



Številka: U-I-146/12-35

Datum: 14. 11. 2013

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Varuha človekovih pravic, na seji 14. novembra 2013

odločilo:

- 1. Prvi odstavek 188. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12 in 105/12) v zvezi z enajstim odstavkom 429. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12 in 39/13), drugi, tretji in četrti odstavek 188. člena ter 246. člen Zakona za uravnoteženje javnih financ so, kolikor se nanašajo na javne uslužbenke kot ženske zavarovanke, ki še niso izpolnile enakih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, kot veljajo za moške zavarovance, v neskladju z Ustavo.**
- 2. Prvi odstavek 188. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12) je bil, kolikor se je nanašal na javne uslužbenke kot ženske zavarovanke, ki še niso izpolnile enakih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, kot so veljali za moške zavarovance, v neskladju z Ustavo.**
- 3. Zakonodajalec mora ugotovljeno neskladje iz 1. točke izreka odpraviti v roku šestih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 4. Do odprave ugotovljenega neskladja lahko javni uslužbenki zaradi predpisanih pogojev za upokojitev pogodba o zaposlitvi preneha veljati šele, ko izpolni enake pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, kot na podlagi izpodbijanih določb veljajo za moške zavarovance.**
- 5. Določbe Zakona za uravnoteženje javnih financ iz 1. in 2. točke izreka v preostalem delu niso oziroma niso bile v neskladju z Ustavo.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Varuh človekovih pravic v zahtevi z dne 13. 6. 2012 in v razširitvi zahteve z dne 15. 1. 2013 izpodbija 188. člen Zakona za uravnoteženje javnih financ (v nadaljevanju ZUJF) v temeljnem besedilu in v spremenjenem besedilu, uveljavljenem z enajstim odstavkom 429. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju ZPIZ-2), ter 246. člen ZUJF. Zatrjuje neskladje izpodbijanih določb s prepovedjo diskriminacije na podlagi spola in na podlagi starosti, ki jo določa prvi odstavek 14. člena Ustave, v zvezi z 49. in 66. členom Ustave. Navaja, da izpodbijana ureditev neenako in manj ugodno obravnava ženske v primerjavi z moškimi pri ureditvi prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi zaradi izpolnitve predpisanih pogojev za upokožitev, saj ženske te pogoje, ki jih sicer določa Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZPIZ-1) oziroma ZPIZ-2, izpolnijo prej kot moški. Meni, da posebna, ugodnejša ureditev pogojev za pridobitev starostne pokojnine za ženske ne sme biti razlog za manj ugodno ureditev varstva v zvezi s prenehanjem veljavnosti pogodbe o zaposlitvi. Posledično naj bi javne uslužbenke prej ostale brez delovnopравниh varstev zaposlitve in naj bi bile glede nadaljnje zaposlitve prej postavljene v negotov položaj. To naj bi zmanjševalo možnosti žensk za enakopravno poklicno udejstvovanje in razvoj njihove poklicne kariere. Predlagatelj dodaja, da je izpodbijana ureditev sporna tudi z vidika prava Evropske unije (v nadaljevanju EU), pri čemer se opira na prakso Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU) in na Direktivo 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 (preoblikovano) (UL L 204, 26. 7. 2006, str. 23 – v nadaljevanju Direktiva 2006/54/ES).

2. Izpodbijana ureditev po mnenju predlagatelja v neenak in manj ugoden položaj glede delovnopравниh varstev v zvezi s prenehanjem veljavnosti pogodbe o zaposlitvi postavlja tudi vse starejše javne uslužbenke, ki izpolnjujejo predpisane pogoje za upokožitev, v primerjavi z mlajšimi javnimi uslužbenci, ki teh pogojev še ne izpolnjujejo. Na ta način naj bi izpodbijana ureditev starejšim javnim uslužbencem odrekala vsakršno ustrezno varstvo pred arbitrarnim in neutemeljenim prenehanjem zaposlitve na podlagi starosti. Njihova zaposlitev naj bi bila negotova in odvisna od volje delodajalca. To naj bi jih postavljalo v pretirano podrejen položaj, kar ima lahko po mnenju predlagatelja negativne posledice tudi na drugih področjih. Predlagatelj meni, da izpolnitve določene starosti oziroma pogojev za upokožitev, kar je neločljivo povezano z določeno starostjo, ni mogoče šteti za okoliščino, ki bi bila sama po sebi povezana z (ne)sposobnostjo delavca opravljati delo. V zvezi s prepovedjo diskriminacije na podlagi starosti omeni tudi 4. člen Konvencije Mednarodne

organizacije dela št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca (Uradni list SFRJ, MP, št. 4/84, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Unesca, mednarodnih večstranskih pogodb o zračnem prometu, konvencij MOD, konvencij mednarodne pomorske organizacije, carinskih konvencij in nekaterih drugih mednarodnih večstranskih pogodb, Uradni list RS, št. 54/92, MP, št. 15/92) ter 24. člen Evropske socialne listine (spremenjene) (Uradni list RS, št. 24/99, MP, št. 7/99 – v nadaljevanju MESL). Za ponovno zaposlitev teh oseb naj bi bile precej omejene možnosti zaradi značilne težje zaposljivosti starejših, zato se po mnenju predlagatelja pravica do starostne pokojnine dejansko spremeni v obveznost. Predlagatelj se sklicuje tudi na 6. člen Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL L 303, 2. 12. 2000, str. 16 – v nadaljevanju Direktiva 2000/78/ES) ter na njem temelječo sodno prakso SEU. Kršitev prepovedi diskriminacije pa predlagatelj utemeljuje tudi s tem, da izpodbijana ureditev brez razumnega razloga s t. i. začasnim ukrepom za uravnoteženje javnih financ trajno posega v delovnopравни položaj le določene starostne generacije, ki bo prav v času učinkovanja izpodbijanega ukrepa izpolnila pogoje za upokožitev oziroma jih je že izpolnila pred njegovo uveljavitvijo. Le tisti, za katere velja izpodbijana ureditev, bodo zaradi "začasnega" ukrepa nosili trajne in nepopravljive delovnopravne in socialnopravne posledice tudi po izteku veljavnosti tega "začasnega" ukrepa.

3. Po mnenju predlagatelja naj bi bili z izpodbijano ureditvijo neutemeljeno v neenak položaj postavljeni tudi zaposleni v javnem sektorju v primerjavi s tistimi, ki niso zaposleni v javnem sektorju, saj za slednje splošna delovnopravna ureditev ne predvideva prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi iz podobnih razlogov.

4. Predlagatelj zatrjuje, da je izpodbijana ureditev v delu, ki se nanaša na prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi univerzitetnim učiteljem in raziskovalcem, v neskladju z ustavno zagotovljeno avtonomijo univerze in drugih visokih šol (58. člen Ustave) v zvezi z ustavno zagotovljeno svobodo znanstvenega in umetniškega ustvarjanja (59. člen Ustave), tudi zato, ker ne predvideva prilagoditvenega prehodnega obdobja. Meni, da je poseg zakonodajalca v kadrovanje akademskega osebja v nasprotju z ustavno varovano avtonomijo univerze, zlasti zaradi opustitve predhodne uskladitve z univerzami. Predlagatelj poudarja, da je izvajanje znanstvenega pouka pogojeno z desetletja trajajočim znanstvenim in pedagoškim usposabljanjem, saj je pridobitev naziva univerzitetnega učitelja za določeno področje podvržena izjemno zahtevnim habilitacijskim postopkom. Izpodbijana ureditev naj bi zato univerze postavila pred kratkoročno nerešljive probleme, ki dolgoročno terjajo dodatna sredstva in napore za zapolnitev praznine. Izpodbijani ukrep naj bi zato pomenil hud poseg v delovanje univerz in naj bi ogrožal opravljanje njihovega poslanstva na pedagoškem in raziskovalnem področju. Pri tem se predlagatelj sklicuje na odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-156/08 z dne 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 34/11) in št. U-I-22/94 z dne 25. 5. 1995 (Uradni list RS, št. 39/95, in OdlUS IV, 52). Opozarja tudi na možnost, da bi lahko na podlagi izpodbijane ureditve prišlo do prenehanja pogodbe o

zaposlitvi rektorja univerze in nekaterih dekanov njenih fakultet, ki so jih na ta mesta demokratično izvolili zaposleni na univerzi in študenti. Dodaja, da znanstveno delovanje potrebuje stalnost, ki je sprotno podaljševanje delovnega razmerja s predvidenimi srotnimi dogovori ne more zagotavljati. Stalnost naj bi bila nujen predpogoj za svobodo znanstvenega delovanja v okviru avtonomnega univerzitetnega prostora.

5. Izpodbijani ureditvi predlagatelj očita tudi nejasnost in nedoločnost (neskladje z 2. členom Ustave), saj naj ne bi bilo mogoče ugotoviti njene vsebine in namena. Pri tem izpostavlja nejasnost obstoja možnosti nove zaposlitve v javnem sektorju osebe, ki že izpolnjuje predpisane upokojitvene pogoje, ter vprašanje pravne narave dokončnega sklepa o prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi. Ker izpodbijana ureditev ne vsebuje prehodnega obdobja, pa naj bi v načela pravne države iz 2. člena Ustave nedopustno posegala tudi zaradi kršitve načela varstva zaupanja v pravo. V zvezi s tem predlagatelj opozarja, da mora zakonodajalec urediti prehodno obdobje, kadar nova ureditev posega v trajajoča razmerja oziroma v upravičena pravna pričakovanja. Z vidika prizadetih posameznikov naj bi šlo za protiustaven poseg v njihova utemeljena pričakovanja, saj ob zaposlitvi in v času zaposlitve ob odsotnosti podobnih določb pred izpodbijano ureditvijo niso mogli pričakovati take spremembe svojega delovnopravnega in socialnopravnega položaja. Predlagatelj še poudarja, da izpodbijana ureditev pomeni izjemno velike spremembe tudi za univerzo, ki mora zagotavljati dolgoročno vzdržno in razvojno naravnano znanstvenoraziskovalno in pedagoško delo, pri čemer je načrtovanje kariere profesorjev dolgoročni proces in ne *ad hoc* odločitev.

6. Državni zbor v svojem odgovoru na zahtevo predlagatelja izpostavlja, da je treba pri primerjavi zaposlenih v javnem sektorju s tistimi, ki delajo v zasebnem sektorju, glede prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi upoštevati, da gre za različne položaje. Sredstva za zaposlene v zasebnem sektorju zagotavljajo zasebniki, ki so stalno izpostavljeni tržnemu delovanju in zahtevam po prilagajanju, kar pomeni manjšo varnost zaposlitve. Zaposlovanje v zasebnem sektorju je podvrženo trgu, v javnem sektorju pa za zaposlovanje skrbi država, ki sredstva za zaposlene zagotavlja v proračunu. Glede diskriminacije na podlagi starosti Državni zbor poudarja, da imajo ukrepi zakonodajalca različen vpliv na posamezne generacije, kar je odvisno tudi od ekonomskega položaja družbe in časa sprejetja posamičnega ukrepa. Dodaja, da so si prizadeti zaposleni že zagotovili socialno varnost v obsegu, ki ga mlajši zaposleni šele morajo doseči. Meni, da je izpodbijana ureditev tudi v skladu s sodno prakso SEU in Ustavnega sodišča, ki ni zavzelo izrecnega stališča, da je ureditev avtomatično v neskladju z Ustavo zgolj zaradi kriterija starosti pri prenehanju zaposlitve. Opozarja tudi na druge primere izgube možnosti nadaljnega opravljanja dela po izpolnitvi določene starosti (sodniki, notarji). Glede diskriminacije na podlagi spola pa Državni zbor navaja, da ni izkazan konkretni primer ženske, ki bi bila zaradi zatrjevanega diskriminacijskega razlikovanja prizadeta. Državni zbor nasprotuje tudi očitku o nejasnosti in nedoločnosti izpodbijanih določb, saj naj bi navedbe o

nepričakovanosti izpodbijane ureditve kazale na dejstvo, da je ureditev razumljiva, vendar za posameznike težje sprejemljiva. Glede očitkov v zvezi s prehodnim obdobjem izpodbijane ureditve pa navaja, da glede na naravo in cilje ZUJF ne bi bilo smotrno, če bi zakon predvidel daljše prehodno obdobje. Poleg tega naj bi že izpodbijane določbe v določenih primerih omogočale kontinuirano funkcioniranje, pri čemer imajo prizadeti javni uslužbenci na voljo ustrezno pravno varstvo pred arbitrarnimi odločitvami svojih predpostavljanih. Državni zbor meni, da je neutemeljen tudi očitek predlagatelja o posegu v avtonomijo univerz in fakultet ter v svobodo znanosti in umetnosti (58. in 59. člen Ustave), saj je od delodajalca (torej od univerz in fakultet) odvisna odločitev o tem, ali se bo zaradi zagotovitve nemotenega delovnega procesa z javnim uslužbencem dogovoril za nadaljevanje delovnega razmerja. Meni, da zaradi najrazličnejših mogočih oblik vključitve v pedagoško-znanstveno delo tudi v primeru prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi prizadetim posameznikom ni odvzeta avtonomnost pri pedagoško-znanstvenem delovanju. Državni zbor ocenjuje, da izpodbijana ureditev pomeni uravnoteženje med različnimi interesi in generacijami. Prizadeti posamezniki naj bi delo lahko nadaljevali drugje ali pa na pogodbeni podlagi. Državni zbor dodaja, da trajnosti oziroma stalnosti zaposlitve Ustava ne zagotavlja.

7. Svoje mnenje je predložila tudi Vlada, ki opozarja, da izpodbijani določbi urejata prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem in ne pomenita njihovega neposrednega ali celo prisilnega upokojevanja. Navaja, da izpodbijani ukrep prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine brez zmanjšanja sledi deloma ciljem kadrovskega prestrukturiranja, spodbujanja dostopa do zaposlitve mlajših delavcev in s tem izboljšanja medgeneracijske porazdelitve ter deloma cilju obvladovanja javnofinančnih izdatkov, in sicer z zmanjšanjem stroškov dela, saj javni uslužbenci med kariero napredujejo v višji plačni razred, kot so ga imeli ob vstopu v uslužbenski sistem, ter z zmanjšanjem števila zaposlenih v javnem sektorju. Vlada dodaja, da imajo javni uslužbenci, ki jim preneha pogodba o zaposlitvi na podlagi izpodbijane ureditve, pravico do starostne pokojnine brez zmanjšanja in s tem zagotovljeno socialno varnost. Ne glede na to pa naj bi se lahko samostojno in prostovoljno odločili bodisi za upokožitev bodisi da ostanejo na trgu dela s sklenitvijo novega delovnega razmerja v gospodarstvu, v kakšni drugi obliki zaposlitve, kot iskalci zaposlitve ali kot brezposelne osebe. Vlada pojasnjuje, da je že v predlogu ZUJF opozorila na Direktivo 2000/78/ES in izpostavila dopuščeno možnost različnega obravnavanja zaradi starosti, ki ne pomeni diskriminacije. Vlada tudi meni, da izpodbijani določbi ne obravnavata neenako javnih uslužbencev, ki izpolnijo pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, v primerjavi z drugimi delavci v gospodarstvu, saj jim po prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ni preprečeno opravljanje dela pri drugem delodajalcu. Dodaja, da so zaposleni v zasebnem sektorju vsakodnevno soočeni s prenehanji delovnega razmerja iz različnih razlogov, pri čemer večini ni zagotovljena socialna varnost v obliki pokojnine. Opozarja tudi na možnost dogovora o nadaljevanju delovnega razmerja za določeno časovno obdobje med predstojnikom

in javnim uslužbencem, ki ga omogočajo izpodbijane določbe. S tem naj bi zakonodajalec vsakemu delodajalcu – tudi univerzi – omogočil, da v vsakem posamičnem primeru presodi, do kakšnih posledic za delovni proces bi prišlo zaradi prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi. Zato Vlada meni, da ni mogoče govoriti o posegu v avtonomno ureditev univerze. Glede očitkov o diskriminaciji na podlagi spola Vlada navaja, da se izpodbijana ureditev sklicuje na določbe ZPIZ-1, ki določajo enako upokojitveno starost 58 let za moške in ženske, saj ni upoštevana prehodna določba 398. člena ZPIZ-1. Sklicuje se tudi na sodno prakso SEU. Glede na vse navedeno Vlada predlaga, naj Ustavno sodišče ugotovi, da izpodbijane določbe niso v neskladju z Ustavo.

8. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade sta bila poslana predlagatelju, ki na navedbe v mnenju Vlade ni odgovoril, v odgovoru na navedbe Državnega zbora pa v celoti vztraja pri svoji zahtevi. Predlagatelj navaja, da Državni zbor ni odgovoril na vse njegove očitke in da izpodbijani ukrep ni namenjen zatrtju pomladitvi kadrovske strukture profesorjev, temveč je namenjen varčevanju. To naj bi pomenilo, da se namesto upokojenih profesorjev ne bi mogli zaposliti drugi, saj za to ni sredstev, temveč bi morali drugi učitelji ob svojih obveznostih opravljati še obveznosti upokojenih profesorjev. Predlagatelj meni, da je pomlajevanje pedagoškega kadra na univerzi proces, ki mora biti dolgoročno načrtovan. Opozarja, da izpodbijane določbe možnost nadaljevanja dela profesorja, ki izpolnjuje pogoje za upokožitev, obravnavajo kot izjemo, ki je vezana na določene pogoje.

9. Na poziv Ustavnega sodišča je Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) poslalo podatke o kadrovski strukturi zaposlenih v organih državne uprave za leti 2012 in 2013.

B. – I.

10. Dne 1. 1. 2013 je začel veljati ZPIZ-2, ki je v celoti razveljavil ZPIZ-1 (prvi odstavek 429. člena ZPIZ-2). Na podlagi prehodne določbe enajstega odstavka 429. člena ZPIZ-2 je prenehal veljati tudi prvi odstavek 188. člena ZUJF v delu, v katerem je določal pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Namesto pogojev iz prvega odstavka 36. člena v zvezi s prvim odstavkom 54. člena oziroma četrtem odstavkom 430. člena ali 402. členom ali 404. členom ZPIZ-1 so od uveljavitve ZPIZ-2 pogoji za pridobitev pravice do starostne pokojnine določeni v četrtem in petem odstavku 27. člena ZPIZ-2 v zvezi s 398. členom ZPIZ-2.

11. Če je predpis med postopkom pred Ustavnim sodiščem v izpodbijanem delu prenehal veljati, Ustavno sodišče odloči o njegovi ustavnosti oziroma zakonitosti, če predlagatelj ali pobudnik izkaže, da niso bile odpravljene posledice protiustavnosti oziroma nezakonitosti (drugi odstavek 47. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni

list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Zato je Ustavno sodišče predlagatelja pozvalo, naj se o tem izjavi.

12. Predlagatelj je Ustavnemu sodišču sporočil, da vztraja pri vloženi zahtevi za oceno ustavnosti 188. in 246. člena ZUJF, upoštevajoč tako prvotno besedilo izpodbijanega prvega odstavka 188. člena ZUJF, kot je veljalo do 31. 12. 2012, kot tudi na podlagi enajstega odstavka 429. člena ZPIZ-2 spremenjeno besedilo te določbe, kot velja od 1. 1. 2013. Navaja, da z ZPIZ-2 uveljavljena sprememba izpodbijanega prvega odstavka 188. člena ZUJF ni spremenila ustavno spornega položaja prizadetih posameznikov, ki jim je prenehalo delovno razmerje na podlagi te določbe do uveljavitve spremembe, in da bo v odprtih postopkih treba uporabiti izpodbijano določbo v njenem prvotnem besedilu. Ponovno poudarja, da je izpodbijana ureditev sicer umeščena v poglavje o začasni ukrepih za uravnoteženje javnih financ, vendar pa so prizadetim posameznikom nastale in še vedno nastajajo trajajoče delovnopravne in socialnopravne posledice protiustavnosti izpodbijane ureditve. Te s spremembo izpodbijane ureditve niso bile odpravljene, niti ne bodo odpravljene z iztekom veljavnosti začasni ukrepov iz ZUJF. Predlagatelj Ustavnemu sodišču predlaga, naj poleg razveljavitve veljavnih izpodbijanih določb in ugotovitve protiustavnosti prvega odstavka 188. člena ZUJF v besedilu, kot je veljalo pred uveljavitvijo ZPIZ-2, določi tudi ustrezen način izvršitve svoje odločbe, tako da bodo odpravljene hude in trajajoče posledice protiustavnosti za prizadete posameznike.

13. Predlagatelj je s temi navedbami utemeljil, da zatrjevane posledice protiustavnosti prvega odstavka 188. člena ZUJF v njegovem temeljnem besedilu s spremembo te določbe, ki je bila uveljavljena z ZPIZ-2, niso bile odpravljene. Zato je Ustavno sodišče nadaljevalo postopek ocene njegove ustavnosti (drugi odstavek 47. člena ZUstS).

14. Iz navedb predlagatelja izhaja, da iz enakih ustavnopravnih razlogov svojo zahtevo razširja tudi na spremenjen prvi odstavek 188. člena ZUJF, kot je bil uveljavljen na podlagi enajstega odstavka 429. člena ZPIZ-2. Zato je Ustavno sodišče presojalo tudi novo ureditev, kot jo določa spremenjeni prvi odstavek 188. člena ZUJF v zvezi z enajstim odstavkom 429. člena ZPIZ-2.

15. Ustavno sodišče razširitve zahteve ni pošiljalo v odgovor Državnemu zboru, saj predlagatelj tudi veljavno ureditev izpodbija iz istih razlogov kot ureditev, ki je veljala pred njo, o čemer se je Državni zbor že imel možnost izjaviti.

B. – II.

Vsebina izpodbijanih določb

16. Po izpodbijani ureditvi je pred uveljavitvijo ZPIZ-2 po prvem odstavku 188. člena ZUJF pogodba o zaposlitvi prenehala veljati javnemu uslužbencu, ki je izpolnil pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine na podlagi prvega odstavka 36. člena¹ v zvezi s prvim odstavkom 54. člena oziroma s četrtem odstavkom 430. člena ali 402. členom ali 404. členom ZPIZ-1. Glede na to se je pri ukrepu prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi upoštevala izpolnitev pogojev za upokojitev, ki so omogočali pridobitev starostne pokojnine brez zmanjšanja (malusov), to je starost najmanj 58 let za oba spola in obenem 40 let delovne dobe za moške oziroma 38 let delovne dobe za ženske (polna delovna doba).²

17. Upoštevali so se tudi pogoji za predčasno upokojitev zaradi izpolnjevanja pogojev zavarovalne dobe s povečanjem, ki so veljali po prej veljavnem Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 12/92, 5/94, 7/96, 54/98 – v nadaljevanju ZPIZ) in se po prehodnih določbah v nekaterih primerih še uporabljajo (četrty odstavek 430. člena ZPIZ-1).³ Ker se je upoštevala tudi povezava s 402. členom ZPIZ-1, se je pri preverjanju pogojev za prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi zavarovancem, ki se jim je do uveljavitve ZPIZ-1 zavarovalna doba štela s povečanjem, upoštevalo tudi znižanje starostne meje po prejšnjih predpisih.⁴ Povezava izpodbijanih določb s 404. členom ZPIZ-1 pa pomeni, da se je upoštevalo tudi postopno spreminjanje pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine po posebnih predpisih.⁵

18. Spremenjeni prvi odstavek 188. člena ZUJF v zvezi z enajstim odstavkom 429. člena ZPIZ-2 se glede pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine sklicuje

¹ Prvi odstavek 36. člena ZPIZ-1 je določal: "Zavarovanec pridobi pravico do starostne pokojnine pri starosti 58 let, če je dopolnil 40 let pokojninske dobe (moški) oziroma 38 let pokojninske dobe (ženska)."

² Prvi odstavek 54. člena ZPIZ-1 je določal: "Zavarovancu, ki je dopolnil 58 let starosti in 40 let delovne dobe (moški) oziroma 38 let delovne dobe (ženska), se pokojnina odmeri v višini, odvisni le od dopolnjene pokojninske dobe, brez zmanjšanja zaradi upokojitve pred dopolnitvijo polne starosti."

³ Za osebe, ki so na dan uveljavitve ZPIZ-1 delale na delovnih mestih, kjer se zavarovalna doba šteje s povečanjem, in imajo najmanj 25 let (moški) oziroma 23 let (ženske) pokojninske dobe, se še uporablja zavarovalna doba s povečanjem po starem ZPIZ.

⁴ Starostna meja, predpisana za pridobitev starostne pokojnine, in polna starost se jim znižata za toliko mesecev, za kolikor je bila povečana zavarovalna doba, upoštevajoč pri tem tudi najnižjo mogočo starost in najnižjo mogočo polno starost za pridobitev starostne pokojnine na tej podlagi.

⁵ Postopna prilagoditev teh pogojev na novo omejitev iz 154. člena ZPIZ-1 je urejena s postopnim vsakoletnim zviševanjem najnižje mogoče upokojitvene starosti različno za ženske in moške. Od tega so izvzeti zavarovanci, ki uveljavijo pokojnino na podlagi t. i. "azbestnega" zakona ali zakona, ki ureja pravice žrtev vojnega nasilja. Zavarovancem, ki so delali na delovnih mestih, na katerih se je zavarovalna doba štela s povečanjem, pa se določene starostne meje znižajo še dodatno za toliko mesecev, kolikor je znašalo povečanje zavarovalne dobe, vendar največ do omejitev iz 402. člena ZPIZ-1, če je to za zavarovanca ugodneje.

na četrti in peti odstavek 27. člena ZPIZ-2 v zvezi s 398. členom ZPIZ-2.⁶ Četrti odstavek 27. člena ZPIZ-2 sicer v celoti izenačuje upokojitvene pogoje glede na spol (60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa),⁷ vendar pa njegov peti odstavek v prehodnem obdobju do 31. 12. 2018 za moške in ženske še vedno določa različni pogoj pokojninske dobe brez dokupa (moški 40 let, ženske postopno od 38 let in 4 mesece na 40 let), določena pa je tudi različna upokojitvena starost glede na spol (moški postopno od 58 let in 4 mesece na 60 let in ženske postopno od 58 na 60 let). Do leta 2019 se bo torej upokojitvena starost za moške in ženske ves čas razlikovala za 4 mesece. To pomeni, da bo ženskam do 31. 12. 2018 pogodba o zaposlitvi glede na starost lahko prenehala veljati 4 mesece prej kot moškim, glede na pokojninsko dobo pa se bo razlika med njimi postopno zmanjševala.

19. V skladu z drugim odstavkom 188. člena ZUJF pogodba o zaposlitvi javnemu uslužbencu preneha veljati šele na podlagi dokončnega sklepa, ki ga izda predstojnik prvi delovni dan po izteku dveh mesecev od izpolnitve pogojev iz prvega odstavka tega člena. Javni uslužbenec ima v primeru prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi pravico do odpravnine v višini dveh povprečnih mesečnih plač zaposlenega v Republiki Sloveniji za pretekle tri mesece oziroma dveh zadnjih mesečnih plač zaposlenega, če je to zanj ugodneje. V skladu s tretjim odstavkom 188. člena ZUJF ne glede na prvi odstavek 188. člena ZUJF javnemu uslužbencu pogodba o zaposlitvi ne preneha veljati, če se delodajalec in javni uslužbenec za zagotovitev nemotenega delovnega procesa v roku dveh mesecev od izpolnitve pogojev iz prvega odstavka tega člena dogovorita za nadaljevanje delovnega razmerja. V dogovoru o nadaljevanju delovnega razmerja se določi tudi trajanje delovnega razmerja, javnemu uslužbencu pa po prenehanju delovnega razmerja pripada pravica do (višje) odpravnine v višini treh povprečnih mesečnih plač zaposlenega v Republiki Sloveniji za pretekle tri mesece oziroma treh zadnjih mesečnih plač zaposlenega, če je to zanj ugodneje. Delodajalec lahko z namenom ugotavljanja izpolnjevanja pogojev iz prvega odstavka tega člena pridobi podatke iz zbirk Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (četrti odstavek 188. člena ZUJF).

20. Prvi odstavek 246. člena ZUJF določa, da preneha veljati pogodba o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki na dan uveljavitve tega zakona izpolnjujejo pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine na podlagi prvega odstavka 36. člena v zvezi s prvim odstavkom 54. člena oziroma četrtem odstavkom 430. člena ali 402. členom ali 404. členom ZPIZ-1. Pogodba o zaposlitvi javnemu uslužbencu preneha veljati na podlagi dokončnega sklepa, ki ga izda predstojnik prvi delovni dan po izteku dveh mesecev od uveljavitve tega zakona. Javni uslužbenec, ki mu pogodba o

⁶ Člen 398 ZPIZ-2 omogoča upoštevanje nekaterih znižanj starostne meje po prejšnjih predpisih (štetje zavarovalne dobe s povečanjem, prišteta doba).

⁷ Četrti odstavek 27. člena ZPIZ-2 določa: "Ne glede na določbo prvega odstavka tega člena, pridobi pravico do starostne pokojnine tudi zavarovanec (moški in ženska), ki je dopolnil 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa dobe."

zaposlitvi preneha veljati, ima pravico do odpravnine v višini dveh povprečnih mesečnih plač zaposlenega v Republiki Sloveniji za pretekle tri mesece oziroma dveh zadnjih mesečnih plač zaposlenega, če je to zanj ugodneje (drugi odstavek 146. člena ZUJF). Ne glede na drugi odstavek 246. člena ZUJF javnemu uslužbencu pogodba o zaposlitvi ne preneha veljati, če se delodajalec in javni uslužbenec za zagotovitev nemotenega delovnega procesa v roku dveh mesecev od uveljavitve tega zakona dogovorita za nadaljevanje delovnega razmerja. V dogovoru o nadaljevanju delovnega razmerja se določi tudi trajanje delovnega razmerja, javnemu uslužbencu pa po prenehanju delovnega razmerja pripada pravica do (višje) odpravnine v višini treh povprečnih mesečnih plač zaposlenega v Republiki Sloveniji za pretekle tri mesece oziroma treh zadnjih mesečnih plač zaposlenega, če je to zanj ugodneje (tretji odstavek 246. člena ZUJF). Javnemu uslužbencu iz prvega odstavka 246. člena ZUJF, ki se upokoji v dveh mesecih po uveljavitvi tega zakona, ob odhodu v pokoj pripada odpravnina v višini treh povprečnih mesečnih plač zaposlenega v Republiki Sloveniji za pretekle tri mesece oziroma treh zadnjih mesečnih plač zaposlenega, če je to zanj ugodneje (četrti odstavek 246. člena ZUJF).

