



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-II-1/11-46

Datum: 10. 3. 2011

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku po prvem odstavku 21. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo), začetem z zahtevo Državnega zbora Republike Slovenije, po opravljeni javni obravnavi 15. februarja 2011, na seji 10. marca 2011

odločilo:

Zahteva Državnega zbora, naj Ustavno sodišče odloči, da bi z odložitvijo uveljavitve ali zaradi zavrnitve Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (EPA 1300-V) na referendumu nastale protiustavne posledice, se zavrne.

Obrazložitev

A.

1. Državni zbor je 14. 12. 2010 sprejel Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju ZPIZ-2). Na zahtevo Državnega sveta Republike Slovenije je o njem ponovno odločal in ga 23. 12. 2010 ponovno sprejel. Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (v nadaljevanju pobudnik referenduma) je 15. 12. 2010 o ZPIZ-2 vložila pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis zakonodajnega referenduma. Predsednik Državnega zbora je določil rok za zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referenduma. Državni zbor je v času zbiranja podpisov 11. 1. 2011 sprejel sklep, naj Ustavno sodišče odloči, ali bi z odložitvijo uveljavitve ali zaradi zavrnitve ZPIZ-2 na referendumu nastale protiustavne posledice (prvi odstavek 21. člena v zvezi z 22. členom Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi – v nadaljevanju ZRLI).

2. Ustavno sodišče je 15. 2. 2011 opravilo javno obravnavo.

3. Državni zbor je v zahtevi in v svojih pisnih vlogah ter na javni obravnavi navajal, da bi z odložitvijo uveljavitve oziroma z zavrnitvijo ZPIZ-2 na referendumu lahko nastalo neskladje z 2., 8., 14., 22. in 50. členom, drugim odstavkom 120. člena in drugim odstavkom 153. člena Ustave. Navajal je, da se bo nadaljevala že ugotovljena protiustavnost prvega odstavka 58. člena (delna pokojnina), drugega odstavka 178. člena (ponoven vstop v zavarovanje) in tretjega odstavka 66. člena (splošni pogoji za pridobitev pravic na podlagi invalidnosti) Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju

ZPIZ-1), ki jo je že ugotovilo Ustavno sodišče v svojih odločbah št. U-I-358/04 z dne 19. 10. 2006 (Uradni list RS, št. 112/06, in OdlUS XV, 72) in št. U-I-40/09 z dne 4. 3. 2010 (Uradni list RS, št. 27/10). V zvezi z izvršitvijo odločitev Ustavnega sodišča je Državni zbor navedel, da vsaj glede odprave protiustavnosti tretjega odstavka 66. člena ZPIZ-1 ni zamujal in da je bilo treba ugotovljene protiustavnosti odpraviti na celovit način.

4. Protiustavne posledice naj bi po navedbah Državnega zbora nastale tudi zato, ker Republika Slovenija brez pokojninske reforme od leta 2021 dalje ne bo sposobna izpolnjevati svojih obveznosti do prihodnjih generacij upokojenecv oziroma jih bo lahko izpolnjevala le s povečanjem javnofinančnega dolga, ki bo presegal 60 odstotkov bruto domačega proizvoda, kar bi pomenilo neizpolnjevanje obveznosti iz Pogodbe o Evropski uniji oziroma neizpolnjevanje t. i. Maastrichtskih kriterijev. Zaradi večje porabe proračunskih sredstev za sofinanciranje veljavnega pokojninskega sistema, ki ga ureja ZPIZ-1, naj bi bilo že leta 2012 ogroženo financiranje državnih nalog in uresničevanje drugih ustavnopravno varovanih pravic, posebej tudi drugih socialnih pravic. Da je delovanje pokojninskega sistema ogroženo, je Državni zbor utemeljeval s sprejemom dveh interventnih zakonov, s katerima se je leta 2010 in 2011 poseglo v usklajevanje pokojnin, ker država ne zmore več zagotavljati proračunskih sredstev v višini, ki bi zadoščala za pokrivanje odhodkov, ki presegajo prihodke od prispevkov za obvezno pokojninsko zavarovanje.

5. Po navedbah Državnega zbora so leta 2009 transferni prihodki Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju Zavod) iz odhodkov državnega proračuna znašali 28,7 odstotkov, leta 2010 pa naj bi delež presegel 30 odstotkov. Dodatna obveznost državnega proračuna do Zavoda na podlagi 233. člena ZPIZ-1 naj bi se v prihodnjih letih še povečevala. Podaljšanje aktivnosti zavarovancev za tri leta je po mnenju Državnega zbora edina možnost, da se doseže vzdržnost pokojninskega sistema in celotnega sistema javnih financ ter da se zavarovancu zagotovi pravica do pokojnine v višini, ki mu zagotavlja socialno varnost. V zvezi s tem je Državni zbor izpostavil tudi učinke ZPIZ-1, po katerem so se zavarovanci leta 2010 že enajsto leto zapored upokojevali z nižjimi pokojninami, kar pa je med drugim posledica tudi vsakoletnega zniževanja odmernega odstotka po prehodnih določbah ZPIZ-1 za 0,5 odstotka.¹

6. Državni zbor je opozoril, da je pokojninska reforma že sedaj nujna zaradi zagotavljanja dovolj dolgega prehodnega obdobja za njeno uveljavitev in da bi njeno odlaganje nujno pomenilo pomembno krajšanje prehodnih obdobji za uveljavitev učinkov nove pokojninske zakonodaje. Glede na trajanje zakonodajnega postopka naj bi zavrnitev ZPIZ-2 na referendumu pomenila, da bi bil nov zakon lahko sprejet šele dve leti po razglasitvi odločitve na referendumu, zaradi česar bi se morale spremembe uveljaviti v krajšem prehodnem obdobju in s strožjimi pogoji. Državni zbor je tudi zavrnil očitke pobudnika referenduma o neprimernosti postopka in pojasnil potek postopka sprejemanja ZPIZ-2.

