



Številka: 007-298/2018/4 (13-01)

Ljubljana, 28. 11. 2018

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE  
[Gp.gs@gov.si](mailto:Gp.gs@gov.si)

**ZADEVA: Predlog zakona o spremembi Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (EVA 2018-1711-0021) – predlog za obravnavo**

**1. Predlog sklepov vlade:**

Na podlagi drugega odstavka 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) je Vlada Republike Slovenije na ..... redni seji dne ..... sprejela naslednji:

**S K L E P**

1. Vlada Republike Slovenije potrdi rešitev št. 3.1 iz Predlogov možnih rešitev za izvršitev odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-80/16-36, U-I-166/16-28, U-I-173/16-33 z dne 15.3.2018, s katerimi se je seznanila s sklepom št. 21000-2/2018/3 z dne 8.11.2018, ki jo kot najustreznejšo predlaga Ministrstvo za notranje zadeve v sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje in Ministrstvom za finance.
2. Vlada Republike Slovenije je določila besedilo Predloga zakona o spremembi Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva in ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo po nujnem postopku.

Stojan Tramte  
generalni sekretar

Priloge:

- predlog sklepa vlade,
- predlog zakona.

Sklep prejmejo:

- Ministrstvo za notranje zadeve
- Ministrstvo za pravosodje
- Ministrstvo za finance
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
- Državno odvetništvo Republike Slovenije

**2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:**

Predlagatelj gradiva predlaga, da Državni zbor Republike Slovenije predlog zakona obravnava po

nujnem postopku, v skladu s prvim odstavkom 143. člena Poslovnika državnega zbora. Predlagani zakon bi namreč moral začeti veljati najkasneje 14.1.2019, sicer bo v skladu z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-80/16-36, U-I-166/16-28, U-I-173/16-33 z dne 15.3.2018 razveljavitev 12. člena Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (ZPŠOIRSP), ki omejuje višino denarne odškodnine v sodnem postopku, začela učinkovati tudi za oškodovance, ki so odškodninske zahteve vložili na podlagi ZPŠOIRSP po začetku njegove uporabe (ZPŠOIRSP se je začel uporabljati 18.6.2014) in za oškodovance, ki so odškodninske zahteve sicer vložili pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, vendar bi bili po prejšnji ureditvi njihovi zahtevki zastarani. Pomeni, da bodo tudi ti oškodovanci po poteku devetmesečnega roka, ki ga je določilo Ustavno sodišče in ki izteče 13.1.2019, glede obsega povrnitve premoženjske škode upravičeni do popolne odškodnine, glede zadoščenja za nepremoženjsko škodo pa do pravične denarne odškodnine in do vseh pripadajočih zakonskih zamudnih obresti. Če pa se bo zakonodajalec v določenem devetmesečnem roku odzval in sprejel novo ureditev, razveljavitev 12. člena ZPŠOIRSP za navedeno skupino oškodovancev ne bo začela učinkovati oziroma bo zanje veljala nova ureditev.

Razveljavitev 12. člena ZPŠOIRSP tudi za drugo skupino oškodovancev (kot jih opredeljuje odločba Ustavnega sodišča) in s tem izplačevanje popolnih odškodnin s pripadajočimi zakonskimi zamudnimi obrestmi tudi za navedeno skupino oškodovancev bi pomenilo dodatno obremenitev državnega proračuna. Po mnenju predlagatelja bi s tem lahko nastale težko popravljive posledice za delovanje države, zato z namenom, da se te posledice preprečijo, predlagatelj predlaga sprejem predlaganega zakona po nujnem postopku.

Če predlagani zakon ne bo začel veljati najkasneje 14.1.2019, bodo sodišča s tem dnem nadaljevala z do tedaj prekinjenimi sodnimi postopki, v katerih izbrisani uveljavljajo denarno odškodnino za škodo, povzročeno zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva. Upravičenci bodo v navedenih postopkih glede obsega povrnitve premoženjske škode upravičeni do popolne odškodnine, glede zadoščenja za nepremoženjsko škodo pa do pravične denarne odškodnine in do pripadajočih zakonskih zamudnih obresti za premoženjsko in nepremoženjsko škodo, ki lahko tudi za večkrat presežejo glavnico.

### **3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:**

- Nina Gregori, generalna direktorica Direktorata za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo na Ministrstvu za notranje zadeve, višja sekretarka

### **3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:**

/

### **4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:**

- Boštjan Poklukar, minister za notranje zadeve;
- mag. Melita Šinkovec, državna sekretarka na Ministrstvu za notranje zadeve;
- mag. Sandi Čurin, državni sekretar na Ministrstvu za notranje zadeve;
- Nina Gregori, generalna direktorica Direktorata za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo na Ministrstvu za notranje zadeve, višja sekretarka;
- Darinka Sfiligoj, vodja Pravne službe na Ministrstvu za notranje zadeve, sekretarka.

### **5. Kratek povzetek gradiva:**

Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-80/16-36, U-I-166/16-28, U-I-173/16-33 z dne 15.3.2018 (Uradni list RS, št. 24/18) odločilo o neustavnosti 12. člena Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (Uradni list RS, št. 99/13; v nadaljnjem besedilu: ZPŠOIRSP), s katerim je omejena višina denarne odškodnine, ki se upravičencu lahko določi v sodnem postopku. Z navedeno odločbo Ustavnega sodišča je zakonodajalcu dana tudi možnost, da v 9-mesečnem roku (ki izteče 13.1.2019) sprejme novo zakonsko ureditev, s katero bo drugače urejena denarna odškodnina za škodo, povzročeno zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, ki se upravičencem določi v sodnem postopku. Če v navedenem roku nova ureditev ne bo začela veljati, bo razveljavitev 12. člena ZPŠOIRSP začela učinkovati tudi za oškodovance, ki so odškodninske zahteve vložili na podlagi ZPŠOIRSP po začetku njegove uporabe (ZPŠOIRSP se je začel uporabljati 18.6.2014) in za oškodovance, ki so odškodninske zahteve sicer vložili pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, vendar bi bili po prejšnji ureditvi njihovi zahtevki zastarani. Za oškodovance, ki so odškodninske zahteve vložili pred 18.6.2014 in katerih zahtevki ob vložitvi niso bili zastarani, pa je razveljavitev 12. člena ZPŠOIRSP začela učinkovati takoj. Razveljavitev 12. člena ZPŠOIRSP pomeni, da omejitev višine denarne odškodnine v sodnih postopkih več ne velja in da so oškodovanci glede obsega povrnitve premoženjske škode upravičeni do popolne odškodnine, glede zadoščenja za nepremoženjsko škodo pa do pravične denarne odškodnine s pripadajočimi zakonskimi zamudnimi obrestmi.

S predlaganim zakonom je, skladno z navedeno odločbo Ustavnega sodišča, drugače urejena denarna odškodnina za škodo, povzročeno zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, ki se upravičencem določi v sodnem postopku. V spremenjenem 12. členu ZPŠOIRSP je odpravljena omejitev višine denarne odškodnine, na novo pa so urejene obresti, ki se upravičencem določijo v sodnem postopku, in sicer tako, da so omejene na višino glavnice.

Po predlogu zakona glavnica ni omejena (upravičenec bo upravičen do plačila celotne glavnice za premoženjsko in nepremoženjsko škodo, ugotovljeno v sodnem postopku), na višino glavnice pa so omejene obresti, ki se upravičencu lahko določijo v sodnem postopku.

Denarni znesek za povračilo škode, ki jo bo upravičenec dokazal v sodnem postopku zaradi izbrisa, prisilno ni omejen (upravičenec bo upravičen do plačila celotne glavnice za premoženjsko in nepremoženjsko škodo, ugotovljeno v sodnem postopku). Ohranja oziroma omejuje se zgolj višina zakonskih zamudnih obresti, ki po splošni ureditvi tečejo od nastopa zamude do plačila in niso omejene po višini. Po predlogu zakona pa se zakonske zamudne obresti omejijo največ na višino glavnice. Predlagana ureditev se naslanja na rešitev oziroma ureditev, ki je v slovenskem pravnem redu že veljala za zakonske zamudne obresti (376. člen Obligacijskega zakonika, Uradni list RS, št. 83/01), in sicer je bila takšna ureditev v veljavi vse do Zakona o spremembi in dopolnitvi Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 47/07). Smiselno primerljiva pa je tudi veljavni ureditvi, ki omejuje tek in posledično višino pogodbenih obresti (382.a člen Obligacijskega zakonika).

Pri tehtanju o najustreznejši rešitvi za izvršitev odločbe Ustavnega sodišča so se upoštevale tudi finančne posledice možnih načinov izvršitve. Ugotovljeno je bilo, da je treba pri urejanju višine denarnih odškodnin upoštevati tudi finančno stanje Republike Slovenije, vpliv izplačevanja odškodnin na zagotavljanje drugih človekovih pravic, ki jih je država v skladu z načelom socialne države dolžna zagotavljati, in finančne možnosti Republike Slovenije, da upravičencem popolne odškodnine skupaj z vsemi zakonskimi zamudnimi obrestmi tudi izplača.