21. Določbe 246. člena ZUJF, ki so po svoji naravi prehodne določbe, se razlikujejo od prej in sedaj veljavnih določb 188. člena ZUJF po tem, da se nanašajo na javne uslužbenke, ki so že ob uveljavitvi ZUJF izpolnjevali pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine po ZPIZ-1. V vseh primerih gre torej za prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi iz enakega razloga, le da je bil ta razlog v primeru uporabe 246. člena ZUJF pri javnem uslužbencu podan že ob uveljavitvi ZUJF, pri uporabi 188. člena ZUJF pa je ta razlog lahko nastopil oziroma lahko nastopi kadar koli v času trajanja tega zakonskega ukrepa. V vseh primerih gre po vsebini v bistvenem za podobne določbe, ki zahtevajo prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi predpisanih različnih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine.

B. – III.

Presoja z vidika načela jasnosti in določnosti predpisov (2. člen Ustave)

22. Predlagatelj izpodbijani ureditvi očita nejasnost in nedoločnost, ker naj ne bi bilo mogoče ugotoviti njene vsebine in namena. Zahteva, da so določbe opredeljene jasno in določno, tako da je mogoče nedvomno ugotoviti njihovo vsebino in namen, je vsebina enega od načel pravne države iz 2. člena Ustave. To pa ne pomeni, da predpisov ni treba razlagati. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da je predpis v neskladju s tem ustavnim načelom takrat, kadar s pomočjo pravil o razlagi pravnih določb ne moremo priti do njihove jasne vsebine.⁸

⁸ Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-29/04 z dne 30. 6. 2005 (Uradni list RS, št. 68/05, in OdlUS XIV, 64).

23. Izpodbijanim zakonskim določbam je z ustaljenimi metodami razlage mogoče določiti vsebino. Izpodbijana ureditev ne ustvarja podobnih dvomov o svoji vsebini in namenu, kot jih je Ustavno sodišče ugotovilo v odločbi št. U-I-227/06 z dne 16. 11. 2006 (Uradni list RS, št. 131/06, in OdlUS XV, 81) glede tedaj veljavnega drugega odstavka 162. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 35/05 – uradno prečiščeno besedilo). Glede upokojitvenih pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi, se izpodbijane določbe sklicujejo na točno določene določbe ZPIZ-1 oziroma ZPIZ-2. Te se nanašajo na delovno dobo (ZPIZ-1) oziroma pokojninsko dobo brez dokupa dobe (ZPIZ-2). Izhajajoč iz 8. člena ZPIZ-1 (ki določa pomen izrazov), delovna doba vključuje zavarovalno dobo brez upoštevanja dokupljene dobe študija in vojaškega roka ter dodane dobe. Ker delovna doba ne vključuje nobenih posebnih dob, je nedvoumno mogoče ugotoviti, kdaj javni uslužbenec izpolnjuje pogoje, ki imajo lahko za posledico prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi na podlagi izpodbijanih določb. ZPIZ-2 pomen izraza pokojninska doba brez dokupa opredeljuje v 23. točki 7. člena. Gre za obdobje obvezne vključitve v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje in obdobje opravljanja kmetijske dejavnosti, vendar brez dokupa pokojninske dobe. Tudi po spremenjenem prvem odstavku 188. člena ZUJF v zvezi z enajstim odstavkom 429. člena ZPIZ-2 so torej upoštevana le enostavno ugotovljiva obdobja zavarovanja. Zato navedbe o tem, da ni mogoče ugotoviti vsebine in namena izpodbijanih določb, ne držijo.

24. Ne držijo niti navedbe predlagatelja o nejasnosti izpodbijanih določb z vidika obstoja možnosti novih zaposlitev v javnem sektorju, saj te določbe na področje sklepanja novih pogodb o zaposlitvi v javnem sektorju ne posegajo (to področje urejajo drugi predpisi). Izpodbijane določbe urejajo poseben način prenehanja pogodbe o zaposlitvi v skladu s sedmo alinejo 75. člena Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02 in 103/07 – v nadaljevanju ZDR) oziroma sedaj s sedmo alinejo 77. člena Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13 in 78/13 – popr. – v nadaljevanju ZDR-1).

25. Jasna je tudi pravna narava dokončnega sklepa o prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi (drugi odstavek 188. člena in drugi odstavek 246. člena ZUJF). Gre za ugotovitveni sklep, v katerem se preveri obstoj pogojev za prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi iz prvega odstavka 188. člena oziroma prvega odstavka 246. člena ZUJF ter konkretizira pravica do odpravnine iz drugega odstavka 188. člena oziroma drugega odstavka 246. člena ZUJF. Izdaja takega sklepa je nujna tudi zaradi možnosti nadaljevanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi kljub izpolnjevanju pogojev iz prvega odstavka 188. člena oziroma prvega odstavka 246. člena ZUJF, ki jo izpodbijana ureditev omogoča delodajalcu in javnemu uslužbencu v tretjem odstavku 188. člena oziroma tretjem odstavku 246. člena ZUJF. Sklep je torej odločitev delodajalca o prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi z javnim uslužbencem. Ta odločitev pa pomeni *sui generis* prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi, ki jo kot možnost (tj. v drugih primerih, ki jih določa zakon) predvideva

zakon, ki ureja delovna razmerja (sedma alineja 75. člena ZDR oziroma sedaj sedma alineja 77. člena ZDR-1). Zoper odločitev delodajalca o prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi je v nekaterih primerih predvideno pravno sredstvo (pritožba oziroma ugovor), odvisno od tega, na katerem področju oziroma v katerem delu javnega sektorja je javni uslužbenec zaposlen.⁹ Kadar je predvideno tako predhodno varstvo pravic delavcev pri delodajalcu, sta nastop dokončnosti sklepa in s tem prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi odvisna od uporabe tega pravnega sredstva. V vseh teh primerih postane odločitev delodajalca dokončna s potekom roka za vložitev pravnega sredstva oziroma z odločitvijo o tem pravnem sredstvu. Če predhodnega varstva pravic delavcev pri delodajalcu zakonodaja ne predvideva (npr. javni uslužbenci v javnih zavodih, razen zavodov na področju kulture ter vzgoje in izobraževanja, v javnih agencijah, javnih skladih itd.) in velja splošna delovna zakonodaja (zakon, ki ureja delovna razmerja), ki v primeru odločitve o prenehanju delovnega razmerja takega pravnega varstva pri delodajalcu ne predvideva, pogodba o zaposlitvi javnemu uslužbencu preneha veljati že na podlagi samega sklepa delodajalca. To pa pomeni, da pogodba o zaposlitvi v nobenem primeru ne preneha veljati neposredno na podlagi izpodbijanih določb ZUJF. Ne gre torej za *ex lege* prenehanje pogodbe o zaposlitvi.

26. Glede na navedeno 188. člen ZUJF (pred uveljavitvijo ZPIZ-2 in po njej) in 246. člen ZUJF nista v neskladju z načelom jasnosti in določnosti predpisov iz 2. člena Ustave.

B. – IV.

Presoja z vidika prepovedi diskriminacije (prvi odstavek 14. člena Ustave)

Splošna izhodišča

27. Predlagatelj zatrjuje, da izpodbijana ureditev pomeni poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ker pri prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi zaradi izpolnitve zakonsko določenih upokojitvenih pogojev različno obravnava javne uslužbenke glede na starost in spol.

28. Prepoved diskriminacije je univerzalno mednarodnopravno načelo. Prvi odstavek 14. člena Ustave prepoveduje diskriminacijo glede na narodnost, raso, spol, jezik,

⁹ Možnost vložitev pravnega sredstva določajo na primer Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo in 65/08 – v nadaljevanju ZJU), Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (Uradni list RS, št. 77/07 – uradno prečiščeno besedilo, 56/08, 4/10 in 20/11 – ZUJIK), Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 20/11 – ZOFVI), Zakonu o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZObr).

vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Diskriminacijo prepovedujejo tudi številni mednarodni instrumenti, kot so Splošna deklaracija človekovih pravic iz leta 1948 (Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, I. del, Univerzalni dokumenti, Društvo za ZN za Republiko Slovenijo, Ljubljana 1995, str. 1), Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – MPDPP), Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP), MESL, Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih (Uradni list FLRJ, MP, št. 3/61, in Akt o notifikaciji nasledstva, Uradni list RS, št. 54/92, MP, št. 15/92), ki zavezujejo Republiko Slovenijo.

29. Prepoved diskriminacije na podlagi starosti in spola je predmet urejanja tudi v pravu EU.¹⁰ PDEU že med splošnimi določbami (10. člen) določa, da si EU pri opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti prizadeva za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. Na tej podlagi prvi odstavek 19. člena PDEU določa pristojnost Sveta, da lahko (z odobritvijo Evropskega parlamenta) sprejme ustrezne ukrepe za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. Za zagotovitev uporabe načela enakih možnosti in enakega obravnavanja moških in žensk glede zaposlovanja in poklica, vključno z načelom enakega plačila za enako delo in delo enake vrednosti, pa PDEU v poglavju o socialni politiki še posebej določa, da Evropski parlament in Svet po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom sprejmeta ukrepe za zagotovitev uporabe načela enakih možnosti in enakega obravnavanja moških in žensk glede zaposlovanja in poklica, vključno z načelom enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti (tretji odstavek 157. člena). Obstoj načela prepovedi diskriminacije na podlagi starosti kot splošno načelo prava Unije, ki je bilo na področju zaposlovanja in dela konkretizirano z Direktivo 2000/78/ES in Direktivo 2006/54/ES,¹¹ je priznalo tudi SEU.¹²

¹⁰ Pravna ureditev EU temelji na Pogodbi o Evropski uniji (prečiščena različica, UL C 326, 26. 10. 2012 – v nadaljevanju PEU) in Pogodbi o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 326, 26. 10. 2012 – v nadaljevanju PDEU). Države članice na EU prenašajo pristojnosti za uresničevanje skupnih ciljev (prvi odstavek 1. člena PEU). EU svoje cilje uresničuje z ustreznimi sredstvi na podlagi pristojnosti, ki so ji dodeljene s PEU in PDEU (šesti odstavek 3. člena PEU). Pristojnosti, ki EU niso dodeljene s Pogodbama, ohranijo države članice (prvi odstavek 4. člena PEU) ob upoštevanju načela prenosa pristojnosti, načela subsidiarnosti in načela sorazmernosti (5. člen PEU). Področja, razmejitev in način izvajanja pristojnosti EU so določeni v PDEU (prvi odstavek 1. člena PDEU).

¹¹ Sodba SEU v zadevi *Reinhard Prigge in drugi proti Deutsche Lufthansa AG*, C-447/09, z dne 13. 9. 2011, 38. točka.

¹² Sodbi SEU v zadevi *Werner Mangold proti Rüdigerju Helmu*, C-144/04, z dne 22. 11. 2005, 75. točka, in v zadevi *Seda Küçükdeveci proti Swedex GmbH & Co. KG*, C-555/07, z dne 19. 1. 2010, 21. in 50. točka.

30. ZUJF izrecno ne določa, da se z njim v slovenski pravni red implementirata navedeni direktivi.¹³ Izpodbijana ureditev ureja prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi zakonsko določenih upokojitvenih pogojev, ki so določeni različno glede na starost in spol. Z določitvijo tovrstnega razlikovanja ZUJF v izpodbijanih določbah sega na področje (prepoved diskriminacije), ki je tudi predmet urejanja Direktive 2000/78/ES in Direktive 2006/54/ES. V tem smislu izpodbijane določbe ZUJF pomenijo izvajanje navedenih direktiv v slovenskem pravnem redu.

31. Glede nacionalnih predpisov, ki implementirajo pravo EU, je Ustavno sodišče že sprejelo stališče, da po eni strani za presojo skladnosti teh predpisov z direktivami ni pristojno,¹⁴ po drugi strani pa njegova pristojnost za presojo skladnosti predpisov, ki implementirajo direktive v notranji pravni red, z Ustavo ni izključena.¹⁵ Za obravnavani primer to pomeni, da je Ustavno sodišče pristojno za presojo skladnosti izpodbijanih določb ZUJF z Ustavo, ni pa pristojno za presojo skladnosti teh določb ZUJF z direktivama.

32. Ne glede na navedeno pa mora Ustavno sodišče pri presoji predpisov, ki pomenijo izvajanje prava Unije, na podlagi tretjega odstavka 3.a člena Ustave¹⁶ upoštevati primarno in sekundarno zakonodajo EU ter sodno prakso SEU.¹⁷ Ustava ne ureja natančnejše niti časovnega niti hierarhičnega položaja pravil, ki na podlagi tretjega odstavka 3.a člena Ustave vstopajo v slovenski ustavni red.¹⁸ Iz navedene določbe Ustave izhaja le zahteva, da morajo vsi državni organi, tudi Ustavno sodišče, pravo EU pri izvrševanju svojih pristojnosti uporabljati v skladu s pravno ureditvijo te organizacije.¹⁹ Učinek prava EU v notranjem pravnem redu je torej odvisen od

¹³ Implementaciji navedenih direktiv v slovenski pravni red so izrecno namenjeni Zakon o uresničevanju načel enakega obravnavanja (Uradni list RS, št. 93/07 – uradno prečiščeno besedilo – ZUNEO), ZDR, ZDR-1 in ZPIZ-1.

¹⁴ Glej sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-44/05 z dne 11. 9. 2007 in št. U-I-116/07 z dne 25. 5. 2007 ter odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-32/04 z dne 9. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 10).

¹⁵ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-113/04 z dne 7. 2. 2007 (Uradni list RS, št. 16/07, in OdlUS XVI, 16) in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-37/10 z dne 18. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 39/13).

¹⁶ Tretji odstavek 3.a člena Ustave določa: "Pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, se v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij."

¹⁷ Prvi in drugi odstavek 3.a člena Ustave določata procesne in vsebinske pogoje za prenos izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodno organizacijo (M. Avbelj, Slovensko ustavno pravo v odnosu do prava EU v: I. Kaučič (ur.), Pomen ustavnosti in ustavna demokracija, Znanstveni zbornik Dvajset let Ustave Republike Slovenije, Ustavno sodišče Republike Slovenije, Ljubljana 2012, str. 346). Prvi odstavek 3.a člena Ustave je Sloveniji ustavnopravno omogočil oziroma ji omogoča prenos izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, v prvi vrsti na EU, ter s tem Ustavi vsaj deloma odreka tisto moč, ki ji je bila v klasičnem državnopravnem duhu pripisana ob njenem sprejetju (M. Cerar v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 74).