7. Vlada Republike Slovenije je prav tako menila, da bodo zaradi odložitve uveljavitve ZPIZ-2 oziroma zaradi njegove zavrnitve na referendumu nastale protiustavne posledice. To je utemeljevala z enakimi razlogi kot Državni zbor. Dodatno pa je navedla, da se bo, če ZPIZ-2 ne bo uveljavljen, že v naslednjem letu nadaljevalo zniževanje

¹ Leta 2000 je odmerni odstotek znašal 85 odstotkov, leta 2011 79 odstotkov, na koncu prehodnega obdobja leta 2024 in kasneje pa bo znašal le še 72,5 odstotka.

pokojnin s posledico ogrožanja socialnega položaja upokojencev, predvsem tistih z nižjimi pokojninami, in intervencijski ukrepi na pokojninskem področju, poslabšal se bo mednarodni in domači finančni položaj Slovenije ter zmanjševale druge že priznane socialne pravice. Zaradi demografskih gibanj, predvsem podaljševanja življenjske dobe,² naj bi se obstoječi pokojninski sistem brez sprememb zrušil najkasneje do leta 2021, saj ga ne bo mogoče več financirati. Predvsem je poudarila, da odhodki za pokojnine že sedaj zajemajo 11 odstotkov bruto domačega proizvoda, po projekcijah pa naj bi se ta delež do leta 2020 povečal na 12,29 odstotkov. Vlada je opozorila, da bo posledica ohranitve ZPIZ-1 v veljavi tudi nesorazmerna obremenitev mlajše generacije, ki bo morala zagotoviti več sredstev neposredno s plačilom prispevkov ali posredno prek proračuna.

8. Pobudnik referendumu je glede uskladitve ZPIZ-1 z odločbama Ustavnega sodišča navedel, da niso izkazani razlogi za to, da se v odločbah ugotovljene protiuustavnosti niso odpravile že prej, čeprav bi jih bilo mogoče uskladiti zgolj z novelo ZPIZ-1, in da z ustavnima odločbama ugotovljene protiuustavnosti ZPIZ-1 z ZPIZ-2 niso v celoti odpravljene. Opozoril je, da odprava z ustavnima odločbama ugotovljenih protiuustavnosti pomeni vsebinsko le izjemno majhen del ZPIZ-2. Obstoj ene protiuustavne določbe, katere protiuustavnost bi bilo mogoče odpraviti v drugem zakonu, po njegovem mnenju ne more biti razlog za prepoved referendumu o pokojninskem sistemu kot celoti. Zato naj bi Državni zbor s tem, ko je utemeljeval prepoved izvedbe referendumu z nadaljevanjem protiuustavnega stanja zaradi neizvršenih odločb Ustavnega sodišča, zlorabil svojo zakonodajno funkcijo. Pobudnik referendumu je zatrjeval tudi neskladje 21. člena ZRLI zlasti z 2. in 90. členom Ustave. Svoje navedbe je dopolnil z zatrjevanjem neskladja 27. člena ZPIZ-2, ki določa pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, v zvezi z 38. členom ZPIZ-2, ki določa odmero predčasne pokojnine in izplačilo dela predčasne ali starostne pokojnine, ter neskladje prehodne določbe 394. člena ZPIZ-2, ki ureja varstvo pričakovanih pravic za brezposelne in delovne invalide na dan 31. 12. 2010, z 2. in 14. členom Ustave.

9. Glede zatrjevanega posega v pravico do socialne varnosti iz 50. člena Ustave je pobudnik referendumu navedel, da Državni zbor ni utemeljil, zakaj bi nesprejetje ZPIZ-2 poseglo v pravico do socialne varnosti, in ni izkazal, da je omejitev ustavne pravice do referendumskega odločanja dopustna. Razlogi o dolgoročni vzdržnosti sistema po njegovem mnenju niso taki, ki bi "dokazovali" kakršnokoli kršitev pravice do socialne varnosti. Šlo naj bi predvsem za ekonomsko upravičenost predlagane pokojninske reforme, ki temelji na več desetletnih projekcijah določenih ekonomskih in socialnih kazalcev, ki so bolj ali manj negotovi in zato nepredvidljivi. Poleg tega naj bi imela Vlada tudi v primeru, če bi bile takšne napovedi resnične in dokazljive, na voljo vrsto različnih instrumentov, s katerimi lahko skrbi za vzdržnost pokojninske blagajne. Navedel je, da bistvo njegovih navedb ni v tem, da morda Vlada nima prav, ko opozarja na nujnost pokojninske reforme, vendar pa po njegovem mnenju to še ne pomeni, da je njen predlog ustavne prepovedi referendumu o tem vprašanju ustavnopravno utemeljen. Ustavno sodišče bi lahko prepovedalo referendum le v primeru, če bi ugotovilo, da ZPIZ-1 pomeni izvotlitev pravice do socialne varnosti, česar pa naj Državni zbor in Vlada ne bi izkazala.

