REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:5c 9c 18 4a 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:10.03.2026
Datum in čas podpisa:13:16, 04.02.2022
Referenčna številka:050-22/2021/9

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

Številka: 050-22/2021/9
Datum: 31. 1. 2022

**Zadeva: OCENA DISKRIMINATORNOSTI Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (38. člen ZVarD).**

## I. Vsebina prejete pobude za obravnavo

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je prejel pobudo, v kateri posameznici navajata domnevno diskriminatorno ureditev pri upokojevanju državljanov s končano poklicno izobrazbo. Navajata, da je za pridobitev starostne pokojnine potrebno hkrati izpolniti pogoja starosti in pokojninske dobe. V primeru, da se je posameznik zaposlil pred dvajsetim letom starosti, doseže 40 let delovne dobe pred starostjo 60 let. Ker se v tem primeru starostna meja za upokojitev ne zniža, je posameznik tako primoran delati več kot 40 let, v kolikor se želi upokojiti s polno pokojnino. Predlagateljici sta 40 let delovne dobe pridobili pred dopolnjenim 60. letom starosti, vendar se jima starostna meja ne zniža veliko, ker se za znižanje starostne meje ne upošteva čas zaposlitve med 18. in 20. letom. Sami sta začeli z delom nekaj pred 18. letom, tako da se jima posledično pri znižanju starostne meje upošteva vključenost v zavarovanje pred dopolnjenim 18. letom, nato pa šele po 20. letu.

Zagovornik sta naknadno posredovali vlogo, ki sta jo poslali na Komisijo za peticije, človekove pravice in enake možnosti (v nadaljevanju: Komisija) ter odgovor Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZ), ki mu je Komisija posredovala dopis predlagateljic. MDDSZ je v svojem odgovoru (*št. zadeve 1031-85/2021/2 z dne 31. 3. 2021*) navedlo, da so prejeli prošnjo s strani predlagateljic za podajo stališča glede predpisa, ki določa, da lahko zavarovanci pridobijo pravico do starostne pokojnine po četrtem odstavku 27. člena ZPIZ-2 pri starosti 60 let, če dopolnijo 40 let pokojninske dobe brez dokupa, ne omogoča pa uveljavitve pravice zgolj pri dopolnjenih 40 letih pokojninske dobe brez dokupa. Predlagateljici bosta 40 let delovne dobe izpolnili pred dopolnjenim 60. letom, saj sta se zaposlili pri starosti 18 let oziroma še prej. Prepričani sta, da sta v neenakopravnem položaju v primerjavi z zavarovanci, ki so se zaposlili kasneje in lažje izpolnijo tudi starostni pogoj za upokojitev. MDDSZ je pojasnilo, da je sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja sicer zavarovalni sistem, ki pa vsebuje tudi določene elemente solidarnosti in vzajemnosti, kar pomeni, da gre za sistem, v katerem je posameznik zavarovan za nastop določenega rizika, v konkretnem primeru je pravica do starostne pokojnine vezana na zavarovalni riziko starosti. To pomeni, da se zavarovancu ob nastopu določne starosti in ob izpolnjevanju drugih zakonskih pogojev, zagotovi materialna in socialna varnost, ker si je sam z delom ne more več zagotoviti. MDDSZ je zaključilo, da se jim zdi veljavna pokojninska zakonodaja, ki določa pogoj dopolnjene pokojninske dobe brez dokupa 40 let in starost 60 let, ustrezna, poleg tega se pokojnina zavarovancem, ki dopolnijo več kot 40 let pokojninske dobe brez dokupa, odmeri v odmernem odstotku glede ena dopolnjeno pokojninsko dobo, zato dodatni bonusi v teh primerih po njihovem mnenju niso potrebni.

## II. Pravna podlaga za izvedbo ocene diskriminatornosti

Zagovornik se je v konkretnem primeru odločil, da skladno z 38. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD)[1] izvede oceno diskriminatornosti 27. in 28. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju ZPIZ-2).[2]

Skladno z 38. členom ZVarD Zagovornik, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem lahko 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. Zagovornik je za namen morebitnega ukrepanja po 38. členu ZVarD v zadevi izvedel oceno diskriminatornosti relevantnih predpisov, ki so predmet pobude za obravnavo domnevne diskriminacije.

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen ZVarD, po katerem pomeni diskriminacija vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana.

Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina pomemben razlog za slabšo obravnavo. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka. Mednje, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina. Po 14. členu Ustave Republike Slovenije pa so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije. Neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb (prvi odstavek 6. člena ZVarD). Posredna diskriminacija pa obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna (drugi odstavek 6. člena).

ZVarD izrecno zagotavlja varstvo pred diskriminacijo na področju dostopa do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti (osma alineja prvega odstavka 2. člena).

Diskriminacija se lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja, na katerih morajo sicer po 2. členu ZVarD državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri

[1] Zakon o varstvu pred diskriminacijo, Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg.
[2] Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), 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, 139/20, 189/20 – ZFRO in 51/21.

drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb.