¹⁸ F. Testen v: L. Šturm (ur.), nav. delo, str. 91.

¹⁹ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-65/13 z dne 26. 9. 2013.

vsakokratnih pravil, ki urejajo delovanje EU. Gre za temeljna načela prava EU, ki so zapisana v PEU in PDEU ali jih je v sodni praksi razvilo SEU. Zaradi tretjega odstavka 3.a člena Ustave so temeljna načela, ki opredeljujejo razmerje med notranjim pravom in pravom EU, hkrati tudi notranja ustavnopravna načela, ki zavezujejo z močjo Ustave.²⁰

33. Najpomembnejše temeljno načelo je načelo primarnosti prava Unije, ki pomeni, da ima v primeru nasprotja med pravom EU in pravom držav članic pravo EU prednost pred pravom držav članic. Druga temeljna načela prava EU, ki urejajo razmerje med pravom EU in nacionalnim pravom, so načelo lojalnega sodelovanja, vključno z načelom lojalne razlage (tretji odstavek 4. člena PEU),²¹ načelo neposredne uporabe prava EU, načelo neposrednega učinka prava EU, načelo prenosa pristojnosti (prvi odstavek 5. člena PEU), načelo subsidiarnosti (tretji odstavek 5. člena PEU) in načelo sorazmernosti (četrti odstavek 5. člena PEU).

34. Ta načela kot notranja ustavnopravna načela zavezujejo tudi Ustavno sodišče pri izvrševanju njegovih pristojnosti v okviru pravnih razmerij, ki zadevajo pravo EU. Ustavno sodišče mora v postopku presoje predpisov pri razlagi nacionalnega prava (Ustave in drugih predpisov) upoštevati pravo EU, in sicer tako, kot izhaja iz aktov EU oziroma kot se je razvilo v praksi SEU. Nacionalno pravo mora razlagati v luči prava EU, da se zagotovi njegova polna učinkovitost.²²

35. V obravnavanem primeru to pomeni, da bo Ustavno sodišče Direktivo 2000/78/ES in Direktivo 2006/54/ES ter sodno prakso SEU, ki se je oblikovala na njuni podlagi, upoštevalo pri razlagi izpodbijanih določb ZUJF in pri presoji njihove skladnosti s pravico do nediskriminacijskega obravnavanja z Ustavo.

Diskriminacija na podlagi starosti

36. Predlagatelj uveljavlja neskladje izpodbijanih določb s prepovedjo diskriminacije na podlagi starosti (prvi odstavek 14. člena Ustave). Meni, da izpodbijana ureditev glede delovnopravnega varstva v zvezi s prenehanjem veljavnosti pogodbe o zaposlitvi nedopustno v manj ugoden položaj postavlja vse javne uslužbenke, ki izpolnijo predpisane pogoje za upokožitev, torej le starejše javne uslužbenke v primerjavi z mlajšimi javnimi uslužbenci, ki teh pogojev še ne izpolnjujejo.

²⁰ Primerjaj s S. Nerad, *Recepcija prava Evropske unije v nacionalno ustavno pravo: Ustavno sodišče med pravom Evropske unije in Ustavo*, v: I. Kaučič (ur.), nav. delo, str. 383.

²¹ Iz sodne prakse SEU izhaja, da morajo države članice, torej tudi nacionalna sodišča, na svojem ozemlju zagotoviti uporabo in spoštovanje prava EU (glej sodbo v zadevi *Unibet (London) Ltd in Unibet (International) Ltd proti Justitiekanslern*, C-432/05, z dne 13. 3. 2007, 38. točka).

²² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-2012/08 z dne 5. 3. 2009 (Uradni list RS, št. 22/09, in OdlUS XVIII, 65).

37. Prvi odstavek 14. člena Ustave določa, da so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino.

38. Iz dosedanje ustavnosodne presoje izhaja, da se Ustavno sodišče še ni izrecno opredelilo glede vprašanja dopustne diskriminacije na podlagi starosti v zvezi s prenehanjem delovnega razmerja. V odločbi št. U-I-49/98 z dne 25. 11. 1999 (Uradni list RS, št. 101/99, in OdlUS VIII, 266) je ugotovilo, da je bila določba takrat veljavnega Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 14/90, 5/91, 29/92, 71/93, 19/94 in 38/94), ki je veljal za vse zaposlene, v neskladju z Ustavo, ker je določala *ex lege* prenehanje delovnega razmerja ob izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do polne starostne pokojnine za delavke in delavce, za nadaljevanje delovnega razmerja po izpolnitvi pogojev pa je bilo potrebno soglasje delodajalca. Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da je bila kršitev prepovedi diskriminacije podana, ker so bili pogoji ob tedanji ureditvi pokojninskega zavarovanja tako glede starosti kot glede pokojninske dobe za polno starostno pokojnino določeni različno za moške in ženske,²³ kar je pomenilo, da je delovno razmerje posameznikom prenehalo različno glede na spol in posredno tudi glede na starost. Glede prenehanja delovnega razmerja ob izpolnitvi upokojitvenih pogojev v državni upravi pa je Ustavno sodišče sprejelo dve odločitvi. S sklepom št. U-I-329/04 z dne 12. 5. 2005 (Uradni list RS, št. 53/05, in OdlUS XIV, 27) je zavrnilo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 92. člena ZObr, ki je na podlagi pete alineje 75. člena ZDR in 153. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02) določil, da vojaški osebi na obrambnem področju preneha delovno razmerje najkasneje do konca koledarskega leta, v katerem izpolni pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine po splošnih predpisih, ne glede na čas, za katerega je sklenila pogodbo o zaposlitvi po splošnih določbah. Ugotovilo je, da sta očitka o neskladnosti izpodbijane ureditve z drugim odstavkom 14. člena in 49. členom Ustave neutemeljena. Po mnenju Ustavnega sodišča je zakonodajalcu dana možnost, da zaradi posebnosti in različnosti dela ter organizacije in drugih zahtev poklicnega dela v vojski uredi posamezna delovnoppravna vprašanja drugače, kot so urejena na drugih področjih zaposlovanja. Očitek o neskladju z 49. členom Ustave pa je zavrnilo z obrazložitvijo, da ta ustavna določba ne zagotavlja trajnosti zaposlitve in še manj stalnosti zaposlitve na določenem delovnem mestu. V odločbi št. U-I-227/06 je presojalo drugi odstavek 162. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 35/05 – uradno prečiščeno besedilo), ki je določal, da lahko predstojnik javnemu uslužbencu v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti redno odpove pogodbo o zaposlitvi ob upoštevanju odpovednega roka kadarkoli od prvega dne meseca, ki sledi mesecu, v katerem javni uslužbenec v skladu z veljavno zakonodajo doseže polno starost in polno pokojninsko

²³ Na podlagi ZPIZ so delavci pridobili pravico do starostne pokojnine ob izpolnjenem pogoju polne pokojninske dobe in izpolnjenem starostnem pogoju 58 let (moški) in 53 let (ženska).

dobo za upokojitev. Ustavno sodišče je izpodbijane določbe razveljavilo, vendar ne zaradi diskriminacije, temveč zaradi nejasnosti določb (2. člen Ustave).

39. V tej zadevi pa predlagatelj uveljavlja neskladje izpodbijanih določb s prepovedjo diskriminacije na podlagi starosti. Za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju mora Ustavno sodišče odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja, 3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnika primerjata, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten.²⁴ Ker je v obravnavani zadevi upoštevno tudi pravo EU, mora Ustavno sodišče pri presoji ustavne dopustnosti izpodbijane ureditve upoštevati tudi pravo EU, vključno s sodno prakso SEU.

40. Prvi odstavek 14. člena Ustave prepoveduje diskriminacijo pri zagotavljanju, uresničevanju oziroma varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede na posameznikove osebne okoliščine. Za ugotovitev kršitve ustavne prepovedi diskriminacijskega obravnavanja zadošča ugotovitev o obstoju nedopustne diskriminacije pri uživanju katere od človekovih pravic, medtem ko posega v to človekovo pravico samega po sebi ni treba izkazovati.²⁵ V obravnavanem primeru predlagatelj zatrjuje diskriminacijsko obravnavanje na podlagi starosti pri zakonski ureditvi prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi zakonsko določenih upokojitvenih pogojev.

41. Zatrjevano različno obravnavanje se nanaša na uresničevanje človekove pravice svobode dela in v tem okviru tudi proste izbire zaposlitve. V skladu s tretjim odstavkom 49. člena Ustave je vsakomur pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto. Dostopnost vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji pomeni, da mora biti tudi prenehanje delovnega razmerja urejeno pod enakimi pogoji za vse: edini kriterij razlikovanja ne smejo biti osebne okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave.²⁶ Ne zagotavlja pa ta ustavna norma trajnosti zaposlitve in še manj stalnosti zaposlitve na določenem delovnem mestu.²⁷ Primere in pogoje za prenehanje

²⁴ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-212/10 z dne 14. 3. 2013 (Uradni list RS, št. 31/13) in št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 55/09, in OdlUS XVIII, 29).

²⁵ Tako Ustavno sodišče že v odločbah št. U-I-146/07 z dne 13. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 111/08, in OdlUS XVII, 59), št. U-I-425/06 in št. U-I-212/10. Tako presoja zatrjevane kršitve prepovedi diskriminacije po 14. členu EKČP tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) – prim. sodbo v zadevi *E. B. proti Franciji* z dne 22. 1. 2008 (veliki senat), 48. točka.

²⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-49/98, 14. točka.

²⁷ Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-329/04, 14. točka, in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-271/95 z dne 15. 5. 1996 (Uradni list RS, št. 27/96, in OdlUS V, 82, 65. točka).

delovnega razmerja lahko v skladu z Ustavo določi le zakon, kar izhaja iz 66. člena Ustave, ki državi nalaga, naj ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo. To svojo obveznost uresničuje država predvsem s predpisovanjem varovalnih norm in minimalnih pravic delavcev kot praviloma šibkejši strani v razmerju do delodajalcev.²⁸ Glede na navedeno spada pravno varstvo v zvezi s prenehanjem delovnega razmerja v polje učinkovanja tretjega odstavka 49. člena Ustave. Gre torej za zatiranje nedopustne diskriminacije pri zagotavljanju te človekove pravice.

42. Izpodbijana ureditev v primeru prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi zaradi izpolnitve upokojitvenih pogojev javne uslužbenke različno obravnava glede na njihovo starost, pri čemer so z vidika opravljanja dela v primerljivem položaju.²⁹

43. Pri ugotavljanju ustavne dopustnosti izpodbijane ureditve je treba upoštevati Direktivo 2000/78/ES. Namen te direktive je opredeliti splošni okvir boja proti diskriminaciji zaradi vere ali prepričanja, hendikepiranosti, starosti ali spolne usmerjenosti pri zaposlovanju in delu, zato da bi v državah članicah uresničevali načelo enakega obravnavanja (1. člen Direktive 2000/78/ES). Pojem diskriminacije (načelo enakega obravnavanja) opredeljuje 2. člen Direktive 2000/78/ES.³⁰ Ta direktiva državam članicam pušča široko polje presoje za upravičeno različno obravnavanje na podlagi starosti na področju zaposlovanja in trga dela, saj se v

²⁸ Glej na primer odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-271/95, 65. točka in št. U-I-294/04 z dne 16. 6. 2005 (Uradni list RS, št. 62/05, in OdlUS XIV, 52, 24. točka).

²⁹ Primerjaj s sodbo SEU v zadevi *Evropska komisija proti Madžarski*, C-286/12, z dne 6. 11. 2012, 50. točka.

³⁰ Člen 2 Direktive 2000/78/ES določa:

"1. V tej direktivi 'načelo enakega obravnavanja' pomeni, da ne obstaja nikakršna neposredna ali posredna diskriminacija zaradi katerega od razlogov iz člena 1.

2. V smislu odstavka 1:

(a) se šteje, da gre za neposredno diskriminacijo, kadar je, je bila ali bi bila oseba obravnavana manj ugodno kakor neka druga v primerljivi situaciji zaradi katerega od razlogov iz člena 1;

(b) se šteje, da gre za posredno diskriminacijo, kadar je zaradi kakšne navidez nevtralne določbe, merila ali prakse neka oseba določene vere ali prepričanja, ki ima določen hendikep ali je določene starosti ali spolne usmerjenosti, v primerjavi z drugimi v slabšem položaju, razen če:

(i) tako določbo, merilo ali prakso objektivno upravičuje legitimni cilj in je način uresničevanja tega cilja primeren in nujen; ali

(ii) mora delodajalec oziroma oseba ali organizacija, ki jo ta direktiva zavezuje, glede oseb z določenim hendikepom na podlagi nacionalne zakonodaje sprejeti ustrezne ukrepe v skladu z načeli iz člena 5, da odpravi podlago za prikrajšanost, ki jo povzroča taka določba, merilo ali praksa.

3. Nadlegovanje se šteje za obliko diskriminacije v smislu odstavka 1, kadar se manifestira nezaželeno ravnanje, povezano s katerim od motivov iz člena 1, katerega cilj ali posledica je kratenje dostojanstva osebe in ustvarjanje zastrašujočega, sovražnega, poniževalnega, sramotilnega ali žaljivega okolja. V tem kontekstu je koncept nadlegovanja mogoče opredeliti v skladu z nacionalno zakonodajo in prakso držav članic.

4. Navodilo, naj se neka oseba diskriminira zaradi katerega od razlogov iz člena 1, se šteje za diskriminacijo v smislu odstavka 1."

nacionalnem pravu lahko predvidijo primeri različnega obravnavanja zaradi starosti. V smislu prvega odstavka 6. člena navedene direktive³¹ različno obravnavanje zaradi starosti ne pomeni diskriminacije, če ga države članice v kontekstu nacionalnega prava objektivno in razumno utemeljujejo z legitimnim ciljem. Načini uresničevanja teh ciljev pa morajo biti primerni in nujni. V skladu z navedeno direktivo so cilji, ki lahko štejejo za legitime v smislu navedene določbe, med drugim cilji zaposlovalne politike, delovnega trga in poklicnega usposabljanja. Pri razlagi Direktive 2000/78/ES, ki dopušča upravičenost različnega obravnavanja zaradi starosti, pa se je SEU v svojih odločitvah redno sklicevalo tudi na 25. uvodno izjavo te direktive, ki opozarja na bistveni pomen razlikovanja "med upravičeno različnim obravnavanjem, zlasti tistim na podlagi legitimnih ciljev zaposlovalne politike, trga delovne sile in poklicnega usposabljanja, in diskriminacijo, ki mora biti prepovedana."

