ustavno sodišče vselej preizkusi še njegovo skladnost z načelom varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave). To posamezniku zagotavlja, da mu država pravnega položaja ne bo arbitrarno poslabšala, to je poslabšala brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu. Pomembno torej je, ali se je izbranim osebam z začetkom uporabe Zakona poslabšal pravni položaj v zvezi z uveljavljanjem odškodninskih zahtevkov v sodnih postopkih zoper državo za škodo, povzročeno z izbrisanjem iz registra stalnega prebivalstva.

Z vidika te presoje je bistveno, v kakšnem položaju so bile osebe v trenutku uveljavitve zakona oziroma ob začetku njegove uporabe. Zato je treba razlikovati med položajema dveh skupin oškodovancev, in sicer:

- tistih, ki so odškodninske pravde zoper državo sprožili že pred začetkom uporabe Zakona, pri čemer njihovi zahtevki do tedaj niso zastarali (prva skupina oškodovancev), in
- tistih, ki pred začetkom uporabe Zakona niso imeli odprtih sodnih postopkov zoper državo zaradi uveljavljanja svojih odškodninskih zahtevkov oziroma so take postopke do tedaj sprožili, pa bi bili njihovi odškodninski zahtevki po prejšnji ureditvi zastarani (druga skupina oškodovancev).

Položaja navedenih skupin sta bila torej ob začetku uporabe Zakona različna.

Oškodovanci iz prve skupine so imeli ob začetku uporabe izpodbijane zakonske ureditve pričakovalno pravico do povračila škode zaradi izbrisa na podlagi 26. člena Ustave. Zato so lahko utemeljeno pričakovali, da bo višina denarne odškodnine odvisna izključno od obsega škode in da ne bo omejena z zakonom. S sprejetjem izpodbijanega zakona je bilo poseženo v to njihovo pričakovalno pravico. S tem je bil poslabšan njihov položaj pri uveljavljanju odškodninskih zahtevkov zoper državo.

Za navedeno skupino je bistveno, da je zakonodajalec med trajanjem sodnih postopkov spremenil pogoje za uveljavljanje odškodninskih terjatev, in to v postopkih, v katerih je bila tožena država zaradi protipravnega ravnanja svojih organov oblasti. S tem je zagotovil ugodnejši položaj države kot tožene stranke, pri čemer je bila možna višina denarne obveznosti države v teh postopkih že opredeljena. Zakonodajalec ni navedel razlogov v javnem interesu, ki bi lahko glede te obveznosti države upravičili zakonodajno vmešavanje v odprte sodne postopke. Zato je ravnal v neskladju z 2. členom Ustave.

Glede druge skupine oškodovancev je Ustavno sodišče ugotovilo, da je njihov položaj drugačen, ker zanje ni mogoče na splošno predpostaviti, da so imeli pričakovalno pravico do povračila škode na podlagi 26. člena Ustave. Njihov položaj je bil tako opredeljen le s pilotno sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji*, ki je Republiki Sloveniji naložila obveznost, naj posebej uredi odškodninsko varstvo zaradi omilitve posledic

izbrisa iz registra stalnega prebivalstva. Pri tem je Ustavno sodišče upoštevalo zlasti dva vidika presoje ESČP: 1) individualno presojo premoženjskih prikrajšanj za vsakega posameznega pritožnika ter 2) ločeno presojo zahtevkov glede premoženjske in nepremoženjske škode, s priznanjem odškodnine za obe obliki škode. Zakon obravnava drugo skupino oškodovancev v tem pogledu manj ugodno. Omejitev višine denarne odškodnine iz 12. člena Zakona pomeni z vidika navedene sodbe ESČP poslabšanje položaja za tiste oškodovance, ki v posamičnih sodnih postopkih dokazujejo konkretni obseg pretrpljene škode in zahtevajo tej ustrezno denarno odškodnino, ki presega zakonsko pavšalno opredeljeni najvišji znesek denarne odškodnine.

Ustavno sodišče je ocenilo, da resna javnofinančna kriza sicer lahko pomeni ustavno dopustni cilj za sprejetje zakona, s katerim se omeji skupna višina denarne odškodnine. Vendar je ureditev protiustavna, ker Zakon niti v posamičnih primerih, v katerih bi bil ugotovljen nesorazmerno velik razkorak med izkazanim obsegom škode in zakonsko pavšalno omejeno denarno odškodnino, ni omogočil individualne presoje položaja posameznega oškodovanca. Zato je izpodbijana zakonska določba tudi v delu, v katerem se nanaša na drugo skupino oškodovancev, protiustavna.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica

U-I-80/16-36
U-I-166/16-28, U-I-173/16-33
15. 3. 2018

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevami Okrožnega sodišča v Slovenj Gradcu, Okrožnega sodišča v Ljubljani in Okrajnega sodišča v Ljubljani, na seji 15. marca 2018

odločilo:

1. Člen 12 v zvezi s prvim odstavkom 28. člena Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (Uradni list RS, št. 99/13), se razveljavi, kolikor se nanaša na oškodovance, ki so odškodninske zahtevke zoper državo vložili pred začetkom uporabe tega zakona in katerih zahtevki do tedaj niso bili zastarani.

2. Člen 12 Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, v obsegu, ki ni zajet s prejšnjo točko izreka, se razveljavi.

3. Razveljavitev iz prejšnje točke izreka začne učinkovati devet mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

4. Sodišča morajo do uveljavitve nove zakonske ureditve oziroma najdlje do izteka roka iz prejšnje točke izreka te odločbe prekiniti sodne postopke, v katerih so oškodovanci vložili tožbe zoper državo po 10. členu Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelji izpodbijajo 12. člen Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (v nadaljevanju ZPŠOIRSP). Zatrjujejo protiustavnost zakonske določbe, ki določa omejitev skupne višine denarne odškodnine za škodo, povzročeno zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, v sodnem postopku. Po mnenju predlagateljev je izpodbijana določba v neskladju s 155. členom Ustave. V zahtevi št. U-I-80/16 predlagatelj poudarja, da se po 28. členu ZPŠOIRSP sodni postopki za povračilo škode, nastale zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, ki so bili začeti do začetka uporabe tega zakona in o katerih še ni pravnomočno odločeno, končajo po določbah tega zakona. Zato opozarja, da mora v konkretni pravdni zadevi uporabiti tudi izpodbijano določbo. Glede na časovne razsežnosti zakonske ureditve o omejitvi odškodnine gre po mnenju predlagateljev za pravo retroaktivnost zakonskega predpisa, ki posega v pridobljene pravice izbrisanih oseb. Vse do začetka uporabe ZPŠOIRSP so namreč izbrisane osebe imele terjatev do plačila popolne odškodnine. Če bi jo uveljavljale in če bi sodišča njihove zahtevke presojala ustavnoskladno in v razumnem roku, bi bilo njihovim zahtevkom do popolne odškodnine ugodeno. Izpodbijana zakonska določba, ki njihove odškodninske zahtevke omejuje, je po mnenju predlagateljev za nazaj posegla v njihovo že pridobljeno pravico do popolne odškodnine in je torej retroaktivno posegla v njihov pravni položaj. Zato naj bi bila v neskladju s 155. členom Ustave. Tudi če bi sprejeli tezo, da je v pridobljene pravice vendarle mogoče retroaktivno posegati, če to terja varstvo drugih ustavnih pravic (ob testu sorazmernosti – tretji odstavek 15. člena Ustave), predlagatelji menijo, da v zakonodajnem gradivu ni dejanske podlage, ki bi omogočala izvedbo testa sorazmernosti. Po mnenju predlagateljev je očitno, da se zakonodajalec retroaktivnosti sploh ni zavedal, saj je gradil na predpostavki, da so zahtevki zastarali in da izbrisanim osebam zakon daje nekaj, do česar po splošnih pravilih obligacijskega prava niso bile več upravičene (imele naj bi le naturalno obligacijo).

2. Zakonodajno gradivo po mnenju predlagateljev vsebuje zgolj abstraktne nastavke oziroma izhodišča za ustavnopravno tehtanje. Kot zatrjujejo predlagatelji, je v zakonodajnem gradivu k obrazložitvi izpodbijanega 12. člena ZPŠOIRSP zapisano le, da bi "izplačilo denarnih odškodnin v polni višini ogrozilo zagotavljanje drugih pravic, zlasti pravic s področja socialne države (2. člen Ustave), kar vključuje tudi javnofinančne zmožnosti države". V razmerju med četrtem odstavkom 15. člena Ustave in 26. členom Ustave naj bi bila to primerna odločitev, pri kateri naj bi bila upoštevana primerljiva ustavnosodna presoja. Po zatrjevanju predlagateljev to izhodišče zakonodajalca lahko utemeljuje prva dva koraka testa sorazmernosti (tj. test primernosti in

nujnosti), zaradi pomanjkanja konkretnih dejstev (izračunov) pa ne omogoča tudi testa sorazmernosti v ožjem pomenu. Iz ocene finančnih posledic predloga zakona za državni proračun sicer sledi izračun skupne vrednosti odškodnin v višini 75.600.000,00 EUR (ker je prvotni predlog zakona predvideval še strožjo omejitev, in sicer 2,5-kratnik mesečnega zneska 40 EUR, je skupna predvidena vsota odškodnin po sprejetem zakonu nekoliko višja). Ta vsota sama po sebi ne utemeljuje sklepa, da gre za omejitev v skladu s testom sorazmernosti. Predlagatelji zato menijo, da zakonodajno gradivo ne omogoča sklepa, da je retroaktiven poseg ustavno dopusten. Ker izpodbijana zakonska določba nasprotuje prepovedi iz 155. člena Ustave, predlagatelji predlagajo njeno razveljavitev.

3. Državni zbor na zahteve ni odgovoril. Mnenje o zahtevi št. U-I-80/16 je poslala Vlada, ki meni, da 12. člen ZPŠOIRSP ni v neskladju z Ustavo. Kot poudarja Vlada, je bilo pri pripravi ZPŠOIRSP upoštevano načelo sorazmernosti (tretji odstavek 15. člena Ustave). Vlada zatrjuje, da glede na finančno stanje Republike Slovenije v primeru dodatnih izplačil država ne bi mogla poravnati drugih z zakoni določenih obveznosti. Izplačevanje popolnih odškodnin z zamudnimi obrestmi bi pomenilo nevzdržno obremenitev sistema javnega financiranja in nevzdržno finančno obremenitev države, s tem pa bi bilo ogroženo izvajanje siceršnjih funkcij države (predvsem tudi njene socialne funkcije, kar je ustavna kategorija). Vlada pojasni, da se z ZPŠOIRSP, ki ureja povračilo škode osebam, ki so bile po osamosvojitvi Republike Slovenije izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, popravljajo kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter izvršuje sodba velikega senata Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji* z dne 26. 6. 2012. Odbor ministrov Sveta Evrope za nadzor nad izvrševanjem sodb ESČP naj bi 25. 5. 2016 sprejel končno Resolucijo v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji*, in sicer naj bi na podlagi Akcijskega poročila o implementaciji sodbe Odbor ministrov sklenil, da je Republika Slovenija z ZPŠOIRSP zadostila zahtevam, ki so izhajale iz pilotne sodbe ESČP, in tako zaključil postopek.

4. Vlada poudarja, da ZPŠOIRSP ureja popravo kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, torej gre za zakonsko popravo krivic, pri kateri ima zakonodajalec glede določitve načina, vsebine, obsega upravičenj in tudi višine odškodnine ter glede določitve celotnega gmotnega obsega povrnitve škode široko polje prostega odločanja. Glede na navedeno je po mnenju Vlade omejitev višine denarne odškodnine nujen, primeren in tudi sorazmeren ukrep, tudi ob upoštevanju dejstva, da imajo upravičenci možnost uveljavljati denarno odškodnino tudi v upravnem postopku, v katerem jim ni treba dokazovati nastanka in višine škode. Poleg tega naj bi imeli možnost uveljavljati denarno odškodnino v sodnem postopku, v katerem je določen triletni rok za vlaganje tožb, in naj bi bili upravičeni tudi do drugih oblik pravičnega zadoščenja. Intenziteta tega posega je manjša, kot je na drugi strani potreba (korist) po nemotenem izvajanju socialne in drugih funkcij države. Ugotovljeno je bilo, da glede na finančno stanje Republike Slovenije v primeru dodatnih izplačil država ne bi mogla poravnati drugih z zakoni določenih obveznosti. Dodatna izplačila bi bremenila najvišje postavke proračuna, med njimi socialne dajatve, kar pa bi posledično pomenilo nujnost sprejetja dodatnih ukrepov zmanjševanja izdatkov na teh postavkah. Kot pojasnjuje Vlada, je iz podatkov o odškodninskih zahtevkih, ki so bili vloženi pred sprejetjem ZPŠOIRSP, razvidno, da je 151 oseb, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, vložilo zahtevke v skupni vrednosti 16,2 milijona EUR, kar pomeni v povprečju zahtevke v višini 106.000,00 EUR odškodnine na osebo. Ob predpostavki potencialnega števila 12.000 upravičencev po ZPŠOIRSP primerjalni izračun pokaže, da bi imeli upravičenci zoper Republiko Slovenijo v primeru, da višina denarne odškodnine ne bi bila

omejena, zahtevke za izplačilo odškodnin v skupni višini 1 milijarda 272 milijonov EUR, oziroma ob predpostavki, da bi se za sodno pot odločila polovica potencialnih upravičencev (6000), zahtevke v skupni višini 636 milijonov EUR. Izplačevanje popolnih odškodnin z zamudnimi obrestmi, v določenih primerih lahko tudi za 20 let ali več za nazaj, bi zato po mnenju Vlade pomenilo nevzdržno obremenitev sistema javnega financiranja in nevzdržno finančno obremenitev države, s tem pa bi bilo ogroženo izvajanje siceršnjih funkcij države (predvsem tudi njene socialne funkcije).

5. Glede očitka predlagatelja o posegu v pridobljene pravice in kršitvi prepovedi retroaktivnosti (155. člen Ustave) Vlada meni, da ne gre za pravo retroaktivnost. Poudarja, da ZPŠOIRSP ne posega v že pridobljene pravice, saj vložena tožba za plačilo odškodnine zaradi izbrisa ne pomeni pridobljene pravice do odškodnine zaradi izbrisa, saj ta pravica še ni bila individualizirana in še ni bil določen njen obseg. Po 28. členu ZPŠOIRSP gre pri začetih sodnih postopkih za povračilo škode, nastale zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, ki so bili začetni do začetka uporabe ZPŠOIRSP, za primere, ko o zahtevkih še ni bilo pravnomočno odločeno; torej posamezniki še niso pridobili pravic do odškodnine, ki bi bila večja od omejitve po 12. členu ZPŠOIRSP. To velja tudi za zadevo, ki jo obravnava predlagatelj pod št. P 134/2015: tožnik v dosedanem sodnem postopku še ni pridobil pravice do odškodnine, temveč gre zgolj za njegovo "abstraktno predvideno pravico". Vlada zato meni, da izpodbijani 12. člen ZPŠOIRSP ne posega v pridobljene pravice, temveč le v pričakovane pravice, in da ima torej le učinek nepravne retroaktivnosti, ki po opravljenem testu sorazmernosti šteje za dopustnega, saj je bila omejitev odškodnine zaradi finančne in likvidnostne krize države nujna in utemeljena v prevladujočem javnem interesu. Poleg tega je bil poseg nujen zaradi izvajanja socialne in gospodarske funkcije države ter primeren za doseg želenega cilja.

6. Vlada poudarja, da bi izplačilo odškodnin v polni višini ogrozilo zagotavljanje drugih pravic, zlasti pravic s področja socialne države (2. člen Ustave). Temeljni namen ZPŠOIRSP naj bi bil omogočiti pravično zadoščenje izbrisanim osebam, hkrati pa zagotoviti tudi vzdržne javne finance in izdatke proračuna, zaradi česar je zakonodajalec moral omejiti obseg sredstev, namenjenih zagotavljanju izplačil škode izbrisanim. Po mnenju Vlade je zakonodajalec upravičeno upošteval načelo prilagajanja pravne ureditve družbenim razmeram in javnofinančni zmožnosti države. Poseg zakonodajalca v pravico do povračila škode izbrisanih je bil zato nujen in neizogiben, saj zakonodajalec ne more v polni meri zavarovati ustavne pravice do povrnitve škode, ne da bi po drugi strani ogrozil oziroma prizadel druge pravice, ki jih mora država zagotavljati vsem državljanom v skladu z načelom socialne države. To pa je po mnenju Vlade utemeljen, prevladujoč in legitimen javni interes. Nelimitirano izplačevanje odškodnin izbrisanim (glavnica, zakonske zamudne obresti, stroški) bi poleg nevzdržne obremenitve sistema javnega financiranja pomenilo tudi onemogočanje izvajanja zakonodaje s področja socialnih pravic in posledično poseg v ustavno zagotovljene pravice z navedenega področja (zlasti v pravico do socialne varnosti iz 50. člena Ustave). Vlada se pri tem sklicuje na to, da je Ustavno sodišče že opredelilo kot ustavno dopustno omejevanje odškodnin, upošteva posamične primere in celoten gmotni obseg, ki ga družba temu lahko nameni. Vlada se pri tem sklicuje na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-214/02 z dne 30. 5. 2002 (OdlUS XI, 102).^[1] Tudi zato meni, da z ZPŠOIRSP vzpostavljena omejitev odškodnin ni novost in ne pomeni nedopustnega posega. Poudarja, da z ZPŠOIRSP ni bila odvzeta nikakršna pravica tistim, ki so pred njegovo uveljavitvijo pričeli sodni postopek. Pravdni postopek se tudi po uveljavitvi ZPŠOIRSP nadaljuje, le da po določbah ZPŠOIRSP.