Predlagana ureditev bo veljala le za drugo skupino oškodovancev (kot jih opredeljuje odločba Ustavnega sodišča). To je za oškodovance, ki so odškodninske zahtevke vložili po začetku uporabe ZPŠOIRSP, ki se je začel uporabljati 18.6.2014, ali so jih vložili pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, to je pred 18.6.2014, vendar bi bili po prejšnji ureditvi njihovi zahtevki zastarani. Za prvo skupino oškodovancev, to je za oškodovance, ki so odškodninske zahtevke vložili pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP (pred 18.6.2014) in katerih zahtevki ob vložitvi niso bili zastarani, je namreč Ustavno sodišče 12. člen ZPŠOIRSP razveljavilo s takojšnjim učinkom, saj je ocenilo, da je za njih omejevanje višine denarne odškodnine v sodnem postopku v neskladju z Ustavo RS in da so glede obsega povrnitve premoženjske škode upravičeni do popolne odškodnine, glede zadoščenja za nepremoženjsko škodo pa do pravične denarne odškodnine. Zato bi bilo kakršno koli omejevanje, tudi omejevanje obresti, za prvo skupino oškodovancev v neskladju z odločbo Ustavnega sodišča.

Zakon bi moral biti v Državnem zboru sprejet po nujnem zakonodajnem postopku, saj bi moral začeti veljati najkasneje 14.1.2019 (oziroma do izteka devetmesečnega roka, ki ga je določilo Ustavno sodišče v svoji odločbi).

#### 6. Presoja posledic za:

a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	DA
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	NE
e)	socialno področje	NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none"> <li>– nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja</li> <li>– razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna</li> <li>– razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih</li> </ul>	NE

**7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR:****I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu**

	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov državnega proračuna		1.123.272,43 EUR	7.908.701,57 EUR	10.695.286,39 EUR
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) obveznosti za druga javnofinančna sredstva				

**II. Finančne posledice za državni proračun****II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:**

Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
Državno odvetništvo RS	4514-11-0007 Reševanje odškodninskih zahtevkov in izplačila	PP 140180 Povračilo škode "izbrisanim"		22.000,00 EUR

**SKUPAJ****II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:**

Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1

**SKUPAJ****II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:**

Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1

**SKUPAJ****OBRAZLOŽITEV:**

Finančne posledice predlaganega zakona za izplačilo na podlagi predlaganega zakona določenih denarnih odškodnin v sodnem postopku, vključno z ocenjenimi stroški sodnih postopkov, so okvirno ocenjene v višini 52.935.404,90 eurov. Potencialnega zvišanja tožbenih zahtevkov vnaprej ni mogoče povsem natančno predvideti.

Sredstva za izplačilo denarnih odškodnin se bodo glede na predvideno dinamiko izplačil in višino

odškodnin zagotovila v finančnem načrtu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2019 (1.123.272,43 eurov), 2020 (7.908.701,57 eurov), 2021 (10.695.286,39 eurov), 2022 (10.370.670,16 eurov) in 2023 (10.370.670,16 eurov), kakor tudi v naslednjih letih, odvisno od dinamike odločanja sodišč o že vloženi tožbenih zahtevkih v sodnih postopkih in višine določene odškodnine ter skladno z veljavnimi javnofinančnimi predpisi in proračunsko prakso. V skladu s 13. členom ZPŠOIRSP se namreč upravičencu denarna odškodnina, glede na višino, izplača v največ petih obrokih. V petih obrokih se izplača denarna odškodnina, določena v višini nad 4.000,00 eurov.

V skladu s 14. členom ZPŠOIRSP se sredstva za izplačilo denarnih odškodnin, prisojenih v sodnem postopku, zagotovijo v finančnem načrtu Državnega odvetništva Republike Slovenije.

#### **OBRAZLOŽITEV:**

##### **I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu**

V zvezi s predlaganim vladnim gradivom se navedejo predvidene spremembe (povečanje, zmanjšanje):

- prihodkov državnega proračuna in občinskih proračunov,
- odhodkov državnega proračuna, ki niso načrtovani na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov,
- obveznosti za druga javnofinančna sredstva (drugi viri), ki niso načrtovana na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov.

##### **II. Finančne posledice za državni proračun**

Prikazane morajo biti finančne posledice za državni proračun, ki so na proračunskih postavkah načrtovane v dinamiki projektov oziroma ukrepov:

###### **II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:**

Navedejo se proračunski uporabnik, ki financira projekt oziroma ukrep; projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in proračunske postavke (kot proračunski vir financiranja), na katerih so v celoti ali delno zagotovljene pravice porabe (v tem primeru je nujna povezava s točko II.b). Pri uvrstitvi novega projekta oziroma ukrepa v načrt razvojnih programov se navedejo:

- proračunski uporabnik, ki bo financiral novi projekt oziroma ukrep,
- projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in
- proračunske postavke.

Za zagotovitev pravic porabe na proračunskih postavkah, s katerih se bo financiral novi projekt oziroma ukrep, je treba izpolniti tudi točko II.b, saj je za novi projekt oziroma ukrep mogoče zagotoviti pravice porabe le s prerazporeditvijo s proračunskih postavk, s katerih se financirajo že sprejeti oziroma veljavni projekti in ukrepi.

###### **II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:**

Navedejo se proračunski uporabniki, sprejeti (veljavni) ukrepi oziroma projekti, ki jih proračunski uporabnik izvaja, in proračunske postavke tega proračunskega uporabnika, ki so v dinamiki teh projektov oziroma ukrepov ter s katerih se bodo s prerazporeditvijo zagotovile pravice porabe za dodatne aktivnosti pri obstoječih projektih oziroma ukrepih ali novih projektih oziroma ukrepih, navedenih v točki II.a.

###### **II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:**

Če se povečani odhodki (pravice porabe) ne bodo zagotovili tako, kot je določeno v točkah II.a in II.b, je povečanje odhodkov in izdatkov proračuna mogoče na podlagi zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (npr. priliv namenskih sredstev EU). Ukrepanje ob zmanjšanju prihodkov in prejemkov proračuna je določeno z zakonom, ki ureja javne finance, in zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

#### **7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:**

/

#### **8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:**

Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:

- pristojnosti občin,

DA/NE

<ul style="list-style-type: none"> <li>- delovanje občin,</li> <li>- financiranje občin.</li> </ul>	
<p>Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Skupnosti občin Slovenije SOS: <b>DA/NE</b></li> <li>- Združenju občin Slovenije ZOS: <b>DA/NE</b></li> <li>- Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: <b>DA/NE</b></li> </ul> <p>Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- v celoti,</li> <li>- večinoma,</li> <li>- delno,</li> <li>- niso bili upoštevani.</li> </ul> <p>Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani.</p>	
<p><b>9. Predstavitev sodelovanja javnosti:</b></p>	
<p>Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:</p>	<p><b>DA/NE</b></p>
<p>Predlog zakona ni bil predhodno objavljen na spletni strani predlagatelja, ker zaradi nujnosti obravnave predloga zakona sodelovanja z javnostjo ni bilo mogoče izvesti.</p>	
<p><b>10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:</b></p>	<p><b>DA/NE</b></p>
<p><b>11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:</b></p>	<p><b>DA/NE</b></p>
<div style="text-align: center; margin-top: 20px;"> <p>mag. Sandi Čurin državni sekretar</p> </div> <p>Priloge:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- predlog sklepa vlade,</li> <li>- predlog zakona.</li> </ul>	

## PREDLOG SKLEPA

Na podlagi drugega odstavka 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) je Vlada Republike Slovenije na ..... redni seji dne ..... sprejela naslednji:

### S K L E P

1. Vlada Republike Slovenije potrdi rešitev št. 3.1 iz Predlogov možnih rešitev za izvršitev odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-80/16-36, U-I-166/16-28, U-I-173/16-33 z dne 15.3.2018, s katerimi se je seznanila s sklepom št. 21000-2/2018/3 z dne 8.11.2018, ki jo kot najustreznejšo predlaga Ministrstvo za notranje zadeve v sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje in Ministrstvom za finance.
2. Vlada Republike Slovenije je določila besedilo Predloga zakona o spremembi Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva in ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo po nujnem postopku.

Stojan Tramte  
generalni sekretar

Sklep prejmejo:

- Ministrstvo za notranje zadeve
- Ministrstvo za pravosodje
- Ministrstvo za finance
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
- Državno odvetništvo Republike Slovenije

# **PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBI ZAKONA O POVRAČILU ŠKODE OSEBAM, KI SO BILE IZBRISANE IZ REGISTRA STALNEGA PREBIVALSTVA**

## **I. UVOD**

### **1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA**

Republika Slovenija je v letu 2013 za izbrisane iz registra stalnega prebivalstva sprejela poseben zakon, ki ureja povračilo škode, to je Zakon o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (Uradni list RS, št. 99/13, v nadaljnjem besedilu: ZPŠOIRSP), ki je začel veljati 18.12.2013, uporabljati pa se je začel 18.6.2014. Že v uvodni določbi zakona je navedeno, da je namen zakona poprava kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva. Z zakonom pa se izvršuje tudi sodba Velikega senata Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljnjem besedilu: ESČP) z dne 26.6.2012, izdana v zadevi Kurić in drugi proti Sloveniji.

