

Andreja Kavar Vidmar

»IZBRISANI« ZAPORNIKI

Slovenski sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja je namenjen delovno aktivnim prebivalcem, ki si s prispevki od plač in od drugih prejemkov, izvirajočih iz njihovega dela, zagotavljajo pokojnine in druge pravice za primer starosti in invalidnosti. Vključitev v zavarovanje je obvezna za tiste, za katere tako predpisuje zakon. Veljavni zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1) je kot zavarovance obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja do zadnje spremembe (ZPIZ-1E) našteval: zaposlene v Republiki Sloveniji, državljane Republike Slovenije, zaposlene pri tujcih, samozaposlene, kmete, vajence, vrhunske športnike in šahiste, brezposelne zavarovance, starše, upravičene do starševskega dodatka, in zapornike.

Prispevek za pokojninsko in invalidsko zavarovanje plačujejo zavarovanci in njihovi delodajalci. Če zavarovanci niso v delovnem razmerju, ZPIZ-1 posebej določa zavezance za plačilo prispevkov zavarovanca in zavezance za plačilo prispevkov delodajalca.

Pokojninsko in invalidsko zavarovanje je dolgočasno. Zaradi demografskih, gospodarskih in drugih razlogov večina evropskih in drugih razvitih držav v zadnjem obdobju spreminja ali je že spremenila svoje pokojninske sisteme. Prav vse pa upoštevajo, da pri pokojninskem zavarovanju nenadne spremembe niso mogoče. Za uveljavitev sprememb, ki zmanjšujejo pravice, so določena razmeroma dolga prehodna obdobja. Spremembe pokojninskega sistema se praviloma sprejemajo s sodelovanjem socialnih partnerjev.

Že po prejšnjem zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ) so bile obvezno zavarovane »osebe, ki med prestajanjem kazni zapora delajo s polnim delovnim časom«. (18. čl.) Zdaj veljavni zakon je dobil podobno, a nekoliko ožjo določbo: »Obvezno se zavarujejo državljani

Republike Slovenije, ki med prestajanjem kazni zapora na območju Republike Slovenije delajo s polnim delovnim časom.« (24. čl.)

Vključitev zapornikov med zavarovance obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja je bila torej ustaljena. Utemeljena je s tem, da gre za ljudi, ki – čeprav prestajajo zaporno kazen – delajo s polnim delovnim časom in si z delom pridobivajo določene prejemke. Obsojenci delajo praviloma v gospodarskih dejavnostih zavoda za prestajanje kazni (ki mu bomo v nadaljnjem besedilu rekli na kratko zavod) in na delih, potrebnih za normalno poslovanje zavoda, lahko pa tudi zunaj zavoda pri fizičnih in pravnih osebah, če je to v skladu s programom tretmaja. Tretma je vsako strokovno utemeljeno prizadevanje, da se zaprti osebi pomaga olajšati ali odstraniti telesne, duševne ali socialne težave (Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij – ZIKS-1, 10. čl.)

Glede na to je zelo nenavadno, da je bil 24. člen ZPIZ-1, ki ureja obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje zapornikov, razveljavljen kar z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2003 in 2004 (ZIPRS0304-A), ki v 18. členu določa: »Z dnem uveljavitve tega zakona se razveljavi 24. člen zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.« ZIPRS0304-A velja od 1. 7. 2003, kar pomeni, da od tega dne dalje zaporniki niso več obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovani. Do spremembe je prišlo na začetku poletja brez strokovne razprave o posledicah spremembe za socialno varnost in tretma zapornikov.

Razveljavitev 24. člena ZPIZ-1 je vprašljiva iz vsebinskih in formalnih razlogov.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju je sistemski zakon, ki je bil sprejet na temelju vsestranske analize primerjalnih sistemov ter pravnih in ekonomskih posledic pokojninske reforme



(Bela knjiga), po daljši javni razpravi in s pristanikom socialnih partnerjev..

ZIPRS0304-A je glede na ZPIZ-1 res poznejši zakon, ki razveljavlja prejšnjega. Nastane pa vprašanje odnosa med splošnimi in posebnimi predpisi. ZIPRS0304-A je finančni predpis, ki se nanaša na obdobje dveh let in bo s potekom tega časa ugasnil. V 2. odstavku 1. člena navaja, da se njegove določbe uporabljajo v letih 2003 in 2004, razen če ni za posamezen proračun urejeno drugače. Poleg tega ZPIZ-1 ni izrecno razveljavil oziroma spremenil 207. člena ZPIZ-1, ki določa osnove za plačilo prispevkov, niti 212. člena ZPIZ-1, ki določa minimalni prispevek za zapornike, niti 1. odst. 3. al. 222. člena in 7. al. 223. člena ZPIZ-1, ki določata, da je Republika Slovenija zavezanec za plačilo prispevkov zavarovanca in delodajalca za zapornike.