² Razmerje med številom zavarovancev in upokojencev je leta 1990 znašalo 2,0, leta 2008 1,7, leta 2009 pa le še 1,66, okoli leta 2040 pa naj bi se število aktivnih oseb izenačilo s številom upokojencev. To pomeni, da bo vsak zaposleni delal za enega upokojenca, hkrati pa bo moral poskrbeti tudi za svoje potomce.

10. Pobudnik referendumu je opozoril tudi na vzroke za nastanek sedanjega stanja v pokojninski blagajni, zlasti na odloge, odpise in neplačila prispevkov ter na znižanje prispevne stopnje delodajalcem leta 1996. Javnofinančni primanjkljaj naj bi bil posledica neustreznega ravnanja gospodarske politike pred krizo in ne staranja prebivalstva. Menil je, da rešitev za zagotavljanje dolgoročne finančne vzdržnosti pokojninskega sistema ni samo v podaljšanju delovne aktivnosti za tri leta ali v zvišanju prispevne stopnje aktivnemu prebivalstvu, temveč naj bi obstajali tudi drugi načini za zagotavljanje njegove dolgoročne vzdržnosti. Pri tem je omenil ustrezno politiko zaposlovanja, ustvarjanje novih kakovostnih delovnih mest, doseganje višje gospodarske rasti, znižanje deleža sive ekonomije, povečanje stopnje varnosti in zdravja pri delu. Izpostavil je zlasti problem zaposlovanja mladih, ki vedno kasneje vstopajo na trg dela. Opozoril je tudi na negativne učinke zvišanja pokojninske dobe z uveljavitvijo ZPIZ-2 na druge stebre socialne varnosti in na zdravje delavcev. Podaljševanje delovne aktivnosti za tri leta naj bi bilo glede na obstoječe pogoje dela za večino delavcev nečloveško in zato v neskladju z načelom socialne države. Poudaril je, da se je že na podlagi ZPIZ-1 upokojitvena starost zvišala in da se ta trend še nadaljuje, saj se ZPIZ-1 še ni v celoti uveljavil.

11. Zastopnik Zavoda, ki je bil vabljen na javno obravnavo, je na javni obravnavi in v pisnih vlogah navedel, da je Zavod leta 2010 prejel 22 odstotkov več vlog za upokojitev kot leta 2009. Opozoril je, da ZPIZ-1 ni dosegel pričakovanega učinka na zvišanje upokojitvene starosti, saj je povprečna upokojitvena starost v Republiki Sloveniji leta 2009 znašala 60 let³ kljub višji zakonsko določeni polni upokojitveni starosti (61 let za ženske in 63 let za moške). To naj bi bila med drugim tudi posledica možnosti upokojitve pred dopolnitvijo polne starosti, ki jo omogoča ZPIZ-1 in ki se v veliki meri uporablja. Zastopnik Zavoda je tudi navedel, da bi leta 2011 zavarovanci dobili višjo pokojnino po ZPIZ-2, kot če bi se upokojili po ZPIZ-1. Ustavnemu sodišču je posredoval podatke o najnižjih in najvišjih pokojninah, posebej ob upoštevanju ZPIZ-1, interventnih zakonov in ZPIZ-2.

B. – I.

12. Pobudnik referendumu v odgovoru na zahtevo Državnega zbora predlaga, naj Ustavno sodišče najprej oceni, ali je prvi odstavek 21. člena ZRLI v skladu z Ustavo. Pojem "protiustavnih posledic" naj bi bil namreč izjemno širok in ohlapen, ker ne vsebuje jasnih in vnaprej predvidljivih meril, na podlagi katerih bi Ustavno sodišče v posameznem primeru presojalo ustavno dopustnost referendumu. Predlaga njegovo razveljavitev oziroma predlaga, naj Ustavno sodišče vsaj z restriktivno razlago, po načelu samoomejevanja, vsebinsko dopolni pomanjkljivo zakonsko ureditev. Ker gre za določbo ZRLI, ki na podlagi pooblastila iz enajste alineje prvega odstavka 160. člena Ustave vzpostavlja pristojnost Ustavnega sodišča za odločanje v tej zadevi, je bilo treba najprej preizkusiti utemeljenost teh navedb.

13. Protiustavne posledice, ki jih na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI v konkretnih primerih ugotavlja Ustavno sodišče, lahko po zakonskem besedilu nastanejo bodisi zaradi zavrnitve zakona na referendumu bodisi že zaradi odložitve uveljavitve

³ Povprečna upokojitvena starost v Evropski uniji znaša 61,4 leta, pri čemer naj bi bilo s primerjalnim pregledom mogoče ugotoviti trend zviševanja upokojitvene starosti v državah članicah; možnosti predčasnega odhoda s trga dela in spodbude za predčasno upokojevanje pa se ukinjajo.

zakona zaradi izvedbe referendumskega postopka. V primeru, ko naj bi protiustavne posledice nastale zaradi zavrnitve zakona na referendumu, je izhodišče za presojo predpostavka, da bodo volivci na referendumu sprejeti, a še ne uveljavljeni zakon zavrnili. Če protiustavne posledice ne bi nastale zaradi zavrnitve zakona na referendumu, je mogoče ugotoviti, da bi še toliko manj nastale zaradi odložitve uveljavitve tega zakona. Namreč, če protiustavne posledice ne bi nastale niti v primeru, če bi volivci zakon na referendumu zavrnili, tudi sama izvedba referendumskega postopka ne more imeti protiustavnih posledic. Če bi po drugi strani protiustavne posledice, ki bi terjale poseg v ustavno pravico do referenduma, zagotovo nastale zaradi zavrnitve zakona na referendumu, pa se Ustavnemu sodišču z vprašanjem, ali bi te nastale tudi že zaradi odložitve uveljavitve zakona, ni treba posebej ukvarjati. Izhodiščno vprašanje v tej zadevi je zato, ali lahko z zavrnitvijo zakona na referendumu nastanejo protiustavne posledice.