Glede plačila odškodnin izbrisanim je namreč Veliki senat ESČP sprejel pilotno sodbo in Republiki Sloveniji naložil, da v roku enega leta sprejme sistem odškodnin za vse osebe, ki pridejo v poštev kot žrtve ravnanja Republike Slovenije. Poudaril je, da pritožniki, ki so sicer dobili dovoljenje za stalno prebivanje tudi z veljavnostjo za nazaj, niso prejeli nikakršnega povračila za škodo, ki jim je nastala zaradi izbrisa, prav tako pa ne kaže, da ga bodo prejeli v prihodnje. Kot razlog za tak položaj je navedel sistemsko pomanjkljivost v slovenskem pravnem redu, zaradi katere celotna kategorija izbrisanih ne more dobiti odškodnin. To je bil tudi razlog za sprejem pilotne sodbe, ki presega interese pritožnikov in zajema vse izbrisane.

Veliki senat ESČP je sam prisodil odškodnino za nepremoženjsko škodo šestim pritožnikom, vsakemu po 20.000,00 eurov. Glede premoženjske škode je Veliki senat ESČP odločil, da vprašanje nadomestila za premoženjsko škodo (povzročeno zaradi ugotovljenih kršitev 8., 13. in 14. člena v povezavi z 8. členom KČP) še ni zrelo za odločanje. Da je treba odločanje o tem vprašanju pridržati in določiti nadaljnji postopek ob upoštevanju morebitnega dogovora, doseženega med toženo Vlado Republike Slovenije in pritožniki ter glede na individualne ali splošne ukrepe, ki jih bo sprejela Vlada Republike Slovenije za izvršitev sodbe. Glede premoženjske škode je v nadaljevanju Veliki senat ESČP v sodbi z dne 12.3.2014 razsodil, da mora Republika Slovenija v treh mesecih šestim pritožnikom izplačati tudi odškodnino za premoženjsko škodo (Mustafu Kuriću 29.400,00 eurov, Ani Mezga 52.240,00 eurov, Tripunu Ristanoviću 30.000,00 eurov, Aliju Berishi 72.770,00 eurov, Ilfanu Sadiku Ademiju 30.150,00 eurov, Zoranu Miniću 30.300,00 eurov).

Republika Slovenija je morala za izvršitev sodbe Velikega senata ESČP vzpostaviti odškodninsko shemo in sistemsko urediti povračilo škode izbrisanim, katerim so bile zaradi izbrisa kršene temeljne človekove pravice.

Državni zbor Republike Slovenije je na seji dne 21.11.2013 sprejel Zakon o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (ZPŠOIRSP). Zakon je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije 3.12.2013, veljati je začel 18.12.2013, uporabljati pa se je začel 18.6.2014.

V času odločanja ESČP v zadevi Kurić in drugi proti Sloveniji in sprejema ZPŠOIRSP je sodna praksa slovenskih sodišč s splošno pristojnostjo in ustavnosodna presoja Ustavnega sodišča Republike Slovenije zastopala stališče, da so bili dotedanji pravdni postopki posameznikov iz kroga izbrisanih za povračilo nastale škode neuspešni, ker so terjatve zastarale. Ustavno sodišče Republike Slovenije je namreč v vodilnem sklepu s področja ustavne pritožbe iz leta 2011<sup>1</sup> ocenilo, da oceni zastaranja odškodninske terjatve po splošnih pravilih civilnega prava<sup>2</sup>, ki sta jo sprejeli Vrhovno sodišče Republike Slovenije in Višje sodišče v Celju, ni mogoče očitati arbitrarnosti. Ustavno sodišče je zatem 28.5.2015 (zadeve 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 svoje stališče do prakse Vrhovnega sodišča Republike Slovenije glede zastaranja terjatev, kar je bilo po sprejemu ZPŠOIRSP, ki ga je Državni zbor Republike Slovenije sprejel 21.11.2013. Glede na navedeno, je

<sup>1</sup> Sklep US, št. Up-108/11, 26. 9. 2011; neobjavljen.

<sup>2</sup> Obligacijski zakonik, Uradni list RS, št. 92/07 – UPB1.



predlagatelj (Vlada Republike Slovenije) ob pripravi predloga ZPŠOIRSP in ob sprejemu zakona tudi Državni zbor Republike Slovenije upošteval takratno ustaljeno sodno prakso, da so terjatve izbrisanih iz tega naslova že zastarale.

Tekom zakonodajnega postopka sprejema ZPŠOIRSP se je krog upravičencev do povračila škode razširil. Poleg izbrisanih, ki so po izbrisu pridobili dovoljenje za stalno prebivanje ali bili sprejeti v državljanstvo Republike Slovenije, so do povračila škode upravičeni tudi izbrisani, ki so si v Republiki Sloveniji poskušali urediti status, pa je bila njihova vloga za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje ali za sprejem v slovensko državljanstvo zavržena, zavržena ali je bil postopek ustavljen. Z navedeno razširitvijo kroga upravičencev, se je sledilo tudi sodbi Velikega senata ESČP, izdani v zadevi Kurić in priporočilu Odbora ministrskih namestnikov Sveta Evrope. Pri opredeljevanju upravičencev se je sledilo odločitvi Velikega senata ESČP, ko je presojal, kateri od pritožnikov so v zadevi Kurić žrtve zatrjevanih kršitev in jim sam prisodil tudi odškodnino za nepremoženjsko škodo. Po odločitvi Velikega senata ESČP so pritožbe dveh pritožnikov, ki od izbriisa dalje na noben način nista izrazila želje prebivati v Republiki Sloveniji, saj nikoli nista zaprosila za izdajo dovoljenja za prebivanje, neutemeljene, ker nista izkazala zadostnega interesa za svoj položaj in izčrpala vseh notranjih pravnih sredstev v Republiki Sloveniji, ki so bila na voljo v skladu z veljavno zakonodajo. Posledično jima tudi odškodnine ni prisodil.

Za škodo, ki je izbrisanim nastala zaradi izbriisa, ZPŠOIRSP ureja pravico do denarne odškodnine in pravico do drugih oblik pravičnega zadoščenja, kot povračilo nastale škode. Namen zakona je omogočiti upravičencem hitro in učinkovito dosego pravičnega zadoščenja, zato določa, da lahko upravičenci uveljavljajo denarno odškodnino v upravnem postopku (v katerem je odškodnina določena kot pavšal in sicer 50 eurov za vsak mesec izbriisa in v katerem upravičencu ni treba dokazovati vzročne zveze med izbrisom in nastalo škodo), hkrati pa jim priznava tudi druge oblike pravičnega zadoščenja. Poleg uveljavljanja denarne odškodnine v upravnem postopku pa je upravičencem dana tudi možnost, da lahko denarno odškodnino uveljavljajo tudi v sodnem postopku. Odločitev o tem, v katerem postopku, upravnem ali sodnem, ali obeh, bo uveljavljal plačilo odškodnine, je prepuščena upravičencu.

Upravičenec, ki meni, da mu je zaradi izbriisa nastala večja škoda, kot bi mu bila priznana v upravnem postopku, lahko odškodnino zahteva v sodnem postopku. V ZPŠOIRSP je skupna višina denarne odškodnine za povzročeno škodo zaradi izbriisa iz registra stalnega prebivalstva (skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi), ki se lahko določi v sodnem postopku, omejena do 3-kratnika zneska denarne odškodnine, ki je lahko upravičencu določena v upravnem postopku. V zakonodajnem postopku je bilo namreč ob upoštevanju načela sorazmernosti (t.i. testa sorazmernosti) ugotovljeno, da glede na takratno 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 socialne, kar je ustavna kategorija).

Poleg pravice do denarne odškodnine ZPŠOIRSP ureja tudi druge oblike pravičnega zadoščenja. Druge oblike pravičnega zadoščenja omogočajo oziroma olajšujejo dostop do pravic na različnih področjih, na katerih je bilo v praksi ugotovljeno, da bi bile olajšave koristne ali potrebne. Med temi so plačilo prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje, vključitev in prednostna obravnava v programih socialnega varstva, olajšave pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, državne štipendije, enako obravnavanje pri reševanju stanovanjskega vprašanja z državljani Republike Slovenije, dostop do izobraževalnega sistema in vključitev in prednostna obravnava v t. i. integracijskih programih (to je programih, ki zagotavljajo hitrejše vključevanje v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje Republike Slovenije).

Odbor ministrov Sveta Evrope za nadzor nad izvrševanjem sodb ESČP je na 1257. zasedanju 25.5.2016 sprejel končno Resolucijo v zadevi Kurić in drugi proti Sloveniji. Na podlagi Akcijskega poročila o implementaciji sodb je Odbor ministrov sklenil, da je Republika Slovenija zadostila zahtevam, ki so izhajale iz sodb Velikega senata ESČP z dne 26.6.2012 in z dne 12.3.2014 in sicer tako glede individualnih ukrepov, ki so se nanašali na pritožnike, kakor tudi glede splošnih ukrepov. S sprejetjem ZPŠOIRSP je Republika Slovenija zadostila zahtevam glede splošnih ukrepov, ki so izhajali iz pilotne sodbe. S tem je Odbor ministrov Sveta Evrope zaključil postopek v zadevi Kurić in drugi proti Sloveniji.

