



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-II-1/11-50

Datum: 11. 3. 2011

PRITRDILNO LOČENO MNENJE
SODNICE DR. ETELKE KORPIČ – HORVAT K ODLOČBI ŠT. U-II-1/11

1. Za pritrdilno ločeno mnenje sem se odločila, ker lahko v njem zapišem tisto, česar odločba, za katero sem tudi sama glasovala, ne vsebuje in vanjo morebiti niti ne sodi. Zapisati želim nekatera svoja stališča o pokojninski reformi.

2. Za zavrnitev zahteve Državnega zbora sem glasovala zato, ker sem soglašala z razlogi v odločbi. Kot ustavna sodnica sem se morala strinjati s tem, da Ustavno sodišče na podlagi javnofinančnih, ekonomskih in demografskih napovedi ne more ocenjevati razmer, ki bi lahko nastale v prihodnosti in vplivale na pokojninski sistem. Ustavno sodišče lahko opravlja le ustavnosodno kontrolo zakonov, ki jih sprejema zakonodajalec v zvezi z uresničevanjem pravice do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine. Referendum bi Ustavno sodišče lahko prepovedalo samo, če bi zatrjevane napovedi učinkovale tako, da bi ZPIZ-1 že danes posegal v ustavno varovano jedro pravice do pokojnine. Sporočilna vrednost odločbe je tudi ta, da bo Ustavno sodišče glede na svoje pristojnosti in načelo delitve oblasti iz 3. člena Ustave zaradi sistemskih zakonov le zelo redko (če sploh kdaj) omejilo neposredno demokratično odločanje na referendumu.

3. V obravnavani zadevi je Ustavno sodišče glede na svojo dosedanjo presojo najprej ugotavljalo, ali je veljavni pokojninski zakon, torej ZPIZ-1, protiustaven. Šele če bi to ugotovilo, bi enako presojo opravilo tudi o ZPIZ-2. Na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI mora Ustavno sodišče izhajati iz predpostavke, da bo zakon, o katerem bodo volivci odločali na referendumu, zavrjen in da bo zato še naprej veljala sedanja ureditev. Ker Ustavno sodišče ni ugotovilo, da bi bil ZPIZ-1 protiustaven, se z ustavno skladnostjo ZPIZ-2 sploh ni ukvarjalo.

4. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče o bistvu ali jedru pravice do pokojnine. Gre za pravico posameznika, da na podlagi plačanih prispevkov in ob izpolnjenih razumnih pogojih pridobi in uživa pokojnino, ki mu zagotavlja socialno varnost (odločba št. Up-360/05 z dne 2. 10. 2008, Uradni list RS, št. 113/08, in OdlUS XVII, 85). Niti takrat niti v tej odločbi pa se Ustavno sodišče ni opredelilo o pravici do socialne varnosti. Pravica do pokojnine je pravica iz socialne varnosti, ki temelji na zavarovalnem principu, zato je tudi premoženjska pravica, ki uživa dvojno ustavno varstvo – po 50. in 33. členu Ustave. Zato morajo najnižje pokojnine upokojencu zagotavljati socialni minimum, kar je več kot le sredstva za preživetje, ki se zagotavljajo na osnovi pravic iz sistema socialnega varstva. Poseg v jedro pravice do pokojnine je zato treba ugotavljati z razlago prvega odstavka 50. člena v zvezi z drugim odstavkom 50. člena Ustave. V odločbi je Ustavno sodišče zapisalo, da mora biti pokojnina za 40 let pokojninske dobe za moške in 38 let za ženske tolikšna, da zagotavlja upokojencu oziroma upokojenki najmanj socialni minimum, ki ne pomeni le življenjskega minimuma za preživetje, kot se zagotavlja z

dajatvami iz sistema socialnega varstva, ampak določeno življenjsko raven (v nadaljevanju bom to pokojnino poimenovala primerna pokojnina). Iz navedenega stališča Ustavnega sodišča izhaja, da ne gre za pravico iz socialnega varstva, temveč za pravico iz socialne varnosti, ki temelji na zavarovalnem principu. V obveznem pokojninskem socialnem zavarovanju, ki ga je Slovenija povzela po Bismarcku in velja predvsem v kontinentalnem delu Evrope, je temelj pokojnine vezanost na plačila prispevkov, ki zagotavljajo višje prejemke, kot veljajo za socialnovarstvene pomoči.

