



REPUBLIKA SLOVENIJA USTAVNO SODIŠČE

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika Krivica

Glasoval sem za sprejeto odločitev, vendar s pridržkom glede obrazložitve, ki ga navajam v tem pritrdilnem ločenem mnenju.

Mislil namreč, da bi bilo v obrazložitvi treba zavzeti stališče tudi do vprašanja, ki ga je zastavil Državni zbor v svojem odgovoru na pobudo, namreč na vprašanje, ali je za zagotovitev enakosti pred zakonom dopustno le usklajevanje pokojnin navzgor ali tudi navzdol. Nastale razlike je seveda možno odpraviti na več načinov: ali tako, da se nižje, "deprivilegirane" pokojnine dvignejo na raven višjih (takoj ali postopno) - ali tako, da se višje, neutemeljeno privilegirane pokojnine iz omenjenih dveh začetnih obdobj v letih 1991 in 1992 znižajo na raven vseh drugih - ali tako (vmesna varianta), da se usklajevanje (zviševanje) višjih ustavi, dokler jih nižje ne dohitijo - ali morda še na kakšen drug način. Če za takojšen ali postopen dvig nižjih pokojnin na višjo raven, preden bi to raven dosegle z običajnim usklajevanjem, ni sredstev, bi bila po mojem mnenju vsekakor ustavnopravno dopustna tudi uskladitev z "zamrznitvijo" višjih, dokler jih nižje ne dohitijo. Ali bi bilo ustavnopravno dopustno celo takojšnje ali postopno znižanje višjih pokojnin na raven nižjih, pa je težje in bolj zapleteno vprašanje, na katero v tem trenutku odgovor ni nujno potreben. Če bi se zakonodajalec hotel odločiti za to možnost, bi moral seveda temeljito pretehtati vsa relevantna ustavnopravna vprašanja, zlasti z gledišča načel pravne in socialne države.

Presoja, da bi bila v danih ekonomskih in socialnih razmerah ustavnopravno vsekakor dopustna odprava tu obravnavanih razlik z "zamrznitvijo" višjih pokojnin, dokler nižje ne dosežejo njihove ravni, temelji na stališčih, ki jih je ustavno sodišče navedlo že v svojem sklepu v tej isti zadevi, s katerim je pobudo delno zavrnilo, in ki jih zaradi pomembnosti tudi za rešitev vprašanj iz sprejetega dela pobude tu delno ponovno navajam: "Obseg pravic, določen z zakonom, se z zakonom lahko tudi zmanjša, seveda le z veljavnostjo za naprej in upoštevajoč tudi pravico do socialne varnosti, določeno v 50. členu ustave. ...

Ustava torej izrecno varuje pridobljene pravice le zoper zakonske posege z retroaktivnim učinkom. To pa ne pomeni, da varstvo pridobljenih pravic zoper zakonske posege z učinkom za naprej v našem ustavnem sistemu sploh ni možno oziroma ni zagotovljeno. Zagotovljeno je v okviru tistih splošnih načel pravne države, ki v ustavi sicer niso izrecno določena, ki pa jih je treba šteti za zagotovljena že na podlagi ustavne določbe, da je Slovenija pravna država (2. člen ustave). Med taka načela pravne države je po presoji ustavnega sodišča treba šteti v okviru širšega pojma pravne varnosti vsekakor tudi načelo varstva zaupanja v pravo, ki posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo arbitrarno, torej brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu, poslabšala. Ker gre za splošno pravno načelo in ne neposredno za eno od ustavnih pravic, katerim po 15. členu ustave pripada strožje varstvo zoper morebitne omejitve in druge posege, to načelo seveda nima absolutne veljave in je v večji meri kot posamezne ustavne pravice dostopno možnim omejitvam, torej temu, da je v primeru konflikta oziroma kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli oziroma dobrinami treba v t.i. tehtanju dobrin presoditi, kateri izmed ustavno zavarovanih dobrin je v posameznem spornem primeru treba dati prednost.

V tu obravnavanem primeru relativnega zmanjšanja oziroma nominalnega zadrževanja in počasnejšega povečevanja pokojnin od pričakovanega glede na dotlej veljavno ureditev je očitno, da je bilo s tem načelo pravne varnosti oziroma načelo varstva zaupanja v pravo sicer prizadeto, da pa je bil ta poseg nujen, da se zagotovi varstvo dveh drugih načel oziroma dobrin v javnem interesu, ki jima je v tem primeru treba dati prednost." Če ta stališča apliciramo na vprašanje odprave nastalih protiustavnih razlik med pokojninami, to pomeni, da bi odprava teh razlik z zadrževanjem dvigovanja oziroma usklajevanja višjih pokojnin seveda pomenila začasno zmanjševanje pravic dela upokojencev, namreč njihove pravice do sprotnega usklajevanja pokojnin z višjimi življenjskimi stroški. Po zgoraj citiranih stališčih načelo varstva zaupanja v pravo posamezniku sicer zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo arbitrarno poslabšala - da pa to iz razlogov, utemeljenih v

prevladujočem javnem interesu, vendarle lahko stori. Prevladujoč javni interes bi bil v tem primeru interes čimprejšnje odprave protiustavnih razlik med pokojninami, torej odprava ugotovljene kršitve ustavne pravice enakosti vseh upokojujencev pred zakonom.

