



Železna cesta 16, 1000 Ljubljana  
T: 080 81 80  
E: gp@zagovornik-rs.si

Številka: 050-10/2021/6  
Datum: 19. 3. 2021

**Zadeva: PREDLOG ZA NEIZVEDBO OCENE DISKRIMINATORNOSTI PREDPISA  
(38. člen ZVarD)**

Opis bistvenih elementov prejete zadeve:

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 24. 1. 2021 in dne 1. 2. 2021 prejel dopisa dveh oseb (v nadaljevanju: predlagatelja), ki izpostavljata položaj moških upokojencev, ki so se upokojili v obdobju od začetka veljavnosti<sup>1</sup> zdajšnjega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju: ZPIZ-2)<sup>2</sup> do spremembe njegovih določb o odstotkih za odmero starostne pokojnine (v nadaljevanju tudi: odmerni odstotek), ki je bila sprejeta v mesecu decembru 2019 (v nadaljevanju: **ZPIZ-2G**).<sup>3</sup>

Z omenjeno spremembo (**37. člena ZPIZ-2**) se je z dnem 1. 1. 2020 začelo vsakoletno postopno izenačevanje odstotkov za odmero starostne pokojnine (od pokojninske osnove) za moške in za ženske, z dnem 1. 1. 2025 pa bo doseženo popolno izenačenje teh odstotkov za oba spola. Do takrat bo odmerni odstotek za moške pri isti zavarovalni dobi še vedno nižji od odmernega odstotka za ženske, čeprav bo ta razlika vsako leto manjša.

**Oba predlagatelja sta izpostavila, da naj bi bili moški zaradi teh razlik v primerjavi z ženskami pri upokojevanju diskriminirani. Pri tem sta domnevno diskriminacijo predstavila na dveh ravneh. Prva je na ravni primerjave med moškimi in ženskami za vsako leto, ko še obstajajo razlike v odmernih odstotkih za isto zavarovalno dobo po spolu (zatrjevana neposredna spolna diskriminacija). Druga pa je na ravni primerjave med moškimi, ki so »obstali« pri odmeri starostne pokojnine po nižjem odstotku, in moškimi, za katere se starostna pokojnina odmeri po višjem odstotku za isto zavarovalno dobo (zatrjevana diskriminacija zaradi razlik v zakonskih določbah, ki veljajo v različnih letih upokojevanja).** Ilustrirano: moškemu, ki se je upokojil do dne 31. 12. 2019 pri 40 letih zavarovalne dobe, se je starostna pokojnina odmerila v višini 57,25 % pokojninske osnove, ženski pa v višini 63,50 %; takšno odmero bodo prvi moški lahko dosegli šele z dnem upokojitve 1. 1. 2025.

Oba predlagatelja sta tako predlagala Zagovorniku, da opravi oceno diskriminatornosti določb 37. člena ZPIZ-2 (pred in po spremembi).<sup>4</sup> Pri tem sta izpostavila, da gre za krivico, ki so je deležne upokojene osebe moškega spola – do svoje smrti. Pozvala sta k njeni odpravi in s

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 96/12

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD, 102/15, 23/17, 40/17, 65/17, 28/19, 75/19 in 139/20

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 75/19

<sup>4</sup> Eden od predlagateljev je sicer omenjal Zakon o uravnoveženju javnih financ (ZUJF), a gre predvidoma za nesporazum oz. le za takó razumljeno opozorilo na posledice, ki jih je imel omenjeni zakon za spremembe pokojninskega sistema, predvsem za dalj časa trajajoče neuskklajevanje pokojnin z rastjo življenjskih stroškov. Pri tem pa sta oba predlagatelja poudarila, da naj usklajevanje pokojnin ne bi moglo odtehtati zatrjevane diskriminatorne razlike v odmernih odstotkih pri pokojninah med moškimi in ženskami oz. v različnih letih upokojevanja.

tem do uveljavitve enakosti pred zakonom po 14. členu Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava RS, tudi: Ustava).