5. Ustavno sodišče je ugotovilo, da Državni zbor ni izkazal, da ZPIZ-1 že sedaj posega v jedro pravice do pokojnine. Pri tem se ni spuščalo v presojo, ali bi šlo za poseg v jedro pravice do pokojnine, če bi bile te tako nizke kot socialnovarstvene pomoči. Ustavno sodišče se ni opredelilo, kolikšna bi morala biti pokojnina, da ne bi šlo za poseg v ustavno varovano jedro te pravice. O tem se prav tako ni opredelilo v zvezi z obema interventnima zakonoma, ki ju je Državni zbor sprejel v letih 2010 in 2011.

6. V nadaljevanju bom s podatki in z upoštevanjem opredelitve pojma primerne pokojnine prikazala višino pokojnine po ZPIZ-1 in obeh interventnih zakonih ter na podlagi tega ugotavljala poseg v jedro pravice do pokojnine. Pri tem bom kot standard upoštevala primerno pokojnino. Primerjavo bom naredila tudi s plačami, saj je to za umestitev primerne pokojnine smiselno. Gre namreč za prejemek, ki ga dobi upokojenec v neaktivni dobi življenja, ko si je praviloma že zagotovil potrebne materialne dobrine za življenje (stanovanje in drugo) in ni več dolžan skrbeti za potomce. Zaradi plačila prispevkov pa je hkrati upravičen do pokojnine v višjem znesku, kot znaša denarna socialna pomoč, ki se priznava prejemnikom socialnovarstvenih pomoči.

7. Če za leti 2010 in 2011 ne bi bila sprejeta interventna zakona, bi v skladu z določbami ZPIZ-1 po podatkih Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije pokojnina od najnižje pokojninske osnove za 40 let pokojninske dobe (oziroma 38 let za ženske) v letu 2010 znašala 441,53 EUR, v letu 2011 pa 454,54 EUR; cenzus za pridobitev denarne socialne pomoči v tem letu znaša 229 EUR (od junija 2011 bo ta znesek 288,81 EUR). Torej je primerna pokojnina danes precej višja od socialnovarstvene pomoči in zato ob upoštevanju navedenega standarda ne posega v jedro pravice do pokojnine.

8. Interventna zakona sta v letih 2010 in 2011 zmanjšala usklajevanje pokojnin s povprečnimi plačami.¹ Odmerjene pokojnine so zato nižje, kot bi bile v primeru, če bi se odmerjale samo na podlagi določb ZPIZ-1. Pokojnina, odmerjena od najnižje pokojninske osnove za 40 let pokojninske dobe, je ob upoštevanju interventnih zakonov v letu 2010 znašala 433,83 EUR, v letu 2011 pa 435,42 EUR. V primerjavi z najnižjimi pokojninami po ZPIZ-1 so torej najnižje pokojnine, ki so odmerjene z upoštevanjem interventnih zakonov, v letu 2010 nižje za 7,70 EUR, v letu 2011 pa za 19,12 EUR². Po moji oceni je to velik poseg v pokojnine, vendar ne tolikšen, da bi bilo glede na standard primerne pokojnine prizadeto jedro pravice do pokojnine. Zato je bil to eden od razlogov, da sem glasovala za odločbo. Zavedam se, da je določitev standarda, kdaj bo šlo za poseg v jedro pravice do pokojnine, izjemno zahtevna in občutljiva opredelitev. Glede

¹ Člen 4 ZIUZGK v letu 2010 določa 50 odstotno uskladitev pokojnin s povprečnimi plačami, 4. člen ZIU pa v letu 2011 usklajevanje zmanjšuje na 25 odstotkov dosežene rasti povprečne plače v preteklem letu.