Zagovornik je ureditev ocenjeval po metodi, ki jo je razvilo Ustavno sodišče, ko je presojalo morebitno diskriminacijsko obravnavo v predpisih. Ustavno sodišče je v Odločbi št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (7. točka obrazložitve) zavzelo stališče, da je za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju treba v odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja, 3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnika primerjata, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten. Če je odgovor na prva tri vprašanja pritrdilen in poseg ne prestane t. i. strogega testa sorazmernosti, potem gre za neustavno diskriminacijo.

Tehtanje utemeljenosti očitka o diskriminaciji, kot je določena v 4. členu ZVarD, po oceni Zagovornika poteka po istem mehanizmu, pri čemer pa diskriminacija pomeni vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja ne samo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, temveč tudi drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti (poseg v zavarovano dobrino).

Pogoji za pridobitev pravice do starostne pokojnine so določeni v 27. členu ZPIZ-2. Ta v četrtem odstavku določa tudi, da pridobi pravico do starostne pokojnine tudi zavarovanec (moški in ženska), ki je dopolnil 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa.

28. člen nato določa pogoje za znižanje starostne meje za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Med njimi so:

(1) Starostne meje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, določene v prejšnjem členu tega zakona, se lahko znižajo zaradi:
- skrbi za vsakega rojenega ali posvojenega otroka, za katerega je zavarovanec skrbel v prvem letu njegove starosti, ki ima državljanstvo Republike Slovenije, če ni z mednarodnim sporazumom drugače določeno, in sicer se starostna meja zniža za šest mesecev za enega otroka, za 16 mesecev za dva otroka, za 26 mesecev za tri otroke, za 36 mesecev za štiri otroke in za 48 mesecev za pet ali več otrok,
- služenja obveznega vojaškega roka za dve tretjini njegovega dejanskega trajanja in
- vstopa v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje pred dopolnjenim 18. letom starosti za ves čas trajanja obveznega zavarovanja do dopolnjenega 18. leta starosti.

(2) Do znižanja starostne meje po prvi alineji prvega odstavka tega člena je upravičena ženska, razen če je pravico do nadomestila iz naslova starševstva užival moški. Na tej podlagi se ženski oziroma moškemu, če je dopolnil 38 let pokojninske dobe brez dokupa, lahko zniža starostna meja, določena v prvem odstavku 27. člena tega zakona, največ do dopolnjenega 61. leta starosti. Če sta ženska oziroma moški dopolnila 40 let pokojninske dobe brez dokupa, pa se lahko zniža starostna meja, določena v četrtem odstavku 27. člena tega zakona, največ do dopolnjenega 56. leta starosti (ženska) oziroma do dopolnjenega 58. leta starosti (moški).

(3) Ne glede na drugi odstavek tega člena se v prehodnem obdobju, ki traja do 31. decembra 2018, ženski, ki je dopolnila pokojninsko dobo brez dokupa, določeno za posamezno

koledarsko leto v petem odstavku 27. člena tega zakona oziroma moškemu, ki je dopolnil 40 let pokojninske dobe brez dokupa, zniža za pridobitev pravice do starostne pokojnine po prvi alineji prvega odstavka tega člena starostna meja, določena v petem odstavku 27. člena, vendar največ do starosti 56 let (ženska) oziroma 58 let (moški).

(4) Do znižanja starostne meje po drugi alineji prvega odstavka tega člena je upravičen moški. Če je dopolnil 38 let pokojninske dobe brez dokupa, se mu lahko zniža starostna meja, določena v prvem odstavku 27. člena tega zakona, največ do dopolnjenega 63. leta starosti. Če je dopolnil 40 let pokojninske dobe brez dokupa, pa se mu lahko zniža starostna meja, določena v četrtem odstavku 27. člena tega zakona, največ do dopolnjenega 58. leta starosti.

(5) Do znižanja starostne meje po tretji alineji prvega odstavka tega člena sta upravičena ženska in moški. Če sta dopolnila 40 let pokojninske dobe brez dokupa, se jima lahko zniža starostna meja, določena v četrtem odstavku 27. člena tega zakona, največ do dopolnjenih 57. let (ženska) oziroma 58. let starosti (moški).

(6) Ne glede na prejšnji odstavek se v prehodnem obdobju, ki traja do 31. decembra 2018, ženski, ki je dopolnila pokojninsko dobo brez dokupa, določeno za posamezno koledarsko leto v petem odstavku 27. člena tega zakona oziroma moškemu, ki je dopolnil 40 let pokojninske dobe brez dokupa, zniža za pridobitev pravice do starostne pokojnine po tretji alineji prvega odstavka tega člena starostna meja, določena v petem odstavku 27. člena, vendar največ do starosti 56 let (ženska) oziroma 58 let (moški).

(7) Če je moški upravičen do znižanja starostne meje 60 let po prvi, drugi in tretji alineji prvega odstavka tega člena, se mu starostna meja najprej zniža po petem odstavku, tako znižana starost pa nato še po drugem in četrtem odstavku tega člena. Če je ženska upravičena do znižanja starostne meje 60 let po prvi in tretji alineji prvega odstavka tega člena, se ji starostna meja najprej zniža po drugem odstavku, tako znižana starost pa nato še po petem odstavku tega člena, vendar največ do 57. leta starosti.

