



poročevalec

DRŽAVNEGA SVETA REPUBLIKE SLOVENIJE

Ljubljana, 19. september 2007

letnik XV

Št. 21

Zahteva državnega sveta, da državni zbor ponovno odloča
o zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o
lastninskem preoblikovanju zavarovalnic

2

ZAHTEVA ZA RAZPIS REFERENDUMA
o uveljavitvi zakona o spremembah in dopolnitvah
zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic

4



Tretja alineja 1. odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije - državni svet zahteva, da državni zbor pred razglasitvijo zakona še enkrat odloča

Zahteva državnega sveta, da Državni zbor republike Slovenije ponovno odloča o **zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic**

Državni svet Republike Slovenije je na 21. izredni seji, dne 18. 7. 2007, ob obravnavi zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (ZLPZ-1A), ki ga je Državni zbor Republike Slovenije sprejel na 30. redni seji, dne 12. 7. 2007, na podlagi tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije sprejel

Z A H T E V O

da Državni zbor Republike Slovenije ponovno odloča o zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (ZLPZ-1A).

O b r a z l o ž i t e v

Državni svet meni, da je črtanje šestega in sedmega odstavka 21. člena zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic, s katerim želi Vlada Republike Slovenije onemogočiti privatizacijo Zavarovalnice Triglav v višini 35,25 % kapitala s strani fizičnih oseb - nekdanjih zavarovancev iz leta 1990, nesprejemljivo.

Vlada Republike Slovenije kot argument za predlagano spremembo zakona navaja, da bi bilo ugotavljanje upravičencev - fizičnih oseb do privatizacije vprašljivo, saj niti Vlada niti arhivi Zavarovalne skupnosti Triglav ne razpolagajo z evidencami, na podlagi katerih bi nedvoumno ugotovili fizične osebe in njihova upravičenja do lastninjenja kapitala. Pri tem Vlada tudi poudarja, da izvedljivosti individualnih upravičenj fizičnih oseb ni mogoče zagotoviti v razumnem času in s sorazmernimi stroški.

Glede na temeljni cilj predlaganih sprememb zakona, da se zagotovi učinkovito upravljanje zavarovalnice, hkrati pa tudi zagotovi delež v kapitalu čim širšemu krogu zavarovancev Zavarovalnice Triglav, Državni svet nasprotuje črtanju šestega in sedmega odstavka 21. člena, saj s tem 21. člen zakona ne bi več določal obveznosti sprejetja posebnega zakona, v katerem bi bili določeni kriteriji za upravičenost fizičnih oseb do delnic zavarovalnice.

Državni svet meni, da bi bilo v primeru rešitev za fizične osebe, ki bi bila drugačna od že sprejete rešitve za pravne osebe in bi onemogočala participacijo na premoženju, ki so ga fizične osebe ustvarile, kršeno tudi načelo enakopravne obravnave.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik mag. Zlatko Jenko.

Četrta alineja 1. odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije - državni svet zahteva od državnega zbora razpis referendumu

Zahteva za razpis referendumu o uveljavitvi zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic

Državni svet Republike Slovenije je na 22. izredni seji, dne 18. 9. 2007, na podlagi drugega odstavka 90. člena Ustave Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91, zadnja št. 68/06) in 12. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI - UPB2) (Ur. l. RS, št. 26/07) v zvezi z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (ZLPZ-1A) sprejel

ZAHTEVO

za razpis referendumu iz drugega odstavka 90. člena Ustave Republike Slovenije.

Vprašanje na referendumu naj se glasi:

Ali ste za to, da se uveljavi zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (ZLPZ-1A), ki ga je sprejel Državni zbor Republike Slovenije na seji, dne 11. 9. 2007?

OBRAZLOŽITEV

Državni svet Republike Slovenije je na zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (ZLPZ-1A) - EPA 1463-IV, sprejel zahtevo za ponovno odločanje o zakonu, katerega je Državni zbor RS na 28. izredni seji ponovno sprejel.

Državni svet RS kljub ponovnemu sprejemu zakona meni, da je črtanje šestega in sedmega odstavka 21. člena zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic, s katerim želi Vlada Republike Slovenije onemogočiti privatizacijo Zavarovalnice Triglav v višini 35,25 % kapitala s strani fizičnih oseb - nekdanjih zavarovancev iz leta 1990, nesprejemljivo. Vlada Republike Slovenije kot argument za predlagano spremembo zakona navaja, da bi bilo ugotavljanje upravičencev - fizičnih oseb do privatizacije vprašljivo, saj niti Vlada niti arhivi Zavarovalne skupnosti Triglav ne razpolagajo z evidencami, na podlagi katerih bi nedvoumno ugotovili fizične osebe in njihova upravičenja do lastninjenja kapitala. Pri tem Vlada tudi poudarja, da izvedljivosti individualnih upravičenj fizičnih oseb ni mogoče zagotoviti v razumnem času in s sorazmernimi stroški.

Glede na temeljni cilj predlaganih sprememb zakona, da se zagotovi učinkovito upravljanje zavarovalnice, hkrati pa zagotovi delež v kapitalu čim širšemu krogu zavarovancev Zavarovalnice Triglav, Državni svet RS nasprotuje črtanju šestega in sedmega odstavka 21. člena, saj s tem 21. člen zakona ne bi več določal obveznosti sprejetja posebnega zakona, v katerem bi bili določeni kriteriji za upravičenost fizičnih oseb do delnic zavarovalnice. V primeru rešitev za fizične osebe, ki bi bila drugačna od že sprejete rešitve za pravne osebe in bi onemogočala participacijo na premoženju, ki so ga fizične osebe ustvarile, bi bilo kršeno načelo enakosti in enakopravnega varstva pravic, pravica do dedovanja in načelo zaupanja v pravo.

I.

Zgodovina sprejemanja zakonov o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic

Zakon o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (Uradni list RS, št. 13/00) je uredil vprašanja v zvezi z lastninskim preoblikovanjem družbenega kapitala v zavarovalnicah. Za čas do izvedbe lastninskega preoblikovanja je bilo določeno, da izvršuje pravice upravljanja za račun družbenega oz. nenominiranega (neimenovanega) kapitala v zavarovalnici Republika Slovenija. Ustavno sodišče je 18.5.2000 začasno zadržalo izvrševanje izpodbijanih določb zakona, dne 19.4.2001 pa je z odločbo U-I-117/00–76 (Uradni list RS, št. 40/2001) zakon v celoti razveljavilo. Ustavno sodišče v svoji odločbi poudarja, da je potrebno pričakovane pravice do lastninjenja (do delnic, ki bodo izdane za nenominirani kapital) po obstoječi ustavi in praksi sodišča upoštevati kot ustavnopravno zavarovane pravice. Razveljavljeni zakon bi moral po stališču Ustavnega sodišča upoštevati 123. in 123.a člen ZTSPOZ 90 in omogočiti transformacijo tj. spremembo nenominiranega kapitala v zavarovalnici v kapitalске vloške (že) znanih ustanoviteljev in zavarovancev. V tistem delu, v katerem titularja lastnine ne bi bilo mogoče najti na tak način, naj ga določi zakon.