² Če interventnega zakona ne bi bilo, bi se večina pokojnin februarja 2010 uskladila za 2,8 odstotka (uskaljena je bila za 1,1 odstotek) in v letu 2011 bi se v februarju večina pokojnin uskladila za 3,0 odstotka (uskaljena je bila za 0,4 odstotka).

vsebine ustavno varovanega jedra pravice do pokojnine menim, da ne more biti več dvoma, da pokojnina zagotavlja socialni položaj in je hkrati naložba za starost.

9. Seveda se pri tem zastavlja vprašanje, ali je standard primerne pokojnine zadosten za določitev obsega pravice do pokojnine (za štirideset oziroma osemindeset let dela in plačevanja prispevkov) glede na pričakovano nadomeščanje plače in zagotavljanje ustrezne življenjske ravni. Če pri odgovoru na to vprašanje uporabim merilo začasnega podatka o pragu revščine, ki je 593,00 EUR, lahko ugotovim, da primerna pokojnina ne more zagotavljati ustrezne življenjske ravni.³ Če pa jo primerjam z višino minimalne plače, ki znaša 748,10 EUR bruto oziroma 572,27 EUR neto, potem v danih družbenoekonomskih razmerah pokojnine ne moremo umestiti višje in upokojenca materialno bolj zavarovati kot delavca.

10. Kaj hočem sporočiti s temi podatki? Pokojnine niso visoke, vendar so v ustreznem razmerju s plačami. Res pa je, da se bodo lahko zaradi odmerne osnove po ZPIZ-1 še zmanjševale, če ZPIZ-2 na referendumu ne bo sprejet. ZPIZ-1 namreč v prehodnih določbah do leta 2024 določa zmanjševanje odmernega odstotka (vse do 72,5 odstotka). Ta, po ZPIZ-1 veljavna ureditev zmanjševanja odmernega odstotka (409. člen ZPIZ-1) kot tudi ureditev načina usklajevanja (150., 150.a in 150.b člen ZPIZ-1), pa sama po sebi ni v neskladju z Ustavo. Pogoje in obseg določanja pokojnin zakonodajalec lahko spreminja, če za to obstajajo razumni razlogi, ker je to v njegovi pristojnosti. Šele če bi prišlo do posega v jedro pravice do pokojnine, bi se zaradi vprašanja njihove ustavnosti lahko vključilo Ustavno sodišče in zavarovalo upokojence. To pa bi bilo mogoče šele, če bi bile pokojnine tako nizke kot socialnovarstvene pomoči oziroma ne bi upoštevale sorazmernosti glede na vplačane prispevke. Pri tem pripominjam, da bi zakonodajalec imel možnost spremeniti tudi ZPIZ-2, če bo ta uveljavljen, čeprav ni verjetno, da bi noveliral komaj uveljavljeni zakon.

11. Zakonodajalec lahko po prvem odstavku 50. člena Ustave spremeni pogoje v zvezi z zagotavljanjem pravice do pokojnine. To pravico mu daje zakonski pridržek. Vendar pa pravice do pokojnine ne more ukiniti. Prav tako ne more ukiniti obveznega pokojninskega socialnega zavarovanja, ki je določeno v drugem odstavku 50. člena Ustave, posledično pa tudi ne izplačevanja pokojnin v višini, ki je sorazmerna vplačanim prispevkom, ne glede na gmotni položaj upokojencev. Pri pokojnini gre za pričakovano pravico na podlagi vplačanih prispevkov, ki bo upokojencu v starosti nadomeščala plačo in zagotavljala določeno življenjsko raven. Ker je pravica do pokojnine pravica pozitivnega statusa, mora obstajati stalna skrb države za takšno njeno zagotavljanje. Država je s sprejetim ZPIZ-2 vsekakor izrazila skrb za vzdržnost pokojninskega sistema. Ker pa je referendumsko odločanje šteti za širši del zakonodajnega postopka, bo moral Državni zbor, če ZPIZ-2 na referendumu ne bo sprejet, takoj pristopiti k pripravi drugih ali enakih ukrepov. Prepričana sem, da bo, če ZPIZ-2 ne bo sprejet, prehodno obdobje uveljavitve novega pokojninskega sistema lahko krajše, kar lahko vpliva na strožje pogoje upokojevanja. ZPIZ-2 omogoča v danih razmerah lažji prehod v nov pokojninski sistem.