7. Vlada poudarja, da ureditev v ZPŠOIRSP upošteva tudi zahtevo po enakosti pred zakonom po 14. členu Ustave, ki zavezuje zakonodajalca k zagotavljanju enakosti izbrisanih pri zakonodajnem normiranju. Po mnenju Vlade bi bilo v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom, če bi ZPŠOIRSP uredil pravice izbrisanih, ki so odškodninske tožbe vložili pred uveljavitvijo ZPŠOIRSP, drugače (ugodnejše) od pravic tistih izbrisanih, ki tega niso storili. Tako zakonodajno normiranje bi pomenilo različno obravnavanje izbrisanih oseb, ki bi izviralo iz dejstva, ali je izbrisana oseba vložila odškodninsko tožbo pred uveljavitvijo ZPŠOIRSP ali ne, kar bi posledično privedlo do tega, da za prvo skupino izbrisanih ne bi veljale določbe glede omejitve višine denarne odškodnine, za drugo skupino izbrisanih pa bi omejitev višine denarne odškodnine po ZPŠOIRSP veljala. S tako ureditvijo bi za drugo skupino izbrisanih nastale nesorazmerne škodljive posledice. Zato se je tudi s tega vidika zakonodajalec moral opreti na ustavno pravico do enakosti pred zakonom in posledično izjemo po drugem odstavku 155. člena Ustave.

8. Mnenje Vlade v zadevi št. U-I-80/16 je bilo poslano predlagatelju, ki se na trditve Vlade v mnenju ni odzval.

B. - I.

Obseg ustavnosodne presoje in različnost presojanih pravnih položajev

9. Iz zahtev sledi, da se v prekinjenih sodnih sporih vprašanje utemeljenosti odškodninskih tožbenih zahtevkov po ZPŠOIRSP ni zastavilo. Predlagatelji prav zato predlagajo oceno ustavnosti 12. člena ZPŠOIRSP, ki določa omejitve skupne višine denarne odškodnine za škodo, povzročeno zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, v sodnem postopku. Izpodbijana zakonska določba se glasi:

"Skupna višina denarne odškodnine za povzročeno škodo zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki se lahko določi v sodnem postopku, je omejena do 3-kratnika zneska denarne odškodnine, ki je lahko upravičencu določena v upravnem postopku."

10. Zahteve so si vsebinsko podobne. Glavni očitke vseh predlagateljev je, da je izpodbijana določba ZPŠOIRSP v neskladju z načelom prepovedi poseganja v pridobljene pravice (155. člen Ustave). V pogledu dejanskega stanja pa se sprožilni primeri, v katerih so sodišča prekinila pravdne postopke zaradi vložitve zahtev za oceno ustavnosti zakonske ureditve, razlikujejo. V zadevah št. U-I-80/16 in št. U-I-166/16 sta oškodovanca vložila tožbi zaradi povračila škode, povzročene z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva, preden se je ZPŠOIRSP začel uporabljati,^[2] torej še preden se je začela uporabljati izpodbijana zakonska določba o omejitvi višine denarne odškodnine. V zadevi št. U-I-173/16 pa je oškodovanec vložil tožbo zaradi povračila škode, povzročene z izbrisom, po začetku uporabe ZPŠOIRSP, in sicer potem, ko mu je bila v upravnem postopku že priznana odškodnina po ZPŠOIRSP v višini 4.950,00 EUR, v pravdi, ki jo je prvostopenjsko sodišče prekinilo, pa zahteva še plačilo 19.950,00 EUR s pripadajočimi obrestmi. Le na tovrstne primere se ustavnosodna presoja lahko nanaša.

11. V okviru presoje izpodbijane zakonske ureditve je zato treba upoštevati še, da na podlagi prvega odstavka 28. člena ZPŠOIRSP ta zakon učinkuje na položaj oškodovancev, ki so odškodninske tožbe vložili pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP in o njih še ni bilo pravnomočno odločeno. Prvi odstavek 28. člena ZPŠOIRSP namreč določa, da se ti sodni postopki končajo po

določbah tega zakona. S presojo 12. člena ZPŠOIRSP je zato v primerih, v katerih so bile odškodninske tožbe vložene pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP in bi bili tožbeni zahtevki utemeljeni po ZPŠOIRSP, neločljivo povezan tudi prvi odstavek 28. člena ZPŠOIRSP. Gre za prehodno določbo, ki aktivira omejitve skupne višine odškodnine tudi za to skupino oškodovancev. Zato je Ustavno sodišče presojalo tudi ustavnost izpodbijanega 12. člena v zvezi s prvim odstavkom 28. člena ZPŠOIRSP.

B. - II.

Temeljna izhodišča ustavnosodne presoje

12. Izpodbijani 12. člen ZPŠOIRSP določa maksimalno skupno višino denarne odškodnine, ki se lahko določi v sodnem postopku za škodo, povzročeno z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva, če gre za upravičenca po ZPŠOIRSP. Umeščen je v zakon, ki je bil sprejet zaradi izpolnitve mednarodnopravne obveznosti, ki jo je Republiki Sloveniji naložilo ESČP s pilotno sodbo v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji* z dne 26. 6. 2012. Vendar sprejetje omenjenega zakona hkrati pomeni tudi izpolnitev ustavnopravne dolžnosti glede odprave posledic kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jo zagotavlja četrti odstavek 15. člena Ustave.[3]

13. Eden izmed načinov odprave posledic ugotovljenih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin je pravica do povračila škode po 26. členu Ustave. Iz te človekove pravice v prvi vrsti izhaja splošna prepoved izvrševanja oblasti na protipraven način. S to pravico so prizadeti posamezniki zavarovani za primer nastanka škode, ki izvira iz protipravnih ravnanj organov oblasti.[4] Gre za pravico pozitivnega statusa. Predpostavke za njeno uveljavljanje so (1) protipravno ravnanje državnega organa ali organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil (2) pri izvrševanju oblasti oziroma v zvezi z njenim izvrševanjem, katerega posledica je (3) nastanek škode.[5] Pravica do povračila škode iz 26. člena Ustave pomeni *ultima ratio* pravne države.[6] Če vsi drugi mehanizmi za varstvo človekovih pravic v posameznem primeru odpovedo, je po Ustavi to varstvo ob izpolnjenih predpostavkah pravice do povrnitve škode posamezniku zagotovljeno z odškodnino.[7]

14. Z ZPŠOIRSP je zakonodajalec uredil pravico do povračila škode, povzročene osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva. Pred uveljavitvijo ZPŠOIRSP v slovenskem pravem redu ni bilo posebnega zakona, ki bi konkretiziral pravico do povračila škode iz 26. člena Ustave.[8] V ustavnosodni presoji je ustaljeno stališče, da je odgovornost države za škodo, ki jo s svojim protipravnim ravnanjem povzročijo državni organi, uslužbenci in funkcionarji pri izvrševanju oblasti, specifična oblika odgovornosti, za katero ne zadoščajo klasična pravila civilne odškodninske odgovornosti za drugega, pač pa je treba pri presoji posameznih predpostavk odgovornosti države upoštevati posebnosti, ki izvirajo iz oblastvene narave delovanja njenih organov, ter pri uporabi pravil splošnega obligacijskega prava paziti, da se ta pravila uporabljajo prilagojeno značilnostim javnopravne odškodninske odgovornosti za ravnanja *ex iure imperii*. [9] Vendar kar zadeva višino odškodnine, se po ustaljeni sodni praksi tovrstni zahtevki presojajo po splošnih načelih odškodninskega prava, ki jih ureja obligacijsko pravo (tj. Zakon o obligacijskih razmerjih, Uradni list SFRJ, št. 29/78, 39/85 in 57/89 – v nadaljevanju ZOR, in Obligacijski zakonik, Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju OZ). Skladno s temi je oškodovanec upravičen do popolne odškodnine, kar pomeni, da sodišče, ki upošteva tudi okoliščine, nastale po povzročitvi škode, prisodi oškodovancu odškodnino v znesku, ki je

potreben, da postane njegov premoženjski položaj takšen, kakršen bi bil, če ne bi bilo škodljivega dejanja ali opustitve (169. člen OZ).[10] To načelo odškodninskega prava pride v polni meri do izraza, ko gre za povrnitev premoženjske škode. Drugače je, ko gre za pravno priznano nepremoženjsko škodo. Nepremoženjske škode namreč že po naravi stvari ni mogoče vrednotiti na enak način, kot to velja za premoženjska prikrajšanja. Pravična denarna odškodnina za nepremoženjsko škodo za oškodovanca pomeni določeno zadoščenje, ki naj omili njegove težave, tj. škodo. Zato v primeru odškodnine za nepremoženjsko škodo ni mogoče govoriti o pravi odškodnini, temveč le o zadoščenju, satisfakciji.[11] Glede obsega povrnitve premoženjske škode torej v zakonskem pravu velja načelo popolne odškodnine, glede zadoščenja, ki naj izravna nepremoženjsko škodo, pa je uveljavljeno načelo pravične denarne odškodnine.[12] Izjemi od teh splošnih izhodišč glede denarne odškodnine sta možnost zmanjšanja odškodnine ob upoštevanju premoženjskega stanja in oblike krivde (170. člen OZ)[13] ter deljena odgovornost ob upoštevanju prispevka oškodovanca k nastanku oziroma povzročitvi škode (171. člen OZ)[14]. Izpodbijani 12. člen ZPŠOIRSP s tem, ko določa maksimalno skupno višino denarne odškodnine, ki se upravičencu lahko prisodi v sodnem postopku (tj. 3-kratnik zneska denarne odškodnine, ki je lahko upravičencu določena v upravnem postopku po tem zakonu), odstopa od navedenih splošnih izhodišč, uveljavljenih v domači ureditvi odškodninskega prava.

15. ZPŠOIRSP ne predvideva le denarne odškodnine za škodo, povzročeno z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva, temveč določa tudi druge oblike pravičnega zadoščenja kot obliko omilitve posledic kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki so na voljo izbrisanim osebam (prim. 15. do 22. člen ZPŠOIRSP). Po tem zakonu so izbrisane osebe poleg denarne odškodnine pod pogoji, določenimi s tem zakonom, upravičene tudi do naslednjih oblik pravičnega zadoščenja: 1) do plačila prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje, 2) do vključitve v programe socialnega varstva in do prednostne obravnave v njih, 3) do olajšav pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, 4) do državne štipendije, 5) do enakega obravnavanja pri reševanju stanovanjskega vprašanja, 6) do dostopa do izobraževalnega sistema in 7) do vključitve v programe pomoči za vključitev tujcev, ki niso državljani držav članic Evropske unije, v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje Republike Slovenije ter do prednostne obravnave v njih. Podrobneje so ta upravičenja urejena v 16. do 22. členu ZPŠOIRSP.

16. ESČP je o vprašanju izpolnitve obveznosti, ki je bila Republiki Sloveniji naložena s pilotno sodbo v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji*, odločalo oktobra 2016.[15] Ocenilo je, da posebna odškodninska shema po ZPŠOIRSP načeloma izpolnjuje zahteve iz navedene pilotne sodbe.[16] Zato je sklenilo, da zapre postopek pilotne sodbe glede izbranih, kot izhaja iz sodbe *Kurić in drugi proti Sloveniji*, in hkrati zaključilo postopke glede 212 izbranih pritožnikov. Iz obrazložitve ESČP izhaja, da mora biti v skladu z načelom subsidiarnosti vsaka kritika glede višine domače denarne odškodnine najprej izražena v domačih sodnih postopkih.[17] Pri tem je treba upoštevati, da Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 - v nadaljevanju EKČP) in praksa ESČP opredeljujeta minimalne standarde varstva človekovih pravic in da lahko država pogodbenica ob izpolnjevanju svoje mednarodnopravne obveznosti zagotovi višjo raven tega varstva.[18] ESČP je tudi opozorilo na pomen odločb Ustavnega sodišča, izdanih leta 2015,[19] za domačo sodno prakso, ko bo ta soočena z uporabo novega zakona.[20] Ustavno sodišče je tedaj sprejelo stališče, da sodišča ob odločanju o odškodninskih zahtevkih izbranih oseb zoper državo določb ZOR oziroma OZ (glede zastaranja terjatev) ne smejo razlagati pretirano omejujoče, torej na način, ki bi za izbrisane osebe pomenil nesorazmerno oviro pri uveljavljanju odškodninskega varstva zoper državo (26.

člen Ustave).

B. - III.

Presoja z vidika zatrjevanje kršitve prepovedi retroaktivne veljave predpisa (prvi odstavek 155. člena Ustave)

17. Predlagatelji zatrjujejo neskladje izpodbijane zakonske določbe z drugim odstavkom 155. člena Ustave, saj naj bi zakonodajalec nedopustno za nazaj (retroaktivno) posegel v pravico tožnikov do popolne odškodnine.

18. Ustava v prvem odstavku 155. člena prepoveduje povratno veljavo pravnih aktov s tem, ko določa, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne smejo imeti učinka za nazaj. Smisel te ustavne prepovedi je zagotavljanje bistvene prvine pravne države, tj. pravne varnosti, ter s tem ohranjanje in utrjevanje zaupanja v pravo (2. člen Ustave). Vendar prepoved iz prvega odstavka 155. člena Ustave ni absolutna. Izjemo predvideva drugi odstavek 155. člena Ustave, na podlagi katerega lahko samo zakon določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice.^[21] Gre za kumulativno predpisana pogoja, pri čemer je prvi opredeljen pozitivno, drugi pa negativno.^[22]

19. Po stališčih pravne teorije pravni subjekt pridobi pravico takrat, ko so upravičenja, ki jo sestavljajo, dovolj individualizirana (torej jasno določena glede pravnega subjekta) in konkretizirana (jasno določena glede vsebinskega obsega), da omogočajo njihovo izvrševanje.^[23] Praviloma je to takrat, ko je pravica določena v posamičnem aktu, zlasti v pravnomočni sodbi ali dokončni upravni odločbi ali v pogodbi.^[24] Če abstraktno predvidena pravica še ni bila normativno konkretizirana kot pravno zavarovano upravičenje, ne gre za pridobljeno pravico; upanje in možnost, da bo do tega prišlo ali bi utegnilo priti, ni pridobljena pravica v pravnem pomenu te besede.^[25]

20. V obravnavanih zadevah pri nobenem od tožnikov (niti pri tistih, ki so odškodninske pravde zoper državo zaradi škode, povzročene z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva, sprožili pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, niti pri tistih, ki so to storili po začetku uporabe ZPŠOIRSP) še ni prišlo do pravnomočne odločitve sodišč, ki bi individualizirala in konkretizirala višino odškodnine, prisojene posameznemu oškodovancu. Ob upoštevanju predhodno navedenih stališč ustavnosodne presoje in pravne teorije, ki kot ključno merilo upoštevata formalni kriterij individualizacije in konkretizacije pravice v posamičnem aktu, v obravnavanih zadevah ni mogoče govoriti o posegu v pridobljene pravice izbrisanih oseb. Predlagatelji očitno drugače pojmujejo pridobljene pravice, in sicer pojem pridobljene pravice navezujejo na "pravico do popolne odškodnine". V obligacijskem pravu namreč velja, da se uporabljajo pravila, ki so veljala v času nastanka obligacijskega razmerja. Odškodninska obveznost zapade v trenutku nastanka škode (186. člen ZOR, 165. člen OZ). Vendar ob upoštevanju ustaljene ustavnosodne presoje glede prepovedi poseganja v pridobljene pravice ni podlage za sklep, da bi zakonodajalec s sprejetjem ZPŠOIRSP ravnal v neskladju z drugim odstavkom 155. člena Ustave in s tem v neskladju s prepovedjo retroaktivnosti.

B. - IV.

Presoja z vidika načela varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave)

21. Kljub neutemeljenosti očitka predlagateljev o neskladju s prepovedjo prave retroaktivnosti izpodbijane zakonske ureditve (155. člen Ustave) je treba ob presoji obravnavanih zahtev odgovoriti še na vprašanje, ali bi bil izpodbijani 12. člen ZPŠOIRSP lahko v neskladju z načelom varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave). Prepoved "prave" retroaktivnosti zakona je namreč le poseben izraz načela varstva zaupanja v pravo kot enega izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Pravo lahko uveljavlja svojo funkcijo urejanja družbenega življenja, če je v čim večji meri stalno in trajno. Tako pravo kot tudi celotno ravnanje vseh državnih organov morata biti predvidljivi, ker to zahteva pravna varnost.[26]

22. Načelo varstva zaupanja v pravo posamezniku zagotavlja, da mu država pravnega položaja ne bo arbitrarno poslabšala, to je poslabšala brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu.[27] Poslabšanje posameznikovega pravnega položaja torej pomeni *conditio sine qua non*, da je sploh mogoče govoriti o neskladju z načelom zaupanja v pravo.[28] Zato mora Ustavno sodišče najprej odgovoriti na vprašanje, ali se je izbranim osebam z začetkom uporabe ZPŠOIRSP poslabšal pravni položaj v zvezi z uveljavljanjem odškodninskih zahtevkov zoper državo za škodo, povzročeno z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva. Ta se je poslabšal, če so bile te osebe, kar zadeva uveljavljanje odškodninskih zahtevkov, pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP v boljšem položaju. Treba je torej opredeliti, kakšen je bil položaj oškodovancev v pogledu možnosti uveljaviti denarno odškodnino zoper državo zaradi izbrisa pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP.