14. Protiustavne posledice so nedoločen pravni pojem. Ustavno sodišče je že večkrat poudarilo, da uporaba nedoločnih pravnih pojmov v zakonskem urejanju sama po sebi ni v neskladju z načelom določnosti predpisov (2. člen Ustave).⁴ Pojem protiustavnih posledic s stališči, sprejetimi v postopku presoje ustavne dopustnosti zakonodajnega referenduma, napolnjuje Ustavno sodišče. Na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI je Ustavno sodišče doslej trikrat odločalo o ustavni dopustnosti naknadnega zakonodajnega referenduma. Pri tem je oblikovalo določena merila presoje, čeprav se razlaga pojma protiustavnih posledic in meril njihove presoje še razvija.

15. Merila, ki jih je doslej vzpostavilo Ustavno sodišče pri razlagi pojma protiustavnih posledic, so še posebej razvidna iz odločbe št. U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 91/09), pa tudi iz odločbe št. U-II-1/10 z dne 10. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 50/10). Ta merila so znana. Zato so navedbe pobudnika referenduma o protiustavnosti prvega odstavka 21. člena ZRLI zaradi njegove nejasnosti in nedoločnosti očitno neutemeljene.

16. Ustavno sodišče praviloma izvaja naknadno ustavnosodno kontrolo, kar pomeni, da presoja predpise, ki že veljajo. V teh primerih sprejme odločitev na podlagi poglobljene ustavnopravne analize spornih vprašanj, tudi na podlagi podatkov o tem, kako se predpisi razlagajo v sodni praksi, na podlagi primerjalnopravnih podatkov in stališč pravne teorije. Pri ugotavljanju protiustavnih posledic na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI pa mora Ustavno sodišče upoštevati določene posebnosti tovrstne presoje, zaradi katerih je v drugačnem položaju. Na podlagi tretjega odstavka 21. člena ZRLI mora Ustavno sodišče o zahtevi Državnega zbora odločiti v tridesetih dneh. Ta rok je sicer instrukcijski, vendar je ne glede na to očitno, da gre za zadevo, o kateri mora Ustavno sodišče odločiti v zelo kratkem roku. Zakonodajni referendum je namreč del zakonodajnega postopka v širšem smislu in hkrati pomeni obliko neposrednega izvrševanja zakonodajne oblasti. Smisel zahteve za razpis referenduma je v tem, da volivci čim prej odločijo, ali se zakon, ki ga je Državni zbor že sprejel, potrdi ali zavrne.

17. Poleg časovne omejitve je posebnost te pristojnosti Ustavnega sodišča tudi, da praviloma zadeva vprašanje morebitne ustavnosti dveh zakonov in na koncu še tehtanje ustavne pravice do referenduma in drugih ustavnopravno varovanih vrednot. Iz meril,

⁴ Npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-131/04 z dne 21. 4. 2005 (Uradni list RS, št. 50/05, in OdlUS XIV, 24), št. U-I-145/03 z dne 23. 6. 2005 (Uradni list RS, št. 69/05, in OdlUS XIV, 62) in št. U-I-98/04 z dne 9. 11. 2006 (Uradni list RS, št. 120/06, in OdlUS XV, 78).

opredeljenih v odločbah št. U-II-2/09 in št. U-II-1/10, je razvidno, da je Ustavno sodišče pri ugotavljanju protiustavnih posledic najprej izhajalo iz že opravljene ustavne presoje veljavnega zakona, nato pa, ko se je izkazalo, da je veljavni zakon protiustaven, je opravilo še presojo, ali je sprejeti zakon to protiustavnost odpravil na ustavnoskladen način. Tako kot sicer pri naknadni presoji ustavnosti zakonov Ustavno sodišče tudi v postopku na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI izhaja le iz tega, ali so posamezne zakonske določbe veljavnega oziroma sprejetega zakona v skladu z Ustavo. V dosedanjih primerih in še posebej v citiranih odločbah je Ustavno sodišče ugotovilo, da so bile posamezne določbe veljavnega zakona protiustavne, da je novi zakon, katerega namen je bila prav odprava protiustavnosti, te protiustavnosti odpravil, nato pa je na podlagi tehtanja ustavnih vrednot odločilo, da gre za tako pomembne ustavne vrednote, da je njihovi ustavnoskladni zakonski ureditvi treba dati prednost pred odločanjem volivcev na zakonodajnem referendumu, ker bi bilo nadaljevanje obstoječega protiustavnega stanja nevzdržno.