44. Avtomatično prenehanje pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi upokojitvenih pogojev po stališčih SEU pomeni diskriminacijo na podlagi starosti, ki pa je lahko dopustna, če obstaja legitimen cilj in kadar so načini uresničevanja tega cilja primerni in nujni.³² Vendar pa je SEU tudi večkrat poudarilo, da je avtomatično prenehanje pogodbe o zaposlitvi zaposlenih, ki izpolnjujejo pogoje glede starosti in vplačanih prispevkov za pridobitev pravice do pokojnine, že dolgo časa del delovnega prava številnih držav članic EU in da je njegova uporaba zelo razširjena. Tak mehanizem temelji na ravnotežju med političnimi, ekonomskimi, socialnimi, demografskimi in/ali proračunskimi oziri in je odvisen od izbire, ali podaljšati poklicno življenje delavcev ali pa, nasprotno, določiti njihovo zgodnejšo upokojitvev.³³ Prenehanje pogodbe o zaposlitvi torej ne pomeni avtomatičnega učinka, da zadevne osebe prisili v dokončen umik s trga dela. To zaposlenemu, ki to želi, na primer iz finančnih razlogov, ne preprečuje nadaljevanja poklicne dejavnosti po dopolnitvi upokojitvene starosti.

45. Izpodbijana ureditev, na podlagi katere pogodba o zaposlitvi preneha veljati ob izpolnitvi točno določenih upokojitvenih pogojev iz ZPIZ-1 oziroma ZPIZ-2, ki so vezani na starost zavarovancev, pomeni po oceni Ustavnega sodišča poseg v pravico starejših javnih uslužbencev do nediskriminacijskega obravnavanja (prvi odstavek 14. člena Ustave), kar narekuje presojo o ustavni dopustnosti posega.³⁴ Poseg v človekove pravice je ustavno dopusten samo, če temelji na ustavno dopustnem, tj. stvarno upravičenem cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave) in je v skladu s splošnim

³¹ Člen 6 Direktive 2000/78/ES ima naslov Upravičenost različnega obravnavanja zaradi starosti.

³² Glej sodbe SEU v zadevi *Gisela Rosenblatt proti Oellerking Gebäudereinigungsges. mbH*, C-45/09, z dne 12. 10. 2010, v združenih zadevah *Vasil Ivanov Georgiev proti Tehnicheski universitet - Sofia, filial Plovdiv*, C-250/09 in C-268/09, z dne 18. 11. 2010, v združenih zadevah *Gerhard Fuchs in Peter Köhler proti Land Hessen*, C-159/10 in C-160/10, z dne 21. 7. 2011 in v zadevi *Félix Palacios de la Villa proti Cortefiel Servicios SA*, C-411/05, z dne 16. 10. 2007.

³³ Glej npr. sodbi SEU v zadevi *Félix Palacios de la Villa*, 69. točka, in v zadevi *Gisela Rosenblatt*, 44. točka.

³⁴ Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-49/98 prepoved diskriminacije v zvezi s prenehanjem delovnega razmerja glede na starost presojalo v okviru prvega odstavka 14. člena Ustave.

načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Ocenno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti posega v ožjem pomenu.³⁵

Ustavno dopusten cilj

46. Temeljni namen ZUJF kot celote, ki ga navaja Vlada in ki izhaja že iz njegovega 1. člena, je zagotovitev vzdržnih javnih financ in zmanjšanje izdatkov proračuna. Čeprav zakonodajalec ni izrecno opredelil posebnih ciljev izpodbijanega ukrepa, pa to po mnenju Vlade ne pomeni, da izpodbijana ureditev nima (drugega) legitimnega cilja. Med cilje, ki sta jih zakonodajalec in Vlada zasledovala pri tem ukrepu, je vsekakor treba uvrstiti uresničevanje ciljev socialne politike oziroma politike zaposlovanja. Po zatrjevanju Vlade naj bi namreč izpodbijani ukrep sledil ciljem kadrovskega prestrukturiranja oziroma vzpostavitve ugodne starostne strukture javnih uslužbencev, spodbujanju dostopa do zaposlitve z boljšo medgeneracijsko porazdelitvijo in obvladovanju javnofinančnih izdatkov. Prenehanje pogodbe o zaposlitvi javnemu uslužbencu, ki izpolni pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine brez zmanjšanja, je le eden izmed instrumentov, s katerim želi Vlada doseči deloma zmanjšanje števila zaposlenih v javnem sektorju (zmanjšanje sredstev za maso plač v javnem sektorju), deloma pa spremenjeno starostno strukturo javnih uslužbencev. Glede tega je Vlada predložila tudi podatke iz Kadrovskih poročil o številu zaposlenih po starosti v organih državne uprave na dan 31. 12. za leta od 2008 do 2011, MNZ pa podatke iz centralne kadrovske evidence državne uprave (v nadaljevanju CKEDU) na dan 31. 12. 2012 in na dan 1. 6. 2013.

47. ZUJF je zakon, s katerim se je Vlada lotila reševanja in odpravljanja posledic krize s paketom varčevalnih ukrepov. Ukrepi so prizadeli vse družbene skupine (na primer javne uslužbenke, upokojenke, družine, mlade, invalide). ZUJF spreminja in dopolnjuje določbe kar 39 drugih zakonov (glej 1. člen ZUJF). Zato je zakonodajalec kot cilj tega zakona določil le tisti cilj, ki ga zasledujejo sprejeti ukrepi na vseh področjih, na katera posega ZUJF. To pa ne pomeni, da sprejeti ukrepi na posameznih področjih ne zasledujejo še drugih ciljev, ki so pomembni le za to področje urejanja. Kar velja splošno za vse ukrepe, ki jih vsebuje ZUJF, velja tudi za ukrep prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Gre za ukrepe, ki so namenjeni premagovanju kriznih razmer zaradi posledic gospodarske in finančne krize, ki je zajela tudi Republiko Slovenijo, in za uresničevanje zahtev v okviru postopka presežnega primanjkljaja, ki ga je zoper Republiko Slovenijo začela Evropska komisija. Že iz zakonodajnega

³⁵ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), 25. točka, in št. U-I-212/10, 19. točka.

gradiva³⁶ izhaja, da je zakonodajalec pri izpodbijanem ukrepu izpostavil politiko zaposlovanja s sklicevanjem na sodno prakso SEU in na Direktivo 2000/78/ES, po kateri lahko države članice predvidijo, da različno obravnavanje zaradi starosti ne pomeni diskriminacije, če ga v kontekstu nacionalnega prava objektivno in razumno utemeljujejo z legitimnim ciljem, vključno z legitimnimi cilji zaposlovalne politike, trga dela in poklicnega usposabljanja, in če so načini uresničevanja tega cilja primerni in nujni. Vse to je terjalo sprejetje določenih ukrepov politike zaposlovanja v javnem sektorju, z namenom, da se uskladi stopnja zaposlenosti v javnem in zasebnem sektorju. Ob znižanju gospodarske aktivnosti se je namreč zmanjševalo število zaposlenih v zasebnem sektorju, tako da je to število upadlo že tretje leto zapored. Nasprotno pa se je število zaposlenih v sektorju država v teh letih povečalo po 1,9 odstotka v letih 2009 in 2010 in 0,6 odstotka v letu 2011.

48. Po stališču SEU ni mogoče sklepati, da bi nenatančna določitev cilja v konkretnem predpisu, ki mu ta sledi, samodejno izključila možnost, da bi bil cilj utemeljen na podlagi te določbe. Če te določitve ni, je pomembno, da je z drugimi elementi, ki so vzeti iz splošnega okvira zadevnega (presojanega) ukrepa, mogoče opredeliti temeljni cilj tega ukrepa, in sicer zaradi sodnega nadzora njegove zakonitosti ter primernosti in nujnosti uporabljenih načinov uresničevanja tega cilja.³⁷ Glede sklicevanja na več ciljev hkrati je iz sodne prakse SEU razvidno, da soobstoje več ciljev ne ovira obstoja legitimnega cilja v smislu prvega odstavka 6. člena Direktive 2000/78/ES.³⁸ To pomeni, da lahko Ustavno sodišče poleg temeljnega zakonsko opredeljenega cilja upošteva tudi cilje, ki jih je mogoče ugotoviti na podlagi drugih okoliščin. Glede na navedeno je Ustavno sodišče poleg zakonsko opredeljenega cilja (zagotovitev vzdržnih javnih financ in zmanjšanje izdatkov proračuna) upoštevalo tudi cilj, ki izhaja iz zakonodajnega gradiva in ki ga je v svojem mnenju navedla Vlada, in sicer vzpostavitev ugodne starostne strukture javnih uslužbencev. Po oceni Ustavnega sodišča pa je očiten cilj izpodbijane ureditve tudi preprečitev morebitnih sporov o sposobnosti zaposlenega za opravljanje dela po določeni starosti. V nadaljevanju je moralo Ustavno sodišče presoditi, ali so ti cilji ustavno dopustni.

49. SEU je že sprejelo stališče, da proračunski oziri, čeprav so lahko temelj za izbiro socialne politike države in lahko vplivajo na naravo in obseg ukrepov, ki jih želi država članica sprejeti, sami ne morejo pomeniti legitimnega cilja v smislu prvega odstavka 6. člena Direktive 2000/78/ES.³⁹ Cilje, na katere se sklicuje država članica, je mogoče

³⁶ Glej Predlog zakona za uravnoteženje javnih financ – ZUJF, Poročevalec DZ z dne 17. 4. 2012, EPA 263-VI (v nadaljevanju Predlog ZUJF), obrazložitev k 205. členu, str. 187.

³⁷ Tako SEU v sodbah v združenih zadevah *Gerhard Fuchs in Peter Köhler*, 39. točka, v zadevi *Félix Palacios de la Villa*, 56. in 57. točka, v zadevi *Domnica Petersen proti Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe*, C-341/08, z dne 12. 1. 2010, 40. točka, in v zadevi *Gisela Rosenblatt*, 58. točka.

³⁸ Sodba SEU v združenih zadevah *Gerhard Fuchs in Peter Köhler*, 44. točka.

³⁹ Prav tam, 73. in 74. točka.

med seboj povezati ali jih razvrstiti po pomembnosti.⁴⁰ Države članice imajo na nacionalni ravni na voljo široko diskrecijsko pravico, ne le pri odločitvi, kateremu od več ciljev na področju socialne in zaposlovalne politike bodo sledile, temveč tudi pri sprejemanju ukrepov za njihovo uresničevanje.⁴¹

50. Legitimen cilj socialne politike ali politike zaposlovanja držav članic z vidika prvega odstavka 6. člena Direktive 2000/78/ES je lahko po stališču SEU spodbujanje zaposlovanja, zlasti če gre za olajšanje dostopa mladih do nekega poklica.⁴² Legitimen cilj po tej direktivi je lahko tudi vzpostavitev uravnotežene starostne strukture, da bi se zagotovila bolj kakovostna služba, da bi se lažje načrtovale upokojitve, da bi se zagotovilo napredovanje uradnikov, zlasti najmlajših med njimi, in da bi se preprečili spori, ki bi morebiti nastali ob upokojitvi o sposobnosti zaposlenega za opravljanje dela po neki starosti.⁴³

51. Glede na vse navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da je temeljni cilj izpodbijanega ukrepa zagotovitev vzdržnih javnih financ, kar na področju zaposlovanja pomeni zmanjšanje obsega mase za plače v javnem sektorju. Ker pa po stališču SEU varčevanje samo po sebi ne more biti ustavno dopusten cilj za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja oziroma legitimni cilj v smislu prvega odstavka 6. člena Direktive 2000/78/ES, je moralo Ustavno sodišče v nadaljevanju presoditi, ali sta vzpostavitev uravnotežene starostne strukture javnih uslužbencev in preprečitev morebitnih sporov o tem, ali je javni uslužbenec sposoben opravljati delo po določeni starosti, ustavno dopustna cilja.

52. Po navedbah Vlade je dodatni cilj izpodbijanih določb ZUJF vzpostavitev ugodne starostne strukture javnih uslužbencev. Iz podatkov in preglednic, ki jih je Ustavnemu sodišču predložila Vlada, je razvidno, da se starostna doba zaposlenih v organih državne uprave dviguje, mlajši javni uslužbenci pa so v glavnem zaposleni za določen čas ali pa delo opravljajo na podlagi podjemnih pogodb oziroma študentskega dela. Delež zaposlenih v starosti do 39 let se nezadržno zmanjšuje⁴⁴ na račun deleža zaposlenih v starosti nad 40 let.⁴⁵ Najbolj je pereče zmanjšanje deleža zaposlenih v starosti manj kot 30 let, saj je 18,6-odstotni delež te starostne skupine na dan 31. 12. 2008 do 31. 12. 2011 padel kar na 12,4 odstotka. To pomeni, da se je v obdobju pred uveljavitvijo ZUJF delež mlajših javnih uslužbencev (do 30 let) v državni upravi znižal,

⁴⁰ Prav tam, 46. točka.

⁴¹ Tako SEU v sodbah v zadevi *Werner Mangold*, 63. točka, in v zadevi *Félix Palacios de la Villa*, 68. točka.

⁴² Glej sodbo SEU v zadevi *Vasil Ivanov Georgiev*, 45. točka.

⁴³ Glej sodbo SEU v združenih zadevah *Gerhard Fuchs in Peter Köhler*, 60. in 89. točka.

⁴⁴ Na dan 31. 12. 2008 54,4 odstotka in na dan 31. 12. 2011 postopen padec na 47,1 odstotka. Po podatkih iz CKEDU pa je ta delež na dan 1. 6. 2013 znašal le še 43,3 odstotka vseh zaposlenih v državni upravi.

⁴⁵ Na dan 31. 12. 2008 45,7 odstotka in na dan 31. 12. 2011 postopna rast na 52,9 odstotka. Do 1. 6. 2013 je po podatkih iz CKEDU delež javnih uslužbencev v državni upravi, starejših od 40 let, narasel na 56,6 odstotka.

ob tem da ima po zadnjih podatkih sklenjeno pogodbo za nedoločen čas le 32,4 odstotka najmlajših javnih uslužbencev. Nasprotno pa znaša delež javnih uslužbencev v državni upravi, ki so starejši od 50 let in imajo sklenjeno pogodbo za nedoločen čas, kar 98 odstotkov.

53. Ustavno sodišče ocenjuje, da je cilj vzpostavitve uravnotežene starostne strukture javnih uslužbencev ustavno dopusten cilj. Z različno starostjo zaposlenih v javnih službah se namreč omogoča, da se izkušnje starejših prenašajo na mlajše in da mlajši starejšim posredujejo v postopku izobraževanja pridobljeno znanje. Različna starost tako prispeva k opravljanju kakovostne javne službe tako v državni upravi kot tudi v celotnem javnem sektorju.