Drugi od obeh predlagateljev je Zagovorniku predložil tudi več dokumentov. Iz njih je razvidna predlagateljeva dejavnost v Civilni iniciativi Za upokoјence gre, ki je skupaj s Sindikatom upokoјencev Slovenije predsedniku Državnega zbora in predsedniku Vlade v mesecu oktobru 2019 izročila peticijo s 13.898 podpisi upokoјencev, v kateri je med drugim navedena zahteva za popravo tudi omenjene »krivice«. S tem v zvezi je civilna iniciativa podala v okviru javne obravnave predlagane spremembe zakona (ZPIZ-2G) predlog, da se popravi odmerni odstotek za vse upokoјence, ki jim je bila (v preteklih letih) pokojnina za polno delovno dobo odmerjena po nižjih odstotkih, kot pa jih je predvidela sprememba zakona.<sup>5</sup>

Vlada je odgovorila na peticijo dne 12. 12. 2019 (dopis št. 10102-4/2018/24).<sup>6</sup> Glede predloga za omenjeno zvišanje odmernega odstotka je navedla: »V zvezi z določitvijo višjega odmernega odstotka tudi za posameznike, ki so se že upokoјili, Vlada pojasnjuje, da položaja upokoјencev ne moremo enačiti s položajem zavarovancev. Treba je namreč upoštevati, da so se posamezniki, ki so že upokoјeni, upokoјili pod drugačnimi pogoji kot posamezniki, ki se šele bodo upokoјili (drugačne družbeno ekonomske okoliščine, blažji pogoji za upokoјitev (prehodna obdobja), krajše obdobje za izračun pokojninske osnove itd.). Glede na navedeno, poenotenje odmernih odstotkov tudi za že upokoјene posameznike v okviru predvidenih sprememb tako ni predlagano. Tudi bodočim moškim upokoјencem se odmerni odstotek ne bo zvišal takoj, temveč je zanje predvideno prehodno obdobje za postopen dvig odmernega odstotka. Kljub cilju po zagotavljanju enakosti med spoloma dvig odstotka za odmero starostne pokojnine namreč ne more biti takojšen, saj bi lahko prišlo do neenakosti med upokoјenci, ki so se upokoјili v letu pred uveljavitvijo zakona, ki bo določal nov odmerni odstotek, ne glede na spol.«

Omenjeni drugi predlagatelj se je obrnil tudi na Varuha človekovih pravic (v nadaljevanju: Varuh). Ta je dne 27. 1. 2021 predlagatelju poslal dopis (št. 0.4-41/2021-2-STU), v katerem je med drugim navedel, da »ureditev, ki določenemu spolu daje večje ugodnosti kot drugemu, sama po sebi še ne pomeni diskriminacije.« Pri tem se je skliceval na odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče) št. U-I-298/96 z dne 11. 11. 1999 (več v nadaljevanju – v pojasnitvi že zavzetega Zagovornikovega stališča). Poleg te odločitve pa je Varuh omenil tudi dopis Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZ) z dne 24. 6. 2014 (št. 1031-135/2014-2),<sup>7</sup> v katerem je MDDSZ obrazložilo, da je pri pripravi besedila ZPIZ-2 sledilo načelu »postopnega spreminjanja pogojev, saj pokojninski sistem ne prenese hitrih posegov.« Ob tem je še pojasnilo, da ZPIZ-2 za ženske in moške postopoma izenačuje tako pokojninsko dobo kot tudi starost, vendar pa, »še vedno ohranja določitev različnega odmernega odstotka za moške in ženske, kar je posledica tradicionalne vloge žensk, ki so poleg poslovnega življenja skrbele tudi za otroke in ob tem za svoje delo prejemale slabše plačilo ob krajši dobi dela.« Ob predlagani spremembi ZPIZ-2G leta 2019 pa je MDDSZ navedlo (EVA: 2019-2611-0002; K 7. členu), da enotna odmerna lestvica (v prvem odstavku spremenjenega 37. člena ZPIZ-2) »pomeni nadaljevanje procesa izenačevanja zavarovancev v okviru pokojninskega zavarovanja ne glede na spol. Pri reformi iz leta 2012 so se vzpostavila enotna merila in pogoji za upokoјitev, s spremembami uveljavljene zakonodaje pa se poenoti tudi odmera pokojnine. Tudi pri tokratnih spremembah je upoštevano načelo postopnosti, zato je za moške predvideno prehodno obdobje, v katerem se odmerni odstotki postopno zvišujejo.«

