

**Številka:** 10.0 - 26 / 2012 - 3 - RO

**Datum:** 18. 07. 2012

**Ustavno sodišče Republike Slovenije**

**Beethovnova ulica 10**

**1000 Ljubljana**

**Zadeva: ZAHTEVA ZA OCENO USTAVNOSTI 143. ČLENA ZAKONA ZA  
URAVNOTEŽENJE JAVNIH FINANC (usklajevanje pokojnin in drugih  
nadomestil ter prejemkov) S PREDLOGOM ZA ZADRŽANJE IZVRŠEVANJA  
IZPODBIJANE ZAKONSKE DOLOČBE**

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) lahko na podlagi 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo) z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti predpisa, ki “nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine”. Zato vlagam na Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju ustavno sodišče) **zahtevo za oceno ustavnosti 143. člena** (usklajevanje pokojnin in drugih nadomestil ter prejemkov) **Zakona za uravnoteženje javnih financ** (Uradni list RS št. 40/2012, v nadaljevanju ZUJF).

Zahtevo dajem zato, ker so po mojem mnenju določbe 143. člena ZUJF ustavno sporne iz naslednjih razlogov:

- Ustavno sporen način sprejemanja ZUJF
- Kršitev načela jasnosti in določnosti predpisov iz 2. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju ustava)

- Kršitev ustavnega načela vezanosti državnega zbora na referendumsko odločitev iz 90. člena ustave
- Kršitev človekovega dostojanstva
- Kršitev pravice do socialne varnosti in pravice do pokojnine iz 50. člena ustave
- Kršitev enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije iz 14. člena ustave
- Kršitev zagotovil iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije
- Kršitev načela zaupanja v pravo in kršitev pričakovalnih pravic
- Kršitev pravice do pravnega sredstva (25. člen ustave) in načela o pravnomočnosti odločb (158. člen ustave)

Za vložitev zahteve sem se odločila na podlagi pobud, ki sem jih prejela od Zveze društev upokojencev Slovenije (ZDUS), Zveze policijskih veteranskih društev Sever, Zveze veteranov vojne za Slovenijo, Zveze združenj borcev za vrednote narodnoosvobodilnega boja Slovenije, Sindikata upokojencev KS 90 Slovenije, Združenja žrtev okupatorjev 1941-1945 Kranj, Klub upokojenih delavcev MNZ "Maksa Perca" Maribor, Društva izgnancev Slovenije 1941-1945 ter več kot 130 ogorčenih upokojencev, ki so se obrnili name, ker menijo, da je prišlo do globoko krivičnega in protiustavnega posega v njihovo pravico do pokojnine, izrecno zavarovano z ustavo (prvi odstavek 50. člena).

Po mojem mnenju gre za poseg, ki se sicer sklicuje na legitimen cilj varčevanja države v pogojih ekonomske krize, vendar je bil uveljavljen tako, da je **boleče, diskriminatorno in nesorazmerno posegel v človekovo dostojanstvo prizadetih, jim naložil nesorazmerno breme pri reševanju ekonomske krize, resno poslabšal njihov ekonomski položaj in krši vrsto človekovih pravic, določenih v ustavi in Evropski konvenciji o človekovih pravicah (v nadaljevanju EKČP), drugih mednarodnih pogodb, ki obvezujejo Republiko Slovenijo ter načela pravne in socialne države. Po ustaljeni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) takšen ukrep ni nujen v demokratični družbi in ne vzpostavlja pravičnega razmerja med javnim interesom ter človekovimi pravicami in interesi prizadetih.**

## OBRAZLOŽITEV ZAHTEVE

### 1. Skupna izhodišča

#### Posebnosti razvoja slovenskega pokojninskega sistema

Starostna pokojnina je pokojninski prejemek, ki pripada zavarovancu ob izpolnitvi dveh pogojev, in sicer dopolnjene starosti ter dopolnjene pokojninske dobe.<sup>1</sup> Starostna pokojnina omogoča zavarovancu, da se po izpolnitvi pogojev in po prenehanju delovnega razmerja ali po opravljanju dejavnosti, na podlagi katere je bil zavarovan, upokoji. Tako kot se je skozi leta spreminjal sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, so se spreminjali tudi upokojitveni pogoji. Poleg »klasičnih« splošnih pogojev so predpisi omogočali tudi pridobitev in uveljavitev pravice do pokojnine pod posebnimi pogoji, v primerih in na način, določen s posebnimi zakoni. Podlaga za izplačevanje pokojnin so ti posebni zakoni, za nekatere primere pa tudi Temeljna ustavna listina in ustavni zakon za njeno izvedbo ter Sporazum o vprašanih nasledstva.

Primeroma navajam primere posebnih zakonov za nekatere skupine upokojeencev: Posebni pogoji za upokojevanje **borcev NOB** so bili določeni zlasti v 51. členu Zakona o temeljnih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (Uradni list SFRJ, št. 23/82, 77/82, 75/85, 8/87, 65/87, 87/89 in 44/90). Posebni pogoji upokojevanja za **politične zapornike** so določeni v Zakonu o popravi krivic (Uradni list RS, št. 47/03 – ZPKri-UPB1), po katerem se državljanu, ki se mu prizna status bivšega političnega zapornika, v pokojninsko dobo šteje

---

<sup>1</sup> Ustavno sodišče pravi v sklepu v zadevah št. U-I-162/12-5 in št. Up-626/12, sprejetem 12. julija 2012, da je pravica do pokojnine »ustavnopravno zavarovana pravica, ki je sestavni del pravice do socialne varnosti. V skladu s prvim odstavkom 50. člena Ustave posameznikom ta pravica pripada pod pogoji, določenimi z zakonom. Zakon mora določiti pogoje za nastanek pravice do pokojnine, pogoje za dejansko pridobitev pokojnine in pravila za odmero pokojnine. Odločanje o izpolnjevanju pogojev za pridobitev pokojnine in njeni odmeri pomeni oblastno dejanje nosilca javnega pooblastila, s katerim se odloča o pravici, obveznosti in pravni koristi posameznika, zato mora biti o tem odločeno v predpisanem postopku z upravno odločbo (prvi odstavek 1. člena ZUP).«

čas dejanskega odvzema prostosti, kot tudi čas, v katerem mu je bila iz tega razloga v predkazenskem ali preiskovalnem postopku pred odvzemom prostosti onemogočena zaposlitev. Čas dejanskega odvzema prostosti v preiskovalnem zaporu, s prisilnim delom in v delovnem koncentracijskem taborišču se šteje dvojno. V skladu z Zakonom o izjemnem priznanju in odmeri starostne pokojnine **osebam, ki imajo posebne zasluge** (Uradni list RS, št. 14/90), se lahko osebam, ki imajo posebne zasluge na področju znanosti, umetnosti, kulture ali druge dejavnosti in izpolnjujejo pogoje do starostne pokojnine po splošnih predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, izjemoma prizna in odmeri višja pokojnina kot bi jim pripadala po splošnih predpisih. **Delavci notranjih zadev so** se upokojevali na podlagi 87. člena Zakona o policiji (Uradni list RS, št. 49/98), po katerem je imel delavec policije s statusom pooblaščenega uradne osebe po zakonu o notranjih zadevah oziroma s statusom policista (po drugem odstavku 65. člena tega zakona imajo tak status policisti in drugi delavci, zaposleni v policiji) najmanj 15 let, ki je dopolnil najmanj 25 let pokojninske dobe in 40 let starosti (ženska) oziroma 30 let pokojninske dobe in 45 let starosti (moški), v roku šestih mesecev po vložitvi zahteve pravico do upokojitve.

Na tem področju je bilo v različnih obdobjih veliko prisilnih upokojitev t.i. administrativnih upokojitev, predčasnih upokojitev v nasprotju z voljo prizadetih. V tej zvezi je pomemben še Zakon o notranjih zadevah, ki je leta 1992 uvedel inštitut administrativne upokojitve. Na podlagi tega so bili »prisilno« upokojeni delavci Varnostno-informativne službe, kriminalistične službe in policije, še zlasti iz Specialne enote.

V skladu s 102. členom Zakona o sodniški službi (Uradni list RS, št. 19/94, 8/96 in 24/98) so imeli **sodniki** nekdanjih rednih sodišč in sodišč združenega dela, ki ob uveljavitvi tega zakona (28. 4. 1994) niso kandidirali za izvolitev v trajno sodniško funkcijo, možnost uveljaviti pravico do starostne pokojnine ne glede na starost, če so do 1. 1. 1995 dopolnili 30 let pokojninske dobe (ženska) oziroma 35 let dobe (moški). "Enako velja za sodnike za prekrške, ki so se upokojili na podlagi 258. j člena Zakona o prekrških (17. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških, Uradni list RS, št. 35/97)."

Republika Slovenija je že ob razglasitvi samostojnosti in neodvisnosti v juniju 1991 z Ustavnim zakonom za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije prevzela zagotovitev varstva pravic **uživalcev vojaških pokojnin** s stalnim prebivališčem v RS v obsegu in pod pogoji, ki so jih do uveljavitve tega zakona določali predpisi SFRJ in zagotovitev statusnih, socialnih in drugih pravic, pridobljenih po nekdanjih zveznih predpisih, aktivnim vojaškim osebam, vojakom po pogodbi in civilnim osebam v službi v nekdanji JLA, ki so nadaljevali delo v Teritorialni obrambi RS; mednje spada tudi priznanje zavarovalne dobe, dopolnjene do 25. 6. 1991, po predpisih iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja vojaških zavarovancev za pridobitev pravic po predpisih iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja RS.

Za **upokojnence, ki so del delovne dobe pridobili v kakšni od drugih republik** nekdanje skupne države, so pomembne tudi obveznosti Slovenije, ki izhajajo iz Sporazuma o vprašanih nasledstva. Iz 8. člena izhaja, da vsaka država naslednica na podlagi vzajemnosti sprejme potrebne ukrepe v skladu s svojim notranjim pravom in zagotovi, da se določbe tega sporazuma priznajo in uveljavijo pred njenimi sodišči, upravnimi sodišči in organi. Priloga E določa, da vsaka država sprejme odgovornost za pokojnine in redno plačuje zakonsko utemeljene pokojnine, ki jih je financirala kot nekdanja republika SFRJ, ne glede na našete osebnosti okoliščine. S sklenitvijo meddržavnih sporazumov je Republika Slovenija prevzela obveznost izplačevanja dela pokojnin z upoštevanjem zavarovalnih dob po predpisih drugih držav pogodbenic (na primer s sporazumi o socialnem zavarovanju, sklenjenimi s Hrvaško, Srbijo in Bosno in Hercegovino). Tudi iz ustaljene in enotne prakse Vrhovnega sodišča RS izhaja jasno stališče, da je Slovenija prevzela odgovornost za izplačevanje že priznanih pokojnin. (VIII Ips 148/2009, VIII Ips 377/2007, VIII Ips 7/2008, VIII Ips 176/2009 in številne druge).

Vlada skuša prikazati, kot da 143. člen ZUJF sploh ni posegel v pokojnine, temveč le v nekakšne dodatke, ki jih prejemajo upravičenci iz proračuna. Takšen prikaz je zavajajoč. Gre za pokojnine, starostne in družinske, pridobljene pod posebnimi pogoji, določenimi v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju ZPIZ-1) in v 11 posebnih zakonih na način, ki je običajen v številnih drugih državah. Napačno je prepričanje, da je mogoče

pokojnine razlikovati glede na to, ali je podlaga za njih v plačanih prispevkih ali proračunskih sredstvih. ZPIZ-1 je določil v 232. členu, da Republika Slovenija zagotavlja sredstva iz državnega proračuna za pokrivanje obveznosti obveznega zavarovanja, ki nastanejo zaradi priznavanja ali odmere pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja pod posebnimi pogoji.