18. Navedene posebnosti presoje po prvem odstavku 21. člena ZRLI pomenijo, da se Ustavno sodišče pri tovrstni presoji ne more samo spuščati v presojo ustavnosti veljavne in sprejete zakonske ureditve v celoti. Državni zbor mora v svoji zahtevi, naj Ustavno sodišče presodi o dopustnosti referenduma, jasno in določno navesti, katere določbe veljavnega zakona so protiustavne in iz katerih ustavnopravnih razlogov. Enako breme utemeljevanja ima Državni zbor glede navedb, da sprejeti zakon odpravlja obstoječe protiustavnosti na ustavnoskladen način. Navedeno še toliko bolj velja glede zakonov, ki celovito urejajo določeno širše področje (t. i. sistemski zakoni). Če se zatrjuje protiustavnost zakonov, ki uresničujejo človekove pravice, glede katerih Ustava določa t. i. zakonski pridržek, je treba upoštevati tudi to, da je njihova ustavnopravna presoja nujno zadržana (tako Ustavno sodišče že v sklepu št. U-I-54/96 z dne 15. 7. 1999, OdlUS VIII, 192).⁵ Glede zakonske ureditve teh človekovih pravic ima zakonodajalec široko polje proste presoje.⁶ Ker urejanje socialnih pravic nujno poseže v urejanje ekonomskega sistema države, je to še dodaten razlog, ki narekuje zadržanost Ustavnega sodišča pri presoji ustavnosti zakonodajnih ukrepov.

19. Zatrjevana protiustavnost zakonskih določb mora obstajati že v času presoje Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče ne more presojati, ali bi veljavna zakonska ureditev enkrat v prihodnosti lahko postala protiustavna. Ustavna pravica do referenduma v konkretnih primerih nastane na podlagi izpolnjenih pogojev iz drugega odstavka 90. člena Ustave in obstaja, zato jo lahko omeji le ustavna vrednota, katere kršitev že obstaja, ne pa ustavna vrednota, ki jo bo treba zavarovati enkrat v prihodnosti. Kajti Ustavno sodišče ne more odločati na podlagi morebitnih demografskih in ekonomskih projekcij ter kriterijev, ki jih tako Vlada kot Državni zbor utemeljeno upoštevata in na njihovi podlagi oblikujeta socialno-ekonomsko politiko, vključno z zakonodajnim urejanjem, ker je upoštevanje teh kriterijev v domeni zakonodajalčevega polja proste presoje. Za sprejemanje teh ukrepov nosita tako Vlada kot Državni zbor tudi vso odgovornost. Če v to domeno na predlog ustavno kvalificiranega predlagatelja referenduma vstopijo volivci, s tem prevzamejo svoj del odgovornosti za končno

⁵ Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-36/00 z dne 11. 12. 2003 (Uradni list RS, št. 133/03, in OdlUS XII, 98).

⁶ Za te človekove pravice je namreč značilno, da so na podlagi Ustave zagotovljene "pod pogoji, določenimi z zakonom", "pod pogoji, ki jih določa zakon", "v primerih, ki jih določi zakon, "v skladu z zakonom" ipd. Primeri teh pravic so npr. tretji odstavek 43. člena, 46. člen, prvi odstavek 50. člena, prvi odstavek 51. člena, 52. člen in prvi odstavek 72. člena Ustave.

odločitev. Ustavnopravno 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 ustavnosti namreč v nobenem primeru ne pomeni presoje primernosti, koristnosti, potrebnosti ali drugačne ustreznosti zakonske ureditve.

20. Pristojnost Ustavnega sodišča po prvem odstavku 21. člena ZRLI je treba torej razumeti tako, da lahko Ustavno sodišče ugotovi nastanek protiustavnih posledic morebitne zavrnitve zakona na referendumu, če navedbe Državnega zbora izkažejo obstoječo očitno protiustavnost, katere odprava je nujna, da bi se zavarovale pomembne ustavnopravne vrednote, ki jim je treba dati prednost pred ustavno pravico, da o zakonu odločajo volivci na referendumu.

B. – II.

21. Državni zbor zatrjuje, da bi bila protiustavna posledica zavrnitve ZPIZ-2 na referendumu v tem, da bi se nadaljevalo protiustavno stanje, ugotovljeno z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-358/04 in št. U-I-40/09. V teh odločbah je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost prvega odstavka 58. člena, drugega odstavka 178. člena in tretjega odstavka 66. člena ZPIZ-1. V obeh primerih je bil razlog za ugotovljeno protiustavnost ta, da je ZPIZ-1 neupravičeno razlikoval med zaposlenimi in samozaposlenimi osebami oziroma kmeti. ZPIZ-2 naj bi to protiustavno stanje odpravljal.

22. Res je, da mora Državni zbor sprejeti novo zakonsko ureditev, kadar Ustavno sodišče na podlagi 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) ugotovi protiustavnost zakona ali njegovih posameznih določb ter mu naloži, naj ugotovljeno protiustavnost odpravi v določenem roku. Če se zakonodajalec na odločbo Ustavnega sodišča ne odzove v roku, krši 2. člen in drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave, na kar je Ustavno sodišče že večkrat opozorilo (prvič že v odločbi št. U-I-114/95 z dne 7. 12. 1995, Uradni list RS, št. 8/96, in OdlUS IV, 120). Vse dokler se zakonodajalec ne odzove na ugotovljeno protiustavnost, ta kršitev traja. Odločbe Ustavnega sodišča namreč obvezujejo zakonodajalca in to bi veljalo tudi, če ne bi ZUstS v tretjem odstavku 1. člena tega izrecno določal, saj ta obveza neposredno izhaja že iz načel pravne države.