<sup>5</sup> Pomenljivo je v skupni izjavi Sindikata upokoјencev Slovenije in Civilne iniciative Za upokoјence gre (z dne 23. 10. 2019) navedeno: »Ob nastanku neodvisne države Slovenije se je upokoјencem določila pokojnina v višini 85 % od najugodnejšega 10-letnega zaporednega povprečja izplačane plače [za polno zavarovalno dobo]. S 1. Januarjem 2000 so se upokoјitveni pogoji poslabšali tako, da se je pokojnina določila v višini 72,5 % od najugodnejšega 18-letnega zaporednega povprečja plače. Z začetkom leta 2013 pa so se pogoji upokoјevanja še bistveno poslabšali. Tako je bil za ženske določen 63 % odmerni delež od 24-letnega zaporednega povprečja izplačanih plač, za moške pa 57,25 % odmerni delež od enakega dolgoletnega zaporednega povprečja izplačanih plač. To je povzročilo, da trenutno izplačana povprečna pokojnina ne dosega niti praga revščine.«

<sup>6</sup> Dokument je Zagovorniku posredoval drugi predlagatelj.

<sup>7</sup> Dostopen na spletni strani <https://predlagam.vladi.si/predlog/5898/>.

*Ker gre za vprašanje diskriminatornosti zakonske določbe, Zagovornik dopisa predlagateljev obravnava kot pobudo za izvedbo ocene diskriminatornosti predpisa (oz. zakona).*

\*

*Zagovornik izvede oceno diskriminatornosti zakona ali drugega predpisa – v povezavi z 38. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD),<sup>8</sup> v skladu s katerim, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem obvesti predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ali z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil. Pred tem pa Zagovornik lahko (skladno s svojimi pooblastili po 21. členu ZVarD) predlagatelju zakona ali drugega predpisa priporoči določene spremembe za odpravo njegove diskriminatornosti.*

Razlogi **za** izvedbo ocene diskriminatornosti: /

Razlogi **proti** izvedbi ocene diskriminatornosti:

Zagovornik se je z vprašanjem diskriminatornosti Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) zaradi spola v zadevi različnih odstotkov za odmero starostne pokojnine za ženske in za moške (37. člen) že soočil, ko je sprejel pobudo za oceno diskriminatornosti določb v predlogu Zakona o spremembi ZPIZ-2 (ZPIZ-2G), in sicer v času poteka javne obravnave zakona v poletju in jeseni 2019. Takrat je bila pobuda za oceno diskriminatornosti medijsko posredovana iz določenih političnih krogov, nanjo pa je Zagovornik odgovoril z izdelano oceno (št. 050-4/2019, z dne 19. 9. 2019),<sup>9</sup> ki jo je potem tudi javno objavil na svoji spletni strani.<sup>10</sup>

Po sprejeti spremembi 37. člen ZPIZ-2 določa postopno izenačevanje odmernih odstotkov za starostno pokojnino za moške in za ženske (z istim številom let zavarovalne dobe). Popolna izenačitev bo dosežena leta 2025. Pred to spremembo pa je veljala bistvena razlika v odmernih odstotkih za moške in za ženske (v povprečju je bil odmerni odstotek za moške v primerjavi z odmernim odstotkom za ženske pri isti zavarovalni dobi za 3 % nižji, v določenih obdobjih pa tudi za več – do 7 %).<sup>11</sup>