54. Po oceni Ustavnega sodišča je ustavno dopusten cilj tudi preprečitev sporov o tem, ali je zaposleni sposoben opravljati delo po določeni starosti. S tem se varujejo javni uslužbenci pred postopki ugotavljanja njihove zmožnosti za opravljanje dela in doseganje pričakovanih rezultatov v primerih, ko javni uslužbenci zaradi starosti niso več zmožni za delo. V takih primerih jim delodajalec sicer lahko odpove pogodbo o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti, vendar to lahko pomeni hud poseg v osebno integriteto zaposlenih, ki so bili v svoji aktivni dobi lahko zelo uspešni, pa jim pešanje moči v starosti onemogoča doseganje minimalnih delovnih rezultatov, s čimer se težko sprijaznijo.⁴⁶

55. Glede na navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja sledi ustavno dopustnim ciljem in s tega vidika ni nedopusten.

Primernost

56. Glede na obstoj ustavno dopustnih ciljev je moralo Ustavno sodišče oceniti še, ali je izpodbijana ureditev v skladu s splošnim načelom sorazmernosti, to je, ali je izpodbijani ukrep primeren in nujen za doseganje navedenih ciljev ter sorazmeren v ožjem pomenu. Z vidika kriterija primernosti Ustavno sodišče preveri, ali je ocenjevani poseg primeren za doseg zasledovanega cilja v tem smislu, da je ta cilj s posegom v človekovo pravico dejansko mogoče doseči.

57. Po stališču SEU zgolj s splošnimi trditvami o tem, da je ukrep primeren v okviru politike zaposlovanja, trga dela ali poklicnega usposabljanja, še ni izkazano, da lahko cilj zadevnega ukrepa upravičuje odstopanje od načela prepovedi diskriminacije zaradi starosti, prav tako pa ni mogoče na podlagi teh trditev razumno sklepati, da so

⁴⁶ Podobno tudi SEU na primer v sodbi v združenih zadevah *Gerhard Fuchs in Peter Köhler*, 50. točka.

izbrani načini primerni za uresničevanje tega cilja.⁴⁷ SEU je navedlo, da prvi odstavek 6. člena Direktive 2000/78/ES državam članicam nalaga obveznost, da z veliko gotovostjo dokažejo legitimnost cilja, ki je naveden v utemeljitev.⁴⁸ V zvezi s presojo stopnje natančnosti zahtevanih dokazov je SEU opozorilo, da imajo države članice široko diskrecijsko pravico pri izbiri ukrepa, ki ga štejejo za primernega.⁴⁹ Ta lahko temelji na ekonomskih, socialnih, demografskih in/ali proračunskih ozirih, ki vključujejo obstoječe in preverljive podatke, pa tudi predvidevanja, ki se po naravi lahko izkažejo za nenatančna in so torej delno negotova. Navedeni ukrep lahko temelji tudi na političnih ozirih, kar pogosto pomeni kompromis med več mogočimi rešitvami in poleg tega ne dopušča gotovosti glede pričakovanega rezultata.⁵⁰ Izpodbijani ukrep, da bi bili dokazani njegovi primernost in nujnost, ne sme biti nerazumen glede na sledeni cilj in mora temeljiti na dokazih, katerih dokazno vrednost presodi nacionalno sodišče v skladu s pravili nacionalnega prava.⁵¹ V skladu z ustaljeno prakso SEU je zakonodaja primerna za zagotavljanje navedenega cilja le, če resnično zagotavlja, da se ta cilj doseže dosledno in sistematično.⁵²

58. Izpodbijana ureditev pomeni po oceni Ustavnega sodišča primeren ukrep za doseg cilja vzdržnosti javnih financ oziroma omejitve obsega sredstev za maso plač v javnem sektorju. Strošek dela za zaposlene v javnem sektorju⁵³ je mogoče znižati z odpuščanjem na podlagi delovnopravne zakonodaje (ZDR-1, ZJU). Izpodbijane določbe ZUJF določajo nov način prenehanja pogodbe o zaposlitvi tistim javnim uslužbencem, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Tudi s tovrstnim prenehanjem se zmanjšujejo sredstva za maso plač v javnem sektorju. Izpodbijani ukrep torej (skupaj z drugimi ukrepi, ki so bili uveljavljeni z ZUJF) prispeva k zmanjševanju sredstev za maso plač v javnem sektorju in s tem k zagotavljanju vzdržnosti javnih financ.

59. Izpodbijana ureditev je primeren ukrep tudi za doseg cilja vzpostavitve ugodne starostne strukture javnih uslužbencev. Omogoča namreč sprostitev delovnih mest, ki jih zasedajo delavci z že izpolnjenimi pogoji za pridobitev pravice do starostne

⁴⁷ Sodba SEU v zadevi *The Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (Age Concern England) proti Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, C-388/07, z dne 5. 3. 2009, 51. točka.

⁴⁸ Prav tam, 67. točka, in sodba v združenih zadevah *Gerhard Fuchs in Peter Köhler*, 78. točka.

⁴⁹ Sodba SEU v združenih zadevah *Gerhard Fuchs in Peter Köhler*, 80. točka.

⁵⁰ Prav tam, 81. točka.

⁵¹ Prav tam, 82. in 83. točka.

⁵² Sodbe SEU v zadevi *Hartlauer Handelsgesellschaft mbH proti Wiener Landesregierung in Oberösterreichische Landesregierung*, C-169/07, z dne 10. 3. 2009, 55. točka, v zadevi *Domnica Petersen*, 53. točka, in v združenih zadevah *Gerhard Fuchs in Peter Köhler*, 85. točka.

⁵³ Iz pojasnil MNZ izhaja, da v predlogu sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2014 kar slaba tretjina integralnih sredstev pomenijo odhodki za stroške dela (stroški dela za neposredne proračunske uporabnike in transferje posrednim proračunskim uporabnikom). Po podatkih Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJ PES) je bilo junija 2013 v celotnem javnem sektorju zaposlenih 158.778 javnih uslužbencev.

pokojnine. Ta delovna mesta bodo v kratkem na voljo mlajšim že zaposlenim javnim uslužbencem s sistemom napredovanj in notranjih razporeditev.⁵⁴ S prenehanjem veljavnosti pogodb o zaposlitvi starejših javnih uslužbencev se bo delež mlajših javnih uslužbencev predvidoma povečal, medgeneracijsko ravnovesje se bo popravilo, kadrovska struktura zaposlenih v javnem sektorju pa se bo pomladila.

60. Zasledovana cilja (zmanjšanje sredstev za maso plač v javnem sektorju, vzpostavitev uravnotežene kadrovske strukture) je mogoče doseči le z ukrepi, ki učinkujejo daljše časovno obdobje. Zakonodajalec je izpodbijani ukrep uvrstil sicer med začasne ukrepe, vendar je prenehanje veljavnosti izpodbijanega ukrepa vezal na nastop bodočega negotovega dejstva.⁵⁵ Konec trajanja tega ukrepa bolj napoveduje, kot predpisuje, in ga le opisno časovno opredeljuje. Iz podatkov, ki jih je objavil Urad za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju UMAR) v Poletni napovedi gospodarskih gibanj 2013,⁵⁶ je razvidno, da je bila rast bruto domačega proizvoda leta 2012 negativna. Iz napovedi izhaja, da se leta 2013 pričakuje nadaljnje upadanje gospodarske aktivnosti. Bruto domači proizvod se bo leta 2013 predvidoma skrčil za 2,4 odstotka, njegovo nadaljnje znižanje (–0,2 odstotka) pričakujejo tudi leta 2014. Tudi Evropska komisija v Jesenski napovedi za obdobje 2012–2014⁵⁷ napoveduje za leto 2013 1,6-odstotni padec bruto domačega proizvoda, za leto 2014 pa napoveduje le 0,9-odstotno rast. Iz navedenih podatkov izhaja, da bruto domači proizvod še nekaj časa ne bo presegel 2,5 odstotka. Čeprav je zakonodajalec izpodbijani ukrep uvrstil med začasne ukrepe, gre torej ob upoštevanju ekonomskih kazalnikov⁵⁸ za dolgotrajnejši ukrep.

61. Ukrep je primeren tudi za doseg cilja preprečevanja morebitnih sporov o sposobnosti javnega uslužbenca za opravljanje dela po neki starosti. Omogoča namreč, da ob izpolnitvi upokojitvenih pogojev (starosti in pokojninske dobe) javnemu uslužbencu preneha veljati pogodba o zaposlitvi, ne da bi bilo treba ugotavljati

⁵⁴ V skladu s tretjim odstavkom 163. člena ZUJF ne glede na zamik učinkov napredovanja na leto 2014 (162. člen ter prvi in drugi odstavek 163. člena ZUJF) javni uslužbenci in funkcionarji v letih 2012 in 2013 pridobijo naziv ali višji naziv in pravico do plače v skladu s pridobljenim nazivom ali višjim nazivom, če je pridobitev naziva ali višjega naziva pogoj za opravljanje dela na delovnem mestu, na katero se javni uslužbenec premešča oziroma za katero sklepa pogodbo o zaposlitvi.

⁵⁵ Člen 182 ZUJF določa, da členi 183. do 188. tega zakona veljajo do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 odstotka bruto domačega proizvoda.

⁵⁶ Dostopno na:

<http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/analiza/Poletna_napoved_2013/UMAR_POLETNA_NAPOVED_GOSPODARSKIH_GIBANJ_2013.pdf> (18. 9. 2013).

⁵⁷ Dostopno na:

<http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2012_autumn/si_en.pdf> (18. 9. 2013).

⁵⁸ Podrobneje v Umarjevi Poletni napovedi gospodarskih gibanj za leto 2013 in Jesenski napovedi za obdobje 2012–2014, ki jo je objavila Evropska komisija, in ekonomski napovedi OECD za Slovenijo (Economic outlook, analysis and forecasts, Slovenia - Economic forecast summary, november 2012, dostopno na:

<<http://www.oecd.org/eco/economicoutlookanalysisandforecasts/sloveniaeconomicforecastsummary.htm>>, 18. 9. 2013).

njegovo zmožnost za opravljanje dela in doseganje pričakovanih rezultatov v postopku redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti.⁵⁹

62. Glede na to Ustavno sodišče ugotavlja, da je izpodbijani ukrep primeren za doseg sledenih ciljev.

Nujnost

63. V okviru presoje skladnosti posega v človekovo pravico s splošnim načelom sorazmernosti Ustavno sodišče presoja tudi, ali je poseg sploh nujen (nujno potreben) za doseg zasledovanega cilja v smislu, da cilja ni mogoče (v enaki meri) doseči z blažjim posegom ali celo brez njega.

64. Ustavno sodišče ocenjuje, da je zaradi posledic gospodarske in finančne krize ogrožena vzdržnost javnih financ, zaradi česar sprejema trditev Vlade, da je nujno ukrepanje v smeri zmanjšanja obsega mase za plače v javnem sektorju.⁶⁰ Nujnost sprejetja tega zakona narekujejo stanje na finančnih trgih, zahteve Evropske komisije po še hitrejši konsolidaciji javnih financ in namen, da se določene pravice zaposlenih glede prejemkov ohranijo, čeprav na podlagi drugačne ureditve. Uveljavitev predlaganih ukrepov pomeni tudi zagotovilo, da Republika Slovenija ostane javnofinančno stabilna in socialna država.⁶¹ Gibanje obsega sredstev za plače v javnem sektorju v obdobju 2009–2011 kaže, da se ta obseg iz leta v leto vztrajno povečuje, tudi v času veljavnosti interventnih ukrepov, kot sta jih določala Zakon o interventnih ukrepih (Uradni list RS, št. 94/10 – ZIU) in Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012 (Uradni list RS, št. 110/11 in 43/12 – ZDIU12), kar dodatno utemeljuje razloge, da je poseg v javnofinančne odhodke iz tega naslova nujen.⁶² Upoštevati je treba tudi, da se zoper Republiko Slovenijo na podlagi 126. člena PDEU vodi postopek v zvezi s čezmernim javnofinančnim primanjkljajem. S Sklepom Sveta z dne 19. januarja 2010 o obstoju čezmernega primanjkljaja v Sloveniji (2010/289/EU)⁶³ je bilo ugotovljeno, da v Republiki Sloveniji obstaja čezmerni primanjkljaj, ki ni le posledica začasnega preseganja referenčnih vrednosti o njegovi dopustnosti. V okviru tega postopka je Svet 7. 6. 2013 sprejel Priporočilo Sveta za odpravo čezmernega javnofinančnega primanjkljaja v Sloveniji.⁶⁴ V njem Svet

⁵⁹ Glej sodbo SEU v združenih zadevah *Gerhard Fuchs in Peter Köhler*, 50. točka.

⁶⁰ Iz pojasnil MNZ izhaja, da v predlogu sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2014 kar slaba tretjina integralnih sredstev pomenijo odhodki za stroške dela (stroški dela za neposredne proračunske uporabnike in transferje posrednim proračunskim uporabnikom).

⁶¹ Glej tudi Predlog ZUJF, str. 35.

⁶² Obseg sredstev za izplačilo bruto/bruto plač v javnem sektorju je leta 2009 znašal 4.245.170.688,65 EUR in leta 2010 4.372.035.386,72 EUR. Leta 2010 je glede na leto 2009 znašala nominalna rast obsega izplačanih bruto/bruto plač v javnem sektorju 2,99 odstotka. Obseg sredstev za izplačilo bruto/bruto plač v javnem sektorju je leta 2011 znašal 4.412.670.160,00 EUR. Leta 2011 je glede na leto 2010 znašala nominalna rast obsega izplačanih bruto/bruto plač v javnem sektorju 0,93 odstotka (glej Predlog ZUJF, str. 35).

⁶³ UL L 125, 21. 5. 2010, str. 46.

⁶⁴ Dostopno na:

ugotavlja, da se Republika Slovenija sooča z močno naraščajočim javnim dolgom zaradi vztrajno velikih primarnih primanjkljajev in v manjši meri prilagoditev stanj in tokov ter višjih obresti.⁶⁵ Svet je med drugim sprejel priporočilo, da bi morala Republika Slovenija dosledno izvajati že sprejete ukrepe za povečanje prihodkov iz večinoma posrednih davkov in za zmanjšanje plačne mase v javnem sektorju ter socialnih transferjev, hkrati pa bi morala biti pripravljena, da jih dopolni z dodatnimi ukrepi, če bi se že sprejeti ukrepi izkazali za manj učinkovite, kot je predvideno, ali če bi katerega koli od teh ukrepov razveljavil sodni sistem (3. točka priporočil).

65. Vlada je izkazala, da se je povprečna starost zaposlenih v javnem sektorju dvigovala, delež mlajših javnih uslužbencev pa se je nezadržno zmanjševal na račun povečevanja deleža starejših. Mogoč alternativni ukrep v zvezi s ciljem zmanjševanja sredstev za maso plač v javnem sektorju bi sicer lahko bila odpuščanja zaposlenih v skladu z delovnopravno zakonodajo, zlasti z odpovedmi iz poslovnega razloga. Pri tovrstnih odpovedih pogodb o zaposlitvi bi bile odpovedi najprej dane tistim javnim uslužbencem, ki so že izpolnili pogoje za starostno upokožitev, saj zanje ne velja posebno varstvo pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi (114. člen ZDR-1). Ker bi bile pogodbe o zaposlitvi odpovedane iz poslovnega razloga tudi mlajšim javnim uslužbencem, kar bi lahko še dodatno zmanjšalo delež mlajših zaposlenih javnih uslužbencev, tovrstne odpovedi tudi ne bi dosegle zastavljenega cilja zaposlovalne politike (tj. uravnotežene starostne kadrovske strukture).