Nobenega dvoma ni, da gre v primeru vseh pokojnin na podlagi posebnih zakonov za pokojnine, uveljavljene pod posebnimi pogoji in ne za kakršnekoli druge dajatve ali dodatke. Zavarovanci so za pridobitev pravice do pokojnine plačevali prispevke bodisi v slovensko pokojninsko blagajno bodisi pristojnim nosilcem pokojninskega in invalidskega zavarovanja v drugih republikah nekdanje SFRJ oziroma nosilcu (posebnega) vojaškega zavarovanja. Naša država pa se je odločila, da jim zaradi narave dela, ki so ga opravljali, zaradi posebnih zaslug ali zaradi krivic, ki so jih pretrpeli, omogoči ugodnejše oziroma milejše upokojitvene pogoje oziroma da prevzame del bremena nekdanje skupne države.

Večina sistemov obveznega pokojninskega zavarovanja pozna tripartitno financiranje tega zavarovanja, tako da sistem financirajo zavarovanci in delodajalci s svojimi prispevki in država (iz proračuna). Pri tem država zagotavlja sredstva za pokrivanje razlike med prihodki in odhodki zavoda. Posebej pa je prikazan tisti del, ki ga država plačuje za 25 posebnih skupin pravic. Poudariti je treba, da je država iz proračuna že pred uveljavitvijo ZPIZ-1 plačevala izdatke, ki so nastali zaradi priznavanja pravic pod ugodnejšimi pogoji, vendar je bil ta obseg teh pravic nekoliko ožji in se je na 25 skupin razširil šele kasneje, leta 2000.

Iz navedenega sledi, da država zagotavlja proračunska sredstva za vse pokojnine in ne le za pokojnine nekaterih posebnih kategorij zavarovancev (le ta so v skladu z 232. členom ZPIZ-1 samo posebej prikazana).

**Dejstvo je, da proračunski delež države za pokrivanje razlike med prihodki in odhodki obsega skoraj 1/5 vseh potrebnih sredstev za pokrivanje obveznosti ZPIZa. Zato je toliko manj utemeljeno (oziroma bolj diskriminatorno) da je ZUJF posegel le v določene pokojnine, ki se sofinancirajo iz državnega proračuna, saj se delno iz proračuna sofinancirajo vse pokojnine. Tudi odločbe, ki določajo višino pokojnine posameznikov, ne razmejujejo deleža, ki upravičencem pripada iz vplačanih prispevkov in deleža, ki jim ga zagotavlja država iz proračuna.**



## Množične kršitve človekovih pravic

Varuh opozarja, da je v primerih množičnih kršitev človekovih pravic še posebej pomembno spoštovati minimalne evropske standarde varstva pravic iz sodb ESČP, ki zavezujejo vse podpisnice EKČP. To pomeni, da se na te standarde ni mogoče sklicevati zato, da bi zožujoče razlagali pravice, ki izhajajo iz nacionalnih ustav in drugih predpisov, se jih pa v nobenem primeru ne sme kršiti, ker sicer sledi obsodba države pred ESČP z moralnimi in materialnimi posledicami. ESČP s pravo pilotno sodbo (kot je sodba v zadevi Kurić proti Sloveniji zaradi neizvajanja odločb ustavnega sodišča) ali nepopolno pilotno sodbo (kot je sodba v zadevi Lukenda proti Sloveniji) hkrati rešuje številne s pravnega vidika klonirane primere, kadar gre za sistemsko kršitev, ki je povezana s kršitvijo konvencijske pravice do učinkovitega pravnega sredstvu. Za uveljavljanje pravic v državah članicah je bistvena ugotovitev, da so prvenstveno odgovorne za uresničevanje konvencijskih pravic, medtem ko je pritožba na ESČP subsidiarna, rezervna možnost, kadar država ne zagotavlja oziroma krši konvencijske pravice.

## Pomen pravne varnosti

ESČP posveča **pravni varnosti** (*legal certainty*) in spopadanju s stanjem pravne negotovosti zelo veliko pozornost. V sodbi velikega senata ESČP v zadevi Sabri Günes proti Turčiji je poudarilo, da gre za eno najpomembnejših načel pravne države (t. 36 obrazložitve), ko je utemeljevalo 6-mesečno časovno omejitev pri vlaganju pritožb na ESČP. ESČP večkrat očita nacionalnim sodiščem, da kršijo načelo pravne varnosti in se tudi samo dosledno ravna po njem, ko le izjemoma odstopi od že zavzetih lastnih precedenčnih stališč; kadar pa se za to odloči, spremembo stališča celovito in poglobljeno utemelji. Zanimiv je primer, ko je veliki senat ESČP pred kratkim (26. junija 2012) spremenil odločitev sedemčlanskega senata in tudi v nemškem primeru (Herrmann proti Nemčiji) presodil, da gre za nesorazmeren poseg v pravice lastnikov zemljišč, če jih nacionalna zakonodaja v imenu javnega interesa prisiljuje, da se včlanijo v lovsko družino, čeprav so nasprotniki lova. Zato je veliki senat odločil enako

kot je ESČP odločilo že prej v dveh primerih (francoskem in luksemburškem) in poudarilo, da je razlog za takšno odločitev predvsem skrb za pravno varnost.

V sodbi v zadevi Gladysheva proti Rusiji, sprejeti 6. decembra 2011, je ESČP poudarilo, da celotna EKČP od njenega prvega člena dalje, poudarja pomen pravičnega razmerja med javnim interesom oziroma splošnim družbenim interesom in temeljnimi človekovimi pravicami. V konkretnem primeru je ugotovilo kršitev konvencijskih pravic, ker tožena država ni uspela vzpostaviti pravičnega razmerja med javnim interesom in interesom pritožnika, da mirno uživa svoje premoženjske pravice (tč. 12 obrazložitve).

ESČP postopno širi presojo kršitev s klasičnih, z EKČP določenih pravic in svoboščin, na področje socialnih pravic (Prim. dr. Barbara Kresal, Pravica do socialne varnosti, v: Komentar Ustave RS, ur. dr. L. Šturm, FDŠ, Ljubljana, 2002, s. 531,532). Ena od dodatnih možnosti, da deluje tako, se odpira s Protokolom št. 12 k EKČP, ki omogoča ESČP, da na podlagi splošne prepovedi diskriminacije obravnava diskriminacijo tudi v zvezi s pravicami, ki niso vsebovane v EKČP.

### **Temeljne značilnosti dosedanje ustavnosodne presoje**

Ustavno sodišče je v številnih odločitvah s področja socialne varnosti in pokojninskega sistema zastopalo stališče o širokem polju proste presoje zakonodajalca in se opredelilo za zadržano poseganje v zakonodajalčeve odločitve.

Ustavno sodišče je s sklepom v zadevi št. U-I-54/96 na primer zavrnilo pobudo za ustavnosodno presojo sprememb Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Poudarilo je, da gre za področje, na katerem je ustavnosodna presoja nujno zadržana. V tem sklepu je Ustavno sodišče takole razmejilo poseg v pridobljene pravice za nazaj (povratni učinek zakona) in za naprej: »Ustava ne preprečuje, da bi zakon spreminjal prej zakonsko določene pravice z učinkom za naprej. Obseg pravic, določen z zakonom, se z zakonom lahko tudi zmanjša, seveda le z veljavnostjo za naprej in upoštevajoč tudi pravico do socialne varnosti, določeno v 50. členu Ustave.«



Ustavno sodišče je v Odločbi v zadevo št. U-I-36/00 ugotovilo, da spremembe Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, zoper katere so bile sprožene številne ustavne pobude, niso v neskladju z Ustavo. Pri tem se je sklicevalo na svojo dotedanjo sodno prakso: »Zakonskega opredeljevanja najvišje pokojninske osnove oziroma limitiranja višine pokojnin in različnih oblik začasnega zadržanja usklajevanja nekaterih pokojnin ni uvedel šele izpodbijani ZPIZ-1, saj so te institute vsebovale že ureditve po prejšnjih zakonih. Večkrat jih je obravnavalo tudi ustavno sodišče - n. pr. v sklepu št. U-I-120/91 z dne 9. 4. 1992 (OdlUS I, 26), v sklepu št. U-I-123/92 z dne 1. 4. 1993 in 22. 4. 1993 (Uradni list RS, št. 24/93 in OdlUS II, 109), v odločbi št. U-I- 93/93 z dne 9. 12. 1993 (Uradni list RS, št. 1/94 in OdlUS II, 120), v odločbi št. U-I-223/96 z dne 11. 6. 1998 (Uradni list RS, št. 49/98 in OdlUS VII, 123) in v sklepu št. U-I-31/96. V zvezi z obravnavanimi vprašanji je ugotavljalo, da ne gre za retroaktiven poseg v pridobljene pravice, če se ureditev spreminja za čas po uveljavitvi Zakona, ne gre za poseg v pridobljene pravice, če se spremeni način usklajevanja pokojnin, ne gre za neenako obravnavanje upokojencev, če se z uveljavljenimi ukrepi vzpostavlja enaka raven pokojnin, ki so bile uveljavljene v različnih obdobjih, da pa gre za poseg v načelo zaupanja v pravo, če se s spremenjenim načinom usklajevanja ali z začasnim zadržanjem usklajevanja nekatere pokojnine povečajo manj, kot je bilo pričakovati glede na prejšnjo ureditev.« Kljub temu, da gre v teh primerih za odločitve, pri katerih pobudniki niso uspeli, je v njih vendarle mogoče najti stališča in standarde, ki bodo vodili ustavno sodišče pri presoji, ali gre za ureditev, ki je skladna z ustavo ali ne.

Še bolj jasno je ustavno sodišče razmejilo usklajevanje pokojnin od poseganja v njihovo višino s svojim Sklepom v zadevah št. U-I-162/12-5 in št. Up-626/12-5, sprejetem 12. julija 2012, kjer je zapisalo: »Usklajevanje pokojnin in drugih nadomestil ter prejemkov je urejeno v 150. do 153. členu Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo – ZPIZ-1). Usklajevanje pokojnin je zakonsko določen instrument za ohranjanje vrednosti pokojnin, določene ob njeni odmeri, v daljšem časovnem obdobju. Namen usklajevanja pokojnin v določenih odstotkih od porasta povprečne plače je ohranjanje razmerja med plačami aktivnih zavarovancev in pokojninami. Namen takšne valorizacije je tudi ohranjanje določene kontinuitete življenjskega standarda, ki ga je posamezni zavarovanec imel v aktivni dobi, saj se s pokojnino v določenem deležu

nadomešča posameznikova plača oziroma drug dohodek, od katerega so se plačevali različno visoki prispevki.«

Kljub zadržanemu odnosu ustavnega sodišča na področju socialne varnosti se je tudi na tem področju večkrat zgodilo, da je prišlo do ugotovitve protiustavnosti in razveljavitve določb zakonov, ki niso prestale ustavnosodne presoje. Tako je ustavno sodišče v zadevi št. U-I-86/96 ugotovilo kršitev ustave pri spreminjanju ureditve pravic po zakonu o vojnih invalidih in nedopustni poseg v pridobljene pravice, kot so invalidnina, funkcionalne oblike pomoči in usklajevanja dajatev, ni pa ugotovilo kršitve zaradi različnega urejanja invalidnine iz različnih vojn. Ustavno sodišče priznava posebej široko polje proste presoje zakonodajalca, ko gre za žrtve vojnega nasilja (Odločba v zadevi št. U-I-327/96 iz leta 2000).

