



Številka: 00105-4/2019/5

Datum: 21. 2. 2019

**Odgovor na poslansko pobudo mag. Dejana Kaloha v zvezi z ustavnim neskladjem med določbami Zakona o socialno varstvenih prejemkih in določbami Zakona o povračilu škode osebam izbrisanim iz registra stalnega prebivalstva s pobudo za zakonsko izenačitev položaja vseh državljanek in državljanov RS, ki so upravičeni do odškodnin po sodnih sklepih naših sodišč in Evropskega sodišča za človekove pravice**

Na Vlado Republike Slovenije (v nadaljevanju Vlada RS) je poslanec mag. Dejan Kaloh naslovil pisno poslansko pobudo v zvezi z ustavnim neskladjem med določbami Zakona o socialno varstvenih prejemkih in določbami Zakona o povračilu škode osebam izbrisanim iz registra stalnega prebivalstva s pobudo za zakonsko izenačitev položaja vseh državljanek in državljanov RS, ki so upravičeni do odškodnin po sodnih sklepih naših sodišč in Evropskega sodišča za človekove pravice, s katero predlaga, da:

1. Vlada RS prouči določila Zakona o socialno varstvenih prejemkih in Zakona o povračilu škode osebam izbrisanim iz registra stalnega prebivalstva, kot izhaja iz uvoda pobude, z vidika Ustave Republike Slovenije in ugotovi ali gre za njihovo neustavnost.
2. Državnemu zboru Republike Slovenije predlagala take spremembe zakona, ki bodo v praksi z vidika odškodnin dosojenih po sodnih sklepih in sklepih Evropskega sodišča za človekove pravice v celoti izenačili vse državljane Republike Slovenije.

Vlada RS podaja naslednji odgovor.

Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev in Zakon o socialno varstvenih prejemkih določata pogoje in postopek za ugotavljanje upravičenosti do denarne socialne pomoči, ki jo lahko uveljavljajo državljani Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji in stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji in osebe, ki lahko uveljavljajo denarno socialno pomoč na podlagi mednarodnih aktov, ki obvezujejo Republiko Slovenijo.

V nadaljevanju Vlada RS predstavlja pravila pri uveljavljanju denarne socialne pomoči, ki je v prvi vrsti odvisna od socialno – ekonomskih razmer upravičenca. Da bi bila posameznik ali družina upravičena dobiti ustrezno pomoč, je treba ugotoviti, kakšen je njihov dejanski premoženjski položaj. Sistem socialnega varstva zagotavlja temeljno zaščito v obliki individualiziranih pomoči za premagovanje osebnih stisk in ekonomskih težav. Posameznik in družina morata izčrpati vse možnosti zagotavljanja preživetja z lastnimi močmi, preden sta lahko upravičena do socialne pomoči države. Denarna socialna pomoč ni univerzalna pravica, ki bi pripadala osebi, ker ni zaposlena in nima stalnega dohodka, temveč se okoliščine preverjajo tako, da se pravica prizna za določen čas glede na namen denarne socialne pomoči, ki zagotavlja osebam brez dohodkov osnovno preživetje, če si preživetja ne morejo zagotoviti z lastnimi sredstvi.

Pri uveljavljanju pravice do denarne socialne pomoči se pri ugotavljanju materialnega položaja upoštevajo osebe, določene z zakonom, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, njihov

dohodek in premoženje. Kot lastni dohodek družine, ki je podlaga za določitev višine denarne socialne pomoči, se upoštevajo povprečni mesečni dohodki in prejemki, ugotovljeni za družino, v obdobju treh koledarskih mesecev pred mesecem vložitve vloge. Pri tem Vlada RS pojasnjuje, da Zakon o socialno varstvenih prejemkih loči tri vrste upoštevanja dohodkov in sicer: periodične dohodke, priložnostne dohodke in občasne dohodke:

- Periodični dohodki, ki se upoštevajo pri ugotavljanju upravičenosti do denarne socialne pomoči so plače, pokojnine, preživnine, rente in drugi dohodki, ki jih upravičenec prejema v enakih ali podobnih zneskih v enakih ali podobnih časovnih obdobjih.
- Priložnostni dohodki se upoštevajo samo v višini razlike med povprečno mesečno višino priložnostnega dohodka in 0,5 osnovnega zneska minimalnega dohodka. Priložnostni dohodki so dohodki, ki jih je upravičenec prejel za opravljeno delo največ dvakrat, dohodki iz naslova dela preko študentskega servisa in dohodki iz naslova dela, ki se lahko v skladu z zakonom opravlja le v omejenem obsegu ur na letni ravni in od katerega se plačujejo prispevki za socialno varnost.
- Občasni, neperiodični dohodki, ki jih je upravičenec prejel, se upoštevajo v višini razlike med povprečno mesečno višino teh dohodkov in 0,5 osnovnega zneska minimalnega dohodka. Občasni, neperiodični dohodki, ki jih je upravičenec prejel v obdobju dvanajstih mesecev pred mesecem vložitve vloge, se upoštevajo, če dosega ali presegajo višino 48 osnovnih zneskov minimalnega dohodka. Ti dohodki se štejejo tako, da se kot lastni dohodek upošteva 1/12 dohodkov. Občasni, neperiodični dohodki po tem zakonu so dediščine, darila, odškodnine, odpravnine, nagrade in drugi dohodki, ki jih je upravičenec prejel samo enkrat.