ESČP je 17.11.2016 odločilo v zadevi Anastasov in drugi proti Sloveniji (pritožba št. 65020/13). Pritožniki, ki so bili izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, so pritožbo na ESČP vložili oktobra 2013. ESČP je pritožbo, ki se nanaša na 212 pritožnikov, umaknilo z liste zadev in zaprlo

postopek pilotne sodbe v zadevi Kurić in drugi proti Sloveniji. Ocenilo je, da so odškodnine za izbrisane v Republiki Sloveniji ustrezno urejene, kakor tudi izvajanje zakona v praksi. Državni zbor Republike Slovenije je namreč novembra 2013 sprejel ZPŠOIRSP, ki je začel veljati 18.12.2013, uporabljati pa se je začel 18.6.2014 in s katerim se izvršuje tudi pilotna sodba ESČP izdana v zadevi Kurić in drugi proti Sloveniji. Po oceni ESČP imajo izbrisani, ki so si uredili status (v konkretnem primeru je to 212 pritožnikov), v Republiki Sloveniji primerne možnosti za povrnitev škode. Vprašanje odškodnin izbrisanim je po oceni ESČP rešeno na nacionalni ravni, ESČP pa tudi ni našlo nobene posebne okoliščine v smislu spoštovanja človekovih pravic, ki bi zahtevala nadaljevanje konkretnega primera. Iz obrazložitve ESČP tudi izhaja, da mora biti v skladu z načelom subsidiarnosti vsaka kritika glede višine domače denarne odškodnine najprej izražena v domačih sodnih postopkih.

Okrožno sodišče v Slovenj Gradcu, Okrožno sodišče v Ljubljani in Okrajno sodišče v Ljubljani so prekinili sodne postopke in na Ustavno sodišče vložili zahteve za oceno ustavnosti 12. člena ZPŠOIRSP, ki določa omejitev 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 (z načelom prepovedi povratne veljave predpisov).

Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-80/16-36, U-I-166/16-28, U-I-173/16-33 z dne 15.3.2018 presodilo, da izpodbijana ureditev ne posega retroaktivno v pridobljene pravice izbrisanih 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. Zato je Ustavno sodišče presojalo, ali se je izbrisanim osebam z začetkom uporabe ZPŠOIRSP 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 po oceni Ustavnega sodišča bistveno, v kakšnem položaju so bile osebe v trenutku uveljavitve ZPŠOIRSP oziroma ob začetku njegove uporabe in da je zato treba razlikovati med položajema dveh skupin oškodovancev, in sicer:

- tistih, ki so odškodninske pravde zoper državo sprožili že pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, pri čemer njihovi zahtevki do tedaj niso zastarali (prva skupina oškodovancev), in
- tistih, ki pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP 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).

Po oceni Ustavnega sodišča sta bila položaja navedenih skupin ob začetku uporabe ZPŠOIRSP različna.

Ugotovilo je, da so imeli oškodovanci iz prve skupine ob začetku uporabe ZPŠOIRSP 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 ZPŠOIRSP 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 po oceni Ustavnega sodišča 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. Ustavno sodišče je nadalje ugotovilo, da 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 ESČP

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.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da ZPŠOIRSP obravnava drugo skupino oškodovancev v tem pogledu manj ugodno. Omejitev višine denarne odškodnine iz 12. člena ZPŠOIRSP 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 ZPŠOIRSP 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.

Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-80/16-36, U-I-166/16-28, U-I-173/16-33 z dne 15.3.2018 razveljavilo s takojšnjim učinkom 12. člen v zvezi s prvim odstavkom 28. člena ZPŠOIRSP, 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 odločbe). Pomeni, da za to skupino oškodovancev (ki so odškodninske zahtevke vložili pred 18.6.2014 in katerih zahtevki ob vložitvi niso bili zastarani) v še ne pravnomočnih sodnih odškodninskih zadevah omejitev višine denarne odškodnine več ne velja in da so glede obsega povrnitve premoženjske škode upravičeni do popolne odškodnine, glede zadoščenja za nepremoženjsko škodo pa do pravične denarne odškodnine. Za to skupino oškodovancev kakršno koli omejevanje višine denarne odškodnine (za premoženjsko ali nepremoženjsko škodo) ni dopustno.

Poleg navedenega je Ustavno sodišče 12. člen ZPŠOIRSP v obsegu oziroma za oškodovance, ki niso zajeti s 1. točko izreka odločbe, razveljavilo z devetmesečnim odložnim rokom, ki je začel teči z dnem objave odločbe Ustavnega sodišča v Uradnem listu RS, to je 13.4.2018, in izteče 13.1.2019 (2. in 3. točka izreka odločbe). Zakonodajalcu je dana možnost, da v navedenem 9 mesečnem roku za drugo skupino oškodovancev sprejme novo zakonsko ureditev. To je za oškodovance, ki so odškodninske zahtevke vložili po začetku uporabe ZPŠOIRSP, ki se je začel uporabljati 18.6.2014, ali so jih vložili pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, to je pred 18.6.2014, vendar bi bili po prejšnji ureditvi njihovi zahtevki zastarani. Če v navedenem 9 mesečnem roku ne bo sprejeta in uveljavljena nova zakonska ureditev, bo po izteku tega roka (to je 14.1.2019) začela učinkovati razveljavitev 12. člena ZPŠOIRSP (ki omejuje višino denarne odškodnine v sodnem postopku) tudi za navedeno skupino oškodovancev. Tudi ti oškodovanci bodo po poteku roka glede obsega povrnitve premoženjske škode upravičeni do popolne odškodnine, glede zadoščenja za nepremoženjsko škodo pa do pravične denarne odškodnine ter do vseh zakonskih zamudnih obresti. Če pa se bo zakonodajalec v določenem 9 mesečnem roku odzval in sprejel novo ureditev, razveljavitev 12. člena ZPŠOIRSP za navedeno skupino oškodovancev ne bo začela učinkovati oziroma bo zanje veljala nova ureditev.

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 devetmesečnega roka (do 13.1.2019) prekinejo sodne postopke, v katerih so oškodovanci po 10. členu ZPŠOIRSP vložili tožbe za plačilo denarne odškodnine v sodnem postopku, ker bo s tem v odprtih sodnih postopkih preprečena uporaba protiustavnega zakona.

Glede na navedeno je z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-80/16-36, U-I-166/16-28, U-I-173/16-33 z dne 15.3.2018 Vladi Republike Slovenije, kot predlagatelju zakona, dana možnost, da pripravi predlog zakona (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva), s katerim bo skladno z navedeno odločbo Ustavnega sodišča drugače urejena denarna odškodnina za škodo, povzročeno zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, ki se upravičencem določi v sodnem postopku.

Iz odločbe Ustavnega sodišča izhaja, da resna javnofinančna kriza sicer lahko pomeni ustavno dopustni cilj za sprejetje zakona, s katerim se omeji skupna višina denarne odškodnine, vendar bi moral ZPŠOIRSP v posamičnih primerih, v katerih bi bil v sodnem postopku ugotovljen nesorazmerno velik razkorak med izkazanim obsegom škode in zakonsko pavšalno omejeno denarno odškodnino, omogočiti individualno presojo položaja posameznega oškodovanca. Sodišču bi moralo biti dopuščeno, da bi oškodovancu izjemoma dosodilo višjo odškodnino od sicer omejene višine odškodnine (od 3-kratnika zneska denarne odškodnine, ki je lahko upravičencu določena v upravnem postopku). Po stališču Ustavnega sodišča oškodovanci iz druge skupine sicer niso upravičeni do popolne odškodnine oziroma da zakonodajalcu te pravice ni treba zagotoviti. Za drugo skupino oškodovancev bi zadoščalo, da lahko sodišče izjemoma (v primeru znatnega razkoraka med izkazanim obsegom škode in zakonsko pavšalno omejeno denarno odškodnino) odloči mimo zakonske omejitve in oškodovancu dosodi višjo odškodnino. Sodiščem je treba omogočiti individualno presojo višine odškodnine in ovrednotenje konkretno nastale škode v primerih "nesorazmerno velikega razkoraka" med zakonsko zamejeno odškodnino in dejansko izkazanim obsegom škode. Zakonodajalec bi torej moral urediti izjemo od sicer dopustne omejitve višine odškodnine, vendar pa meril za to, kdaj gre za "znaten razkorak", Ustavno sodišče v odločbi ni podalo.

Ustavno sodišče je v 46. točki odločbe tudi navedlo, da presoja ustavne dopustnosti poslabšanja položaja druge skupine oškodovancev temelji na drugačnem izhodišču, kot presoja poslabšanja položaja prve skupine oškodovancev. Nadalje je navedlo, da tožba, vložena po ZPŠOIRSP ni identična tožbi, vloženi po 26. členu Ustave Republike Slovenije in splošnih načelih domačega odškodninskega prava, ter da je polje delovanja zakonodajalca v tovrstnih primerih bistveno širše, saj načelo zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave Republike Slovenije nima absolutne veljave in je v večji meri dostopno možnim omejitvam.

## **2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA**

### **2.1. Cilji in načela**

Cilj Predloga zakona o spremembi Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva je izvršitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-80/16-36, U-I-166/16-28, U-I-173/16-33 z dne 15.3.2018 na način, da bo v ZPŠOIRSP drugače, skladno z navedeno odločbo Ustavnega sodišča, urejena denarna odškodnina za škodo, povzročeno zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, ki se upravičencem določi v sodnem postopku.

S predlogom zakona se odpravlja z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-80/16-36, U-I-166/16-28, U-I-173/16-33 z dne 15.3.2018 ugotovljena protiustavnost 12. člena ZPŠOIRSP, ki ureja omejitve višine denarne odškodnine, ki se lahko določi upravičencu v sodnem postopku.