(8) Če je moški upravičen do znižanja starostne meje 65 let po prvi in drugi alineji prvega odstavka tega člena, se mu starostna meja najprej zniža po drugem odstavku, tako znižana starost pa nato še po četrtem odstavku tega člena, pri čemer se ne more znižati pod 63 let.

## III. Postopek ocene diskriminatornosti pri Zagovorniku

Zagovornik je z namenom pridobitve dodatnih pojasnil o razlogih, zakaj se je zakonodajalec odločil, da pri znižanju starostne meje upošteva vstop v obvezno zavarovanje pred dopolnjenim 18. letom starosti, ne pa v času med 18. in 20. letom starosti, na MDDSZ naslovil Poizvedbo Zagovornika načela enakosti (*Poizvedba Zagovornika načela enakosti – Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, št. zadeve 050-22/2021/6 z dne 17. 9. 2021*). V poizvedbi je Zagovornik MDDSZ zaprosil za pojasnili:

- Kakšen je bil razlog (oziroma več njih) za sprejetje opisane ureditve, ki iz ugodnosti nižanja starostne meje za pridobitev starostne pokojnine izključuje osebe, ki so se zaposlile med 18. in 20. letom?

- Kateri cilj zasleduje takšna ureditev, ki iz ugodnosti nižanja starostne meje za pridobitev starostne pokojnine izključuje osebe, ki so se zaposlile med 18. in 20. letom, v luči dejstva, da se za znižanje starostnega pogoja upošteva zavarovano dobo pred 18. letom?

MDDSZ je na Zagovornikove poizvedbe odgovorilo z dopisom, v katerem je pojasnilo razloge za takšno ureditev (*Dopis: Poizvedba Zagovornika načela enakosti v postopku izvedbe ocene diskriminatornosti 28. člena ZPIZ-2, št. zadeve 070-79/2021-2 z dne 20. 9. 2021*). Ministrstvo je poudarilo, da pokojninski sistem predstavlja sistem, ki pokriva zavarovanje za nastop zavarovalnega rizika starosti. Gre za starost, pri kateri se predpostavlja, da bi lahko pri posameznikih nastopil zavarovalni primer, ki ga predstavlja nezmožnost samostojnega zagotavljanja socialne varnosti z lastnim delom. Sistem obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja sicer predstavlja obvezni zakonski sistem, ki ga je na podlagi Ustave RS dolžna vzpostaviti država.

Pojasnilo je, da je zniževanje starostne meje upoštevano v veljavni zakonodaji pri posameznikih, ki so z delom začeli zgodaj in lahko pri njih hitreje nastopi zavarovalni riziko nezmožnosti pridobivanja dohodka zaradi starosti. 28. člen ZPIZ-2 namreč določa izjeme, ko se lahko posameznik starostno upokoji že pred dopolnitvijo 60 let starosti. Za žensko se lahko ta meja zniža največ do 57. leta, pri tem ima lahko posameznica, ki se je v zavarovanje vključila pri 15 letih, ob starosti 57/58 let že 43 oziroma 42 let delovne dobe. Posameznica, ki z delom začne po 18. letu, pa enako število let pokojninske dobe, torej 42, doseže pri zakonsko predpisani starostni meji za starostno upokojitev, torej pri 60 letih.

Ministrstvo je pojasnilo tudi, da določena starost med 15 in 18 leti ni naključna, saj gre v tem primeru za mladoletne delavce, ki so deležni posebnega varstva (posebni delovni pogoji, daljši letni dopust, prepoved dela v določenih okoliščinah, dolžnost preživljanja s strani staršev, itd.).

Tudi v okviru pokojninske zakonodaje je možnost zniževanja starostne meje za pridobitev polne starostne pokojnine vezana na obdobje pred polnoletnostjo, v katerem se zagotavlja posebno varstvo delavcev v okviru zakonodaje, ki ureja delovna razmerja.

Ministrstvo je zapisalo še, da zakona ni mogoče gledati na način, da izključuje iz ugodnosti varovance med določeno starostjo, temveč je potrebno na ureditev gledati kot na ugodnost pokojninskega sistema, ki je nudena zavarovancem, ki so z delom začeli zelo zgodaj, torej pred polnoletnostjo, ko so bili še poslovno omejeno sposobni. V kolikor bi sicer predpisali zniževanje starostne meje do 20 let starosti, bi s tem izničili tudi namen reforme pokojninskega sistema, ki se je sprejela v letu 2012 in uveljavila z letom 2013 in je bila sprejeta z zelo širokim družbenim konsenzom.