Ustavno sodišče se je do razmerja med pričakovalno in lastninsko pravico opredelilo na podlagi ustavne pritožbe v zadevi št. Up-77/04-43. Ustavno sodišče je pravico do zasebne lastnine že večkrat opredelilo kot jamstvo, ki zagotavlja posamezniku svobodo na premoženjskem področju, kot bistven element te svobode pa navedlo razpolaganje s stvarmi in pravicami, ki so predmet lastnine. V skladu s to opredelitvijo je v kasnejših odločbah klasično pojmovanje vsebine pravice do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave in njenega varstva razširilo; iz "obstoječe lastnine" tudi na "zahtevek" v povezavi s t. i. pričakovalnimi pravicami ter z lastninske pravice v klasičnem smislu tudi na najemno razmerje. Z vidika pokojninskega zavarovanja je pomemben prvi navedeni element, torej pojem pričakovalne pravice. Glede tega se ustavno sodišče sklicuje tudi na prakso ESČP, ki govori o upravičenem pričakovanju (*legitimate expectation*) v zadevi *Pine Valley Developments Ltd. in drugi proti Irski*, v kateri povezuje pričakovalno pravico z lastninsko pravico iz Protokola št. 1 k EKČP. Drugi vidik upravičenega pričakovanja izhaja iz primera *Pressos Compania Naviera S.A. in drugi proti Belgiji*, o katerem je ESČP odločilo v letu 1995. Po praksi ESČP pravica do zasebne lastnine ne zajema pravice do pridobitve lastnine kot take. O tem pravi Ustavno sodišče v citirani sodbi: »Da se pritožnik lahko uspešno sklicuje na pravico do zasebne lastnine, mora izkazati, da obstaja njegov konkreten, na veljavnem pravu temelječ zahtevek za pridobitev določene lastnine. Ta zahtevek mora biti na pravu ali ustaljeni sodni praksi temelječe pričakovanje pridobitve lastninske pravice in ne samo upanje na njeno pridobitev...«.

V Odločbi v zadevi št. U-I-302/98 je Ustavno sodišče razveljavilo določbo Zakona o zaključku lastninjenja in privatizaciji pravnih oseb v lasti Slovenske razvojne družbe. Pri tem je po istem vzorcu, ki ga je uveljavilo za denacionalizacijo, tudi za primer lastninjenja ugotovilo, da so pričakovalne pravice varovane z lastninsko pravico iz 33. člena Ustave: »Pri upravičencih do privatizacije gre po eni strani za poseg v njihove "pričakovalne pravice" do pridobitve lastništva nad podjetjem, torej do lastništva delnic. Te "pričakovalne pravice" so zlasti v podjetjih, ki so že izvedla privatizacijo po odobrenem programu in so bila pred izpodbijanem zakonskim posegom tik pred pridobitvijo "drugega soglasja" Agencije, za upravičence tako rekoč povsem gotove in jih bodo dobili tudi v primeru "prehoda" podjetja na SRD, če bo SRD v postopku po drugem odstavku 15. člena ZZLPPO že izvedene postopke privatizacije... «.

Take "pričakovalne pravice" do pridobitve lastninske pravice v tranzicijskih procesih in njihovo varovanost s 33. členom ustave je ustavno sodišče priznalo upravičencem v postopku denacionalizacije (odločba št. U-I- 107/96 z dne 5. 12. 1996) in zato ni bilo razloga, da jih ne bi priznalo tudi upravičencem v drugem postopku, po katerem se nekdanja "družbena lastnina" pretvarja v pravo lastnino, to je v postopku lastninskega preoblikovanja podjetij.« Omeniti velja še primere, ko je ustavno sodišče presojalo, ali gre za poseg v lastninsko pravico lastnikov zemljišč, ker Zakon o gozdovih določa vsakomur pravico, da brezplačno nabira gozdne sadeže (Odločba v zadevi št. U-I-51/95), Zakon o varstvu okolja pa, da morajo lastniki dovoliti lov v svojem gozdu (Odločba v zadevi št. U-I-40/06). V prvem primeru je Ustavno sodišče presodilo, da ne gre za poseg v lastnino, temveč za določitev načina uživanja lastnine, v drugem pa je odločilo, da je divjad del okolja in je v Sloveniji dobila status naravnega bogastva.«

V Odločbi v zadevi št. U-I-101/95 je Ustavno sodišče razveljavilo določbo Zakona o obrambi, ki je poslabšala položaj pobudnikov s tem, da je njihovo pravico do odpravnine vezala na dodatni pogoj, da je poteklo najmanj 2/3 pogodbenega časa. Po mnenju Ustavnega sodišča za takšno omejitev ni mogoče najti »nobenega stvarno utemeljenega razloga«.

Ustavno sodišče je v odločbi v zadevi št. U-I-93/93 ugotovilo, da sprememba Zakona o usklajevanju pokojnin in denarnih nadomestil za primer brezposelnosti v letu 1993 ni v neskladju z Ustavo. Glede očitka o poseganju v pridobljene pravice, pravi Ustavno sodišče: »Ustavno sodišče je že v zadevah U-I-120/91 in U-I-123/92 zavzelo stališče, da ustava ne preprečuje, da bi zakon spreminjal prej zakonsko določene pravice z učinkom za naprej, če te spremembe ne nasprotujejo z ustavo določenim načelom oziroma drugim ustavnim določbam, upoštevajoč tudi načelo zaupanja v pravo, kot eno od ustavnih načel pravne države. Obseg pravic, določen z zakonom, se z zakonom lahko tudi zmanjša, seveda le z veljavnostjo za naprej in upoštevajoč tudi pravico do socialne varnosti, določeno v 50. členu ustave in načelo varstva zaupanja v pravo kot eno od načel pravne države.«

Iz tega pregleda odločitev ustavnega sodišča je razvidno, da se v vseh primerih, ko je šlo za hujše posege v ustavnost zakonskih sprememb, ustavno sodišče ni obotavljalo razveljaviti izpodbijani določb.

**Načelo sorazmernosti** sicer ni izrecno zapisano v Ustavi, vendar ga ustavnopravna teorija izpeljuje iz 2. in 15. člena Ustave. Teorija ugotavlja, da si Ustavno sodišče »pri tehtanju različnih, nasprotujočih argumentov ne more pomagati z vnaprej umerjenimi utežmi, saj se v vsakem primeru znova zastavlja vprašanje, katera pravica oziroma interes ima večjo težo. Pri tem so mu nedvomno v veliko pomoč standardi varstva človekovih pravic, ki jih je izoblikovalo Evropsko sodišče za človekove pravice. Omejevanje človekovih pravic presoja ESČP zlasti v povezanosti s tem, ali gre za ukrepe, ki so »nujni v demokratični družbi« (*necessary in a democratic society*), ali so v javnem interesu (*in the public interest*) in sorazmerni (*proportionate*), ali gre za poseg v pričakovalne pravice (*legitimate expectation, acquired rights*), ki predstavlja nujno družbeno potrebo (*pressing social need*).

## 2. Ustavno sporen način sprejemanja ZUJF

ZUJF je še eden od zakonov, sprejet po nujnem postopku, češ da to terja reševanje ekonomske krize. Takšen način odločanja je izrazito neprimeren za sprejemanje zakona, ki zaradi uporabljenih nomotehničnih prijemov posega v vsebino na desetine drugih zakonov in

finančno učinkuje na pravni in ekonomski položaj sto tisočev prebivalcev Slovenije. Tudi postopek sprejemanja ZUJF vodi do napak, nedoslednosti, neusklajenosti in nehotenih posledic, sproža ogromno število sodnih sporov in povzroča konflikte med državnimi organi, ki sprejeti zakon različno razumejo, razlagajo in uporabljajo. Obenem povzroča tudi nehotene posege v človekove pravice<sup>2</sup>, saj je po njihovih javnih izjavah mogoče sklepati, da mnogi poslanci in politične stranke in poslanske skupine ter celo ministri ob sprejemanju ZUJF niso poznali neposrednih učinkov njegovega sprejema<sup>3</sup>. Zato so mnogi ljudje, njihov pravni položaj in interesi postali žrtve slabo pripravljenega in na hitro sprejetega zakona, ki naj bi uravnotežil javne finance. Takšen način sprejemanja zakona je v nasprotju s črko in duhom ustave v nasprotju z zavzetimi stališči državnega zbora o tem, kako naj sprejema zakone. Naj opozorim na načelo demokratičnosti, zapisano v prvem členu slovenske ustave, na določbo 3. člena ustave, ki govori o tem, da je v Sloveniji na oblasti ljudstvo, na 82. člen ustave, po katerem so poslanci predstavniki vsega ljudstva in na načelo večfaznosti zakonodajnega postopka iz 89. člena ustave. Iz teh določb izhaja, da bi bilo nujno takšen predpis, kot je ZUJF, sprejemati po postopku, ki omogoča vključevanje civilnih združenj, državljanek in državljanov ter zainteresirane javnosti v razpravo o primernosti predlaganih rešitev<sup>4</sup>. Morda je sprejemanje ZUJF sicer formalno izpolnilo minimalne zahteve veljavne poslovniške ureditve, kljub temu pa je očitno, da so pogoste nedoslednosti in celo neustavne določbe v pomembni meri tudi posledica takšnega načina sprejemanja zakonov, kjer lahko zakone, sprejete po rednem zakonodajnem postopku, preštejemo na prste ene roke, medtem ko se ugotovitve ustavnega sodišča o protiustavnih zakonskih določbah vsako leto nanašajo na desetine zakonov. Slednji primeri so vedno znova dokaz, da hitro odločanje državnega zbora na žalost ne pomeni tudi učinkovitega delovanja parlamenta, ker generira vedno nove sodne spore in popravke na hitro sprejetih in premalo preišljenih odločitvah.

---

<sup>2</sup> Z vidika načela enakosti pred zakonom velja omeniti primere, ki jih navaja dr. Tine Stanovnik (Kazensko zniževanje pokojnin «privilegiranim», Delo, mnenjska stran, 10. 07. 2012), ko pride zaradi znižanja pokojnine nekdo v slabši finančni položaj od tistega, ki se mu zaradi nizke pokojnine le-ta ni znižala ali ni znižala v enaki meri.

<sup>3</sup> Dr. Ivan Kristan (Superzakon kot revolucionarni dekret, Delo, mnenjska stran, 30. 5. 2012) primerja sprejemanje ZUJF s sprejemanjem pravnih aktov v vojnih in izrednih razmerah in omenja 45 strani pripomb parlamentarne pravne službe na predlog ZUJF in prek 200 amandmajev k njegovim členom samo s strani koalicijskih poslancev.

<sup>4</sup> Anketa, objavljena v Delu, 9. julija 2012 na str. 2 je pokazala, da več kot 2/3 anketiranih meni, da sprejeto znižanje pokojnin ni pravi ukrep za reševanje krize.

### 3. Kršitev načela jasnosti in določnosti predpisov

Protiustavne posledice ima tudi način izvrševanja ZUJF. Upokojenci, katerih pokojnine so se znižale zaradi »usklajevanja« po 143. členu ZUJF, so o tem dobili obvestilo od Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju ZPIZ). Iz obvestila je bilo mogoče razbrati, da se na podlagi ZUJF prizadetemu zniža in za koliko se mu zniža pokojnina. Obvestilo ni bilo podpisano, na njem ni žiga, ki bi izražal pristnost, verodostojnost dokumenta, pa tudi ne pravnega pouka o možnih pravnih sredstvih (namesto tega vsebuje obvestilo telefonsko številko, prek katere naj bi prizadeti izvedeli dodatne informacije, ki pa je bila zaradi preštevilnih vprašanj neučinkovita), niti izračunov, ki bi natančneje opredelili razloge in upravičenost znižanja. Prizadeti niso vedeli, kako naj se odzovejo na znižanje, za katerega menijo, da ni skladno z ustavo in njihovimi pridobljenimi in pričakovalnimi pravicami. Nekateri najbolj ugledni slovenski kulturniki in športniki, ki so največ storili za promocijo mlade slovenske države in za samozavest njenih prebivalcev, so se zadovoljili s tem, da so izrazili prizadetost in/ali ogorčenost in se ne bodo pritožili. Drugi so zahtevali izdajo nove pokojninske odločbe, da se bodo lahko pritožili zoper njo. Tretji so ugovarjali znižanju, češ da bi ga bilo mogoče določiti samo s posamičnim pravnim aktom, ki bi spremenil odločbo o pokojnini in omogočal prizadetemu, da se nanjo pritoži. Četrty so zahtevali, da se jim pokojnina izplača v dosedanji višini, med njimi so tudi veterani vojne za Slovenijo, ki so naknadno dobili vladno zagotovilo, da bodo njihovo željo upoštevali. Peti so pripravljali tožbe na izplačilo celotne pokojnine. Šesti so sprožili upravni spor, ki ga ustava določa kot rezervno možnost, kadar ni določeno drugo pravno sredstvo. In sedmi so vložili na ustavno sodišče ustavno pritožbo in pobudo za presojo ZUJF, in sicer na podlagi prepričanja, da je obvestilo ZPIZ dokaz, da zanje znižanje pokojnine nastopi neposredno na podlagi zakona in zato izkazuje neposredni pravni interes, ki ga terja ustavno sodišče za vložitev pobude za presojo zakona. Različni načini reakcij prizadetih na znižanje njihove pokojnine dokazujejo, da je zakon napisan v nasprotju z načeli pravne države, ki terjajo od zakonodajalca, da jasno in določno ureja družbena razmerja, še zlasti kadar se nanaša na uresničevanje z ustavo določenih človekovih pravic in svoboščin. Po ustaljeni presoji ustavnega sodišča zahteva po jasnosti in določnosti predpisa ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Tako pravi ustavno sodišče tudi v sodbi v zadevi št. U-I-29/04 iz leta 2005: Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago in tako kot vsi drugi predpisi, so tudi



zakoni predmet razlage. Z vidika pravne varnosti, ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave, pa postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ne moremo priti do jasne vsebine predpisa (odločba št. U-I-32/00 z dne 10. 7. 2003).

