



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

Številka: 050-2/2018/22  
Datum: 22. 12. 2022

**Zadeva: Ocena diskriminatornosti zakona ali drugega predpisa po 38. členu ZVarD – Ocena diskriminatornosti mirovanja poklicnega zavarovanja po enajstem odstavku 200. člena v zvezi z drugim odstavkom 211. člena ZPIZ-2**

## 1. Predlog oz. pobuda

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 28. 4. 2018 prejel pobudo Policijskega sindikata Slovenije (v nadaljevanju: pobudnik oz. predlagatelj) za vložitev zahteve za presojo ustavnosti nekaterih določb Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju: ZPIZ-2).<sup>1</sup>

Predlagatelj želi izpodbijati tretji in enajsti odstavek 200. člena, deseti odstavek 202. člena ter drugi odstavek 211. člena ZPIZ-2, ki urejajo nekatere vidike plačevanja prispevkov za obvezno poklicno zavarovanje. Dne 11. 9. 2018 se je Zagovornik sestal s predstavniki sindikata, na sestanku pa so slednji podrobneje predstavili problematiko. Kot sporna je predlagatelj izpostavil predvsem dva vidika.

Prvič: Predlagatelj izpostavlja spornost določbe desetega odstavka 202. člena ZPIZ-2, ki delodajalcu omogoča, da lahko preneha s plačevanjem prispevkov poklicnega zavarovanja zaposlenim zavarovancem, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev pravice do poklicne pokojnine. Pri tem predlagatelj zatrjuje diskriminacijo v primerjavi s tistimi zavarovanci, ki so jim delodajalci plačevali prispevke za poklicno zavarovanje tudi po tem, ko so izpolnili pogoje za pridobitev poklicne pokojnine. Opozarja na neenako obravnavo med zavarovanci, saj je odločitev o nadaljnjem plačevanju prispevkov poklicnega zavarovanja prepuščena posameznemu delodajalcu, s tem pa je posameznemu delodajalcu tudi prepuščeno odločanje o višini temeljnih socialnih pravic.

Drugič: Predlagatelj opozarja, da ZPIZ-2 v enajstem odstavku 200. člena določa, da poklicno zavarovanje miruje v obdobju, ko se zavarovancu-članu v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, predpisi o zdravstvenem zavarovanju in predpisi o starševskem zavarovanju, nadomestilo plače izplačuje v breme pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zdravstvenega zavarovanja ali zavarovanja za starševsko varstvo, razen v času prejemanja nadomestila po tem zakonu zaradi dela s krajšim delovnim časom ali zaradi dela

---

<sup>1</sup> Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 46/13 - ZIPRS1314-A, 63/13 - ZIUPTDSV, 99/13 - ZSVarPre-C, 101/13 - ZIPRS1415, 111/13 - ZMEPIZ-1, 44/14, 85/14 - ZUJF-B, 95/14 - ZIUPTDSV-A, 97/14 - ZMEPIZ-1A, 95/14 - ZIPRS1415-C, 95/14 - ZUPPJS15, 95/14 - ZUJF-C, 31/15 - ZISDU-3, 90/15 - ZIUPTD, 90/15 - ZUPPJS16, 96/15 - ZIPRS1617, 102/15, 42/16 - odl. US, 80/16 - ZIPRS1718, 88/16 - ZUPPJS17, 40/17, 23/17, 75/17 - ZIUPTD-A, 65/17, 71/17 - ZIPRS1819, 28/19, 75/19 - ZIPRS2021, 75/19 - ZUPPJS2021, 75/19, 36/20 - ZIUJP, 49/20 - ZIUZEOP, 61/20 - ZIUZEOP-A, 139/20 - ZUPPJS2021-A, 139/20, 174/20 - ZIPRS2122, 189/20 - ZFRO, 15/21 - ZDUOP, 51/21, 74/21 - ZIPRS2122-A, 121/21.

na drugem ustreznem delovnem mestu. V tem pogledu zatrjuje diskriminacijo zaradi starševstva in zdravstvenega stanja.

Kljub temu, da imajo reprezentativni sindikati možnost vložitve zahteve za presojo ustavnosti predpisa, pobudnik navaja, da mora sindikat pri tem obsežno utemeljevati pravni interes in razloge, zakaj določen predpis v danem primeru krši ustavne pravice delavcev. Glede na navedeno predlagatelj ocenjuje, da bi Zagovornik na podlagi svojih pristojnosti lažje vložil zahtevo za presojo ustavnosti. Zato Zagovornika poziva k ravnanju v skladu z 38. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD).<sup>2</sup>

## **2. Pravna podlaga za izvedbo ocene diskriminatornosti**

Zagovornik oceno diskriminatornosti zakona izvede na podlagi 38. člena ZVarD, skladno s katerim lahko, 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.

Zagovornik je predpis skladno s svojimi zakonskimi pristojnostmi presojal po vsebini in to samo z vidika svojih pristojnosti. Zagovornik ni tisti državni organ, ki bi lahko sprejel končno odločitev, da je predpis diskriminatoren oz. da ni skladen z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava)<sup>3</sup> in kakorkoli vplival na samo vsebino predpisa. Zagovornik ima v ZVarD zgolj pooblastilo, da izvede oceno diskriminatornosti in če oceni, da je predpis diskriminatoren, lahko ravna skladno z 38. členom ZVarD.

Zagovornik ocenjuje diskriminatornost zakonskih določb oz. določil podzakonskih aktov in drugih pravnih predpisov na podlagi s konkretno zadevo povezanih razpoložljivih podatkov ter ključnih določil, ki jih vsebuje ZVarD.

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.

Pri diskriminaciji mora biti prav specifična osebna okoliščina (ali več njih) razlog za slabšo obravnavo. Med osebne okoliščine, 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 katerakoli druga osebna okoliščina. 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.

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 drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb. Ta področja so povezana, med drugim, z zaposlitvenimi pogoji in pogoji dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi in plačami; s socialno zaščito, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom; in s socialnimi ugodnostmi. Sicer pa v širšem smislu ZVarD v svojem 1. členu določa varstvo pred diskriminacijo pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri

<sup>2</sup> Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD), Uradni list RS, št. 33/16, 21/18 – ZNOrg.

uveljavljanju pravic in obveznosti ter v drugih pravnih razmerjih na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije, od katerih sta osnovni obliki neposredna in posredna diskriminacija (6. člen ZVarD). 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).

Obstajajo pa tudi izjeme od prepovedi diskriminacije, kakor to določa 13. člen ZVarD. Po splošnem določilu neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna (prvi odstavek 13. člena).

Test za presojo dopustnosti izjem po ZVarD izhaja iz ustavnega testa za presojo dopustnosti posega v človekove pravice ter zahtev prava Evropske unije (v nadaljevanju: EU). Poseg v človekove pravice, kakršna je zapoved enakega obravnavanja (prvi odstavek 14. člena Ustave), pa je ustavno dopusten samo, če temelji na stvarno upravičenem cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave) in je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Oceno skladnosti določene pravne ureditve s splošnim načelom sorazmernosti se torej opravi na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo primernosti (oz. ustreznosti), nujnosti (oz. potrebnosti) in sorazmernosti posega (v ožjem pomenu).

Za oceno predpisa kot diskriminatornega je nujen obstoj naslednjih elementov: osebna okoliščina kot razlog pravno neenakega obravnavanja, poseg v človekovo pravico, svoboščino, drugo pravico, pravni interes ali ugodnost, prikrajšanje v primerjavi z drugimi posamezniki ali skupinami v primerljivem položaju, vzročna zveza med osebno okoliščino in obravnavo, ki je je predlagatelj deležen, ter odsotnost izjem od prepovedi diskriminacije.

### **3. Postopek ocene diskriminatornosti pri Zagovorniku**

V postopku ocene diskriminatornosti predpisa je Zagovornik preučil gradivo zakonodajnega postopka ZPIZ-2 ter se seznanil z dokumentacijo, posredovano s strani predlagatelja. Poleg tega je Zagovornik z namenom razjasnitve dejanskega stanja v obravnavanem primeru poizvedbe naslovil na:

- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (Direktorat za delovna razmerja in pravice iz dela),
- Klinični inštitut za medicino dela, prometa in športa,
- ZVD Zavod za varstvo pri delu d.o.o.,
- Slovensko zvezo sindikatov Alternativa,
- Zvezo Svobodnih Sindikatov Slovenije – ZSSS in
- Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana.

### **4. Poglavitne rešitve ZPIZ-2, relevantne za postopek ocene diskriminatornosti**

**Obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje** (v nadaljevanju: **poklicno zavarovanje**) obsega obvezno vključitev v poklicno zavarovanje ter pravice in obveznosti iz zavarovanja za primer starosti in smrti, določene na podlagi vplačil v to obliko zavarovanja (drugi odstavek 2. člena ZPIZ-2).

Poklicno zavarovanje po ZPIZ-2 je zbiranje prispevkov delodajalcev na osebnih računih zavarovancev-članov, na podlagi katerih zavarovanci-člani, vključeni v to obliko zavarovanja, pridobijo **pravico do poklicne pokojnine ter druge pravice**, določene s tem zakonom (prvi odstavek 198. člena ZPIZ-2).

V poklicno zavarovanje se pod pogoji ZPIZ-2 vključijo **zavarovanci, ki opravljajo posebno težka in zdravju škodljiva dela**, in **zavarovanci, ki opravljajo dela, ki jih po določeni starosti ni moč uspešno poklicno opravljati** (prvi odstavek 199. člena ZPIZ-2). Zavarovanci, ki delajo na takšnih delovnih mestih, se vključijo v poklicno zavarovanje le v primeru, če delo opravljajo s polnim delovnim časom (prvi odstavek 199. člena ZPIZ-2).<sup>4</sup>

Delovna mesta, na katerih se zavarovanci vključijo v poklicno zavarovanje zaradi težavnosti ali škodljivosti dela, je možno določiti v primerih, ko so izpolnjeni naslednji pogoji (drugi odstavek 199. člena ZPIZ-2):

- da obstajajo v zvezi z opravljanjem del znatnejši škodljivi vplivi na zdravstveno stanje in delovno zmožnost delavcev, kljub temu da so bili uporabljeni vsi splošni in posebni varstveni ukrepi, določeni s predpisi, ki urejajo varnost in zdravje pri delu, in drugi ukrepi, s katerimi jih je mogoče odpraviti ali zmanjšati;
- da opravljajo delavci dela v težkih in zdravju škodljivih razmerah neposredno ob virih škodljivih vplivov v nepretrganem delovnem procesu;
- da se opravlja delo v okoliščinah iz prve in druge alineje tega odstavka polni delovni čas, pri tem pa se za polni delovni čas šteje tudi delovni čas, krajši kot polni delovni čas, določen z zakonom, in kolektivnimi pogodbami, če je tako določeno zaradi posebnih delovnih pogojev.

Delovna mesta, na katerih dela po določeni starosti ni moč uspešno poklicno opravljati, se lahko določijo v primerih, ko je uspešno opravljanje dejavnosti omejeno z določeno starostjo, ker gre za dela v tistih poklicih, v katerih fiziološke funkcije organizma zaradi narave in teže dela v tolikšni meri pešajo, da delavcu onemogočajo nadaljnje uspešno opravljanje iste poklicne dejavnosti po dopolnitvi določene starosti (tretji odstavek 199. člena ZPIZ-2)

Pri obeh skupinah gre za delovna mesta, ki so imela v preteklosti pravico do štetja zavarovalne dobe s povečanjem (beneficirane delovne dobe), ki jo je to zavarovanje nadomestilo leta 2001.<sup>5</sup> V skladu s prvim odstavkom 413. člena ZPIZ-2 so namreč delovna mesta, za katera so delodajalci dolžni plačevati prispevke za poklicno zavarovanje, vsa tista, za katera se je ob uveljavitvi Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju: ZPIZ-1)<sup>6</sup> štela zavarovalna doba s povečanjem.

Vlada Republike Slovenije predpiše merila in kriterije, na podlagi katerih se ugotavlja izpolnjevanje pogojev iz prvega, drugega in tretjega odstavka 199. člena ZPIZ-2 (četrti odstavek 199. člena ZPIZ-2). Glede na stopnjo težavnosti, škodljivosti in drugih omejitev se delovna mesta v skladu z merili in kriteriji razvrščajo v pet skupin. Uvrstitev v posamezno

<sup>4</sup> Kot polni delovni čas iz prvega odstavka 199. člena ZPIZ-2 se v skladu s šestim odstavkom istega člena šteje tudi čas, ki ga prebije v obveznem zavarovanju s krajšim delovnim oziroma zavarovalnim časom od polnega delovni invalid s pravico do delnega nadomestila po tem zakonu ali delne invalidske pokojnine po ZPIZ-1 ali s pravico do nadomestila plače zaradi dela s skrajšanim delovnim časom po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, veljavnih pred uveljavitvijo ZPIZ-1.

<sup>5</sup> GOV.SI: Poklicno zavarovanje; dostopno na spletni strani: <https://www.gov.si/teme/poklicno-zavarovanje/>.

<sup>6</sup> Zakonu 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, 110/11 – ZDIU12 in 40/12 – ZUJF.

skupino se določi ob določitvi delovnega mesta, na katerem je obvezno poklicno zavarovanje, oziroma ob reviziji ali ugotovitvi sprememb škodljivosti, težavnosti ali omejitev na obstoječih delovnih mestih, za katera je obvezno poklicno zavarovanje (peti odstavek 199. člena ZPIZ-2).<sup>7</sup>

Minister, pristojen za delo, imenuje komisijo za določanje delovnih mest poklicnega zavarovanja (201. člena ZPIZ-2) in komisijo, ki je pristojna za ugotavljanje, ali pri zavezancu obstajajo delovna mesta, za katera je obvezna vključitev v poklicno zavarovanje (201.a člen ZPIZ-2). Posebej je predvidena tudi izvedba zdravstvene analize delovnih mest, na katerih je obvezna vključitev v poklicno zavarovanje s strani Kliničnega inštituta a medicino dela, prometa in športa pri Univerzitetnem kliničnem centru v Ljubljani (201.b člena ZPIZ-2).

