



**Številka:** U-I-80/16-36  
U-I-166/16-28, U-I-173/16-33  
**Datum:** 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 izbranih 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 terjaja 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 izbranim osebam zakon daje nekaj, do česar po splošnih pravilih obligacijskega prava niso bile več upravičene (imele naj bi le naturalno obliko).

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 utemljuje 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 utemljuje 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 neprave 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 dosego zelenega 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).<sup>1</sup> 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 omejitev 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

---

<sup>1</sup> 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.

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 pravnomočne 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,<sup>2</sup> 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 omejitev 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*

---

<sup>2</sup> 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.

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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Pravica do povračila škode iz 26. člena Ustave pomeni *ultima ratio* pravne države.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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 pravnem redu ni bilo posebnega zakona, ki bi konkretiziral pravico do povračila škode iz 26. člena Ustave.<sup>8</sup> 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

---

<sup>3</sup> Četrti 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.

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> Prav tam.

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

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

<sup>8</sup> 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.

za ravnanja *ex iure imperii*.<sup>9</sup> Vendar kar zadeva višino odškodnine, se po ustaljeni sodni praksi tovrstni zahtevki presoajajo 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).<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> Izjemi od teh splošnih izhodišč glede denarne odškodnine sta možnost zmanjšanja odškodnine ob upoštevanju premoženjskega stanja in oblike krivde (170. člen OZ)<sup>13</sup> ter deljena odgovornost ob upoštevanju prispevka oškodovanca k nastanku oziroma povzročitvi škode (171. člen OZ)<sup>14</sup>. Izpodbijani 12. člen ZPŠOIRSP s tem, ko določa maksimalno skupno višino

---

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

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Prim. B. Strohsack, *Obligacijska razmerja I, Obligacijska razmerja II (Odškodninsko pravo in druge neposlovne obveznosti)*, Uradni list RS, Ljubljana 1998, str. 420–421.

<sup>12</sup> 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).

<sup>13</sup> 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."

<sup>14</sup> 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



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.<sup>15</sup> Ocenilo je, da posebna odškodninska shema po ZPŠOIRSP načeloma izpolnjuje zahteve iz navedene pilotne sodbe.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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 opredelujeta minimalne standarde varstva človekovih pravic in da lahko država pogodbenica ob izpolnjevanju svoje mednarodnopravne obveznosti zagotovi višjo raven tega varstva.<sup>18</sup> ESČP je tudi opozorilo na pomen odločb Ustavnega sodišča, izdanih leta 2015,<sup>19</sup> za domačo sodno prakso, ko bo ta soočena z uporabo novega zakona.<sup>20</sup>

---

oškodovančevega dejanja, prisodi sodišče odškodnino ob upoštevanju okoliščin primera (drugi odstavek 171. člena OZ).

<sup>15</sup> Odločitev ESČP v zadevi *Anastasov in drugi proti Sloveniji* z dne 18. 10. 2016.

<sup>16</sup> Prav tam, 97. točka obrazložitve.

<sup>17</sup> Prav tam, 73. in 95. točka obrazložitve.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Prim. odločitev ESČP v zadevi *Anastasov in drugi proti Sloveniji*, 73. točka obrazložitve.

Ustavno sodišče je tedaj sprejelo stališče, da sodišča ob odločanju o odškodninskih zahtevkih izbrisanih 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 zatrjevané 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.<sup>21</sup> Gre za kumulativno predpisana pogoja, pri čemer je prvi opredeljen pozitivno, drugi pa negativno.<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup> Praviloma je to takrat, ko je pravica določena v posamičnem aktu, zlasti v pravnomočni sodbi ali dokončni upravni odločbi ali v pogodbi.<sup>24</sup> Če abstraktno predvidena pravica še ni bila normativno konkretizirana kot pravno zavarovano upravičenje, ne gre za pridobljeno pravico; upanje in možnost, da

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

bo do tega prišlo ali bi utegnilo priti, ni pridobljena pravica v pravnem pomenu te besede.<sup>25</sup>

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 izbranih 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.<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup> Poslabšanje posameznikovega

<sup>25</sup> Tako M. Pavčnik, nav. delo, str. 213.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

pravnega položaja torej pomeni *conditio sine qua non*, da je sploh mogoče govoriti o neskladju z načelom zaupanja v pravo.<sup>28</sup> 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).<sup>29</sup> Koncept "obstoječe lastnine" je Ustavno sodišče razširilo tudi na "zahtevek" v povezavi s t. i. pričakovalnimi pravicami<sup>30</sup> in upravičenim pričakovanjem<sup>31</sup> ter z lastninske pravice v klasičnem smislu tudi na terjatve.<sup>32</sup> Pomembna izhodišča glede varstva upravičenega

---

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.

<sup>28</sup> 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.

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

<sup>30</sup> 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).

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

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

pričakovanja izhajajo tudi iz prakse ESČP.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup>

25. Upoštevanje 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, upoštevanje 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**

---

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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 *Bélné Nagy proti Madžarski* z dne 13. 12. 2016 (75. točka obrazložitve).

<sup>35</sup> Prav tam.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Glej sodbo ESČP v zadevi *Bélné Nagy proti Madžarski*, 79. točka obrazložitve.

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, zavrjnjeni, 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 presojati 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.<sup>38</sup>

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, upošteva je 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 odškodnino 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

---

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

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, upošteva 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.<sup>39</sup> 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.<sup>40, 41</sup> S

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Prim. 424. točko obrazložitve pilotne sodbe v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji*.

<sup>41</sup> 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.



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 utpele 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<sup>42</sup> (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.<sup>43</sup> 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,<sup>44</sup> poleg denarne odškodnine pa je upravičen tudi do drugih oblik pravičnega zadoščenja kot povračila za škodo, ki mu je nastala zaradi izbrisa.<sup>45</sup>

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

---

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

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> 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, vložiti tožbo za plačilo denarne odškodnine zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva v treh letih po začetku uporabe tega zakona.

<sup>45</sup> Prim. 15. do 22. člen ZPŠOIRSP.

odškodninske odgovornosti, ki veljajo po splošnih obligacijskopравnih pravilih. Zadošča, da izkažejo le obdobje, v katerem so bili izbrisani.<sup>46</sup> 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 presojati, 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.

---

<sup>46</sup> Prim. tudi sodbo ESČP v zadevi *Saumier proti Franciji* z dne 12. 1. 2017.

**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.<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

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

---

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> 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.

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

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 prepričeno, 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.<sup>51</sup>

### **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.<sup>52</sup>

42. Vendar ta presoja sama zase ne zadostuje za odgovor na vprašanje obstoja ustavno dopustnega cilja za vmešavanje zakonodajalca v odprte sodne postopke,

---

<sup>51</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-307/11, 15. točka obrazložitve.

<sup>52</sup> 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.

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, vloženi 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 vloženi 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, upoštevalje pri tem še zakonsko zapovedano obročno izplačevanje pravnomočno prisojenih odškodnin,<sup>53</sup> upoštevalo oceno, da gre za nevzdržno obremenitev države.<sup>54</sup>

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

---

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> 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 omejitve 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).

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 izbriso. 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 izpodbijana 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 vzbuja 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 zmožel 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 protiustavnost. Ustavno sodišče je zakonodajalcu dalo le devetmesečni rok za odpravo protiustavnosti 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 protiustavno, 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