V celotno dogajanje v zvezi z obvestili ZPIZ je ustavno sodišče vneslo red, ko je zavrglo ustavno pritožbo in pobudo in povedalo, da do znižanja pokojnin ne pride neposredno na podlagi zakona, temveč je potrebno izdati upravno odločbo. Po njegovem soglasno sprejetem stališču določba 143. člena ZUJF »ne učinkuje neposredno«. Ustavno sodišče torej ni pristalo na sprenevedavo potezo zakonodajalca, ki je poseg v pokojnine poimenoval kot »uskajevanje« zato, da bi se izognil izdaji upravnih odločb o zmanjšanju pokojnin. Takole pravi ustavno sodišče v že omenjenem sklepu v zadevah št. U-I-162/12 in št. Up-626/12, sprejetem 12. julija 2012: »Zato mora pristojni organ ob ustavno skladni razlagi ZUJF na njegovi podlagi višino pokojnine določiti z upravno odločbo, čeprav ZUJF izdaje nove odločbe izrecno ne določa oziroma navedeno spremembo imenuje usklajevanje pokojnin in drugih nadomestil ter prejemkov... V konkretnem primeru je pritožnik prejel dopis ZPIZ, s katerim je bil obveščten o znižanju višine svoje pokojnine. Izpodbijani dopis zgolj na splošno povzema in pojasnjuje zakonsko ureditev, ki naj bi urejala položaj pritožnika. Dopisa ZPIZ ni mogoče šteti za konkretni, posamični akt, ki se nanaša na določen primer s ciljem, da povzroči neposredni učinek v pravicah in obveznostih posameznika, zato ni pravno upošteven izraz oblastvene volje pristojnega organa. V dopisu ni obrazloženo, zakaj naj bi bil pritožnik naslovnik izpodbijane zakonske določbe in kako naj bi ta določba vplivala na njegov položaj. Prav tako ni bil izdan v predpisanem postopku in nima obveznih sestavin upravne odločbe.«.

Različno razumevanje in razlaganje ZUJF s strani vlade in parlamentarne večine, s strani ZPIZ in s strani prizadetih dokazujejo, da ne izpolnjuje tistih standardov, ki sta jih v svoji sodni praksi določila ustavno sodišče in ESČP. Dolgotrajno sojenje v sporih, sproženih z ZUJF in z načinom njegovega izvrševanja, ki se bo najbrž končalo pred Ustavnim sodiščem in ESČP, lahko razreši ustavno sodišče z razveljavitvijo neustavnih zakonskih določb o znižanju pokojnin in tistih kršitev konvencijskih pravic, zaradi katerih utegne biti Slovenija obsojena pred ESČP.

#### **4. Kršitev ustavnega načela vezanosti državnega zbora na referendumsko odločitev**

ZUJF je z določbami 143. člena posegel v pokojninsko ureditev določenih skupin upokojencev, ki jo je urejal tudi na referendumu zavrneni Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju ZPIZ-2). S tem je kršil ustavno načelo o vezanosti državnega zbora na to (zavrnilno) referendumsko odločitev. Ustava namreč v prvem odstavku 90. člena določa, da je državni zbor vezan na izid zakonodajnega referenduma. Dimenzije te vezanosti razčlenjuje Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi v 25. členu. V njem je določeno, da eno leto po razglasitvi odločitve na referendumu državni zbor ne sme sprejeti zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev. Referenumska odločitev, to je zavrnitev ZPIZ-2, je bila razglašena na seji državnega zbora dne 12. julija 2011 (sklep je bil objavljen v Uradnem listu RS št. 57/11 z dne 15. julija 2011). Enoletni suspenzivni rok je torej potekel 12. julija 2012, ZUJF pa je bil sprejet 11. maja 2012, torej dva meseca pred potekom tega roka, v uradnem listu pa je bil objavljen 30. maja 2012.

Enoletni suspenzivni rok državnemu zboru prepoveduje sprejem zakona, ki bi vsebinsko nasprotoval odločitvi volivcev na referendumu. Gre za t.i. negativno vezanost zakonodajalca, ki zagotavlja, da bo odločitev volivcev v tem roku spoštovana, kar je vsekakor v duhu neposredne demokracije in 1. člena ustave, po katerem je Slovenija demokratična republika. ZPIZ-2 je bil sistemski zakon, ki je celovito urejal področje upokojevanja. Med drugim je na novo določal pogoje za uveljavljanje pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, torej tudi vprašanja, ki jih ureja (sicer parcialno) tudi ZUJF v 143. členu. Na referendumu so volivci na podlagi 9. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi glasovali o celotnem ZPIZ-2 in ne o posameznih zakonskih vprašanjih ter ga zavrnilo kot celoto. Državni zbor zato ne more ugotoviti, katerim določbam ali delom zakona so volivci nasprotovali in zakon zavrnilo. V primerih, kakršen je bil ZPIZ-2, kot kompleksen, obsežen in zapleten zakon to nikakor ni mogoče. S tega vidika je ustavnopravna teorija zavzela stališče, da je treba enoletni suspenzivni rok razlagati v absolutnem pomenu. Na podlagi tega se šteje, da eno leto po razglasitvi referenumske odločitve državni zbor ne sme sprejeti zakona, ki ureja

enako vsebino, kot jo je na referendumu zavrnil zakon. V konkretnem primeru je treba načelo negativne vezanosti razlagati tako, da v letu dni od razglasitve odločitve o zavrnitvi ZPIZ-2 na referendumu državni zbor ne sme sprejeti zakona, ki ureja vsebinsko enako materijo. Vsakršna drugačna interpretacija 25. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi bi bila v neskladju z namenom vezanosti zakonodajalca na referendumsko odločitev.

S sprejetjem 143. člena ZUJF je državni zbor kršil določbo prvega odstavka 90. člena o vezanosti na referendumski izid in 25. člen Zakona o referendumu in ljudski iniciativi, ki to vezanost konkretizira (procesna protiustavnost), saj je z določitvijo znižanja pokojnine določenim kategorijam upokojencev posegel ne le v pokojnine, temveč tudi v njihovo sistemsko ureditev. Skladno s tem naj ustavno sodišče na podlagi tretjega odstavka 21. člena Zakona o ustavnem sodišču odloči, da je bil postopek sprejema ZUJF v obravnavanem delu v nasprotju z Ustavo in Zakonom o referendumu in ljudski iniciativi in ga razveljavi. Edina izjema, ki bi dopuščala sprejem ZUJF pred potekom enoletnega suspenzivnega roka, bi bila neskladnost referendumske odločitve z ustavo ali odločbo ustavnega sodišča. Ustavno sodišče je namreč v svojih odločitvah že večkrat ugotovilo (npr. v sklepu št. U-II-3/03-15 z dne 22. decembra 2003), da Državni zbor na odločitev, sprejeto na referendumu, ne bi bil več vezan, če bi referendumska odločitev povzročila protiustavno stanje. **V konkretnem primeru pa za tako situacijo ne gre, saj 143. člen ZUJF ne odpravlja protiustavnega stanja na referendumu zavrjenega ZPIZ-2, temveč nasprotno, protiustavno stanje vzpostavlja.**

## 5. Kršitev človekovega dostojanstva

Človekovo dostojanstvo ni samo z ustavo določena pravica (34. člen ustave govori o tem, da ima vsakdo pravico do osebnega dostojanstva in varnosti, temveč je zapisana tudi v Listino temeljnih pravic v Evropski uniji (1. člen). Ustavno sodišče je že leta 1995 v zadevi št. U-I-266/95 opredelilo pomen človekovega dostojanstva v odločbi, s katero je ugotovilo, da vsebina zahteve za razpis referenduma o odvzemu državljanstva tistim, ki so ga pridobili ob osamosvojitvi, ni v skladu z ustavo. Po oceni ustavnega sodišča bi odvzem državljanstva, ki

ustvarja celovito razmerje med posameznikom in državo, v kateri živi, pomenil poseg v varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic, določeno v 35. členu Ustave, in v pravico do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena Ustave.

Obsežneje in bolj poglobljeno govori ustavno sodišče o človekovem dostojanstvu v svoji odločbi v zadevi št. U-I-109/10, sprejeti 26. septembra 2011. Po njegovi oceni gre za temeljno vrednostno in pravno izhodišče slovenske demokracije. Gre za najbolj elementarna vprašanja o odnosu države oziroma oblasti do posameznika, o položaju in pomenu človeka in človečnosti v državi ter nasploh o temeljnem namenu svobodne in demokratične države. Ustavno sodišče poudarja: »Spoštovanje človekovega dostojanstva (*human dignity, Menschenwürde*) je pravno-etični temelj sodobnih držav, ki temeljijo na konceptu ustavne demokracije, tj. na predpostavki, da mora biti oblast omejena z nekaterimi temeljnimi pravicami in svoboščinami, ki človeku pripadajo zaradi njegove lastne vrednosti. Zavedanje, da je človekovo dostojanstvo najvišja etična vrednota in da mora biti spoštovanje človekovega dostojanstva merilo in omejitev za delovanje državne oblasti, se je zlagoma krepilo skozi stoletja... Tako na primer Ustanovna listina Združenih narodov iz leta 1945 v preambuli poudarja, da to ustanovno listino sprejemajo ljudstva združenih narodov, ki so odločena, da znova potrdijo "vero v temeljne človekove pravice, v dostojanstvo in vrednost človeške osebnosti". Temu je sledila Splošna deklaracija človekovih pravic iz leta 1948, ki v preambuli začenja s poudarkom, da "pomeni priznanje prirojenega človeškega dostojanstva vseh članov človeške družbe in njihovih enakih in neodtujljivih pravic temelj svobode, pravičnosti in miru na svetu", v normativnem delu pa že v 1. členu določa, da se "vsi ljudje rodijo svobodni in imajo enako dostojanstvo in enake pravice". Tudi Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah iz leta 1966 (veljati je začel 23. marca 1976) v preambuli poudarja, da pomeni "priznanje dostojanstva, ki je prirojeno vsem članom človeške družine, ter priznanje njihovih enakih in neodtujljivih pravic, temelj svobode, pravičnosti in miru na svetu" in da izvirajo pravice iz tega pakta "iz dostojanstva, ki je prirojeno človekovi osebnosti". EKČP sicer ne omenja izrecno človekovega dostojanstva, vendar pa države pogodbenice v preambuli izražajo "globoko vero v temeljne svoboščine, na katerih temeljita pravičnost in mir v svetu", in navdih za sprejetje konvencije iščejo v "skupni dediščini idealov in političnega izročila o spoštovanju svobode in vladavine prava". Skladno s tem duhom privrženosti človekovim pravicam je tudi ESČP v svojih sodbah jasno potrdilo, da je bistvo