Ustavno sodišče je zakonodajalcu naložilo, da mora v novem zakonu o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic upoštevati pričakovane pravice oseb, ki so v skladu s 123. členom ZTSPOZ 90 upravičene do deleža v osnovnem kapitalu zavarovalnice. To so poleg ustanoviteljev zavarovanci, ki so v obdobju tki. »vzajemnosti«, od vključno leta 1977 dalje do preoblikovanja zavarovalnih skupnosti v delniške družbe, vplačevali premije v njihove sklade na osnovi sklenjenih zavarovalnih pogodb. Podatki, ki bodo osnova za razdelitev nenominiranega kapitala lastniškimi upravičencem, se nanašajo na leto 1990. Glede na temeljno izhodišče, ki ga je Ustavno sodišče upoštevalo pri določanju načina razdelitve nenominiranega kapitala, bi morale biti merilo za odločanje lastniških upravičenj *vplačane premije v celotnem obdobju oblikovanja skladov* na takšen način. Zaradi nerazpoložljivosti podatkov naj bi bilo lastninjenje izvedeno na temelju podatkov za leto 1990, ki naj bi jih zagotovile zavarovalnice, ki so subjekt lastninskega preoblikovanja. V skladu z odločbo Ustavnega sodišča predlog zakona določa, da pripada delež, za katerega lastniških upravičencev ni moč ugotoviti, državi (tč. 2.1.)¹.

¹ Predlog zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (ZLPZ-1). Poročevalec DZ RS, št. 34/02 z dne 08.04.2002.

Po ugotovitvi deleža nenominiranega kapitala pridobi za nenominirani kapital začasno lastniška upravičenja skrbnik - Slovenska odškodninska družba. S tem pridobi nenominirani kapital takoj po določitvi deleža možnost, da preko svojega zastopnika (skrbnika) do prenosa delnic v last vsakemu posameznemu upravičencu sodeluje pri upravljanju zavarovalnice. V fazi določitve delnic posameznemu upravičencu pa bodo postopki za vsako od teh oseb po naravi stvari lahko tekli povsem ločeno. S tem pa morebitna dolgotrajnost razreševanja položaja ene osebe ne more zavirati postopkov, ki se tičejo drugih oseb, predvsem pa ne krni lastninskega statusa zavarovalnic in ne omejuje njihovih postopkov dokapitalizacije (tč. 2.6)².

Prvotni predlog zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (ZLPZ-1) je v šestem odstavku 21. člena določal, da se upravičenci do polic pokojninskega zavarovanja ter način in postopek pridobitve police pokojninskega zavarovanja, ki jih v vrednosti prenesenih delnic iz prejšnjega odstavka lahko izda Prvi pokojninski sklad, določijo s posebnim zakonom. Vlada RS je v postopku sprejemanja zakona predlagala amandma³ (ki je bil sprejet), da se dosednji šesti odstavek 21. člena črta, dodata pa se nova šesti odstavek in sedmi odstavek z vsebino, ki je veljala do sprejema ZLPZ-1A.

Zakon o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (ZLPZ-1) Ur. l. RS, št. 44/02, zadnja št. 16/03, je v petem odstavku 20. člena (podlaga za določitev pričakovanih upravičenj v posamezni zavarovalnici) določil, da *če zavarovalnica iz prvega odstavka tega člena⁴ ne razpolaga s podatki o zavarovancih pravnih osebah* ter o premijah, ki jih je posamezni zavarovanec plačal v letu pred izhodiščnim dnevom, pridobi delnice s pravnomočnostjo odločbe vlade iz drugega odstavka 11. člena tega zakona Odškodninska družba.

Pravica Odškodninske in Kapitalske družbe do dokončnega prevzema novih delnic je ZLPZ-1 urejal v 21. členu, kjer je bilo v šestem in sedmem odstavku določeno, da se v roku 12 mesecev od uveljavitve tega zakona s posebnim zakonom določijo kriteriji, po katerih bodo fizične osebe upravičene do delnic zavarovalnice, pokojninskih bonov ali police

² Prav tam.

³ Obrazložitev k amandmaju: "V amandmaju vlada sledi predlogom po določnejši opredelitvi možnih oblik, prek katerih lahko v lastninskem preoblikovanju zavarovalnic sodelujejo tudi fizične osebe. Razlog, da se urejanje vprašanja razdelitve pričakovanih upravičenj iz naslova vplačanih premij fizičnim osebam prenaša na poseben zakon je v zahtevnosti takšnega načina vključitve fizičnih oseb. Temeljni način, s katerim se uresničujejo pričakovana upravičenja fizičnih oseb po tem predlogu zakona, je prenos ustreznega števila delnic na Kapitalsko družbo, katere ena od funkcij je tudi zagotavljanje dodatnih virov za financiranje obveznega pokojninskega zavarovanja. S tem je korist iz naslova delnic enakopravno porazdeljeno na vse državljane. Dodatni razlog, da se je predlagatelj odločil za takšno obravnavo te skupine zavarovancev je v tem, da je bilo zavarovancev fizičnih oseb veliko število, vsak od njih pa je vplačeval relativno majhen znesek premij glede na celotno vplačano premijo. Zato bi bil delež posameznega zavarovanca v kapitalu zavarovalnice majhen, po strokovnih ocenah takšen, da jih precej ne bi dobilo niti ene delnice. Hkrati je predlagatelj upošteval dejstvo, da bodo stroški ugotavljanja deleža posameznika nesorazmerni s koristjo, ki jo posameznik lahko pridobi. Pri dodelitvi upravičenj na posamezno fizično osebo je namreč potrebno upoštevati, da podatkov o vplačanih premijah zavarovalnice niso dolžne hraniti za obdobje starejše od 10 let. Uporaba podatkov o vplačilu premije, kot osnovno za pridobitev delnice zgolj v letu 1990, bi povzročilo ne enakopravno obravnavanje tistih, ki so naključno vplačali premijo le v letu 1990 v odnosu do tistih, ki so vplačevali premijo v preteklem obdobju 13 let, tega pa iz določenega razloga niso storili tudi v letu 1990. Razdelitev pričakovanih upravičenj po fizičnih osebah torej zahteva poglobljeno analitsko obdelavo vseh vrst osebnih zavarovanj in pregled podatkovnih baz, ki bi omogočale enakopravno obravnavo te populacije. Glede na izsledke teh analiz bo v napovedanem zakonu uporabljena ena od možnih oblik, kot jih predvideva amandma".

⁴ Gre za Zavarovalnico Triglav d.d., Ljubljana, Adriatic, zavarovalna družba, d.d., Koper, Zavarovalnica Maribor d.d., Maribor in Zavarovalnica Tilia d.d., Novo mesto.

pokojninskega zavarovanja. Do uveljavitve zakona iz prejšnjega odstavka Kapitalska družba z delnicami zavarovalnic, ki jih je prejela po tem zakonu, ne more razpolagati. Zakon v 22. členu ureja posebno pravilo in določa, da se v zavarovalnicah, v katerih je delež nenominiranega kapitala v celotnem kapitalu zavarovalnice enak ali manjši od petih odstotkov, **razdelitev na podlagi vplačanih premij**, ne izvede. Kljub sprejemu ZLPZ-1A je posebno pravilo, ki predvideva razdelitev na podlagi plačanih premij, ostalo nespremenjeno.

II.