23. V primerih, ko zakonodajalec spreminja zakonsko ureditev zaradi uresničitve odločb Ustavnega sodišča, je protiustavnost veljavne ureditve očitno izkazana.⁷ Vendar pa neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča (če bi bil zakon na referendumu zavrnjen), čeprav pomeni protiustavno posledico, sama po sebi ni zadosten razlog, iz katerega bi moralo Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI poseči v pravico do referendumskega odločanja. Razlaga, po kateri naj bi za "prepoved" referendumu zadoščalo že, da sprejeti zakon uresničuje ustavno odločbo, bi namreč pomenila, da bi moralo Ustavno sodišče v vsakem takšnem primeru odločiti, da se referendum prepove. Temu Ustavno sodišče ni pritrdilo že v odločbah št. U-II-2/09 in št. U-II-1/10. Pač pa je prav v teh odločbah ta razlog upoštevalo kot enega od pomembnih razlogov, ki je bil ustavnopravno pomemben. V tej zadevi je stanje bistveno drugačno.

⁷ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-II-2/09 in št. U-II-1/10.

24. Ni mogoče spregledati, da ZPIZ-1 in ZPIZ-2 urejata cel sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja. ZPIZ-1 vsebuje več kot 450 členov. Uskladitev tega zakona z navedenima odločbama Ustavnega sodišča po vsebini pomeni le manjši del ureditve pokojninskega sistema. Tudi, če drži trditev Državnega zbora, da bi uresničitev ustavnih odločb zahtevala celovitejšo spremembo ZPIZ-1 (po navedbah Državnega zbora naj bi bilo treba ob tem spremeniti kar 84 členov Zakona), Ustavno sodišče ocenjuje, da bi bilo to mogoče urediti z novelo ZPIZ-1, brez spremembe drugih, temeljnih elementov pokojninskega sistema, ki se zlasti nanašajo na pogoje za pridobitev pravic iz pokojninskega zavarovanja. 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.

25. Poleg tega z morebitno zavrnitvijo ZPIZ-2 na referendumu ne bo ugasnila dolžnost Državnega zbora, da izvrši odločbi Ustavnega sodišča. Člen 25 ZRLI sicer določa, da Državni zbor eno leto po razglasitvi odločitve na referendumu ne sme sprejeti zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev,⁸ vendar ta prepoved ni ovira za takojšnjo uskladitev ZPIZ-1 z odločbama Ustavnega sodišča. Dolžnost Državnega zbora je, da odločbe Ustavnega sodišča izvrši brez odlašanja (prim. 25. točko obrazložitve sklepa Ustavnega sodišča št. U-II-3/03 z dne 22. 12. 2003, OdlUS XII, 101).

B. – III.

26. Državni zbor zatrjuje tudi, da bi ob zavrnitvi ZPIZ-2 na referendumu lahko prišlo do nezmožnosti izplačevanja pokojnin na podlagi obstoječega pokojninskega sistema po ZPIZ-1. S tem naj bi nastale protiustavne posledice zaradi kršitve načela socialne države (2. člen Ustave) in pravice do socialne varnosti (50. člen Ustave). Razlog za to naj bi bil v finančni nevzdržnosti 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. ZPIZ-1 naj že danes ne bi zagotavljal takšnih pokojnin, ki bi zagotavljale varstvo socialnega položaja zdajšnjih in prihodnjih upokojencev.

27. Po 2. členu Ustave je Slovenija pravna in socialna država. S tem Ustava določa načelo socialne države kot eno izmed temeljnih ustavnih načel, ki ga konkretizira v več določbah, ki zagotavljajo človekove pravice in temeljne svoboščine. Ena od ustavno varovanih človekovih pravic, ki na ustavni ravni izpeljuje načelo socialne države, je pravica do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena Ustave. Trditve Državnega zbora o protiustavnih posledicah, ki naj bi nastale z zavrnitvijo ZPIZ-2 na referendumu, z vidika 2. člena Ustave po vsebini hkrati pomenijo zatiranje neskladnosti ZPIZ-1 s 50. členom Ustave. Zato je Ustavno sodišče nastanek protiustavnih posledic presojalo le z vidika prvega in drugega odstavka 50. člena Ustave.

⁸ To pa ne pomeni, da v primeru zavrnitve zakona na referendumu v tem letu ne morejo potekati aktivnosti, ki so potrebne za vložitev novega zakona, ki bi vseboval enake ali podobne rešitve, takoj po izteku tega obdobja. Ta določba pa tudi ni ovira za takojšen zakonodajni postopek, ki bi vseboval drugačne zakonske rešitve od tistih, ki bi bile zavrnjene na referendumu.

28. V skladu z izhodišči, navedenimi v točki B. – I. te obrazložitve, bi moral Državni zbor utemeljiti, da so določbe veljavnega ZPIZ-1 očitno protiustavne, ker že danes ustavno nedopustno posegajo v pravico do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena Ustave.