66. Zmanjšanje števila zaposlenih z namenom varčevanja bi bilo mogoče doseči tudi z drugimi načini prenehanja pogodb o zaposlitvi, zlasti z rednimi odpovedmi pogodb o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti,⁶⁶ krivdnega razloga⁶⁷ ali celo z izrednimi odpovedmi pogodb o zaposlitvi.⁶⁸ Ker gre praviloma za zapletene postopke tako pri delodajalcu kot v morebitnih sodnih postopkih (delodajalec mora izkazati obstoj odpovednega razloga in izpolnjevanje drugih pogojev za zakonitost odpovedi pogodb o zaposlitvi), bi učinki takšnih ukrepov nastopili kasneje kot učinki izpodbijanega ukrepa, pri katerem gre zgolj za ugotovitev izpolnjevanja pogojev za upokožitev. Poleg tega bi taki postopki lahko posegali v dostojanstvo tistih javnih uslužbencev, pri katerih bi se zastavilo vprašanje sposobnosti za opravljanje dela po določeni starosti. V primerjavi z izpodbijano ureditvijo taki ukrepi ne bi enako učinkovito prispevali k uresničitvi cilja stabilnosti javnih financ, ker bi bili njegovi učinki zamaknjeni. Prav tako

<<http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/13/st10/st10487.sl13.pdf>> (12. 6. 2013).

⁶⁵ Dolg se je z nizkih 22 odstotkov BDP v letu 2008 povečal na 54 odstotkov BDP v letu 2012. V skladu z dopolnjeno napovedjo Evropske komisije iz pomladi 2013 naj bi se v istem letu povečal na 61 odstotkov BDP in s tem prekoračil referenčno vrednost iz PDEU. Ob nespremenjeni politiki naj bi se dolg v letu 2015 še povečal, in sicer na 69 odstotkov BDP (19. točka).

⁶⁶ Glej drugo alinejo prvega odstavka 89. člena ZDR-1. Na podlagi prvega odstavka 159. člena ZJU se za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti glede opredelitve nesposobnosti ne uporabljajo določbe zakona, ki ureja delovna razmerja, temveč določbe ZJU.

⁶⁷ Glej tretjo alinejo prvega odstavka 89. člena ZDR-1.

⁶⁸ Glej 110. člen ZDR-1.

pa ne bi nujno prispevali k uravnoveženju starostne kadrovske strukture, ker bi prizadeli javne uslužbenke vseh starosti. Kot ključno pa je treba pri presoji nujnosti izpodbijanega ukrepa upoštevati, da je cilj izpodbijane ureditve zaposlovalna politika, katere namen je trajno zmanjšati sredstva za plače v javnem sektorju in obenem dolgoročno vzpostaviti ustrezno starostno strukturo zaposlenih. Tega omenjene možnosti odpuščanja javnih uslužbencev, ki temeljijo na individualni obravnavi delavca, ne bi zagotavljale trajno in sistemsko ter ne bi omogočile trajnejše strukturne stabilizacije odhodkov na področju stroškov dela. To pa ne pomeni, da delodajalec ni dolžan odpuščati javnih uslužbencev po delovnopравни zakonodaji, če za to obstajajo utemeljeni razlogi. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ugotovilo, da je izpodbijani ukrep nujen za istočasno in enako učinkovito doseganje zastavljenih ciljev.

Sorazmernost v ožjem pomenu

67. Z vidika načela sorazmernosti v ožjem pomenu Ustavno sodišče presoja, ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale.

68. Po presoji Ustavnega sodišča izpodbijani ukrep ni nesorazmeren. Taka ocena temelji na ugotovitvi, da so osebe, na katere se izpodbijani ukrep nanaša, na koncu poklicne kariere upravičene do finančnega nadomestila v obliki starostne pokojnine brez zmanjšanja.⁶⁹ Poleg tega izpodbijana ureditev ni uvedla obveznega upokojevanja, saj prizadetim osebam ne onemogoča, da bi se ponovno zaposlile oziroma da bi drugje nadaljevale poklicno dejavnost.⁷⁰ Posebno možnost nadaljevanja opravljanja poklicne dejavnosti določa tudi Zakon o urejanju trga dela (Uradni list RS, št. 80/10, 21/13 in 36/13 – v nadaljevanju ZUTD), ki omogoča upokojujencem, da na podlagi pogodbe o opravljanju začasnega ali občasnega dela kot posebnega pogodbenega razmerja med delodajalcem in upravičencem opravljajo začasno ali občasno delo, ki ima lahko tudi nekatere elemente delovnega razmerja, kot jih določa zakon, ki ureja delovna razmerja (27.a do 27.g člen ZUTD). Pri presoji je treba upoštevati tudi, da dejansko ne gre za začasen ukrep, temveč bodo njegovi učinki glede na ekonomske kazalnike dolgoročni. Vse navedene okoliščine zmanjšujejo težo posega v prizadeto pravico javnih uslužbencev do nediskriminacijskega obravnavanja.

69. Ob upoštevanju okoliščin, ki zmanjšujejo težo posega v pravico javnih uslužbencev do nediskriminacijskega obravnavanja (glej prejšnjo točko obrazložitve), in pomena ciljev, ki jih zasleduje izpodbijana ureditev, Ustavno sodišče ocenjuje, da izpodbijani ukrep, kljub temu da vpliva tako na materialni kot na socialnodružbeni

⁶⁹ Podobno tudi SEU v sodbah v zadevi *Félix Palacios de la Villa*, 73. točka, v združenih zadevah *Vasil Ivanov Georgiev*, 54. točka, in v združenih zadevah *Gerhard Fuchs in Peter Köhler*, 66. točka.

⁷⁰ Podobno okoliščino je upoštevalo tudi SEU v sodbah v zadevi *Gisela Rosenblatt*, 75. točka, in v združenih zadevah *Gerhard Fuchs in Peter Köhler*, 66. točka.

položaj prizadetih javnih uslužbencev, ne posega prekomerno v pravico starejših javnih uslužbencev do nediskriminacijskega obravnavanja (prvi odstavek 14. člena Ustave).

70. Glede na navedeno izpodbijana ureditev ni v neskladju s prepovedjo diskriminacije na podlagi starosti kot druge osebne okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave.

Diskriminacija na podlagi spola

71. Predlagatelj v svoji zahtevi uveljavlja tudi neskladje izpodbijanih določb ZUJF s prepovedjo diskriminacije na podlagi spola (prvi odstavek 14. člena Ustave).

72. Izpodbijane določbe ZUJF se glede prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi sklicujejo na izpolnitev že navedenih upokojitvenih pogojev iz ZPIZ-1 in ZPIZ-2, ki so določeni različno za ženske in moške. V upoštevni določbah ZPIZ-1 je bila upokojitvena starost sicer za oba spola določena enako (58 let), kot utemeljeno opozarja Vlada v svojem mnenju, vendar pa je bil pogoj delovne dobe glede na spol različen, in sicer 40 let pri moških in 38 let pri ženskah. Ob povsem enakih drugih dejanskih okoliščinah je torej izpodbijani ukrep prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi pred uveljavitvijo ZPIZ-2 javne uslužbenke prizadel dve (delovni) leti prej kot javne uslužbenke.

73. Tudi peti odstavek 27. člena ZPIZ-2, na katerega se sklicuje 1. 1. 2013 spremenjeni prvi odstavek 188. člena ZUJF v zvezi z enajstim odstavkom 429. člena ZPIZ-2, v prehodnem obdobju do 1. 1. 2019 ne odpravlja razlikovanja glede na spol. Uvedena je celo dodatna razlika glede upokojitvenih pogojev, ki omogočajo prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi. Po novem glede na spol ni različen le pogoj delovne dobe oziroma pokojninske dobe brez dokupa dobe, temveč tudi pogoj upokojitvene starosti. Na podlagi veljavnega besedila izpodbijanega 188. člena ZUJF bo tako javnim uslužbenkam do leta 2019 pogodba o zaposlitvi lahko prenehala veljati ob izpolnitvi štiri mesece nižje starosti kot moškim.

74. Ustavno sodišče ob upoštevanju testa iz 39. točke obrazložitve te odločbe ugotavlja, da izpodbijana ureditev javne uslužbenke različno obravnava glede na spol, pri čemer so moški in ženske z vidika opravljanja dela v primerljivem položaju. Prav tako je bilo že ugotovljeno, da pravno varstvo v zvezi s prenehanjem delovnega razmerja spada v polje učinkovanja tretjega odstavka 49. člena Ustave in da torej gre za razlikovanje pri uresničevanju človekove pravice.

75. Pri ugotavljanju ustavne dopustnosti izpodbijane ureditve je treba upoštevati Direktivo 2006/54/ES, ki konkretizira prepoved diskriminacije na podlagi spola,⁷¹ in prakso SEU. Direktiva 2006/54/ES v točki (a) prvega odstavka 2. člena določa, da gre za neposredno diskriminacijo (tudi), "kadar se ena oseba zaradi spola obravnava manj ugodno, kakor se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala oseba drugega spola v primerljivi situaciji". V skladu s točko c) prvega odstavka 14. člena Direktive 2006/54/ES v javnem ali zasebnem sektorju, vključno z javnimi organi, ne sme biti nikakršne neposredne ali posredne diskriminacije zaradi spola v zvezi z zaposlitvenimi in delovnimi pogoji, vključno z odpuščanjem⁷² ter plačilom.⁷³ Direktiva 2006/54/ES torej zahteva enako obravnavanje ne glede na spol pri vseh vidikih zaposlitve, tudi glede prenehanja zaposlitve v povezavi z upokojitvijo. Tudi SEU je že večkrat sprejelo stališče, da gre za nedopustno diskriminacijo na podlagi spola v primeru prenehanja zaposlitve, ki je povezano z izpolnitvijo starostnega pogoja za upokožitev, kadar je ta določen različno za moške in ženske.⁷⁴

76. Izpodbijana ureditev, na podlagi katere pogodba o zaposlitvi preneha veljati ob izpolnitvi zakonskih upokojitvenih pogojev iz ZPIZ-1 oziroma ZPIZ-2, pri čemer so ti določeni različno za moške in ženske, pomeni torej poseg v pravico javnih uslužbenk (kot žensk) do nediskriminacijskega obravnavanja (prvi odstavek 14. člena Ustave).

77. V skladu z Ustavo je poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja dopusten samo, če temelji na ustavno dopustnem, tj. 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 s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti.

78. Glede ustavno dopustnega cilja je treba upoštevati drugi odstavek 14. člena Direktive 2006/54/ES. Po njem lahko države članice glede dostopa do zaposlitve, vključno z usposabljanjem, ki vodi k zaposlitvi, določijo, da različno obravnavanje

⁷¹ Prej Direktiva 2002/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. septembra 2002 o spremembi Direktive Sveta 76/207/EGS o izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zvezi z dostopom do zaposlitve, poklicnega usposabljanja in napredovanja ter delovnih pogojev (UL L 269, 5. 10. 2002, str. 15).

⁷² SEU je v zvezi z vprašanjem prenehanja delovnega razmerja ob izpolnitvi upokojitvenih pogojev zavzelo stališče, da starostna omejitev za obvezno odpuščanje delavcev v skladu s splošno politiko delodajalca glede upokojevanja spada pod pojem "odpuščanje", tudi če odpuščanje vključuje dodelitev starostne pokojnine (glej sodbo v zadevi *M. H. Marshall proti Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, 152/84, z dne 26. 2. 1986, 32. in 34. točka).

⁷³ Na podlagi drugega odstavka 14. člena Direktive 2006/54/ES lahko države članice glede dostopa do zaposlitve, vključno z usposabljanjem, ki vodi k zaposlitvi, določijo, da različno obravnavanje zaradi značilnosti, povezanih s spolom, ni diskriminacija, kadar takšna značilnost zaradi narave določenih poklicnih dejavnosti ali okoliščin, v katerih se te dejavnosti opravljajo, predstavlja bistveno in odločilno poklicno zahtevo, pod pogojem, da je cilj zakonit in zahteva sorazmerna.

⁷⁴ Glej sodbi SEU v zadevi *Pensionsversicherungsanstalt proti Christine Kleist*, C-356/09, z dne 18. 11. 2010, 46. točka, in v zadevi *M. H. Marshall*, 38. točka.

zaradi značilnosti, povezanih s spolom, ni diskriminacija, kadar te značilnosti zaradi narave določenih poklicnih dejavnosti ali okoliščin, v katerih se te dejavnosti opravljajo, pomenijo bistveno in odločilno poklicno zahtevo, pod pogojem, da je cilj zakonit in zahteva sorazmerna. Pa tudi SEU je poudarilo, da je treba izjemo od prepovedi diskriminacije zaradi spola ob upoštevanju temeljnega pomena načela enakega obravnavanja razlagati ozko, tako da velja le glede določitve upokojitvenih pogojev za dodelitev starostne pokojnine in glede posledic, ki lahko v zvezi s tem nastopijo za druge dajatve socialne varnosti.⁷⁵

79. Glede obstoja ustavno dopustnega cilja Ustavno sodišče ugotavlja, da niti Državni zbor niti Vlada v svojih vlogah ne navajata razlogov, ki bi upravičevali opisano razlikovanje na podlagi spola, ter da ti razlogi tudi niso razvidni iz zakonodajnega gradiva. Tak cilj, ki bi upravičeval poseg v pravico javnih uslužbenk (kot žensk) do nediskriminacijskega obravnavanja, torej ne obstaja in tudi pred uveljavitvijo ZPIZ-2 ni obstajal. Zato ni izpolnjen že prvi pogoj, ki ga za omejevanje človekovih pravic zahteva Ustava (tretji odstavek 15. člena Ustave).

80. Ustavno sodišče je zato ugotovilo, da so prvi odstavek 188. člena ZUJF v zvezi z enajstim odstavkom 429. člena ZPIZ-2, drugi, tretji in četrti odstavek 188. člena ter 246. člen ZUJF, kolikor se nanašajo na javne uslužbenke kot ženske zavarovanke, ki še niso izpolnile enakih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, kot veljajo za moške zavarovance, v neskladju s pravico do nediskriminacijskega obravnavanja iz prvega odstavka 14. člena Ustave (1. točka izreka).

81. Iz istih razlogov je bil v neskladju s prvim odstavkom 14. člena Ustave tudi prvi odstavek 188. člena ZUJF pred uveljavitvijo ZPIZ-2, kolikor se je nanašal na javne uslužbenke kot ženske zavarovanke, ki še niso izpolnile enakih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, kot veljajo za moške zavarovance (2. točka izreka).

B. – V.

Presoja z vidika neenake obravnave javnih uslužbencev v primerjavi z delavci v zasebnem sektorju (drugi odstavek 14. člena Ustave)

82. Predlagatelj meni, da izpodbijane določbe postavljajo zaposlene v javnem sektorju v manj ugoden položaj v primerjavi z zaposlenimi v zasebnem sektorju, ker za slednje splošna delovnopravna ureditev ne predvideva prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi zaradi izpolnitve zakonsko določenih pogojev za upokojitvev.