Značilnost pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja je, da jih ni mogoče odvzeti, zmanjšati ali omejiti, razen v primerih, ki jih določa ta zakon (ZPIZ-1, 5. čl., 3. odst.). 24. člen ZPIZ-1 bi bilo torej mogoče razveljaviti le s spremembo tega zakona in ne z zakonom o izvajanju proračuna.

Stanje je bilo popravljeno z zakonom o spremembah in dopolnitvah ZPIZ-1E, ki je bil sprejet po skrajšanem postopku, objavljen 31. 12. 2003 in je začel veljati 1. 1. 2004. Zakonodajalec je ZPIZ-1 uskladil z ZIPRS0304, črtal 24. člen ter ustrezno spremenil 207., 212., 222. in 223. člen. Z istim zakonom je krog zavarovancev razširil na tri oziroma štiri nove skupine: starše, ki nimajo pravice do starševskega dodatka, in tiste, ki so zaposleni s krajšim delovnim časom, družinske pomočnike in nabornike na prostovoljnem služanju vojaškega roka. V vseh teh primerih je ZPIZ-1 usklajen z zakonodajo, ki je bila sprejeta v bližnji preteklosti oziroma je v postopku sprejemanja.

Formalno je torej spet vse v redu, razen kočljivih šest mesecev od 1. 7 do 31. 12. 2003. Med zavarovance so bile vključene osebe, ki na temelju zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih in zakona o socialnem varstvu opravljajo pomembne in doslej premalo cenjene naloge skrbi za druge. Upoštevané so bile spremembe v zvezi z vojaško dolžnostjo. Vse to je razveseljivo in formalno usklajuje ZPIZ-1 z omenjenimi predpisi.

Ob širitvi kroga zavarovancev je izločitev zapornikov še bolj nelogična in krivična. Kakor že rečeno, izhaja slovenski sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja iz delovne aktivnosti.

Črtani 24. člen ZPIZ-1 je veljal le za zapornike, ki delajo s polnim delovnim časom. Ureditev njihovega dela je zelo podobna delovnemu razmerju. Definicija delovnega razmerja, navedena v 4. členu zakona o delovnih razmerjih (ZDR), se glasi:

Delovno razmerje je razmerje med delavcem in delodajalcem, v katerem se delavec prostovoljno vključi v organiziran delovni proces delodajalca in v njem za plačilo, osebno in nepretrgano opravlja delo po navodilih in pod nadzorom delodajalca.

Nedvomno je delovni proces, v katerega so vključeni zaporniki, organiziran, delajo za plačilo, osebno, nepretrgano, po navodilih in pod nadzorom delodajalca. Vključitev v delo je prostovoljna, saj je prisilno delo prepovedano. Omejena je le izbira vrste dela. Zavod za prestopanje kazni ni formalni delodajalec, dejansko pa opravlja delodajalske naloge v delovnem procesu.

Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij delo obsojencev ureja v členih 45 do 57. Obsojenci sicer niso v delovnem razmerju, ne sklepajo pogodbe o zaposlitvi, vendar ima način izvrševanja njihovega dela vrsto elementov, ki so značilni za delovno razmerje. 45. člen ZIKS-1 pravi:

Obsojencu, ki med prestajanjem kazni zapora dela polni delovni čas in med delom neopravičeno ne izostaja z delovnega mesta več, kot je razlog za prenehanje delovnega razmerja po splošnih predpisih, oziroma, ki pri delu dosega glede na svoje sposobnosti primeren uspeh, je treba zagotoviti vse pravice iz dela po splošnih predpisih, če ni z zakonom drugače določeno.

Splošni predpisi so v tem primeru zakon o delovnih razmerjih in drugi delovnopравни predpisi, iz dela pa izvira tudi pravica do pokojninskega in invalidskega zavarovanja..

Določbe ZIKS-1, ki kažejo na podobnost dela obsojencev oziroma zapornikov z delovnim razmerjem, obravnavajo obvezen zdravniški pregled pred začetkom dela. Pri razporeditvi na delo z večjo možnostjo poškodb in okvar (!) so predpisani specialni in obdobjni pregledi (46. čl.) Če se obsojenec, ki dela, šola, se mu lahko skrajša delovni čas in priznajo druge pravice iz študija ob delu (49. čl.).