29. Na podlagi prvega odstavka 50. člena Ustave imajo državljani pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine. Ustava ne opredeljuje pojma socialne varnosti oziroma vsebine pravice do socialne varnosti. Ustavno sodišče pa je že večkrat sprejelo stališča, iz katerih izhaja, da pravica do socialne varnosti zagotavlja tako pravice iz sistemov socialnih zavarovanj kot tudi pravice iz sistema socialnega varstva.⁹ Vendar je ureditev te pravice Ustava prepustila zakonu. Zakonski pridržek iz prvega odstavka 50. člena Ustave pomeni, da ima zakonodajalec široko pooblastilo, da po lastni presoji sprejme ukrepe, za katere meni, da bodo zagotavljali socialno varnost. Prosto izbiro ukrepov za zagotavljanje pravice do socialne varnosti na ustavni ravni omejuje drugi odstavek 50. člena Ustave, po katerem mora država urediti določena obvezna socialna zavarovanja in skrbeti za njihovo delovanje. Pri zakonskem urejanju pravic, ki naj zagotavljajo socialno varnost, pa mora zakonodajalec upoštevati namen oziroma cilj prvega in drugega odstavka 50. člena Ustave, tj. da sta posameznikom v največji mogoči meri zagotovljeni ekonomska varnost in človekovo dostojanstvo. Pri tem je ustavnopravno omejen le s temeljnimi ustavnimi načeli, zlasti s splošnim načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) in načelom zaupanja v pravo (2. člen Ustave).

30. Tudi pravico do pokojnine, ki jo sicer prvi odstavek 50. člena Ustave izrecno določa kot del pravice do socialne varnosti, Ustava v celoti prepušča zakonskemu urejanju.¹⁰ Vendar ima pravica do pokojnine ustavno zagotovljeno jedro, to je samo bistvo te pravice, v katero zakonodajalec ne sme nedopustno posegati.¹¹ Jedro pravice do pokojnine je treba ugotavljati z razlago prvega odstavka 50. člena v zvezi z drugim odstavkom 50. člena Ustave. Pravica do pokojnine mora primarno temeljiti na zavarovalnem principu. V tem smislu je pokojnina premoženjska pravica, ker je predvsem odvisna od trajanja in višine plačevanja prispevkov. Kot premoženjska pravica uživa dvojno ustavno varstvo – po prvem odstavku 50. člena in 33. členu Ustave.¹² To pomeni, da mora pokojnina v določeni meri zagotavljati kontinuiteto življenjskega standarda, ki ga je imel zavarovanec v aktivni dobi (dohodkovna varnost), saj se mu s pokojnino v določenem deležu (sorazmerno) nadomešča dohodek, od katerega so se plačevali prispevki za pokojninsko zavarovanje.¹³ Ker Ustava opredeljuje pokojninsko

⁹ Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-135/92 z dne 30. 6. 1994 (Uradni list RS, št. 44/94, in OdlUS III, 84), št. U-I-89/93 z dne 20. 1. 1994 (Uradni list RS, št. 9/94, in OdlUS III, 7), št. Up-82/94 z dne 17. 4. 1997 (OdlUS VI, 76) in št. Up-121/94 z dne 14. 5. 1998 (OdlUS VII, 112).

¹⁰ Pravica do pokojnine je bila v prvi odstavku 50. člena Ustave dodana s spremembo Ustave leta 2004 (Ustavni zakon o spremembi 50. člena Ustave, Uradni list RS, št. 69/04 – UZ50). Iz gradiv za spremembo Ustave izhaja, da namen ustavne spremembe ni bil v zagotovitvi t. i. državne pokojnine, kot pravice iz sistema socialnega varstva, temveč pokojnine kot pravice, ki temelji na plačanih prispevkih iz minulega dela. Glej M. Cerar, A. Novak in B. Vrišer (ur.), Ustavne razprave 2001–2004: Izbor gradiv Državnega zbora Republike Slovenije, IV. knjiga, Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana 2004, str. 247–248.

¹¹ O jedru pravice do pokojnine Ustavno sodišče v odločbi št. Up-360/05 z dne 2. 10. 2008 (Uradni list RS, št. 113/08, in OdlUS XVII, 85): "Bistvo ali jedro pravice do pokojnine pomeni pravico posameznika, da na podlagi plačanih prispevkov pokojninskega zavarovanja in ob izpolnjenih drugih razumno določenih pogojih (npr. pokojninska doba, starost) pridobi in uživa pokojnino, ki mu zagotavlja socialno varnost."

¹² Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-770/06 z dne 27. 5. 2009 (Uradni list RS, št. 54/09).

¹³ Tako odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-150/94 z dne 15. 6. 1995 (Uradni list RS, št. 65/95, in OdlUS IV, 63) ter št. U-I-29/96 z dne 8. 5. 1997 (Uradni list RS, št. 29/97 in 7/98, ter OdlUS VI, 56, in OdlUS VII, 3).

zavarovanje kot vrsto socialnega zavarovanja, so elementi vzajemnosti oziroma solidarnosti v tem sistemu ustavno dopustni.¹⁴ Kljub temu, da ima pravica do pokojnine tudi premoženjskopravno naravo, to ne pomeni, da Ustava zagotavlja pokojnino v določeni višini. Vendar pa morajo ob izpolnjenih vsakokratnih zakonskih pogojih (po ZPIZ-1 ti ustrezajo 40 letom pokojninske dobe za moške in 38 letom za ženske) najnižje pokojnine zagotavljati socialni minimum, ki ne pomeni le življenjskega minimuma za preživetje, kot se zagotavlja z dajatvami iz sistema socialnega varstva, temveč morajo upokojencem zagotavljati določeno življenjsko raven glede na njihovo delo in plačane prispevke v času njihove aktivne dobe.