Problem identifikacije fizičnih oseb – upravičencev do nenominiranega kapitala

Sledeč šestemu odstavku 21. člena ZLPZ-1 je Vlada RS v letu 2005 pristopila k pripravi posebnega zakona, ki bi določil kriterije, po katerih bodo fizične osebe upravičene do delnic zavarovalnice, pokojninskih bonov ali police pokojninskega zavarovanja. Tekom priprave omenjenega zakona so se pokazali problemi in odprta vprašanja, zato je Vlada RS na seji dne 17. 11. 2005 ustanovila svetovalno skupino za dokončanje privatizacije (lastninjenja) Zavarovalnice Triglav, d.d.. Svetovalna skupina, ki je delovala na podlagi Okvira gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, je s svojim delom končala konec januarja 2006 in predlagala Vladi RS različne modele dokončanja privatizacije (lastninjenja) zavarovalnice. Omenjena Svetovalna skupina je ugotovila, da za več kot 750.000 fizičnih oseb zavarovancev Zavarovalne skupnosti Triglav iz leta 1990 ni mogoče učinkovito izvesti posamičnih postopkov ugotavljanja njihove upravičenosti do pravic navedenih v šestem odstavku 21. člena ZLPZ-1, kar je utemeljila na štirih *temeljnih razlogih*⁵:

- podlaga ali dokument za določitev upravičenj fizičnih oseb bi morale biti zavarovalne police zavarovancev za plačane zavarovalne premije v letu 1990; ker ti zavarovanci v tedanjem samoupravnem socialističnem sistemu niso mogli pričakovati lastninskih pravic iz naslova stroškov svojega zavarovanja, teh *zavarovalnih polic po več kot desetletju v večini ne hranijo več*;
- zaradi dejstev navedenih v prejšnji alineji ne bi bilo mogoče od posameznih zavarovancev zahtevati enakih dokazil, kot od pravnih oseb, kar bi pomenilo, da bi v dejanskem učinkovanju bile te osebe praktično izključene iz lastninjenja;
- postopki bi morali vključevati dediče tedanjih upravičencev, kar bi zelo razširilo krog oseb, udeleženih v postopkih; to bi pomenilo daljše in bolj zapletene postopke, povečalo pa bi se tudi število možnih sodnih sporov, ki bi iz teh postopkov izvirali;
- v številnih primerih obseg upravičenj posameznega upravičenca ne bi opravičeval stroškov izvedbe postopka, saj bi stroški postopka verjetno preseglji pričakovano vrednost deleža, ki bi ga posamezen upravičenec – fizična oseba lahko pridobila.

⁵ Sklicevanje na "temeljne razloge" (besedna zveza) je navedeno v predlogu zakona. Glej tudi Poročilo Svetovalne skupine za dokončanje lastninjenja Zavarovalnice Triglav, d.d. kot spremljajoči dokument k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic. Poročevalec DZ RS, št. 41/2007 z dne 24.05.2007.

Svetovalna skupina Vlade RS je v svojem poročilu kot cilje privatizacije Zavarovalnice Triglav d.d. navedla določitev znanih lastnikov, ki bodo omogočali učinkovito upravljanje zavarovalnice in vzpostavitev take lastniške strukture, ki bo delovala v smeri dolgoročnega razvoja zavarovalnice. Predlagala je, da se v Zavarovalnici Triglav d.d. ohrani vpliv države in pravnih oseb javnega prava na upravljanje zavarovalnice. Pri vzpostavljanju take ciljne lastniške strukture pa je po mnenju svetovalne skupine potrebno zagotoviti, da bodo koristi iz vrednosti kapitala zavarovalnice, ki ustreza deležu zavarovancev – fizičnih oseb v nenominiranem kapitalu zavarovalnice, užival tak krog upravičencev, ki bo čimbolj ustrezal širokemu deležu zavarovancev, ki jih je v letu 1990 imela zavarovalnica oziroma njene pravne prednice.

Skladno z navedenimi predlogi svetovalne skupine Vlada RS predlaga črtanje šestega odstavka 21. čl. ZLPZ-1 in s tem črtanje predvidene možnosti, da privatizacijo Zavarovalnice Triglav d.d. v višini 35,25 % kapitala opravijo fizične osebe, to je njeni nekdanji zavarovanci iz leta 1990. V sedmem odstavku je bilo določeno, da KAD do uveljavitve zakona iz šestega odstavka ne more razpolagati z delnicami, ki jih je pridobil na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic. Ker, ob črtanju šestega odstavka, do uveljavitve zakona iz šestega odstavka ne more priti, je tudi sedmi odstavek postal nepotreben.

Vlada RS nadalje predlaga, da mora KAD pravice izhajajoče iz imetništva delnic, ki jih je prejel po tem zakonu, izvrševati z namenom zagotavljanja sredstev za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

III.

Problem "temeljnih razlogov"

Pri fikciji vemo, da dejstvo ne obstaja, a ga kljub temu štejejo za resnično. Zavarovalne police zavarovancev za plačane zavarovalne premije niso bile fikcija, ker so se vplačila dejansko dogajala, višina nenominiranih sredstev pa kaže, da gre za neizpodbitno dejstvo. Predlagatelj je sklepal, da zavarovanci v samoupravnem socialističnem sistemu niso mogli pričakovati lastninskih pravic iz naslova stroškov svojega zavarovanja, zato zavarovalnih polic po več kot desetletju v večini ne hranijo več. Če razčlenimo sklepanje predlagatelja (zavarovanci, samoupravni politični sistem, lastninska pravica, stroški zavarovanja, več kot desetletje - nehramba) vidimo, da je kršil osnovno pravilo sklepanja, ki pravi, da sme sklepanje vsebovati le tri pojme; narejena je bila logična napaka štirih pojmov v sklepanju (*quaternio terminorum*), ki jo je poučeval že Aristotel. Dokazni sklep mora biti dokazljiv; nehrambe ne moremo hkrati izvajati iz vseh gornjih premis, ker manjkajo posredujoči pojmi. Nehrambe se ne more hkrati izvajati iz vseh gornjih pojmov; iz domneve nehrambe se preide na dejstva, ki iz te domneve ne morejo izhajati; celo v zakonu se zapiše, da "v večini" ne hranijo več. Zavarovanci bi lahko hranili zavarovalne police ne glede na potek časa, samoupravni socialistični sistem ali nepričakovanja lastninske pravice. Nekateri jih hranijo, kar

glede na zapisano ("v večini") vé⁶ tudi predlagatelj. Teza bi bila izpodbita že z eno samo shranjeno zavarovalno polico, sam predlog zakona pa v ciljih, načelih in poglavitnih rešitvah predlaganega zakona zapiše, da je poleg temeljnega cilja predlaganih sprememb v zagotovitvi učinkovitega upravljanja z lastniškim deležem Zavarovalnice Triglav d.d. tudi v "hkratni zagotovitvi upravičenja iz upravljanja tega kapitala čim širšemu krogu sicer individualno nedoločljivih zavarovancev pravne predhodnice Zavarovalnice Triglav d.d., *ki bi jim skladno z odločbo Ustavnega sodišča RS v primeru možnosti identifikacije pripadala neposredna pravica pridobitve oziroma nakupa delnic od Kapitalske družbe*". Možnosti identifikacije Vlada niti ni poskusila izkoristiti, če pa jo je, je ta "trud" pomanjkljivo opisan v predlogu zakona.