Iz navedenega izhaja, da upoštevanje dohodka, ki predstavlja vir za denarno socialno pomoč, zasleduje namen prejemanja teh sredstev, in je namenjen za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb v višini, ki omogoča preživetje. Upravičenec je lahko oseba, ki si ne more preživetja zagotoviti sam z delom, s pravicami iz dela ali zavarovanjem, z dohodki iz premoženja in iz drugih virov oziroma z nadomestili ali prejemki po drugih predpisih ali s pomočjo tistih, ki so ga dolžni preživljati. Do denarne pomoči so tako upravičene osebe oziroma družine, ki si zase in za svoje družinske člane ne morejo zagotoviti sredstev v višini minimalnega dohodka iz razlogov, na katere ne morejo vplivati.

Glede povračila škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivališča, Vlada pojasnjuje, da je Ustavno sodišče Republike Slovenije v postopku za oceno ustavnosti Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91-I, 29/95 – ZPDF, 44/97, 50/98 – odl. US in 61/99 – ZTuj-1) z odločbo št. U-I-284/94 z dne 4. 2. 1999 odločilo, da je navedeni zakon v neskladju z Ustavo Republike Slovenije, ker za državljane drugih republik nekdanje SFRJ ni določal drugačnih pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje kot za ostale tujce in zakonodajalcu naložilo, da je ugotovljeno neskladnost dolžan odpraviti, ocenilo pa je tudi, da za izbris iz registra stalnega prebivalstva ni bilo zakonske podlage. Poleg zakona, ki ureja status državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji, sprejetega leta 1999 in noveliranega leta 2010, je Republika Slovenija v letu 2013 za izbrisane iz registra stalnega prebivalstva sprejela še 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, 24/18 – odl. US in 85/18; v nadaljnjem besedilu: ZPŠOIRSP), ki je začel veljati 18. 12. 2013, uporabljati pa se je začel 18. 6. 2014. Že v uvodni določbi zakona (prvi odstavek 1. člena) 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 sodbi *Kurić in drugi proti Sloveniji*.

Glede plačila odškodnin izbrisanim je namreč Veliki senat ESČP sprejel navedeno 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. 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. ESČP je v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji* ocenjevalo ali so bile pritožnikom zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva kršene pravice, ki jih varuje Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. In sicer ali jim je bila kršena pravica iz 8. člena, to je pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, iz 13. člena, to je pravica do učinkovitega pravnega sredstva in pravica iz 14. člena, ki določa prepoved diskriminacije.

Za škodo, ki je izbrisanim nastala zaradi izbrisa, 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 izbrisa 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.

Glede na navedeno torej ZPŠOIRSP kot eno od oblik pravičnega zadoščenja v 18. členu ureja olajšavo pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. V skladu z navedeno določbo se denarna odškodnina, ki je upravičencu, kot ga opredeljuje 2. člen ZPŠOIRSP, izplačana po ZPŠOIRSP, ne šteje v dohodek, ki se upošteva pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev.

Pri rešitvi glede zgoraj navedene drugačne ureditve v zvezi z upoštevanjem pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev iz 18. člena ZPŠOIRSP, gre tako za upoštevanje sistemskega problema, ko je država povzročila sistemske krivice izbrisa iz registra stalnega prebivalstva in tako ljudem povzročila škodo. Gre za množične in sistemske krivice, ki jih država z zamudo popravlja. V takih primerih gre za presojo zakonodajalca, ali bo določil v zakonu določene posebne oprostitev/izjeme, ker po tako dolgem obdobju in po tako množičnih kršitvah človekovih pravic popravlja kršitve z določenega področja, gre pa tudi za primerljivost s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, ki pri prisojenih denarnih nadomestilih za kršitve človekovih pravic iz Evropske konvencije o človekovih pravicah daje npr. izjemo od nacionalnega obdavčenja. V primeru izbrisanih in njihovih denarnih povračil pa gre še za posebno povezavo s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, ki je izvedla presojo o kršitvah pravic izbrisanih ljudi in je treba ta ti. »konvencijski pristop« uporabiti pri nacionalnem zakonu glede omenjene določbe o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. Podobni zakonodajni pristopi obstajajo tudi v drugi slovenski področni zakonodaji, ki tudi izhaja iz ti. konvencijskega pristopa, npr. glede obdavčenja denarnih odškodnin in nadomestil za škodo glede človekovih pravic. (7. in 8. točka 27. člena Zakona o dohodnini vsebujeta izjeme za obdavčitve z vidika t.i. konvencijskega pristopa). Ti pozitivni ukrepi, vključno z rešitvijo iz 18. člena ZPŠOIRSP – imajo cilj, da se vsaj delno vzpostavi (obnovi) enakost na področju človekovih pravic – in to ljudem iz prikrajšane skupine, glede katerih je bil izveden izbris iz registra stalnega prebivalstva.

Vlada RS na podlagi navedenega meni, da ta zakonsko določena izjema ne more postati splošno pravilo v vseh primerih, ko se uveljavlja denarna socialna pomoč, saj je zakonodajalec njeno izjemo in namen v zakonu izrecno opredelil, izhajajoč pri tem tako iz navedene pilotne sodbe ESČP ter četrtega odstavka 15. člena Ustave Republike Slovenije, prvega odstavka 14. člena Ustave Republike Slovenije in tudi 1. člena Protokola št. 12 k Evropski konvencije o človekovih pravicah.