83. Drugi odstavek 14. člena Ustave zagotavlja splošno enakost pred zakonom. Zakonodajalca zavezuje, da enake položaje pravnih subjektov uredi enako, različne

⁷⁵ Glej sodbe SEU v zadevi *Pensionsversicherungsanstalt*, 39. točka, v zadevi *M. H. Marshall*, 36. točka in v zadevi *Niederösterreichische Landes-Landwirtschaftskammer proti Anneliese Kuso*, C-614/11, z dne 12. 9. 2013, 52. in 53. točka.

pa ustrezno različno. Če zakonodajalec bistveno enake položaje ureja različno ali bistveno različne položaje ureja enako, mora za to obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari.⁷⁶

84. Položaja zaposlenih v javnem in zasebnem sektorju se v več pogledih bistveno razlikujeta. Že v izhodišču je različna ureditev delovnopravnega položaja, ki za javne uslužbenke predvideva številne posebnosti v ZJU, Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 in 46/13 – ZSPJS), ZObr in drugih zakonih. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da položaja zaposlenih v javnem sektorju in v zasebnem sektorju nista primerljiva.⁷⁷ Tudi med samimi javnimi uslužbenci obstajajo številne skupine, ki zaradi drugačnega položaja ne morejo zahtevati enake obravnave z drugimi javnimi uslužbenci.⁷⁸

85. Glede prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi so v drugem delu ZJU, ki velja za javne uslužbenke v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, predvidene posebnosti v primerjavi s splošno delovnopravno ureditvijo, ki je bila določena v ZDR oziroma je sedaj določena v ZDR-1. Te posebnosti so določene v 153. do 162. členu ZJU. Tako je na primer v 156. členu ZJU določeno, da se glede razlogov za redno odpoved delodajalca iz poslovnih razlogov ne uporabljajo določbe ZDR, temveč določbe ZJU. Enako velja tudi za odpoved pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti, saj drugi odstavek 159. člena ZJU pojem nesposobnosti opredeljuje drugače kot ZDR. Glede prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi iz ekonomskih in finančnih razlogov so zaposleni v javnem sektorju v drugačnem položaju v primerjavi z zaposlenimi v zasebnem sektorju zlasti zato, ker se njihove pravice iz delovnega razmerja financirajo iz javnih sredstev. Položaj javnih uslužbenecv se zato v tem pogledu v bistvenem razlikuje od položaja zaposlenih v zasebnem sektorju, katerim se delovnopravne pravice premoženjske narave zagotavljajo iz zasebnih sredstev.

86. Ker pri zaposlenih v javnem oziroma zasebnem sektorju ne gre za bistveno enake položaje, jih je zakonodajalec lahko različno urejal. Zato izpodbijane določbe niso v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

B. – VI.

Presoja z vidika načela varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave)

⁷⁶ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-18/11 z dne 19. 1. 2012 (Uradni list RS, št. 9/12) in št. U-I-149/11 z dne 7. 6. 2012 (Uradni list RS, št. 51/12).

⁷⁷ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-244/08 z dne 21. 1. 2010 (Uradni list RS, št. 8/10), 12. točka.

⁷⁸ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-329/04, 13. točka.

87. Z vidika prizadetih posameznikov naj bi šlo za protiustaven poseg v njihova utemeljena pričakovanja, saj ob zaposlitvi in v času zaposlitve ob odsotnosti podobnih določb pred izpodbijano ureditvijo niso mogli pričakovati takšne spremembe svojega delovnopravnega in socialnopravnega položaja. Predlagatelj navaja, da izpodbijana ureditev ne vsebuje prehodnega obdobja, zato naj bi bila v neskladju tudi z načelom varstva zaupanja v pravo, ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave.

88. Zakonodajalec se mora s sprejetjem ustrezne zakonske ureditve odzivati na potrebe na vseh področjih družbenega življenja, kar velja še toliko bolj, če te potrebe zadevajo temelje delovanja države ali sposobnost učinkovitega zagotavljanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.⁷⁹ To od njega zahteva načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem kot eno izmed načel pravne države (2. člen Ustave).⁸⁰

89. Ustavno sodišče je že večkrat pojasnilo, da Ustava ne preprečuje, da bi predpis spreminjal prej določene pravice ali pogoje za njihovo uveljavljanje z učinkom za naprej, če te spremembe ne nasprotujejo z Ustavo določenim načelom oziroma drugim ustavnim določbam, zlasti načelu varstva zaupanja v pravo kot enemu od načel pravne države iz 2. člena Ustave (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008, Uradni list RS, št. 121/08, in OdlUS XVII, 73). Po ustaljeni ustavnosodni presoji to načelo posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu (odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-66/08, št. U-I-370/06 z dne 17. 1. 2008, Uradni list RS, št. 15/08, in OdlUS XVII, 3, in št. U-I-79/12 z dne 7. 2. 2013, Uradni list RS, št. 17/13). Ker gre za splošno pravno načelo in ne neposredno za eno od človekovih pravic, katerim po 15. členu Ustave pripada strožje varstvo zoper morebitne omejitve in posege, to načelo nima absolutne veljave. V večji meri kot posamezne človekove pravice je dostopno mogočim omejitvam, torej temu, da je v primeru konflikta oziroma kolizije med to in drugimi ustavnimi dobrinami treba v t. i. tehtanju dobrin presoditi, kateri izmed ustavno zavarovanih dobrin (ali načelu varstva zaupanja v pravo ali načelu prilagajanja prava družbenim razmeram) je v posameznem primeru treba dati prednost (primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-66/08).

90. Kadar nova ureditev posega v trajajoča razmerja oziroma upravičena pravna pričakovanja, mora normodajalec zaradi spoštovanja načela varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave) urediti prehodno obdobje, katerega namen je ureditev pravic in pravnih razmerij, ki so že nastala pod veljavo prejšnjega prava ter še vedno obstajajo in trajajo ob uveljavitvi novega prava (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-123/11 z dne 8. 3. 2012, Uradni list RS, št. 22/12). Zakonodajalec sme spremeniti delovnosocialni položaj javnih uslužbencev, če upošteva navedene pogoje. Ali in v

⁷⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/12, U-II-2/12 z dne 17. 12. 2012 (Uradni list RS, št. 102/12, in OdlUS XIX, 39).

⁸⁰ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-186/12 z dne 14. 3. 2013 (Uradni list RS, št. 25/13).

kolikšni meri je potrebna posebna prehodna ureditev, se presoja s tehtanjem med zakonskim ciljem in prizadetostjo pravnih položajev (tako Ustavno sodišče npr. v odločbi št. U-I-206/97 z dne 17. 6. 1998, Uradni list RS, št. 50/98, in OdlUS VII, 134, ter št. U-I-90/05 z dne 7. 7. 2005, Uradni list RS, št. 75/05, in OdlUS XIV, 66).

91. Z izpodbijano ureditvijo je zakonodajalec določil, da javnim uslužbencem pogodba o zaposlitvi preneha veljati, ko izpolnijo zakonsko določene pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine. S tem je zakonodajalec določil nov razlog za prenehanje pogodbe o zaposlitvi in tako posegel v trajajoča pravna razmerja. Na ta način je posegel v pričakovane pravice javnih uslužbencev, da jim bo prenehala zaposlitev iz razlogov, ki so bili z zakonom določeni pred spremembo. Poseg v te pravice pa ni protiustaven, če za spremembo pravnega položaja obstajajo stvarni razlogi, utemeljeni v prevladujočem in legitimnem javnem interesu, ki so pomembnejši od posega v položaj prizadetih.

92. Glede na cilje, ki jih zasleduje izpodbijani ukrep, gre po oceni Ustavnega sodišča za stvarne razloge, utemeljene v prevladujočem in legitimnem javnem interesu.⁸¹ Zato je Ustavno sodišče v nadaljevanju presojalo, ali izpodbijane določbe javnim uslužbencem zagotavljajo zadosten čas za prilagoditev na nove pogoje.

93. ZUJF res ni določil predhodnega obdobja za uveljavitev izpodbijane ureditve. Vendar pa je treba ugotoviti, da možnost prilagoditve na novo ureditev ni popolnoma izključena, saj lahko učinki izpodbijane ureditve nastopijo najprej v roku dveh mesecev po izpolnitvi zakonskih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine (drugi odstavek 188. člena in drugi odstavek 246. člena ZUJF).

94. Pri presoji je treba upoštevati tudi dejstvo, da imajo prizadeti javni uslužbenci tako po veljavni ureditvi kot tudi po ureditvi, ki je veljala do 31. 12. 2012, že zagotovljeno socialno varnost v obliki pravice do nezmanjšane starostne pokojnine. Prilagoditev na izpodbijano ureditev je zaradi tega bistveno olajšana, saj se javni uslužbenci, ki ne bi našli druge ustrezne zaposlitve ali drugačne oblike pridobivanja sredstev s svojim delom, lahko upokojijo, kar jim zagotavlja socialno varnost. Poleg tega jim ob prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi pripada tudi posebna vrsta odpravnine (drugi odstavek 188. člena in drugi odstavek 246. člena ZUJF).

95. Glede na navedeno izpodbijana ureditev ni v neskladju z načelom zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave.

B. – VII.

⁸¹ Glej prav tam.

Presoja z vidika ustavne zahteve po avtonomnosti univerze in drugih visokih šol v povezavi s svobodo znanosti in umetnosti (58. in 59. člen Ustave)

96. Člen 58 Ustave določa, da so državne univerze in državne visoke šole avtonomne. Način njihovega financiranja določa zakon. Člen 59 Ustave zagotavlja svobodo znanstvenega in umetniškega ustvarjanja.

97. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da zakonodajalec zaradi spoštovanja avtonomije univerze ne sme urejati vprašanja, ali in v katerih primerih lahko zaradi posebnih razlogov nadaljujejo delovno razmerje visokošolski učitelji, znanstveni delavci in visokošolski sodelavci, ki so že dopolnili pogoje za pridobitev pravice do polne starostne pokojnine (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-22/94, 14. točka obrazložitve). Takrat razveljavljena določba Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 67/93) se je od izpodbijane ureditve v 188. in 246. členu ZUJF bistveno razlikovala, saj je določala, da lahko redni profesor, ne glede na izpolnjevanje predpisanih pogojev za upokojitev, zaseda delovno mesto le do doseženega 65. leta starosti. Univerzam in drugim visokim šolam ni omogočala, da se glede na posebne potrebe svoje dejavnosti (ob upoštevanju posebnosti pedagoškega procesa, pedagoškega dela in kadrovske strukture na univerzi in visokih šolah) samostojno odločajo o nadaljevanju delovnega razmerja s posameznimi rednimi profesorji. Ustavno sodišče je navedlo, da posebnosti pedagoškega procesa, pedagoškega dela in kadrovske strukture na univerzi in visokih šolah spadajo med tista vprašanja, ki so vsebina avtonomije univerze, varovane z 58. členom Ustave.

98. Izpodbijana ureditev je bistveno drugačna, saj delodajalcem (tudi univerzam in drugim visokim šolam) omogoča, da se zaradi zagotovitve nemotenega delovnega procesa ne glede na izpolnjevanje pogojev za prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi z javnim uslužbencem (tudi z visokošolskim učiteljem, znanstvenim delavcem in visokošolskim sodelavcem) dogovorijo za nadaljevanje delovnega razmerja (tretji odstavek 188. člena in tretji odstavek 246. člena ZUJF). Zakonodajalec je prav z določitvijo te možnosti omogočil univerzam in drugim visokim šolam, da za zagotovitev nemotenega delovnega procesa in zaradi zagotavljanja svobode znanstvenoraziskovalne dejavnosti samostojno odločajo o nadaljevanju delovnega razmerja s posameznim visokošolskim učiteljem, znanstvenim delavcem ali visokošolskim sodelavcem. S tem je zagotovljeno, da univerze in visoke šole same upoštevajo posebnosti svojega pedagoškega procesa, pedagoškega dela in kadrovske strukture. Glede na navedeno izpodbijana ureditev ne posega v zahtevo po avtonomnosti univerze in drugih visokih šol (58. člen Ustave) in v svobodo znanosti in umetnosti (59. člen Ustave). Zato zakonodajalcu tudi ni bilo treba določiti prehodnega obdobja za prilagoditev univerz in drugih visokih šol na spremenjeno ureditev.

99. Glede na navedeno izpodbijane določbe niso v neskladju z 58. in 59. členom Ustave.

B. – VIII.

100. Zakon, ki je v neskladju z Ustavo, lahko Ustavno sodišče v celoti ali delno razveljavi (43. člen ZUstS). Če Ustavno sodišče oceni, da je zakon protiustaven, ker določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ali ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve, sprejme o tem ugotovitveno odločbo (48. člen ZUstS).

101. V obravnavani zadevi je Ustavno sodišče ugotovilo le delno protiustavnost izpodbijanih določb. V delu, v katerem se nanašajo na javne uslužbenke (moške), izpodbijana ureditev ni v neskladju z Ustavo, zato v tem delu ni razlogov za njeno razveljavitve (5. točka izreka). Razveljavitve izpodbijane ureditve le v delu, ki se nanaša na javne uslužbenke kot ženske zavarovanke, ki še niso izpolnile enakih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, kot veljajo za moške zavarovance, pa bi povzročila ustavno nedopustno diskriminacijo javnih uslužbencev, saj bi le za njih še veljal izpodbijani ukrep prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi. Zato izpodbijane ureditve ni mogoče razveljaviti in je Ustavno sodišče glede ugotovljenega neskladja z Ustavo izdalo ugotovitveno odločbo (1. in 2. točka izreka) ter zakonodajalcu določilo šestmesečni rok za odpravo ugotovljene protiustavnosti (3. točka izreka).

102. Ker bi navedena odločitev Ustavnega sodišča sama po sebi pomenila nadaljevanje protiustavnega stanja in s tem nadaljnjo protiustavno diskriminacijo javnih uslužbenk, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo način izvršitve svoje odločbe. Določilo je, da lahko do odprave protiustavnosti, ugotovljene s to odločbo, javnim uslužbenkam kot ženskimi zavarovankam, ki še niso izpolnile enakih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, kot veljajo za moške zavarovance, pogodba o zaposlitvi preneha veljati šele, ko izpolnijo enake pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, kot na podlagi izpodbijanih določb veljajo za moške zavarovance (4. točka izreka).

C.

103. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21., 47. in 48. člena ter drugega odstavka 40. člena ZUstS v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Prvo in drugo točko izreka je sprejelo soglasno. Tretjo in četrto točko izreka je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Jadek



Pensa. Peto točko izreka je Ustavno sodišče sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovale sodnice Jadek Pensa, Korpič – Horvat in Sovdat. Odklonilno ločeno mnenje so dale sodnice Jadek Pensa, Korpič – Horvat in Sovdat.

mag. Miroslav Mozetič
Predsednik