EKČP v spoštovanju človekovega dostojanstva. Tudi Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, ki je z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe postala zavezujoč del prava Evropske unije, v preambuli navaja, da "Unija, ki se zaveda svoje duhovne in moralne dediščine, temelji na nedeljivih in univerzalnih vrednotah človekovega dostojanstva, svobode, enakopravnosti in solidarnosti; temelji na načelu demokracije in na načelu pravne države.« Po mnenju ustavnega sodišča je človekovo dostojanstvo v središču ustavnega reda Republike Slovenije. Njegov etični in ustavnopravni pomen izhaja že iz Temeljne ustavne listine (TUL), ki ni samo ustavnopravni temelj slovenske državnosti, temveč so v njej načrtana nekatera načela, ki izražajo temeljno (ustavno)pravno kakovost nove samostojne in neodvisne države. Ta nova ustavnopravna kakovost nove države je še bolj jasno izražena v Deklaraciji ob neodvisnosti (Uradni list RS, št. 1/91), ki je bila sprejeta hkrati s TUL (25. junija 1991) in v kateri je takratna Skupščina Republike Slovenije poudarila zavezanost Slovenije k spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter njeno usmerjenost k vstopu v mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovega dostojanstva in ki v svojih aktih določajo temeljne mednarodnopravne standarde varstva človekovih pravic. Ustavno sodišče poudarja, da gre za posebno ustavnopravno načelo, ki je utemeljeno že v 1. členu Ustave, ki Slovenijo opredeljuje kot demokratično republiko. Načelo demokratičnosti (s katerim so najtesneje povezana tudi druga ustavna načela, kot so načela pravne države iz 2. člena Ustave in načelo delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave po svoji vsebini in pomenu presega opredelitev državne ureditve kot zgolj formalne demokracije, v kateri se zakoni in drugi predpisi sprejemajo po večinskem pravilu. Nasprotno, načelo demokratičnosti vsebinsko opredeljuje Republiko Slovenijo kot ustavno demokracijo, torej kot državo, v kateri je ravnanje oblastnih organov pravno omejeno z ustavnimi načeli ter človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami, in to prav zato, ker sta človek in njegovo dostojanstvo v središču njenega obstoja in delovanja. V ustavni demokraciji je človek subjekt in ne objekt oblastnega delovanja, njegova (samo)uresničitev kot človeka pa je temeljni namen demokratične ureditve.«

Po preučitvi več kot 130 pobud, poslanih Varuhu, menim, da ti poudarki ustavnega sodišča veljajo tudi za upokoјence, ki jih je prizadel 143. člen ZUJF<sup>5</sup>. Med njimi so borci NOV, borci vojne za Slovenijo, žrtve vojnega nasilja, begunci in izseljenci, tisti, ki so delali v podjetjih s sedežem v drugih republikah, politični zaporniki iz socialističnega obdobja, najbolj ugledni kulturniki in športniki svetovne veljave itd. Mnogi med njimi so dobili v času osamosvojitve v političnih izjavah in deklaracijah ter v Temeljni ustavni listini in ustavnem zakonu za njeno izvedbo, neposredno zagotovilo, da bodo v samostojni Sloveniji ohranili prej doseženo raven človekovih pravic.

Ta zagotovila se seveda niso mogla nanašati na ljudi, ki so šele v samostojni Sloveniji dosegli priznanje in varstvo svojih pravic in ki jim ustavno sodišče še posebej poudarjeno priznava varstvo človekovega dostojanstva. V svojih ogorčenih pismih in pritožbah izražajo v samostojni Sloveniji rehabilitirani politični zaporniki, veliko razočaranje in užaljenost, ker je prišlo do znižanja njihovih pokojnin s cinično obrazložitvijo, da njihove materialne pravice ne izhajajo iz plačevanja prispevkov. Gre za ljudi, ki jim je bil priznan status nekdanjih političnih zapornikov in ob tem priznana dvojna pokojninska doba za čas, ko so bili v zaporu<sup>6</sup>.

Zlasti kulturniki in športniki poudarjajo, da jim ne gre za ohranitev materialnih privilegijev, sta pa njihov ponos in dostojanstvo prizadeta zaradi načina, na kakršen jim je država posegla v njihovo pokojnino.

**143. člen ZUJF zato ni v skladu zahtevo po spoštovanju nedotakljivosti človekovega dostojanstva kot temeljnimi pravno etičnim in ustavnim načelom, ki mu gre po mnenju ustavnega sodišča osrednje mesto pri oblikovanju vrednostnega sistema v Republiki Sloveniji kot demokratični državi.**

---

<sup>5</sup> Amnesty international za Slovenijo pri organiziranju izobraževanja za človekovo dostojanstvo le-to povezuje z varstvom človekovih pravic in preprečevanjem revščine (<http://arhiv.amnesty.si/sl/ocp/pod-delov/ucp/izobrazevanje-dostojanstvo>).

<sup>6</sup> Opozoriti velja, da je ustavno sodišče razvilo svoje razumevanje človekovega dostojanstva ravno na pobudo nekdanje politične zapornice.



## 6. Kršitev pravice do socialne varnosti in pravice do pokojnine iz 50. člena ustave

Ustava v 50. členu zagotavlja vsem državljanom Slovenije pravico do socialne varnosti in na podlagi spremembe ustave v letu 2004 tudi izrecno zagotavlja pravico do pokojnine.

Ustavno sodišče daje v svojih odločitvah, še zlasti po spremembi ustave, ki je izrecno uvedla pravico do pokojnine v okviru določbe o socialni varnosti (50. člen ustave) pokojnini poseben pomen. Tako je v odločbi v zadevi št. 770/06, sprejeti 27. maja 2009 opredelilo naravo pravice do pokojnine na nasleden način: »Pravica do pokojnine ima dvojno ustavno varstvo. Varovana je kot človekova pravica tako po prvem odstavku 50. člena (pravica do socialne varnosti) kot po 33. členu (pravica do zasebne lastnine) ustave. Prvi odstavek 50. člena ustave zagotavlja to pravico državljanom Republike Slovenije. Člen 33 Ustave velja tudi za osebe, ki niso državljani Republike Slovenije. Ustavno sodišče je že v odločbi št. Up-360/05 z dne 2. 10. 2008 (Uradni list RS, št. 113/08) zapisalo (točka 6), da "ima pokojnina dvojno naravo: je ekonomska kategorija, ker so pravice iz pokojninskega zavarovanja odvisne večinoma od trajanja in višine plačevanja prispevkov, vsebuje pa tudi elemente solidarnosti." Tudi Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94), ki določa minimalni skupni imenovalec varstva človekovih pravic, vsaki fizični in pravni osebi, zagotavlja pravico do spoštovanja njenega premoženja (1. člen Prvega protokola k EKČP). V okvir varstva te določbe sodijo tudi pravice iz socialnega zavarovanja.« Ustavno sodišče poudarja v odločbi v zadevi št. U-I-281/09 iz leta 2011, da nastane obveznost plačila prispevka (zavarovanca in delodajalca) za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje s trenutkom vzpostavitve pravnega razmerja, ki je podlaga za vzpostavitev obveznosti zavarovanja. Delodajalci, izplačevalci plač morajo plačati prispevke po tem zakonu ob izplačilu plače za vsakega posameznega zavarovanca (glej 229. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju). Zato določba, ki omogoča, da delodajalec izposluje odlog, obročno plačilo ali odpis prispevkov, posega v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave.

Ustavno sodišče priznava na področju socialne varnosti, ki izhaja iz 50. člena ustave in na področju pokojninskega sistema zakonodajalcu precej široko polje proste presoje. Tako je na primer zavrnilo pobudo za presojo ustavnosti zakonske določbe (430. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju), ki je zožujoče uredila za naprej štetje zavarovalne dobe s povečanjem, t.i. beneficirane dobe. (Odločba v zadevi št. U-I-83/03). Ocenilo je, da je bila sprememba, vključena v celovitejšo reformo pokojninskega zavarovanja, v javnem interesu (»utemeljena v prevladujočem in legitimnem pravnem interesu«). Gre sicer za pravico do socialne varnosti iz 50. člena Ustave, katere obseg pa določajo in lahko tudi spreminjajo zakoni. Vendar mora biti po stališču ustavnega sodišča pri tem zoževanje in ukinjanje pravic v sorazmerju s cilji, ki jih zasleduje sprememba.

Pred vprašanjem sorazmernosti ukrepa se postavlja vprašanje, ali je cilj, ki se zasleduje s 143. členom ZUJF, ki nedvomno posega v človekove pravice, sploh legitimen. Seveda je legitimen cilj varčevanje v pogojih ekonomske krize. Toda, če je to samo navidezen cilj, ki naj prikrije resničnega, potem je treba presoditi, ali je legitimen ta drugi, prikriti cilj. Takšen pristop je uveljavilo ustavno sodišče v zadevi U-I-111/04, o kateri je odločilo 8. julija 2004 (gradnja džamije). V njej je ugotovilo (tč. 34 in 35 obrazložitve), da pobudnikom posega ne gre za vprašanje umeščenosti džamije v prostor, temveč želijo preprečiti gradnjo tega objekta: »Kot je bilo že povedano, ne gre za vprašanje umeščenosti objekta v prostor, temveč za preprečitev gradnje takšnega objekta, ki je za izpovedovanje islamske vere tradicionalen in do katerega imajo pravico na podlagi prvega odstavka 41. člena ustave... Iz navedenega je mogoče sklepati, da je cilj, ki ga zasleduje izpodbijani predpis, omejitev pravice iz prvega odstavka 41. člena ustave. Takšen cilj pa je glede na tretji odstavek 15. člena ustave, po katerem se lahko človekove pravice omejijo samo zaradi pravic drugih (in v primerih, ki jih ureja ustava), nedopusten, ker gre le za namen omejevanja pravice, ne pa za hkratno varstvo pravic drugih. Zato je 2. točka Sklepa o razpisu referendumov v neskladju s pravico do svobodnega izpovedovanja vere. Tako se poseg izkaže za ustavno nedopusten že na podlagi presoje po t. i. testu legitimnosti, zato se Ustavnemu sodišču ni bilo treba ukvarjati še s presojo njegove prekomernosti.«

Na podoben način je mogoče ugotoviti, da vrsta okoliščin kaže, da predlagateljem 143. člena ZUJF ni šlo le za varčevanje, temveč predvsem za to, da zmanjšajo pravice določenim skupinam upokojencev. Na to ne kaže samo dejstvo, da 143. člen ZUJF breme varčevanja nalaga na ramena skupin upokojencev, ki štejejo manj kot dvajsetino vseh upokojencev, temveč tudi druge aktivnosti vlade v istem obdobju. Šlo je za vrsto poskusov prevrednotenja zgodovine in zanikanja pomena NOB za poznejši nastanek samostojne slovenske države. Gre tudi za nepriznavanje tistega, o čemer govori preambula k Temeljni ustavni listini, ko poudarja, da je bila Republika Slovenija država že po dotlej veljavni ustavni ureditvi in je le del svojih suverenih pravic uresničevala v SFRJ. Člani sedanje vlade so izjavili, da gre pri borcih NOB in žrtvah vojnega nasilja »za privilegije, ki se jih je koalicija odločila črtati«<sup>7</sup> in da je šlo za borčevske pokojnine več denarja kot za gradnjo avtocest<sup>8</sup>. Ta konkludentna dejanja kažejo, da je resnični, prikriti namen 143. člena drugačen (prevrednotenje NOB, prispevka le-te k razvoju in osamosvojitvi Slovenije in znižanje pokojnin veteranom NOB) kot deklarirani (varčevanje). Ta resnični namen pa ni legitimen, ker posega v človekove pravice ne da bi bilo to nujno zaradi varovanja pravic drugih.