31. Državni zbor bi torej moral izkazati, da že obstaja zaradi določenih veljavnih določb ZPIZ-1 protiustavnost, ki pomeni poseg v pravico do socialne varnosti oziroma v pravico do pokojnine, kot ju zagotavlja že prvi odstavek 50. člena Ustave. Če bi izkazal poseg, bi moral hkrati izkazati tudi obstoj ustavnopravnih razlogov, iz katerih bi bil ta poseg nedopusten. To bi namreč pomenilo, da mora Ustavno sodišče to dejstvo (to je izkazano protiustavnost) upoštevati kot ustavnopravno pomemben razlog, ki bi lahko vplival na presojo dopustnosti zakonodajnega referenduma.

32. Vendar Državni zbor ne izkaže, da ZPIZ-1 pomeni poseg v pravico iz prvega odstavka 50. člena Ustave. Z navedbami in podatki, s katerimi se sicer lahko utemelji, da so spremembe pokojninskega sistema potrebne ali celo nujne iz makroekonomskih, javnofinančnih ali demografskih razlogov, kot je bilo že navedeno, ni mogoče utemeljiti protiustavnosti ZPIZ-1. Ustavno sodišče ne more ugotoviti, da je ZPIZ-1 že sedaj protiustaven zato, ker ga v prihodnosti iz takšnih zunajustavnih razlogov morda ne bo več mogoče izvajati.

33. Protiustavnosti ZPIZ-1 tudi ni mogoče utemeljiti z navedbami, da se bo morala država zaradi povečanih izdatkov za sofinanciranje pokojninskega sistema v prihodnosti še bolj zadolževati, s čimer naj bi kršila prevzete mednarodne obveznosti iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 83, 30. 3. 2010 – PDEU), t. i. Maastrichtske kriterije. Prav tako je za vprašanje protiustavnosti ZPIZ-1 neupoštevna navedba, da bo prišlo do zmanjševanja drugih pravic iz sistema socialne varnosti oziroma do zmanjšane financiranja drugih ustavnih pravic. Če država zaradi domnevnega pomanjkanja sredstev ne more izvrševati drugih zakonov, to ne more biti razlog za ugotovitev, da je ZPIZ-1 protiustaven. Pri presoji ustavnosti ZPIZ-1 pa Ustavno sodišče tudi ne more upoštevati navedbe, da bo treba v prihodnosti zaradi javnofinančnih razmer še naprej posegati v ZPIZ-1 z interventnimi ukrepi,¹⁵ s čimer naj bi se dodatno zmanjševalo razmerje med plačami in pokojnino. Zakoni, s katerimi se sprejemajo interventni ukrepi, sami po sebi niso protiustavni, če veljajo za naprej in če za njihovo sprejetje obstajajo razumni razlogi. Če bi zaradi njih prišlo do posega v ustavnopravno varovano jedro pravice do socialne varnosti, pa bi se glede vsakega izmed njih lahko postavilo vprašanje njegove ustavnosti.

34. Pritrditi je sicer treba Državnemu zboru, da spremembe sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja po svoji naravi, zaradi spoštovanja načela zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave, praviloma zahtevajo daljše prilagoditveno obdobje. Vendar je dolžina

¹⁴ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-36/00.

¹⁵ Do sedaj je zakonodajalec posegel v ZPIZ-1 s sprejetjem Zakona o interventnih ukrepih zaradi gospodarske krize (Uradni list RS, št. 98/09 – ZIUZGK) in Zakona o interventnih ukrepih (Uradni list RS, št. 94/10 – ZIU), ki sta za leti 2010 in 2011 spremenila pravila za usklajevanje pokojnin s plačami.

prehodnega obdobja odvisna od vrste sprememb, zaradi česar ni mogoče vnaprej z gotovostjo trditi, kako dolgo prehodno obdobje je potrebno glede na vsako posamezno spremembo. Ustavna zahteva po prehodnem obdobju bi lahko bila okoliščina, ki bi jo Ustavno sodišče upoštevalo pri tehtanju ustavnih vrednot, če bi bila protiustavnost ZPIZ-1 očitno izkazana. Sama po sebi pa ta zahteva, ob tem, ko poseg v pravico iz prvega odstavka 50. člena Ustave ni izkazan, ne more imeti odločilnega pomena.

35. Trditev o tem, da bi z zavrnitvijo zakona nastalo protiustavno stanje, ki bi bilo v neskladju tudi z 8. in 22. členom, drugim odstavkom 120. člena, tretjim odstavkom 153. člena in drugim odstavkom 14. člena Ustave, zaradi njihove pavšalnosti Ustavno sodišče ni moglo preizkusiti.

36. Ker odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-358/04 in št. U-I-40/09 v tej zadevi ne pomenita takšne protiustavnosti ZPIZ-1, ki bi bila upoštevna pri tehtanju ustavnih vrednot, in ker Državni zbor oziroma Vlada nista izkazala, da so druge določbe ZPIZ-1 očitno protiustavne, je Ustavno sodišče zahtevo Državnega zbora, naj Ustavno sodišče odloči, da bi zaradi zavrnitve ZPIZ-2 na referendumu nastale protiustavne posledice, zavrnilo.

C.

37. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI in tretje alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07 in 54/10) v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat, Jože Tratnik in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno. Pritrdilna ločena mnenja so dali sodnica Korpič – Horvat in sodniki Deisinger, Petrič in Zobec.

dr. Ernest Petrič
Predsednik