Konkretna delovna mesta poklicnega zavarovanja so določena še z Zakonom o delovnih mestih, na katerih se zavarovalna doba šteje s povečanjem (v nadaljevanju: ZDM),<sup>8</sup> z nekaj zakoni, ki določajo ta delovna mesta v državni upravi, ter številnimi sklepi Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja od 1975 do 1991.<sup>9</sup>

Delovna mesta poklicnega zavarovanja so torej v skladu z zgoraj opredeljenimi merili posebej določena. Zbrana so na **Seznamu delovnih mest poklicnega zavarovanja**, ki je objavljen na spletišču državne uprave.<sup>10</sup> Z Uredbo o določitvi delovnih mest, na katerih se šteje zavarovalna doba s povečanjem (v nadaljevanju: Uredba),<sup>11</sup> in z Zakonom o službi v Slovenski vojski (v nadaljevanju: ZSSloV)<sup>12</sup> so na seznam uvrščena tudi določena delovna mesta pooblaščenih uradnih oseb slovenske policije in vojaških policistov.<sup>13</sup>

Za delovna mesta, ki so uvrščena na Seznam delovnih mest poklicnega zavarovanja, je torej obvezna vključitev in plačevanje prispevkov za poklicno zavarovanje. Zavezanci za obvezno vključitev zavarovancev v poklicno zavarovanje ter za obračun in plačilo prispevkov za poklicno zavarovanje so delodajalci in zavarovanci, ki opravljajo pridobitno ali drugo samostojno dejavnost (prvi odstavek 200. člena ZPIZ-2). Osnova za plačilo prispevkov za poklicno zavarovanje za zavarovanca-člana v delovnem razmerju sta plača in nadomestilo plače, za zavarovanca-člana, ki ni v delovnem razmerju, pa zavarovalna osnova, ki je s tem

---

<sup>7</sup> Ob tem je s prehodnimi in končnimi določbami določeno (413. člen ZPIZ-2), da bi morala Vlada Republike Slovenije v soglasju s socialnimi partnerji določiti merila in kriterije iz prvega odstavka 201. člena tega zakona ter po posvetovanju s socialnimi partnerji v roku šestih mesecev od uveljavitve tega zakona izda uredbo, s katero se določijo merila in kriteriji ter način in financiranje ugotavljanja delovnih mest, za katera so delodajalci dolžni plačevati prispevke za poklicno zavarovanje.

<sup>8</sup> Zakon o delovnih mestih, na katerih se zavarovalna doba šteje s povečanjem (ZDM), Uradni list SFRJ, št. 17/68, 20/69, 29/71, Uradni list RS/I, št. 20/91, 20/91.

<sup>9</sup> GOV.SI: Poklicno zavarovanje; dostopno na spletni strani: <https://www.gov.si/teme/poklicno-zavarovanje/>.

<sup>10</sup> Seznam delovnih mest poklicnega zavarovanja – dostopno na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MDDSZ/Dokumenti/Sektor-za-pokojnine-in-pravice-iz-dela/SEZNAM.xlsx> <15. 3. 2021>.

<sup>11</sup> Uredba o določitvi delovnih mest, na katerih se šteje zavarovalna doba s povečanjem, Uradni list RS, št. 48/98, 61/99, 110/99.

<sup>12</sup> Zakon o službi v Slovenski vojski (ZSSloV), Uradni list RS, št. 68/07, 58/08 - ZSPJS-I.

<sup>13</sup> Na Seznam delovnih mest poklicnega zavarovanja so v skladu z Uredbo in ZSSloV uvrščena tudi sledeča delovna mesta pooblaščenih uradnih oseb slovenske policije in vojaških policistov:

- delovna mesta uniformiranih pooblaščenih uradnih oseb na policijskih postajah, razen delovnih mest informacijskega, kadrovskega, finančnega, materialnega in administrativnega značaja (prva alineja 2. člena Uredbe),
- delovna mesta pooblaščenih uradnih oseb (policistov) na policijskih upravah in v organizacijskih enotah ministrstva oziroma policije, razen delovnih mest, na katerih delavci opravljajo pretežno notranje delo in pri izvajanju nalog ni posebej ogroženo njihovo zdravje in življenje ter delovnih mest informacijskega, kadrovskega, finančno-računovodskega in materialnega značaja (druga alineja 2. člena Uredbe),
- vojaške osebe na vseh formacijskih dolžnostih kontrolorjev letenja, pomočnikov ali referentov za obveščevalno varnostne zadeve, vojaških policistov, laborantov radiološko kemijske biološke obrambe, voznikov bojnih in specialnih vozil, bojnih sistemov, enot ali podenot, ki so predvidene za uporabo v skladu z načrti za kolektivno obrambo v okviru zavezništva ali za uporabo z drugimi mednarodnimi pogodbami oziroma poveljnikov in njihovih namestnikov osnovnih enot, kjer se te dolžnosti opravljajo v IV. skupini pokojninskega načrta dodatnega zavarovanja (druga alineja 2. odstavka 60. člena ZSSloV).

zakonom določena za obračun in plačilo prispevkov iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja (tretji odstavek 200. člena ZPIZ-2).

Temeljna pravica iz poklicnega zavarovanja, ki pripada zavarovancu-članu, je pravica do poklicne pokojnine. Poklicna pokojnina se izplačuje uživalcu poklicne pokojnine v mesečnih zneskih od uveljavitve pravice do poklicne pokojnine do izpolnitve pogojev za pridobitev starostne pokojnine v obveznem zavarovanju (prvi odstavek 203. člena ZPIZ-2). Predlagatelj kot sporen izpostavlja deseti odstavek 202. člena ZPIZ-2, ki omogoča **prenehanje plačevanja prispevkov**:

»(10) Zavezanec iz prvega odstavka 200. člena tega zakona lahko preneha s plačevanjem prispevkov za poklicno zavarovanje za zavarovanca-člana, ki izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice do poklicne pokojnine.«

Zakonska dikcija glede dolžnosti zavezanca dopušča **diskrecijo**. Delodajalec lahko namreč v skladu z določbo desetega odstavka 202. člena ZPIZ-2 preneha s plačevanjem prispevkov za poklicno zavarovanje za zavarovanca-člana, ki izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice do poklicne pokojnine, lahko pa s plačevanjem prispevkov nadaljuje.

Drugi vidik, ki ga v zvezi z vplačevanjem prispevkov za poklicno zavarovanje kot spornega izpostavlja predlagatelj, je **mirovanje poklicnega zavarovanja**. ZPIZ-2 ureja mirovanje poklicnega zavarovanja v enajstem odstavku 200. člena, v katerega je bilo poseženo z novelo G, tj. z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju: ZPIZ-2G).<sup>14</sup>

V času, ko se je predlagatelj obrnil na Zagovornika, se je enajsti odstavek 200. člena ZPIZ-2 glasil:

»(11) Poklicno zavarovanje **miruje v obdobju, ko se zavarovancu-članu** v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, predpisi o zdravstvenem zavarovanju in predpisi o starševskem zavarovanju, **nadomestilo plače izplačuje v breme pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zdravstvenega zavarovanja ali zavarovanja za starševsko varstvo**, razen v času prejemanja nadomestila po tem zakonu zaradi dela s krajšim delovnim časom ali zaradi dela na drugem ustreznem delovnem mestu. S posebnim zakonom se lahko določi, da poklicno zavarovanje ne miruje v obdobju odsotnosti zavarovanca-člana zaradi poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, če zanj prispevke za poklicno zavarovanje plačuje njegov delodajalec.«

Zaradi spremenjene določitve osnove za plačilo prispevkov za poklicno zavarovanje (upoštevanje nadomestil iz zdravstvenega zavarovanja),<sup>15</sup> ki jo je uvedla novela ZPIZ-2G, je bilo namreč potrebno v skladu s tem prilagoditi tudi določbo o mirovanju poklicnega

<sup>14</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2G), Uradni list RS, št. 75/19. ZPIZ-2G relevantno določbo spreminja v svojem 36. členu.

<sup>15</sup> Predlog Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, obrazložitev k 37. členu (zaradi preštevilčenja gre v sprejetem zakonu za 36. člen), str. 112 – 113: »Osnova za plačilo prispevkov za poklicno zavarovanje se razširja tudi na vsa nadomestila iz naslova zdravstvenega zavarovanja, ki se izplačujejo v breme ZZZS prek refundacij delodajalcu. S tem se zagotovi večja varnost zavarovancev, ki so tudi v času prejemanja tega nadomestila razporejeni na delovno mesto, na katerem je obvezno poklicno zavarovanje, razlog za začasno zadržanost z dela pa je lahko tudi poškodba pri delu ali poklicna bolezen oziroma bolezen, ki sicer ni kategorizirana kot poklicna, je pa lahko posledica dela na tem delovnem mestu. Zavarovanci, ki delajo na določenem delovnem mestu zaradi omejitev delovnega mesta oziroma zahtevanih psihofizičnih sposobnosti ne morejo opravljati po določeni starosti, bodo s to spremembo v enakem položaju kot drugi zavarovanci na enakem delovnem mestu. [...]«; dostopno na spletni strani: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/210346e9ad19a67b6a07d251c99cd72150c0c123a2443a98107cfc02e6fb5fbb>.



zavarovanja. S spremembami tega člena se tako kot razlog za mirovanje črta prejemanje nadomestila plače v breme zdravstvenega zavarovanja.<sup>16</sup>

Trenutno veljavna dikcija določbe enajstega odstavka 200. člena ZPIZ-2 se tako glasi:

»(11) Poklicno zavarovanje **miruje v obdobju, ko se zavarovancu-članu izplačuje nadomestilo za čas poklicne rehabilitacije** v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju in **nadomestilo plače v breme zavarovanja za starševsko varstvo** v skladu s predpisi o starševskem varstvu ter **v primeru iz desetega odstavka 202. člena tega zakona**. Zavezanec iz prvega odstavka tega člena je dolžan upravljavca sklada obvestiti o mirovanju, o vzroku za vzpostavitev mirovanja poklicnega zavarovanja ter o prenehanju mirovanja poklicnega zavarovanja. Izvajanje mirovanja poklicnega zavarovanja se podrobneje uredi v pokojninskem načrtu. Rok za obvestilo je 15 dni od začetka oziroma prenehanja mirovanja poklicnega zavarovanja. Če zavezanec ne predloži ustreznih dokazil, upravljavec ne vzpostavi oziroma ne prekine mirovanja. Če upravljavec izve za okoliščine, na podlagi katerih se mirovanje vzpostavi ali preneha, zavezanec pa ni sporočil vzpostavitve ali prenehanja mirovanja, po uradni dolžnosti vzpostavi ali prekine mirovanje in o tem obvesti zavezanca.«

Primer iz desetega odstavka 202. člena ZPIZ dodaja tretjo situacijo, ki določa, da lahko zavezanec iz prvega odstavka 200. člena tega zakona preneha s plačevanjem prispevkov za poklicno zavarovanje za zavarovanca-člana, ki izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice do poklicne pokojnine.

Drugi odstavek 211. člena ZPIZ-2 določa, da delodajalec ni dolžan plačevati prispevkov za zavarovanca-člana za obdobje, ko poklicno zavarovanje miruje v skladu z enajstim odstavkom 200. člena tega zakona.

#### **I. Prenehanje plačevanja prispevkov za obvezno poklicno zavarovanje po desetem odstavku 202. člena ZPIZ-2**

Ob preučitvi zahteve predlagatelja glede prve točke – prenehanje plačevanja prispevkov za obvezno poklicno zavarovanje – se je izkazalo, da ukrep temelji na določbi desetega odstavka 202. člena ZPIZ-2.

V povezavi s tem predlagatelj izpostavlja Sklep Vlade Republike Slovenije št 10300-1/2017/3 z dne 19. 1. 2017 (v nadaljevanju: Sklep Vlade RS). Sklep Vlade RS v drugi alineji četrte točke Ministrstvu za notranje zadeve, Ministrstvu za finance, Ministrstvu za pravosodje in Ministrstvu za obrambo odreja, naj se javnim uslužbencem, ki izpolnijo pogoje za pridobitev pravice do poklicne pokojnine in nadaljujejo z delom, več ne plačuje prispevka za obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje. Vlada RS v četrti točki priporoča vsem delodajalcem v javnem sektorju, pri katerih obstajajo delovna mesta, na katerih je obvezna vključitev v obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje, da javnim uslužbencem, ki izpolnijo pogoje za pridobitev pravice od poklicne pokojnine in nadaljujejo z delom, ne plačujejo več prispevka za obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje.

Predlagatelj meni, da je Vlada RS s tem v različen položaj postavila zavezance, ki so od 1. 1. 2013 dalje v različnih časovnih obdobjih izpolnili pogoje za poklicno upokožitev in ostali še naprej v delovnem razmerju, delodajalec pa jim je še vedno izplačeval prispevke za obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje, v primerjavi s tistimi, ki so pogoje za poklicno upokožitev izpolnili po sprejetju sklepa z dne 19. 1. 2017.

<sup>16</sup> Glej Predlog Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, obrazložitev k 37. členu (zaradi preštevilčenja gre v sprejetem zakonu za 36. člen), str. 112 – 113; dostopno na spletni strani: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/lmisAdmin.nsf/lmisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/210346e9ad19a67b6a07d251c99cd72150c0c123a2443a98107cfc02e6fb5fbb>.

Zagovornik po preučitvi tematike v zvezi s prenehanjem plačevanja prispevkov za poklicno zavarovanje ni zaznal osebne okoliščine, na podlagi katere prihaja do različnega obravnavanja. Po ZVarD pa je prav osebna okoliščina tista, na kateri mora različna obravnava temeljiti, da bi lahko šlo za zakonsko prepovedano diskriminacijo. Delodajalci se za prenehanje plačevanja prispevkov ne odločajo (oziroma so se odločili) na osnovi osebnih okoliščin zavezancev, temveč iz drugih razlogov, ki niso povezani z osebnimi okoliščinami. Položaj posameznih zavarovancev je namreč odvisen od tega, kdaj so izpolnili pogoje za poklicno upokožitev – pred uveljavitvijo sklepa Vlade RS ali po njej,<sup>17</sup> ter od tega, pri katerem delodajalcu delajo ali so delali. To pa z osebnimi okoliščinami posameznikov ni povezano. **Ker navedeni kriterij za (ne)plačevanje prispevkov niso povezani z osebnimi okoliščinami, Zagovornik za njihovo izpodbijanje pred Ustavnim sodiščem skladno z določbo 38. člena ZVarD ni pristojen.**

## II. Mirovanje poklicnega zavarovanja po enajstem odstavku 200. člena ZPIZ-2 v zvezi z drugim odstavkom 211. člena ZPIZ-2

Ob preučitvi zahteve predlagatelja glede druge točke – mirovanje poklicnega zavarovanja – je Zagovornik ocenil, da bi ureditev lahko v slabši položaj postavljala osebe zaradi njihovih osebnih okoliščin, in sicer zaradi invalidnosti, zdravstvenega stanja in starševstva, zaradi slednjega pa posredno tudi zaradi spola (saj je velika večina oseb, ki koristijo starševski dopust, še vedno ženskega spola).<sup>18</sup> Zaradi sprememb 200. člena ZPIZ-2 izmed njih izpade osebna okoliščina zdravstvenega stanja.<sup>19</sup> Zastavlja se vprašanje, ali je slabša obravnava zaradi navedenih osebnih okoliščin pravno dopustna.

Postopek ocene diskriminatornosti je Zagovornik glede na zgoraj navedeno omejil na vprašanje mirovanja poklicnega zavarovanja.

Ker je z vpogledom v Seznam delovnih mest poklicnega zavarovanja mogoče ugotoviti, da so delovna mesta, ki jih seznam zajema, ne le številna, ampak po svoji naravi zelo različna (različne panoge), ureditev mirovanja poklicnega zavarovanja pa kompleksna, je Zagovornik v skladu s 37. členom ZVarD na različne akterje naslovil več poizvedb. Obrnil se je na relevantne institucije, na predstavnike delavcev ter na predstavnike delodajalcev.