Naslednji razlog predlagatelj izpelje iz vseh gornjih šestih pojmov in pride do sklepa, da zaradi tega ne bi bilo mogoče od posameznih zavarovancev zahtevati enakih dokazil, kot od pravnih oseb, kar naj bi pomenilo, da bi v dejanskem učinkovanju bile te osebe praktično izključene iz lastninjenja. Zakaj in iz česa tak sklep? Za dokaze velja temeljno dokazno pravilo *proste presoje dokazov* s strani pristojnega organa⁷, zato razlikovanje med dokazili pravnih in fizičnih oseb (ki jih že sama zakonodaja jasno ločuje in različno ureja) ne more pripeljati do sklepa, da bi bile po dejanskem učinkovanju fizične osebe praktično izključene iz lastninjenja. Ločevanje med fizičnimi in pravnimi osebami je prisotno v večini pravnih redov, zato zgolj zaradi tega dejstva fizične osebe ne bi smele biti že a priori prikrajšane pri dokazovanju, ne glede na oteženo dokazno breme. Na enakem rezultatu so tudi po predlogu predlagatelja.

Če bi morali postopki vključevati tudi dediče upravičencev, bi po mnenju predlagatelja to zelo razširilo krog oseb, udeleženih v postopkih; to bi pomenilo daljše in bolj zapletene postopke, povečalo pa bi se tudi število možnih sodnih sporov, ki bi iz teh postopkov izvirali. Republika Slovenija z 22., 23. in 33. členom Ustave zagotavlja enako varstvo pravic (ni razlik med upravičencem in njegovim dedičem, pravno ali fizično osebo), pravico do sodnega varstva (ne glede na število možnih sodnih sporov) in pravico do zasebne lastnine in dedovanja; vse so temeljne človekove pravice. Ker ne gre za vojno ali izredno stanje, se jih ne sme omejevati (glej 16. člen Ustave RS) v nobenem drugem primeru. Prava se ne gredo le do praga prve parentalne linije, saj bi po takem razlogovanju ne potrebovali dednega prava (denacionalizacije), pač pa bi vso zapuščino prenesli na državo (kar smiselno dela ZLPZ-1A, ne samo pri tistih, ki se jih resnično ne da poiskati).

Za lase privlečen je tudi četrti razlog, po katerem ne bi obseg upravičenj posameznega upravičenca, opravičeval stroškov izvedbe postopka, saj bi stroški postopka verjetno preseglji pričakovano vrednost deleža, ki bi ga posamezen upravičenec – fizična oseba lahko

⁶ Da se **to dejansko ve**, je razvidno tudi iz magnetograma 59. seje Komisije državnega sveta za gospodarstvo, kjer je državni sekretar na ministrstvu za finance mag. Žiga Lavrič v zvezi s seznammi upravičencev povedal: "**Jaz sem osebno ta seznam videl, to je en neskončni seznam, mislim, da tudi kolegi na ministrstvu. Veliko naslovov je tudi Vojna pošta Ptuj, Vojna pošta Kranj - to je popolnoma nemogoče, ljudje so se selili, ljudje so pokojni, to je dejansko neizvedljivo, ta naloga je neizvedljiva, kar kaže tudi na to da je dva ministra, prej dve različni vladi je dejansko nista mogli izvesti in sta predala kot nerešen dosje zdajšnjemu ministru za finance. Javni poziv, če imate čez 750 tisoč upravičencev, potem bi se to vlekle leta in leta**".

⁷ Uradna oseba, ki vodi postopek **sama**, vestno in skrbno presodi vsak dokaz posebej. Vsak dokaz primerja z drugimi dokazi in vse dokaze skupaj. Po opravljeni selekciji dokazov, glede na dokazno vrednost ali dokazno moč, napravi dokazno oceno ali *dokazni sklep*. Pri tem uradna oseba **ni vezana** na nobena dokazna pravila ali vnaprejšnje vrednostne kriterije. Presoja dokazov mora organ utemeljiti v obrazložitvi odločbe.

pridobila. Nekateri izračuni kažejo⁸, da bi dobil vsak od 750.000 upravičencev do lastninjenja Triglava v povprečju po 1.278 evrov (nekateri več drugi manj), zato iz predloga zakona ni razvidna "verjetnost", ki bi preseгла pričakovano vrednost deleža, predlagatelj pa tudi ni navedel povprečne višine stroškov postopka, ki so nastali pri pravnih osebah.

Če je vse sama verjetnost in predvidevanje ter nezmožnost imenovanja posameznih upravičencev, od kje podatek, da jih je 750.000? Določilo 84. člena ZTSPOZ⁹ je nalagalo zavarovalnicam, ki se ukvarjajo z obveznim zavarovanjem, da morajo skleniti pogodbo o obveznem zavarovanju pod pogoji, pod katerimi zavarovalnica ta zavarovanja opravlja. Vsaka zavarovalnica mora tudi voditi arhiv svojih komitentov tako, da mora biti polica primerno shranjena¹⁰.

IV.

Temeljna pričakovanja in nujnost ugotavljanja na podlagi enakih kriterijev

Svetovalna skupina je zapisala tudi, da je potrebno "ugotoviti, da pravna pričakovanja fizičnih oseb v nobenem od zakonov, ki so urejali lastninsko preoblikovanje zavarovalnic, niso bila do te mere individualizirana, da bi na njihovi podlagi lahko posamezne fizične osebe že pridobile individualno določeno pravico". Tega tudi ni trdil ZLPZ-1, je pa ustvaril utemeljena pričakovanja vseh zavarovancev.

Ustavno sodišče je v odločbi U-I-208/99 z dne 19.1.2001 navedlo, da je od trenutka ko se je in " ker je zakonodajalec določil način lastninskega preoblikovanja navedenih podjetij, je določil tudi obseg in vsebino pričakovalnih pravic podjetij in privatizacijskih upravičencev. Privatizacijski upravičenci so v tem primeru zavarovanci-fizične osebe, ki so na temelju modela, ki ga je avtonomno izbral zakonodajalec, utemeljeno pričakovali, da bodo sodelovali pri njihovem lastninjenju.

Ustavno sodišče je v 19. točki odločbe U-I-77/93 z dne 6.7.1995 zapisalo, da je bila "ne glede na način nastanka družbene lastnine naloga zakonodajalca, da družbeno lastnino preoblikuje v pravo lastnino in da **določi kriterije za določitev znanih lastnikov**. Pri tem je bil zakonodajalec vezan na Ustavo. Vendar Ustava družbene lastnine kot take ne varuje" in v 27. točki nadaljevalo: da "iz tega, da družbena lastnina ni bila lastnina, še ne sledi, da zakonodajalec ob spreminjanju družbene lastnine v lastnino z znanimi lastniki ni mogel prizadeti nobenega ustavnopravno varovanega položaja subjektov, ki so uporabljali sredstva v družbeni lastnini".

⁸ Časnik Finance z dne 11.9.2007.

⁹ Zakon o temeljih sistema premoženjskega in osebnega zavarovanja, Ur. l. SFRJ 17/90.

¹⁰ Svetovalna skupina sama v poročilu navaja, da "identifikacije fizičnih oseb, upravičencev iz 21. člena ZPLZ-1 ne morejo zagotoviti računovodske evidence v arhivih Zavarovalne skupnosti Triglav iz leta 1990, saj niso tako popolni, da bi omogočili sedanji Zavarovalnici Triglav d.d. iz teh evidenc verodostojno ugotoviti fizične osebe in njihova upravičenja do lastninjenja kapitala v lasti Kapitalske družbe". Očitno se nekaj le da ugotoviti, verodostojnost pa bi bilo treba še preveriti.