**Zagovornik je ocenil, da ta razlika ni pomenila oz. še vedno ne pomeni neposredne diskriminacije moških v primerjavi z ženskami, ampak njeno izjemo. Določitev večjih odstotkov za odmero starostne pokojnine za ženske je dejansko predstavljala in še predstavlja relativno dalj časa trajajoči posebni (spodbujevalni) ukrep, s katerim se je preprečevala in se še vedno preprečuje dejanska posredna diskriminacija žensk v primerjavi z moškimi. Se pa zdaj ta ukrep z zmanjševanjem razlike postopoma ukinja – predpostavljajoč pri tem, da se tudi posredna diskriminacija žensk dejansko odpravlja. Vprašanje pa je, ali je (oz. bo) temu res tako.**

V svoji oceni je Zagovornik bistveno sledil (omenjeni) odločitvi Ustavnega sodišča z dne 11. 11. 1999 (odločba št. U-I-298/96).<sup>12</sup> Takrat je Ustavno sodišče odločilo, da dva člena takrat veljavnega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ), ki sta določala pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine ter pogoje za pridobitev pravice do predčasne pokojnine, po katerih so bili ti pogoji za moške in za ženske različni, nista bila v neskladju z Ustavo RS – konkretno z njenim 14. členom, ki določa, da so vsi pred zakonom enaki ne glede na osebne okoliščine, torej tudi spol. Pobudnik ustavne presoje je namreč trdil, da »so moški

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg

<sup>9</sup> [http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2019/11/19092019\\_ocena-diskr.pdf](http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2019/11/19092019_ocena-diskr.pdf)

<sup>10</sup> <http://www.zagovornik.si/ocene-diskriminatornosti-predpisov-2019/>;

<sup>11</sup> Glej prvi in drugi odstavek 37. člena ZPIZ-2 v začetni verziji (Uradni list RS, št. 96/12) – odmerni odstotek za dobo 40 let: moški 57,25 %, ženske 64,25 %. Predvideno je bilo po letih postopno nižanje odmernega odstotka za ženske, s spremembo ZPIZ-2G (Uradni list RS, št. 75/19) pa se je to spremenilo v obratni smeri.

<sup>12</sup> <http://www.us-rs.si/documents/08/f1/u-i-298-962.pdf>

pri pravicah do upokojevanja v neenakopravnem položaju glede na ženske: delati morajo več let in dosegati višjo starost.« Ustavno sodišče je svojo odločitev obrazložilo z utemeljitvijo, da »zgolj zaradi svojega spola nihče ne sme biti zapostavljen ali imeti prednosti. Dopustno pa je razlikovanje po spolu, kjer služi vzpostavljanju dejanske enakosti (tj. enakopravnosti) med spoloma tam, kjer sicer obstajajo objektivne biološke ali funkcionalne razlike med njima. V takem primeru zakonodajalca ne zavezuje le prepoved razlikovanja, ampak tudi (in predvsem) dolžnost pozitivnega ravnanja: zagotoviti možnosti za dejansko enakopravnost med moškimi in ženskami. Različno obravnavanje moških in žensk je torej upravičeno tedaj, ko – tudi ob upoštevanju načela o socialni državi iz 2. člena Ustave – izravnava neugodnosti, ki izvirajo iz tradicionalno in zgodovinsko pogojenih različnih družbenih vlog. Zakonodajalec je smel iz tega izvirajoče razlike, ki na področju pokojninskega zavarovanja prizadevajo praviloma ženske, kompenzirati z ureditvijo, ki ženskam omogoča pridobitev pokojnine časovno prej kot moškimi.« Pri tem je Ustavno sodišče konkretno navedlo tudi stališče Državnega zbora RS (kot zakonodajalca): »Z izenačitvijo pogojev za upokojevanje bi se ob različnih okoliščinah, ki vplivajo na socialno varnost žensk, zaradi dejanskih razlik njihov položaj poslabšal. Formalna enakopravnost bi lahko povzročila njihovo dejansko neenakost.« Ženske naj bi bile namreč v tradicionalno pripisanih družbenih vlogah bolj obremenjene, saj »so prevzemale in še pretežno prevzemajo skoraj vse družinske obveznosti. Ženske so lahko prikrajšane tudi zato, ker zaradi materinstva ostajajo doma. Kljub formalni enakopravnosti se ženske v določenih poklicih in za določena delovna mesta težje zaposlijo ob enakih pogojih kot moški.«