23. S pilotno sodbo ESČP v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji* iz leta 2012 je bilo uveljavljeno stališče, da vzpostavitev prejšnjega stanja (s povrnitvijo pravnega statusa izbranim osebam tudi za nazaj) ni zadostna oblika odprave posledic kršitev človekovih pravic v primeru izbranih oseb. Prav zato je bila na državo naslovljena (neposredna mednarodnopravna) obveznost, da sprejme ustrezno odškodninsko shemo za osebe, izbrisane iz registra stalnega prebivalstva. Upoštevajoč dolgo obdobje, v katerem so pritožniki trpeli zaradi ogroženosti in pravne negotovosti, ter glede na resnost posledic, ki jih je imel zanje izbris, je veliki senat ESČP sprejel stališče, da priznanje kršitve človekovih pravic in izdaja dovoljenj za stalno prebivanje pritožnikom nista ustrezna in zadostna ukrepa za popravilo krivic na državni ravni. ESČP je ugotovilo, da pritožnikom v nasprotju z EKČP ni bila priznana ustrezna denarna odškodnina za škodo, povezano z izbrisom, ko so bili prav zaradi izbrisa ranljivi in izpostavljeni veliki pravni negotovosti. S tem je bil odstranjen vsak dvom o dolžnosti države, da tudi z denarno odškodnino poskrbi za omilitev posledic izbrisa.

24. Poleg tega je treba upoštevati v ustavnosodni presoji že izoblikovana pojma pričakovalne pravice in upravičenega pričakovanja, ki ju je Ustavno sodišče razvilo v okviru varstva pravice do zasebne lastnine (33. člen Ustave).[29] Koncept "obstoječe lastnine" je Ustavno sodišče razširilo tudi na "zahtevke" v povezavi s t. i. pričakovalnimi pravicami[30] in upravičenim pričakovanjem[31] ter z lastninske pravice v klasičnem smislu tudi na terjatve.[32] Pomembna izhodišča glede varstva upravičenega pričakovanja izhajajo tudi iz prakse ESČP.[33] Skladno z njo mora posameznik, da se lahko uspešno sklicuje na pravico do premoženja, izkazati, da obstaja njegov konkretni, na veljavnem pravu temelječi zahtevek za pridobitev določenega premoženja. Tak zahtevek mora imeti zadostno podlago v nacionalnem pravu, kot na primer v ustaljeni sodni praksi ali pravni normi, ter mora biti bolj konkretiziran od golega upanja.[34] Za upravičeno pričakovanje po praksi ESČP ni odločilno, da obstaja realni spor ali verjetni zahtevek ("*genuine*

dispute" ali "*arguable claim*"), temveč je edini pogoj, da ima zahtevek dovolj trdno podlago v nacionalnem pravu.[35] ESČP šteje za poseg v upravičeno pričakovanje, varovano v 1. členu Prvega protokola k EKČP, ne le zakonodajno vmešavanje v odprte postopke, temveč tudi primere, ko zahtevek še ni vložen.[36] Ne glede na raznolikost primerov sodne prakse, ko gre za zahtevo po obstoju pravne podlage v nacionalnem pravu, ki ustvarja pravno varovan premoženjski interes, je mogoče kot splošno izhodišče povzeti naslednje: za priznanje lastnine, ki ustvarja legitimno pričakovanje, mora iti za pravico, ki jo posameznik lahko uveljavlja (*assertable right*) in ki ji v skladu z nacionalno zakonodajo ni mogoče odreči zadostno utemeljenega in dejanskega premoženjskega interesa.[37]

25. Upošteva je navedeni ustavnopravni izhodišči je treba, kot je razvidno iz nadaljevanja obrazložitve, pri presoji z vidika 2. člena Ustave razlikovati med položajem tistih oškodovancev, ki so odškodninske pravde zoper državo sprožili že pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP in so imeli pričakovalno pravico do povračila škode na podlagi 26. člena Ustave (njihovi odškodninski zahtevki do tedaj niso bili zastarani, upošteva je pri tem določbe o zastaranju terjatev iz zakona, ki ureja obligacijska razmerja – prva skupina oškodovancev), in položajem tistih, ki so to storili šele po začetku uporabe ZPŠOIRSP ali pa pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, a niso imeli navedene pričakovalne pravice (druga skupina oškodovancev).

Poslabšanje položaja prve skupine oškodovancev

26. Po prvem odstavku 28. člena ZPŠOIRSP nova zakonska ureditev velja tudi za vse tiste oškodovance, ki so že pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP imeli v teku sodne postopke za uveljavljanje svojih odškodninskih terjatev zoper državo ter so svoje tožbene zahtevke opirali na 26. člen Ustave in splošna načela odškodninskega prava, kot jih opredeljujejo obligacijskopravna pravila (ZOR oziroma OZ). Glede obsega povrnitve premoženjske škode je zanje ob začetku uporabe ZPŠOIRSP veljal princip popolne odškodnine, ki je uveljavljen v zakonskem pravu. Tudi višina pravične denarne odškodnine za nepremoženjsko škodo ni bila omejena z zakonsko opredeljenim zneskom.

27. Vendar je treba upoštevati, da bi možnost neomejene višine denarne odškodnine lahko učinkovala le, če ne bi bilo ovir za izdajo dajatvene sodbe v posameznem odškodninskem primeru. Povedano drugače. Le če so oškodovanci imeli pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP pričakovalno pravico do povračila škode na podlagi 26. člena Ustave zaradi izbrisa, je ta pravica z začetkom uporabe ZPŠOIRSP lahko trčila v izpodbijani 12. člen ZPŠOIRSP, katerega uporabo v odprtih sodnih postopkih za primer utemeljenosti zahtevka po ZPŠOIRSP zapoveduje prvi odstavek 28. člena ZPŠOIRSP. Pred očmi je zato treba imeti, da je pavšalno omejena denarna odškodnina poslabšala položaj le pri tistih oškodovancih iz že odprtih sodnih postopkov, ki so imeli utemeljeno pričakovanje, da bi jim sodišče za škodo zaradi izbrisa na podlagi 26. člena Ustave po pravilih, veljavnih pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, lahko prisodilo denarno odškodnino, ki bi bila odvisna zgolj od denarnega ovrednotenja pretrpljene škode (prim. 24. točko obrazložitve). Tisti oškodovanci, ki so imeli odprte postopke, a bi bili njihovi odškodninski zahtevki po ureditvi, ki je veljala do začetka uporabe ZPŠOIRSP, zavrtnjeni, v trenutku začetka uporabe ZPŠOIRSP niso imeli pričakovalne pravice do povračila škode na podlagi 26. člena Ustave zaradi izbrisa. Položaj teh oškodovancev s to pričakovalno pravico zato ni opredeljen. To pomeni, da tudi neomejenost denarnega ovrednotenja pretrpljene škode zaradi izbrisa ne more biti izhodišče za odgovor na vprašanje poslabšanja položaja teh oškodovancev. Za presojo primerov, v katerih je

treba z vidika 2. člena Ustave presojeti 12. člen v zvezi s prvim odstavkom 28. člena ZPŠOIRSP, je torej ključno razlikovanje med oškodovanci, ki so imeli ob začetku uporabe ZPŠOIRSP pričakovalno pravico do povračila škode na podlagi 26. člena Ustave, in oškodovanci, ki te pravice niso imeli. Le pri prvih je pravica do povračila škode sploh lahko trčila v omejitev maksimalne višine odškodnine in le pri teh je zato zaradi ocene poslabšanja položaja pomembna primerjava med splošnimi izhodišči glede denarne odškodnine, ki veljajo v odškodninskem pravu, in omejitvijo maksimalne višine odškodnine po ZPŠOIRSP.

28. Neobstoj pričakovalne pravice do povračila škode na podlagi 26. člena Ustave zaradi izbrisa bi bilo, upoštevaje domačo ureditev pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, mogoče utemeljiti (1) z zanikanjem nastanka odškodninske terjatve iz tega naslova, (2) s presojo o njenem prenehanju zaradi izplačila odškodnine ali (3) s presojo o njeni neiztožljivosti zaradi zastaranja. Prva dva navedena primera za presojo o skladnosti 12. člena v zvezi s prvim odstavkom 28. člena ZPŠOIRSP z vidika 2. člena Ustave nista upoštevna. Če namreč odškodninska terjatev iz tega naslova ni nastala po prej veljavni ureditvi, taka terjatev tudi po ZPŠOIRSP ne obstaja; 12. člen ZPŠOIRSP se v takem primeru ne aktivira. Prenehanje terjatve zaradi izplačila ni upoštevno, ker tak oškodovanec zaradi poročila nima zahtevka po ZPŠOIRSP (prim. 5. člen ZPŠOIRSP). Za presojo o neobstoju pričakovalne pravice do povračila škode na podlagi 26. člena Ustave na dan začetka uporabe ZPŠOIRSP pa bi bil zaradi stališč Ustavnega sodišča v odločbah št. Up-1177/12, Up-89/14, št. Up-1141/12, št. Up-1195/12 in št. Up-124/14, U-I-45/14 lahko pomemben odgovor na vprašanje zastaranja tu obravnavanih odškodninskih terjatev. Iz teh odločb namreč sledi troje. Prvič. Ustavno sodišče ni sprejelo stališča, da ugovor zastaranja v teh primerih na splošno ni upošteven. Drugič, bistveno izhodišče presoje Ustavnega sodišča v teh zadevah je bilo, da je treba pri presoji ugovora zastaranja pozornost posvetiti specifičnim okoliščinam, v katerih so bile izbrisane osebe. In tretjič, v okoliščinah vsakega konkretnega primera je treba presoditi, ali bi bilo oškodovancu, ki je državo prosil za ureditev svojega pravnega statusa, z odločitvijo o zastaranju njegovega odškodninskega zahtevka zaradi protipravnega odvzema tega statusa nesorazmerno oteženo ali celo preprečeno uveljavljanje odškodninskega varstva.^[38]

29. V obravnavanem primeru teh stališč Ustavnega sodišča ni mogoče zaobiti. Zato je treba imeti pred očmi, da je odgovor na vprašanje obstoja pričakovalne pravice do povračila škode zaradi izbrisa lahko odvisen od presoje o zastaranju odškodninskega zahtevka, upoštevaje pri tem pravila obligacijskega prava, ki so veljala do začetka uporabe ZPŠOIRSP. Ta presoja pa je odvisna, kot je v navedenih odločbah poudarilo Ustavno sodišče, od okoliščin posameznega primera. Zato Ustavno sodišče ne more predpostaviti, da 12. člen v zvezi s prvim odstavkom 28. člena ZPŠOIRSP z vidika 2. člena Ustave na enak način učinkuje na prav vse odprte sodne postopke, na katere se nanaša. Nasprotno. Ustavno sodišče lahko predpostavi le, da je ta učinek z vidika 2. člena Ustave enak za tiste oškodovance – izbrisane, ki so zato, ker njihovi zahtevki niso bili zastarani ob začetku uporabe ZPŠOIRSP, imeli pričakovalno pravico do povračila škode zaradi izbrisa na podlagi 26. člena Ustave. Le pri teh oškodovancih neomejenost denarne odškodnine, uveljavljena v domačem pravnem redu, lahko trči v pavšalno omejeno višino odškodnine in s tem v izpodbijano pravilo 12. člena ZPŠOIRSP.

30. Oškodovanci, ki so imeli ob začetku uporabe ZPŠOIRSP pričakovalno pravico do povračila škode zaradi izbrisa na podlagi 26. člena Ustave, so torej lahko utemeljeno pričakovali, da bo višina denarne odškodnine odvisna izključno od obsega škode in torej ne bo omejena z zakonsko opredeljenim maksimalnim zneskom. Zanje je zato sprejetje ZPŠOIRSP (še zlasti izpodbijane

zakonske določbe o omejitvi višine denarne odškodnine v sodnem postopku) pomenilo spremembo materialnopravnih pravil med sodnim postopkom. Pri tej skupini oškodovancev zato ne more biti dvoma, niti da je bilo poseženo v njihove pričakovalne pravice niti da se je s tem poslabšal njihov položaj pri uveljavljanju odškodninskih zahtevkov zoper državo (v nadaljevanju prva skupina oškodovancev). Pri tem je treba upoštevati še, da na presojo o poslabšanju položaja prve skupine oškodovancev ne more imeti nobenega vpliva drugi odstavek 11. člena ZPŠOIRSP, po katerem se v sodnih postopkih, sproženih po ZPŠOIRSP, ne uporabljajo pravila o zastaranju iz zakona, ki ureja obligacijska razmerja. Ta določba na eni strani ne opredeljuje položaja oškodovancev pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, ki je ključno izhodišče pri presoji o poslabšanju položaja z vidika 2. člena Ustave. Na drugi strani ta določba položaja prve skupine oškodovancev, ki so imeli pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP pričakovalno pravico do povračila škode, prav zato tudi v nobenem pogledu ne izboljšuje. Ob predpostavki, da njihov odškodninski zahtevek po pravilih zakona, ki ureja obligacijska razmerja, tako ali tako ni bil zastaran (če bi bil, pričakovalne pravice ne bi imeli), izključitev pravil o zastaranju na njihov položaj, upošteven z vidika 2. člena Ustave, ne učinkuje. Zato drugi odstavek 11. člena ZPŠOIRSP ni upošteven za presojo o oceni poslabšanja položaja oškodovancev, na katere učinkuje prvi odstavek 28. člena ZPŠOIRSP.

Poslabšanje položaja druge skupine oškodovancev

31. Drugačen je položaj oškodovancev, (1) ki pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP niso imeli odprtih sodnih postopkov zoper državo zaradi uveljavljanja svojih odškodninskih zahtevkov oziroma (2) so take postopke začeli, a bi bili njihovi odškodninski zahtevki zavrtnjeni zaradi zastaranja, upoštevaje pri tem določbe o zastaranju terjatev iz zakona, ki ureja obligacijska razmerja (v nadaljevanju druga skupina oškodovancev). Z vidika opredelitve poslabšanja položaja je za drugo skupino oškodovancev na eni strani pomembno, da je ZPŠOIRSP vzpostavil novo podlago za uveljavljanje pravice do denarne odškodnine za škodo zaradi kršitev človekovih pravic z izbrisom. Tožba po ZPŠOIRSP ni identična tožbi, vloženi po 26. členu Ustave in splošnih načelih odškodninskega prava. V tem okviru je treba imeti pred očmi tudi to, da je drugi odstavek 11. člena ZPŠOIRSP izključil uporabo določb o zastaranju terjatev iz zakona, ki ureja obligacijska razmerja. Zakonodajalec je očitno na splošno predpostavil, da so odškodninske terjatve zaradi izbrisa zastarane, sicer izključitev pravil o zastaranju ne bi bila smiselna.[39] Na drugi strani pa ob presoji z vidika 2. člena Ustave ni mogoče zaobiti pilotne sodbe ESČP, izdane v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji*. S to sodbo je ESČP odločilo tudi o pravičnem zadoščenju pritožnikov pred ESČP zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, povzročene z izbrisom, odločanje o njihovi premoženjski škodi pa je preložilo.[40] [41] S pilotno sodbo je bila državi naložena mednarodnopravna obveznost, da uredi vprašanje povračila škode za izbris iz registra stalnega prebivalstva, da torej na novo vzpostavi nacionalno podlago, ki bo tem osebam olajšala dostop do denarne odškodnine za škodo, ki so jo utrpele zaradi kršitev človekovih pravic, povzročenih z izbrisom. Glede na to ni mogoče zanikati vpliva pilotne sodbe na položaj te skupine oškodovancev pri uveljavljanju odškodninskih zahtevkov zoper državo.

32. ZPŠOIRSP je bil sprejet prav zaradi izpolnitve navedene mednarodnopravne obveznosti. Kot izhaja iz zakonodajnega gradiva[42] (in kot poudarja tudi Vlada v svojem mnenju), je bil namen ZPŠOIRSP olajšati povračilo škode osebam, ki so bile po osamosvojitvi Republike Slovenije izbrisane iz registra stalnega prebivalstva. ZPŠOIRSP je v zvezi z ureditvijo denarne odškodnine vzpostavil dva sistema uveljavljanja odškodninskih zahtevkov, in sicer v upravnem in sodnem postopku, pri čemer je upravičencu prepuščena odločitev o tem, ali bo odškodnino uveljavljal le v

upravnem postopku ali bo nato zahteval še denarno odškodnino v sodnem postopku. Iz zakonodajnega gradiva in mnenja Vlade izhaja, da je za čim dostopnejšo in čim hitrejšo pot do denarnega povračila za nastalo škodo zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva upravičencem na razpolago enostavnejši upravni postopek. V tem postopku je določena pavšalna odškodnina za povračilo škode zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, ki od upravičenca ne zahteva izkazovanja predpostavk odškodninske odgovornosti. Edini merili za določitev odškodnine sta obdobje izbrisa in maksimizirani znesek denarne odškodnine.[43] Kot poudarja Vlada, je bilo pri določitvi mesečne višine denarne odškodnine upoštevano, da ima upravičenec poleg denarne odškodnine, ki se odmeri v upravnem postopku glede na obdobje izbrisa, možnost uveljavljati tudi denarno odškodnino v sodnem postopku,[44] poleg denarne odškodnine pa je upravičen tudi do drugih oblik pravičnega zadoščenja kot povračila za škodo, ki mu je nastala zaradi izbrisa.[45]

33. Zakonodajalcu torej ni mogoče odrekati namena izboljšanja položaja izbrisanih oseb, kar zadeva možnosti uveljavljanja odškodninskega varstva zoper državo. Ta je bil ob predpostavki, da so odškodninski zahtevki po domačem pravu zastarani, urejen na novo. Zakonodajalčev namen izboljšati pravni položaj izbrisanih oseb je razviden najprej v določbah ZPŠOIRSP, ki urejajo pridobitev denarne odškodnine v upravnem postopku, saj oškodovancem v tem postopku ni treba izkazovati predpostavk odškodninske odgovornosti, ki veljajo po splošnih obligacijskopравnih pravilih. Zadošča, da izkažejo le obdobje, v katerem so bili izbrisani.[46] Tistim, ki se z upravno odškodnino ne zadovoljijo, je ZPŠOIRSP omogočil uveljavljanje dodatnih odškodninskih zahtevkov v sodnem (pravdnem) postopku. V sodnem postopku je položaj izbrisanih oseb, ki od države terjajo odškodnino, kot je bilo že obrazloženo, pomembno olajšan glede uporabe pravil o zastaranju terjatev. ZPŠOIRSP namreč za te primere izrecno izključuje uporabo določb o zastaranju (drugi odstavek 11. člena ZPŠOIRSP). Kar zadeva višino denarne odškodnine, je ZPŠOIRSP odstopil od splošne ureditve in pavšalno določil maksimalno skupno višino denarne odškodnine, ki jo lahko pridobi oškodovanec v sodnem postopku (in sicer na trikratnik zneska denarne odškodnine, ki je lahko upravičencu priznana v upravnem postopku po tem zakonu).