12. Menim, da se je Državni zbor zaradi ekonomskih, demografskih, javnofinančnih in drugih razlogov, ki jih navaja, odločil sprejeti ZPIZ-2. Ali gre za ustrezno spremembo

³ Število upokojencev, ki prejemajo znesek, nižji od zneska praga revščine, je danes večje od 135.000, kar je četrtnina upokojencev. Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je v zadnjem desetletju pod pragom tveganja revščine živelo od 12 do 14 odstotkov prebivalcev Slovenije (podatek iz oktobra 2007).

pokojninskega sistema, ne morem presojati. Vem, da so vsa predvidevanja relativna. Če bi se pomembno povečala zaposlenost, problem javnofinančne vzdržnosti pokojninskega sistema ne bi obstajal. Vendar se cilji Lizbonske strategije polne zaposlenosti do leta 2010 niso uresničili, in to kljub temu, da je Evropska unija 2005 sprejela Partnerstvo za rast in zaposlitve (novo Lizbonsko strategijo) ter naložila članicam, da so same dolžne skrbeti za svoj razvoj, vključno z zaposlenostjo in finančno vzdržnostjo pokojninskih sistemov. V članicah Evropske unije se čas uživanja pokojnin podaljšuje, kar vpliva na razmerje med zaposlenimi in upokojenci. Zato ni naključje, da so oziroma potekajo pokojninske reforme z ukrepi za aktivno staranje skoraj v vseh članicah Evropske unije in da se prvič v zgodovini Evropskih skupnosti oziroma Evropske unije razmišlja o enotnih izhodiščih ureditve pokojninske reforme (Pakt konkurenčnosti). Slovenija ima najmanj zaposlenega prebivalstva, starega od 55 do 64 let (kriteriji Lizbonske strategije). Ob upoštevanju demografskih razlogov je logičen in prepričljiv sklep, da moramo, če dalj časa živimo, dalj časa delati. Narava dela in delovno okolje sta se zaradi tehnično-tehnološkega razvoja v preteklih letih pomembno spremenili. Povečale so se storitvene dejavnosti, klasičnih industrijskih delavcev je vse manj. Fleksibilnost delovnih razmerij omogoča opravljanje dela na različne načine (delo na domu), z različnim delovnim časom (krajši delovni čas) itn. Upoštevati je treba tudi, da bi nekateri upokojenci želeli biti aktivni, zaradi česar se za njih uvaja malo delo po posebnem zakonu. Razumem pa, da je podaljšana starost treh let dolgo obdobje za tiste, ki opravljajo težka fizična dela. Glede na to, da je zakonodajalcu dana možnost določanja pogojev v zakonu, bi za te delavce lahko določil drugačne pogoje dela in upokojevanja.

13. Na koncu želim izraziti svoje prepričanje, da bi bilo treba omejiti možnosti referendumskega odločanja o določenih vprašanjih. To vsekakor velja za področja, ki se nanašajo na javnofinančna vprašanja, kamor uvrščam tudi pokojninski sistem. Ta se mora prilagajati današnjim hitrim družbenoekonomskim spremembam. Družbeni konsenz za določena vprašanja bo težko ali pa sploh nemogoče doseči, ker bodo prevladali osebni interesi volivcev, ki bodo zato proti vsakršnemu zniževanju oziroma zmanjševanju svojih pravic in od katerih niti ni mogoče pričakovati, da bi se poglobljali v širše in dolgoročne interese države, ki mora skrbeti za dobro poslovanje, ki vključuje skrb za kakovostno življenje prebivalcev. Državnemu zboru in Vladi bi morali omogočiti ter naložiti pristojnosti in odgovornosti, da odločata o poslovanju države. Nenazadnje tudi stroškovni vidik referendumata ni zanemarljiv. Pri uveljavljanju pokojninske reforme gre za pomemben državotvorni projekt, k njegovi najboljši uresnitvi v danih razmerah pa bi morali prispevati tudi pobudniki referendumata. Na koncu bodo volivci tisti, ki bodo zahtevali polaganje računov vseh akterjev oblikovanja pokojninske reforme.

dr. Etelka Korpič – Horvat
Sodnica