V odločbi U-I-117/00 z dne 19. 4. 2001 je v 34. točki zapisalo, da je "pri tem treba upoštevati, da so se sredstva v družbeni lastnini "nahajala" v določenih družbenih pravnih osebah. Te so lahko prosto nastopale na trgu, vstopale v obligacijska razmerja, pri čemer so za njih v načelu veljala enaka pravila kot za obligacijska razmerja med fizičnimi osebami in civilnimi pravnimi osebami, ki so bile nosilci prave lastnine. Ti subjekti so za sprejete obveznosti tudi odgovarjali s sredstvi, s katerimi so razpolagali in ki so bila v pravnem prometu; na njih se je lahko opravila singularna in generalna izvršba (stečaj). Iz tega izhaja, da je nelastninski koncept družbene lastnine v celoti veljal glede upravičenj delavcev do sredstev v družbeni lastnini, v manjši meri pa glede upravičenj družbenih pravnih oseb, ki so imele neokrnjeno pravno in poslovno sposobnost". Nenominirani družbeni kapital v zavarovalnicah ni imel predstavnika, ki bi sodeloval pri upravljanju zavarovalne delniške družbe, s katerim želi to vlogo **prevzeti država (le do trenutka, ko bo določen pravi lastnik)** (34. tč.).

V.

Interpretacija ustavne odločbe s strani Vlade in Državnega zbora RS

Vlada RS se v svojem mnenju 00712-29/2006/21 z dne 10. 7. 2007 sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča U-I-117/00-76 z dne 19. 4. 2001 in njeno 43. točko, kjer naj bi sodišče navedlo, da "v tistem delu, v katerem titularja lastnine ne bi bilo mogoče najti na tak način, bi ga lahko določil zakon".

Vsebina 43. točke odločbe se glasi (podčrtani deli so pomembni za razumevanje sklicevanja na zakon):

"43. Zakon o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic bi moral upoštevati 123. in 123.a člen ZTSPOZ90: omogočati **bi moral** transformacijo nenominiranega družbenega kapitala v zavarovalnici **v kapitalske vloške znanih (nominiranih) ustanoviteljev in zavarovancev; le v tistem delu**, v katerem titularja lastnine ne bi bilo mogoče **najti na tak način**, bi ga lahko določil zakon. Država bi v tem primeru postala lastnica zavarovalnic **toliko, kolikor** je bila ustanoviteljica in zavarovanka zavarovalne skupnosti ter preko morebitnega poddržavljenja **dejansko nenominiranega družbenega kapitala. Ob tem tudi ne bi bilo vnaprej mogoče izključiti razlikovanja med nekdanjimi zavarovanci - družbenopravnimi osebami in nekdanjimi zavarovanci - fizičnimi in civilnopravnimi osebami.** Njihov položaj in upravičenja zlasti pri upravljanju zavarovalnih skupnosti so bila različna in temu ustrezno različne so tudi njihove pričakovalne pravice iz tega naslova".

Vlada in Državni zbor sta si 43. točko razlagala pristransko: *podržavljenje nastopi le glede tistega nenominiranega družbenega kapitala, ki ga dejansko ni mogoče najti. Ne da bi iskali upravičence, jih vnaprej niti ni mogoče izključiti, niti uvajati kakršnegakoli razlikovanja med družbenopravnimi osebami in nekdanjimi zavarovanci.* Vlada je uporabila enostavno sklepanje in zagrešila eno osnovnih logičnih napak (kolikor jo dopustimo, če sprejmemo sklep, da dejansko ni vedela, kaj počne), ki jo je zapisal že Aristotel v svojem *Organonu*. Gre za deduktivno logično zmoto *petitio principii* in v okviru nje za *circulus in probando*, saj je tisto, kar je treba dokazati, že predpostavljeno. Vlada RS je v tem primeru pogojni stavek s

sklepom združila v sklep brez pogoja, ki ga je vzela za neizpodbitno dejstvo, ne da bi ga pri tem tudi dejansko izpodbijala:

Če titularja ni mogoče najti, potem KAD. KAD. Ker KAD, titularja ni mogoče najti (če A potem B. B. Torej A.).

Ustavno sodišče je v gornji odločbi jasno napotilo zakonodajalca tudi v smer, ki se kaže iz drugih delov odločbe:

"Zakon bi **moral** omogočiti, da se **ugotovi** njihov **delež** na podlagi vloženih sredstev, ugotovi oziroma določi lastnik na tistem delu kapitala zavarovalnice, ki bi **morda** ostal nenominiran, in da se na tej podlagi določijo razmerja med delničarji" (46 tč.). "Razmerja posameznih delničarjev v osnovnem kapitalu zavarovalnice je **treba ugotavljati in določati glede na dejansko stanje v času**, ko so se ta razmerja vzpostavila, torej ob ustanovitvi delniške družbe kot kapitalske družbe in vložitvi kapitala vanjo (takrat so bila ta razmerja dejansko vzpostavljena, ne pa tudi pravno urejena - to je bilo prepuščeno napovedanemu kasnejšemu zakonu), posamezne **deleže** v osnovnem kapitalu **pa je treba - ne glede na to, komu pripadajo oziroma bodo pripadali - obravnavati na enak način, po enaki metodi**, saj se le tako lahko ohrani vzpostavljeno razmerje med njimi" (51. tč.).

Zakonodajalec bi moral upoštevati "pričakovane pravice", ki so izhajale iz 123. in 123.a člena ZTSPOZ90. S tem je kršil 2. člen Ustave in sicer načelo varstva zaupanja v pravo. Zavarovanci so se zanašali na določbe 123. člena tega zakona, ki jim priznava določena premoženjska upravičenja v zavarovalnicah, upoštevajoč določbo 123.a člena navedenega zakona pa pričakovale, da bo zakon preoblikovanje družbenega kapitala v zavarovalnicah uredil tudi ob spoštovanju v ZTSPOZ90 že predvidenih premoženjskih upravičenj.

Gre za premoženje, za katerega je bila predpisana dolžnost vrnitve. Z odločitvijo zakonodajalca, da se bodo s posebnim zakonom določili kriteriji, po katerih bodo fizične osebe upravičene do delnic zavarovalnice, pokojninskih bonov ali police pokojninskega zavarovanja (6. odst. 21. člena ZLPZ-1), si je zakonodajalec bistveno zožil polje prostega urejanja lastninjenja, ki mu je bilo določeno s 1. členom Ustavnega zakona za izvedbo Ustave, po katerem je bilo treba vso zakonodajo uskladiti z novo ustavo, torej tudi zakonsko urediti način prenehanja družbene lastnine oziroma njenega preoblikovanja v pravo lastnino. Ker je na ta način predvidel posebne kriterije, bi moral v okvirih cilja zakona upoštevati tudi premoženjskopravne položaje zavarovancev - fizičnih oseb v okviru nenominiranega kapitala.