Namen reforme je bil v podaljšanju delovne aktivnosti, zagotavljanju dolgoročne vzdržnosti pokojninske blagajne ter dvigu dejanske upokojitvene starosti. Ministrstvo je za konec zapisalo, da meni, da je ureditev, po kateri je možno zniževanje starostne meje zgolj za obdobje vključitve v zavarovanje pred 18. letom starosti, ustrezna ter da so za takšno ureditev podani tudi ustavno pravno dopustni razlogi. Ureditev posledično ne nasprotuje načelu enakosti. Menijo, da so ustavno skladni tudi cilji, ki jih je zasledovala zadnja pokojninska reforma, torej dvig dejanske upokojitvene starosti ter zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti pokojninske blagajne, kar pomeni, da bodo tudi zavarovanci, ki šele vstopajo v zavarovanje, lahko utemeljeno pričakovali, da bodo upravičeni do pravic iz tega zavarovanja.

## IV. Ugotovitve Zagovornika

### 1. Poseg v ustavno varovano pravico

Pravica do socialne varnosti je v Ustavi RS izrecno priznana kot človekova pravica. 50. člen Ustave RS v prvem odstavku določa, da imajo državljani RS pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti vključno s pravico do pokojnine. Iz drugega odstavka

50. člena nato izhaja, da so nujni sestavni del te pravice obvezna socialna zavarovanja, med njimi tudi pokojninsko zavarovanje.[3] Ustava sicer natančnejšo opredelitev pravice do pokojnine prepušča zakonodajalcu. Pravica do pokojnine je urejena v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki natančno določa tudi pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine.

Zagovornik ugotavlja, da se zatrjevano različno obravnavanje pri izpolnjevanju pogojev za pridobitev pravice do starostne upokojitve, nanaša na ustavno zagotovljene človekove pravice do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine.

## 2. Relevantna osebna okoliščina

Pobudnici zatrjujeta, da sta neenako obravnavani v primerjavi s tistimi, ki so se v zavarovanje vključili šele po 20. letu starosti. Ti posamezniki namreč pravico do pridobitve starostne pokojnine pridobijo ob dopolnjenem 60. letu starosti in 40-ih letih pokojninske dobe brez dokupa, sami pa bosta zaradi dejstva, da sta z delom začeli pred 20. letom, zakonsko določeno pokojninsko dobo izpolnili pred 60. letom, a vseeno to ne bo zadostovalo za izpolnitev pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine v polnem obsegu. Zagovornik tako v obravnavanem primeru kot osebno okoliščino prepoznava starost ob začetku opravljanja dela.

Zagovornik se je v nadaljevanju najprej opredelil do ureditve prvega odstavka 28. člena ZPIZ-2, ki določa, da se starostna meja za pridobitev pravice do starostne pokojnine znižuje za čas zavarovanja pred dopolnjenim 18. letom starosti, ne pa med dopolnjenim 18. in 20. letom, nato pa še do splošne ureditve 4. odstavka 27. člena, ki določa, da je potrebno poleg 40 let pokojninske dobe za izpolnitev pogoja za pridobitev starostne pokojnine izpolniti tudi starostni pogoj 60 let.

## 3. 28. člen ZPIZ-2: Znižanje starostne meje za pridobitev pravice do starostne pokojnine

Starostna meja za pridobitev pravice do starostne pokojnine je ob izpolnjenem pogoju pokojninske dobe določena pri dopolnjenih 60 letih. Ta se lahko zniža ob izpolnjevanju določenih pogojev iz 28. člena ZPIZ-2. Starostna meja za pridobitev pravice do starostne pokojnine se tako med drugim zniža zaradi vstopa posameznika v obvezno pokojninsko zavarovanje pred dopolnjenim 18. letom starosti za ves čas trajanja obveznega zavarovanja do dopolnjenega 18. leta starosti (tretja alineja prvega odstavka 28. člena ZPIZ-2). Do znižanja starostne meje sta upravičena moški in ženska, če sta dopolnila 40 let pokojninske dobe brez dokupa. Znižanje starostne meje je sicer določeno največ do dopolnjenih 57 let pri ženskah in dopolnjenih 58 let pri moških (peti odstavek 28. člena).

Pri znižanju starostne meje se glede na določbe zakona tako upošteva le obdobje zavarovanja pred dopolnjenim 18. letom, ne pa obdobje po dopolnjenem 18. letu, a pred dopolnjenim 20. letom. Zakon določene ugodnosti veže na starost v času vključitve v obvezno zavarovanje oziroma starost ob začetku opravljanja dela, kar Zagovornik prepoznava kot osebno okoliščino, a je v konkretnem primeru pomembno upoštevati dejstvo, da gre pri določitvi meje 18 let, dejansko za razmejitev med obravnavo mladoletnih in polnoletnih delavcev. Gre za primerjavo položajev posameznikov, ki so se v zavarovanje vključili pred dopolnjenim 18. letom, torej mladoletnih delavcev in na drugi strani

[3] Ustava RS, Uradni list št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

posameznikov, ki so se v obvezno zavarovanje vključili po dopolnjenem 18. letu oziroma polnoletnih delavcev.