Osnova za izračun plačila za delo obsojencev

je 25% osnove za obračun plače zaposlenih v državnih organih, količnike in merila za ocenjevanje uspešnosti pa predpiše minister za pravosodje v soglasju z ministrom za delo (54. čl.). Na temelju te določbe je bil sprejet pravilnik o količnikih za določitev osnovnih plačil, o merilih za ocenjevanje uspešnosti in rezultatov dela obsojencev in o nagradah mladoletnikov (52/02). Merila za odmerjanje plačila so urejena podobno kakor v kolektivnih pogodbah – po tarifnih skupinah in plačilnih razredih. Pravilnik ureja tudi dodatke za nočno in nadurno delo, delo na praznike in dela proste dneve, stimulativen dodatek za stalnost pri delu, dodatek za delo v težkih delovnih razmerah in regres za letni dopust.

Obsojenec ima pravico do letnega dopusta od 18 do 30 delovnih dni. Če preživi dopust v zavodu, ga preživi v posebnih prostorih, kjer mora biti režim organiziran tako, da omogoča sprostitev, razvedrilo, rekreacijo in počitek (ZIKS-1, 56. čl.). Med letnim počitkom dobiva obsojenec nadomestilo, ki je enako povprečnemu plačilu, ki ga je dobival za delo v rednem delovnem času v zadnjih šestih mesecih (55. čl., 2. odst.).

ZIKS-1 vsebuje tudi določbe o pokojninskem in invalidskem zavarovanju obsojencev.

Pokojninsko in invalidsko zavarovanje obsojencev med prestajanjem kazni zapora se izvaja po splošnih predpisih, če s tem zakonom ni drugače določeno. (ZIKS-1, 64. čl.)

ZIKS-1 je torej v odnosu do ZPIZ-1 poseben zakon. ZIKS-1 izrecno določa, da je obsojenec, ki so obsojeni na kazen nad 30 dni zapora in med prestajanjem te kazni delajo s polnim delovnim časom ter pri tem dosegajo vsaj povprečni delovni uspeh, zavod dolžan pokojninsko zavarovati po zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (65. čl.). To je *lex specialis* v odnosu do ZPIZ-1.

Tudi če bi sprejeli tezo, da je najprej ZIPRS 0304 razveljavil 24. člen ZPIZ-1 in je ZPIZ-1E razveljavitev »saniral«, s tem ni razveljavljena specialna določba ZIKS-1, da je treba obsojenec, ki delajo s polnim delovnim časom, prijaviti v pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

V zvezi z razveljavitvijo 24. člena ZPIZ-1 ni nobenih prehodnih določb. Pri tem je treba poudariti, da črtanje 24. člena za zapornike ne pomeni le zmanjšanja pravic, ampak nenaden in popoln odvzem večine pravic pokojninskega in invalidskega zavarovanja. To je v očitnem nasprot-

ju z načelom pravne varnosti. Zaporniki, ki delajo s polnim delovnim časom, ostanejo obvezno zavarovani le še za invalidnost, telesno okvaro ali smrt v posebnih primerih zavarovanja, to je, pri delu, poklicnem izobraževanju in opravljanju dovoljenih aktivnosti ter za primer invalidnosti, ki je posledica poškodbe izven dela, nastale zaradi višje sile (ZPIZ-1, 26. čl., 1. odst., 7. al. in 2. odst.). Ostane tudi pravica do pasivnega zavarovanja za invalidnost in telesno okvaro izven dela, a le za tiste, ki so že bili zavarovani in ob nastanku invalidnosti ali telesne okvare izpolnjujejo pogoje pokojninske dobe za pridobitev pravic ali že uživajo starostno ali invalidsko pokojnino (ZPIZ-1, 29. čl.).

Izguba statusa zavarovanca za zapornika pomeni izpad obdobja opravljanja dela s polnim delovnim časom iz pokojninske dobe. Tak izpad v vsakem primeru povzroči nižjo odmero pokojnine, lahko pa celo onemogoči uveljavitev pravice do starostne pokojnine ali uveljavitev družinske in vdovske pokojnine po zaporniku, če zavarovanec ne doseže minimalne pokojninske dobe. To so dodatne posledice obsodbe, ki po prestani zaporni kazni znižujejo socialno varnost prizadetih.