Izpodbijana ureditev v ZUJF postavlja v neenak položaj več skupin, ki skupaj štejejo prek 26.000 ljudi, ki imajo vsak svojo življenjsko zgodbo, vendar predstavljajo izrazito manjšino, manj kot dvajsetino vseh upokojencev v Sloveniji. Veliko znižanje njihovih pokojnin, tudi do četrtnine celotne pokojnine pomeni prekomerno breme teh upokojencev pri premagovanju ekonomske krize. Državnim funkcionarjem in zaposlenim v javnem sektorju so se sicer plače občutno znižale, vendar niti približno ne v deležu, ki velja za vrsto upokojencev. Čeprav je po eni strani upravičeno in nujno, da poskušata vlada in parlamentarna večina omejiti izdatke iz javnih sredstev, je vendar po drugi strani nepravilno in nesorazmerno, da mora breme znižanja, ki predstavlja manj kot en odstotek vrednosti vseh pokojnin, nositi manj kot pet odstotkov upokojencev, ki se jim občutno znižujejo pokojnine na podlagi 143. člena ZUJF.

---

<sup>7</sup> »Ob 350 evrov pokojnine kljub 41 letom dela«, Delo, 17. 07. 2012, stran 2.

<sup>8</sup> Izjava v oddaji Vroči stol na Info TV dne 11. 07. 2012, objavljeno tudi na <http://www.demokracija.si/v-fokusu/slovenija/13292-janez-jana-jeseni-aka-slovenijo-veliko-tekih-odloitev>

Nesorazmernost posega lahko ilustriramo s tem, da pri mesečnem znižanju pokojnine za 300 evrov, znaša znižanje na letni ravni 3600 evrov, ali več kot 6 povprečnih pokojnin, izplačanih v Sloveniji v letu 2011. Če k temu prištejemo še regres oz. letni dodatek je ta znesek znižanja upokojenčevih prihodkov še višji. Nesorazmernost je mogoče ilustrirati tudi na primerih upokojencev, ki so kaznovani z znižanjem pokojnine zgolj zato, ker so krajši čas delali izven Slovenije, v drugih delih nekdanje skupne države. Nesorazmernost ukrepa je še posebej izražena v primerih, ko je delo izven Slovenije trajalo relativno zelo kratek čas, znižanje pokojnine zaradi njega pa je izdatno. Omeniti velja tudi primere, ko je po zmanjšanju pokojnina nižja od pokojnine tistih, katerih pokojnina ni bila znižana zaradi tega, ker ni dosegala določene zneska.

Vlada je kot skupni imenovalec vseh skupin, ki jih obravnava 143. člen ZUJF, navedla plačevanje iz proračuna, vendar se je odločila za različen pristop pri poseganju v njihove pokojnine. Tako je ZUJF izvzel iz znižanja pokojnine tistih, ki so aktivno delovali v vojni za Slovenijo, pokojnine žrtev dachavskih procesov, pokojnine tistih, ki so delali v invalidskih podjetjih itd. Čeprav bi bilo mogoče do neke mere utemeljevati različen položaj veteranov iz NOB in veteranov iz vojne za Slovenijo, ker gre za vojni v različnem času in drugačnih zgodovinskih okoliščinah, pa je do očitnega nesorazmerja pri obravnavi enih in drugih prišlo na podlagi naknadnih razlag ZUJF, po katerih se pokojnina veteranov iz vojne za Slovenijo sploh ne more znižati in da bo vsako znižanje, do katerega je že prišlo odpravil kar ZPIZ po odločitvi ministra in na podlagi (neformalnega) ugovora prizadetih<sup>9</sup>. Upokojeni veterani NOV seveda podpirajo odločitev, da se veteranom iz vojne za Slovenijo pokojnine sploh ne zmanjšajo, opozarjajo pa, da so postavljeni v neenak položaj, ko gre za opravljanje istovrstnega dela, na primer v organih za notranje zadeve ali v drugih republikah zunaj vojnega časa. Neenako obravnavanje, ki ni skladno z ustavo (22. člen določa enako varstvo pravic v postopkih pred sodišči in drugimi državnimi organi) se torej kaže tako glede različnega obravnavanja istovrstnih del v miru (borcem iz NOV se pokojnina zmanjšuje tudi

---

<sup>9</sup> »Vizjak: veteranom iz vojne za Slovenijo bodo odvzeti delež pokojnin vrnili«, Dnevnik, 2. 7. 2012 in »Zakon nekaterim upokojencem dodatka ne le znižuje, ampak ga jemlje«, na <http://www.delo.si/gospodarstvo/makromonitor/zakon-nekaterim-upokojencem-dodatka-ne-le-znizuje-ampak-ga-jemlje.html>

za obdobje vojne, medtem ko se veteranom iz vojne za Slovenijo ne more znižati niti na podlagi dela v miru), kot tudi glede tega, kaj lahko dosežejo s svojim ugovorom zoper obvestilo ZPIZ. Izvzetje veteranov iz znižanja pokojnin v praksi pripelje do situacije v kateri policist, ki se je upokojil po 87. členu Zakon o policiji lahko ima po novem tudi 300 evrov in več nižjo pokojnino od policista- veterana, ki se je upokojil po istem členu, čeprav sta se upokojila pod popolnoma identičnimi pogoji (enako število let delovne dobe, enako število let zavarovalne dobe s povečanjem, enako število let pokojninske dobe, enaka višina plačanih prispevkov in na isti pravni podlagi). Neenako obravnavanje in nesorazmerno obremenjevanje upokojencev različnih skupin je več kot očitno.

Načelo sorazmernosti sicer ni izrecno zapisano v Ustavi, vendar ga ustavnopravna teorija in ustavno sodišče izpeljujeta iz 2. in 15. člena Ustave. Teorija ugotavlja, da si Ustavno sodišče »pri tehtanju različnih, nasprotujočih argumentov ne more pomagati z vnaprej umerjenimi utežmi, saj se v vsakem primeru znova zastavlja vprašanje, katera pravica oziroma interes ima večjo težo. Pri tem so mu nedvomno v veliko pomoč standardi varstva človekovih pravic, ki jih je izoblikovalo Evropsko sodišče za človekove pravice. Omejevanje človekovih pravic presoja ESČP zlasti v povezanosti s tem, ali gre za ukrepe, ki so »nujni v demokratični družbi« (*necessary in a democratic society*), ali so v javnem interesu (*in the public interest*) in sorazmerni (*proportionate*), ali gre za poseg v pričakovalne pravice (*legitimate expectation, acquired rights*), ki predstavlja nujno družbeno potrebo (*pressing social need*).

V konkretnem primeru zmanjšanja pokojnin na podlagi 143. člena ZUJF je za vse prizadete skupine upokojencev najmanj tako pomembno kot materialno prikrajšanje, ki ga trpijo zaradi znižanja pokojnine, pomembna tudi moralna prizadetost. Gre za skupine, ki tudi priznavanje pokojnine pod posebnimi pogoji niso doživljale predvsem kot materialno nadomestilo, temveč kot družbeno priznanje za njihovo preteklo delo, prestane nevarnosti, izgubljeno zdravje, izgon, težje delo, trpljenje ali storjene krivice. S tega vidika je razumljivo, da je veliko nezadovoljstvo, ogorčenost in užaljenost povzročilo ne samo znižanje pokojnin, temveč tudi način, kako so bile znižane in utemeljitve predstavnikov vlade, ki so dosedanje pokojnine prikazovale kot visoke, njihove nosilce pa kot privilegirance. Pomemben razlog za nezadovoljstvo je tudi to, da ni bilo upoštevano načelo sorazmernosti (v ožjem smislu), saj bi

bilo mogoče prihranek pri izdatkih iz javne blagajne doseči na drugačen način, tako, da ne bi bile prizadete zgolj izbrane skupine "kaznovanih" skupin upokojencev in ne bi tako invazivno posegel v višino njihovih pokojnin. To seveda ne pomeni, da bi bilo treba obremeniti vse pokojnine, še zlasti ne najnižjih, pomeni le, da bi se enakopravno obravnavale vse vrste pokojnin in njihovi nosilci in se ne bi skupin upokojencev, ki so prizadeti s 143. členom ZUJF umetno ločevalo od ostalih upokojencev in stigmatiziralo. Če bi ZUJF zniževal vse vrste pokojnin, bi lahko vseeno nadsorazmerno obremenil nekatere med njimi, vendar ne tako, da samo one nosijo celotno breme varčevanja na tem področju. Tako pa je 143. člen ZUJF ustvaril prepad med upokojenci, ki jim je znižal pokojnine in veliko večino ostalih upokojencev.

**Z znižanjem pokojnin je prišlo do protiustavnega posega v pravico do socialne varnosti prizadetih upokojencev in do prekomernega posega v njihovo pravico do pokojnine iz 50. člena ustave.**

## **7. Kršitev enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije iz 14. člena ustave**

143. člen ZUJF krši enakost pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena ustave ter neenako obravnava tiste skupine upokojencev, na katerih pokojnine se nanaša ta člen. Gre za neenakost v primerjavi z drugimi upokojenci, pa tudi z zaposlenimi nasploh in v javnem sektorju ter državnimi funkcionarji, ki se jim plače zaradi varčevanja na podlagi ZUJF znižujejo v precej manjšem deležu kot to velja za pokojnine 26.000 prizadetih. Največja znižanja pokojnin so z ZUJF določena za tiste, ki so del delovne dobe delali v drugih republikah oziroma podjetjih s sedežem v teh republikah, za borce NOB in žrtve vojnega nasilja. Prizadeti upokojenci so prepričani, da so z ZUJF zavestno posegli ravno v njihove pokojnine in da za takšno razlikovanje med skupinami upokojencev ni nobenega utemeljenega razloga. Upokojenci se zavedajo, da brez pomembnega prispevka proračuna, pokojninski sistem sploh ne bi mogel delovati, menijo pa, da ni upravičene podlage za razlikovanje med pokojninami različnih skupin upokojencev glede na to, ali in v kakšni meri proračun prispeva k izplačevanju pokojnin. S tem je izkazano bistveno različno obravnavanje



upokojencev, čeprav so, ko so bili aktivni, plačevali prispevke v skladu s takratnimi predpisi, ali pa so dobili pokojnino zaradi drugih vsestransko utemeljenih razlogov (sodelovanje v NOB, trpljenje v vojnem času, opravljanje posebej težkih in nevarnih del, trpljenje zaradi obsodbe v času socialistične ureditve, zasluge za razvoj kulture in športa ter promoviranja mlade države itd.). Krivično je, da morajo celotno breme varčevanja nositi samo upokojenci, ki skupaj štejejo manj kot dvajsetino vseh upokojencev. Zato je po mojem mnenju upokojencem, ki so jim bile pokojnine zmanjšane na podlagi 143. člena ZUJF, kršena pravica do enakosti pred zakonom.

Listina temeljnih pravic v EU v drugem odstavku 21. člena izrecno omenja starost (*age*) kot eno od tistih okoliščin, na podlagi katerih je diskriminacija prepovedana. Kljub temu, da te okoliščine 14. člen ustave in 14. člen EKČP izrecno ne omenjata, je jasno, da jo moramo uvrstiti med druge osebne okoliščine, o katerih govori ustava, ko prepoveduje diskriminacijo. Pri upokojencih, ki so po definicije starejši ljudje (borci NOV so v povprečju precej starejši od 80 let, podobno pa velja tudi za veliko upokojencev drugih skupin, ki jih je prizadel 143. člen ZUJF) nesorazmerna obremenitev prizadetih skupin pri preseganju ekonomske krize v primerjavi z drugimi upokojenci in z zaposlenimi preraste v diskriminacijo na podlagi starosti.