Določitev meje 18 let, do katere se omogoča zniževaje starostne meje za pridobitev pravice do starostne upokojitve, ni naključna, saj gre za starostno mejo, ki predstavlja mejnik polnoletnosti v različnih predpisih. Za osebe, ki še niso polnoletne, načeloma velja, da niso polno poslovno sposobne. V Družinskem zakoniku je takšna oseba definirana kot otrok, zanj njih pa so v večji meri dolžni skrbeti starši ali zakoniti skrbniki v okviru svoje starševske skrbi.[4] Posebno varstvo otrok zagotavlja Ustava RS (56. člen). Ta določa, da se otrokom zagotavlja posebno varstvo pred gospodarskim socialnim, telesnim duševnim ali drugim izkoriščanjem in zlorabljanjem, podrobno pa to ureja zakonodaja. Zakonodajalec je tako otroke zavaroval tudi s predpisi v delovnopravni zakonodaji.

Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR-1)[5] določa, da delavci, ki še niso dopolnili 18 let starosti, uživajo v delovnem razmerju posebno varstvo (190. člen).[6] ZDR-1 nato natančneje določa, katera dela so mladoletnemu delavcu prepovedana, vsebuje posebne določbe o delovnem času, odmoru in počitku mladoletnih delavcev, slednjim je izrecno prepovedano opravljanje nočnega dela, povečan pa je tudi letni dopust delavca.[7] Postavljeno mejo 18 let v okviru pokojninske zakonodaje, do katere se upošteva zniževanje starostne meje za upokojitev, je tako treba razumeti kot enega izmed ukrepov zagotavljanja posebnega varstva mladoletnih delavcev.

**Zagovornik ocenjuje, da v primeru različne ureditve mladoletnih in polnoletnih zaposlenih, kot izhaja iz 28. člena ZPIZ-2, ne gre za neenako obravnavo oseb v primerljivih položajih. Slednje predstavlja enega izmed ključnih elementov, ki morajo biti izpolnjeni, da lahko govorimo o diskriminaciji skladno z ZVarD. Zagovornik je ocenil, da delavci, ki so začeli delati pred 18. letom starosti, in delavci, ki začeli delati po 18. letu starosti, niso v primerljivem položaju. Posledično je ocenil, da določba, ki omogoča znižanje starostne meje za polno starostno pokojnino samo tistim delavcem, ki so se zaposlili pred 18. letom starosti, ne pa tudi tistim, ki so se zaposlili med 18. in 20. letom starosti, ni diskriminatorna.**

### 4. 27. člen ZPIZ-2: Pogoji za pridobitev pravice do starostne pokojnine

Za pridobitev pravice do starostne pokojnine mora posameznik izpolniti pogoje predpisane starosti, pokojninske dobe, zavarovalne dobe ali pokojninske dobe brez dokupa v določenem trajanju in prenehati mu mora obvezno zavarovanje. Eden izmed pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine tako določa, da mora posameznik dopolniti 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa (četrti odstavek 27. člena ZPIZ-2).

Pravico do starostne pokojnine lahko pridobi tudi pri nižji starosti, ob izpolnjevanju pogojev iz 28. člena ZPIZ-2. Pri tem velja, da se lahko zniževanje, ob izpolnjenem pogoju 40 let pokojninske dobe brez dokupa, uveljavlja že pred dopolnjeno starostjo 60 let, vendar do največ 58. leta za moškega in do 56. leta za žensko, kadar gre za uveljavljanje iz naslova skrbi za vsakega rojenega ali posvojenega otroka in pa do največ 58. leta starosti za

[4] 5. člen Družinskega zakonika, Uradni list RS, št. 15/17, 21/18 – ZNOrg, 22/19, 67/19 – ZMatR-C in 200/20 – ZOOMTVI.
[5] Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPDVE, 119/21 – ZČmIS-A in 202/21 – odl. US.
[6] Podrobneje delo mladoletnih delavcev ureja še Pravilnik o varovanju zdravja pri delu otrok, mladostnikov in mladih oseb, Uradni list RS, št. 62/15.
[7] Členi 191- 194 ZDR-1.

moškega in 57. leta starosti za žensko, v primeru vstopa v obvezno pokojninsko zavarovanje pred dopolnjenim 18. letom starosti. Za moške sicer velja tudi znižanje zaradi služenja obveznega vojaškega roka, za dve tretjini dejanskega trajanja, največ do 58. leta.

Ker splošni pogoji določajo, da je potrebno za pridobitev pravice kumulativno izpolniti dva pogoja, to v konkretnem primeru predlagateljic pomeni, da bosta za pridobitev pravice do starostne pokojnine dejansko morali delo opravljati več kot 40 let, saj sta z delom pričeli pred 20. letom. Ob upoštevanju sicer nekaj zakonsko določenih izjem se jima bo potrebna starostna meja 60 let nekoliko znižala, vendar bosta ob upokojitvi vseeno dosegli več kot 41 let delovne dobe. To se jima zdi diskriminatorno v primerjavi s tistimi, ki so začeli delo opravljati po 20. letu in bodo ob izpolnjenem pogoju delovne dobe brez dokupa imeli tudi že izpolnjen starostni pogoj 60 let.

Zagovornik je v nadaljevanju ocene ocenjeval, ali je ureditev, ki določa starostni pogoj 60 let oziroma starost 20 let, od katere se začne šteti obdobje vključitve v zavarovanje, skladna z zakonsko dopustno izjemo od prepovedi diskriminacije. Ocenjeval je, ali takšna ureditev zasleduje legitimen cilj ter ali je takšen ukrep ustrezen, potreben in sorazmeren v ožjem smislu.

### 4.1. Legitimen cilj

Slovenija se tako kot večina ostalih razvitih evropskih držav sooča s spremenjenimi demografskimi in gospodarskimi predpostavkami, največji izziv pokojninskega sistema pa je trend staranja prebivalstva in podaljševanje življenjske dobe. Na začetku leta 2014 je bilo glede na projekcije EUROPOP2013[8] na 100 delovno sposobnih prebivalcev v Sloveniji[9] 27,6 starejših od 65 let, leta 2060 pa naj bi jih bilo 58,3. Višalo se bo tudi število najstarejših prebivalcev (nad 85 let), do leta 2060 se bo njihov delež povečal z 2 odstotkov na 7 odstotkov prebivalstva. Poleg tega se manjša število delovno sposobnih prebivalcev. Do leta 2060 naj bi bilo glede na projekcijo EUROPOP2013 kar 280 tisoč manj delovno sposobnih ljudi, kot jih je bilo v Sloveniji leta 2013.[10]

Poleg tega so raziskave pokazale, da Slovenija med evropskimi državami izstopa po zelo zgodnjem upokojevanju. Večina ljudi se namreč upokoji takoj, ko izpolni pogoje za starostno upokojitev, velik odstotek pa je tudi tistih, ki se odločijo za predčasno upokojitev z določenimi odbitki. To vpliva na razmerje med številom zavarovancev, ki prispevajo v pokojninski sistem, in številom upokojencev, ki prejemajo pokojnino. Do leta 2060 naj bi bilo tako skoraj 200 tisoč več upokojencev, kot jih je bilo leta 2014.[11]

Na podlagi sprememb v družbi, je bila leta 2012 predlagana in sprejeta pokojninska reforma,[12] z njo pa tudi sprememba upokojitvenih pogojev, konkretno tudi zvišanje minimalnih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Pred pokojninsko reformo je zavarovanec pridobil pravico do starostne pokojnine pri starosti 58 let, če je dopolnil 40 let pokojninske dobe (moški) ali 38 let pokojninske dobe (ženske).[13] Ti pogoji so se, kot že večkrat pojasnjeno, v ZPIZ-2 spremenili na način, da sta do pravice do pridobitve starostne

[8] Gre za projekcijo o podatkih o prebivalstvu, ki jo je pripravil evropski statistični urad Eurostat.
[9] Delovno sposobni prebivalci so prebivalci, stari med 20 in 64 let.
[10] Povzeto po: MDDSZ: Bela knjiga o pokojninah, URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MDDSZ/pokojnine/Bela-knjiga-o-pokojninah.pdf , str. 19.
[11] Prav tam, str. 20-22.
[12] ZPIZ-2 z začetkom veljavnosti 1. 1. 2013, ki je nadomestil prej veljavni ZPIZ-1.
[13] 36. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1), Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 10/08 – ZVarDod, 98/09 – ZIUZGK, 38/10 – ZUKN, 61/10 – ZSVarPre, 79/10 – ZPKDPIZ, 94/10 – ZIU, 94/11 – odl. US, 105/11 – odl. US, 110/11 – ZDIU12, 40/12 – ZUJF, 96/12 – ZPIZ-2, 9/17 – odl. US in 171/21 – odl. US.

pokojnine upravičena moški in ženska pod enakimi pogoji, torej dopolnjeni starosti 60 let, s 40 let pokojninske dobe brez dokupa.

Zagovornik kot ključni cilj zaostrovanja pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine prepoznava zlasti dolgoročno vzdržnost pokojninske blagajne, kar posledično pomeni, da bodo tudi zavarovanci, ki šele vstopajo v zavarovanje, lahko utemeljeno pričakovali, da bodo upravičeni do pravic iz tega zavarovanja. Pokojninsko zavarovanje v Republiki Slovenji je sicer umeščeno v okvir socialnih zavarovanj in zagotavlja varno starost. Zavarovanje v prvi vrsti temelji na zavarovalniških principih. Pokriva zavarovanje za nastop zavarovalnega tveganja starosti, pri tem gre za starost, pri kateri se predpostavlja, da bi pri posameznikih oziroma zavarovancih lahko nastopil zavarovalni primer, ki predstavlja nezmožnost samostojnega zagotavljanja socialne varnosti z lastnim delom. Ker pa je pokojninsko zavarovanje socialno zavarovanje, vključuje tudi načeli medgeneracijske solidarnosti in vzajemnosti. Načeli skupaj vzpostavljata sistem, v katerem vsaka generacija sproti prispeva za že pridobljene pravice prejšnjih generacij. Upravičenost trenutnih uživalcev pravic je utemeljena na njihovih plačilih za prejšnje generacije, upravičenosti (pravice) posameznikov, ki prispevajo v sistem za trenutne uživalce, pa bo odvisna od prihodnjih zavarovancev. Država ima obveznost, da zagotavlja, da takšen sistem deluje in s tem namenom tudi sprejema ustrezne zakonske omejitve in pogoje.

**Zagovornik prizadevanje za dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema z namenom zagotavljanja uresničevanja pravic zavarovancem, ki šele vstopajo v zavarovanje, na podlagi načela medgeneracijske solidarnosti, prepoznava kot legitimen cilj.**

### 4.2. Ustreznost

Zagovornik je v nadaljevanju presojal, ali določitev splošne starostne meje 60 let za pridobitev pravice do starostne pokojnine predstavlja ukrep, s katerim je mogoče doseči legitimen cilj.

Zagovornik ugotavlja, da je določitev splošne starostne meje dejansko bistven element pokojninskega sistema oziroma upravičenosti do pridobitve pravice za starostno pokojnino. Namen starostne pokojnine je namreč v zagotovitvi dohodka zavarovanca tudi v času neaktivne dobe, torej v času, ko se načeloma šteje, da si zavarovanec zaradi nastopa določene predpisane starosti, dohodkov ne more več zagotavljati sam. Gre za nastop zavarovalnega rizika starosti. Pri pogojih za starostno pokojnino je ta starostna meja pri kateri nastopi zavarovalni riziko starosti, postavljena na 60 let.

Zakonsko določena najnižja upokojitvena starost je eden najpomembnejših parametrov pokojninskega sistema tudi z vidika uresničevanja cilja vzdržnosti pokojninske blagajne ter načela medgeneracijske solidarnosti. Zakonsko določeno upokojitveno starost je potrebno določiti na način, da sledi demografskim trendom ter dejstvu, da mora posamezna generacija v upokojitvi preživeti približno enako obdobje svojega življenja, kot ga je preživela prejšnja generacija in kot ga bo njena naslednja generacija.[14] Sprejeta pokojninska reforma iz leta 2013, s katero so se dvignili pogoji za starostno upokojitev, po podatkih MDDSZ kaže pozitivne učinke. Pokojninska blagajna je vzdržala, predvideva pa se, da bo vzdržna do leta 2022/2023. Za nadaljnjo vzdržnost bo potrebno sprejemati nove zakonske podlage, ki bodo omogočala implementacijo novih ukrepov tudi po koncu prehodnih obdobij.[15] Eden izmed ključnih ukrepov v prihodnje bo tako še nadaljnje zviševanje upokojitvene starosti, ki bo ključno za zagotavljanje vzdržnosti pokojninskega sistema. Glede na podatke bo Slovenija okoli leta 2030 priča močnejšemu demografskemu pritisku zaradi upokojevanja številčnejše

[14] MDDSZ: Bela knjiga o pokojninah, str. 101-102.
[15] MDDSZ: Ključne ugotovitve Bele knjige o pokojninah, str. 5.

generacije, posledično pa to lahko pomeni višjo obremenitev pokojninske blagajne. S postavitvijo določene starostne meje, pri kateri posameznik pridobi pravico do starostne upokojitve, se poveča tudi delež aktivnih zavarovancev, kar zagotavlja vzdržnost sistema, ki temelji na medgeneracijski solidarnosti.

**Zagovornik ukrep določitve splošne starostne meje 60 let, ki mora biti dosežena za pridobitev pravice do starostne pokojnine, ocenjuje kot ustrezen ukrep za zagotavljanje legitimnega cilja vzdržnosti pokojninske blagajne v sistemu, ki temelji na medgeneracijski solidarnosti.**

### 4.3. Potrebnost

Zagovornik je v nadaljevanju ocenjeval, ali je takšne ukrep potreben, t.j. ali se cilja ne da doseči z drugim, milejšim ukrepom. V konkretnem primeru je ocenjeval, ali je zakonsko določena meja dopolnjenih 60 let starosti potreben ukrep, ali pa bi se lahko cilj doseglo tudi na način, da bi se zavarovalna doba začela šteti že pred dopolnjenim 20. letom, pogoj dopolnjene starosti pa bi se nato lahko dosegel že pred 60. letom.

ZPIZ-2 poleg pogojev 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez odkupa za pridobitev pravice do starostne pokojnine v prvem odstavku 27. člena ZPIZ-2 določa tudi možnost, da posameznik ali posameznica pridobita pravico do starostne pokojnine pri starosti 65 let, ob dopolnjeni najmanj 15 letni zavarovalni dobi. Pri določitvi pogojev iz 4. odstavka 27. člena ZPIZ-2, ki so predmet presoje v tej oceni, gre dejansko za to, da je zakonodajalec upošteval, da so določeni posamezniki z delom začeli relativno zgodaj, zaradi česar ti posamezniki tudi prej dosežejo pogoj pokojninske dobe brez dokupa.