34. Vendar upoštevanje navedenih vidikov sprejete zakonske ureditve ne zadošča za odgovor na vprašanje poslabšanja položaja druge skupine oškodovancev, ki so sodne postopke zoper državo zaradi uveljavljanja odškodninskih terjatev sprožili po začetku uporabe ZPŠOIRSP. Njihovega položaja, kot je bilo že obrazloženo, ni mogoče presojeti, ne da bi upoštevali pilotno sodbo ESČP v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji*. Na vprašanje, ali je pri drugi skupini oškodovancev prišlo do poslabšanja njihovega položaja pri uveljavljanju odškodninskih zahtevkov v sodnem postopku, mora Ustavno sodišče zato odgovoriti ob upoštevanju stanja po navedeni pilotni sodbi. S to sodbo pa je bila državi naložena dolžnost, da uredi pravico do povračila škode zaradi kršitev človekovih pravic, povzročenih z izbrisom, ne glede na dotedanje splošne odškodninske podlage v domačem pravu. Tako je očitno, da je navedena mednarodnopravna obveznost države v bistvenem opredelila položaj oškodovancev v razmerju do države, ki pred sprejetjem ZPŠOIRSP ni bil konkretiziran na način, kot izhaja iz pilotne sodbe ESČP v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji*.

35. Za presojo o poslabšanju položaja druge skupine oškodovancev v tu obravnavanem ustavnopravnem kontekstu sta zlasti pomembna dva vidika presoje ESČP: 1) individualna presoja premoženjskih prikrajšanj za vsakega posameznega pritožnika ter 2) ločena presoja zahtevkov glede premoženjske in nepremoženjske škode ter priznanje odškodnine za obe obliki škode. Ob upoštevanju teh izhodišč je očitno, da ZPŠOIRSP položaj te skupine oškodovancev pri

uveljavljanju odškodninskih zahtevkov v sodnem postopku ureja drugače in manj ugodno kot upoštevna pilotna sodba ESČP. V tem pogledu pomeni tudi omejitev višine odškodnine iz 12. člena ZPŠOIRSP poslabšanje položaja za oškodovance, ki v posamičnih sodnih postopkih dokazujejo konkretni obseg pretrpljene škode in zahtevajo tej ekvivalentno denarno odškodnino, ki presega pavšalno opredeljeni maksimalni znesek denarne odškodnine.

Ustavno dopustni cilj za poslabšanje položaja obeh skupin oškodovancev in sorazmernost med težo poslabšanja in koristmi, ki jih ustavno dopustni cilj zasleduje

36. Nadaljnje vprašanje, na katero mora odgovoriti Ustavno sodišče v okviru presoje z vidika načela varstva zaupanja v pravo, je, ali je imel zakonodajalec za ugotovljeno poslabšanje pravnega položaja obeh skupin oškodovancev stvarni razlog, utemeljen v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu. Iz razlogov, ki izhajajo iz zakonodajnega gradiva, pa tudi iz mnenja Vlade, izhaja, da je temeljni namen ZPŠOIRSP zagotoviti pravično zadoščenje izbranim osebam, hkrati pa tudi vzdržne javne finance in izdatke proračuna.[47] Podana je bila ocena, da bi bila obremenitev z izplačilom neomejenih odškodnin finančno nevzdržna za državo, saj bi bilo ogroženo izpolnjevanje siceršnjih funkcij države (predvsem tudi njene socialne funkcije).

37. V ustavnosodni presoji je sprejeto stališče, da je razlog, utemeljen v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu, za znižanje prejemkov iz javnih sredstev lahko v ekonomski nezmožnosti države za njihovo pokrivanje.[48] Kot ustavnopravno pomembno je nadalje treba upoštevati tudi zagotovitev spoštovanja sprejetih mednarodnopravnih obveznosti in obveznosti, ki za Republiko Slovenijo, članico Evropske unije, izhajajo iz polnopravnega članstva v tej mednarodni organizaciji.[49] Ne gre prezreti, da je bila v času sprejemanja ZPŠOIRSP leta 2013 Republika Slovenija v negotovi finančni situaciji in da ji je zaradi proračunskega primanjkljaja pretil postopek finančnega nadzora Evropske komisije. Zakonodajalec je torej pri sprejetju ZPŠOIRSP upošteval načelo prilagajanja pravne ureditve družbenim razmeram in javnofinančni zmožnosti države.

38. Zakonodajalec nima le pravice, temveč tudi dolžnost, da zakonodajo prilagaja danim družbenim razmeram in jo tudi spreminja, če to narekujejo spremenjena družbena razmerja. Načelo prilagajanja prava družbenim razmeram je namreč eno od načel pravne države.[50]

39. Vendar mora zakonodajalec pri tem spoštovati človekove pravice in temeljne svoboščine ter upoštevati ustavna načela, kot sta načeli prepovedi retroaktivne veljave pravnih aktov in zaupanja v pravo. Če s spremembami zakonodaje posega v pridobljene in pričakovalne pravice posameznikov, s tem hkrati posega v že obstoječa pravna razmerja, ki so nastala po do tedaj veljavnem pravu, in posebej intenzivno krni zaupanje v pravo. Zato morajo biti razlogi, ki so spodbudili zakonodajno spremembo, za to, da bi bili ustavno dopustni, posebno očitni in utemeljeni. Zahteva po obstoju zadostnih razlogov, ki lahko upravičijo ustavno dopustnost cilja za poseganje v že obstoječa pravna razmerja, ki so že predmet obravnave v sodnih postopkih, pa se le še stopnjuje. Kot izhaja iz prakse ESČP, zakonodajalcu ni preprečeno, da sprejema nova in retroaktivna pravila, ki pomenijo zakonodajno vmešavanje v odprti postopek z namenom vplivanja na njegov izid. Vendar pa načelo vladavine prava in pravica do poštenega postopka iz 6. člena EKČP zahtevata, da je zakonodajno vmešavanje upravičeno z vidika posebej upravičenih (nujnih) razlogov v javnem interesu. ESČP ne razlikuje med položaji, ko je stranka postopka država in želi z zakonodajnim ukrepanjem vplivati na izid postopka, in položaji, ko gre za spor med posamezniki, temveč jih presoja po enakih merilih. Pri tem v sporih med posamezniki, ki se

nanašajo na civilne pravice in obveznosti, presoja zlasti, ali je zakonodajalec pri sprejemanju ukrepa upošteval zahtevo po enakosti orožij v smislu pravičnega ravnotežja med strankama postopka. ESČP še poudarja, da je treba pri presoji nujnih razlogov v javnem interesu zakonodajno vmešavanje v odprte postopke presojati z najvišjo stopnjo pazljivosti. Zakonodajno ukrepanje v odprtih sodnih postopkih lahko v primeru, ko gre za ukrepe, ki vplivajo na materialno pravo, ki naj se uporabi v postopku, pomeni tudi poseg v pravico do poštenega postopka (6. člen EKČP).

40. Drugače je pri prilagoditvi zakonodaje, ki učinkuje za naprej, za pravna razmerja, ki še niso nastala. Tukaj je polje delovanja zakonodajalca bistveno širše, saj načelo zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave nima absolutne veljave in je v večji meri kot posamezne človekove pravice dostopno možnim omejitvam, torej temu, da je v primeru konflikta oziroma kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli oziroma dobrinami treba v t. i. tehtanju dobrin presoditi, kateri izmed ustavno varovanih dobrin je v posameznem primeru treba dati prednost.[\[51\]](#)

Prva skupina oškodovancev

41. Razlogom zakonodajalca in Vlade, ki so bili bistveni za sprejetje izpodbijane zakonske določbe o omejitvi denarne odškodnine, na splošni ravni ni mogoče odrekati ustavne dopustnosti. Ustavno sodišče pri tem izhaja iz ocen, ki so bile navedene.[\[52\]](#)

42. Vendar ta presoja sama zase ne zadostuje za odgovor na vprašanje obstoja ustavno dopustnega cilja za vmešavanje zakonodajalca v odprte sodne postopke, katerih predmet obravnave so že obstoječa pravna razmerja. Prav za to gre pri prvi skupini oškodovancev, pri katerih je z začetkom uporabe ZPŠOIRSP prišlo do posega v njihove pričakovalne pravice in hkrati poslabšanja njihovega položaja pri uveljavljanju odškodninskih zahtevkov v že odprtih sodnih postopkih. Ustavno sodišče poudarja, da je za položaj prve skupine oškodovancev bistveno, da je zakonodajalec med postopkom spremenil materialnopravne pogoje za uveljavljanje odškodninskih terjatev izbrisanih oseb, in to v postopkih, v katerih je bila tožena država zaradi protipravnega ravnanja njenih organov oblasti. S tem je zagotovil ugodnejši položaj države kot tožene stranke v teh sodnih postopkih. Tovrstno zakonodajno vmešavanje v odprte postopke je mogoče upravičiti le z obstojem nujnih ("prisiljujočih") razlogov v javnem interesu, presojo teh pa je treba opraviti z najvišjo stopnjo pazljivosti (prim. 39. točko obrazložitve te odločbe).

43. Poleg tega je treba upoštevati, da so bile obveznosti države za poplačilo odškodnin po tožbah, vloženih pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, v večji meri predvidljive, kot to velja za obveznosti države po na novo vzpostavljeni odškodninski shemi. Znana sta bila tako število vloženih tožb kot višina tožbenih zahtevkov; pa tudi najsplošnejša ocena o njihovi utemeljenosti ni bila nemogoča. Kot je razvidno iz mnenja Vlade, je bila ocena morebitnih obveznosti države iz tega naslova tudi narejena in je znašala 16,2 milijona EUR. Vendar niti iz zakonodajnega gradiva niti iz mnenja Vlade ni razvidno, da bi bil ta znesek umeščen v kontekst takratnega javnofinančnega stanja države. Ustavno sodišče zato nima podlage, da bi pri presoji obremenitve države v znesku 16,2 milijona EUR, upošteva pri tem še zakonsko zapovedano obročno izplačevanje pravnomočno prisojenih odškodnin,[\[53\]](#) upoštevalo oceno, da gre za nevzdržno obremenitev države.[\[54\]](#)

44. Zagotavljanje spoštovanja načela enakosti pred zakonom je lahko poseben vidik, ki zavezuje zakonodajalca, ko, sklicujoč se na načelo prilagajanja prava danim družbenim razmeram, spreminja zakonodajo oziroma sprejema novo. Prav nanj se sklicuje Vlada, ko utemeljuje enako

obravnavo prve in druge skupine oškodovancev. Vendar je treba kot neutemeljene zavrniti trditve Vlade, da bi bilo v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), če bi ZPŠOIRSP uredil pravice izbrisanih oseb, ki so odškodninske tožbe vložile pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP drugače (ugodnejše) od tistih, ki so to storile po začetku njegove uporabe. Glede na obrazložitev te odločbe je namreč očitno, da oškodovanci, ki so odškodninske tožbe zoper državo vložili pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP in so imeli pričakovalno pravico do povračila škode na podlagi 26. člena Ustave, niso v enakem pravnem položaju z oškodovanci – upravičenci po ZPŠOIRSP, ki take pričakovalne pravice niso imeli. Zato načelo enakega obravnavanja iz drugega odstavka 14. člena Ustave v tem primeru ne narekuje enake zakonske ureditve položaja obeh skupin oškodovancev.

45. Razlogi, navedeni v zakonodajnem gradivu in mnenju Vlade, niso zadostni, da bi lahko upravičili zakonodajno spreminjanje materialnopravnih pravil med sodnim postopkom. Zato je treba šteti, da niso izkazani nujni prisiljujoči razlogi za zakonodajno vmešavanje v odprte sodne postopke. Izpodbijana zakonska ureditev je že zato v neskladju z 2. členom Ustave. Glede na to je Ustavno sodišče razveljavilo 12. člen v zvezi s prvim odstavkom 28. člena ZPŠOIRSP v delu, kot izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.

Druga skupina oškodovancev

46. Ob predpostavki zastaranosti odškodninskih zahtevkov zoper državo iz naslova izbrisa po do tedaj veljavnih pravnih podlagah je ZPŠOIRSP na novo uredil pravico do povrnitve škode in hkrati omejil maksimalno višino denarne odškodnine. Izhajajoč iz ocene resnosti javnofinančne krize, s katero se je soočala Republika Slovenija ob sprejemanju ZPŠOIRSP, in iz ocene predvidevanj o višini obveznosti države iz naslova odškodnin izbrisanim, Ustavno sodišče ne dvomi o obstoju ustavno dopustnega cilja za sprejetje izpodbijane ureditve, ki drugače kot splošna načela odškodninskega prava višino denarne odškodnine omejuje. Ni namreč razloga za dvom o obstoju stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu, za sprejetje izpodbijanega ukrepa. Presoja ustavne dopustnosti poslabšanja položaja druge skupine oškodovancev (ki so odškodninske zahtevke zoper državo vložili po začetku uporabe ZPŠOIRSP) zato temelji na drugačnem izhodišču kot presoja poslabšanja položaja prve skupine oškodovancev. V teh primerih je ZPŠOIRSP, kot je bilo že obrazloženo, vzpostavil novo podlago za uveljavljanje pravice do denarne odškodnine za škodo zaradi kršitev človekovih pravic, povzročenih z izbrisi. Tožba, vložena po ZPŠOIRSP, tako ni identična tožbi, vloženi po 26. členu Ustave in splošnih načelih domačega odškodninskega prava. Polje delovanja zakonodajalca je v tovrstnih primerih bistveno širše, saj načelo zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave nima absolutne veljave in je v večji meri dostopno možnim omejitvam, torej temu, da je v primeru konflikta oziroma kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli oziroma dobrinami treba v t. i. tehtanju dobrin presoditi, kateri izmed ustavno varovanih dobrin je v posameznem primeru treba dati prednost.

47. Člen 12 ZPŠOIRSP omejuje višino denarne odškodnine v sodnem postopku, v katerem mora oškodovanec dokazati (le) vzročno zvezo, obseg pretrpljene škode in višino odškodnine zanjo, navedena omejitev pa je določena ne oziraje se na obliko in obseg pretrpljene škode v posamičnem primeru. Pavšalizirana omejitev višine odškodnine, kot jo določa izpodbijani 12. člen ZPŠOIRSP, namreč zajema obe obliki škode (premoženjsko in/ali nepremoženjsko) ter izključuje sleherni vpliv obsega škode na višino prisojenega zneska. To pomeni, da brez izjeme velja

zakonska omejitev glede višine denarne odškodnine. Četudi bi sodišče, če bi upoštevalo načelo popolne odškodnine za premoženjsko škodo in prisodilo še pravično denarno odškodnino za nepremoženjsko škodo, določilo znatno višji znesek odškodnine od pavšalne omejitve, sodišče zavezuje 12. člen ZPŠOIRSP.

48. Iz presoje ESČP v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji* izhaja, da je ESČP (1) razlikovalo med odškodninama za dve obliki škode (tj. za nepremoženjsko in premoženjsko škodo) in prisodilo odškodnino za obe obliki škode ter (2) da je premoženjska prikrajšanja ugotavljalo individualno in jih nato ustrezno ovrednotilo v denarni odškodnini. ZPŠOIRSP ne omogoča take individualne obravnave niti ne razločuje med nepremoženjsko in premoženjsko škodo. Na ta način se izpodbija zakonska ureditev odmika od pristopa ESČP, ki je obseg premoženjske škode ugotavljalo individualno za vsakega pritožnika, na tej podlagi odmerilo odškodnino za premoženjsko škodo ter posebej priznalo še pravično denarno zadoščenje zaradi kršitev človekovih pravic, povzročenih z izbrisom. Prav ta odmik je v okviru presoje z vidika 2. člena Ustave Ustavno sodišče upoštevalo kot poslabšanje položaja druge skupine oškodovancev.