ZLPZ-1A temelji na razlogu nemožnosti imenovanja titularjev. Če ta razlog ne drži (ne da bi ga dejansko preverili), potem je tudi celoten ZLPZ-1A logično neveljaven (*error fundamentalis*). Pravo ni vedno logično, saj posega v svet dejstev (matters of fact - David Hume), zato ZLPZ-1A velja, ker je bil sprejet v veljavnem postopku, dokler ni ponovno potrjen, izglasovan ali razveljavljen s strani pristojnih oseb oz. institucij. Pri tem pa zopet nastopijo gornji razlogi, ki naj bi vodili zakonodajalca za sprejem zakona in razlogi za odstop od dosedanje ureditve.

Če res po ugotavljanju titularjev lastnine, nekaterih izmed njih ne bi bilo mogoče najti na način, ki bi ga izbral zakonodajalec (posamezno ugotavljanje, javni poziv ipd.), bi jih šele nato lahko določil zakon, za vse ugotovljene titularje (tako pravne in fizične osebe) pa bi morali deleži biti določeni po enaki metodi in obravnavani na enak način. Med pravnimi in fizičnimi osebami-zavarovanci, je šlo za enako pravno in dejansko podlago (zavarovalnice so lahko soupravljali poleg pravnih oseb tudi fizične osebe kot zavarovanci), zato bi bilo njihovo *a priori* razlikovanje neutemeljeno in krši načelo enakosti, pravico do zasebne lastnine in načelo zaupanja v pravo zaradi utemeljenega pričakovanja, da jim pravic, zagotovljenih že s 123. členom TSPOZ90 zakon ne bo odvzel brez razloga, utemeljenega v javnem interesu.

VI.

Različni mnenji glede iste vsebine

Medtem ko prvo mnenje Zakonodajno-pravne službe DZ, št. 300-01/94-17/17 z dne 12.6.2007 glede ZLPZ-1A iz druge obravnave ugotavlja, da "medtem ko se uvodna obrazložitev osredotoča predvsem na utemeljevanje neustreznosti določb zakona, katerih črtanje je predlagano, je predstavitvi razlogov za predlagano novo rešitev predlagatelj namenil nekoliko manjšo pozornost. Čeprav predlagatelj navaja, da pravna pričakovanja fizičnih oseb v nobenem od zakonov, ki so doslej urejali lastninsko preoblikovanje zavarovalnic, niso bila individualizirana do te mere, da bi posamezniki na njihovi podlagi že lahko pridobili individualno določeno pravico, bi bilo treba vsebinske posledice nove rešitve v razmerju do veljavnih določb zakona izčrpnije predstaviti, predvsem dodatno utemeljiti konceptualno spremembo namenskosti sredstev iz naslova lastninjenja zavarovalnic", pa drugo mnenje iste službe št. 212-05/03-26/8 z dne 28.8.2007 glede zahteve državnega sveta za ponovno odločanje o ZLPZ-1A navaja, da "so bili za sprejem rešitve, ki opušča napotilo na ureditev v posebnem zakonu, v zakonodajnem postopku izkazani stvarni in utemeljeni razlogi, navedbam zahteve o kršitvi načela enakosti, ni možno pritrditi". Prvič da, drugič ne problem pa je v tem, da so se predvsem na zadnje mnenje opirali tudi nekateri poslanci pri zagovarjanju zakona.

VII.

Kršitev pravic zavarovancev - fizičnih oseb

Izhajajoč iz 123. in 123.a člena ZTSPOZ90 in ob upoštevanju odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-117/00 je bil zakonodajalec dolžan določiti titularje (upravičence) na nenominiranem družbenem kapitalu v zavarovalnicah, ki so se preoblikovale po določbah ZTSPOZ90. Člen 123.a ZTSPOZ90 je lastninjenje (določitev titularjev) nenominiranega družbenega kapitala v zavarovalnicah prenesel na poznejši zakon. Tudi Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij (Uradni list RS, št. 55/92 - ZLPP) ni uredil lastninjenja zavarovalnic. To je v določenih primerih storil ZLPZ-1, medtem ko je bil za fizične osebe predviden poseben zakon. Že ZLPZ-1 pa v petem odstavku 20. člena v zvezi z nenominiranim premoženjem določa, da v primeru, ko zavarovalnica ne razpolaga s podatki o premijah, ki jih je posamezni zavarovanec plačal v

letu pred izhodiščnim dnevom, pridobi delnice s pravnomočnostjo odločbe vlade iz drugega odstavka 11. člena tega zakona Odškodninska družba. **Smiselno enako kot je zakonodajalec to določil za primer prehoda neugotovljenih podatkov o premijah in zavarovancev kot pravnih oseb, bi moral to določiti tudi za primer fizičnih oseb. Le v primeru neugotovljenih fizičnih oseb in njihovih plačanih premij bi lahko to premoženje prešlo v last KAD** (ali bi se za to premoženje predvidela kakšna druga pot).

Ustavno sodišče je v sklepu U-I-225/02 z dne 4. 7. 2002 s katerim je zadržalo izvrševanje določb 11. člena ZLPZ-1 v 12. točki zapisalo, da "*ni mogoče zanemariti interesa upravičencev na nenominiranem kapitalu, ki ga ne morejo uveljavljati v organih družbe, saj nimajo predstavnika v skupščini družbe. Morebitno povečanje kapitala, pri katerem ni udeležen nenominirani kapital, lahko poseže v njihova pričakovalna upravičenja*". V odločbi U-I-225/02-65 z dne 6. 2. 2003 je navedlo, da "izhajajoč iz načela, da se notranja razmerja med deleži ne smejo spreminjati enostransko in da ima prednostno pravico do odkupa novih delnic vsak družbenik sorazmerno z deležem, ki ga ima, *zagotavlja izpodbijana ureditev to pravico tudi nenominiranemu kapitalu*. Ker še niso znani njegovi titularji, določa, da bo pravice titularjev (delničarjev) začasno izvrševal skrbnik" (36. tč.). "Celotni kapital zavarovalnice je treba preoblikovati v njen osnovni kapital. V delniški družbi pa je osnovni kapital razdeljen na delnice, ki pripadajo delničarjem v sorazmerju z njihovim vložkom. **Naslednji korak je prenos (izročitev) delnic znanim delničarjem in titularjem nenominiranega kapitala (začasno skrbniku)**" (45. tč.). V zvezi z učinkovitostjo izpeljave lastninskega preoblikovanja je sodišče navedlo, da bi lahko (le) **premik nastopa pravnih posledic na pravnomočnost odločbe postavil pod vprašaj učinkovitost izpeljave lastninskega preoblikovanja, ne pa na ugotavljanje upravičencev do nenominiranega kapitala**, saj ravno institut skrbnika le temu poleg skrbi za to premoženje prepoveduje tudi razpolaganje in obremenitev delnic, izdanih za nenominirani kapital (glej 51. točko). Prav tako je sodišče navedlo, da začasna določitev skrbnika na nenominiranem družbenem kapitalu sama po sebi ni v neskladju z ustavo (54. tč.).