Na koncu obrazložitve svoje odločbe je Ustavno sodišče omenilo še postopno uveljavljanje enakosti moških in žensk na podlagi Direktive Sveta 79/7/EGS z dne 19. 12. 1978 (o postopnem uresničevanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti). To pa predvideva tudi izjeme, ki omogočajo ohranitev določenih razlik, pri čemer je potrebno njihovo utemeljenost sproti preverjati. Tako je Ustavno sodišče navedlo: »Družbeni razvoj namreč prinaša spremembe tudi na področju odnosov med spoloma in pri tem odpravlja neenakost med njima. Kolikor razlik med spoloma v dejanskem življenju ni več ali so bistveno manjše, ni več potrebe po različni zakonski ureditvi. [...] V skladu s tem bo tudi predlagana nova pokojninska zakonodaja postopoma odpravila oziroma zmanjšala sedaj uzakonjene razlike med spoloma glede pogojev za upokojevanje.«

Leta 2012 je potem država s sprejetjem ZPIZ-2 te pogoje glede časa upokojevanja tudi dejansko poenotila za oba spola. Z novo spremembo ZPIZ-2, veljavno od dne 1. 1. 2020 (ZPIZ-2G), pa s poenotenjem nadaljuje še v določbah o postopnem izenačevanju odmernih odstotkov do leta 2025.

Sicer pa je Zagovornik v svoji oceni nediskriminatornosti določb 37. člena ZPIZ-2 (tako pred kot po spremembi) sledil tudi raziskavam o plačni in pokojninski vrzeli med spoloma, ki bistveno izkazujejo še vedno prisotno dejansko razlikovanje med moškimi in ženskami, za katere v povprečju velja večje tveganje za revščino v njihovi starosti.<sup>13</sup> Zagovornik je ocenil, da dejanske ekonomske in socialne razlike med spoloma še vedno obstajajo. Ženske imajo v povprečju še vedno nižje plače in še nižje pokojnine kot moški. Še vedno tudi v večji meri kot moški one opravljajo domača opravila – predvsem v skrbi za dom, otroke in družino, partnerja, starše. Je pa po drugi strani tudi res, da se te razlike počasi zmanjšujejo, a kakor kaže, ne bodo prav kmalu izginile.<sup>14</sup> To pomeni, da so ženske zaradi finančno ne vrednotenih domačih opravil še vedno v slabšem položaju kot moški in tako v povprečju še vedno posredno diskriminirane. Spričo dejstva, da med moškimi in ženskami še vedno obstaja precejšnja pokojninska vrzel – v povprečju 24% (v EU 39%) v škodo žensk,<sup>15</sup> je Zagovornik v svoji oceni nazadnje izrazil skrb nad učinkom bodoče popolne odprave razlikovanja odstotkov za odmero starostne pokojnine po spolu (z letom 2025). Upravičeno se namreč lahko sprašujemo, kako

<sup>13</sup> Glej opombo št. 9 – ocena Zagovornika št. 050-4/2019, z dne 19. 9. 2019, str. 4-6.

<sup>14</sup> S trendom retradicionalizacije družbe, ki obstaja kot možna smernica družbeno-ekonomskega razvoja Slovenije in je v določenih političnih krogih prisotna kot spodbujevalna tendenca, ki odkrito sledi novim avtoritarno-populističnim gibanjem, ki se širijo po Evropi in svetu, se tudi pri nas oživlja prepričanje, ki ekonomske in socialne razlike med spoloma lahko ponovno povečajo in ne zmanjšajo.