49. Ustavno sodišče ne more na splošno presojati, kaj je ustavnopravno še sprejemljiv obseg pravice do povrnitve škode, ki se za primer oseb, izbranih iz registra stalnega prebivalstva, ureja drugače, kot je ta pravica urejena s splošnimi načeli odškodninskega prava in s katero se konkretizira ustavna dolžnost odprave posledic kršitve pravic iz četrtega odstavka 15. člena Ustave. Prav zato ne more na podlagi tehtanja dobrin, ki sta v danem primeru v koliziji, na splošno presoditi, ali je v izpodbijani določbi uzakonjena "prava mera". Ta presoja je onemogočena, ker je iskanje ravnovesja med denarnim ovrednotenjem dokazanega obsega škode na eni strani in zakonsko pavšalno omejitvijo denarnega zneska na drugi po naravi stvari vselej vpeto v okoliščine konkretnega primera. Vendar to ne pomeni, da je izpodbijana omejitev ustavno dopustna. Ustavnopravne pomisleke vzbujajo dejstvo, da izpodbijana zakonska ureditev sodiščem v celoti in v vseh primerih (brez izjeme) zapoveduje upoštevanje pavšalne in vnaprej opredeljene zgornje meje denarne odškodnine, ki jo smejo prisoditi oškodovancu. Zakon na ta način izključuje pomen individualne presoje o višini odškodnine in učinek ovrednotenja konkretno nastale škode za izrek sodbe v prav vseh primerih, v katerih bi znesek odškodnine presegel pavšalno omejeno odškodnino v 12. členu ZPŠOIRSP. To pomeni, da sodišču ni omogočeno niti, da bi v primerih, v katerih bi ugotovilo nesorazmerno velik razkorak med zakonsko določeno pavšalizirano odškodnino in dejansko izkazanim obsegom škode, to okoliščino upoštevalo in ovrednotilo. Pri tem je treba upoštevati, da nesorazmerno velik razkorak med dejansko škodo in njenim po zakonu omejenim ovrednotenjem lahko vodi celo v izničenje oziroma izvotlitev pravice do povrnitve škode.

50. Predhodno navedeni razlogi v javnem interesu, s katerimi zakonodajalec in Vlada upravičujeta izpodbijano zakonsko ureditev, ne morejo odtehtati kategorične omejitve višine denarne odškodnine, ki v danem primeru hkrati pomeni enega od načinov odprave posledic kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin izbranih oseb. Ni namreč mogoče vnaprej izključiti primerov, v katerih javni interes ne bi zmožal odtehtati ugotovljenega znatnega razkoraka med izkazanim obsegom škode in zakonsko pavšalno omejeno denarno odškodnino ter s tem nesorazmernega prikrajšanja pri denarni odškodnini, ki naj omili negativne posledice izbrisa. Dejstvo, da ZPŠOIRSP poleg denarne odškodnine zagotavlja še druge oblike pravičnega zadoščenja kot obliko omilitve posledic kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki so na voljo izbranim osebam (prim. 15. do 22. člen ZPŠOIRSP), na to presojo ne vpliva odločilno. Ta

upravičenja se lahko za posamezne izbrisane osebe izkažejo le kot navidezna oblika odprave posledic kršitev njihovih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Bi pa lahko ta upravičenja v posamičnih primerih upoštevala in ovrednotila sodišča (po načelu *compensatio lucri cum damno*), če bi jim zakonodajalec omogočil individualno presojo položaja posameznega oškodovanca. Izpodbijana zakonska ureditev, ki izključuje vsakršno možnost individualne presoje, ki bi sodiščem v posamičnih primerih omogočila, da upoštevajo in ovrednotijo navedene vidike, se zato izkazuje kot nesorazmerno omejujoča in neskladna z 2. členom Ustave.

51. Zaradi neskladja z 2. členom Ustave je Ustavno sodišče razveljavilo 12. člen ZPŠOIRSP v obsegu, kot je razviden iz 2. točke izreka. Glede na to, da je Ustavno sodišče pritrdilo zakonodajalcu, da je za omejitev sicer obstajal ustavno dopusten cilj, vendar pa mu zakonodajalec ni sledil na način, ki bi v celoti zagotovil ustavnoskladno ureditev, je odločilo, da razveljavitev začne učinkovati z devetmesečnim odložnim rokom (3. točka izreka). Zakonodajalcu je tako omogočeno, da ob upoštevanju razlogov, ki izhajajo iz te odločbe, sprejme ureditev, s katero bo odpravil ugotovljeno protiuustavnost. Ustavno sodišče je zakonodajalcu dalo le devetmesečni rok za odpravo protiuustavnosti zaradi hkratne odreditve prekinitve sodnih postopkov, sproženih po 10. členu ZPŠOIRSP (glej 52. točko obrazložitve te odločbe). Upoštevalo je tudi, da je izpodbijana zakonska ureditev namenjena omilitvi posledic ugotovljenih kršitev človekovih pravic zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva in izpolnitvi mednarodnopravne obveznosti Republike Slovenije iz pilotne sodbe ESČP v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji*.

52. V zadevah, v katerih so oškodovanci vložili tožbe zoper državo po 10. členu ZPŠOIRSP, bodo pristojna sodišča soočena z vprašanjem, ali in kako uporabiti določbo zakona, ki je bila spoznana za protiuustavno, vendar zaradi tega, ker še ni potekel razveljavitveni odložni rok, še ni izločena iz pravnega reda. Ustavno sodišče je zato na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo način izvršitve te odločbe (4. točka izreka). Sodiščem je naložilo, naj do uveljavitve nove zakonske ureditve oziroma najdlje do izteka razveljavitvenega odložnega roka prekinejo sodne postopke, ki so jih oškodovanci sprožili po 10. členu ZPŠOIRSP. Namen prekinitve sodnih postopkov je, da se v konkretnih sporih prepreči uporaba ureditve, ki jo je s to odločbo Ustavno sodišče razveljavilo z odložnim rokom, ter da se na ta način omogoči uporaba morebitne nove in ustavnoskladne zakonske ureditve. Če se zakonodajalec na odločbo Ustavnega sodišča v roku ne bo odzval, bo začela učinkovati razveljavitev izpodbijane določbe tudi v delu iz 2. točke izreka te odločbe, kar bo povzročilo učinke iz 44. člena ZUstS.

C.

53. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar in Marko Šorli. Sodnik dr. Marijan Pavčnik je bil pri odločanju v zadevi izločen. Ustavno sodišče je odločbo sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Mežnar, ki je dala odklonilno ločeno mnenje. Sodnica Jadek Pensa je dala pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica

[1] S tem sklepom je Ustavno sodišče zavrnilo pobudo za začetek postopka ustavnosti Zakona o poplačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja (Uradni list RS, št. 18/01 in 111/01 - ZSPOZ) kot očitno neutemeljeno.

[2] ZPŠOIRSP se je začel uporabljati 18. 6. 2014, tj. šest mesecev po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Izbrisane osebe so morale vložiti tožbo za plačilo denarne odškodnine zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva v treh letih po začetku uporabe tega zakona (prvi odstavek 10. člena ZPŠOIRSP), torej najkasneje do 18. 6. 2017.

[3] Četrty odstavek 15. člena Ustave zagotavlja posamezniku sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravico do odprave posledic njihove kršitve. Kadar je mogoče odpravo posledic kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin doseči že z vzpostavitvijo prejšnjega stanja oziroma z ugotovitvijo kršitve, je takšen način odprave posledic v skladu z navedeno ustavno določbo. Tako na primer sklep Ustavnega sodišča št. U-I-1/10, Up-1315/09 z dne 20. 1. 2011 (Uradni list RS, št. 10/11), 5. točka obrazložitve.

[4] Prim. odločbe Ustavnega sodišča št. Up-695/11 z dne 10. 1. 2013 (Uradni list RS, št. 9/13, in OdlUS XX, 13), št. Up-679/12 z dne 16. 10. 2014 (Uradni list RS, št. 81/14, in OdlUS XX, 39) in št. Up-1177/12, Up-89/14 z dne 28. 5. 2015 (Uradni list RS, št. 42/15, in OdlUS XXI, 15).

[5] Prav tam.

[6] D. Jadek Pensa v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 295.

[7] Prim. odločbo št. Up-1082/12 z dne 29. 5. 2014 (Uradni list RS, št. 43/14, in OdlUS XX, 35).

[8] Da gre za specifično obliko odgovornosti, ki terja temu prilagojeno uporabo kriterijev presoje glede odškodninske odgovornosti tožene stranke, še zlasti spričo posebnih okoliščin, v katerih so bile izbrisane osebe, je Ustavno sodišče poudarilo že v odločbi št. Up-1177/12, Up-89/14, 14. točka obrazložitve.

[9] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1195/12 z dne 28. 5. 2015, 14. in 19. točka obrazložitve.

[10] Načelo popolne odškodnine ni le eno od načel zakonskega odškodninskega prava, temveč ima, zgodovinsko gledano, širše korenine. Nemška pravna teorija navaja, da je načelo popolne odškodnine (*Grundsatz der Totalreparation*), kot izhaja iz Civilnega zakonika (v nadaljevanju *BGB*), t. i. pravna posebnost (*juristischer Sonderweg*). Ta princip se je razvil pod vplivom nemške teorije naravnega prava, vrednotenja in predstave zagovornikov te pravne smeri pa so zaznamovali tudi nadaljnji razvoj odškodninskega prava v Nemčiji vse do *BGB*, pri čemer so bili deležni tudi kritik. Podrobneje o tem glej F. Gisawi, *Der Grundsatz der Totalreparation, Naturrechtliche Wertungen als Grundlage für einen deutschen Sonderweg*, Mohr Siebeck, Tübingen 2015.

[11] Prim. B. Strohsack, *Obligacijska razmerja I, Obligacijska razmerja II (Odškodninsko pravo in druge neposlovne obveznosti)*, Uradni list RS, Ljubljana 1998, str. 420-421.

[12] Prim. prvi odstavek 179. člena OZ, skladno s katerim pripada pravična denarna odškodnina oškodovancu, če okoliščine primera, zlasti pa stopnja bolečin in strahu ter njihovo trajanje, to upravičujejo. Višina odškodnine za nepremoženjsko škodo je odvisna od pomena prizadete dobrine in namena te odškodnine, ne sme pa podpirati teženj, ki niso združljive z njeno naravo in namenom (drugi odstavek 179. člena OZ).

[13] Prvi odstavek 170. člena OZ določa: "Ob upoštevanju premoženjskega stanja oškodovanca lahko sodišče naloži odgovorni osebi, da plača manjšo odškodnino, kot znaša škoda, če škoda ni bila povzročena namenoma in tudi ne iz hude malomarnosti, odgovorna oseba pa je šibkega premoženjskega stanja in bi jo plačilo popolne odškodnine spravilo v pomanjkanje."

[14] Prvi odstavek 171. člena OZ določa: "Oškodovanec, ki je tudi sam prispeval k nastanku škode ali povzročil, da je bila škoda večja, kot bi bila sicer, ima pravico samo do sorazmerno zmanjšane

odškodnine." Kadar ni mogoče ugotoviti, kateri del škode je posledica oškodovančevega dejanja, prisodi sodišče odškodnino ob upoštevanju okoliščin primera (drugi odstavek 171. člena OZ).

[15] Odločitev ESČP v zadevi *Anastasov in drugi proti Sloveniji* z dne 18. 10. 2016.

[16] Prav tam, 97. točka obrazložitve.

[17] Prav tam, 73. in 95. točka obrazložitve.

[18] Prim. 53. člen EKČP. V zvezi s tem glej tudi odločitev ESČP v zadevi *Wnuk proti Poljski* z dne 1. 9. 2009. Prim. tudi L. Wildhaber, Človekove pravice: vprašanje ravnotežja, *Dignitas*, št. 15-16 (2003), str. 9, in C. Ribičič, Evropsko pravo človekovih pravic: izbrana poglavja, Pravna fakulteta – *Facultas iuridica*, Ljubljana 2007, str. 204 in 237.

[19] Odločbe Ustavnega sodišča št. Up-1177/12, Up-89/14, št. Up-1141/12 z dne 28. 5. 2015, št. Up-1195/12 z dne 28. 5. 2015 in št. Up-124/14, U-I-45/14 z dne 28. 5. 2015.

[20] Prim. odločitev ESČP v zadevi *Anastasov in drugi proti Sloveniji*, 73. točka obrazložitve.

[21] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-158/11 z dne 28. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 107/13, in OdlUS XX, 11), 20. točka obrazložitve.

[22] Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-98/07 z dne 12. 6. 2008 (Uradni list RS, št. 65/08, in OdlUS XVII, 42), 28. točka obrazložitve, in št. U-I-60/99 z dne 4. 10. 2001 (Uradni list RS, št. 91/01, in OdlUS X, 168), 21. točka obrazložitve.

[23] Glej M. Pavčnik, *Teorija prava*, 5. pregledana in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2015, str. 212 in 213; R. Pirnat, Instrumentalnost javnega prava in načelo zaupanja v pravo (primer določb ZUJF o letnem regresu), *Podjetje in delo*, št. 6-7 (2012), str. 1046; F. Grad, Ustava in retroaktivnost pravnih predpisov, *Pravna praksa*, št. 19 (2016), str. 6-9.

[24] R. Pirnat, nav. delo, str. 1046; M. Pavčnik, nav. delo, str. 213. Prim. tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-186/12 z dne 14. 3. 2013 (Uradni list RS, št. 25/13, in OdlUS XX, 3), 17. točka obrazložitve.

[25] Tako M. Pavčnik, nav. delo, str. 213.

[26] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-89/99 z dne 10. 6. 1999 (Uradni list RS, št. 59/99, in OdlUS VIII, 147), 7. točka obrazložitve.

[27] Prim. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-208/99 z dne 19. 1. 2001 (Uradni list RS, št. 12/01, in OdlUS X, 11), 26. točka obrazložitve, št. U-I-123/92 z dne 18. 11. 1993 (Uradni list RS, št. 67/93, in OdlUS II, 109) in št. U-I-13/13 z dne 14. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 98/13), 9. točka obrazložitve.

[28] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-220/14, U-I-161/14, U-I-21/15, U-I-30/15, U-I-59/15 z dne 12. 11. 2015 (Uradni list RS, št. 92/15), 32. točka obrazložitve. Prim. tudi odločbo št. U-I-206/15 z dne 12. 1. 2017 (Uradni list RS, št. 4/17), 14. točka obrazložitve.

[29] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-307/11 z dne 12. 4. 2012 (Uradni list RS, št. 36/12), 9. točka obrazložitve.

[30] Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-302/98 z dne 14. 10. 1998 (Uradni list RS, št. 72/98, in OdlUS VII, 187) in št. Up-77/04 z dne 11. 10. 2006 (Uradni list RS, št. 118/06, in OdlUS XV, 98).

[31] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-117/07 z dne 21. 6. 2007 (Uradni list RS, št. 58/07, in OdlUS XVI, 64).

[32] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-267/06 z dne 15. 3. 2007 (Uradni list RS, št. 29/07, in OdlUS XVI, 20).

[33] Pojem "upravičeno pričakovanje" v smislu 1. člena Prvega protokola k EKČP je bil prvič opredeljen v sodbi ESČP v zadevi *Pine Valley Developments Ltd in drugi proti Irski* z dne 29. 11. 1991. Pogoje za priznanje upravičenega pričakovanja, ko gre za odškodninske tožbe, je ESČP opredelilo v sodbi v zadevi *Pressos Compania Naviera S. A. in drugi proti Belgiji* z dne 20. 11. 1995. Podrobneje glej tudi P. Popelier, *Legitimate Expectations and the Law-Maker in the Case Law of the European Court of Human Rights*, *European Human Rights Law Review*, št. 1 (2006), str. 10-24.

[34] Prim. sodbe ESČP v zadevah *Kopecky proti Slovaški* z dne 28. 9. 2004 (52. točka obrazložitve), *Anheuser-Busch Inc. proti Portugalski* z dne 11. 1. 2007 (65. točka obrazložitve) in *Bélané Nagy proti Madžarski* z dne 13. 12. 2016 (75. točka obrazložitve).

[35] Prav tam.

[36] Glej na primer sodbo senata ESČP v zadevi *Scordino proti Italiji* (št. 1) z dne 29. 7. 2004 (sodbo senata je kasneje potrdil veliki senat ESČP s sodbo z dne 29. 3. 2006). Glej tudi P. Popelier, nav. delo, str. 16.

[37] Glej sodbo ESČP v zadevi *Béláné Nagy proti Madžarski*, 79. točka obrazložitve.

[38] Na pomen teh odločb Ustavnega sodišča se sklicuje ESČP v odločitvi v zadevi *Anastasov in drugi proti Sloveniji* (prim. 73. točko obrazložitve sklepa ESČP).

[39] Prim. Predlog zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, EPA 1345-VI, Poročevalec DZ z dne 29. 7. 2013.

[40] Prim. 424. točko obrazložitve pilotne sodbe v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji*.

[41] O povrnitvi premoženjske škode, povzročene pritožnikom pred ESČP zaradi izbrisa, je ESČP dokončno odločilo s sodbo v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji* z dne 12. 3. 2014.

[42] Predlog zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, EPA 1345-VI, Poročevalec DZ z dne 29. 7. 2013.

[43] V skladu s prvim in drugim odstavkom 7. člena ZPŠOIRSP se upravičencu višina denarne odškodnine v upravnem postopku določi glede na obdobje izbrisa, pri čemer je za vsak zaključen mesec izbrisa iz registra stalnega prebivalstva upravičenec upravičen do 50 EUR denarne odškodnine.

[44] Skladno s prvim odstavkom 10. člena ZPŠOIRSP lahko upravičenec za škodo, povzročeno zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, ki je upravičencu nastala v obdobju izbrisa, vloži tožbo za plačilo denarne odškodnine zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva v treh letih po začetku uporabe tega zakona.

[45] Prim. 15. do 22. člen ZPŠOIRSP.

[46] Prim. tudi sodbo ESČP v zadevi *Saumier proti Franciji* z dne 12. 1. 2017.