Vlada je po drugem odstavku 11. člena ZLPZ-1 zavezana izdati posebno odločbo, s katero na podlagi poročila Slovenskega inštituta za revizijo (SIR) določi kapitalske deleže med drugim tudi iz tretjega odstavka 20. člena ter število novih delnic, ki jih je zavarovalnica dolžna izdati za vsakega od teh kapitalskih deležev. Po tretjem odstavku pa so **upravičenec (ne lastniki) do delnic**, izdanih za delež nenominiranega kapitala, ki ustreza deležu premij, ki so jih v obdobju iz prvega odstavka tega člena **plačale fizične osebe**, v znesku vseh v navedenem obdobju plačanih premij, **Kapitalska družba**. Po sedmem odstavku 21. člena ZLPZ-1 (ki ga ZLPZ-1A razveljavlja) pa do uveljavitve zakona iz prejšnjega odstavka Kapitalska družba z delnicami zavarovalnic, ki jih je prejela po tem zakonu, **ne more razpolagati**. Ustavno sodišče je v 55. točki izrecno zapisalo, da "ni dvoma, da navedeno poročilo ne more biti izdelano, ne da bi SIR ugotavljal na podlagi podatkov zavarovalnic o zavarovancih v letu 1990 (prvi odstavek 20. člena), kdo so bili zavarovanci v letu 1990 in kakšne so bile premije, ki so jih plačali. Le na tej podlagi je mogoče določiti (ugotoviti) razmerja med posameznimi skupinami zavarovancev - upravičencev po določbah 20. člena Zakona. Na tej podlagi Vlada izda odločbo iz drugega odstavka 11. člena, s katero določi kapitalske deleže v nenominiranem kapitalu po posameznih skupinah upravičencev. Iz določb ZLPZ-1 ne izhaja, da bi bili deleži v nenominiranem kapitalu določeni po posameznem

upravičencu. To tudi ni naloga SIR, saj ugotavlja deleže posameznih skupin pričakovalnih upravičencev glede na vplačane premije v času enega leta pred izhodiščnim dnevom. Zato v navedeni odločbi Vlade niso določeni posamezni upravičenci (titularji) na nenominiranem družbenem kapitalu in njihovi deleži. **Upravičenci do nenominiranega kapitala se določijo šele z odločbo, ki jo v posebnem postopku, na podlagi njihovih zahtev, izda skrbnik** (25. člen ZLPZ-1). Šele s pravnomočnostjo te odločbe pridobi pričakovalni upravičenec pravico do odkupa in izročitve delnic. S prenosom delnic pridobi tudi vse pravice, ki izvirajo iz teh delnic". **Ni dvoma, da bi se morali posamezni upravičenci v vlogi fizičnih oseb ugotoviti torej v posebnem postopku na podlagi njihovih zahtev, odločbo pa bi moral izdati skrbnik.**

Zakonodajalec je zavezan že po 123.a členu ZTSPOZ90 določiti pogoje in postopek za določitev titularjev na nenominiranem dužbenem kapitalu z zakonom. Pri tem mora zakonodajalec upoštevati pričakovalna upravičenja, kot izhajajo iz 123.a člena ZTSPOZ90. S postopkom, kakor je predpisan v ZLPZ-1, ni posegel v pričakovalna upravičenja upravičencev. Upravičenci so svoja pričakovalna upravičenja uresničili po predpisanem postopku, za fizične osebe pa bi moral poseben zakon šele določiti pogoje in postopek določitve titularjev. V 58 tč. iste odločbe je v zvezi s pravnimi osebami - upravičenkami zapisalo: "Res je, da se postopek ugotavljanja posameznega upravičenca in določitev njegovega deleža lahko zavleče. Vendar Zakon predpisuje roke, v katerih je skrbnik dolžan postopek zaključiti. Zaradi navedenega tudi ni mogoče očitati zakonodajalcu, da je z določitvijo takega postopka za uresničitev pričakovalnega upravičenja želel pričakovalnim upravičencem onemogočiti, da bi takoj pridobili delnice za svoje deleže in tako lahko sodelovali pri upravljanju zavarovalnice. Pri tem gre upoštevati dejstvo, da SIR pripravi poročilo iz petega odstavka 9. člena ZLPZ-1 na podlagi podatkov zavarovalnic o zavarovancih v letu 1990. Pri tem ugotovi zavarovance (pravne osebe) in zneske premij, ki so jih ti plačali. Iz poročila ne izhaja (tega Zakon niti ne zahteva), kaj se je dogajalo s temi pravnimi osebami po letu 1990: ali še obstajajo ali ne in posledično, katera pravna oseba je upravičena zahtevati prenos delnic iz naslova pričakovalnega upravičenja".

Smiselno enaka obrazložitev bi se lahko glasila tudi za fizične osebe: **res je, da se postopek ugotavljanja posameznega upravičenca in določitev njegovega deleža lahko zavleče. Vendar bi moral zakon predpisati kriterije, postopek in roke, v katerih je skrbnik dolžan postopek zaključiti. Prav tako ni pomembno (z vidika njihovega upravičenja), kaj se je dogajalo s temi fizičnimi osebami po letu 1990: ali še živijo ali ne in kdo izmed njihovih naslednikov je upravičen uveljavljati pričakovalno upravičenje (pravica lastninjenja na novo pridobljenega premoženja).**

Že ZLPZ je bil v neskladju z Ustavo, ker ni omogočil, da bi se ugotovili deleži v kapitalu zavarovalnice iz naslova pričakovalnih upravičenj iz 123. člena ZTSPOZ90, in ni določil načina in meril za določitev titularja na nenominiranem kapitalu. Določitev titularjev nenominiranega družbenega kapitala je bila po 123.a členu ZTSPOZ prepuščena posebnemu zakonu. ZLPZ-1 je tako poleg določb, ki omogočajo ugotovitev deleža nenominiranega kapitala v celotnem kapitalu zavarovalnic, ki ni bil določen ob ustanovitvi, določil tudi merila za določitev upravičencev (titularjev) na nenominiranem kapitalu in merila za določitev deleža posameznega upravičenca, medtem ko **je za fizične osebe predvidel**

poseben zakon. Tudi ta poseben zakon bi moral skladno z zahtevo 123a. člena ZTSPOZ90 določiti način in merila za določitev titularjev. ZLPZ-1A je nasprotno - določil le titularja, ne pa tudi načina in meril.

S tem je kršeno načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave RS, saj razlikovanja zakonodajalca med načinom in merili za določitev pravnih oseb in fizičnimi osebami, ki nimajo niti osnovnih možnosti za način in merila, ni mogoče stvarno upravičiti. Kršeno je tudi načelo zaupanja v pravo, saj so bila zavarovancem, ki so vplačali premije kršeno pričakovalno upravičenje do lastninjenja dela nenominiranega družbenega kapitala.