Zagovornik je tako na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (Direktorat za delovna razmerja in enake možnosti) (v nadaljevanju: MDDSZ oz. ministrstvo) naslovil dve poizvedbi, s katerima je pristojno ministrstvo zaprosil za dodatna pojasnila o razlogih za takšno ureditev mirovanja ter o ciljih, ki jih takšno mirovanje zasleduje. Z

<sup>17</sup> Zagovornik se zaveda, da je bilo s tem ukrepom poseženo v t. i. pričakovalno pravico. Pričakovanje, ki je pravno varovano (pričakovalna pravica), nastane osebi, ki ima konkreten zahtevek za pridobitev določene pravice, temelječ na veljavnem pravu in uveljavljeni sodni praksi. Pričakovalna pravica pa se varuje kot pravica le, če je bilo v času, ko se v takšno pričakovalno upravičenje poseže, le-to že bilo mogoče varovati z ustreznim zahtevkom.

<sup>18</sup> V zvezi z izpostavljenimi osebnimi okoliščinami glej besedilo določbe 11. odstavka 200. člena ZPIZ-2 pred novelo G. V zvezi z posredno diskriminacijo zaradi spola glej Višje delovno in socialno sodišče sodba Pdp 411/2015 z dne 27. 8. 2015 ter sodba Pdp 412/2015 z dne 27. 8. 2015, tč. 11: »V primeru pretežne izrabe starševskega dopusta s strani žensk, kar velja tudi za Republiko Slovenijo, gre za posredno diskriminacijo (na podlagi spola).« Z vidika držav članic Evropske unije sicer ne obstoji zanesljivih primerljivih statističnih podatkov o izkoriščanju starševskega dopusta s strani očetov, skromni razpoložljivi podatki pa kažejo, da je velika večina oseb, ki koristijo starševski dopust še vedno ženskega spola (glej *European Institute for Gender Equality: Gender Equality Index 2019. Work-life balance – Parental leave policies*; dostopno na spletni strani: <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2019-report/parental-leave-policies>). Glej tudi Janna van Belle: *Paternity and parental leave policies across the European Union – 3.3 Fathers' uptake of paternity and parental leave is low*, str. 9; dostopno na spletni strani: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwivjvG15rbzAhWEM-wKHTviDGUQFnoECAMQAw&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D16676%26langId%3Den&usq=AOvVaw2CRFz8jBFU8BSuQij7T54J>.

<sup>19</sup> Glej besedilo določbe 11. odstavka 200. člena ZPIZ-2 po noveli G.



namenom razjasnitve določenih sistemskih vprašanj je Zagovornik poizvedbo naslovil tudi na Klinični inštitut za medicino dela, prometa in športa ter na ZVD Zavod za varstvo pri delu d.o.o..

Poleg navedenih institucij je Zagovornik poizvedbo naslovil tudi na Slovensko zvezo sindikatov Alternativa ter na Zvezo svobodnih sindikatov, saj so v obvezno poklicno zavarovanje vključeni tudi delavci iz dejavnosti oz. poklicev, ki jih zvezi sindikatov reprezentativno zastopata. Ker je v obvezno poklicno zavarovanje vključen precejšen del kadra Slovenskega narodnega gledališča Opera in balet Ljubljana (v nadaljevanju: SNG Opera in balet Ljubljana), se je Zagovornik v zadevi obrnil tudi na SNG Opera in balet Ljubljana kot delodajalca oz. zavezanca.

S pomočjo navedenih poizvedb je Zagovornik želel razjasniti sistemsko vprašanja mirovanja poklicnega zavarovanja z vidika več dejavnosti oz. poklicev, ki jih poklicno zavarovanje pokriva.

#### **5. Poizvedba Zagovornika načela enakosti na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (Direktorat za delovna razmerja in enake možnosti) št. 050-2/2018/10 z dne 29. 8. 2019**

Zagovornik je na pristojno ministrstvo naslovil Poizvedbo št. 050-2/2018/10 z dne 29. 8. 2019. MDDSZ je v odgovor poslalo dopis št. 1031-83/2019 z dne 18. 9. 2019. MDDSZ je uvodoma posredovalo splošna pojasnila glede mirovanja poklicnega zavarovanja. Institut mirovanja izhaja iz dodatnega pokojninskega zavarovanja in predstavlja možnost, da se delodajalec in upravljavec pokojninskega sklada dogovorita, da delodajalec začasno preneha z vplačevanjem v korist zaposlenih. Gre za začasno prenehanje vplačil. Pogoji za vzpostavitev mirovanja se morajo določiti v pogodbi o oblikovanju pokojninskega načrta kolektivnega zavarovanja ali v kolektivni pogodbi ter v pokojninskem načrtu.

Mirovanje poklicnega zavarovanja se sklene, ko se nadomestilo plače zavarovanca-člana izplačuje v breme pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zdravstvenega zavarovanja in zavarovanja za starševsko varstvo ter v primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, če to določa poseben zakon. Podatke, ki so potrebni za sklenitev mirovanja poklicnega zavarovanja, je dolžan upravljavcu Sklada obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja (v nadaljevanju: KAD) sporočiti delodajalec (enajsti odstavek 200. člena ZPIZ-2). Ministrstvo je poudarilo, da se v skladu z določbami Pokojninskega načrta poklicnega zavarovanja (v nadaljevanju: Pokojninski načrt) mirovanje poklicnega zavarovanja vzpostavi na podlagi predhodnega pisnega obvestila zavezanca (62. člen Pokojninskega načrta). Glede na navedeno se mirovanje poklicnega zavarovanja vzpostavi s pisnim obvestilom zavezanca (delodajalca) KAD-u, da obstajajo razlogi za mirovanje poklicnega zavarovanja za zavarovanca-člana.

V nadaljevanju je MDDSZ odgovorilo na posamezna vprašanja Zagovornika.

*Zagovornik je MDDSZ prosil za pojasnilo, iz katerih razlogov se prispevki za poklicno zavarovanje skladno z enajstim odstavkom 200. člena ZPIZ-2 ne plačujejo zavarovancem v obdobju, ko se jim nadomestilo plače izplačuje v breme pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zdravstvenega zavarovanja oz. zavarovanja za starševsko varstvo.<sup>20</sup>*

---

<sup>20</sup> Zagovornik opominja, da je bil s spremembami 200. člena ZPIZ-2 kot razlog za mirovanje črtano prejetanje nadomestila plače v breme zdravstvenega zavarovanja (glej točko 4 predmetne Ocene diskriminatornosti). Poizvedba Zagovornika načela enakosti na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (Direktorat za delovna razmerja in enake možnosti) št. 050-2/2018/10 z dne 29. 8. 2019 je bila opravljena pred sprejemom novele G, ki je začela veljati 1. 1. 2020.

MDDSZ je pojasnilo, da lahko delodajalec v skladu z veljavno ureditvijo zahteva vzpostavitev mirovanja poklicnega zavarovanja v primeru prejemanja:

- a. nadomestila iz naslova poklicne rehabilitacije (pokojninsko in invalidsko zavarovanje),
- b. nadomestila iz naslova začasne zadržanosti od dela v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja (bolniške nad 30 dni, ki se izplačuje v breme Zavoda za zdravstveno zavarovanje Republike Slovenije (zdravstveno zavarovanje))<sup>21</sup> in
- c. materinskega, očetovskega in starševskega nadomestila (zavarovanje za starševsko varstvo).

V zvezi s prvim primerom (poklicna rehabilitacija) je MDDSZ poudarilo, da zavarovanec v času poklicne rehabilitacije ne opravlja naprej dela na delovnem mestu, zaradi katerega je bil vključen v poklicno zavarovanje. MDDSZ dodaja, da se v času poklicne rehabilitacije zavarovanca (delovnega invalida) strokovno, fizično in psihosocialno usposobi za:

- drug poklic ali delo, tako da se lahko ustrezno zaposli in ponovno vključi v delovno okolje,
- opravljanje istega poklica ali dela, tako da se mu prilagodi delovno mesto z ustreznimi tehničnimi pripomočki.

V zvezi z drugim primerom (bolniška odsotnost) je MDDSZ odgovorilo, da zavarovanec, ki je začasno zadržan od dela nad 30 dni, dlje časa ne opravlja dela na delovnem mestu, zaradi katerega je bil vključen v poklicno zavarovanje. MDDSZ dodaja, da je bilo v zvezi s tem razlogom za vzpostavitev mirovanja s predlogom za spremembe in dopolnitve ZPIZ-2 predlagano, da se ga izloči iz razlogov za vzpostavitev mirovanja, saj so lahko razlogi za daljšo zadržanost z dela povezani ravno z delom na delovnem mestu poklicnega zavarovanja in v tem primeru ne bi bilo smiselno, da delodajalec zavarovancu za čas začasne zadržanosti od dela ne bi plačeval prispevkov za poklicno zavarovanje.<sup>22</sup>

V zvezi s tretjim primerom (starševski dopust) je MDDSZ prav tako odgovorilo, da zavarovanec v času prejemanja materinskega, očetovskega in starševskega nadomestila ne opravlja dela na delovnem mestu, zaradi katerega je bil vključen v poklicno zavarovanje.

*Na vprašanje, kakšen oz. kateri cilj ali cilje se zasleduje z institutom mirovanja poklicnega zavarovanja,* je MDDSZ odgovorilo, da je z vzpostavitvijo mirovanja poklicnega zavarovanja delodajalcem dana možnost, da za čas, ko zavarovanec ni izpostavljen vplivom delovnega mesta, ni potrebno plačevati prispevkov za poklicno zavarovanje. S tem se zmanjšuje obremenitev delodajalcev za primere, ko zavarovanci niso izpostavljeni vplivom delovnega mesta.

*Glede primernosti sredstva za doseganja navedenega cilja* MDDSZ meni, da je v primeru, če delodajalec vzpostavi mirovanje poklicnega zavarovanja za zavarovanca, dosežen cilj mirovanja poklicnega zavarovanja, saj za zavarovanca ni dolžan plačevati prispevkov za poklicno zavarovanje.

*Glede nujnosti ukrepa* ministrstvo zastopa stališče, da začasnega prenehanja plačevanja prispevkov za poklicno zavarovanje ni možno doseči z drugim ukrepom. Mogoč bi bil le strožji ukrep, da se zavarovanca za vse primere, ko ni izpostavljen vplivom delovnega mesta, ki mora biti vključeno v poklicno zavarovanje, odjavi iz poklicnega zavarovanja.

*Zagovornik je MDDSZ zaprosil za komentar navedbe, da ti zavarovanci posledično pogoje za poklicno upokožitev izpolnijo kasneje, ko so starejši od zavarovancev, ki niso koristili bolniške odsotnosti ali starševskega dopusta. Zagovornika je tudi zanimalo, ali MDDSZ tak učinek ukrepa mirovanja šteje kot ustrezen.*

MDDSZ odgovarja, da se zavarovancem v času vzpostavitve mirovanja poklicnega zavarovanja ne plačujejo prispevki na njihove osebne račune poklicnega zavarovanja, prav

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

tako niso upravičeni do dodane dobe iz naslova poklicnega zavarovanja. Tako ti zavarovanci kasneje izpolnijo pogoje za poklicno upokožitev kot v primeru, če obdobja vzpostavitve mirovanja poklicnega zavarovanja ne bi bilo. MDDSZ meni, da je taka posledica vzpostavitve mirovanja ustrezna, saj bi bili v nasprotnem primeru ti zavarovanci manj časa izpostavljeni vplivom delovnega mesta, ki mora biti vključeno v poklicno zavarovanje.

Ob tem je MDDSZ opozorilo, da v praksi velika večina zavarovancev poklicnega zavarovanja ne uveljavi pravice do poklicne pokojnine, ko izpolnijo pogoje za poklicno upokožitev, temveč začetek prejetanja poklicne pokojnine zamaknejo oz. je sploh ne uveljavijo in počakajo na izpolnitev pogojev za starostno pokojnino iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, sredstva zbrana na njihovih osebnih računih poklicnega zavarovanja pa prenesejo v dodatno pokojninsko zavarovanje, kjer pridobijo pravico do dodatne starostne pokojnine. Glede na navedeno kasnejša možnost uveljavitve poklicne pokojnine po mnenju MDDSZ ne vpliva bistveno na možnost predčasnega umika s trga dela, kar je sicer namen poklicnega zavarovanja.

*Zagovornik je MDDSZ zaprosil tudi za komentar glede dejstva, da so zaradi instituta mirovanja poklicnega zavarovanja v času starševskega dopusta ženske v bistveno slabšem položaju kot moški, saj so še vedno ženske tiste, ki v Sloveniji v veliki večini koristijo starševski dopust. Dodatno je tudi povprašal, na kakšen način je predvideno, da se to prikrajšanje pri poklicnem upokoževanju izravna.*

MDDSZ je odgovorilo, da lahko tako za ženske kot za moške delodajalec v času materinskega, očetovskega in starševskega dopusta uveljavi vzpostavitev mirovanja poklicnega zavarovanja. V času materinskega, očetovskega in starševskega dopusta zaposleni ni izpostavljen morebitnim škodljivim vplivom delovnega mesta, ki mora biti vključeno v poklicno zavarovanje, zato se to obdobje ne more na enak način upoštevati pri izpolnjevanju pogojev za poklicno upokožitev. MDDSZ meni, da v času materinskega, očetovskega in starševskega dopusta ne pride do prikrajšanja žensk, saj veljajo določbe enako za oba spola. V primeru ugodnejše obravnave žensk pri poklicnem zavarovanju pa bi res prišlo do neenake obravnave, ki bi temeljila na spolu, in je v nasprotju z izpostavljenim načelom enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave.

#### **6. Poizvedba Zagovornika načela enakosti na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (Direktorat za delovna razmerja in enake možnosti) št. 050-2/2018/15 z dne 8. 4. 2021**

Zagovornik je na MDDSZ naslovil novo Poizvedbo, saj MDDSZ ni v celoti odgovorilo na vprašanja, zastavljena v Poizvedbi št. 050-2/2018/10 z dne 29. 8. 2019. MDDSZ je namreč v svojem odgovoru odgovorilo na zastavljena vprašanja le z vidika delovnih mest, na katerih se zavarovanci vključijo v poklicno zavarovanje zaradi težavnosti ali škodljivosti dela. Vendar pa dopis MDDSZ ne omenja druge kategorije zavarovancev, vključenih v poklicno zavarovanje. To so zavarovanci, ki opravljajo dela, ki jih po določeni starosti ni mogoče uspešno poklicno opravljati. Za to kategorijo zavarovancev ni mogoče uporabiti razlage, da zavarovanec v času ustreznega nadomestila ne opravlja dela na delovnem mestu, zaradi katerega je bil vključen v poklicno zavarovanje oziroma ni izpostavljen škodljivim vplivom dela, zaradi katerega je bil vključen v poklicno zavarovanja. Gre namreč za dela, ki jih ni mogoče več opravljati po določeni starosti, cilj dodatnega poklicnega zavarovanja pa je torej zagotoviti, da se bodo zaradi narave dela ti zaposleni lahko prej upokožili. Mirovanje dodatnega poklicnega zavarovanja pa čas poklicne upokožitve še dodatno odloži, kar je v nasprotju s ciljem instituta.

V postopku ocene diskriminatornosti so se zastavila tudi nekatera nova vprašanja, zato je Zagovornik v Poizvedbi št. 050-2/2018/15 z dne 8. 4. 2021 MDDSZ zaprosil za nekatera dodatna pojasnila. MDDSZ je v dopisu št. 1031-83/2019-6 z dne 21. 4. 2021 Zagovorniku posredoval odgovore po posameznih vprašanjih.