Ker je poseg v ustavne pravice enih dopusten le, kadar je to za zagotovitev enako ali bolj pomembnih ustavnih pravic drugih neizogibno in kadar je ta poseg tudi v skladu z načelom sorazmernosti, je treba v tu obravnavanem primeru še preveriti, ali so ti pogoji za tak morebiten poseg v pravico

"privilegirane" skupine upokojujencev, da se tudi njihove pokojnine redno usklajujejo z višanjem življenjskih stroškov, podani. V danih ekonomskih in socialnih razmerah se tak morebitni poseg kaže kot neizogiben, ker sredstev za odpravo omenjenih razlik po obratni poti, torej s takojšnjo izenačitvijo vseh pokojnin na ravni višjih pokojnin in nato z njihovim rednim nadaljnjim usklajevanjem, seveda ni, "dohitevanje" privilegiranih pokojnin ob morebitnem nezmanjšanem rednem usklajevanju le-teh z življenjskimi stroški pa bi trajalo predolgo. Pri tehtanju med dvema ustavnima dobrinama, ki sta tu v koliziji (čimprejšnja odprava protiustavnih razlik za ceno začasnega zadrževanja rasti višjih pokojnin - ali ohranitev pravice sprotnega usklajevanja teh slednjih za ceno še dolge ohranitve protiustavne neenakosti), je nedvomno treba dati prednost prvi izmed dveh tu navedenih možnosti, med drugim tudi zato, ker sta "privilegirani" skupini upokojujencev že daljši čas uživali bistveno višje pokojnine od drugih in je možno šteti, da sta s tem pridobili bistveno več, kot bosta izgubili z začasnim zadrževanjem rasti njihovih pokojnin.

Ali bi bil zato morda možen še globlji poseg v njihove pravice, torej celo znižanje njihovih pokojnin, je zelo težko in zahtevno vprašanje, ki ga v tem postopku ni potrebno reševati - potrebno bi ga bilo reševati šele v primeru, če bi se zakonodajalec za to pot odločil in bi bilo to izpodbijano pred ustavnim sodiščem.

Gornjo presojo, da bi pot z zadrževanjem usklajevanja višjih pokojnin ustavnopravno gotovo bila dopustna, bi pa bilo po mojem mnenju v tem nadvse zapletenem ustavnopravnem položaju vendarle treba navesti, da bi s tem vendarle dali zakonodajalcu neko trdnejšo oporo v njegovem opredeljevanju za tak ali drugačen način zakonske rešitve tega vprašanja. Pri svojem opredeljevanju bo vsekakor moral upoštevati tudi že večkrat omenjeno načelo sorazmernosti: poseg v ustavne pravice enih naj bo čimmanjši - le tolikšen, kolikor je to za zagotovitev pravic drugih nujno, pri čemer se seveda spet ni mogoče izogniti t.i. tehtanju ustavnih pravic oziroma dobrin, ki so pri tem v koliziji. Če bi to tehtanje ustavnih dobrin pokazalo, da so načela neizogibnosti in sorazmernosti posega bolj kot pri zgoraj nakazani varianti odprave sedanjih protiustavnih razlik med pokojninami zagotovljena pri kakšni drugi varianti, bi bilo potem seveda tej drugi treba dati prednost.

Če zakonodajalec v danem roku te zakonske določbe ne bo spremenil, bo po preostalem besedilu 162. člena zakona za uskladitev tudi teh, zaradi ravnanja zakonodajalca in z njegovo vednostjo nastalih razlik morala poskrbeti skupščina ZPIZ sama, ki pa ima pri iskanju vsebinsko in finančno ustrezne rešitve nedvomno na razpolago manj možnosti kot zakonodajalec oziroma utegnejo biti z ustavnopravnega vidika sporne kakšne njene rešitve tega problema, ki bi jih bilo zakonodajalcu morda možno dopustiti. Skupščina ZPIZ lahko namreč samo izvršuje zakonske določbe, v tem primeru časovno in vsebinsko neomejeno zapoved uskladitve razlik, medtem ko bi zakon, upoštevajoč razpoložljiva sredstva in druge kriterije, najbrž lahko za to usklajevanje že nastalih razlik predpisal tudi določeno dinamiko ali druge modalitete, kolikor bi to storil ob spoštovanju pridobljenih pravic ter drugih ustavnih pravic in načel - oziroma v primeru medsebojne kolizije teh pravic in načel ob ustreznem tehtanju njihove teže in pomena v luči temeljnih načel socialne in pravne države.

Sodnik
Matevž Krivic