<sup>15</sup> <https://www.rtv slo.si/gospodarstvo/placna-vrzeli-med-spoloma-v-eu-ju-najbolj-narasca-v-sloveniji/490874>

bo ukinitvev tega posebnega ukrepa vplivala na dejansko (zdajšnje in bodoče) zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik med spoloma. Veliko bo gotovo odvisno od nekaterih drugih posebnih ukrepov za zmanjšanje še vedno obstoječe družbene neenakosti med spoloma – tako na samem področju trga dela in zaposlovanja kakor tudi pri prepotrebem zmanjševanju revščine ter plačne in pokojninske vrzeli med spoloma. Zato bo morala država vsekakor storiti več na vseh teh področjih družbenega življenja.

**Zaradi že izvedene ocene nediskriminatornosti istih zakonskih določb ne bi bilo smotno, da bi na pobudo tokratnih predlagateljev Zagovornik ponovno izvedel oceno diskriminatornosti za omenjeno prvo raven zatrjevane diskriminacije, tj. na ravni primerjave med moškimi in ženskami za vsako leto, ko še obstajajo razlike v odmernih odstotkih za isto zavarovalno dobo po spolu (zatrjevana spolna diskriminacija).**

**Glede druge ravni zatrjevane diskriminacije, tj. na ravni primerjave med moškimi, ki so »obstali« pri odmeri starostne pokojnine po nižjem odstotku, in moškimi, za katere se starostna pokojnina odmeri po višjem odstotku za isto zavarovalno dobo (zatrjevana diskriminacija zaradi razlik v zakonskih določbah, ki veljajo v različnih letih upokojevanja) pa Zagovornik bistveno sledi že predstavljenemu odgovoru Vlade o neprimerljivih položajih upokojujencev in zavarovancev.**

Položaji oseb, ki se upokojujejo oz. so se upokojevali v različnih letih, v katerih so veljale različne zakonske določbe (ZPIZ, ZPIZ-1, ZPIZ-2 – s spremembami) o odmeri starostne pokojnine (in torej različni odmerni odstotki), ne morejo biti dejansko primerljivi. Ne gre namreč za enake ali podobne situacije, ki jih predvideva določba ZVarD o neposredni diskriminaciji (ko so osebe zaradi svojih osebnih okoliščin v primerjavi z drugimi osebami, ki teh okoliščin nimajo, v enakih ali podobnih situacijah neenako obravnavane). Poleg tega v teh primerjavah ni za razlikovanje odločilna nobena osebna okoliščina (spol, starost – razen posredno), temveč leto upokojitve in takrat veljavni pogoji upokojevanja – torej posebna življenjska situacija. Zato Zagovornik dejansko ne more izvesti primerjave med eno in drugo skupino upokojujencev, upokojenih v različnih letih z določenimi različnimi odmernimi odstotki (in drugimi upokojitvenimi pogoji) pri enaki zavarovalni dobi. Iz tega razloga tudi ne more izvesti ocene diskriminatornosti zakonskih določb v predstavljenem oziru. Vendar pa neizvedba ocene ne pomeni, da se Zagovornik povsem strinja z obstoječo pokojninsko zakonodajo v Sloveniji, še posebno s splošno nizkimi odstotki za odmero starostne pokojnine, katerih posledica je slabo premoženjsko stanje mnogih upokojenk in upokojujencev, tudi zaskrbljujoča revščina starejših.

O svoji odločitvi, da ne izvede ocene diskriminatornosti 37. člena ZPIZ-2 bo Zagovornik obvestil oba predlagatelja – skupaj z obrazložitvijo razlogov za to odločitev.

Pripravil:

Aljoša Gadžijev,

Svetovalec Zagovornika I

-----  
Izpolni predstojnik Zagovornika:

Ocena diskriminatornosti se (obkrožiti): - Izvede - **Ne izvede**

Miha Lobnik  
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOST