REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 01 473 55 31
E: gp@zagovornik-rs.si

Številka: 050-4/2019/4
Datum: 19. 9. 2019

Zadeva: **OCENA DISKRIMINATORNOSTI DOLOČB V PREDLOGU ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O POKOJNINSKEM IN INVALIDSKEM ZAVAROVANJU**
(Postopno izenačevanje odstotka za odmero starostne pokojnine za moške in ženske v kontekstu vprašanj pokojninske vrzeli med spoloma)

Dne 9. 9. 2019 je bil na socialnem omrežju **Twitter** (twiter.com) objavljen prispevek **g. Boža Predaliča**, sekretarja poslanske skupine Slovenske demokratske stranke, v katerem je v komentarju[1] na objavo[2] novinarja **Petra Jančiča** izzval Zagovornika načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik).

G. Jančič je avtor istega dne objavljenega članka **Spletnega časopisa** pod naslovom *»Fiskalni svet znova svari pred 'dobroto' vlade pri višini prihodnjih pokojnin«*[3]. V njem g. Jančič navaja, da naj bi »ministrica za delo Ksenija Klampfer ministrom v usklajevanje poslala zamisel, da bi parlamentu predlagali, da **bi današnjo diskriminacijo moških pri določanju višine pokojnine ob upokojitvi postopoma odpravljali do leta 2025, ko bi bili izenačeni z višino odmer, ki danes že veljajo za ženske. Takoj pa bi povišali odmero ženskam, ki so že privilegirane, še za otroke, za katere se že zdaj lahko tudi že prej upokojijo.«**

G. Predalič je v svojem komentarju na posredovani članek g. Jančiča navedel: »Čudno, da se ne oglasi zagovornik načela enakosti. **Diskriminacija človeka na podlagi spola** je namreč z vidika načela enakosti nesprejemljiva in pomeni poseg v temeljne človekove pravice. V tem smislu **mora biti povečanje odmerne stopnje enako istočasno**. Čl[ovekove]. pravice nimajo cene.«

Na komentar g. Predaliča k članku g. Jančiča se je odzval **g. Miha Lobnik, zagovornik načela enakosti** (oz. predstojnik Zagovornika), in opozoril, da *Zakon o varstvu pred diskriminacijo* (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg; v nadaljevanju: ZVarD) dopušča **t.i. »pozitivno diskriminacijo«**, kadar je cilj legitimen, sredstva, s katerimi ta cilj dosega, pa ustrezna, potrebna in sorazmerna (po 13. členu ZVarD). Obenem je sporočil, da bo Zagovornik zadevo proučil.

*

Zagovornik je dne 11. 9. 2019, izhajajoč iz določil 38. člena ZVarD, sprožil **postopek ocene diskriminatornosti** določb v predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). V ta namen je temeljito proučil problematiko, ki se bistveno veže na vprašanje predstavljene zadeve.

Dne 16. 7. 2019 je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: **MDDSZ**) objavilo[4] dopis, v katerem je za namen javne razprave (ki je potekala do dne 2. 9. 2019) izpostavilo predvidene **poglavitne spremembe Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju** (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 in 9/17 – odl. US; v nadaljevanju: ZPIZ-2, tudi: zakon). Med njimi so tudi sledeče:

[1] https://twitter.com/BozoPredalic/status/1171013625940774912?s=19

[2] https://twitter.com/peterjancic/status/1171001402056949763

[3] https://spletnicasopis.eu/2019/09/09/fiskalni-svet-znova-svari-pred-dobroto-vlade-pri-dolocanju-prihodnjih-pokojnin/

[4] https://www.gov.si/novice/2019-07-16-spremembe-pokojninske-in-zakonodaje-s-podrocja-trga-dela-v-javni-razpravi/

- »predlog odmerne lestvice z izhodiščnim odstotkom 29,5% za zavarovance obeh spolov, ki dopolnijo 15 let zavarovalne dobe - predvideno šestletno prehodno obdobje;
- **izenačitev višine odmernega odstotka za zavarovance obeh spolov**, ki dopolnijo 40 let pokojninske dobe na 63,5 %;
- **6-letno prehodno obdobje za postopen dvig odmernega odstotka za moške** iz trenutno določenega odmernega odstotka za 40 let pokojninske dobe, ki znaša 57,25 %, na 63,5 %,
- povišanje odmernega odstotka za ženske, ki dopolnijo 40 let pokojninske dobe iz 60,25 % na 63,5 %, brez prehodnega obdobja, z namenom ohranjanja višin odmernih odstotkov;
- **dodatni odmerni odstotek** v višini 1,36 % **na račun skrbi za vsakega rojenega ali posvojenega otroka (za največ tri otroke) kot alternativna možnost** pravici do znižanja starosti zaradi skrbi za otroka.

[...] Ker se tudi druge vrste pokojnin odmerijo v odvisnosti od odmernih odstotkov za **starostno pokojnino**, se posredno dvigujejo **tudi** odmerni odstotki za odmero **vseh pokojnin** (najnižja starostna pokojnina, vdovske, družinske in invalidske pokojnine) ter nadomestil iz invalidskega zavarovanja. Navedeno bo **prispevalo k višji socialni varnosti zavarovancev**, ki se bodo upokojili po uveljavitvi tega zakona.«

Ključna v predmetni zadevi je sprememba 37. člena ZPIZ-2, ki določa odstotek za odmero starostne pokojnine. Starostna pokojnina se odmeri od pokojninske osnove v odstotku, odvisnem od dolžine pokojninske dobe. Po zdaj veljavnem zakonu se za 15 let zavarovalne dobe odmeri pokojnina v višini 26 % moškemu oz. 29 % ženski. Za vsako nadaljnje leto pokojninske dobe pa se prišteje 1,25 %, tako da pri 40 letih zavarovalne dobe znaša 57,25 % za moške oz. 60,25 % za ženske. Po predvideni spremembi ZPIZ-2 pa bi bil za oba spola odmerni odstotek za odmero starostne pokojnine enak, in sicer 29,50 % za 15 let zavarovalne dobe. Za vsako nadaljnje leto pokojninske dobe pa bi se prištelo 1,36 %, tako da bi pri 40 letih zavarovalne dobe znašal 63,50 %.

Za moške in za ženske se torej po zdaj veljavnem zakonu starostna pokojnina od pokojninske osnove odmeri v različnih odstotkih, konkretno za 3 % manj moškemu kot ženski. Sprememba ZPIZ-2 pa prinaša izenačitev odmernih odstotkov za oba spola. Vendar pa bi se ta izenačitev po predvideni spremembi ZPIZ-2 dejansko dosegla »šele« **po šestletnem prehodnem obdobju**, tj. leta 2025. V tem vmesnem času bi se **pri moških** vsako leto, začenši s 1. 1. 2020 pri 27 % (in torej ne več 26 %) odmerni odstotek za 15 let zavarovalne dobe povišal za 0,5 %, za vsako nadaljnje leto pokojninske dobe pa za 1,26 % v tem prvem letu, za 1,28 % v drugem letu, za 1,30 % v tretjem letu, za 1,32 % v četrtem letu in za 1,34 % v petem letu, v šestem letu pa bi torej dosegel predviden delež 1,36 %.

MDDSZ kot predlagatelj spremembe zakona to spremembo 37. člena ZPIZ-2 utemeljuje z obrazložitvijo, v kateri navaja: »Odmerna lestvica predstavlja **nadaljevanje procesa izenačevanja zavarovancev v okviru pokojninskega zavarovanja ne glede na spol**. Pri reformi iz leta 2012 se je vzpostavilo enotne kriterije oziroma pogoje za upokojitev, s spremembami uveljavljene zakonodaje pa se poenoti tudi sama odmera pokojnine. Tudi pri tokratnih spremembah je upoštevano načelo postopnosti, zato je za moške predvideno prehodno obdobje, v katere se odmerni odstotki postopno zvišujejo. [...] Za ženske se odmerna lestvica [...] z namenom preprečitve padanja pokojnin v vmesnem času uveljavi z dnem uporabe zakona, torej s 1. 1. 2020. [...]

Popolno novost predstavlja tudi **deseti odstavek**[5] predlaganega novega 37. člena zakona, ki ureja dodatne odmerne odstotke za otroke. Določeno je, da gre primarno za pravico žensk, ki za vsakega rojenega otroka (do treh otrok) pri uveljavljanju pokojnine lahko pridobi dodatnih 1,36% na otroka oziroma maksimalno 4,08%. Če moški izkaže, da je užival nadomestilo iz naslova starševstva v trajanju vsaj 120 dni, se lahko dodatni odmerni odstotek upošteva pri moškem, v nobenem primeru pa ni mogoča kombinacija upoštevanja otrok tako pri ženski kot tudi pri moškem. Skladno z dogovori s socialnimi partnerji je določeno tudi, da se dodatni odmerni odstotek določi alternativno z možnostjo zniževanja starosti, ki jo sicer določa 28. člen zakona. **Zavarovanka oziroma ob izpolnjevanju pogojev zavarovanec bo lahko pridobil ali višji odmerni odstotek zaradi skrbi za otroke ali pa uveljavljal znižanje starostne meje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, v nobenem primeru pa (ne**

[5] »Zavarovancu, ki je izpolnil pogoje za pridobitev pravice do predčasne, starostne ali invalidske pokojnine, se zaradi skrbi za vsakega rojenega ali posvojenega otroka, ki je državljan Evropske Unije in za katerega je skrbel v prvem letu njegove starosti, odstotek odmere pokojnine poveča za 1,36 %, vendar največ do višine 4,08 %. Do dodatnega odmernega odstotka je praviloma upravičena ženska, razen če je pravico do nadomestila iz naslova starševstva v trajanju vsaj 120 dni užival moški.«

glede na število otrok) ne bo mogoča kombinacija obeh ukrepov. Zavarovanka oziroma zavarovanec bo lahko koristil zgolj eno izmed pravic.«

*

Glede na predstavljene argumente MDDSZ **Zagovornik lahko najprej ovrže navedbo iz omenjenega članka, kjer navaja, da se »že tako privilegiranim ženskam« poviša odmero »še za otroke, za katere se že zdaj lahko tudi že prej upokojijo«.** Kakor je namreč MDDSZ predstavilo spremembo ZPIZ-2 v tej določbi, ne gre za dopolnitev v smislu »še več pravic«, temveč za izključujočo možnost (»ali – ali«), torej za **alternativo**: **ali** višji odmerni odstotek pokojninske osnove za starostno pokojnino **ali** pa znižanje starostne meje za pridobitev pravice do starostne pokojnine (po pogojih, ki jih določa 28. člen zakona[6]), brez možnosti kombiniranja (tudi v primeru več otrok).

Zagovornik zato ocenjuje, **da deseti odstavek 37. člena po predlogu MDDSZ spremenjenega ZPIZ-2 ne diskriminira** moških v primerjavi z ženskami, za katere naj bi ta določba v pretežni meri veljala, saj ne gre za neko (dodatno) prikrajšanje enih za določene pravice, ki jih uživajo pretežno drugi, temveč za (zgoraj predstavljeno) **dodatno alternativno možnost koriščenja posebnih ugodnosti**, ki so tudi razlikovalno (med ženskami in moškimi) ustrezno utemeljene (po svoji logiki spadajo v nabor **posebnih ukrepov**, s katerimi se dejansko **preprečuje posredna diskriminacija žensk** – več v nadaljevanju ...).

Tako se je Zagovornik nadalje osredotočil predvsem na **vprašanje, kakšen ukrep države po predlogu MDDSZ predstavlja postopno izenačevanje odstotka za odmero starostne pokojnine za moške in ženske**.

Po navedbah g. Predaliča, sklicujoč se na navedbe g. Jančiča, naj bi šlo za diskriminacijo na podlagi spola. Po njegovem prepričanju bi moralo biti »povečanje odmerne stopnje enako in istočasno«, sicer naj bi šlo za poseg v temeljne človekove pravice – moški naj bi bili diskriminirani. Predstojnik Zagovornika g. Lobnik (zagovornik načela enakosti) pa je opozoril na možen obstoj t.i. »pozitivne diskriminacije«, ki jo ZVarD opredeljuje kot **izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije** v svojem 13. členu, po katerem neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije, če takšno različno obravnavanje temelji na **legitimnem cilju** in so **sredstva** za doseganje tega cilja **ustrezna**, **potrebna** in **sorazmerna**.

Dejansko gre za **vprašanje, ali ukrep postopnega in torej ne takojšnjega izenačevanja odstotka za odmero starostne pokojnine za moške in ženske pomeni neposredno diskriminacijo moških ali** pa lahko pomeni nadaljujočo (in počasi zaključujočo) se **izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije moških** kot **posebni (spodbujevalni) ukrep, s katerim se dejansko preprečuje posredna diskriminacija žensk**, ki so prav zaradi svojega spola v manj ugodnem položaju pri odmerjanju pokojnin kot moški.

*

Dne 11. 11. **1999** je **Ustavno sodišče Republike Slovenije** z **odločbo U-I-298/96**[7] 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 v neskladju z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava), 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 pri pravicah do upokojevanja v neenakopravnem položaju glede na ženske: delati morajo več let in dosegati višjo starost.«

---

[6] Prvi odstavek 28. člena ZPIZ-2: »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.«

[7] http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US19735

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 moškim.«

Ustavno sodišče v tej odločbi leta 1999 konkretno navaja odgovor Državnega zbora: »Z izenačitvijo pogojev za upokojitev bi se ob različnih okoliščinah, ki vplivajo na socialno varnost žensk, zaradi dejanskih razlik njihovih položaj poslabšal. **Formalna enakopravnost bi lahko povzročila njihovo dejansko neenakost.**« **Ženske** naj bi namreč bile **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.«

Ustavno sodišče na koncu obrazložitve omenjene odločbe navede še **postopno uveljavljanje enakosti moških in žensk** na podlagi **Direktive Sveta 79/7/EGS** (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 **utemeljenost** le teh **sproti preverjati**.[8] »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 upokojitev.« Leta **2012** je država potem s sprejetjem ZPIZ-2 te pogoje tudi dejansko poenotila.

Tako je bilo konec leta 1999. Zdaj, **20 let kasneje**, je **namera države, da** na področju določanja kriterijev za odmero starostne pokojnine (to pa vpliva tudi na druge vrste pokojnin) s predvideno spremembo 37. člena ZPIZ-2 **sledi sodobnim trendom zmanjševanja razlik med spoloma**. Toda – ostaja **vprašanje, ali je takšno poenotenje dejansko časovno sploh že primerno**.

*

Leta **2015** je **Mirovni inštitut** izdal publikacijo *»Pravična plača, dostojna pokojnina«*[9] avtoric **Majde Hrženjak** in **Žive Humer**, v kateri so na podlagi obsežne raziskave predstavljene ugotovitve o trendih v zaposlovanju in fleksibilizaciji delovnih mest, o plačni vrzeli med moškimi in ženskami, stopnji tveganja revščine ter o pokojninske vrzeli med spoloma. Za Zagovornika je v okviru predmetne zadeve predvsem pomembno predstavljeno **dejstvo vpliva obstoječe plačne vrzeli med spoloma, fleksibilizacije in intenzivnosti dela ter stopnje tveganja revščine na obstoj pokojninske vrzeli med spoloma**, obenem pa vpogled v dejansko stanje **še vedno obstoječih razlik** v prevladujočih **družbenih vlogah moških in žensk** – kljub trendu njihovega siceršnjega zmanjševanja.

Raziskava najprej izpostavi, da se je z vpeljavo **novega kapitalističnega ekonomskega sistema** po osamosvojitvi Slovenije leta 1991 pričela rahljati relativno visoka stopnja socialne varnosti, ki je bila dosežena v času socializma, v njenem okviru pa tudi relativna enakost med ženskami in moškimi. Vendar pa **se niti v socializmu niti v kapitalizmu niso bistveno zmanjšale dejanske neenakosti med spoloma** na področjih skrbstvenega dela v zasebni sferi, horizontalne in vertikalne segregacije na trgu dela, zastopanosti žensk v politiki ter nasilja nad ženskami. »**Krčenje socialne države, naraščanje fleksibilizacije in intenzivnosti dela** so spremembe, ki jih je prinesel nov sistem in **delujejo izrazito zaviralno na enakost** med moškimi in ženskami.«

Iz podatkov iz leta **2014** (ter tudi nekaj let pred tem) je razvidno, da je **več žensk kot moških zaposlenih za skrajšan delovni čas**, več jih koristi **bolniški dopust**, predvsem za **skrb za otroke in druge člane**

[8] V 17. in 18. členu ZVarD so v tem duhu predstavljeni t.i. posebni ukrepi.

[9] http://www.mirovni-institut.si/wp-content/uploads/2015/01/Pension_gap_porocilo_slo.pdf

družine, med **brezposelnimi** je več žensk kot moških. V določenih **vrstah poklicev** izrazito prevladujejo ženske, večinoma pa so **dela** v teh poklicih tudi **slabše plačana** – predvsem na področjih **izobraževanja, zdravstva** in **socialnega varstva.** Prav tako je **med mladimi** (od 21. do 29. leta), **zaposlenimi za določen čas**, večji delež žensk kot moških (razlika je več kot 10 %). Tudi **plačna vrzel med spoloma** obstaja v Sloveniji kljub splošnemu prepričanju, da je ni. 133. člen *Zakona od delovnih razmerjih* (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US in 22/19 – ZPosS; ZDR-1) delodajalce zavezuje k enakemu plačilu za enako delo, ne glede na spol.[10] Gre torej za **eksplicitno zakonsko prepoved plačne diskriminacije na podlagi spola**. Dejansko pa naj bi se plačna vrzel med moškimi in ženskami po predhodni raziskavi[11] v obdobju **od 1993 do 2007** še **povečevala** (od 15 % do 23 %). Razlogov za to naj bi bilo več, med drugim dejstvo, da v **določenih poklicih** (kot že omenjeno) ženske izredno prevladujejo (t.i. **feminizacija**), ter dejstvo, da je **več moških zaposlenih na bolje plačanih delovnih mestih**.

Statistični urad Evropske unije (**Eurostat**) pa za leto **2013** predstavi plačno vrzel v Sloveniji kot eno najnižjih v EU, saj naj bi bile plače žensk »le« za 3,2 % nižje od plač moških, v EU pa v povprečju za 16,4. Vendar naj bi šlo pri tem zgolj za **državno povprečje**, ki ni upoštevalo plačnih razlik po posameznih **sektorjih** (javni, zasebni) ter na ravni samih **organizacij oz. podjetij**, kjer se kažejo **bistveno večje razlike v plačah** med ženskami in moškimi tudi pri nas. Letne statistike iz strukture prejemkov za leto **2012** npr. kažejo, da so (bile) razlike med bruto plačami moških in žensk »največje v zdravstvenem in socialnem skrbstvu, kjer so ženske prejemale v povprečju 26,5 % nižje plače kot moški. V finančnih in zavarovalniških storitvah so ženske prejemale za 24,9 % nižje plače od moških.« V letu 2013 je bila po Eurostatu plačna vrzel med spoloma v zasebnem sektorju 8,8 % v prid moškim, v javnem pa 6,1 %.[12]

V okviru omenjene raziskave avtorici nadalje predstavita **stopnjo tveganja revščine**. Le-ta s starostjo znatno narašča predvsem za ženske. V letu **2013** je za celotno populacijo **14,5 % oseb živelo pod pragom revščine**. Pri starejših osebah (60+, 65+, 70+ let) je stopnja revščine še bistveno višja, pri čemer pa za moške ostaja v približno enakem razmerju. Torej **se povečuje predvsem za starejše ženske**. Tako je pri starosti žensk 75+ let dvakrat višja od stopnje tveganja revščine moških iste starosti. K temu seveda prispeva tudi večja pričakovana življenjska doba žensk v primerjavi z moškimi (83,13 let za ženske in 76,93 let za moške v letu 2013). Tako je leta 2013 **vsaka četrta ženska v starosti 65+ let živela v revščini (in vsak osmi moški), v starosti 75+ let pa že vsaka tretja ženska**. »V Sloveniji [...] **več kot polovica vseh upokojenih oseb, v večini žensk, živi pod ali tik nad pragom revščine**.«

Po podatkih Eurostata za leto **2013** je pokojninska vrzel med moškimi in ženskami v EU v povprečju izredno visoka, kar 39 %, tj. dvakratnik plačne vrzeli med spoloma (16 %). V Sloveniji pa **pokojninska vrzel med spoloma** dosega **29 %** (toliko manjše so v povprečju pokojnine žensk od pokojnin moških) in je **bistveno večja od plačne vrzeli** (ki po podatkih Eurostata znaša v državnem povprečju brez upoštevanja specifičnih razlik po sektorjih in panogah že omenjene 3,2 %). Tako se je Slovenija znašla v družbi držav, kot so Švedska, Norveška, Romunija in Italija (katerih pokojninska vrzel v prid moškim znaša okoli 30 %) in ne v družbi srednje in vzhodnoevropskih držav, kot so Madžarska, Češka, Slovaška, Litva, Latvija, Estonija (ki imajo nižjo pokojninsko vrzel od 15 %).

In **kaj je razlog tako visoke pokojninske vrzeli med ženskami in moškimi?** Vse kaže, da na to izredno močno vpliva **spolna horizontalna segregacija trga dela, nižji dohodki v feminiziranih področjih dela** (predvsem v poklicih vzgoje in izobraževanja, zdravstvenega in socialnega varstva) in še posebno **razvrednotenje skrbstvenih poklicev**. Ženske se v povprečju tudi **prej upokojujejo** kot moški. Temu botruje predvsem bistveno **večji delež žensk v opravljanju domačih del** – skrb za dom, družino, partnerja in otroke. Zaradi tega je več žensk še vedno tudi **brez delovne dobe**. Tako je tudi znatno **več žensk kot moških prejemnikov posebnih oblik pokojnin** (poleg starostne), tj. družinske, vdovske, kmečke in državne. Zadnja je bila leta 2012 celo ukinjena in prenesena v sistem **socialnovarstvenih prejemkov** (trajne denarne socialne pomoči) skupaj z **varstvenim dodatkom**. Le-ta tudi ni več individualna pravica, temveč je odvisen od prejemkov in premoženja tudi partnerja ter celo odraslih otrok oz. od njihove zmožnosti preživljanja svojih staršev, vpliva pa tudi na omejitev dedovanja. V veliki meri je ta **sprememba zelo negativno vplivala na socialno varnost predvsem starejših**

[10] Prvi odstavek ZDR-1: »Delodajalec je dolžan za enako delo in za delo enake vrednosti izplačati enako plačilo delavcem, ne glede na spol.«

[11] Penner idr.: »Neenakost po spolu v Sloveniji od 1993 do 2007: razlike v plačah v perspektivi ekonomske sociologije«, Teorija in praksa, Letn. 49, št. 6 (nov.-dec. 2012), str 854-877.

[12] Različni podatki med raziskavami Eurostata in domačimi raziskovalci so posledica tudi različnih metodologij izračunavanja in spremljanja plačne vrzeli med spoloma. Kljub »absolutnim« razlikam pa kažejo na nedvomno dejstvo obstoja same plačne vrzeli.

žensk, saj se je le-ta občutno poslabšala (nemalo starejših žensk se je pravici do varstvenega dodatka zaradi želje po neobremenjevanju svojih odraslih otrok celo odpovedalo).

V zaključku predstavljenih ugotovitev raziskave avtorici poudarita, da je v Sloveniji mogoče zaznati **mešane trende pri plačni vrzeli med moškimi in ženskami** – na **splošno** se kaže trend njenega **zmanjševanja**, v posameznih sektorjih in panogah pa se vendarle še vedno kažejo **razlike** v plačah med moškimi in ženskami iz že predstavljenih razlogov, ki očitno še vedno obstajajo. Med drugim je v Sloveniji tudi **stopnja izpostavljenosti prekarizaciji dela** višja pri ženskah kot pri moških. **Ekonomske neenakosti po spolu pa se »akumulirajo skozi ves življenjski potek žensk in kulminirajo v starosti**, ko so ženske še posebno ranljive zaradi stroškov, povezanih z zdravjem, in pogosto življenja v enočlanskem gospodinjstvu.« **Obstoječa pokojninska vrzel med spoloma** je očitni izkaz teh dejstev.

Na koncu avtorici naštejeta še nekaj dejavnosti, ki bi bile potrebne **za izboljšanje položaja žensk**, med drugim:

- okrepiti mehanizme evidentiranja, poročanja in **sankcioniranja plačne vrzeli med spoloma** na ravni sektorjev in posameznih podjetij ter v kolektivne pogodbe vključiti prepoved plačne vrzeli med spoloma;
- **spodbuditi mlade v izbiro spolno atipičnih poklicev**, da bi zmanjšalo horizontalno in vertikalno segregacijo trga dela;
- **zaposlitev v nizko vrednotenih skrbstvenih delih** (nega, strežba, čiščenje, vzgoja, socialno skrbstvo, izobraževanje na nižji stopnji) **višje vrednotiti**;
- **pokojnine, ki ne dosegajo praga revščine, financirati do višine praga revščine** (kot npr. v sosednji Avstriji);
- **varstveni dodatek v starosti spremeniti nazaj v individualno socialno pravico**, ki ni odvisna od prihodkov članov gospodinjstva.

V letu **2019** sta med drugim obe avtorici predstavljene publikacije sodelovali tudi v javnih predstavitvah zadevne problematike, pri katerih se je izkazalo, da **tudi danes očitne razlike med spoloma** (tako tudi v razmerah na trgu dela, v plačah, stopnji tveganja revščine in pokojninah) **še vedno obstajajo**.

V članku časopisa Večer *»Ženske: nizka pokojnina in revščina«*[13] z dne 23. 3. 2019 je novinarka Tanja Fajnik Milakovič posebej izpostavila, da pokojninski sistem odraža neenakosti, ki se nalagajo vse življenje in da **je pri ženskah še vedno značilno, da morajo v celotnem življenju za nekoga skrbeti**, vendar pa »**navkljub temu, da so opravile veliko za družino in družbo koristnega, a neplačanega dela, se jim to na stara leta ne pozna v denarnici.** Primorane so životariti z nizkimi pokojninami, ker nimajo pogojev za višjo.« V okviru tega članka je objavljena tudi izjava **ge. Hrženjak** glede položaja žensk v slovenski družbi: »Zaradi **prevzemanja skrbi v družini** so velikokrat tudi **manj angažirane na trgu dela**, kar pomeni **manj možnosti napredovanja, nižje dohodke, manj možnosti varčevanja za starost**. Poleg tega **živijo dlje kot moški** in pogosto ostanejo **na starost same**. In vse to pripelje do **revščine starejših žensk**. **Socialne politike so premalo občutljive za ta dejstva.** To lahko vidimo pri **pokojninski zakonodaji**, ki se spreminja tako, da **se ukinjajo pozitivni ukrepi za ženske**, ki so bili v preteklosti **kompenzacija za obsežno neplačano delo žensk v času [njihovega] celega življenja.**«

V prispevku *»Plačna vrzel med spoloma v EU-ju najbolj narašča v Sloveniji«*[14] z dne 6. 6. 2019 pa je bila predstavljena konferenca »Enako plačilo za enako delo«, na kateri je bilo med drugim omenjeno, da **se bo plačna vrzel med spoloma zapirala počasi, po izračunu Mednarodne organizacije dela šele čez 70 let**, kot je poudarila izvršna sekretarka pri Zvezi svobodnih sindikatov Slovenije Andreja Poje. **Ga. Humer** pa je izhajajoč iz bistvenih ugotovitev raziskave, objavljene v publikaciji »Pravična plača, dostojna pokojnina«, poudarila, da **spolna plačna vrzel vpliva na pokojninsko spolno vrzel in feminizacijo revščine**. Pri tem je dodala, da je pokojninska vrzel med moškimi in ženskami zdaj v Sloveniji **24 %** (v EU še vedno 39 %) in da **se Slovenija uvršča med države (EU) z najvišjo stopnjo tveganja revščine starejših žensk.**

*

Na podlagi obrazložitve predlaganih sprememb ZPIZ-2 s strani MDDSZ (2019), obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča U-I-298/96 (1999) ter predstavljenih ugotovitev raziskave raziskovalk Mirovnega inštituta (2015) in tudi medijskih objav na temo nizkih pokojnin za ženske **Zagovornik ocenjuje, da dejanske ekonomske in socialne razlike med spoloma še vedno obstajajo. Ženske imajo v**

[13] https://www.vecer.com/nizke-pokojnine-in-revscina-6683616

[14] https://www.rtvslo.si/gospodarstvo/placna-vrzel-med-spoloma-v-eu-ju-najbolj-narasca-v-sloveniji/490874

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[15], ne bodo prav malu izginile. To pomeni, da so ženske zaradi slabšega položaja v smislu finančno nevrednotenih domačih opravil še vedno lahko deležne posredne diskriminacije.

Diskriminacija je v 4. členu ZVarD opredeljena kot 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. Tako tudi na podlagi spola.

ZVarD v svojem 6. členu opredeljuje več oblik diskriminacije, od katerih sta osnovni neposredna in posredna diskriminacija **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. **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.

Na različnih področjih družbenega življenja, predvsem na področju dela, zaposlovanja in napredovanja ter očitno še vedno tudi na področju socialne zaščite se ženske prav zaradi svojega spola (kot zgoraj predstavljeno) soočajo s posredno diskriminacijo. Da pa bi se ta posredna diskriminacija **preprečevala** država s socialo-varstveno ureditvijo poizkuša takšno nevrednotenje kompenzirati s **posebnimi ukrepi**.

ZvarD v svojem 17. člen določa, da so posebni ukrepi **začasni** ukrepi, ki imajo za **cilj zagotoviti uresničevanje pravice do enakega obravnavanja, enake možnosti ali dejansko enakost in udeležbo na področjih družbenega življenja oseb, ki so v manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine**. Sprejemajo se **z namenom preprečevanja ali odpravljanja posledic takšnega položaja** oziroma predstavljajo **nadomestilo za manj ugoden položaj**. Posebni ukrepi so zlasti **spodbujevalni** ukrepi, ki dajejo **posebne ugodnosti** ali uvajajo **posebne spodbude** za osebe v manj ugodnem položaju na določenem področju ali v določenem okolju, ter **pozitivni** ukrepi, ki ob enakem izpolnjevanju predpisanih meril in pogojev **dajejo prednost** osebam z določeno osebno okoliščino in se lahko uporabijo zlasti, kadar pri teh osebah obstaja očitno nesorazmerje v možnostih dostopa do uveljavljanja pravic, dobrin, storitev ali ugodnosti.

18. člen ZVarD pa določa, da posebne ukrepe lahko pod pogoji iz tega zakona **sprejmejo** državni organi, samoupravne lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil, delodajalci, vzgojno-izobraževalne institucije, gospodarski subjekti in drugi subjekti glede na naravo dela in področje delovanja na področjih družbenega življenja. Posebni ukrepi zasledujejo **legitimen cilj odprave manj ugodnega položaja oseb z določeno osebno okoliščino**, utemeljen na **analizah** o obstoju manj ugodnega položaja, ter so **potrebno in ustrezno sredstvo za odpravo takšnega položaja**. Subjekti iz prejšnjega odstavka, ki sprejmejo posebne ukrepe, **redno preverjajo njihovo utemeljenost** oziroma **upravičenost njihovega nadaljnjega izvajanja**. Če ugotovijo, da je **cilj** njihovega izvajanja **dosežen**, jih nemudoma **prenehajo izvajati**. Gre torej za postopanje, ki ga je v svoji obrazložitvi v odločbi U-I-298/96 utemeljilo tudi že Ustavno sodišče Republike Slovenije.

Eden **takšnih ukrepov** za preprečevanje posredne diskriminacije žensk je bil tudi tisti (ki bi ga po ZVarD razumeli kot **pozitivni**), s katerim **so se ženske lahko prej upokojevale kot moški** (z določitvijo nižje starosti in krajše delovne dobe, ki je potrebna za upokojitev). **Ta se je z leta 2012 sprejetim ZPIZ-2 prenehal izvajati.** Ostal pa je vse do zdaj predvidene spremembe ZPIZ-2 **spodbujevalni** ukrep, po katerem **se ženskam pri isti zavarovalni dobi odmeri večji delež od pokojninske osnove kot moškemu**. Prav **ta ukrep naj bi se s predvideno spremembo 37. člena ZPIZ** v kolikor bo ta s strani zakonodajalca sprejeta, po prehodnem šestletnem obdobju (s poenotenjem odmernega odstotka pri odmeri starostne pokojnine za oba spola) tudi **zaključil**.

---

[15] 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 avtoritaristično-populističnim gibanjem, ki se širijo po Evropi in svetu, se tudi pri nas oživlja prepričanja, ki ekonomske in socialne razlike med spoloma lahko še povečajo in ne zmanjšajo.

Ker gre v primerih teh ukrepov za **legitimen cilj**, tj. **odpravo ali vsaj zmanjšanje neugodnega položaja žensk (kakor zgoraj predstavljeno)** in ker so ti ukrepi **potrebno in ustrezno sredstvo** za doseganje tega cilja, obenem pa so tudi **sorazmerno sredstvo**, saj naj ne bi prinašali ob ugodnostih za ženske nesorazmerno večje neugodnosti za moške (konkretno v zdaj veljavnem 37. členu ZPIZ gre za že omenjeno 3 % razliko v odmernem odstotku od pokojninske osnove pri izračunu starostne pokojnine), **Zagovornik v teh ukrepih prepoznava tudi izjemo od neposredne diskriminacije moških.** Moški torej v tem razlikovanju od žensk niso neupravičeno neenako obravnavani in torej – niso diskriminirani.

Zagovornik ocenjuje, da je šestletno prehodno obdobje za moške, v katerem se po predvideni spremembi 37. člena ZPIZ-2 postopoma dosega izenačenje odmerne stopnje pri določanju starostne pokojnine (iz pokojninske osnove) **še vedno potreben posebni ukrep, s katerim se preprečuje dejansko posredno diskriminacijo žensk in pomeni izjemo od prepovedi diskriminacije moških ter tako ne pomeni diskriminacije, temveč upravičeno različno obravnavanje.**

Glede na še vedno ugotavljano **pokojninsko vrzel med moškimi in ženskami**, ki je dejansko še vedno tudi **razmeroma velika** (24 %), pa **Zagovornik izraža skrb nad učinkom predvidene odprave razlikovanja odmernih odstotkov iz zdaj veljavnega 37. člena ZPIZ-2 kot posebnega ukrepa**, čeprav naj bi se ta odprava izvedla postopoma v šestletnem prehodnem obdobju. **Sprašuje se, ali bo ukinitev tega ukrepa sorazmerna z dejanskim zdajšnjim in bodočim zmanjševanjem ekonomskih in socialnih razlik med spoloma, ali pa se bo morda izkazalo, da je takšna ukinitev preuranjena.** Veliko bo gotovo odvisno od nekaterih drugih zdajšnjih dejanskih in možnih bodočih posebnih ukrepov za zmanjšanje družbene neenakosti med spoloma (tako na področju trga dela in zaposlovanja kakor tudi na področju zmanjševanja revščine in plačne ter pokojninske vrzeli med spoloma).

Pripravil:

Aljoša Gadžijev
Svetovalec Zagovornika I.

Dr. Neža Kogovšek Šalamon
Vodja oddelka za ugotavljanje diskriminacije in zagovorništvo

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- zbirka dok. gradiva