Iz dosedanje sodne prakse ESČP izhaja, da gre za diskriminacijo, ki jo prepoveduje EKČP samo v primeru, če je diskriminatorno ravnanje povezano s kršitvijo ene od konvencijskih pravic. Opozoriti moram, da velja za Slovenijo po letu 2010 višji standard varstva pred diskriminacijo kot za večino drugih evropskih držav, ker je med redkimi državami<sup>10</sup>, ki so ratificirale Protokol št. 12 k EKČP, ki določa splošno prepoved diskriminacije. To pomeni, da lahko ESČP obsodi Slovenijo zaradi kršitve prepovedi diskriminacije tudi v zvezi s kakšno drugo pravico, takšno, ki ni določena v EKČP. To bi lahko bili pravica do pokojnine in pravica do socialnega varstva ali pa posebno varstvo, ki ga veteranom in žrtvam vojnega nasilja zagotavlja zadnji odstavek 50. člena ustave. Nacionalna sodišča so dolžna dosledno izvrševati EKČP. V Sloveniji takšna obveznost izhaja tudi iz 8. člena ustave, ki določa, da se

---

<sup>10</sup> Doslej je Protokol št. 12 ratificiralo 18 držav, nobena po tem, ko ga je 7. julija 2010 ratificirala Slovenija.

ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe v Sloveniji uporabljajo neposredno in morajo biti zakoni in drugi predpisi z njimi v skladu.

Nesorazmerni poseg v pravice določenih kategorij upokojencev predstavlja njihovo diskriminacijo v primerjavi z drugimi prejemniki sredstev iz proračuna, saj je 143. člen ZUJF nanje prenesel nesorazmerno veliko breme zmanjševanja odhodkov iz državnega proračuna. To še posebej velja za borce NOB in žrtve vojnega nasilja.

## 8. Kršitev Temeljne ustavne listine

V času osamosvajanja je Slovenija, še zlasti v obdobju pred in po plebiscitu prepričevala rezervirano jugoslovansko in svetovno javnost, da bo po osamosvojitvi mlada slovenska država prevzela in spoštovala svoj del mednarodnih in drugih obveznosti in da bo funkcionirala kot odprta in demokratična evropska država, ki bo zlasti spoštovala mednarodne standarde varstva človekovih in manjšinskih pravic. O tem govorijo dokumenti, kot so Sporazum političnih strank in poslanskih skupin, zastopanih v parlamentu, o skupnem nastopu na plebiscitu, Zakon o plebiscitu o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Pismo o dobrih namenih, Deklaracija o spoštovanju temeljnih konvencij Sveta Evrope, Sporočilo Skupščini SFRJ, Deklaracija ob neodvisnosti itd.<sup>11</sup> V njih se je zavzela za mirno in sporazumno urejanje razdruževanja in odprtih vprašanj z republikami nekdanje skupne države po načelih mednarodnega prava. Na pravno zavezujoč način pa je prehod v samostojnost uredila Slovenija s Temeljno ustavno listino in ustavnim zakonom za njeno izvedbo. V teh dveh aktih ustavnega značaja se je nastajajoča država obvezala, kako bo ravnala glede človekovih in manjšinskih pravic, ko bo dosegla samostojnost. Med drugim je ustavni zakon določil, da Republika Slovenija zagotavlja varstvo pravic borcev, vojaških invalidov, članov družin padlih borcev in uživalcev vojaških pokojnin s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji in v Deželi Furlaniji-Juljski krajini in v Deželi Koroški, in sicer »v obsegu in pod pogoji, ki so jih do uveljavitve tega zakona določali predpisi SFRJ«. (18. člen). V 14.

---

<sup>11</sup> Širše: dr. Ciril Ribičič, Ustavnopravni vidiki osamosvajanja Slovenije, Uradni list RS, Ljubljana, 1992, str. 33 in nasl.

členu pa je ustavni zakon zagotovil pravice vojaškim in civilnim osebam v službi v JLA, ki nadaljujejo delo kot pripadniki Teritorialne obrambe.

Na tej podlagi je mlada slovenska država prevzela svoje obveznosti tudi v sporazumu o vprašanih nasledstva. Zato pomeni zniževanje pokojnin še zlasti borcem NOB in tistim, ki so bili pred osamosvojitvijo zaposleni izven Slovenije, kršitev določb, ki imajo ustavno naravo in/ali predstavljajo mednarodno obveznost Slovenije (na primer Sporazuma o socialnem zavarovanju med R Slovenijo in R Srbijo (Uradni list RS št. 30/10 MP št. 5/10).

## **9. Kršitev načela zaupanja v pravo in kršitev pričakovalnih pravic**

155. člen ustave prepoveduje povratno učinkovanje predpisov. Izjemoma lahko posamezna določba velja za nazaj, če ne posega v pridobljene pravice. Pri 143. členu ZUJF ne gre za retroaktivnost v tem smislu, da bi zakon zniževal pokojnine za nazaj, vendar pa te določbe posegajo v pravice upokojencev, priznane s pravnomočno odločbo (158. člen ustave). Gre torej za t.i. nepravo retroaktivnost, ki po stališču ustavnega sodišča ni varovana s 155. členom ustave, pač pa pomeni poseg v zaupanje v pravo kot načelo pravne države in v pričakovalne pravice na podlagi določbe 2. člena ustave, da je Slovenija pravna država. O tem govori ustavno sodišče v vrsti svojih odločb.

Z odločbo v zadevi št. U-I-39/99 je ustavno sodišče razveljavilo eno in ugotovilo protiustavnost druge določbe Zakona o davku na dodano vrednost, zavrglo pa je pobudi glede spremembe roka plačevanja obračunanega davka. Glede slednjega je ustavno sodišče poudarilo, da ne gre za (pravo) retroaktivnost in takole utemeljilo svojo odločitev: »Izpodbijana zakonska določba tudi ni v neskladju z načelom varstva zaupanja v pravo, kot enim od načel pravne države (2. člen Ustave). To načelo posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo brez razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu, poslabšala. Ker gre za splošno pravno načelo in ne neposredno za eno od ustavnih pravic, katerim po 15. členu Ustave pripada strožje varstvo zoper

morebitne omejitve in druge posege, to načelo nima absolutne veljave in je v večji meri kot posamezne ustavne pravice dostopno možnim omejitvam, torej temu, da je v primeru konflikta oziroma kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli oziroma dobrinami treba v t.i. tehtanju dobrin presoditi, kateri izmed ustavno zavarovanih dobrin je v posameznem spornem primeru treba dati prednost.«

Ustavno sodišče je zavrnilo pobudo družbe Moja naložba, pokojninska družba, d.d., Maribor, s katero je izpodbijala ustavnost tretjega odstavka 293. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju in takole odgovorilo na njeno zatrjevanje, da je nova določba povzročila s 155. členom Ustave neskladne učinke za nazaj, saj naj bi morali izvajalci prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja razdreti že sklenjene pogodbe z zavarovanci, ki se kot pretežni lastniki od zakonske novele dalje ne morejo več vključevati v kolektivno zavarovanje: »Izpodbijani tretji odstavek 293. člena ZPIZ-1 je bil kot del ZPIZ-C objavljen 28. 12. 2001 in je začel veljati 1. 1. 2002. Niti iz navedenega člena niti iz prehodnih določb ZPIZ-1C ne izhaja, da naj bi veljavnost izpodbijane ureditve segla v čas pred 1. 1. 2002. Gre torej za normo, ki velja le za naprej. Kadar norma poseže v trajajoče pravno razmerje, gre za t. i. nepravo retroaktivnost, ki se presoja po načelu zaupanja v pravo, ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave. To načelo zagotavlja, da zakonodajalec pravnega položaja subjekta ne bo poslabšal brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu. Izpodbijana določba ureja položaj določenih fizičnih oseb in torej predvsem ni namenjena urejanju položaja pobudnice. Ne glede na to, v kakšnem obsegu izpodbijana določba poseže v pravni položaj pobudnice, pa skrb za dotekanje sredstev za javno porabo, navedena kot relevanten razlog že v prejšnjih točkah, nedvomno pomeni tudi stvaren in v prevladujočem legitimnem javnem interesu utemeljen razlog za dopustnost posega v njen bodoči položaj. Pobuda se zato pokaže kot očitno neutemeljena.«

V Odločbi v zadevi št. U-I-183/99 je Ustavno sodišče ugotovilo, da sprememba Zakona o telekomunikacijah ni bila v neskladju z Ustavo. Pobudniki so se kot lastniki radijskih postaj sklicevali na to, da niso mogli računati na plačilo pristojbin, ko so se odločili za njihov nakup. Ustavno sodišče takole utemeljuje negativno odločitev o njihovi pobudi: »Načelo varstva

zaupanja v pravo kot eno od načel pravne države (2. člen Ustave) zagotavlja, da država posameznikom ali pravnim osebam njihovega pravnega položaja ne bo poslabšala brez razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu. Ker gre za splošno pravno načelo in ne za eno od ustavnih pravic, katerim po 15. členu Ustave pripada strožje varstvo zoper morebitne omejitve in druge posege, to načelo nima absolutne veljave in je v večji meri kot posamezne ustavne pravice dostopno možnim omejitvam.«

Čeprav je mogoče ugotoviti, da se standardi iz citiranih odločb ustavnega sodišča, ki zanikajo, da bi šlo za pravo retroaktivnost, lahko uporabijo tudi za 143. člen ZUJF velja opozoriti, da se učinki 143. člena ZUJF v nekaterih primerih zelo približujejo učinkovanju predpisov, ki veljajo za nazaj. To velja za primere, v katerih se je moral nekdo v precej oddaljeni preteklosti odločiti, ali bo opravljal določeno delo, pri čemer so na njegovo odločitev pomembno vplivale ugodnosti, ki jih bo užival po upokojitvi. Takšna primera sta štetje pokojninske dobe s povečanjem, t.i. beneficirane dobe in odločanje sodnikov leta 1994 in sodnikov za prekrške leta 1997, ali se bodo pod ugodnimi pogoji upokojili, ali pa bodo kandidirali za trajni mandat. Potem, ko se nekdo upokoji, ne sme priti do odvzema tistih ugodnosti, ki so bile povezane z opravljanjem težjega oziroma nevarnejšega dela v preteklosti, na primer v okviru organov za notranje zadeve. Takšen upokojenec se upravičeno počuti prevaranega in to za nazaj, čeprav formalno velja spremenjena višine pokojnine od uveljavitve ZUJF naprej. Vsekakor pa gre v takšnih primerih za hud poseg v trajajoče razmerje, v načelo zaupanja v pravo kot načelo pravne države iz 2. člena ustave in v pričakovalne pravice upokojencev.

Glede na to, da ustavno sodišče dopušča široko polje proste presoje države na področju urejanje socialne varnosti in na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja, je mogoče reči, da zmanjšanje višine pokojnine, pogojeno s težkimi razmerami ekonomske krize samo po sebi še ne pomeni nujno nesorazmernega posega v človekove pravice. Toda, če je komu odvzet celoten del pokojnine, ki ga je pridobil zaradi opravljanja težjega oziroma nevarnejšega dela, pri katerem se je pokojninska doba štela s povečanjem in so bili praviloma na tej podlagi vplačani tudi višji prispevki za pokojninsko zavarovanje, je bila ta njegova pravica, izhajajoča iz posebej zahtevnih pogojev, v katerih je delal, izvotljena,

odpravljena. V tem primeru ne gre za zmanjšanje pokojnine, temveč za (vsaj začasno) izgubo pravice.

Ustavno sodišče in ESČP priznavata državi širše polje proste presoje pri posegih v socialno varnost, kadar gre za začasne, časovno omejene posege. V ZUJF, vsaj glede znižanja pokojnin na podlagi 143. člena, temu ni tako. Iz precej nejasne določbe četrtega odstavka 143. člena ZUJF je mogoče sklepati, da se lahko izplačevanje zmanjšane pokojnine nadaljuje ali pa lahko pride celo do dodatnega znižanja pokojnin istim skupinam upokojenecv.