Drugi odstavek 20. člena ZLPZ-1 je določil, da so **upravičenci do delnic, izdanih za delež nenominiranega kapitala, ki ustreza deležu premij**, ki so jih **plačale pravne osebe** v obdobju iz prvega odstavka tega člena, **v znesku vseh** v navedenem obdobju **vplačanih premij**, pravne osebe, ki so plačale premijo v obdobju iz prvega odstavka tega člena. *Tudi fizične osebe bi morale biti tako kot so bile pravne osebe, upravičenci do ene od predvidenih zakonskih oblik v sorazmerju z deležem nenominiranega kapitala, ki bi ustrezal deležu, ki so ga plačale fizične osebe v istem obdobju v znesku vseh v navedenem obdobju vplačanih premij.*

Ne glede na to, da je šesti odstavek 21. člena predvidel za fizične osebe poseben zakon, v katerem naj bi se določili kriteriji za upravičenje do delnic zavarovalnice, pokojninskih bonov ali police pokojninskega zavarovanja, bi moral zakonodajalec izkazati stvarne in utemeljene razloge za razlikovanje med fizičnimi in pravnimi osebami. Zakonodajalec je za pravne osebe uporabil različne kriterije kot za fizične osebe, s čimer je kršil načelo enakosti in enakega varstva pravic iz 14. in 22. člena Ustave RS. Zakonodajalčevo razlikovanje pravnih in fizičnih oseb v njihovih pravnih razmerjih mora biti objektivno utemeljeno. Zakonodajalec ni imel razumen razlog, ki bi izhajal iz narave stvari, da bi lahko že v startu narekoval različno ureditev; vse to bi moralo biti iz zakonodajnega gradiva razvidno. *Nasprotno - iz gradiva izhaja, da so na voljo tudi podatki o fizičnih osebah, katerih verodostojnost bi bilo treba preveriti.* Enako preverjanje je moral storiti tudi pristojni organ pri upravičenih pravnih osebah, zato razumnega razloga v javnem interesu, ki bi opravičeval določitev drugačne možnosti samo za pravne osebe, ne pa tudi za fizične (ki je sploh nimajo).

Z uveljavitvijo ZLPZ-1A bodo kršene človekove pravice fizičnih oseb - načelo zaupanja v pravo, načelo enakosti in načelo enakega obravnavanja iz 2., 14. in 22. člena Ustave RS (v primeru že pokojnih fizičnih oseb tudi pravica do dedovanja). Ker *poseg v te človekove pravice zasleduje le cilj njihove omejitve, ne da bi pri tem varovati pravice drugih, ki v tem primeru niso kršene, je takšen cilj nedopusten* glede na tretji odstavek 15. člena Ustave, po katerem je dovoljeno človekove pravice omejiti samo zaradi pravic drugih in v primerih, ki jih določa ta ustava. ZLPZ-1A ne izpolnjuje že testa legitimnosti, ki je predpogoj za test sorazmernosti, pa bi tudi sicer lahko zakonodajalec podrejeno po opravi testa sorazmernosti videl, da ne izpolnjuje že prvega pogoja nujnosti niti primernosti. Ex lege določitev titularja (KAD) s poddržavljenjem premoženja neimenovanega kapitala fizičnih oseb (zavarovancev) za dosego cilja zakona (učinkovito upravljanje z lastniškim deležem) *ni nujen*, saj bi lahko KAD že sedaj učinkovito upravljal z deležem, ki ga ima v lasti (le tistega, ki ga ima v lasti), za še neimenovane pa bi kot skrbnik od upravičenca prejel stroške za upravljanje z delnicami.

Učinkovito upravljanje ni povezano z večjimi sredstvi, pač pa s tem, da z danimi sredstvi dosežeš čim večje rezultate. Po nasprotnem sklepanju bogati učinkovito upravljajo, reveži pa ne (s tistim kar imajo). S tem se zruši teza sama v sebi, saj so morali biti tudi bogati pred tem reveži (če si niso premoženja pridobili na nedopusten način). Učinkovito upravljanje je v idejah, ki vodijo denarna sredstva, ne v samih denarnih sredstvih. Če privatizacija ni bila "nujna" v 17 letih, ni razloga, da ne bi počakala dokončanja postopkov, ki bi nastali z ugotovitvijo fizičnih oseb (zakonodajalec tudi ni navedel predvidenega roka, ki bi ga zahtevali takšni postopki). Privatizacija zavarovalnic bi se lahko izvedla tudi tako, da bi nastopilo poddržavljenje sredstev le za tiste zavarovance, ki jih ne bi bilo moč dejansko ugotoviti. Nujnost s tem ne bi bila prizadeta; s tem pa bi nastopilo le enako stanje kot je v primeru pravnih oseb.

VIII.

Cena temeljnih razlogov

Zavarovalnica Triglav je imela v letu 2005 **vodilni tržni položaj** na slovenskem zavarovalniškem tržišču. Ohranila je 42,8 odstotni tržni delež med klasičnimi zavarovalnicami v Republiki Sloveniji in sicer 40,4 odstotni pri premoženjskih zavarovanjih in 49,9 odstotni pri življenjskih zavarovanjih¹¹.

Zavarovalnica Triglav, ki se privatizira po tem zakonu, ima največji tržni delež in sicer je njen kapital razdeljen na 5 milijonov 683 tisoč 787 delnic. Delnica je bila takrat vredna, ko so participirale pri lastninjenju pravne osebe 100 evrov. Vrednost ene delnice Zavarovalnice Triglav - 480 evrov¹². Trenutna tržna vrednost Zavarovalnice Triglav je 2,7 milijarde evrov. V primeru strateških povezav ali prodaje Zavarovalnice Triglav bi pomenil ta znesek, vključujoč tržno vrednost in prevzemno premijo **3,9 milijarde evrov**, kar je več kot polovica državnega proračuna, ali morda za tiste, ki še niso prišli tako hitro s tolarjev na evre, je to **936 milijard bivših slovenskih tolarjev**.

Če upoštevamo izračun, da bo s sprejetjem zakona upravičencem odvzetih 959 milijonov evrov¹³, kar je v povprečju 1.278 evrov na upravičenca pomeni, da je vsak izmed štirih temeljnih razlogov vlade "vreden" vsaj (ker gre še za druge zavarovalnice) **239,75 milijona evrov**. Za razloge, ki so dejansko zgolj domneve¹⁴ se zdi, da gre za ene najdražjih in hkrati najmanj preišljenih domnev Vlade RS in večine v Državnem zboru RS, ki je sprejela ZLPZ-1A.

Če upoštevamo Paretovo načelo, po katerem je 80 % učinkov povzročeno s strani 20 % vzrokov (pravilo 80/20), bi v primeru privatizacije zavarovalnic pomenilo, da se bo 80 % sredstev razdelilo le med 20 % upravičencev. Če pravilo 80/20 predpostavlja, da je manjši del

¹¹ <http://www.triglav.si/stran.asp?id=65>

¹² Gre za vrednost delnice v času priprave tega gradiva.

¹³ Časnik Finance z dne 11.9.2007.

¹⁴ Predlagatelj zakona ni utemeljil nobenega izmed svojih "temeljnih razlogov"; če domnéva pomeni sklepanje, misel, da je kaj verjetno ali resnično, čeprav ni dokazano medtem, ko je razlog nekaj kar utemeljuje, podpira kako ravnanje ali odločitev (glej SSKJ), lahko ugotovimo, da so temeljni razlogi zgolj temeljne domneve.

bistven (20 %) medtem ko je večji ostanek (80 %) nepomemben, lahko ta ugotovitev drži za ekonomijo, medtem ko ga ne moremo uporabiti za človekove pravice. Zgoraj omenjene vsote predstavljajo le matematično višino prikrajšanih neposrednih denarnih sredstev, medtem ko je ostala škoda za prizadete in pravno državo neizračunljiva.

Glede na navedene razloge, ki govorijo v prid 750.000 upravičencem v Republiki Sloveniji, Državni svet Republike Slovenije zahteva razpis zakonodajnega referenduma, na katerem naj se ljudstvo odloči, ali je za uveljavitev zakona, ki bo poddržavil sredstva vseh zavarovancev fizičnih oseb, za katere se pristojni organi niso niti najmanj potrudili, da bi ugotovili njihovo identiteto.