Ker lahko pri teh posameznikih hitreje nastopi zavarovalni riziko nezmožnosti pridobivanja dohodka zaradi starosti, ker dolga delovna aktivnost v določene obsegu vpliva tudi na zdravje posameznikov, se jim je v zakonu določila izjema od predpostavke, da lahko pridobijo pravico do starostne pokojnine šele pri 65 letih. Gre za izjemo, ki jo večina tujih pokojninskih sistemov sploh ne vsebuje.[16] Zakonodajalec je s tem upošteval, da pri tistih, ki so začeli delati zgodaj, tudi zavarovalni riziko starosti, praviloma nastopi prej. Poleg tega se lahko pod določenimi pogoji starostna meja zniža celo pod 60 let (28. člen ZPIZ-2). To pomeni, da že znižanje upokojitvene starosti na 60 let pomeni odstop od zaželene starosti 65 let, ki bi pomenila vzdržen pokojninski sistem.

Če bi se starostna meja znižala pod 60 let, bi s tem onemogočili zasledovanje cilja reforme pokojninskega sistema, torej zagotavljanja dolgoročne vzdržnosti pokojninske blagajne. V primeru, da bi bila pravica do upokojitve vezana izključno na pokojninsko dobo, bi bilo porušeno zavarovalno načelo, saj bi na primer zavarovanci, ki so sklenili delovno razmerje s 15. letom, lahko upokojitvene pogoje dosegli že pri 55. letu, ko bi dopolnili 40 let pokojninske dobe, tisti zavarovanci, ki bi se zaposlili pri 25. letih pa bi se lahko upokojili šele pri 65 letih. Vsi bi v sistem pokojninskega zavarovanja vplačevali enako obdobje, 40 let, pokojnino pa bi, ob enako doseženi življenjski dobi, prvi prejemali 10 let več. Z določitvijo pogoja določene najnižje starosti se zagotovi, da imajo tisti zavarovanci, ki daljše obdobje prejemajo pokojnino, tudi daljšo pokojninsko dobo, torej dobo, v kateri so bili zanje plačani prispevki.

**Zagovornik ocenjuje, da je določitev določene starosti, v tem primeru 60 let, ob dejstvu, da gre za izjemo za tiste delavce, ki so začeli z delom mlajši in da se starost lahko ob izpolnjevanju pogojev iz 28. člena ZPIZ-2, še dodatno zniža, potreben oziroma nujen pogoj za vzdržnost pokojninskega sistema.**

[16] MDDSZ: Bela knjiga o pokojninah, str 101.

### 4.4. Sorazmernost v ožjem smislu

Zagovornik je na koncu ocenjeval še, ali je ukrep določitve najnižje starostne meje 60 let za starostno pokojnino sorazmeren v ožjem cilju. Ocenil je, da gre glede na vsa zgoraj podana pojasnila in ugotovitve za ukrep, katerega teža in obseg sta proporcionalno zadana legitimnemu cilju, torej da ureditev, ki določa tudi najnižjo starostno mejo 60 let, ne samo pokojninske dobe za pridobitev pravice do starostne pokojnine, ne posega prekomerno v pravice posameznikov, ki so z delom začeli zgodaj.

Zagovornik na tem mestu dodatno pojasnjuje še, da se lahko starostna meja zniža največ do 57. leta (za ženske), kar dejansko pomeni, da ima na primer zavarovanka, ki se je v zavarovanje vključila pri 15. letih, pri dopolnjeni starosti 57 let že 43 let delovne dobe, zavarovanka, ki je začela delati po 18. letu starosti pa ima ob nastanku zakonsko predpisane starostne meje za starostno upokojitev 60 let, dejansko 42 let pokojninske dobe. V praksi sta tako njuna položaja na koncu primerljiva.

## 5. Sklepno

**Na podlagi navedenega Zagovornik ocenjuje, da ureditev iz 27. in 28. člena ZPIZ-2 ne pomeni diskriminacije.**

Ugodnejša ureditev pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine za zavarovance, ki so se v pokojninsko zavarovanje vključili pred dopolnjenim 18. letom (28. člen ZPIZ-2), ne pomeni diskriminacije. Gre namreč za ukrep zaščite mladoletnih delavcev, položaj mladoletnega delavca in delavca, ki se je zaposlil polnoleten pa sta neprimerljiva. Zagovornik tako v ureditvi 28. člena ZPIZ-2 ne prepoznava enega izmed ključnih elementov diskriminacije.

Prav tako ni diskriminatorna ureditev iz 4. odstavka 27. člena, ki poleg pogoja dopolnjene pokojninske dobe brez dokupa za pridobitev pravice do starostne pokojnine določa tudi izpolnitev pogoja določene starosti 60 let. Takšna ureditev zasleduje legitimen cilj zagotavljanja dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema z namenom zagotavljanja uresničevanja pravic zavarovancem, ki šele vstopajo v zavarovanje, na podlagi načela medgeneracijske solidarnosti. Postavitev meje 60 let pa je po oceni Zagovornika tudi ustrezno, potrebno in sorazmerno sredstvo za zagotovitev takšnega cilja.

Pripravila:
Nika Stroligo Urankar
Svetovalka Zagovornika III

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- zbirka dok. gradiva.