Predlagani zakon ne odstopa od načel, ki se jih je zasledovalo z ZPŠOIRSP. Z ZPŠOIRSP, ki posebej za izbrisane iz registra stalnega prebivalstva ureja oblike pravičnega zadoščanja in povračilo škode, povzročene zaradi izbrisa, so tudi na področju odškodnin odpravljene kršitve temeljnih človekovih pravic in popravljene krivice, ki so jim bile povzročene.

### **2.2. Poglavitne rešitve**

S predlaganim zakonom se spreminja 12. člen ZPŠOIRSP in drugače ureja denarna odškodnina, ki se za povzročeno škodo zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva lahko določi v sodnem postopku za drugo skupino oškodovancev. V spremenjenem 12. členu ZPŠOIRSP je odpravljena omejitev višine denarne odškodnine, na novo pa so urejene zamudne obresti, ki se upravičencem določijo v sodnem postopku, in sicer tako, da so omejene na višino glavnice.

Po predlogu zakona denarni znesek za povračilo škode, nastale zaradi izbrisa, ki jo bo upravičenec izkazal in dokazal v sodnem postopku, prisilno ni omejen (upravičenec bo upravičen do plačila celotne glavnice za premoženjsko in nepremoženjsko škodo, ugotovljeno v sodnem postopku). Ohranja oziroma omejuje se zgolj višina zakonskih zamudnih obresti, ki po splošni ureditvi tečejo od nastopa zamude do plačila in niso omejene po višini. Po predlogu zakona pa se zakonske zamudne obresti omejijo največ na višino glavnice. Predlagana ureditev se naslanja na rešitev oziroma ureditev, ki je v slovenskem pravnem redu že veljala za zakonske zamudne obresti (376. člen Obligacijskega zakonika, Uradni list RS, št. 83/01), in sicer je bila takšna ureditev v veljavi vse do Zakona o spremembi in dopolnitvi Obligacijskega zakonika (Uradni list

RS, št. 47/07). Smiselno primerljiva pa je tudi veljavni ureditvi, ki omejuje tek in posledično višino pogodbenih zamudnih obresti (382.a člen Obligacijskega zakonika).

Omejitev teka zakonskih zamudnih obresti je bila tudi predmet presoje Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki je v postopku za oceno ustavnosti v odločbi št. U-I-267/06-41 zavzelo stališče, da omejitev teka zakonskih zamudnih obresti ni v neskladju z Ustavo Republike Slovenije.

S predlaganim zakonom in odpravo omejitve višine denarne odškodnine se vsem upravičencem omogoča individualna presoja premoženjskih prikrajšanj ter ločena presoja zahtevkov glede premoženjske in nepremoženjske škode. V sodnem postopku ugotovljena odškodnina po predlagani ureditvi ni več omejena. Dejansko izkazan obseg škode, kot ga ugotovi sodišče, se odraža v višini prisojenega zneska. Odgovornost za škodo se presoja skladno s 26. členom Ustave Republike Slovenije po načelu popolne odškodnine, glede višine odškodnine pa veljajo splošna pravila odškodninskega prava.

Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-80/16-36, U-I-166/16-28, U-I-173/16-33 ni zavzelo stališča, po katerem bi bile omejitve odškodnine nedopustne. V predlaganem besedilu zakona se višine odškodnin ne omejuje, temveč se omejujejo samo zakonske zamudne obresti, in sicer na višino glavnice. Predlagatelj meni, da je takšna omejitev zamudnih obresti dopustna. Predlagatelj se zaveda, da predlagana ureditev v tem delu odstopa od splošnih pravil obligacijskega prava, ki od spremembe Obligacijskega zakonika (OZ-A), ponovno določa v 382.a členu, da zamudne obresti tečejo tudi, ko presežejo glavnico. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-267/06 poudarilo, da sama omejitev višine oziroma teka zamudnih obresti ni v nasprotju z Ustavo Republike Slovenije, vendar pa je v odločbi št. U-I-300/04 zaradi neskladja z drugim odstavkom 14. člena Ustave Republike Slovenije razveljavilo prehodno določbo 1060. člena OZ, kolikor se za zamudne obresti iz obligacijskih razmerij, nastalih pred njegovo uveljavitvijo, ki tečejo po 1. 1. 2002, uporablja nekdanji Zakon o obligacijskih razmerjih (ZOR), ki ne določa uporabe pravila, da zamudne obresti nehajo teči, ko vsota zapadlih, pa neplačanih obresti doseže glavnico. Odločilo je, da čas nastanka obligacijskega razmerja ni stvaren in razumen razlog za razlikovanje med dolžniki, za katere pravilo *ne ultra alterum tantum* velja, in med tistimi, za katere se glede na določbo 1060. člena OZ to pravilo ne uporablja. Predlagatelj tako ugotavlja, da določitev teka oziroma višine zamudnih obresti sodi v polje zakonodajalčeve proste presoje, pri čemer je potrebno preveriti, ali je ohranjeno ravnovesje med javnim interesom in posameznikovo pravico do teka obresti do plačila. Predlagatelj meni, da je navedeno ravnovesje ohranjeno in je to stališče utemeljeno na odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-300/04, kot tudi na odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-80/16, U-I-166/16, U-I-173/16 - takšna omejitev je namreč dopustna, če ima zakonodajalec stvaren in razumen razlog. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-80/16, U-I-166/16, U-I-173/16 navedlo, da *»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 (46. točka odločbe).* V obravnavanih primerih lahko zakonske zamudne obresti večkrat presežejo glavnico, saj hipotetični izračuni kažejo, da lahko zakonske zamudne obresti od leta 1992 do 27.9.2018 predstavljajo tudi 74 kratnik glavnice.

Z izvršitvijo odločbe Ustavnega sodišča, brez predlagane omejitve višine zakonskih zamudnih obresti, bi skupna obremenitev za državni proračun znatno narastla in pomenila novo tveganje za vzdržnost javnih financ. Takšno, bistveno povečanje obremenitve sistema javnega financiranja, bi prekomerno poseglo v izvajanje funkcij države na gospodarskem, socialnem in razvojnem področju in bi lahko ob neugodnih gospodarskih razmerah v prihodnosti izvajanje teh funkcij celo ogrozilo.

Republika Slovenija od 2012 dalje izvaja restriktivno fiskalno politiko, politiko uravnoteženja javnih financ, tako na strani odhodkov kot prihodkov. Primanjkljaj države, ki se je v letih 2009–2011 ohranjal na ravni okoli 6 % BDP, se je s pomočjo večjega fiskalnega navora v letu 2012 znižal na 4 % BDP. Kljub počasnemu gospodarskemu okrevanju je nato Republika Slovenija v letu 2013 zadržala primanjkljaj širšega sektorja države, brez upoštevanja dokapitalizacije bank na ravni 4,4% BDP (oz. 14,7% BDP z dokapitalizacijo bank.). Po letu 2013 se je primanjkljaj zmanjševal in v letu 2016 dosegel 1,9 % BDP.

BDP se sicer povečuje od leta 2014 in je v začetku leta 2017 dosegel pred krizno raven. V letu 2018 se glede na prejšnja leta pričakuje razmeroma visoka rast, ki pa naj bi se v naslednjih letih umirila in ustalila na ravneh okrog 3% letno. Po začetnih napovedih Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljnjem besedilu: UMAR) naj bi ta v 2018 znašala 5,1 %, vendar pa je v jesenski napovedi gospodarskih gibanj UMAR znižal napoved na 4,4 %. Po napovedih EBRD-ja naj bi gospodarska rast v letu 2018 znašala 4 %. Evropska komisija, ki je maja napovedovala 4,7 % rast, je julija 2018 svojo napoved znižala na 4,4 %, saj je zunanje povpraševanje naraslo manj, kot je bilo pričakovano. K večji rasti je pomembno prispevala nadaljnja rast izvoza ter tudi večja zasebna potrošnja, zaradi izboljšanih razmer na trgu dela in večjega razpoložljivega dohodka. Zasebna potrošnja se povečuje predvsem zaradi visokega zaupanja potrošnikov, ugodnih razmer na trgu dela ter posledične rasti razpoložljivega dohodka ter tudi zaradi ugodnih pogojev financiranja. Tudi v letu 2019 se, po napovedih UMAR-ja, pričakuje nadaljevanje rasti, ki pa se bo umirila (3,7 %). Dejavniki iz domačega okolja, ki vplivajo na nižjo gospodarsko rast v prihodnjih letih se nanašajo predvsem na postopno upočasnjevanje rasti tujega povpraševanja in na demografske spremembe, ki se bodo odrazile predvsem v nižji rasti zaposlenosti in trošenju gospodinjestev. Na ocenjeno gospodarsko rast pa bi lahko negativno vplivala tveganja iz mednarodnega okolja, povezana z ukrepi centralnih bank, nepredvidljivost posledic Brexita ter protekcionistični ukrepi ZDA.