[47] Prim. 4. točko obrazložitve te odločbe. Glej tudi Predlog zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, EPA 1345-VI, Poročevalec DZ z dne 29. 7. 2013.

[48] Tako na primer Ustavno sodišče v odločbah št. U-I-223/96 z dne 11. 6. 1998 (Uradni list RS, št. 49/98, in OdlUS VII, 123), 16. točka obrazložitve, št. U-I-186/12, 20. točka obrazložitve, in št. U-I-13/13, 10. točka obrazložitve.

[49] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/12, U-II-2/12 z dne 17. 12. 2012 (Uradni list RS, št. 102/12, in OdlUS XIX, 39), 46. točka obrazložitve.

[50] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-69/03 z dne 20. 10. 2005 (Uradni list RS, št. 100/05, in OdlUS XIV, 75).

[51] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-307/11, 15. točka obrazložitve.

[52] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/12, U-II-2/12 (54. točka obrazložitve), v kateri je Ustavno sodišče prav tako sprejelo ocene Državnega zbora, s katerimi je ta utemeljeval nujnost sprejetja ustreznih ukrepov za zagotovitev javnofinančne vzdržnosti delovanja države v pogojih tedanje ekonomske krize.

[53] Skladno s prvim odstavkom 13. člena ZPŠOIRSP se denarna odškodnina glede na višino upravičencu izplača v največ petih obrokih. V naslednjih odstavkih istega člena je določen način izplačila denarne odškodnine, in sicer tako, da tem višja je denarna odškodnina, tem večje število obrokov je predvideno za njeno izplačilo. Šesti odstavek tega člena tako določa, da se denarna odškodnina, ki presega 4.000,00 EUR, upravičencu izplača v petih enakih obrokih, pri čemer prvi obrok ne sme biti nižji od 1.000,00 EUR. Prvi obrok se izplača v 30 dneh po pravnomočnosti odločbe ali sodbe, preostali znesek pa v štirih enakih obrokih, ki zapadejo v plačilo eno leto po zapadlosti prvega oziroma prejšnjega obroka.

[54] Za drugačen položaj je šlo v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-60/98 z dne 16. 7. 1998 (Uradni list RS, št. 56/98, in OdlUS VII, 150), v kateri je Ustavno sodišče presojalo zakonsko ureditev, ki je izključevala možnost odškodninskih zahtevkov iz naslova nemožnosti uporabe oziroma upravljanja zaplenjenega premoženja in izgubljenega dobička. Tedaj je Ustavno sodišče dopustilo omejitev

odškodnin zaradi izjemnega števila razveljavljenih kazni zaplembe premoženja in izjemnega obsega podržavljenega premoženja, kar se je odrazilo tudi v številu in izjemni višini zahtevkov zaradi nemožnosti vrnitve v naravi in zahtevkov za izgubljeni dobiček (prim. 26. točko obrazložitve odločbe št. U-I-60/98).

⇒

U-I-80/16-40

U-I-166/16-31, U-I-173/16-36

5. 4. 2018

Pritrdilno ločeno mnenje sodnice dr. Dunje Jadek Pensa, ki se mu pridružuje sodnica dr. Jadranka Sovdat

Izbris iz registra stalnega prebivalstva Slovenije je hud in vsega obžalovanja vreden madež iz našega poosamosvojitvenega obdobja. Zaznamovala ga je kompleksna in sistematična motnja na področju varstva človekovih pravic. Ta se je žal še poglobila zaradi nepripravljenosti, da se posledice množičnih kršitev pravic poskuša vsaj omiliti; tudi s plačilom denarne odškodnine.

Izpodbijana zakonska določba Zakona o povračilu škode osebam, izbranim iz registra stalnega prebivalstva (v nadaljevanju ZPŠOIRSP) izvira iz obveznosti implementacije sodbe velikega senata Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji* z dne 26. 6. 2012 (v nadaljevanju pilotna sodba). V tej sodbi je ESČP Sloveniji naložilo vzpostavitev *ad hoc* odškodninske sheme. S plačilom denarne odškodnine, skladno tej mednarodnopravni obveznosti, naj bi Slovenija omilila posledice izbrisa, ki je izbranim osebam zanimal njihov pravni obstoj in jih spravil v posebej ranljiv in pravno povsem nezavarovani položaj. ESČP je namreč ugotovilo, da nacionalni pravni red ne ureja učinkovitega pravnega sredstva, ki naj omili posledice kršitev pravic izbranih oseb z denarno odškodnino. Iz odločitve ESČP v zadevi *Anastasov in drugi proti Sloveniji* z dne 18. 10. 2016 izhaja, da je Slovenija z ZPŠOIRSP v načelu zadostila obveznosti, naloženi v 9. točki operativnih določb iz pilotne sodbe,^[1] a je ESČP pri tem izpostavilo, da morajo kritiko v zvezi z višino odškodnine najprej nasloviti nacionalna sodišča.^[2]

Prav to kritiko so sodišča (predlagatelji) v tu obravnavanih zahtevah naslovila na ZPŠOIRSP. Izpodbijali so ga zaradi njegovega nedopustnega povratnega učinka v pridobljene pravice oškodovancev, upravičencev do denarne odškodnine po ZPŠOIRSP. Ključna graja je bila usmerjena na višino denarne odškodnine, ki je v izpodbijanem 12. členu opredeljena z maksimalno skupno višino, ne glede pri tem, če denarno ovrednotenje ugotovljenega dejanskega obsega škode ta znesek presega. Taka omejitev že na prvi pogled nasprotuje principoma popolne odškodnine pri povrnitvi premoženjske škode in pravični denarni odškodnini za nepremoženjsko škodo, ki sta uveljavljena v domačem odškodninskem pravu. Predlagatelji so z očitkom nedopustnega posega v pridobljene pravice v bistvu na Ustavno sodišče naslovili vprašanje kolizije med nadsacionalnim pogledom na nacionalno odškodninsko varstvo izbranih oseb z

nacionalnim pogledom nanj.

I.

Pritrdilno mnenje k večinski odločbi podajam, ker želim izraziti nekaj svojih misli, ki jih je vzpodbudil proces odločanja v tem kočljivem primeru. Ta je bil prežet s časovno dimenzijo, s katero je neločljivo povezana najprej človeška in nato pravna razsežnost učinka izbrisa iz registra stalnega prebivalstva. V slednji se je izrisal trk med idealom nespremenljivosti prava (skozi čas) in močjo dejstva poteka časa, ki ga pravo na določeni časovni točki ovrednoti tako, da pravo kratko malo spremeni v nepravo. V mislih imam institut zastaranja. Tudi pogled na ta prav(n)i preobrat se je *ex post facto* spremenil. Spremenil se je zato, ker je Ustavno sodišče v letu 2015 (to je po začetku uporabe ZPŠOIRSP) v nekaterih odškodninskih primerih "izbrisanih," ki so odškodninske tožbe po 26. členu Ustave vložili leta pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, sprejelo stališče, ki je v bistvenem spremenilo pogled na dotlej prevladujoče prepričanje, da so ti njihovi odškodninski zahtevki zastarali.[3] S to spremembo stališča so ti odškodninski zahtevki, vloženi leta pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, pridobili realno možnost uspeha. Protipravnost ravnanja organov oblasti namreč v nobenem izmed teh sodnih sporov ni bila zanikana in na tem zanikanju zavrnitev tožbenih zahtevkov ni bila utemeljena. S stališči Ustavnega sodišča o ustavnoskladni razlagi instituta zastaranja, ki ga je tudi za primer izbrisanih do začetka uporabe ZPŠOIRSP urejalo obligacijsko pravo, so ti odškodninski zahtevki leta 2015 tako (za nazaj) lahko pridobili pomen pričakovalnih pravic.

Dilema, kako razrešiti trk med nadnacionalnim pogledom na vprašanje nacionalnega odškodninskega varstva izbrisanih z nacionalnim pogledom nanj, se je poglobila s soočenjem z obstojem pričakovalnih pravic. Težava je bila, da se je tudi ta trk, skladno spremembi stališča o zastaranju odškodninskih zahtevkov izbrisanih oseb, skozi čas kazal v različni luči. Pravzaprav je razpadel na dve platformi, ki sta popisani z različnima pravnima vsebinama. Ključno za njuno razlikovanje je prav pojmovanje pričakovalnih pravic in na tej podlagi izoblikovani prvi skupini oškodovancev[4] - imetnikov pričakovalnih pravic do povrnitve škode zaradi izbrisa (več o tem v nadaljevanju). To pojasni, zakaj je razlog za izdajo pilotne sodbe sploh lahko postal hkrati tudi razlog in tema te ustavnosodne presoje. Vendar, se razume, s popolnoma drugega zornega kota. Predlagatelji so ZPŠOIRSP očiteli, da nedopustno posega celo v že pridobljeno pravico do povračila škode, ki jo je za upravičence po ZPŠOIRSP opredeljevalo nacionalno pravo že pred uveljavitvijo ZPŠOIRSP. Ta trditev je paradoksalna. ZPŠOIRSP vendar implementira mednarodnopravno obveznost Slovenije iz pilotne sodbe, da vzpostavi *ad hoc* odškodninsko shemo, ki temelji na očitku, da izbrisanim osebam odškodninskega varstva nacionalno pravo ne zagotavlja učinkovito.

Ustavno sodišče se je tako soočilo s stališčema, ki se izključujeta. Po prvem stališču domači pravni red glede odškodninskega varstva za izbrisane ni bil učinkovit. To je bil nosilni razlog za izdajo pilotne sodbe in obveznost, da naj Slovenija vzpostavi posebno odškodninsko shemo. Po drugem stališču so imeli upravičenci po ZPŠOIRSP pred uveljavitvijo ZPŠOIRSP celo že pridobljeno pravico do odškodnine, ki jim je zagotavljala denarno odškodnino brez omejitve, ki jo ureja izpodbijana zakonska določba. Katera izmed protislovnih tez je resnična? Ali pa je protislovnost morda zgolj navidezna, če ju vzporejamo, upošteva je njuno časovno dimenzijo?

Nakazane protislovnosti ni bilo mogoče razrešiti brez upoštevanja časovne dimenzije tu soočenih različnih stališč. Današnji zorni kot je, kot sem razumela, narekoval upoštevanje spremembe stališča o zastaranju. Le na ta način je bilo mogoče opredeliti odškodninsko varstvo, kakršnega bi pravo, upošteva je spremenjeno stališče o zastaranju, omogočalo že pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP. To *danost* je ustavna presoja morala opredeliti. Sicer presoje izpodbijane zakonske določbe z vidika načela zaupanja v pravo sploh ne bi mogla opraviti. Zanj je namreč ključen (med drugim) odgovor na vprašanje, ali se je položaj naslovnikov izpodbijane ureditve z njeno uveljavitvijo poslabšal in, če se je, za "koliko" se je poslabšal.

II.

ESČP leta 2012 ob izdaji pilotne sodbe seveda ni moglo imeti pred očmi, da bo Ustavno sodišče v letu 2015 sprejelo v odškodninskih primerih, sproženih že leta pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, stališče, ki je v bistvenem spremenilo pogled na dotlej prevladujoče prepričanje, da so odškodninski zahtevki zaradi izbrisa po 26. členu Ustave zoper državo že zastarali. ESČP zato tudi ni moglo upoštevati, da so odškodninski zahtevki po 26. členu Ustave zaradi izbrisa, s katerimi so oškodovanci že pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP uveljavljali denarno odškodnino, morda lahko utemeljeni.[5] Upoštevalo je lahko le, da izbrisani z odškodninskimi zahtevki dotlej v Sloveniji niso bili uspešni; in zato je presodilo, da obstoji v nacionalnem pravu vrzel. Prav očitek o vrzeli nacionalnega prava je zakonodajalec z ZPŠOIRSP tudi odpravil. Zakonodajalec je pri tem očitno na splošno predpostavil, da so prav vse odškodninske terjatve zaradi izbrisa zastarane;[6] sicer izključitev pravil o zastaranju, ki jih ureja obligacijsko pravo, ne bi bila smiselna (prim. drugi odstavek 11. člena ZPŠOIRSP).

Ex post facto pogled je bil uvod v razmislek, ali je mogoče brez pomislekov pritrditi zakonodajalcu, da je z ZPŠOIRSP v resnici odpravil vrzel na področju nacionalnega odškodninskega prava za vse "izbrisane," ali pa je morda nedopustno posegel v njihov položaj, ker te vrzeli sploh ni bilo. Vendar predlagatelji niso bili prepričljivi s stališčem, da so vsi "izbrisani" imeli celo že pridobljeno pravico do odškodnine po nacionalnem pravu ob začetku uporabe ZPŠOIRSP.[7] Zato teze, da vrzeli v odškodninskem nacionalnem pravu morebiti sploh ni bilo, ni bilo mogoče utemeljiti.

Toda na drugi strani ni bilo mogoče ignorirati spremenjenega stališča o zastaranju. Zakaj? Če odškodninski zahtevki po 26. členu Ustave zaradi izbrisa ni bil zastaran, upošteva je pri tem pravila, ki so veljala po obligacijskem pravu, veljavnem ob začetku uporabe ZPŠOIRSP, tak zahtevki utemelji obstoj pričakovalne pravice.[8] In z njo opredeljen pravni položaj oškodovanca prav zato terja strožjo presojo posega ZPŠOIRSP v ta pravni položaj z vidika načela zaupanja v pravo. Vsebinska 12. člena, če je soopredeljena s prvim odstavkom 28. člena ZPŠOIRSP, ima, kot razumem, ob predpostavki posega v pričakovalne pravice drugačen ustavnopravni pomen, kot vsebinska 12. člena ZPŠOIRSP sama zase. Zato je bila prva skupina oškodovancev v *drugačnem* pravnem položaju kot tisti oškodovanci, za katere se na abstraktni ravni predpostavlja, da v istem časovnem trenutku niso imeli pričakovalne pravice (druga skupina oškodovancev).[9] Z vidika načela zaupanja v pravo je bilo tako pomembno, ali je izpodbijana zakonska določba trčila v pričakovalno pravico, pa tudi, da je prehodna določba prvega odstavka 28. člena ZPŠOIRSP pomenila spremembo materialnopravnih pravil *med* sodnim postopkom in to v primerih, v katerih je bila tožena država zaradi protipravnega ravnanja njenih organov oblasti.

III.

Navedeni izhodišči, ki sta v ustavnosodni presoji z vidika zaupanja v pravo ustaljeni, sta me napeljali na naslednje kočljivo vprašanje: ali je v pogledu višine odškodnine dopustna različna obravnava upravičencev po ZPŠOIRSP?

Argument Vlade, da je vse upravičence po ZPŠOIRSP zakonodajalec moral v pogledu omejitve denarne odškodnine obravnavati enako zaradi zahteve načela enakosti pred zakonom, se zdi prepričljiv. Vsi so glede okoliščine nastanka škode s protipravnim izbrisom iz registra stalnega prebivalstva v enakem položaju. A argument Vlade je, menim, prepričljiv le na prvi pogled. Načelo enakosti pred zakonom namreč ne zahteva, da se prva izmed primerjanih skupin obravnava *slabše*, kot bi se morala, če se upošteva njen dani pravni položaj. Prav nasprotno. Skrajno pojmovanje enakosti, brez upoštevanja posebne narave nekega dejanskega in pravnega položaja, lahko privede do neenakosti.^[10] To, da se v nacionalnem pravnem redu *na novo* ureja položaj upravičencev po ZPŠOIRSP, zato ni razlog, da se poslabša v nacionalnem pravu takrat dani pravni položaj prve skupine. Načelo enakega obravnavanja tega ne upraviči. Obstoja pravice z njim ni mogoče spodkopati. Menim, da bi tako pojmovanje zahteve enakosti pred zakonom vodilo v oddaljevanje od ideala pravičnosti, ki to ustavno zapoved osmišlja.

Drugače kot pri prvi skupini pri drugi skupini oškodovancev ni bilo mogoče na splošno predpostaviti, da so imeli ob začetku uporabe ZPŠOIRSP pričakovalno pravico do povračila škode po 26. členu Ustave. To ne pomeni, da morebiti konkretni odškodninski zahtevki po 26. členu Ustave zaradi okoliščin primera ni zastaral, četudi bi bila tožba vložena po začetku uporabe ZPŠOIRSP. Vendar to je tema konkretnega sodnega postopka in večinska odločba, menim, ne bi smela preprečevati možnosti njene obravnave. Glede presoje na abstraktni ravni pa naj spomnim, da predlagatelji niso bili prepričljivi s stališčem, da je ZPŠOIRSP nedopustno posegel v že pridobljene pravice *vseh* upravičencev po tem zakonu. Abstraktna raven presoje je zato morala upoštevati, da je ZPŠOIRSP *na novo* uredil (med drugim) možnost vložitve odškodninske tožbe, ki ni identična tožbi po 26. členu Ustave, ker je na splošni ravni predpostavil, da pravice do povračila škode po dotodanjem nacionalnem pravu takrat zaradi zastaranja niso več imeli. Zato je zakonodajalec ZPŠOIRSP moral sprejeti. To je bila tudi mednarodno pravna obveznost Republike Slovenije iz pilotne sodbe. In z njo je bil opredeljen pravni položaj druge skupine oškodovancev, ki je bil zaradi presoje z vidika zaupanja v pravo (*le* ta je bila zgornja premisa presoje Ustavnega sodišča) pomemben za odgovor na vprašanje poslabšanja njihovega položaja in njegove ustavne dopustnosti.^[11]

Toda, ali bi bilo morda kljub temu, da sta bila pravna položaja omenjenih dveh skupin oškodovancev ob začetku uporabe ZPŠOIRSP različna, treba vse oškodovance, upravičence po ZPŠOIRSP, obravnavati enako, ker so v pogledu nastanka škode v enakem položaju? Vendar tokrat drugače kot trdi Vlada: ali bi bilo treba *drugo* skupino oškodovancev obravnavati enako kot prvo skupino, ker načelo enakosti pred zakonom narekuje njihovo enako obravnavo?