#### **10. Kršitev pravice do pravnega sredstva (25. člen ustave) in načela o pravnomočnosti odločb (158. člen ustave)**

Ustava (25. člen) in EKČP izhajata od tega, da mora imeti vsakdo za uresničevanje ustavnih in konvencijskih pravic in svoboščin na razpolago ustrezna pravna sredstva. EKČP kot minimalni standard, zavezujoč za vse članice Sveta Evrope določa v 13. členu, da morajo biti takšna pravna sredstva učinkovita. Pojem učinkovitosti ESČP natančneje pojasnjuje v svojih sodbah.

ESČP vztraja pri oceni, da je učinkovito le tisto pravno sredstvo, ki je učinkovito tako v predpisih kot pri njihovem izvajanju, tako v teoriji kot v praksi in ne sme biti zgolj navidezno. To je prepričljivo utemeljilo v sodbi v zadevi Kudla proti Poljski, sprejeti 26. oktobra 2000, ki se je nanašala na to, da tožena država glede sojenja v razumnem roku sploh ni poznala učinkovitega pravnega sredstva. Nekoliko drugače je šest let pozneje odločilo ESČP v zadevi Lukenda proti Sloveniji, v kateri je ugotovilo kršitev 13. člena EKČP, ker pravna sredstva, ki jih je Slovenija sicer poznala, niso bila (dovolj) učinkovita. Kršitev tega člena EKČP očita Sloveniji tudi najnovejša sodba v zadevi Kurić in drugi proti Sloveniji, sprejeta 26. junija 2012, ki pa jo utemeljuje ESČP s tem, da učinkovita pravna sredstva pred ustavnim sodiščem sicer obstojijo (ustavna pritožba, pobuda za presojo ustavnosti), vendar pa oblasti



njegovih odločb niso izvršile. V tej sodbi ugotavlja ESČP kršitev načel pravne varnosti in enakosti, ki pomenita, da se posamezniku ne bo brez utemeljenega razloga poslabšal njegov pravni položaj (tč. 14 obrazložitve). V še enem slovenskem primeru je ESČP (zadeva Šilih proti Sloveniji) ugotovilo kršitev 13. člena EKČP, ker država ni uspela v zelo dolgem časovnem obdobju ugotoviti okoliščin in odgovornosti za smrt mladeniča v bolnišnici.

25. člen (pravica do pravnega sredstva) ustave določa, da je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Nobenega dvoma torej ne more biti, da bi moral imeti vsak upokojenec zoper odločitev, s katero se zmanjša njegova pokojnina, pravico do pritožbe. Te možnosti ZUJF ne določa, zato je v neskladju z ustavo. Zato, da bi bil ZUJF postal skladen z načeli pravne države ni dovolj preimenovati znižanja pokojnin v »uskladitev« pokojnin<sup>12</sup>.

Ustava v 158. členu govori o pomenu pravnomočnih odločb in določa, da je pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo državnega organa mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v primerih in po postopku, določenih z zakonom. Iz tega ustavnega načela nedvoumno izhaja, da znižanje pokojnine (če ne gre za redno uskladitev oziroma valorizacijo pokojnin) ni mogoče, ne da bi bila izdana nova, spremenjena odločba o njej, sprejeta po za to v zakonu določenem postopku.

---

<sup>12</sup> Do takšnega poimenovanja znižanja pokojnin je zelo verjetno prišlo zato, ker ustavno sodišče dopušča, da se uskladitve pokojnin izvedejo tudi brez spremembe upokojitvenih odločb. Tako je na primer v odločbi v zadevah U-I-120/91 in U-I-123/92 ustavno sodišče zavzelo naslednje stališče o uskladitvah pokojnin: »Izrek odločbe o priznanju in odmeri pravice do pokojnine se vedno nanaša na znesek pokojnine, do katerega je zavarovanec upravičen ob datumu priznanja te pravice, in kasnejše uskladitve pokojnine oziroma spremembe načina usklajevanja pokojnin zato ne pomenijo sprememb odločbe o odmeri pokojnine oziroma posega v pravnomočno odločbo. Pokojninska odločba priznava le višino pokojnine na podlagi zakonodaje, veljavne ob izdaji odločbe. Ta višina se tako z rednimi valorizacijami kot tudi s spreminjanjem zakonodaje lahko spreminja.« Seveda pa pri znižanju pokojnin na podlagi 143. člena ZUJF ne gre za tovrstne uskladitve ali valorizacije, katerih namen je vzdrževanje realne vrednosti pokojnin, temveč gre za občutno znižanje, ki je zavestno omejeno samo na izbrane skupine upokojencev. Takšen pristop je jasno potrdilo ustavno sodišče v sklepu v zadevah št. U-I-162/12 in št. Up-626/12, sprejetem 12. julija. 2012.

Vprašanje pomena pravnomočne sodbe oziroma pravnomočno razsojene zadeve (res iudicata) poudarja ESČP v številnih svojih sodbah. Najbolj znamenita je sodba v zadevi Assanidze proti Gruziji, s katero je ESČP doseglo takojšnjo izpustitev pritožnika na prostost, ker je za to obstajala pravnomočna odločitev. Naj omenim nekaj najnovejših sodb, ki se ukvarjajo s tem vprašanjem. V prvem primeru je ESČP ugotovilo kršitev načela pravne varnosti zaradi neupoštevanja pravnomočne sodne odločbe (tč. 44 obrazložitve sodbe v zadevi Decheva in drugi proti Bolgariji, sprejeti 26. junija 2012). O kršitvi načela pravne varnosti in posledično kršitvi poštenega sojenja govori ESČP v zadevi Esertas proti Litvi, v kateri je ugotovilo, da tožena država ni izvršila pravnomočne sodbe. Omeniti velja še sodbo v zadevi Bezrukovy proti Rusiji, sprejeti 10. maja 2012, ki ugotavlja kršitev pravičnega sojenja in kršitev lastninske pravice zaradi nespoštovanja pravnomočne sodne odločbe, izdane v pritožnikovo korist.

ESČP je večkrat ugotovilo kršitev EKČP zaradi neizvrševanja pravnomočnih sodnih odločb in zaradi neuskladene prakse sodišč, ki so v enakih primerih odločala različno.

Tako je ESČP v sodbi v zadevi Albu in ostali proti Romuniji zapisalo, da načelo pravne varnosti zagotavlja ustrezno stabilnost pravnega sistema in povečuje zaupanje javnosti v sodišča. V nasprotju s tem pa različno odločanje sodišč v enakih zadevah vzpostavlja pravno negotovost in ogroža zaupanje v pravosodni sistem, ki je bistvenega pomena za delovanje pravne države (Širše o tem: sodbe ESČP v zadevah Paduraru proti Romuniji, Vinčić in ostali proti Srbiji in Stefanica in ostali proti Romuniji).

Dr. Tone Jerovšek povezuje pomen 158. člena ustave z varstvom pridobljenih pravic, ki jih mora varovati pravna država: »Namen pravnomočnosti je zagotoviti pravno varnost in zaupanje v pravo.« Po drugi strani pa lahko pride do navzkrižja interesov strank, ki se sklicujejo na pravnomočno odločbo z javnimi koristmi. V takem primeru je po mnenju dr. Jerovška treba »oceniti, ali niso tiste vrednote, v katere nezakonito posega pravnomočna odločba, večje od teh, ki naj jih pravnomočna odločba varuje. Zato ustava omogoča odpravo, razveljavitev ali spremembo pravnomočnih odločb, vendar le v primerih in po postopkih,

določenih z zakonom. Nezakonite pravnomočne upravne odločbe je na primer mogoče spremeniti samo na podlagi (izrednih) pravnih sredstev, določenih z zakonom, na primer z obnovo postopka, z izredno razveljavitvijo, z odpravo ali razveljavitvijo po nadzorstveni pravici in z izrekom ničnosti<sup>13</sup>.

Višina pokojnine, ki je določena s pravnomočno odločbo torej ni absolutno varovana, gotovo pa je ni mogoče zmanjševati (če ne gre za redno valorizacijo) ne da bi bila v z zakonom določenem postopku spremenjena pravnomočna odločba o pokojnini. Zato je bil z načinom izvrševanja 143. člena ZUJF kršen 158. člen ustave, saj prizadeti sploh niso prejeli nobene odločbe, znižanje pa je bilo izvršeno na način, da so bili prizadeti o njem obveščeni zgolj z neformalnim obvestilom ZPIZ.

### **Predlog za zadržanje izvrševanja 143. člena ZUJF in prednostno obravnavo**

Predlagam, da ustavno sodišče zadrži izvrševanje 143. člena ZUJF do končne odločitve o tej zahtevi. Zadržanje utemeljujem predvsem z razmerami, ki so nastale zaradi napačne razlage, ob katerih pogojih in po kakšnem postopku učinkuje ta določba na višino pokojnin. Po tem, ko je ustavno sodišče v že omenjenem sklepu v zadevah št. U-I-162/12 in št. Up-626/12, sprejetem 12. julija 2012, nedvoumno povedalo, da 143. člen ZUJF ne učinkuje neposredno na višino pokojnin, temveč je treba popreje izdati upravne odločbe, je postalo očitno, da bo treba posege v višino pokojnin urediti na novo in na povsem drugačen način. To pomeni, da že uveljavljeno znižanje pokojnin na podlagi prepričanja, da 143. člen ZUJF učinkuje neposredno, nima pravnih učinkov, temveč bo treba najprej izdati upravne odločbe, na katere se bodo prizadeti upokojenci lahko pritožili. Z dosedanjo napačno razlago o učinkovanju ZUJF je nastala zmeda, ki ustvarja stanje pravne negotovosti, o katerih pogosto govori ESČP. Čeprav ustavno sodišče upravičeno poudarja, da je praviloma bolje, da so najprej izkoriščene vse pravne poti, nato pa šele pride do vložitve ustavne pritožbe in pobude za presojo ustavnosti zakona, je v tem primeru drugače. Pravna negotovost v zvezi z

---

<sup>13</sup> dr. Tone Jerovšek, 158. člen (pravnomočnost), v: Komentar ustave RS, FDS, Ljubljana, 2002, s. 1071 in nasl.

vprašanjem, ali je 143. člen v skladu z ustavo ali ne, ustvarja stanje negotovosti za desettisoče upokojencev, ki sprožajo zelo različna pravna sredstva proti zniževanju njihovih pokojnin. Ustavno sodišče je s citiranim sklepom že preprečilo, da bi prišlo do tisočev nepotrebnih sodnih sporov okoli vprašanja, ali ima obvestilo ZPIZ značaj upravne odločbe in omejilo možnost zelo velikih stroškov države v zvezi s plačevanjem zamudnih obresti zaradi neupravičenega zmanjšanja pokojnin brez upravnih odločb. Z zadržanjem bi napravilo podoben korak v isti smeri, da ne bi prišlo do številnih nepotrebnih sodnih sporov, pri katerih upokojenci izhajajo iz prepričanja, da je poseg v njihove pokojnine neustaven. Visoki stroški in dodatna preobremenitev sodišč s tisoči novih sporov bi vodili do nepopravljivih posledic, ki jih ustavno sodišče lahko bistveno zmanjša z začasnim zadržanjem. Poleg tega je začasno zadržanje smiselno tudi zato, ker je v četrtem odstavku 143. člena ZUJF opredeljena podlaga za nadaljevanje in/ali zaostritev posega v višino pokojnin istim skupinam upokojencev že v jeseni 2012.

Iz istih razlogov predlagam, da ustavno sodišče to zahtevo obravnava absolutno prednostno.

\* \* \*

**Na podlagi razlogov iz te zahteve predlagam razveljavitev 143. člena ZUJF. Podrejeno predlagam razveljavitev izpodbijane določbe z odložnim rokom, kar bi omogočilo Vladi in parlamentarni večini, da pripravita in sprejmeta alternativno rešitev, ki bo varčevanje zagotavljala na ustavnoskladen način, in brez kršitev v ustavi določenih človekovih pravic in svoboščin in kršitev EKČP, za katero se je Slovenija že pred osamosvojitvijo zavezala, da jo bo spoštovala.**

Dr. Zdenka Čebašek-Travnik, dr. med.

Varuhinja človekovih pravic