Gospodarska rast v letu 2017 je pomembno vplivala tudi na izboljšanje javnih financ, kar se kaže skozi povečane prilive iz naslova davčnih prihodkov. Krepilo se je zaposlovanje, podjetja so ustvarila več dodane vrednosti in boljše rezultate poslovanja. Pozitivne razmere na trgu dela tudi v letu 2018 omogočajo, da pokojninska in zdravstvena blagajna lažje izpolnjujeta svoje obveznosti. Vendar pa je izboljšanje v javnih financah pogojeno predvsem ciklično in ne strukturno, kar pomeni, da je potrebno s strukturnimi ukrepi na strani izdatkov še naprej voditi restriktivno javnofinančno politiko.

Republika Slovenija je kot majhna, odprta država zelo občutljiva na nihanja v gospodarski aktivnosti v mednarodnem okolju in na finančnih trgih. Zato je še posebej pomembno, da v teh ugodnih časih ustvari zadosten potencial, da se kriza, kot smo ji bili priča po letu 2008, ne bi ponovila. Republika Slovenija zato vztraja na začrtani poti, da bo strukturni saldo sektorja država uravnotežen ob koncu leta 2020, ko dosežemo naš srednjeročni cilj. Dokler Republika Slovenija srednjeročnega cilja še ne bo dosegla, velja prehodno obdobje in pravilo, da se mora strukturni primanjkljaj postopno zniževati proti srednjeročnemu cilju, na način, skladen s Paktom stabilnosti in rasti. Pravila pakta za stabilnost in rast pa v t. i. dobrih ekonomskih časih zahtevajo vedno hitrejšo konsolidacijo javnih financ, ki je višja od obsežne konsolidacije, ki je bila dosežena v zadnjih letih. Hkrati je potrebno poudariti, da bi večje javnofinančne obremenitve brez strukturnih sprememb posledično pomenile odmik od doseganja srednjeročnega javno finančnega cilja. Republika Slovenija je aprila 2018 oddala t.i. Program stabilnosti ob predpostavki nespremenjenih politik (brez ukrepov, ki bi bili sprejeti v obliki zakonskih aktov in bi nižali javno porabo tako, da bi bila vzdržna na srednji in dolgi rok in bi strukturni primanjkljaj oz. srednjeročni cilj bil izpolnjen – izravnal saldo ali saldo v presežku). Vsak dodaten odmik od te poti oz. prevzemanje dodatnih obveznosti v breme bodisi državnega proračuna ali širše z vplivom na sektor država, dodatno poslabšuje pot konsolidacije in pomeni odmik od zahtev Zakona o fiskalnem pravilu (sprejet z 2/3 večino) kot tudi od mednarodnih zavez (Pakt stabilnosti in rasti).

Ob sprejemanju proračunskih dokumentov za leti 2018 in 2019 so bile zaradi spremenjenih okoliščin sprejete tudi spremembe okvira proračunov sektorja država za obdobje 2018-2020. V okviru tega je bil določen ciljni saldo in najvišji možni obseg izdatkov sektorja država za posamezno proračunsko leto ter ciljni saldo in najvišji možni obseg izdatkov posamezne blagajne javnega financiranja. Ob upoštevanju navedenega je za vsako nadaljnje prevzemanje obveznosti možno iskati fiskalni prostor le z znižanjem izdatkov za druge namene.

Z omejitvijo višine zakonskih zamudnih obresti se omejujejo tveganja za vzdržnost javne porabe, zagotavlja stabilnost javnih financ, trajnostna rast in s tem zmožnost države, da trajno in stabilno zagotavlja svoje temeljne funkcije na socialnem, gospodarskem in razvojnem področju. Za doseganje teh ciljev je prevzemanje dodatnih obveznosti države podvrženo omejitvam, saj obsežnejše javnofinančne obremenitve niso mogoče brez znižanja izdatkov na drugih področjih.

Predlagana sprememba ZPŠOIRSP se nanaša le na drugo skupino oškodovancev (kot jih opredeljuje odločba Ustavnega sodišča). To je na oškodovance, ki so odškodninske zahteve vložili po začetku uporabe ZPŠOIRSP, ki se je začel uporabljati 18.6.2014, ali so jih vložili pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, to je pred 18.6.2014, vendar bi bili po prejšnji ureditvi njihovi zahtevki zastarani. Za prvo skupino oškodovancev, to je za oškodovance, ki so odškodninske

zahtevke vložili pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP (pred 18.6.2014) in katerih zahtevki ob vložitvi niso bili zastarani, je namreč Ustavno sodišče 12. člen ZPŠOIRSP razveljavilo s takojšnjim učinkom, saj je ocenilo, da je za njih omejevanje višine denarne odškodnine v sodnem postopku v neskladju z Ustavo Republike Slovenije in da so glede obsega povrnitve premoženjske škode upravičeni do popolne odškodnine, glede zadoščenja za nepremoženjsko škodo pa do pravične denarne odškodnine. Zato bi bilo kakršno koli omejevanje, tudi omejevanje obresti (do katerih ima ta skupina že pravico, saj zanjo razveljavitev 12. člena že učinkuje), za prvo skupino oškodovancev v neskladju z odločbo Ustavnega sodišča.

Nekaterim izbranim (tako iz prve, kakor tudi druge skupine oškodovancev, kot jih deli Ustavno sodišče) je bila odškodnina v sodnem postopku že določena s pravnomočno sodno odločbo in pri tem omejena v skladu z 12. členom ZPŠOIRSP. Zakon o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 in 109/12) v 44. členu določa, da se zakon ali del zakona, ki ga je Ustavno sodišče razveljavilo, ne uporablja za razmerja, nastala pred dnem, ko je razveljavitev začela učinkovati, če do tega dne o njih ni bilo pravnomočno odločeno. Navedeno *a contrario* pomeni, da razveljavitev zakona nima učinka na zadeve, o katerih je bilo pravnomočno odločeno pred učinkovanjem razveljavitve. Glede na navedeno, predlog zakona ne ureja primerov oškodovancev, o katerih je bilo že pravnomočno odločeno pred začetkom učinkovanja razveljavitve 12. člena ZPŠOIRSP in v katerih je bila oškodovancem prisojena omejena odškodnina.

### **3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA**

Glede ocene finančnih posledic predlagatelj pojasnjuje, da njihova ocena temelji na podatkih Državnega odvetništva Republike Slovenije in da posledično izhajajo iz podatkov o višini vtoženih zneskov za plačilo denarnih odškodnin iz tega naslova. Ker je bila pred odločitvijo Ustavnega sodišča višina denarne odškodnine v sodnem postopku v skladu z 12. členom ZPŠOIRSP omejena, je negotovo in težko oceniti, v kakšni višini bo kot pravno priznana škoda izkazal in dokazal posamezni oškodovanec v sodnem postopku. Obstaja možnost, da oškodovanci s svojimi zahtevki ne bodo uspeli ali ne bodo uspeli v celoti, kar pri oceni finančnih posledic ni upoštevano (ali ustrezno ponderirano).

Po podatkih Državnega odvetništva Republike Slovenije je na sodiščih vloženi 339 tožb, v katerih oškodovanci iz druge skupine (kot jih opredeljuje odločba Ustavnega sodišča) zahtevajo denarno odškodnino zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva in o katerih še ni pravnomočno odločeno.

Tožbeni zahtevki so po višini na 3-kratnik zneska denarne odškodnine, ki je lahko upravičencu določena v upravnem postopku, omejeni v 95 zadevah. Skupna višina omejenih zahtevkov znaša 1.186.471,25 eurov. V 244 zadevah oškodovanci niso omejili višine zahtevkov na 3-kratnik zneska denarne odškodnine, ki je lahko upravičencu določena v upravnem postopku in njihovi zahtevki skupaj znašajo 11.606.554,81 eurov. Skupna višina zahtevane denarne odškodnine po sedanji višini tožbenih zahtevkov je 12.793.026,06 eurov. Tako oškodovanci, ki so v tožbenem zahtevku omejili višino odškodnine, kot tisti, ki je niso, v tožbenih navedbah zatrjujejo znatno višjo škodo, vendar vsi po višini škode ne navajajo v zneskih. V primerih, ko oškodovanci višino škode izkazujejo v zneskih, ta znaša za premoženjsko škodo 15.334.463,18 eurov in za nepremoženjsko škodo 10.592.212,22 eurov (skupaj 25.926.675,40 eurov).

Z odpravo omejitve višine denarne odškodnine lahko oškodovanci zvišajo tožbene zahtevke. Nekateri tožniki izrecno navajajo, da si pridružujejo pravico do spremembe zahtevka v smislu zvišanja zahtevka, če bo Ustavno sodišče oziroma sodna praksa odpravila omejitve. Slednje pomeni, da se bo lahko zahtevana odškodnina iz dosedanjega skupnega zneska 12.793.026,06 eurov znatno povečala, kar ima za posledico, da se bodo tudi dosojene odškodnine v sodnih postopkih bistveno povečale, končno višino izplačane odškodnine bodo zvišale še zakonske zamudne obresti. Pričakovati je, da se bodo tožbeni zahtevki po 14.1.2019 zvišali najmanj na 25.926.675,40 eurov, verjetno pa tudi več. Pri izračunu denarne odškodnine pa je poleg navedene glavnice treba upoštevati še zakonske zamudne obresti, zato so se izračunale zakonske zamudne obresti za obdobje od 18.6.2014 (ko se je začel uporabljati ZPŠOIRSP) do priprave izračuna (27.9.2018). Po navedenem izračunu glavnica (25.926.675,40) z zakonskimi zamudnimi obrestmi (8.911.619,96 eurov) znaša 34.838.295,36 eurov (znesek iz naslova premoženjske škode je 20.595.202,90 eurov, iz naslova nepremoženjske škode pa 14.233.009,52 eurov). Pri premoženjski škodi, ko tožniki zahtevajo izgubljeni zaslužek oziroma

drug mesečni denarni prejemek po mesecih za obdobje izbrisa, zahtevajo zamudne obresti za vsak mesec posebej. V teh primerih lahko zakonske zamudne obresti večkrat presežejo glavnico, saj hipotetični izračuni kažejo, da lahko zakonske zamudne obresti od leta 1992 do 27.9.2018 predstavljajo tudi 74 kratnik glavnice. Na primer: socialni prejemek 8.226,40 SIT (34,33 eurov) z zakonskimi zamudnimi obrestmi od 1.4.1992 do 27.9.2018 znese 2.552,00 eurov ( $2.552,00/34,33 = 74,33x$ ). Natančen izračun zakonskih zamudnih obresti ni možen, saj tožniki do sedaj niso posvečali posebne pozornosti obrestnemu zahtevku, ker so bile le-te na temelju 12. člena ZPŠOIRSP omejene v višini denarne odškodnine.