Načelo enakosti pred zakonom ni bilo zgornja premisa presoje Ustavnega sodišča. Predlagatelji

izpodbijani ureditvi neskladnosti z načelom enakosti v zgoraj nakazanem pogledu tudi niso mogli očitati, ker ZPŠOIRSP tu obravnavanega razlikovanja med prvo in drugo skupino oškodovancev ne ureja. Do tega razlikovanja je prišlo zaradi presoje z vidika načela zaupanja v pravo, ki je, kot sem razumela, zaradi različne intenzivnosti tega posega v položaj upravičencev po ZPŠOIRSP morala upoštevati različni pravni položaj upravičencev po ZPŠOIRSP iz prve in druge skupine oškodovancev ob začetku njegove uporabe. Je torej to stališče morda v neskladju z zahtevo po enakosti pred zakonom? Bi bilo treba zaradi te ustavne zahteve v drugem koraku ustavne presoje "izenačiti" položaj druge skupine oškodovancev s prvo skupino?

Ne zdi se mi, da razlikovanje, do katerega je prišlo zaradi presoje z vidika načela zaupanja v pravo, trči v načelo enakosti. Upošteva namreč *različnost* položaja upravičencev po ZPŠOIRSP ob začetku njegove uporabe. Drugačno stališče bi pomenilo, da bi to razliko in presojo iz prvega koraka, ki na njej temelji, v drugem koraku presoje zaobšli. Trk z načelom enakosti pred zakonom namreč predpostavlja, da sta položaja primerjanih skupin v bistvenem podobna. Presoja Ustavnega sodišča bi se, če bi se v drugem koraku morala soočiti z načelom enakosti pred zakonom, obenem oprla na tezi o različnosti in podobnosti položajev primerjanih skupin upravičencev po ZPŠOIRSP. Hkrati bi pritrjevala razvejanosti in notranji hierarhiji pravnega sistema in to obenem zaničala. Na ta način bi upoštevala kriterije, po katerih se ravna strogost presoje z vidika načela zaupanja v pravo, in ki so odvisni od intenzivnosti okrnitve pravne varnosti; in hkrati bi te kriterije zaničala. Opreti presojo na protislovne razloge, se mi ne zdi prepričljivo.

IV.

Ex post facto razplet dileme protislovnosti mednarodnopravnega pogleda na nacionalno odškodninsko varstvo izbrisanih z nacionalnim pogledom nanj je tako žal prinesel razpad nacionalnega odškodninskega varstva izbrisanih na dve platformi. Bi se temu zapletu ustavnosodna presoja morda vendarle lahko izognila?

Na dlani je, da bi ta zaplet preseгла takojšnja razveljavitev izpodbijanega 12. člena ZPŠOIRSP. Vendar takojšnje razveljavitve izpodbijanega 12. člena ZPŠOIRSP razlogi večinske odločbe ne utemeljujejo.^[12] Iz tega lahko izpeljem, da bi se ustavnosodna presoja razpadu nacionalnega odškodninskega varstva izbrisanih lahko izognila, če bi lahko z vidika načela zaupanja v pravo (to načelo je bila zgornja premisa ustavnosodne presoje) presojala ustavno dopustnost ureditve za drugo skupino oškodovancev po drugačnih kriterijih.^[13]

Doslej je Ustavno sodišče ukrepe zakonodajalca, ki so trčili v načelo zaupanja v pravo iz razloga nevzdržne obremenitve proračuna, presojalo, upošteva je pri tem javnofinančne zmožnosti države v času sprejemanja izpodbijanega ukrepa in takrat narejene ocene in predvidevanja o vplivu ukrepa na zmožnost države za izpolnjevanje še drugih obveznosti.^[14] To je bilo tudi izhodišče za presojo ustavne dopustnosti izpodbijane zakonske določbe v večinski odločbi. Ali bi morali v tem kočljivem primeru presojati, ali je zakonodajalec ob sprejemanju ZPŠOIRSP upravičeno izhajal iz takrat danih premis, zastaviti drugače; in namesto teh upoštevati današnje razmere. To bi pomenilo, da bi se lahko upoštevalo dvoje. Prvič, da se rok za vložitev odškodninskih tožb po ZPŠOIRSP izteka in se tudi sicer nakazuje, da bo obveznost države iz naslova odškodninskih zahtevkov v bistvenem manjša od predvidevanj iz časa sprejemanja ZPŠOIRSP; in drugič, zdi se,

da je javnofinančno stanje boljše, kot je bilo ob sprejemu ZPŠOIRSP. Os presoje bi se iz razmer in predvidevanj ob sprejemu ZPŠOIRSP premaknila na razmere ob presoji Ustavnega sodišča in sedaj poznana dejstva. Upošteval bi se *ex post facto* pogled in dejstva, ki ob sprejemanju ZPŠOIRSP niso bila in niso mogla biti znana.

Za tak preobrat nisem našla ustavnopravnih razlogov. Naj obrazložim.

Načeli prilagajanja prava družbenim razmeram in zaupanja v pravo sta, čeravno obe izpeljani iz načela pravne države, pogosto v medsebojnem nasprotju. Načelo zaupanja v pravo varuje bistveno prvino pravne države, tj. pravno varnost. Načelo prilagajanja prava družbenim razmeram pravno varnost krni, če "naknadno" posega v bolj ali manj pravno varovane položaje. Prilagajanje prava danim družbenim razmeram je stalnica zakonodajnega urejanja, a tudi pogosto predmet ustavnosodne presoje z vidika načela zaupanja v pravo. Razrešitev njune kolizije je bistvo ustavnosodne presoje z vidika načela zaupanja v pravo. Ta je bila tudi tema ustavnosodne presoje v obravnavanem primeru. V tej konstelaciji morebitna dolžnost zakonodajalca, da prilagaja pravo družbenim razmeram, *ni* in ne more biti merilo presoje temveč ostaja predmet presoje.

Neizogibno je, da je med sprejetjem zakona in trenutkom ustavne presoje časovna razdalja. In presoja, ali je izpodbijana zakonska določba prekomerno okrnila zaupanje v pravo, se ozira v preteklost. Upošteva zato družbene razmere ob sprejemanju izpodbijane zakonske ureditve in se sprašuje, ali je zasledovana korist konkretne ureditve, s katero se pravo prilagaja družbenim razmeram, sorazmerna poslabšanju položaja prizadetih, v katerega ta ureditev posega in s tem pravno varnost krni. Te presoje, menim, ni mogoče opraviti z upoštevanjem dejstev, ki obstajajo v času presoje. Ustavno presojo izpodbijane zakonske ureditve z vidika zaupanja v pravo bi na ta način izpostavili spreminjajočim družbenim razmeram, ki so zdaj bolj zdaj manj ugodne in ki jih soopredeljujejo nenehno spreminjajoči in medsebojno konkurirajoči interesi. Na ta način bi spodkopali prav to, kar naj načelo zaupanja v pravo zagotavlja - pravno varnost. Ne zdi se mi, da bi bila tovrstna merila združljiva s presojo z vidika načela zaupanja v pravo.

dr. Dunja Jadek Pensa
Sodnica

dr. Jadranka Sovdat
Sodnica

[1] Prim. 71. točko odločitve ESČP v zadevi *Anastasov in drugi proti Sloveniji* z dne 18. 10. 2016.

[2] Prav tam, 73. točka obrazložitve.

[3] Prim. odločbe Ustavnega sodišča št. Up-1177/12, Up-89/14, št. Up-1141/12, št. Up-1195/12 in št. Up-124/14, U-I-45/14, vse z dne 28. 5. 2015. V vseh teh sodnih primerih je bilo pravnomočno odločeno, da so zastarali odškodninski zahtevki, ki so bili vloženi pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP na

podlagi 26. člena Ustave.

[4] Prim. 25. točko obrazložitve večinske odločbe.

[5] Na tem mestu namenoma poenostavljam, ker zanikanje, da izbris ni bil protipravno ravnanje organov oblasti, ni bil razlog za zavrnitev odškodninskih zahtevkov v sodnih sporih.

[6] Prim. Predlog zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, EPA 1345-VI, Poročevalec DZ z dne 29. 7. 2013.

[7] Prim. 20. točko obrazložitve večinske odločbe.

[8] Prim. 24. točko obrazložitve večinske odločbe.

[9] Prim. 25. točko obrazložitve večinske odločbe.

[10] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-57/92 z dne 3. 11. 1994 (Uradni list, št. 76/94, in OdlUS III, 117).

[11] Prim. 35. točko obrazložitve večinske odločbe.

[12] Prim. 49., 50. in 51. točko večinske odločbe.

[13] "Kajti, le če zastavimo pravo vprašanje, se nam odpre povsem nov kontinent vednosti, za njim pa se zgrnejo še druga bistvena vprašanja. Resničnost pa, ki kot prekaljen kriminallec ne pisne kar spontano, če je prej ne zaslišimo, nam bo odgovarjala le, skladno z vprašanji, ki ji jih zastavljamo." Iz. T. Eagleton, Smisel življenja, Zelo kratek uvod, Krtina, Ljubljana 2009, str. 17.

[14] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/12, U-II-2/12 z dne 17. 12. 2012 (Uradni list RS, št. 102/12, in OdlUS XIX, 39), 46. točka obrazložitve.

⇒

U-I-80/16-41

U-I-166/16-32

U-I-173/16-37

5. 4. 2018

Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Špelce Mežnar

I. Bolj in manj izbrisani

1. Zavzemala sem se za razveljavitev 12. člena ZPŠOIRSP. Z večino sem torej soglašala, da je omejitev najvišje možne odškodnine, ki jo izbrisane osebe lahko dobijo v sodnem postopku na podlagi ZPŠOIRSP (na trikratnik t. i. upravne odškodnine), protiustavna. Iz več razlogov pa se nisem mogla strinjati z načinom presoje in argumentacijo, ki ju je podprla večina.

2. Prvi razlog je v tem, da sta prvi dve točki izreka (po nepotrebem) zapleteni in težko razumljivi.

3. Drugi (vsebinski) razlog je v tem, da je z odločbo Ustavno sodišče izbrisane osebe razdelilo v dve skupini: tiste, ki so za svoje pravice pravočasno poskrbele (in vložile tožbe še pred pričetkom uporabe ZPŠOIRSP), in tiste, ki za svoje pravice niso poskrbele pravočasno (in so bodisi vložile tožbe pred pričetkom uporabe ZPŠOIRSP, vendar so zahtevki že zastarali, bodisi so tožbe vložile po tem, ko se je začel uporabljati ZPŠOIRSP). Drugače povedano, po mnenju Ustavnega sodišča imamo dve kategoriji izbrisanih oseb – prvo, v kateri so izbrisani z več pravicami (upravičeni so do popolne odškodnine), in drugo, v kateri so izbrisani z manj pravicami (niso upravičeni do popolne odškodnine, izjemoma imajo le pravico do individualne obravnave). Menim, da je s takšno delitvijo Ustavno sodišče neenako obravnavalo v bistvenem enake osebe in s tem

zagrešilo kršitev 14. člena Ustave (načelo enakosti).

4. Tretji razlog je dejstvo, da bodo morala sodišča na podlagi 1. točke izreka večinske odločbe ravnati v nasprotju z izrecno (kogentno) zakonsko določbo (drugi odstavek 11. člena ZPŠOIRSP), ki jim v sodnih postopkih, ne glede na to, kdaj so se pričeli (pred ali po pričetku uporabe ZPŠOIRSP), prepoveduje uporabo določb o zastaranju. Drugega odstavka 11. člena ZPŠOIRSP namreč Ustavno sodišče (niti delno) ni razveljavilo. Dvomim, da je takšna odločba skladna z načelom pravne države in 125. členom Ustave, po katerem so sodniki na Ustavo in zakon vezani.

5. V nadaljevanju podam kratek kronološki pregled pravnega položaja izbrisanih v domačem in mednarodnem pravu (II), poenostavljeno predstavim vsebino večinske odločitve (III) in nato podrobneje obrazložim glavne razloge, zaradi katerih se nisem mogla pridružiti večinski odločitvi (IV do VII).

II. Kronološki pregled pravnega položaja izbrisanih oseb

6. Ustavno sodišče je v dveh sistemskih odločbah o izbrisanih v letih 1999 in 2003 ugotovilo številne kršitve Ustave. Zakonodajna in izvršilna veja oblasti sta se odzvali šele več let po drugi odločbi; najprej z izdajo zakona in odločb, ki so status izbrisanim priznale tudi za nazaj, šele leta 2013 pa tudi z zakonsko odškodninsko shemo (ZPŠOIRSP),^[1] katere del je tudi izpodbijani 12. člen, ki izbrisanim omejuje višino odškodnin.

7. V letu 2012 (26. 6. 2012) je bila Slovenija zaradi sistemskih kršitev EKČP s pilotno sodbo (*Kurić in drugi proti Sloveniji* – v nadaljevanju *Kurić*) obsojena pred ESČP. Eden izmed ukrepov, ki jih je morala država sprejeti, je bila tudi odškodninska odprava posledic kršitev.^[2]

8. Kljub sodbi *Kurić* nobena izbrisana oseba pred slovenskimi sodišči do 18. 6. 2014 (ko se je pričel uporabljati ZPŠOIRSP) ni uspela od države izterjati povračila škode zaradi izbrisa in njegovih posledic.^[3] Razlog za neuspeh v že končanih postopkih je bil v večini primerov zavrnitev zahtevka zaradi zastaranja.^[4] Ustaljeno stališče Vrhovnega sodišča glede zastaranja terjatev izbrisanih oseb je bilo potrjeno tudi z dvema sklepoma o nesprejemu ustavnih pritožb v obravnavo pri Ustavnem sodišču v letu 2011.^[5] Omenjeno stališče Vrhovnega sodišča je ostalo nespremenjeno tudi v času po sodbi *Kurić*, torej med junijem 2012 in junijem 2014 (ko se je začel uporabljati nov zakon).^[6]

9. Dne 18. 6. 2014 se je torej pričel uporabljati ZPŠOIRSP. Glede odškodninskih terjatev izbrisanih oseb je uveljavil dve posebnosti,^[7] ki sta pomenili prelom z dotedanjo sodno prakso: prvič, zakon je zapovedal, da se pri odločanju o odškodninskih zahtevkih izbrisanih ne uporabljajo pravila o zastaranju; in drugič, omejil je maksimalno višino odškodnine na trikratnik upravne odškodnine. Obe pravili se zaradi 28. člena ZPŠOIRSP uporabljata tako za postopke, ki so se pričeli (in še ne pravnomočno končali) pred 18. 6. 2014, kot za tiste, ki so se začeli po uveljavitvi zakona. Obe pravili torej veljata tako za izbrisane osebe, ki so vložile tožbe še po "prejšnjih predpisih" (ko odškodnina ni bila omejena in so pravila zastaranja veljala), kot za izbrisane, ki so s tožbo čakali na nov zakon.

10. V teh okoliščinah se odločbe Ustavnega sodišča z dne 28. 5. 2015 v zadevah št. Up-1177/12, Up-89/14, št. Up-1195/12, št. Up-1141/12 in št. Up-124/14, U-I-45/14, s katerimi je kot protiustavno razveljavilo stališče Vrhovnega sodišča o zastaranju terjatev izbrisanih oseb (zlasti

glede začetka teka subjektivnega zastaralnega roka), kažejo za (pre)pozne: v času, ko je Ustavno sodišče odločilo, da je stališče o zastaranju zahtevkov izbrisanih v praksi Vrhovnega sodišča protiustavno, se pravila zastaranja že slabo leto sploh niso več uporabljala – od junija 2014 so sodišča namreč že sodila na podlagi ZPŠOIRSP.[8] Stališča Ustavnega sodišča iz leta 2015 v sodni praksi zato niso mogla zaživeti.

III. Logika večinske odločitve

11. Pravno podlago za večinsko odločitev predstavlja 2. člen Ustave, ki vsebuje načelo varstva zaupanja v pravo. Vprašanje, na katerega je moralo odgovoriti Ustavno sodišče, se je glasilo: ali je zakonodajalec z omejitvijo najvišje možne odškodnine (12. člen ZPŠOIRSP) arbitrarno poslabšal položaj izbrisanih oseb, ker so lahko do uveljavitve ZPŠOIRSP računale s popolno odškodnino?

12. Ustavno sodišče na to vprašanje ni dalo enotnega odgovora. Odgovor se namreč razlikuje glede na skupino, v katero je uvrstilo izbrisane osebe:

a) izbrisana oseba, ki je odškodninsko tožbo vložila pred 18. 6. 2014 (začetek uporabe ZPŠOIRSP), je imela pod pogojem, da dotlej njen zahtevek ni zastaral, ustavno varovano pričakovalno pravico do popolne odškodnine (t. i. prva skupina oškodovancev);

b) izbrisana oseba, ki je (i) vložila tožbo po 18. 6. 2014 ali je (ii) tožbo vložila pred 18. 6. 2014 in je njen zahtevek dotlej že zastaral, ustavno varovane pričakovalne pravice do popolne odškodnine ni imela (t. i. druga skupina oškodovancev).[9] Oseba iz druge skupine je imela po mnenju večine drugo vrsto pričakovalne pravice: na podlagi stališč ESČP v sodbi *Kurić* je lahko pričakovala, da bo obravnava njenega zahtevka individualna in da bo upravičena do odškodnine za obe vrsti škode (premoženjsko in nepremoženjsko).[10]

13. Glede prve skupine izbrisanih je nato Ustavno sodišče razveljavilo omejitev odškodnine iz 12. člena ZPŠOIRSP (to pove izrek v 1. točki), ker ji mora biti zagotovljena popolna odškodnina. **Izbrisani iz prve skupine so po stališču Ustavnega sodišča upravičeni do popolne odškodnine.** Zakonodajalec jim to pravico ne le sme, temveč mora zagotoviti.