Z izgubo statusa zavarovanca obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja zaporniki izgubijo dostop do drugega stebra pokojninskega zavarovanja, kajti v prostovoljno dodatno zavarovanje po ZPIZ-1 se lahko vključi le zavarovanec ali uživalec pravic iz obveznega pokojninskega zavarovanja. (294. čl., 1. odst.)

Odrpito je vprašanje pokojninskega in invalidskega zavarovanja za zapornike, ki opravljajo delo z večjo možnostjo poškodb in okvar (ZIKS-1, 46. čl.), kar se v veliki meri ujema s posebno težkimi in zdravju škodljivimi deli. Po 279 čl. ZPIZ-1 je treba delavce, ki opravljajo taka dela, obvezno dodatno pokojninsko zavarovati.

Razveljavitev 24. člena ZPIZ-1 ustvarja neenakost med zaporniki, ki so prestajali zaporno kazen pred oziroma po črtanju iz ZPIZ-1. Razmere, v katerih so delali oziroma delajo, so enake. Različno obravnavanje oseb v enakih razmerah je diskriminacija. Prav tako so zaporniki, ki delajo, diskriminirani v primerjavi z ostalimi delovno aktivnimi osebami, ki so obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovane. Kljub enakim razmeram – opravljanju plačanega dela – zaporniki niso zavarovani.

Delo obsojencev je po ZIKS-1 del tretmana. Sredstva za izvrševanje kazenskih sankcij zago-

tavlja Republika Slovenija iz proračuna (ZIKS-1, 9. čl., 1. al.). Tudi ta določba ni bila razveljavljena.

Dejstvo, da je bil 24. člen ZPIZ-1 najprej razveljavljen s spremembo zakona s finančnega področja, kaže, da so bili razlogi za to finančne in ne sistemske narave. Država bo nekaj prihranila na račun prispevkov pokojninskega in invalidskega zavarovanja zapornikov.

Razveljavitev 24. člena zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju z zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2003 in 2004 je nestrokovna, nedemokratična in ogroža zaupanje v pravo. Uskladitev ZPIZ-1 z ZIPRS0304 stanje zgolj formal(istič)no popravlja, vsebinsko pa so spremembe brez vsake utemeljitve. ZIKS-1 v obrazložitvi sprememb ZPIZ-1 ni niti omenjen! (Poročilo k predlogu zakona o

spremembah in dopolnitvah ZPIZ-1.) Ni obrazloženo, zakaj vključitev zapornikov v krog zavarovancev pokojninskega in invalidskega zavarovanja ni več potrebna, ni obrazloženo, kakšne posledice bo to imelo za tretma obsojencev.

»Izbris« zapornikov iz kroga oseb, ki so obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovane, je nevaren precedens. Vključitev v EU in prevzem evra bosta povzročila zahteve za zmanjšanje javnofinančnih izdatkov. Verjetnost, da se z naslednjimi predpisi o izvrševanju proračuna na hitro in brez nadležnega vpletanja strokovne in širše javnosti še kdo izbriše ali da se razveljavi, zmanjša ali odvzame še kakšna pravica s področja socialne varnosti, je velika. Sistemskih zakonov s področja socialne varnosti ni dopustno spreminjati na tak način, kot se je zgodilo s 24. členom ZPIZ-1.

LITERATURA

- Poročilo k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1E) – skrajšani postopek – EPA 1044 – III. Poročevalec Državnega zbora, 105, 6. dec. 2003.
- Pravilnik o količnikih za določitev osnovnih plačil, o kriterijih in merilih za ocenjevanje uspešnosti in rezultatov dela obsojencev in o nagradah mladoletnikov. *Ur. l. RS*, 52/02.
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR), *Ur. l. RS*, 42/02.
- Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1), *Ur. l. RS*, 22/00.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ), *Ur. l. RS*, 12/92, 5/94, 7/96, 54/98.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1-UPB2), *Ur. l. RS*, 20/04.
- Zakon o socialnem varstvu (ZSV), *Ur. l. RS*, 54/92, 41/99, 26/01, 2/04.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o izvajanju proračuna Republike Slovenije za leti 2003 in 2004 (ZIPRS0304-A). *Ur. l. RS*, 63/03.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1E). *Ur. l. RS*, 135/03.
- Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-UPB1). *Ur. l. RS*, 110/03.
- Zakon o vojaški dolžnosti (ZvojD-UPB1). *Ur. l. RS*, 108/02.