Ob predpostavki, da bodo tožbeni zahtevki znašali 25.926.675,40 eurov (znesek pa bo po predvidevanjih zaradi zvišanja zahtevkov še višji) in ob predpostavki, da bo zahtevkom v celoti ugodeno, so ocenjene finančne posledice naslednje: znesek tožbenih zahtevkov 25.926.675,40 eurov, obresti, omejene do višine glavnice, 25.926.675,40 eurov, kar skupno znaša 51.853.350,80 eurov.

K navedenim denarnim odškodninam je treba prišteti še sodne stroške tožnikov, ki so okvirno ocenjeni na 2.616,30 eurov za posamezno zadevo, kar upošteva 339 tožb zneske 886.925,70 eurov. Pri oceni stroškov se je izhajalo iz povprečno zahtevanega zneska, to je 76.480,00 eurov, in upoštevalo stroške po Odvetniški tarifi za tožbo (1200 točk), eno pripravljeno vlogo (1200 točk), dva naroka (prvi narok 1200 točk, drugi 600 točk) in pritožbo (1500 točk). Ob prišetju še 22% DDV je ocena stroškov 1.082.054,10 eurov.

Pri oceni finančnih posledic je treba opozoriti, da lahko v skladu s 184. členom Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07-UPB, 45/08-ZArbit, 45/08, 111/08-odl. US, 57/09-odl. US, 12/10-odl. US, 50/10-odl. US, 107/10-odl. US, 75/12-odl. US, 40/13-odl. US, 92/13-odl. US, 10/14-odl. US, 48/15-odl. US, 6/17-odl. US in 10/17, v nadaljnjem besedilu: ZPP) tožniki iz druge skupine oškodovancev do konca glavne obravnave zvišajo tožbene zahtevke skladno s 185. členom ZPP je po vročitvi tožbe toženi stranki za spremembo potrebna njena privolitev, vendar pa lahko sodišče dovoli spremembo, čeprav se tožena stranka temu upira, če meni, da bi bilo to smotno za dokončno ureditev razmerja med strankama. Po mnenju predlagatelja obstaja velika verjetnost, da bo spremembo tožbe z zvišanjem tožbenega zahtevka sodišče dopustilo, kljub morebitnemu nasprotovanju tožene stranke. Nekateri tožniki so si pravico do zvišanja tožbenega zahtevka v tožbah celo izrecno pridržali za primer, če bo Ustavno sodišče odpravilo omejitev višine denarne odškodnine v sodnem postopku. Navedeno pomeni, da se bodo lahko glavnice tožbenih zahtevkov znatno zvišale, posledično bodo lahko tudi sodno dosojene denarne odškodnine višje, povišale pa se bodo tudi obresti, ki bodo po predlogu zakona omejene na višino glavnice.

Glede na navedeno bodo finančne posledice predlaganega zakona po oceni predlagatelja znašale okvirno 52.935.404,90 eurov za izplačilo na podlagi predlaganega zakona določenih denarnih odškodnin v sodnem postopku, vključno z ocenjenimi stroški sodnih postopkov. Kot je bilo že pojasnjeno, pa potencialnega zvišanja tožbenih zahtevkov v naprej ni mogoče natančno predvideti.

Sredstva za izplačilo denarnih odškodnin se bodo zagotovila v finančnem načrtu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2019, 2020, 2021, 2022 in 2023, kakor tudi v naslednjih letih, odvisno od dinamike odločanja sodišč o že vloženi tožbenih zahtevkih v sodnih postopkih in višine določene odškodnine ter skladno z veljavnimi javnofinančnimi predpisi in proračunsko prakso. V skladu s 13. členom ZPŠOIRSP se namreč upravičencu denarna odškodnina, glede na višino, izplača v največ petih obrokih. V petih obrokih se izplača denarna odškodnina, določena v višini nad 4.000,00 eurov.

V skladu s 14. členom ZPŠOIRSP se sredstva za izplačilo denarnih odškodnin, prisojenih v sodnem postopku, zagotovijo v finančnem načrtu Državnega odvetništva Republike Slovenije.

Predlog zakona ne bo imel finančnih posledic za druga javnofinančna sredstva.

#### **4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET**

Zakon bo predvidoma začel veljati januarja 2019, kar pomeni, da bo sredstva za izvajanje zakona treba zagotoviti v okviru sprejetega državnega proračuna za leto 2019 oziroma ob



pripravi morebitnega rebalansa proračuna za leto 2019 ter v naslednjih proračunskih letih, skladno z veljavno proračunsko prakso.

## **5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE**

ZPŠOIRSP, ki ureja pravico do denarne odškodnine in drugih oblik pravičnega zadoščenja, je bil v letu 2013 sprejet z namenom poprave kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin za osebe, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, in zaradi izpolnitve obveznosti Republike Slovenije iz pilotne sodbe Velikega senata ESČP z dne 26.6.2012, izdane v zadevi Kurić in drugi proti Sloveniji, ki je specifična za Republiko Slovenijo in zato tudi ni mogoče navesti prikaza ureditve v drugih pravnih sistemih. Enako velja tudi za predlog zakona, s katerim se v ZPŠOIRSP drugače ureja le denarna odškodnina v sodnem postopku.

Predlog zakona tudi ni predmet usklajevanja s pravnim redom Evropske unije.

## **6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA**

### **6.1 Presoja administrativnih posledic**

#### **a) v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:**

Denarno odškodnino za škodo, povzročeno zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, je že po veljavnem ZPŠOIRSP mogoče uveljavljati tudi v sodnem postopku. S predlogom zakona je drugače urejena denarna odškodnina oziroma omejitve zakonskih zamudnih obresti, ki se lahko upravičencu določijo v sodnem postopku. Sodišča bodo sodne postopke, katere so na podlagi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-80/16-36, U-I-166/16-28, U-I-173/16-33 z dne 15.3.2018 prekinila do uveljavitve nove zakonske ureditve oziroma najdlje do izteka odložnega devetmesečnega roka (do 13.1.2019), nadaljevala po predlagani ureditvi.

#### **b) pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov:**

Predlog zakona ne spreminja obveznosti strank v sodnih postopkih, v primerjavi z veljavnim ZPŠOIRSP. Tako kot do sedaj, bo moral upravičenec škodo, povzročeno zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, v sodnem postopku dokazovati po splošnih pravilih obligacijskega prava.

### **6.2 Presoja posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike**

Zakon ne bo imel posledic na okolje.

### **6.3 Presoja posledic na gospodarstvo**

Zakon ne bo imel posledic na gospodarstvo.

### **6.4 Presoja posledic na socialnem področju**

Zaradi novega načina omejitve denarne odškodnine v sodnem postopku, bodo dosojene in izplačane denarne odškodnine višje, kar pa bo lahko vplivalo tudi na socialni položaj izbranih oseb, ki bodo v sodnem postopku upravičeni do denarne odškodnine.

### **6.5 Presoja posledic glede na dokumente razvojnega načrtovanja**

Zakon ne bo imel posledic na dokumente razvojnega načrtovanja.

### **6.6 Presoja posledic na druga področja**

Zakon ne bo imel posledic na druga področja.

## **7. PRIKAZ SODELOVANJA JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA**

V skladu s četrtnim odstavkom 115. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07-UPB, 105/10, 80/13 in 38/17) za predlog zakona, za katerega se predlaga sprejem po nujnem zakonodajnem postopku, Vlada Republike Slovenije ne navede vsebin glede sodelovanja

javnosti pri pripravi predloga zakona. Zaradi nujnosti obravnave predloga zakona sodelovanja z javnostjo ni bilo mogoče izvesti.

#### **8. Podatek o zunanjem strokovnjaku oziroma pravni osebi, ki je sodelovala pri pripravi predloga zakona (osebno ime in naziv fizične osebe ali firma in naslov pravne osebe)**

Pri pripravi predloga zakona ni sodeloval zunanji strokovnjak oziroma pravna oseba.

