



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-II-1/11-51

Datum: 14. 3. 2011

**ODLOČBA USTAVNEGA SODIŠČA ŠT. U-II-1/11 Z DNE 10. 3. 2011
BISTVENI RAZLOGI ZA ODLOČITEV**

Ustavno sodišče je moralo v obravnavani zadevi na podlagi 21. člena ZRLI presoditi, ali bi zaradi zavrnitve ZPIZ-2 na referendumu nastale protiustavne posledice, zaradi katerih bi moralo poseči v ustavno pravico do referenduma. Pravico volivcev, da o zakonu odločijo na referendumu, je mogoče omejiti, če je nujno treba zavarovati drugo ustavno vrednoto, katere kršitev že obstaja.

Državni zbor bi moral izkazati :

- da je veljavna zakonska ureditev, to je ZPIZ-1, očitno protiustavna in
- da protiustavnost obstoja sedaj, v času odločanja Ustavnega sodišča.

Protiustavnost ZPIZ-1 je Državni zbor najprej utemeljeval z že sprejetima odločitvama Ustavnega sodišča iz let 2006 in 2010, ki sta se nanašali na presojo razlikovanja pri pridobitvi pravic iz pokojninskega zavarovanja med zaposlenimi in samozaposlenimi osebami oziroma kmeti. ZPIZ-2 naj bi to protiustavnost odpravil.

V tem obsegu je protiustavnost veljavne zakonske ureditve po ZPIZ-1 očitno izkazana. Vendar pa je Ustavno sodišče presodilo, da to ni zadosten razlog, ki bi utemeljeval poseg v pravico do referendumskega odločanja. Ni namreč mogoče spregledati, da ZPIZ-1 v več kot 450 členih ureja cel sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Uskladitev tega zakona z odločbama Ustavnega sodišča po vsebini pomeni le manjši del ureditve pokojninskega sistema. Ustavno sodišče ocenjuje, da bi bilo to mogoče urediti z novelo ZPIZ-1, brez spremembe drugih, temeljnih elementov pokojninskega sistema. Zakonodajalec sicer lahko v primeru, ko izvršuje odločbe Ustavnega sodišča, ureja tudi druga pomembna vprašanja, ki so lahko tudi systemske narave. Glede takega ravnanja mu ni mogoče očitati zlorabe njegove zakonodajne funkcije. Vendar pa v takšnem primeru ne more pričakovati, da bo zgolj zaradi te uskladitve Ustavno sodišče "prepovedalo" referendum o celotni novi ureditvi.

Poleg tega z morebitno zavrnitvijo ZPIZ-2 na referendumu ne bo ugasnila dolžnost Državnega zbora, da takoj izvrši odločbi Ustavnega sodišča.

Protiustavnost ZPIZ-1 je Državni zbor utemeljeval tudi z navedbami, da bi ob zavrnitvi ZPIZ-2 na referendumu lahko prišlo do nezmožnosti izplačevanja pokojnin na podlagi ZPIZ-1. S tem naj bi nastale protiustavne posledice zaradi kršitve pravice do socialne varnosti, ki jo zagotavlja 50. člen Ustave. Razlog za to naj bi bil v finančni nevdržnosti

pokojninskega sistema, ki bi ga bilo treba v povečanem obsegu financirati iz državnega proračuna oziroma za katerega bi se sredstva lahko zagotovila le z dodatnim zadolževanjem države.

Vprašanje za Ustavno sodišče je torej bilo, ali ZPIZ-1 že danes posega v ustavno varovano pravico do pokojnine.

Pravico do pokojnine Ustava v celoti prepušča zakonskemu urejanju. Vendar iz Ustave kljub temu izhaja, da mora pravica do pokojnine primarno temeljiti na zavarovalnem principu. V tem smislu je pokojnina premoženjska pravica, ker je predvsem odvisna od trajanja in višine plačevanja prispevkov. To pomeni, da mora pokojnina v določeni meri zagotavljati kontinuiteto življenjskega standarda, ki ga je imel zavarovanec v aktivni dobi. Gre za dohodkovno varnost, saj se upokojencu s pokojnino v določenem deležu nadomešča dohodek, od katerega je plačeval prispevke za pokojninsko zavarovanje. Ker pa Ustava opredeljuje pokojninsko zavarovanje kot vrsto socialnega zavarovanja, so ustavno dopustni tudi elementi vzajemnosti oziroma solidarnosti. Kljub temu, da ima pravica do pokojnine zlasti premoženjskopravno naravo, pa to ne pomeni, da Ustava zagotavlja pokojnino v določeni višini. Vendar pa najnižje pokojnine morajo zagotavljati socialni minimum, ki ne pomeni le življenjskega minimuma za preživetje, kot se zagotavlja z dajatvami iz sistema socialnega varstva. Pokojnine morajo upokojencu zagotavljati določeno življenjsko raven glede na njegovo delo in plačevanje prispevkov v času njegove aktivne dobe.

Z navedbami in podatki, ki sta jih Državni zbor in Vlada posredovala v svojih vlogah in navajala na javni obravnavi, ni izkazano, da ZPIZ-1 že danes posega v pravico do socialne varnosti. Z navedbami in podatki, s katerimi Državni zbor in Vlada sicer lahko utemeljita, da so spremembe pokojninskega sistema v prihodnosti potrebne ali celo nujne iz makroekonomskih, javnofinančnih ali demografskih razlogov, ni mogoče danes utemeljiti protiuštavnosti ZPIZ-1. Ustavno sodišče ne more ugotoviti, da je ZPIZ-1 protiuštaven samo zato, ker ga v prihodnosti morebiti iz zunajustavnih razlogov ne bo več mogoče izvajati. Ustavno sodišče ne more odločati na podlagi demografskih in ekonomskih projekcij in kriterijev, ki jih tako Vlada kot Državni zbor utemeljeno upoštevata in na njihovi podlagi oblikujeta socialno-ekonomsko politiko. Upoštevanje javnofinančnih, ekonomskih in demografskih gibanj oziroma napovedi je v presoji izvršilne in zakonodajne veje oblasti. Za sprejemanje teh ukrepov nosita odgovornost tako Vlada kot Državni zbor, pa tudi predlagatelj referendumu in volivci, ko odločajo na referendumu. Ustavno sodišče pa ti ukrepi niso merljivi in jih prav zato Ustavno sodišče v ustavnosodni presoji ne more upoštevati in tudi ne sme ocenjevati njihove utemeljenosti, ker to ne sodi v njegovo pristojnost. Presoja uštavnosti namreč v nobenem primeru ne pomeni presoje primernosti, koristnosti, potrebnosti ali drugačne uštavnosti zakonske ureditve.

Glede na navedeno Ustavno sodišče ni ugotovilo protiuštavnosti veljavne ureditve po ZPIZ-1, ki bi očitno izhajala iz navedb Državnega zbora oziroma Vlade in katere odprava bi bila nujna, da bi se zavarovale druge pomembne ustavne vrednote, ki bi jim bilo treba dati prednost pred ustavno pravico do referendumu. Zato je zahtevo Državnega zbora zavrnilo.