14. Glede druge skupine izbrisanih pa je Ustavno sodišče isti člen razveljavilo iz drugega razloga (to pove 2. točka izreka). Razlog za razveljavitev 12. člena ZPŠOIRSP za drugo skupino ni v kršitvi pravice do popolne odškodnine, pač pa v tem, da izpodbijana določba sodišču ne dopušča, da bi izbrisani osebi izjemoma dosodilo višjo odškodnino od zakonskega trikratnika. **Izbrisani iz druge skupine po stališču Ustavnega sodišča niso upravičeni do popolne odškodnine.** Zakonodajalcu te pravice ni potrebno zagotoviti.[11] Za ustavnoskladno obravnavo druge skupine zadošča, če zakonodajalec sodiščem zagotovi pooblastilo, da o višini odškodnine izjemoma ("v primerih znatnega razkoraka med izkazanim obsegom škode in zakonsko pavšalno omejeno denarno odškodnino") [12] odločajo mimo zakonske omejitve.

IV. Dve kategoriji izbrisanih?

15. Pred 18. 6. 2014 je bila v Sloveniji pravna situacija naslednja:

- nobenemu odškodninskemu zahtevku ni bilo (pravnomočno) ugodeno;
- pilotna sodba ESČP *Kurić* (2012) je Sloveniji nalagala, da izbrisanim zagotovi odškodnine;

- tudi po sodbi *Kurić* je Vrhovno sodišče vztrajalo pri ustaljeni praksi, da so zahtevki po pravilih obligacijskega prava zastarali;
- po stališču Ustavnega sodišča[13] je bila takšna praksa Vrhovnega sodišča ustavno neproblematična.

16. Opisana brezupna situacija je bila zaradi obsodbe pred ESČP ključni razlog za to, da je država sprejela sistemski zakon, ki je urejal povračilo škode v obliki denarne odškodnine vsem izbrisanim. Zakonodajalec je pri tem sprejel (pravopolitično) odločitev, ki je Ustavno sodišče (vsaj izrecno) ni štelo za ustavno nedopustno: položaj vseh izbrisanih oseb v sodnih postopkih je izenačil. Tako za tiste, ki so tožbe vložile pred uveljavitvijo ZPŠOIRSP, kot za tiste, ki so s tožbami čakale na njegovo uveljavitev, veljajo enaka pravila (tudi to, da ni več zastaranja).

17. Danes, 4 leta po sprejetju ZPŠOIRSP in 25 let po izbrisu, Ustavno sodišče izbrisane, ki jim je zakonodajalec namenil poseben zakon, katerega temeljni cilj je zagotovitev vsem izbrisanim enake in s sodbo *Kurić* skladne pravice, deli v dve skupini. Prva je upravičena do popolne odškodnine. V njej so izbrisani, ki so tožbe vložili še pred zakonom (v t. i. brezupni situaciji) in bodo na sodiščih uspeli dokazati, da njihovi zahtevki takrat še niso bili zastarani.[14] Druga ni upravičena do popolne odškodnine. V njej so tisti, ki so vložili tožbe po uveljavitvi ZPŠOIRSP. Drugače (slabše) od prve skupine so obravnavani zato, ker so tožbo vložili po uveljavitvi zakona, ki je bil namenjen prav temu, zaradi česar so z vložitvijo tožbe čakali - zagotovitvi sodnega postopka, ki bo spoštoval zahteve ESČP.

18. Dejstvo, da je izbrisana oseba z vložitvijo tožbe čakala na uveljavitev zakona, ki je bil namenjen prav rešitvi njene (specifične) situacije v sodnem postopku, po mojem mnenju ni razumen razlog za razlikovanje med prvo in drugo skupino izbrisanih. ZPŠOIRSP ni reševal le specifične situacije oseb iz druge skupine, pač pa specifično situacijo vseh izbrisanih - tako tistih iz prve kot tistih iz druge skupine. Stališča o zastaranju, ki so ob sprejetju ZPŠOIRSP veljala v sodni praksi (vključno z Ustavnim sodiščem), so namreč uveljavljanje odškodninskih zahtevkov onemogočala tako prvi kot drugi skupini.

19. Menim, da je Ustavno sodišče z različno obravnavo izbrisanih prekršilo 14. člen Ustave.

V. O zastaranju

20. Naslednji (in sploh ne nepomemben) razlog za nasprotovanje večinski odločbi je v tem, da sodiščem nalaga uporabo pravil o zastaranju. Temu sem nasprotovala najprej iz pragmatičnih razlogov: sodiščem nalaga dodatno delo v postopkih, ki so že tako težavni, kompleksni in dolgotrajni. V pravnih, v katerih so bile tožbe vložene pred 18. 6. 2014, bodo morala odslej sodišča (1. točka izreka) najprej ugotavljati, ali so zahtevki zastarali.[15] Od odločitve o zastaranju je namreč odvisno, ali bo izbrisana oseba uvrščena v prvo ali drugo skupino. Če je njen zahtevek zastaral, je v drugi skupini (in torej ni upravičena do popolne odškodnine); če zahtevek ni zastaral, je upravičena do popolne odškodnine.

21. Težji dvom o pravilnosti 1. točke izreka pa se mi poraja iz formalnega razloga: Ustavno sodišče je namreč naložilo rednim sodiščem uporabo določb o zastaranju, ne da bi razveljavilo določbo ZPŠOIRSP, ki jim taisto uporabo določb o zastaranju izrecno prepoveduje (drugi odstavek

11. člena v zvezi s prvim odstavkom 28. člena ZPŠOIRSP). Pojasnilo v 30. točki obrazložitve ne zadovolji: lahko se strinjam, da ta določba ne opredeljuje položaja oškodovancev pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, niti ga ne izboljšuje. Drugi odstavek 11. člena ZPŠOIRSP je zapoved sodiščem. Glasi se: *V postopkih po prvem in drugem odstavku prejšnjega člena se ne uporabljajo določbe o zastaranju terjatev iz zakona, ki ureja obligacijska razmerja.*

22. Sodišča so torej soočena na eni strani z odločbo Ustavnega sodišča, skladno s katero morajo uporabljati pravila o zastaranju, na drugi strani pa z (nerazveljavljeno in) nedvoumno zakonsko določbo, ki pravi, da pravil o zastaranju ne smejo uporabiti. Po Ustavi je sodišče na veljavni zakon vezano. Menim zato, da bi Ustavno sodišče moralo, če je zapovedalo uporabo pravil o zastaranju, (delno) razveljaviti tudi drugi odstavek 11. člena ZPŠOIRSP.

VI. Odškodnine izbrisanim ogrožajo socialno državo?

23. V odločbi zmoti tudi stališče v 41. in 46. točki, po katerem za večino ni problematično (z drugimi besedami: je ustavno dopustno), da je država povračilo škode v primeru najbolj množične kršitve človekovih pravic v zadnjih 30 letih, ki je dobila epilogo šele na ESČP, omejila s sklicevanjem na svoj javnofinančni položaj. Iz splošno dostopnih podatkov izhaja, da je bilo izbrisanim osebam v upravnih postopkih doslej priznanih 26,4 milijonov EUR odškodnin (od tega je bilo že izplačanih 19,4 milijona EUR).[16] Iz dopisa Državnega odvetništva z dne 19. 1. 2018 izhaja, da je bilo po 10. členu ZPŠOIRSP vloženi 331 tožb in da je odprtih še 319 sodnih postopkov. Skupna višina odškodninskih zahtevkov v 319 odprtih pravnih zadevah znaša 11.455.919,40 EUR.

24. Skupni znesek priznanih odškodnin v upravnih postopkih in še odprtih sodnih postopkih, v katerih izbrisane osebe uveljavljajo odškodninske zahtevke zoper državo, znaša torej dobrih 38 milijonov EUR. Ta znesek je država ocenila kot previsok, ker ogroža njen obstoj. V istem času je država za sanacijo svojih bank namenila približno 4 milijarde EUR. Nobena skrivnost ni, da bo morala zaradi dolgotrajnih denacionalizacijskih postopkov plačati upravičencem desetine milijonov EUR odškodnin na račun premoženjske gospodarske škode. Je ob upoštevanju teh (splošno znanih) okoliščin trditev države, da je 38 milijonov EUR za izbrisane previsok znesek, res mogoče jemati resno?

VII. Ugotavljanje "znatnega (nesorazmerno velikega) razkoraka"

25. Zakonodajalec mora glede druge skupine izbranih omogočiti sodiščem individualno presojo višine odškodnine in ovrednotenje konkretno nastale škode v primerih "nesorazmerno velikega razkoraka" med zakonsko zamejeno odškodnino in dejansko izkazanim obsegom škode (49. in 50. točka). Zakonodajalec je torej dolžan urediti izjemo od sicer dopustne omejitve višine odškodnine. To ne bo enostavno. Meril za to, kdaj gre za "znaten razkorak", Ustavno sodišče namreč ni podalo. Najbolj enostavna rešitev za zakonodajalca je, da 12. člen ZPŠOIRSP razveljavi za obe skupini izbranih oseb.

VIII. Korak nazaj za izbrisane

26. Bolj kot zaradi svojega učinka (če zakonodajalec v naslednjih devetih mesecih ne bo odreagirala in ustrezno spremenil ZPŠOIRSP, bo 12. člen v celoti razveljavljen[17]) pomeni odločba korak nazaj pri pravnem varstvu izbranih zaradi svoje sporočilne vrednosti.[18] Če smo bili

doslej prepričani, da so vsi izbrisani v enakem pravnem položaju, smo se motili. Obstajata dve kategoriji izbrisanih, ki imata različne pravice do denarne odškodnine. To je simbolno sporočilo letošnje odločbe Ustavnega sodišča ob 25-letnici izbrisa.

27. Člen 12 ZPŠOIRSP bi bilo mogoče razveljaviti s preprostim enočlenskim izrekom ("Člen 12 ZPŠOIRSP se razveljavi") in to za obe skupini oškodovancev. Seveda ne le zaradi večje razumljivosti odločbe (ki je zame sicer pomembna vrednota sodnih odločb), pač pa zaradi zagotavljanja enakosti izbrisanih oseb. Vsi izbrisani imajo pravico do popolne odškodnine. Za to sem se ves čas zavzemala. Obžalujem, da nisem uspela prepričati drugih sodnic in sodnikov.

dr. Špelca Mežnar
Sodnica

[1] ZPŠOIRSP je bil sprejet leta 2013, uporabljati pa se je začel 18. 6. 2014.

[2] J. Zobec, Pilotne sodbe - Strasbourg kot ustavno sodišče?, Zbornik PF, izdan ob jubileju dr. Lojzeta Udeta: Izbrani vidiki ustavnega, civilnega in gospodarskega prava, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2016, str. 63-93.

[3] S. Zagorc, Odškodninska odgovornost za kršitev človekovih pravic, Pravni letopis 2013, str. 167-184. Glej tudi podatke na spletni strani <http://mirovni-institut.si/izbrisani/odskodnine/> (dostop 5. 4. 2018).

[4] Takšno stališče je Vrhovno sodišče imelo še po sodbi *Kurić* (junij 2012), glej npr. št. II Ips 11/08 z dne 10. 9. 2012.

[5] Glej obrazložena sklepa Ustavnega sodišča št. Up-1176/09 z dne 5. 7. 2011 in št. Up-108/11 z dne 26. 9. 2011.

[6] O stališču glede zastaranja, ki ga je Vrhovno sodišče ohranilo še po sodbi *Kurić*, glej tudi B. Kovač, Janusov obraz sodstva do izbrisa, Pravna praksa, št. 45 (2012), str. 14-15; M. Krivic, Kako Vrhovno sodišče varuje nemoralno državo namesto njenih žrtev, Pravna praksa, št. 46 (2012), str. 15; N. Betetto, Ugrabljena sodba, Pravna praksa, št. 1 (2013), str. 8.

[7] V sodnih postopkih, v katerih izbrisani tožijo državo na plačilo denarne odškodnine, se sicer uporabljajo splošna pravila obligacijskega prava (11. člen ZPŠOIRSP). Dokaz škode, še bolj pa vzročne zveze je v teh postopkih zaradi dolgotrajnega obdobja izbrisa že sam po sebi t. i. *probatio diabolica*.

[8] Ko je Vrhovno sodišče septembra 2015 (št. II Ips 271/2013) na podlagi odločbe Ustavnega sodišča št. Up-1177/12, Up-89/14 ponovno odločalo o reviziji (ji ugodilo in zadevo vrnilo sodišču prve stopnje v ponovno odločanje), je že veljal ZPŠOIRSP, zaradi česar pravila o zastaranju v ponovnem postopku niso bila več relevantna. V tej zadevi je Vrhovno sodišče sicer prekinilo postopek in vložilo zahtevo za presojo ustavnosti 12. člena ZPŠOIRSP.

[9] Glej 44. točko obrazložitve.

[10] Glej 49. in 50. točko obrazložitve.

[11] Drugo vprašanje pa je, ali zakonodajalec to sme narediti - ali torej sme enako obravnavati tako prvo kot drugo skupino izbrisanih in vsem zagotoviti pravico do popolne odškodnine. Domnevam, da to ne more biti protiustavno, sicer Ustavno sodišče ne bi smelo določiti načina izvršitve (3. točka izreka), ki dopušča prav takšno situacijo. Če po devetih mesecih zakonodajalec na odločbo ne bo odreagiral, bo 12. člen ZPŠOIRSP razveljavljen v celoti - tako glede prve kot druge skupine. To pa pomeni, da bo vsaj od tedaj dalje za vse izbrisane (tudi za drugo skupino) veljalo splošno načelo odškodninskega prava - popolna odškodnina.

[12] Odločba je terminološko nedosledna: v 49. točki omenja "nesorazmerno velik razkorak", v 50.

točki pa za isti položaj uporablja izraz "znaten razkorak". Ali sta "znatno" in "nesorazmerno veliko" sopomenki, ni jasno. Menim pa, da je zakonodajalcu, ki mora odločbo implementirati, koristno dati jasna merila.

[13] Glej opombo 5 zgoraj. Ustavno sodišče je šele 28. 5. 2015 (št. Up-124/14, U-I-45/14, št. Up-1177/12, Up-89/14, št. Up-1141/12 ter št. Up-1195/12) spremenilo (aktualiziralo) svoje stališče do prakse na Vrhovnem sodišču: "V okoliščinah obravnavane zadeve pomeni stališče sodišč o zastaranju odškodninskih zahtevkov nesorazmerno omejitev pravice pritožnika do povračila škode, varovane v 26. členu Ustave. Pretoga razlaga sodišč glede pričetka teka subjektivnega zastaralnega roka oziroma neupoštevanje instituta zadržanja zastaranja kaže na to, da sodišče svoje presoje ni prilagodilo posebnim okoliščinam, v katerih so bile izbrisane osebe."

[14] O smiselnosti tega, da Ustavno sodišče *ex post* zahteva uporabo pravil o zastaranju, ki jo je zakonodajalec izključil, v nadaljevanju.

[15] Sodišča bodo morala pri tem upoštevati stališča Ustavnega sodišča iz leta 2015 (opomba 13) in njim sledeča stališča Vrhovnega sodišča (npr. v zadevi št. II Ips 271/2013). Tako tudi večina v 29. točki obrazložitve.

[16] Pravna praksa št. 3-4 (2018), str. 46.

[17] Upam, da bo zakonodajalec moder in bo pustil izteči devetmesečni rok brez zakonskih posegov. Možno, da bo glede na trenutno politično situacijo v državi (predčasne volitve) v potek devetmesečnega roka tako rekoč prisiljen.

[18] Vrhovno sodišče je v 11. točki zadeve št. II Ips 271/2013 izrecno izpostavilo pozitivno vlogo, ki jo je pri pravnem varstvu izbranih doslej odigralo Ustavno sodišče: Tožnik je bil zaradi odklonilnega in obotavljajočega ravnanja oblasti v negotovosti glede svojega preteklega statusa vse do izdaje dopolnilne odločbe. Ta negotovost in izrazito odklonilen odnos države (**izjema je le Ustavno sodišče**, poudarek Š. M.) do ureditve njegovega statusa po vnovični presoji revizijskega sodišča ustreza pojmu nepremagljivih ovir iz 360. člena OZ. Te je treba zaradi specifikacije zadeve, o kateri izčrpno govorijo prej citirane odločbe Ustavnega sodišča z dne 28. 5. 2015, razlagati tudi zgolj kot ovire, ki preprečujejo ali izrazito otežujejo možnost učinkovitega in dejanskega izvrševanja pravice do sodnega varstva.

⇒

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

Okrožno sodišče v Slovenj Gradcu, Okrožno sodišče v Ljubljani in Okrajno sodišče v Ljubljani

Datum vloge:

5. 5. 2016

Datum odločitve:

15. 3. 2018

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

razveljavitev ali odprava
razveljavitev ali odprava

Objava:

Uradni list RS, št. 24/2018 in OdlUS XXIII, 3

Dokument:

US31359