#### **9. Znesek plačila, ki ga je oseba iz prejšnje točke v ta namen prejela:**

/

#### **10. Predstavniki predlagatelja, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora in delovnih teles**

Pri delu državnega zbora in delovnih teles bodo sodelovali naslednji predstavniki predlagatelja:

- Boštjan Poklukar, minister za notranje zadeve,
- mag. Melita Šinkovec, državna sekretarka na Ministrstvu za notranje zadeve,
- mag. Sandi Čurin, državni sekretar na Ministrstvu za notranje zadeve,
- Nina Gregori, generalna direktorica Direktorata za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo na Ministrstvu za notranje zadeve, višja sekretarka,
- Darinka Sfiligoj, vodja Pravne službe na Ministrstvu za notranje zadeve, sekretarka.

#### **11. RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA PO NUJNEM POSTOPKU**

Zakon o spremembi Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva bi moral začeti veljati najkasneje 14.1.2019, sicer bo v skladu z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-80/16-36, U-I-166/16-28, U-I-173/16-33 z dne 15.3.2018 razveljavitev 12. člena ZPŠOIRSP (ki omejuje višino denarne odškodnine v sodnem postopku) začela učinkovati tudi za oškodovance, ki so odškodninske zahtevke vložili na podlagi ZPŠOIRSP po začetku njegove uporabe (ZPŠOIRSP se je začel uporabljati 18.6.2014) in za oškodovance, ki so odškodninske zahtevke sicer vložili pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, vendar bi bili po prejšnji ureditvi njihovi zahtevki zastarani. Pomeni, da bodo tudi ti oškodovanci po poteku devetmesečnega roka, ki ga je določilo Ustavno sodišče in ki izteče 13.1.2019, glede obsega povrnitve premoženjske škode upravičeni do popolne odškodnine, glede zadoščenja za nepremoženjsko škodo pa do pravične denarne odškodnine in do pripadajočih zamudnih obresti. Če pa se bo zakonodajalec v določenem devetmesečnem roku odzval in sprejel novo ureditev, razveljavitev 12. člena ZPŠOIRSP za navedeno skupino oškodovancev ne bo začela učinkovati. Sodišča bodo sodne postopke, katere so na podlagi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-80/16-36, U-I-166/16-28, U-I-173/16-33 z dne 15.3.2018 prekinila do uveljavitve nove zakonske ureditve oziroma najdlje do izteka odložnega devetmesečnega roka (do 13.1.2019), nadaljevala po predlagani ureditvi.

Razveljavitev 12. člena ZPŠOIRSP tudi za drugo skupino oškodovancev (kot jih opredeljuje odločba Ustavnega sodišča) in s tem izplačevanje popolnih odškodnin skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi tudi za navedeno skupino oškodovancev bi pomenilo dodatno obremenitev državnega proračuna. Po mnenju predlagatelja bi s tem lahko nastale težko popravljive posledice za delovanje države, zato z namenom, da se te posledice preprečijo, predlagatelj predlaga sprejem predlaganega zakona po nujnem postopku.

Če predlagani zakon ne bo začel veljati najkasneje 14.1.2019, bodo sodišča s tem dnem nadaljevala z do tedaj prekinjenimi sodnimi postopki, v katerih izbrisani uveljavljajo denarno odškodnino za škodo, povzročeno zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva. Upravičenci bodo v navedenih postopkih glede obsega povrnitve premoženjske škode upravičeni ne le do popolne odškodnine in glede zadoščenja za nepremoženjsko škodo do pravične denarne odškodnine, temveč tudi do pripadajočih zakonskih zamudnih obresti za premoženjsko in nepremoženjsko škodo, ki lahko tudi za večkrat presežejo glavnico.

Po mnenju predlagatelja je treba pri urejanju višine denarnih odškodnin upoštevati tudi finančno stanje Republike Slovenije, vpliv izplačevanja odškodnin na zagotavljanje drugih človekovih pravic, ki jih je država v skladu z načelom socialne države dolžna zagotavljati, in finančne možnosti Republike Slovenije, da upravičencem popolne odškodnine tudi izplača.

Ob upoštevanju ocene finančnih posledic, ki bi nastale za državni proračun v primeru razveljavitve 12. člena ZPŠOIRSP tudi za drugo skupino oškodovancev in s tem nastale obveznosti Republike Slovenije, da upravičencem izplača popolne odškodnine skupaj z vsemi zakonskimi zamudnimi obrestmi, predlagatelj ocenjuje, da glede na finančno stanje Republike Slovenije v primeru dodatnih izplačil država ne bo mogla poravnati drugih, z zakoni določenih obveznosti.

Z izvršitvijo odločbe Ustavnega sodišča, brez predlagane omejitve višine zakonskih zamudnih obresti, bi skupna obremenitev za državni proračun znatno narastla in pomenila novo tveganje za vzdržnost javnih financ. Takšno, bistveno povečanje obremenitve sistema javnega financiranja, bi prekomerno poseglo v izvajanje funkcij države na gospodarskem, socialnem in razvojnem področju in bi lahko ob neugodnih gospodarskih razmerah v prihodnosti izvajanje teh funkcij celo ogrozilo.

## II. BESEDILO ČLENOV

### 1. člen

V Zakonu o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (Uradni list RS, št. 99/13 in 24/18 – odl. US) se 12. člen spremeni tako, da se glasi:

»12. člen  
(omejitev zamudnih obresti)

- (1) Zapadle in neplačane zamudne obresti od denarne odškodnine za premoženjsko in nepremoženjsko škodo, povzročeno zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, se omejijo do višine prisojene glavnice odškodnine.
- (2) Prejšnji odstavek se ne uporablja za upravičence, ki so odškodninske zahtevke zoper državo vložili pred začetkom uporabe Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (Uradni list RS, št. 99/13) in katerih zahtevki do začetka uporabe navedenega zakona niso bili zastarani.«

## KONČNA DOLOČBA

2. člen  
(začetek veljavnosti)

Ta zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

## III. OBRAZLOŽITEV

### K 1. členu:

Spremenjeni 12. člen zakona pomeni odpravo omejitev višine denarne odškodnine do 3 kratnika zneska denarne odškodnine, ki je lahko upravičencu določena v upravnem postopku. V predlaganem besedilu zakona se višine odškodnin več ne omejuje, temveč se omejuje samo višina zamudnih obresti in sicer na višino glavnice. Predlagana omejitev višine obresti je urejena na smiselno enak način, ki je v slovenskem pravnem redu že veljal (376. člen OZ), in sicer je bila takšna ureditev v veljavi vse do sprejema Zakona o spremembi in dopolnitvi Obligacijskega zakonika Uradni list RS št. 47/07 in je primerljiva še veljavni ureditvi, ki omejuje tek in posledično višino pogodbenih zamudnih obresti (382.a člen Obligacijskega zakonika). Omejitev teka zakonskih zamudnih obresti je bila tudi predmet presoje Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki je v postopku za oceno ustavnosti v odločbi št. U-I-267/06-41 zavzelo stališče, da omejitev teka zakonskih zamudnih obresti ni v neskladju z Ustavo Republike Slovenije.

S predlaganim zakonom se upravičencem omogoča individualna presoja premoženjskih prikrajšanj in ločena presoja zahtevkov glede premoženjske in nepremoženjske škode. V sodnem postopku ugotovljena odškodnina po predlagani ureditvi ni več omejena, dejansko izkazan obseg škode, kot je ugotovljen s strani sodišča se odraža v višini prisojenega zneska

odškodnine. Povrnitev škode se presoja skladno z načelom popolne odškodnine (26. člen Ustave Republike Slovenije) po splošnih pravilih odškodninskega prava.

V zvezi z zamudnimi obrestmi je treba opozoriti tudi na 13. člen ZPŠOIRSP, ki določa obročno odplačevanje denarnih odškodnin. Ker v času obročnega odplačevanja denarnih odškodnin ne gre za zamudo pri plačilu s strani dolžnika, posledično zamudne obresti v času obročnega izplačevanja ne tečejo.

Od denarne odškodnine za premoženjsko in nepremoženjsko škodo, ki jo bodo prisodila sodišča v sodnem postopku, bodo tekle zakonske zamudne obresti od zapadlosti in največ do višine prisojene glavnice. V tistih primerih, ko zakonske zamudne obresti glavnice ne bodo dosegle, bodo obresti prenehale teči ob izplačilu prvega obroka odškodnine, izplačane v skladu z določbo 13. člena ZPŠOIRSP.

Omejitev višine obresti ne velja za upravičence, ki so odškodninske zahtevke zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva vložili pred začetkom uporabe Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbirane iz registra stalnega prebivalstva (po odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije je bilo poseženo v njihove pričakovalne pravice) in njihovi zahtevki po splošnih pravilih Obligacijskega zakonika niso bili zastarani.

## **K 2. členu:**

Predlagatelj ocenjuje kot primerno, da se glede na prvi odstavek 154. člena Ustave Republike Slovenije, ki določa pravila glede objave zakonov v Uradnem listu Republike Slovenije in njihovo uveljavitev, ter glede na rok za uveljavitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-80/16-36, U-I-166/16-28, U-I-173/16-33, ki izteče 13.1.2019, zakon uveljavi naslednji dan po njegovi objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Pri tem je upošteval tudi razloge, ki so navedeni v uvodni obrazložitvi za sprejem predloga zakona in finančne posledice, ki bi lahko nastale v primeru nesprejema zakona v roku iz odločbe Ustavnega sodišča.

## **IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO**

### **12. člen (omejitev višine denarne odškodnine)**

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.