*V Seznamu delovnih mest poklicnega zavarovanja sta poleg vsakega delovnega mesta, ki je uvrščeno na seznam, navedeni še »šifra« in »stopnja«. Zagovornika je zato zanimalo, za kakšne šifre in stopnje gre v konkretnem primeru. MDDSZ je zato zaprosil, da obrazloži njihov pomen in vpliv na položaj zavarovancev.*

MDDSZ je pojasnilo, da so v skladu s 413. členom ZPIZ-2 delovna mesta, ki jih je potrebno vključiti v poklicno zavarovanje, vsa tista, za katera se je ob uveljavitvi ZPIZ-1 štela zavarovalna doba s povečanjem. Tako glede določanja delovnih mest velja ZDM iz leta 1969, nekaj zakonov, ki določajo ta delovna mesta v državni upravi, ter številni sklepi Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja od 1975 do 1991. V teh pravnih aktih so določeni pogoji, ko je treba zavarovanca vključiti v poklicno zavarovanje. Seznam delovnih mest poklicnega zavarovanja, ki je objavljen na spletni strani GOV.SI, predstavlja povzetek obstoječega stanja glede delovnih mest, ki so bila določena pred petdesetimi leti.

Ob določitvi delovnih mest, za katera se je štela zavarovalna doba s povečanjem, so vsakemu delovnemu mestu določili šifro (oznako delovnega mesta), ki nima posebnega pomena. Ob šifri pa je bila za vsako delovno mesto določena tudi stopnja povečanja zavarovalne dobe s povečanjem. Stopnja povečanja je bila odvisna od ocene teže in nevarnosti delovnega mesta ter je vplivala na višino dodatnega prispevka in na pravice iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja (npr. 12/14 – je pomenilo, da je zavarovanec pridobil dodatna 2 meseca pokojninske dobe na leto opravljanja dela na takem delovnem mestu, za enako obdobje pa se je znižal tudi pogoj starosti). V veljavnem sistemu poklicnega zavarovanja je določena enotna dodana doba za vse zavarovance. Stopnja povečanja ima pomen le pri pogojih za poklicno upokožitev na podlagi tretjega odstavka 204. člena ZPIZ-2 in v določeni meri pri višini prispevne stopnje v prehodnem obdobju.

*Zagovornika je zanimalo, ali je delovna mesta, uvrščena na Seznam delovnih mest poklicnega zavarovanja, mogoče identificirati in ločiti na:*

- a) delovna mesta, na katerih se zavarovanci vključijo v poklicno zavarovanje zaradi težavnosti ali škodljivosti dela (drugi odstavek 199. člena ZPIZ-2), in*
- b) delovna mesta, na katerih dela po določeni starosti ni mogoče uspešno poklicno opravljati (tretji odstavek 199. člena ZPIZ-2).*

MDDSZ meni, da na Seznamu delovnih mest poklicnega zavarovanja ni možno postaviti ostre ločnice in enoznačno razdeliti delovnih mest poklicnega zavarovanja na delovna mesta, na katerih se zavarovanci vključijo v poklicno zavarovanje zaradi težavnosti ali škodljivosti dela, in na delovna mesta, na katerih dela po določeni starosti ni mogoče uspešno poklicno opravljati.

*Zagovornika je zanimalo, pri katerih letih delavec, vključen v poklicno zavarovanje, izpolni pogoje za poklicno upokožitev, če mu poklicno zavarovanje nikoli ni mirovalo.*

MDDSZ je odgovorilo, da so pogoji za poklicno upokožitev določeni v 204. členu ZPIZ-2:

1. dopolnitev 42 let in šest mesecev pokojninske dobe, skupaj z dodano dobo in zadostnost sredstev, zbranih na osebni račun, za izplačevanje poklicne pokojnine (prvi in drugi odstavek 204. člena ZPIZ-2):

Obdobje prejemanja poklicne pokojnine po tem pogoju je enako razliki med 40 leti pokojninske dobe in dejansko dopolnjeno pokojninsko dobo brez dodane dobe iz naslova vključenosti v poklicno zavarovanje, vendar ne dlje kot do izpolnitve pogojev za pridobitev starostne pokojnine v obveznem zavarovanju.

Zavarovanec, ki je bil v poklicno zavarovanje vključen najmanj 17 let, lahko po izteku obdobja, določenega za prejemanje poklicne pokojnine, ne glede na upokožitvene pogoje uveljavi pravico do pokojnine, ki se odmeri v višini njegove starostne pokojnine, če bi izpolnjeval pogoje za priznanje pravice do starostne pokojnine.

2. dopolnitev 40 let pokojninske dobe, skupaj z dodano dobo, zadostnost sredstev, zbranih na osebnem računu, za izplačevanje poklicne pokojnine ter dopolnjena starost glede na skupino delovnega mesta (tretji odstavek 204. člena ZPIZ-2):
- za obdobja, ko zavarovanec-član ni upravičen do poklicnega zavarovanja, starost 60 let ali starost iz četrtega ali petega odstavka 27. člena tega zakona,
  - delovno mesto iz 1. skupine, starost 56 let;
  - delovno mesto iz 2. skupine, starost 55 let;
  - delovno mesto iz 3. skupine, starost 54 let;
  - delovno mesto iz 4. skupine, starost 53 let;
  - delovno mesto iz 5. skupine, starost 52 let.

MDDSZ izpostavlja, da je izpolnjevanje pogojev za poklicno upokožitev odvisno od številnih dejavnikov (starost ob zaposlitvi na takem delovnem mestu, obdobje zaposlitve na takem delovnem mestu, mirovanje poklicnega zavarovanja, skupina delovnega mesta...), ki so povezani s posameznim zavarovancem. Glede na navedeno ni mogoče podati enoznačnega odgovora, pri kateri starosti zavarovanec, vključen v poklicno zavarovanje, izpolni pogoje za poklicno upokožitev, če mu poklicno zavarovanje nikoli ni mirovalo, ampak je potrebno to izračunati za vsak primer posebej. Najpomembnejša dejavnika pri tem izračunu sta starost zavarovanca ob zaposlitvi na takem delovnem mestu in dolžina tega zavarovanja.

Mirovanje poklicnega zavarovanja (starševsko varstvo, poklicna rehabilitacija) po mnenju MDDSZ bistveno ne vpliva na starost ob poklicni upokožitvi, glede na dejstvo, da zavarovanec pridobi 3 mesece dodane dobe na leto dela na takem delovnem mestu.

*Nadalje je Zagovornika zanimalo, ali in zakaj je enotna ureditev za zavarovance, ki opravljajo posebno težka in zdravju škodljiva dela, in zavarovance, ki opravljajo dela, ki jih po določeni starosti ni moč uspešno poklicno opravljati, ustrezna.*

MDDSZ je odgovorilo, da je poklicno zavarovanje v največji meri urejeno enotno za vse poklicne skupine, za katere je določena obveznost vključitve v poklicno zavarovanje. Glede na to, da ni določene ostre meje med poklici, ki so zdravju škodljivi, in poklici, ki jih po določeni starosti ni mogoče uspešno opravljati, je tako težko določiti različne ureditve za obe poklicni skupini glede na enotni namen, da se s tem zavarovanjem financira predčasen odhod s trga dela.

V zvezi s tem je MDDSZ opozorilo na ureditev določanja delovnih mest, ki še ni izvedena v celoti, saj še vedno ni vzpostavljen sistem določanja delovnih mest poklicnega zavarovanja, kot je določen z ZPIZ-2. Manjka še temeljni korak, in sicer sprejem Uredbe o merilih in kriterijih za ugotavljanje in določanje delovnih mest, za katera je obvezna vključitev v poklicno zavarovanje (Uredba), s katero se bodo določila merila in kriteriji poklicnega zavarovanja ter podrobneje uredilo delovanje in postopki predvidenih komisij, ki bodo odločale o obveznosti vključitve posameznih delovnih mest v poklicno zavarovanje. Za nadaljnji razvoj poklicnega zavarovanja je tako bistveno, da se čim prej ustrezno uredi to področje ter se preveri, če so delovna mesta, določena pred petdesetimi leti, še naprej upravičena do poklicnega zavarovanja, glede na velik tehnološki napredek na področju varnega in zdravju neškodljivega dela.

*Glede na to, da prvi odgovor MDDSZ kot cilj instituta mirovanja poklicnega zavarovanja navaja razbremenitev delodajalcev, je Zagovornika zanimalo, ali je to edini cilj, ki ga predmetni institut zasleduje.*

MDDSZ pojasnjuje, da zavarovanci v času mirovanja poklicnega zavarovanja niso izpostavljeni negativnim vplivom delovnega mesta. Delodajalci imajo tako v času, ko delavec prejema nadomestilo iz naslova poklicne rehabilitacije ter materinsko, očetovsko in starševsko nadomestilo možnost, da vzpostavijo mirovanje poklicnega zavarovanja za takega delavca.

V obeh primerih, ko se lahko vzpostavi mirovanje poklicnega zavarovanja, delavec dejansko ne opravlja dela in ne prejema dohodkov s strani delodajalca. Glede na navedeno MDDSZ meni, da je ureditev, v skladu s katero delodajalec v tem času ni dolžan plačevati prispevkov za poklicno zavarovanje, ustrezna.

*Zagovornik je postavil vprašanje, iz katerih razlogov se prispevki za poklicno zavarovanje skladno z enajstim odstavkom 200. člena v zvezi z drugim odstavkom 211. člena ZPIZ-2 ne plačujejo zavarovancem, ki opravljajo dela, ki jih po določeni starosti ni mogoče uspešno poklicno opravljati, v obdobju, ko se jim nadomestilo plače izplačuje v breme ustreznega zavarovanja.*

V zvezi s tem je MDDSZ odgovorilo, da za obe skupini delovnih mest, ki sta definirani z ZPIZ-2, velja enotna ureditev. Tudi v tem primeru delavec v času mirovanja poklicnega zavarovanja ni podvržen obremenitvam delovnega mesta.

*Zagovornik je ponovil vprašanje z vidika delovnih mest, ki jih po določeni starosti ni mogoče uspešno poklicno opravljati. Ali in zakaj je mirovanje poklicnega zavarovanja v teh primerih primerno sredstvo za doseganje tega cilja.*

Zavarovancem se v času vzpostavitve mirovanja poklicnega zavarovanja ne plačujejo prispevki na njihove osebne račune poklicnega zavarovanja in prav tako niso upravičeni do dodane dobe iz naslova poklicnega zavarovanja. Tako ti zavarovanci kasneje izpolnijo pogoje za poklicno upokožitev kot v primeru, če obdobja vzpostavitve mirovanja poklicnega zavarovanja ne bi bilo. MDDSZ meni, da je taka posledica vzpostavitve mirovanja ustrezna, saj bi bili v nasprotnem primeru ti zavarovanci manj časa podvrženi obremenitvam delovnega mesta, ki mora biti vključeno v poklicno zavarovanje.

MDDSZ je še enkrat navedlo, da v praksi velika večina zavarovancev poklicnega zavarovanja ne uveljavi pravice do poklicne pokojnine, ko izpolnijo pogoje za poklicno upokožitev, temveč začetek prejemanja poklicne pokojnine zamaknejo oz. je sploh ne uveljavijo in počakajo na izpolnitev pogojev za starostno pokojnino iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, sredstva zbrana na njihovih osebnih računih poklicnega zavarovanja, pa prenesejo v dodatno pokojninsko zavarovanje, kjer pridobijo pravico do dodatne starostne pokojnine. Kasnejša možnost uveljavitve poklicne pokojnine, zaradi vzpostavitve mirovanja poklicnega zavarovanja, po mnenju MDDSZ ne vpliva bistveno na možnost predčasnega umika s trga dela s pomočjo poklicne pokojnine, kar je namen poklicnega zavarovanja.

*Glede nujnosti sredstva za primere delovnih mest, ki jih po določeni starosti ni mogoče uspešno poklicno opravljati, je MDDSZ ponovno odgovorilo, da začasnega prenehanja plačevanja prispevkov za poklicno zavarovanje ni mogoče doseči z drugim ukrepom. Mogoč bi bil le strožji ukrep za zavarovanca, in sicer, da se zavarovanca za vse primere, ko ni podvržen obremenitvam delovnega mesta delovnega mesta, ki mora biti vključeno v poklicno zavarovanje, odjavi iz poklicnega zavarovanja.*

*Glede sorazmernosti za primere delovnih mest, ki jih po določeni starosti ni mogoče uspešno poklicno opravljati, MDDSZ meni, da je prenehanje plačevanja prispevkov v času mirovanja poklicnega zavarovanja sorazmerno sredstvo za čas, ko zaposleni niso podvrženi obremenitvam delovnega mesta. Mirovanje poklicnega zavarovanja v manjši meri vpliva na možnost poklicnega upokojevanja, kar pa se ob dejanskih primerih, ko velika večina zavarovancev zamakne čas poklicne upokožitve ali pa je sploh ne uveljavi, še zmanjša.*

**7. Poizvedba Zagovornika načela enakosti na Klinični inštitut za medicino dela, prometa in športa št. 050-2/2018/14 z dne 8. 4. 2021 in ZVD Zavod za varstvo pri delu št. 050-2/2018/13 z dne 8. 4. 2021**



Zagovornik je na Klinični inštitut za medicino dela, prometa in športa in ZVD Zavod za varstvo pri delu d.o.o. naslovil poizvedbi s podobnimi vprašanji, kot so bila naslovljena na MDDSZ. Na obe poizvedbi je Zagovornik že dan kasneje, tj. dne 9. 4. 2021 prejel odgovor tako Kliničnega inštituta za medicino dela, prometa in športa kot Zavoda za varstvo pri delu.

Klinični inštitut za medicino dela, prometa in športa je preučil vseh devet zastavljenih vprašanj in ugotovil, da za odgovor na nobeno od njih ni pristojen. Pojasnil je, da so izključno strokovna in ne odločevalska institucija. Zagovorniku so svetovali, da se obrne na MDDSZ oz. na Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Zavod za varstvo pri delu je Zagovorniku pojasnil, da sam ni pravi naslov za dajanje pojasnil v zvezi z Zagovornikovo poizvedbo. Zagovorniku je svetoval, da vprašanje naslovi na Klinični inštitut za medicino dela, prometa in športa, kjer trenutno teče projekt ravno na to temo.

#### **8. Poizvedba Zagovornika načela enakosti na Slovensko zvezo sindikatov Alternativa št. 050-2/2018/18 z dne 8. 4. 2021 in na Poizvedba na Zvezo svobodnih sindikatov Slovenije št. 050-2/2018/17 z dne 8. 4. 2021**

Zagovornik je na Slovensko zvezo sindikatov Alternativa in na Zvezo svobodnih sindikatov kot na socialna partnerja, ki reprezentativno zastopata delavce iz dejavnosti oz. poklicev, vključenih v obvezno poklicno zavarovanje, naslovil Poizvedbo št. 050-2/2018/18 z dne 8. 4. 2021 in Poizvedbo št. 050-2/2018/17 z dne 8. 4. 2021. Zagovornika je zanimalo, ali sta zvezi sindikatov na opisano temo že prejeli pritožbo katerega od delavcev, ki je vključen v poklicno zavarovanje v zvezi z njegovim mirovanjem. Če bi bil odgovor na predhodno vprašanje pritrdilen, je Zagovornika zanimalo, katerih korakov so se v zvezi glede tega poslužili. Nadalje je Zagovornika zanimalo, ali zvezi sindikatov razpolagata s podatki glede tega, ali kateri izmed delodajalcev delavcev, vključenih v zvezo sindikatov, vseeno plačuje prispevke v času mirovanja poklicnega zavarovanja. Zagovornik je zvezi sindikatov tudi vprašal, kako komentirata dejstvo, da zavarovanci, na katere za katere se uporablja inštitut mirovanja zavarovanja, posledično pogoje za poklicno upokožitev izpolnijo kasneje, ko so starejši od zavarovancev, ki niso koristili bolniške odsotnosti ali starševskega dopusta. Zanimalo ga je tudi, ali tak učinek ukrepa mirovanja štejeta kot ustrezen. Zagovornika je zanimal tudi komentar na navedbo, da so zaradi inštituta mirovanja poklicnega zavarovanja v času starševskega dopusta ženske v bistveno slabšem položaju kot moški, saj so še vedno ženske tiste, ki v Sloveniji v veliki večini koristijo starševski dopust.

Zagovornik na nobeno izmed poizvedb ni prejel odgovora.

#### **9. Poizvedba Zagovornika načela enakosti na SNG Opera in balet Ljubljana št. 050-2/2018/16 z dne 8. 4. 2021**

Ker gre pri predmetni oceni diskriminatornosti za vprašanje mirovanja obveznega poklicnega zavarovanja, v katerega je vključen precejšen del kadra SNG Opere in baleta Ljubljana,<sup>23</sup> je Zagovornik na SNG Opera in balet Ljubljana kot na delodajalca oz. zavezanca naslovil Poizvedbo št. 050-2/2018/16 z dne 8. 4. 2021.

Zagovornik je v poizvedbi navedel, da drugi odstavek 211. člena ZPIZ-2 vsebuje dikcijo, v skladu s katero delodajalec ni dolžan plačevati prispevkov za zavarovanca-člana za obdobje, ko poklicno zavarovanje miruje v skladu z enajstim odstavkom 200. člena tega zakona. Vprašal je, ali SNG Opera in balet Ljubljana baletnim plesalcem in opernim pevcem-solistom,

<sup>23</sup> Med delovna mesta poklicnega zavarovanja so med drugim uvrščena tudi delovna mesta v umetniški dejavnosti (glej 3. člen ZDM):

- delovna mesta baletnih plesalcev in
- delovna mesta opernih pevcev – solistov, ki pojejo glavne vloge.

ki pojejo glavne vloge v obdobju, ko se jim nadomestilo plače izplačuje v breme pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zdravstvenega zavarovanja ali zavarovanja za starševsko varstvo, plačuje prispevke za obvezno poklicno zavarovanje. Ob tem je SNG Opera in balet Ljubljana zaprosil, naj navede razloge, če se odgovori med seboj razlikujejo. Zagovornik je tudi SNG Opera in balet Ljubljana poprosil za komentar glede navedbe, da ti zavarovanci pogoje za poklicno upokožitev posledično izpolnijo kasneje, ko so starejši od zavarovancev, ki niso koristili bolniške odsotnosti ali starševskega dopusta. Ob tem ga je tudi zanimalo, ali SNG Opera in balet Ljubljana tak učinek ukrepa mirovanja šteje kot ustrezen. Zagovornik je zaprosil tudi za komentar glede dejstva, da so zaradi instituta mirovanja poklicnega zavarovanja v času starševskega dopusta ženske v bistveno slabšem položaju kot moški, saj so še vedno ženske tiste, ki v Sloveniji v veliki večini koristijo starševski dopust. Za praktično predstavo je SNG Opera in balet Ljubljana Zagovornik zaprosil, naj na primeru prikaže, kdaj baletni plesalec oziroma operni pevec-solist, ki poje glavne vloge izpolni pogoje za starostno pokojnino in kdaj član orkestra. Zaprosil je za primerjavo z baletno plesalko oziroma operno pevko-solistko, ki poje glavne vloge in je koristila starševski dopust zaradi nosečnosti (v primeru, da SNG Opera in balet Ljubljana ne plačuje prispevkov v času mirovanja zavarovanja).

Zagovornik na poizvedbo ni prejel odgovora.

\*

Zagovornik je v postopku ocene diskriminatornosti ocenjeval, ali je ureditev mirovanja poklicnega zavarovanja iz enajstega odstavka 200. člena v zvezi z drugim odstavkom 211. člena ZPIZ-2 diskriminatorna, na eni strani z vidika osebne okoliščine **invalidnosti** ter na drugi strani z vidika osebne okoliščine **starševstva** in posredno zaradi **spola**.

\*

#### **10. Ocena diskriminatornosti enajstega odstavka 200. člena in drugega odstavka 211. člena ZPIZ-2**

Zagovornik je oceno diskriminatornosti najprej izvedel z vidika osebne okoliščine invalidnosti ter nato z vidika osebnih okoliščin starševstva in spola.

Zagovornik je relevantno ureditev ocenjeval po metodi, ki jo je razvilo Ustavno sodišče, ko je presojalo morebitno diskriminacijsko obravnavo. 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 odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oz. uresničevanje človekove pravice oz. 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 prestopi 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 dobrotno).

## 10.1. Poseg v človekovo pravico: poseg v pravice iz naslova poklicne pokojnine

Pravica do socialnega varstva je urejena v 50. členu Ustave. Državljeni imajo pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine (prvi odstavek 50. člena Ustave). Država ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje (drugi odstavek 50. člena Ustave). Zakonsko konkretizacijo pravice, ki jo zagotavlja že ustava, predstavlja ZPIZ-2.

**Zagovornik izpostavlja, da je dodatno obvezno poklicno zavarovanje vzpostavljeno zaradi delovnega mesta, katerega naloge privedejo do izpostavljenosti škodljivim vplivom ali opravljanja posebno težkega dela oz. če gre za starostno pogojenost možnosti opravljanja določenih del. Poklicno zavarovanje vzpostavlja obveznost plačevanja prispevkov s strani delodajalcev, vplačani prispevki pa se zbirajo na osebnih računih zavarovancev. Temeljna pravica iz poklicnega zavarovanja je pravica do poklicne pokojnine. Njen namen je možnost predčasnega umika s trga dela.**

Prvi odstavek 199. člena ZPIZ-2 namreč določa, da se v poklicno zavarovanje pod pogoji, določenimi s tem zakonom, obvezno vključijo zavarovanci, ki opravljajo posebno težka in zdravju škodljiva dela (natančneje drugi odstavek 199. člena ZPIZ-2),<sup>24</sup> in zavarovanci, ki opravljajo dela, ki jih po določeni starosti ni moč uspešno poklicno opravljati (natančneje tretji odstavek 199. člena ZPIZ-2).<sup>25</sup>

Zagovornik tako ugotavlja, da je obvezno poklicno zavarovanje vzpostavljeno za:

- 1.) delovna mesta, katerih naloge privedejo do opravljanja **posebno težkega dela**, in delovna mesta, na katerih so delavci izpostavljeni **škodljivim vplivom** (skupina 1), ter
- 2.) delovna mesta, ki jih **po določeni starosti ni mogoče uspešno poklicno opravljati** (skupina 2).

Delovna mesta, na katerih je obvezna vključitev v poklicno zavarovanje, so zbrana na Seznamu delovnih mest poklicnega zavarovanja.<sup>26</sup>

Zagovornik na podlagi navedene ureditve kot pomembno opaža še, da niso vse osebe, ki delajo na teh delovnih mestih, vključene v poklicno zavarovanje; izključene so osebe, ki so zaposlene na teh delovnih mestih z delovnim časom, krajšim od polnega (razen v primeru tretje alineje drugega odstavka 199. člena ZPIZ-2). Torej morata biti za vključitev v poklicno zavarovanje izpolnjena oba pogoja:

---

<sup>24</sup> Delovna mesta, na katerih se zavarovanci vključijo v poklicno zavarovanje zaradi težavnosti ali škodljivosti dela, se lahko v primerih, ko so izpolnjeni naslednji pogoji, da (drugi odstavek 199. člena ZPIZ-2):

- obstajajo v zvezi z opravljanjem del znatnejši škodljivi vplivi na zdravstveno stanje in delovno zmožnost delavcev, kljub temu, da so bili uporabljeni vsi splošni in posebni varstveni ukrepi, določeni s predpisi, ki urejajo varnost in zdravje pri delu, in drugi ukrepi, s katerimi jih je mogoče odpraviti ali zmanjšati;
- opravljajo delavci dela v težkih in zdravju škodljivih razmerah neposredno ob virih škodljivih vplivov v nepretrganem delovnem procesu;
- se opravlja delo v okoliščinah iz prve in druge alineje tega odstavka polni delovni čas, pri tem pa se za polni delovni čas šteje tudi delovni čas, krajši kot polni delovni čas, določen z zakonom, in kolektivnimi pogodbami, če je tako določeno zaradi posebnih delovnih pogojev.

<sup>25</sup> Delovna mesta, na katerih dela po določeni starosti ni moč uspešno poklicno opravljati, se lahko določijo v primerih, ko je uspešno opravljanje dejavnosti omejeno z določeno starostjo, ker gre za dela v tistih poklicih, v katerih fiziološke funkcije organizma zaradi narave in teže dela v tolikšni meri pešajo, da delavcu onemogočajo nadaljnje uspešno opravljanje iste poklicne dejavnosti po dopolnitvi določene starosti (tretji odstavek 199. člena ZPIZ-2).

<sup>26</sup> Seznam delovnih mest poklicnega zavarovanja po pojasnilih MDDSZ predstavlja povzetek obstoječega stanja glede delovnih mest, ki so bila določena pred petdesetimi leti. V zvezi s tem MDDSZ opozarja na ureditev določanja delovnih mest, ki še ni izvedena v celoti, saj še vedno ni vzpostavljen sistem določanja delovnih mest poklicnega zavarovanja kot je določen z ZPIZ-2. Manjka še temeljni korak, in sicer sprejem Uredbe o merilih in kriterijih za ugotavljanje in določanje delovnih mest, za katera je obvezna vključitev v poklicno zavarovanje, s katero se bodo določila merila in kriteriji poklicnega zavarovanja ter podrobneje uredilo delovanje in postopki predvidenih komisij, ki bodo odločale o obveznosti vključitve posameznih delovnih mest v poklicno zavarovanje.

- dejansko opravljanje dela in
- polni delovni čas na tem delovnem mestu (razen v primeru tretje alineje drugega odstavka 199. člena ZPIZ-2).

Če eden od obeh pogojev ni izpolnjen, oseba v poklicno zavarovanje ni vključena in zanjo prispevki niso plačani (razen v posebnih primerih). Iz ureditve torej izhaja, da je zakonodajalec kot težko in zdravju škodljivo delo ter delo, ki ga ni mogoče opravljati nad določeno starostjo, opredelil samo tisto delo, ki se opravlja s polnim delovnim časom. Delo s krajšim delovnim časom pa je opredelil kot manj nevarno, ki kot tako načeloma ne narekuje vključitve v obvezno poklicno zavarovanje. Za vsako delovno mesto so posebej opredeljene delovne naloge in na podlagi tega je delavec na določenem delovnem mestu vključen v poklicno zavarovanje.

V primeru, da so podani vsi zgoraj navedeni pogoji, je delavec na določenem delovnem mestu obvezno vključen v poklicno zavarovanje.

Poklicno zavarovanje je zbiranje prispevkov delodajalcev na osebnih računih zavarovancev-članov, na podlagi katerih zavarovanci-člani, vključeni v to obliko zavarovanja, pridobijo pravico do poklicne pokojnine ter druge pravice, določene z ZPIZ-2. **Ureditev mirovanja poklicnega zavarovanja lahko razumemo kot zakonsko predpisan način izvrševanja pravic iz naslova poklicnega zavarovanja in s tem ustavne pravice do socialnega varstva.**

Zagovornik ugotavlja, da institut mirovanja poklicnega zavarovanja v slabši položaj postavlja osebe, ki jim poklicno zavarovanje miruje, ker za ta čas **prispevki za poklicno zavarovanje niso plačani**, kar posledično pomeni, da imajo te osebe **manj sredstev** na svojih računih. Poleg tega se jim ta čas tudi **ne všteva v dodano dobo** (drugi odstavek 202. člena ZPIZ-2 namreč določa, da če so bili prispevki plačani le za del obdobja vključenosti v poklicno zavarovanje, se prizna dodana doba le na podlagi obdobj, za katera so bili prispevki plačani), kar pomeni, da bodo te **osebe kasneje izpolnile pogoje do poklicne pokojnine** in bodo morale **dalj časa opravljati svoje delo**.

Zagovornik na podlagi navedenega zaključuje, da je z institutom mirovanja poklicnega zavarovanja podan poseg v zavarovano dobrino.

## 10.2. Skupine primerjave, primerljivost položajev in relevantne osebne okoliščine

Poklicno zavarovanje miruje v obdobju, ko je vzpostavljena ena izmed sledečih situacij:

- a) ko se zavarovancu-članu izplačuje nadomestilo za čas poklicne rehabilitacije v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju,
- b) ko se zavarovancu-članu izplačuje nadomestilo plače v breme zavarovanja za starševsko varstvo ter
- c) v primeru, ko lahko zavezanec preneha s plačevanjem prispevkov za poklicno zavarovanje za zavarovanca-člana, ki izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice do poklicne pokojnine.

Skozi optiko osebnih okoliščin Zagovornik kot potencialno problematični prepoznava točki a in b.<sup>27</sup> Glede na relevantne osebne okoliščine je potrebno za namen ocene, ali je predpis diskriminatoren, vzpostaviti več različnih skupin primerjave ter preveriti njihovo medsebojno primerljivost.

<sup>27</sup> Glede točke c glej obrazložitev točke 4/I predmetne ocene diskriminatornosti.

Pred spremembo, ki jo je prinesla novela ZPIZ-2G, je bila v primeru prejemanja nadomestila iz naslova začasne zadržanosti od dela v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja relevantna tudi osebna okoliščina zdravstvenega stanja. Zaradi spremembe relevantnega člena se Zagovornik v to ni spuščal.

## I. Invalidnost

Zagovornik kot relevantno osebno okoliščino v primeru mirovanja poklicnega zavarovanja, **ko se zavarovancu-članu izplačuje nadomestilo za čas poklicne rehabilitacije v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju**, prepoznava osebno okoliščino invalidnosti.

Poklicna rehabilitacija je celostni proces, v katerem se zavarovanca strokovno, fizično in psihosocialno usposobi za drug poklic ali delo tako, da se lahko ustrezno zaposli in ponovno vključi v delovno okolje oziroma se usposobi za opravljanje istega poklica ali dela tako, da se mu prilagodi delovno mesto z ustreznimi tehničnimi pripomočki (70. člen ZPIZ-2).

Pravico do poklicne rehabilitacije pridobi zavarovanec, pri katerem je nastala II. kategorija invalidnosti, ki na dan nastanka invalidnosti še ni dopolnil 55 let starosti in ki se glede na preostalo delovno zmožnost lahko usposobi za drugo delo, ki ga bo opravljal s polnim delovnim časom (prvi odstavek 72. člena ZPIZ-2). Pravico do poklicne rehabilitacije pridobi tudi zavarovanec, pri katerem je nastala II. kategorija invalidnosti, ki na dan nastanka invalidnosti še ni dopolnil 50 let starosti in ki se glede na preostalo delovno zmožnost lahko usposobi za drugo delo, ki ga bo opravljal s krajšim delovnim časom od polnega, najmanj štiri ure dnevno (drugi odstavek 72. člena ZPIZ-2). Poklicna rehabilitacija je lahko tudi izbirna pravica, ki jo lahko zavarovanec uveljavi namesto pravice do premestitve ali dela s krajšim delovnim časom od polnega, najmanj štiri ure dnevno kot delovni invalid II. kategorije invalidnosti s preostalo delovno zmožnostjo tudi po dopolnjenem 50. oziroma 55. letu starosti ali delovni invalid III. kategorije invalidnosti pred dopolnjeno starostjo 65 let (83. člen ZPIZ-2).<sup>28</sup>

Glede na navedeno je potrebno med seboj primerjati posameznike, ki opravljajo delo, za katerega je obvezna vključitev v poklicno zavarovanje, ter za to prejemajo plačo in posameznike, ki se jim izplačuje nadomestilo plače za čas poklicne rehabilitacije v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Ti dve skupini sta navkljub dejstvu, da so eni prisotni na delovnem mestu, drugi pa ne, v primerljivem položaju. Oboji so še vedno zaposleni na delovnem mestu, zaradi katerega so vključeni v obvezno poklicno zavarovanje, zato razlikovanje temelji na osebni okoliščini invalidnosti. Invalidnost je namreč bistveni razlog za dejstvo, da je posameznik sploh vključen v poklicno rehabilitacijo.

Glede na obrazložitev spremembe ZPIZ-2G v zvezi z nadomestilom v breme zdravstvenega zavarovanja Zagovornik meni, da je zakonodajalec spregledal situacijo v zvezi z nadomestilom za čas poklicne rehabilitacije, saj smiselno enako velja tudi zanjo. Namen spremembe v primeru zdravstvenega zavarovanja je bil zagotovitev večje varnosti zavarovancev, pri katerih je razlog za začasno zadržanost z dela lahko tudi poškodba pri delu ali poklicna bolezen oziroma bolezen, ki sicer ni kategorizirana kot poklicna, je pa lahko posledica dela na tem delovnem mestu. Zavarovanci z invalidnostmi, ki delajo na določenem delovnem mestu zaradi omejitev delovnega mesta oziroma ki zaradi zahtevanih psihofizičnih sposobnosti dela ne morejo opravljati po določeni starosti, bodo s to spremembo v enakem položaju kot drugi zavarovanci na enakem delovnem mestu.<sup>29</sup> Situacija nadomestila v breme zdravstvenega zavarovanja, ki je bila izvzeta iz 11. odstavka 200 člena ZPIZ-2 in se nanaša na osebe z določenim zdravstvenim stanjem, je glede na navedeno razlago, po presoji Zagovornika, primerljiva s situacijo izplačevanja nadomestila osebam z invalidnostmi za čas poklicne rehabilitacije.

<sup>28</sup> Glej ZPIZ: Pravica do poklicne rehabilitacije – Kdo lahko pridobi pravico do poklicne rehabilitacije?; dostopno na spletni strani: <https://www.zpiz.si/cms/content2019/pravica-do-poklicne-rehabilitacije#Kdo%20lahko%20pridobi%20pravico%20do%20poklicne%20rehabilitacije?>

<sup>29</sup> Predlog Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, obrazložitev k 37. členu (zaradi preštevilčenja gre v sprejetem zakonu za 36. člen), str. 112 – 113; dostopno na spletni strani: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/lmisAdmin.nsf/lmisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/210346e9ad19a67b6a07d251c99cd72150c0c123a2443a98107cfc02e6fb5fbb>.

Diskriminacija zaradi invalidnosti v zvezi z uživanjem pravic, priznanih v notranjem pravu, prepoveduje vrsta ratificiranih mednarodnih konvencij v okviru Organizacije združenih narodov in Sveta Evrope. Med najpomembnejše sodi **Konvencija o pravicah invalidov**. Državni zbor Republike Slovenije je na 37. seji 2. aprila 2008 sprejel Zakon o ratifikaciji Konvencije Organizacije združenih narodov o pravicah invalidov (v nadaljevanju: MKPI),<sup>30</sup> ki je prvi pravno zavezujoči dokument Združenih narodov o človekovih pravicah oseb z invalidnostmi, katerega namen je spodbujati, varovati in osebam z invalidnostmi zagotavljati polno in enakopravno uživanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter spodbujati spoštovanje njihovega prirojenega dostojanstva.

Konvencija o pravicah invalidov v 27. členu (delo in zaposlovanje) določa, da države pogodbenice priznavajo osebam z invalidnostmi pravico do dela enako kot drugim, ki vključuje pravico do možnosti za preživljanje s svobodno izbranim ali sprejetim delom na trgu dela in v delovnem okolju, ki je odprto, vključujoče in dostopno invalidom. Države pogodbenice varujejo in spodbujajo uresničevanje pravice do dela, tudi tistim, pri katerih nastane invalidnost med trajanjem zaposlitve, tako da sprejmejo ustrezne, tudi zakonodajne ukrepe. Konvencija o pravicah invalidov prav tako v 28. členu (ustrezna življenjska raven in socialno varstvo) določa, da države pogodbenice priznavajo pravico oseb z invalidnostmi do socialnega varstva in uživanja te pravice brez diskriminacije zaradi invalidnosti ter sprejmejo ustrezne ukrepe za varovanje in spodbujanje uresničevanja te pravice.

**Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin**, ki jo je ratificirala tudi Republika Slovenija (v nadaljevanju: EKČP),<sup>31</sup> v 14. členu prepoveduje diskriminacijo. Določa, da je uživanje pravic in svoboščin, določenih s konvencijo, zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnost ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine. Skladno s 1. členom **Protokola št. 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin**, ki ga je ratificirala RS,<sup>32</sup> je uživanje vseh pravic, določenih z zakonom, zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, premoženje, rojstvo ali kakšne druge okoliščine. Noben organ oblasti ne sme razlikovati na podlagi navedenih okoliščin. Po sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice »druge okoliščine« zajemajo tudi invalidnost (npr. *Ase of Cînta proti Romuniji*, pritožba št. 3891/19, sodba z dne 18. februarja 2020).

Osebam z invalidnostmi so pravice v Ustavi izrecno zagotovljene v **52. členu**, ki posebej določa **pravice invalidov**. Kot izhaja iz Komentarja Ustave RS,<sup>33</sup> je bistveni poudarek 52. člena v določitvi subjekta – to so invalidi oziroma osebe z invalidnostmi. Osebam z invalidnostmi so – enako kot vsem ostalim posameznikom – priznane vse človekove pravice, zato je v tej zvezi še posebej treba opozoriti na prepoved diskriminacije in načelo enakosti iz 14. člena Ustave RS. Glede vseh človekovih pravic (civilnih, političnih, socialnih, ekonomskih in kulturnih) je treba zagotoviti, da jih bodo lahko učinkovito uresničevale tudi osebe z invalidnostmi. Pomen posebne ustavne določbe o pravicah oseb z invalidnostmi pa je v spoznanju, da so določene dobrine, ugodnosti in tudi pravice, ki so sicer formalnopravno enako priznane vsem, osebam z invalidnostmi dejansko težje dostopne, zato so za zagotovitev enakih dejanskih možnosti in enakega obravnavanja oseb z invalidnostmi potrebni tudi aktivni ukrepi, ki naj odpravijo, premostijo ali vsaj zmanjšajo ovire za neodvisno življenje oseb z invalidnostmi in njihovo enakopravno vključitev v družbo in delo. Osebe z invalidnostmi zaradi svoje telesne ali duševne oviranosti zato uživajo posebno varstvo.

<sup>30</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije Organizacije združenih narodov o pravicah invalidov (MKPI), Uradni list RS, št. 37/08.

<sup>31</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11, Uradni list RS – MP, št. 7-41/94.

<sup>32</sup> Zakon o ratifikaciji Protokola št. 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (MPKVCPB) (EKČP), Uradni list RS – MP, št. 8-57/2010.

<sup>33</sup> Komentar Ustave Republike Slovenije, stran št. 558.



**Varstvo oseb z invalidnostmi (kot zbir različnih pravic oseb z invalidnostmi) je Ustava opredelila kot posebno človekovo pravico, ki pripada invalidom. Gre za pravico pozitivnega statusa, kar pomeni, da je za njeno uresničevanje potrebno aktivno delovanje države.** Z navedeno ustavno določbo se je država zavezala voditi aktivno invalidsko politiko, ki zahteva sprejemanje ustreznih ukrepov za izboljšanje dejanskega in pravnega položaja invalidov.<sup>34</sup>

Pravice oseb z invalidnostmi v Republiki Sloveniji niso zagotovljene v enem, krovnem zakonu, temveč v področni zakonodaji, tako da različni zakoni urejajo različne pravice oseb z invalidnostmi na različnih področjih. To so, med drugim, Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (v nadaljevanju: ZIMI)<sup>35</sup> in drugi specialni zakoni, med katere sodi tudi ZVarD. Z uveljavitvijo ZIMI je Republika Slovenija vzpostavila sistemski okvir za preprečevanje in odpravljanje diskriminacije, ki temelji na invalidnosti. Za cilj si je postavila, da bo za osebe z invalidnostmi ustvarjala enake možnosti na vseh področjih življenja, sledeč načelom spoštovanja in zagotavljanja človekovih pravic oseb z invalidnostmi in njihovega dostojanstva, zagotavljanja enakih možnosti za osebe z invalidnostmi in njihove nediskriminacije ter spoštovanja in sprejemanja njihove različnosti.

Pojem invalidnosti kot osebne okoliščine je izrazito dinamičen, mednarodno pravo pa priznava, da je pomensko odprt. Invalidnost je namreč koncept, ki se razvija in je posledica medsebojne interakcije med osebami z oviranostmi ter družbenimi in fizičnimi ovirami v okolju, ki tem osebam preprečujejo, da bi pod enakimi pogoji kakor drugi polno in učinkovito sodelovale v družbi. Invalidnost je torej treba hkrati razumeti tako v t.i. medicinskem (oviranost, ki izhaja iz telesnih oz. duševnih značilnosti oz. meja zmožnosti osebe za običajne telesne in duševne funkcije oz. dejavnosti), kot tudi v socialnem modelu (funkcionalna oviranost, ki v povezavi s prvo izhaja iz ravnanja in odnosov ljudi do oseb z invalidnostmi, in ljudi zaznamuje pri njihovem socialnem delovanju in sodelovanju v socialnem življenju). ZIMI opredeljuje invalide kot osebe z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi in senzoričnimi okvarami ter motnjami v duševnem razvoju, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi.

V konkretnem primeru mirovanja poklicnega zavarovanja gre za vprašanje, ki posega predvsem na področje socialne varnosti.

Navkljub umanjkanju drugih konkretnih določb s področja socialne varnosti, ki bi konkretizirale splošne določbe mednarodnih aktov in ustave v zvezi s prepovedjo diskriminacije na podlagi invalidnosti, Zagovornik meni, da nedvomno obstoji ustavna pravica invalidov do socialnega varstva in uživanja te pravice brez diskriminacije zaradi invalidnosti, ki se kot taka izvršuje neposredno na podlagi Ustave in določb relevantnih mednarodnih aktov.

## II. Starševstvo in spol

Zagovornik kot relevantno osebno okoliščino v primeru mirovanja poklicnega zavarovanja, **ko se zavarovancu-članu izplačuje nadomestilo plače v breme zavarovanja za starševsko varstvo**, prepozna osebno okoliščino starševstva. Ker je v Republiki Sloveniji velika večina oseb, ki koristijo starševski dopust, še vedno ženskega spola, Zagovornik kot relevantno osebno okoliščino prepozna tudi spol.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Komentar Ustave Republike Slovenije, stran št. 560.

<sup>35</sup> Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI), Uradni list RS, št. 94/10, 50/14, 32/17.

<sup>36</sup> Višje delovno in socialno sodišče sodba Pdp 411/2015 z dne 27. 8. 2015 in sodba Pdp 412/2015 z dne 27. 8. 2015, tč. 11: »V primeru pretežne izrabe starševskega dopusta s strani žensk, kar velja tudi za Republiko Slovenijo, gre za posredno diskriminacijo (na podlagi spola).«

Z vidika držav članic Evropske unije sicer ne obstoji zanesljivih primerljivih statističnih podatkov o izkoriščanju starševskega dopusta s strani očetov, skromni razpoložljivi podatki pa kažejo, da je velika večina oseb, ki koristijo

Nadomestilo plače, ki izhaja iz zavarovanja za starševsko varstvo po Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (v nadaljevanju: ZSDP-1),<sup>37</sup> vključuje materinski dopust, očetovski dopust in starševski dopust (druga točka prvega odstavka 5. člena ZSDP-1). Materinski dopust je namenjen pripravi na porod, negi in varstvu otroka takoj po porodu ter zaščiti materinega zdravja ob rojstvu otroka in po njem. Materinski dopust se praviloma prične 28 dni pred predvidenim datumom poroda (drugi odstavek 21. člena ZSDP-1) in traja 105 dni (prvi odstavek 19. člena ZSDP-1). Po materinskem dopustu nastopi starševski dopust, ki traja nadaljnjih 260 dni (prvi odstavek 29. člena ZSDP-1). Ob izpolnjevanju zakonskih pogojev pripada zavarovancu v času materinskega dopusta pravica do materinskega nadomestila, v času očetovskega dopusta v trajanju 30 dni pravica do očetovskega nadomestila in v času starševskega dopusta pravica do starševskega nadomestila (prvi odstavek 42. člena ZSDP-1).

Gre torej za starše, najpogosteje matere, ki koristijo eno izmed zakonsko predvidenih možnosti. Glede na navedeno je potrebno med seboj primerjati posameznike, ki opravljajo delo, za katerega je obvezna vključitev v poklicno zavarovanje, ter za to prejemajo plačo, in posameznike, ki se jim izplačuje nadomestilo plače v breme zavarovanja za starševsko varstvo. Ti dve skupini sta navkljub dejstvu, da so eni prisotni na delovnem mestu in drugi ne, v primerljivem položaju. Oboji so še vedno zaposleni na delovnem mestu, zaradi katerega so vključeni v obvezno poklicno zavarovanje, zato razlikovanje temelji na osebni okoliščini starševstva in posredno spola.

Četudi starševstvo ni ena izmed taksativno naštetih osebnih okoliščin v ZVarD, Zagovornik med t.i. druge osebne okoliščine šteje tudi starševstvo glede na naravo osebne okoliščine kot take.<sup>38</sup> Dejstvo, da gre pri neugodnem obravnavanju, ki je povezano z nosečnostjo, materinstvom oz. starševstvom, nedvomno za diskriminacijo, in da so v tem okviru materinstvo, nosečnost, starševstvo varovane osebne okoliščine, na podlagi katerih je diskriminacija prepovedana, izhaja tudi iz mednarodnih dokumentov, ki zavezujejo Republiko Slovenijo oziroma so del njenega pravnega reda (npr. Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu<sup>39</sup>) kot tudi tuje sodne prakse (glej npr. Dekker, C – 177/88 in druge, Thibault, C 136/95, Alabaster, C-147/02) in domače sodne prakse (glej npr. VSRS Sodba VIII Ips 287/2015, VSRS Sodba in Sklep VIII Ips 255/2017, VDSS Sodba Pdp 596/2019).

---

starševski dopust še vedno ženskega spola (glej *European Institute for Gender Equality: Gender Equality Index 2019. Work-life balance – Parental leave policies*; dostopno na spletni strani: <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2019-report/parental-leave-policies>). Glej tudi Janna van Belle: *Paternity and parental leave policies across the European Union – 3.3 Fathers' uptake of paternity and parental leave is low*, str. 9; dostopno na spletni strani: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiiwvG15rbzAhWEM-wKHTviDGUQFnoECAMQAw&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D16676%26langId%3Den&usq=AOvVaw2CRFz8jBFU8BSuQij7T54J>.

<sup>37</sup> Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1), Uradni list RS, št. 26/14, 90/15 - ZIUPTD, 90/15, 69/15, 75/17 - ZIUPTD-A, 75/17 - ZUPJS-G, 14/18, 64/18, 46/19, 81/19, 49/20 - ZIUZEOP, 203/20 - ZIUPOPDVE, 158/20, 92/21.

<sup>38</sup> Poleg izrecno naštetih osebnih okoliščin (1. člen ZVarD) zakon varuje posameznike pred diskriminacijo tudi na podlagi t. i. »drugih osebnih okoliščin«. Pri zapolnjevanju nedoločnega pravnega pojma »drugih osebnih okoliščin« Zagovornik upošteva definicijo osebnih okoliščin kot »prirojnih ali pridobljenih osebnih značilnosti, lastnosti, stanj ali statusov, ki so praviloma trajno in nezdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto, ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka« (glej obrazložitev k 1. členu Predloga Zakona o varstvu pred diskriminacijo, dokument št. 00711-1/2016/7 z dne 17. 2. 2016). Med »druge osebne okoliščine« je Zagovornik skladno z navedeno definicijo že štel npr. nosečnost in starševstvo (glej Zagovornik načela enakosti: Redno letno poročilo za leto 2020 – prvi del, str. 35; dostopno na spletni strani: <http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2021/04/Redno-letno-porocilo-Zagovornika-za-letno-2020-prvi-del.pdf>).

<sup>39</sup> Uradni list Evropske unije 204, 26. 7. 2006.

V skladu s sodno prakso neugodno obravnavanje žensk, ki je povezano s starševstvom, pomeni diskriminacijo zaradi spola. Spol je ena izmed taksativno naštetih osebnih okoliščin številnih tako v nacionalni zakonodaji (14. člen Ustave in 1. člen ZVarD, tudi 6. člen Zakona o delovnih razmerjih<sup>40</sup>)<sup>41</sup> kot v mednarodnih aktih (14. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin,<sup>42</sup> 21. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah<sup>43</sup> itd.).

V konkretnem primeru mirovanja poklicnega zavarovanja gre za vprašanje, ki posega tako na področje zaposlovanja in kot tudi na področje socialne varnosti.

Že omenjena **Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu** (v nadaljevanju: Direktiva 2006/54/ES)<sup>44</sup> v poglavju 2 izrecno predpisuje **enako obravnavo v poklicnih sistemih socialne varnosti**. Pri tem poklicni sistemi socialne varnosti pomenijo sisteme, ki jih ne ureja Direktiva Sveta 79/7/EGS z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti<sup>45</sup> in katerih namen je delavcem, bodisi zaposlenim bodisi samozaposlenim, v delovni organizaciji ali skupini delovnih organizacij, v gospodarski dejavnosti, v poklicnem sektorju ali skupini sektorjev zagotoviti pravice, ki dopolnjujejo pravice iz obveznega sistema socialne varnosti ali jih nadomeščajo, ne glede na to, ali je vključitev v te sisteme obvezna ali prostovoljna (točka f prvega odstavka 2. člena Direktive 2006/54/ES).<sup>46</sup>

To poglavje se **uporablja za poklicne sisteme socialne varnosti, ki zagotavljajo varstvo pred tveganjem starosti, vključno s predčasno upokojitvijo** (podtočka (iii) točke (a) prvega odstavka člena 7 Direktive 2006/54/ES), pri čemer Zagovornik ocenjuje, da v primeru

---

<sup>40</sup> Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1), 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, 36/20 - ZIUPPP, 49/20 - ZIUZEOP, 61/20 - ZIUZEOP-A, 80/20 - ZIUOOPE, 98/20 - ZIUPDV, 152/20 - ZZUOOP, 175/20 - ZIUOPDVE, 203/20 - ZIUPOPDVE, 195/20, 15/21 - ZDUOP, 28/21 - skl. US, 43/21, 112/21 - ZNUPZ, 119/21 - ZČmIS-A.

<sup>41</sup> Slovenska zakonodaja situacije, pri katerih gre za slabšo obravnavo posameznik zaradi določene osebne okoliščine spola popolnoma jasno, vnaprej in nedvoumno opredeljuje kot nezakonite, prepovedane oziroma diskriminatorne.

<sup>42</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (EKČP), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94.

<sup>43</sup> Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, Uradni list Evropske unije 326, 26. 10. 2012.

<sup>44</sup> Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu, Uradni list Evropske unije 204, 26. 7. 2006.

<sup>45</sup> Direktiva Sveta z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti (Direktiva 79/7/EGS), Uradni list Evropske unije 6, 10. 1. 1979. Člen 3 Direktive 79/7/EGS določa:

»1. Ta direktiva se uporablja za:

(a) zakonske sisteme, ki zagotavljajo varstvo pred naslednjimi vrstami tveganja:

- boleznijo,
- invalidnostjo,
- starostjo,
- nesrečami pri delu in poklicnimi boleznimi,
- brezposelnostjo;

(b) socialno pomoč, kolikor ta predstavlja dodatne programe k zakonsko določenim sistemom, ki so navedeni pod (a), ali pa nadomestilo zanje.

2. Ta direktiva se ne uporablja za določbe, ki se nanašajo na pokojnine preživelih oseb ali na družinske dajatve, razen v primeru družinskih dajatev, ki se odobrijo s povečanjem dajatev zaradi tveganj, na katera se nanaša odstavek 1(a).

3. Zato da se zagotovi izvrševanje načela enakega obravnavanja v poklicnih sistemih, bo Svet na podlagi predloga Komisije sprejel določbe, ki opredeljujejo njegovo vsebino, namen in ureditve za njegovo uporabo.«

<sup>46</sup> Glej tudi Direktivo Sveta z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti, Uradni list Evropske unije 6, 10. 1. 1979.

obveznega poklicnega zavarovanja ni podana ena izmed izjem od vsebinskega področja uporabe.<sup>47</sup>

Direktiva 2006/54/ES v členu 9 našteva primere določb, ki so v nasprotju z načelom enakega obravnavanja:

»1. **Določbe v nasprotju z načelom enakega obravnavanja** so tiste, ki neposredno ali posredno temeljijo na spolu, in sicer pri:

[...]

(g) **začasni ustavitvi ohranitve ali pridobivanja pravic na podlagi zakonov ali sporazumov, za katere plačuje delodajalec, med porodniškim dopustom ali dopustom iz družinskih razlogov;**«.

Zagovornik tako ocenjuje, da je obvezno poklicno zavarovanje, iz katerega izhaja poklicna pokojnina, nedvomno zajeto z navedenimi določbami Direktive 2006/54/ES.

\*

Ne glede na izpolnjenost zgoraj opisanih elementov neenaka obravnava ne pomeni vedno zakonsko prepovedane diskriminacije. Zato se na tem mestu postavlja vprašanje, ali je slabša obravnava zaradi navedenih osebnih okoliščin pravno dopustna. V nadaljevanju je Zagovornik ocenjeval, ali različna obravnava sodi v izjemo od prepovedi diskriminacije skladno s prvim odstavkom 13. člena ZVarD. V ta namen je Zagovornik izvedel strogi test sorazmernosti z obeh vidikov zadeve, s katerim je preizkusil, ali predmetna ureditev lahko predstavlja ustrezno, (nujno) potrebno in sorazmerno sredstvo za doseganje legitimnega cilja ali ne.

## 11. Test sorazmernosti

### 11.1. Zakonit oz. legitimen cilj

Iz odgovora MDDSZ izhaja, da je **cilj vzpostavitve mirovanja poklicnega zavarovanja razbremenitev delodajalcev**. Delodajalcem je dana možnost, da jim ni potrebno plačevati prispevkov za primere, **ko zavarovanci niso izpostavljeni vplivom delovnega mesta, zaradi katerega so vključeni v poklicno zavarovanje**. S tem se zmanjšuje obremenitev delodajalcev za primere, ko zavarovanci niso izpostavljeni vplivom delovnega mesta. MDDSZ izpostavlja, da v obeh primerih, ko se lahko vzpostavi mirovanje poklicnega zavarovanja, delavec dejansko ne opravlja dela in ne prejema dohodkov s strani delodajalca.

Zagovornik ugotavlja, da je obveznost vključitve v poklicno zavarovanje in plačila prispevkov za poklicno zavarovanje na strani delodajalcev in zavarovancev, ki opravljajo pridobitno ali drugo samostojno dejavnost, če njihovi zaposleni delajo na delovni mestih, na katerih je

---

<sup>47</sup> Člen 8 Direktive 2006/54/ES (izjeme od vsebinskega področja uporabe):

»1. To poglavje se ne uporablja za:

(a) individualne pogodbe samozaposlenih oseb;

(b) sisteme s samo enim članom za samozaposlene osebe;

(c) zavarovalne pogodbe, v katerih delodajalec ni pogodbeni stranka, v primeru delavcev;

(d) neobvezne klavzule poklicnih sistemov socialne varnosti, ki se članom ponudijo individualno in jim zagotavljajo:

(i) dodatne pravice;

(ii) ali izbiro datuma začetka prejemanja običajnih prejemkov iz pravic za samozaposlene osebe ali izbiro med različnimi pravicami;

(e) poklicne sisteme socialne varnosti, kolikor se prejemki iz pravic financirajo iz prispevkov, ki jih delavci plačajo prostovoljno.

2. To poglavje delodajalcu ne preprečuje, da osebam z dopolnjeno upokojitveno starostjo za pridobitev pokojnine iz poklicnega sistema socialne varnosti, ki še niso dopolnile upokojitvene starosti za obvezno starostno pokojnino, dodeli dodatek k pokojnini, ki celotni znesek izplačil tem osebam izenačuje ali čim bolj približa znesku izplačanemu osebam drugega spola v enakih okoliščinah, ki so že dopolnile zakonsko določeno upokojitveno starost, dokler osebe, ki prejemajo dodatek, ne dopolnijo zakonsko določene upokojitvene starosti.«

obvezna vključitev v poklicno zavarovanje. Gre torej za dodatno obremenitev zavezancev, ki je utemeljena s težavnostjo dela oziroma njegovo škodljivostjo ter starostno pogojenostjo oziroma omejitvijo opravljanja določenih del.

Zagovornik ugotavlja, da je cilj, ki ga je zakonodajalec zasledoval z institutom mirovanja poklicnega zavarovanja, zakonit, zato je v nadaljevanju presojal, ali je bila vzpostavitev mirovanja ustrezno, (nujno) potrebno in sorazmerno sredstvo.

### **11.2. Ustreznost (primernost) sredstev za doseganje cilja**

Z vidika kriterija **ustreznosti** je Zagovornik ocenjeval, ali je vzpostavitev mirovanja poklicnega zavarovanja primeren ukrep za doseg zasledovanega cilja v smislu, ali je ta cilj s presojanim ukrepom dejansko, po naravi stvari, mogoče doseči.

Ministrstvo odgovarja, da je v primeru, če delodajalec vzpostavi mirovanje poklicnega zavarovanja za zavarovanca, dosežen cilj mirovanja poklicnega zavarovanja, saj v tem primeru delodajalec za zavarovanca ni dolžan plačevati prispevkov za poklicno zavarovanje. Pri tem Zagovornik izpostavlja, da drugi odstavek 211. člena ZPIZ-2 dodaja, da delodajalec ni dolžan plačevati prispevkov za zavarovanca-člana za obdobje, ko poklicno zavarovanje miruje v skladu z enajstim odstavkom 200. člena tega zakona. Torej je razbremenitev delodajalcev glede na zakonsko dikcijo odvisna od odločitve posameznega delodajalca. Vseeno je cilj razbremenitve zavezancev s takšno ureditvijo mogoče doseči. Zato **Zagovornik ocenjuje vzpostavitev mirovanja poklicnega zavarovanja kot ustrezno sredstvo za doseganje navedenega cilja.**

### **11.3. Potrebnost (nujnost) sredstev za doseganje cilja**

Z vidika kriterija **nujnosti** je Zagovornik ocenjeval, ali je poseg sploh nujen (nujno potreben) za doseg zasledovanega cilja v smislu, da cilja ni mogoče (v enaki meri) doseči z drugim, blažjim posegom ali celo brez njega.

Ministrstvo izpostavlja, da začasnega prenehanja plačevanja prispevkov za poklicno zavarovanje ni mogoče doseči z drugim, blažjim ukrepom ali celo brez njega. Ministrstvo odgovarja, da bi bil mogoč za zavarovanca le še strožji ukrep, in sicer, da se zavarovanca za vse primere, ko ni izpostavljen vplivom delovnega mesta, zaradi katerega mora biti vključen v poklicno zavarovanje, odjavi iz poklicnega zavarovanja.

Zagovornik ugotavlja, da je začasno prenehanje plačevanja prispevkov najmilejša rešitev za doseg navedenega cilja. Glede na zgoraj navedeno **Zagovornik ocenjuje, da je pogoj nujno potreben.**

### **11.4. Sorazmernost (v ožjem pomenu)**

Z vidika načela **sorazmernosti** je Zagovornik ocenjeval, ali je teža posledic ocenjevanega posega v položaj zavarovancev, katerih plačevanje prispevkov za poklicno zavarovanje miruje v skladu z enajstim odstavkom 200. člena ZPIZ-2 (ko se jim izplačuje nadomestilo za čas poklicne rehabilitacije v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju oz. ko se jim izplačuje nadomestilo plače v breme zavarovanja za starševsko varstvo), proporcionalen vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale.

**Vzpostavitev mirovanja izplačevanja prispevkov za poklicno zavarovanje temelji na umanjkanju razlogov, zaradi katerih je delavcev v obvezno dodatno poklicno**

**zavarovanje vključen v času, ko ni prisoten na delovnem mestu in torej dela ne opravlja.<sup>48</sup>**

Kot že izpostavljen, Zagovornik ugotavlja, da je obvezno poklicno zavarovanje vzpostavljeno za:

- 1.) delovna mesta, katerih naloge privedejo do opravljanja **posebno težkega dela**, in delovna mesta, na katerih so delavci izpostavljeni **škodljivim vplivom** (skupina 1), ter
- 2.) delovna mesta, ki jih **po določeni starosti ni mogoče uspešno poklicno opravljati** (skupina 2).

**Zagovornik izpostavlja, da presojeni ukrep glede na navedeno ni nesorazmeren za delovna mesta, katerih naloge privedejo do opravljanja posebno težkega dela, in delovna mesta, na katerih so delavci izpostavljeni škodljivim vplivom, saj v času, ko tega dela ne opravljajo, ne trpijo posebne teže opravljanja tega dela niti niso izpostavljeni škodljivim vplivom takšnega dela.**

**Vendar pa je dejstvo, ali delavec je oz. ni prisoten na delovnem mestu, zaradi katerega je vključen v poklicno zavarovanje in zato je oz. ni izpostavljen njegovim škodljivim vplivom, brezpredmetno v primerih delovnih mest, ki so vključena v poklicno zavarovanje zato, ker jih po določeni starosti ni mogoče uspešno poklicno opravljati.** Gre za primere, ko je uspešno opravljanje dejavnosti omejeno z določeno starostjo, ker gre za dela v tistih poklicih, v katerih fiziološke funkcije organizma zaradi narave in teže dela v tolikšni meri pešajo, da delavcu onemogočajo nadaljnje uspešno opravljanje iste poklicne dejavnosti po dopolnitvi določene starosti. **Zanje je teža posledic posega, torej daljše opravljanje dela, ki je starostno pogojeno, nesorazmerna koristim razbremenitve delodajalca.** Gre namreč za dela, ki jih ni mogoče več opravljati po določeni starosti, cilj dodatnega poklicnega zavarovanja pa je torej zagotoviti, da se bodo zaradi narave dela ti zaposleni lahko prej upokojili. Mirovanje dodatnega poklicnega zavarovanja pa čas poklicne upokojitve še dodatno odloži, kar je v nasprotju s ciljem instituta dodatnega poklicnega zavarovanja.

Zaradi potreb nadaljnje analize se zastavlja vprašanje, ali je mogoče delovna mesta, zbrana na Seznamu delovnih mest poklicnega zavarovanja, identificirati in ločiti v skupino 1 in skupino 2.

Zagovornik s praktičnega, življenjskega vidika zadeve ocenjuje, da v mnogih primerih zavarovancev oz. delovnih mest praktično res ni mogoče razvrstiti v ločene kategorije, saj je npr. delavec v rudniku izpostavljen škodljivim vplivom, ko delo opravlja, hkrati pa gre za fizično naporno delo, za katerega telo zaradi fizioloških funkcij organizma po določenem času in po določeni starosti fizično ni več sposobno.

Po drugi strani pa je določena delovna mesta mogoče razvrstiti bodisi v skupino 1 bodisi v skupino 2 oz. vsaj prepoznati glavni razlog uvrstitve na seznam, ki sestoji pretežno iz lastnosti ene ali druge skupine delovnih mest. Delovno mesto, kjer je delavec izpostavljen škodljivim vplivom za čas opravljanja dela, vendar hkrati ne gre za delo, ki ga po določeni starosti ni mogoče uspešno poklicno opravljati, je po Zagovornikovem mnenju npr. delovno mesto zdravnika, ki neposredno pripravlja in uporablja zaprte gama oddajnike. Sevanju je izpostavljen v času opravljanja dela, vendar to delo hkrati ni starostno pogojeno (oz. ni bolj starostno pogojeno kot dela, kjer ni predvidene obvezne vključitve v obvezno poklicno

---

<sup>48</sup> MDDSZ izpostavlja razloge, zaradi katerih se prispevki za poklicno zavarovanje skladno z 11. odstavkom 200. člena ZPIZ-2 ne plačujejo zavarovancem, v obdobju, ko se jim izplačuje nadomestilo za čas poklicne rehabilitacije v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju oz. ko se jim izplačuje nadomestilo plače v breme zavarovanja za starševsko varstvo. Zavarovanec v času poklicne rehabilitacije ne opravlja naprej dela na delovnem mestu zaradi katerega je bil vključen v poklicno zavarovanje. V primeru prejemanja materinskega, očetovskega in starševskega nadomestila (zavarovanje za starševsko varstvo), zavarovanec ne opravlja dela na delovnem mestu zaradi katerega je bil vključen v poklicno zavarovanje.



zavarovanje). Delovno mesto, kjer delavec ne opravlja posebno težkega dela in pri delu ni izpostavljen škodljivim vplivom, vendar dela po določeni starosti ni mogoče uspešno poklicno opravljati, je po Zagovornikovem mnenju npr. tudi delovno mesto opernega pevca – solista, ki poje glavne vloge. Delovno mesto opernega pevca – solista je namreč uvrščeno na seznam zaradi glasu, ki s starostjo peša.

MDDSZ je poudarilo, da velja za obe skupini delovnih mest, ki sta definirani z ZPIZ-2, **enotna ureditev**. Glede na to, da ni določene ostre meje med poklici, ki so zdravju škodljiva in poklici, ki jih po določeni starosti ni mogoče uspešno opravljati, je tako težko določiti različne ureditve za obe poklicni skupini glede na enotni namen, da se s tem zavarovanjem financira predčasen odhod iz trga dela.

**Glede na to, da je trenutno veljavna normativna ureditev obeh skupin delovnih mest enotna, pri čemer ureditev ne predvideva razvrstitve na ločeni skupini, Zagovornik ocenjuje, da tako zastavljena ureditev zato ne more biti ocenjena kot sorazmerna, saj je za delovna mesta, ki jih po določeni starosti ni mogoče uspešno poklicno opravljati, teža posledic posega nesorazmerna koristim razbremenitve delodajalca.**

Ministrstvo je navedlo, da v praksi velika večina zavarovancev poklicnega zavarovanja ne uveljavi pravice do poklicne pokojnine, ko izpolnijo pogoje za poklicno upokojitev. Začetek prejemanja poklicne pokojnine zamaknejo ali pa je sploh ne uveljavijo in počakajo na izpolnitev pogojev za starostno pokojnino iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, sredstva zbrana na njihovih osebnih računih poklicnega zavarovanja pa prenesejo v dodatno pokojninsko zavarovanje, kjer pridobijo pravico do dodatne starostne pokojnine. Glede na navedeno kasnejša možnost uveljavitve poklicne pokojnine, zaradi vzpostavitve mirovanja poklicnega zavarovanja, po mnenju ministrstva bistveno ne vpliva na možnost predčasnega umika s trga dela s pomočjo poklicne pokojnine, kar je namen poklicnega zavarovanja.

Ob tem je MDDSZ izpostavilo, da je izpolnjevanje pogojev za poklicno upokojitev odvisno od številnih dejavnikov (starost ob zaposlitvi na takem delovnem mestu, obdobje zaposlitve na takem delovnem mestu, mirovanje poklicnega zavarovanja, skupina delovnega mesta...), ki so povezani s posameznim zavarovancem. Glede na navedeno ni mogoče podati enoznačnega odgovora na vprašanje, pri kateri starosti zavarovanec, vključen v poklicno zavarovanje, izpolni pogoje za poklicno upokojitev, če mu poklicno zavarovanje nikoli ni mirovalo, ampak je potrebno to izračunati za vsak primer posebej. Najpomembnejša dejavnika pri tem izračunu sta starost zavarovanca ob zaposlitvi na takem delovnem mestu in dolžina tega zavarovanja. MDDSZ je navedlo, da je enoten namen obeh skupin delovnih mest v tem, da se s tem zavarovanjem financira predčasen odhod iz trga dela in da ti zavarovanci kasneje izpolnijo pogoje za poklicno upokojitev kot v primeru, če obdobja vzpostavitve mirovanja poklicnega zavarovanja ne bi bilo. Vendar MDDSZ hkrati meni, da mirovanje poklicnega zavarovanja (starševsko varstvo, poklicna rehabilitacija) bistveno ne vpliva na starost ob poklicni upokojitvi, glede na dejstvo, da zavarovanec pridobi tri mesece dodane dobe na leto dela na takem delovnem mestu.

**Zagovornik meni, da na oceno predpisa kot diskriminatornega ne more vplivati sklicevanje na njegovo dejansko neučinkovanje. Hkrati pa ureditev dejansko ima učinke na posameznike, pri katerih poklicno zavarovanje miruje.** Enoten namen pri obeh skupinah delovnih mest je v tem, da se s poklicnim zavarovanjem financira predčasen odhod iz trga dela in da zavarovanci v primeru mirovanja kasneje izpolnijo pogoje za poklicno upokojitev kot v primeru, če mirovanja poklicnega zavarovanja ne bi bilo. Dejanski vpliv mirovanja zavarovanja na posameznega zavarovanca je odvisen od konkretnega časa odsotnosti z delovnega mesta. Slednji pa je odvisen bodisi od števila otrok (in koriščenja starševskega dopusta za vsakega izmed njih) posameznega delavca bodisi od trajanja poklicne rehabilitacije konkretnega posameznika. V kolikor mati poleg materinskega dopusta

koristi tudi starševski dopust (če se le-ta dodatno ne podaljša), je zaradi enega otroka lahko odsotna 365 dni.<sup>49</sup> Čas trajanja konkretne poklicne rehabilitacije se določi v pogodbi, ki jo sklenejo zavod, delodajalec ali zavod za zaposlovanje ter zavarovanec (prvi odstavek 77. člena ZPIZ-2). **Tako Zagovornik zaključuje, da o nebitnem vplivu mirovanja na zavarovance-člane ne moremo govoriti in da jih mirovanje poklicnega zavarovanja zaradi njihovih osebnih okoliščin postavi v nesorazmerno slabši položaj.**

Zagovornik zato enotno ureditev mirovanja poklicnega zavarovanja iz enajstega odstavka 200. člena v zvezi z drugim odstavkom 211. člena ZPIZ-2 ocenjuje kot neustrezno. Po presoji Zagovornika v zadevi tudi ni podana izjema v skladu s prvim odstavkom 13. člena ZVarD.

## 12. Zagovornikova sklepna ocena diskriminatornosti

Zagovornik sklepno ocenjuje, da ureditev instituta mirovanja poklicnega zavarovanja po enajstem odstavku 200. člena ZPIZ-2 v zvezi z drugim odstavkom 211. člena ZPIZ-2 pomeni **neposredno diskriminacijo zaradi osebne okoliščine invalidnosti** (mirovanje poklicnega zavarovanja v obdobju, ko se zavarovancu-članu izplačuje nadomestilo za čas poklicne rehabilitacije v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju), **neposredno diskriminacijo zaradi osebne okoliščine starševstva** (mirovanje poklicnega zavarovanja v obdobju, ko se zavarovancu-članu izplačuje nadomestilo plače v breme zavarovanja za starševsko varstvo v skladu s predpisi o starševskem varstvu) **in posredno diskriminacijo na podlagi osebne okoliščine spola** (mirovanje poklicnega zavarovanja v obdobju, ko se zavarovancu-članu izplačuje nadomestilo plače v breme zavarovanja za starševsko varstvo v skladu s predpisi o starševskem varstvu).

V zvezi s slednjim opozarja, da ravno določbe, ki enako veljajo za oba spola, nato pa s svojim učinkovanjem en spol postavijo v slabši položaj, predstavljajo posredno diskriminacijo, če hkrati ni izpolnjen test sorazmernosti. Posredna diskriminacija namreč 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 (drugi odstavek 6. člena ZVarD). Ugodnejša obravnava žensk v takem primeru, ki bi bila namenjena izravnavanju izhodiščnih položajev, tako ne bi šlo za nedopustno diskriminacijo, pač pa bi lahko šlo za ukrepe t. i. »pozitivne diskriminacije« oziroma posebne ukrepe.<sup>50</sup> Ker ugodnejša obravnava žensk v tem primeru ni predvidena, se njihov položaj zaradi mirovanja v primeru starševskega dopusta, ki ga večinoma koristijo ženske, poslabša nesorazmerno v primerjavi z moškimi. Legitimni cilji, ki bi jih takšna ureditev zasledovala, po oceni Zagovornika niso podani.

Zagovornik je seznanjen z dejstvom, da ureditev določanja delovnih mest obveznega poklicnega zavarovanja ni izvedena v celoti, saj še vedno ni vzpostavljen sistem določanja delovnih mest poklicnega zavarovanja, kot je določen z ZPIZ-2. Manjka namreč še temeljni korak, in sicer sprejem Uredbe o merilih in kriterijih za ugotavljanje in določanje delovnih mest, za katera je obvezna vključitev v poklicno zavarovanje, s katero se bodo določila merila in kriteriji poklicnega zavarovanja ter podrobneje uredilo delovanje in postopki

<sup>49</sup> Materinski dopust se praviloma prične 28 dni pred predvidenim datumom poroda (drugi odstavek 21. člena ZSDP-1) in traja 105 dni (prvi odstavek 19. člena ZSDP-1). Po materinskem dopustu nastopi starševski dopust, ki traja nadaljnjih 260 dni (prvi odstavek 29. člena ZSDP-1). Izračun: 105 + 260 = 365 dni.

<sup>50</sup> Pozitivna diskriminacija je odraz vsebinskega pristopa k razumevanju in uresničevanju enakopravnosti, ki opozarja, da (formalno) enakopravno obravnavanje posameznikov v enakem (bitveno podobnem) položaju ne zagotavlja dejanske enakopravnosti tistih (formalno) enakopravno obravnavanih posameznikov, ki so se zaradi posameznih okoliščin (npr. zaradi obrobne družbene pozicije, predsodkov in stereotipov, ki se prtajeno skrivajo v večinski družbeni morali, zaradi pretekle diskriminacije, zaradi podzastopanosti na določenih področjih družbenega življenja itd.) znašli v dejansko deprivilegiranem položaju (B. Flander, Pozitivna diskriminacija, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2004, str. 66). Primerjaj tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-146/07 z dne 13. 11. 2008.

predvidenih komisij, ki bodo odločale o obveznosti vključitve posameznih delovnih mest v poklicno zavarovanje. Kot navaja MDDSZ, je za nadaljnji razvoj poklicnega zavarovanja bistveno, da se čim prej ustrezno uredi to področje ter se preveri, ali so delovna mesta, določena pred petdesetimi leti, še naprej upravičena do poklicnega zavarovanja glede na velik tehnološki napredek na področju varnega in zdravju neškodljivega dela.

Zagovornik sklepno ocenjuje, da ureditev mirovanja poklicnega zavarovanja v nesorazmerno slabši položaj postavlja osebe zaradi njihovih osebnih okoliščin invalidnosti, starševstva in spola, kar pomeni diskriminacijo. Ker je Zagovornik v konkretni zadevi zaznal diskriminatornost predpisov, bo na pristojno ministrstvo podal priporočilo za odpravo ocenjene diskriminatornosti / se izvedejo nadaljnje aktivnosti po 38. členu ZVarD in sicer priprava zahteve za presojo ustavnosti ZIUOPOK ter njena predložitev Ustavnemu sodišču RS.

Pripravila:  
mag. Eva Cankar Farkaš  
Svetovalka Zagovornika I

Miha Lobnik  
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:  
- zbirka dok. gradiva.