

Številka: 4.3 - 60 / 2017 - 16 - IR

Datum: 19.9.2018

VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Generalni sekretariat Vlade RS

Gospod

Stojan Tramte, Generalni sekretar

Gregorčičeva ulica 20

p.p. 638

1001 Ljubljana

gp.gs@gov.si

ZADEVA: Ustavna spornost določb ZUPPJS-16 in ZUPPJS-17 glede prisilnega upokojevanja javnih uslužbencev, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine – dokončno Mnenje Varuha

ZVEZA: Sklep Vlade št.: 05002-14/2018/12 z dne 26. 7. 2018

Spoštovani,

Varuh človekovih pravic RS (v nadaljevanju Varuh) je proučil dodaten odgovor Vlade RS. Zanj se zahvaljujemo.

Iz odgovora smo razbrali, da Vlada RS Varuhovega mnenja in predloga ni sprejela. Ponovila je svoje stališče glede posameznih očitanih kršitev, zato v tem delu odzivnega sporočila Vlade RS ne povzemamo. Izpostaviti gre navedbo, da je Vlada RS dne 21. 6. 2018 sprejela odgovor št. 10002-8/2018/5 na poziv Sindikata policistov Slovenije k ureditvi razmer v zvezi s kadrovsko krizo v Policiji. V odgovoru je tudi navedeno, da je bil zaradi možnosti ponovne zaposlitve policistov, ki jim je delovno razmerje prenehalo na podlagi zgoraj navedenih interventnih zakonov, pripravljen predlog spremembe Akta o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v Policiji. Tako bi lahko pod določenimi pogoji te policiste ponovno zaposlili brez javne objave. Glede reševanja kadrovske problematike v Policiji v povezavi z ukrepom prenehanja pogodbe o zaposlitvi Vlada še sporoča, da je MNZ sprejelo potrebne ukrepe v smislu ustrezne spremembe sistemizacije in da dodatni ukrepi Vlade RS glede morebitne zaposlitve javnih uslužbencev, ki jim je oziroma bo prenehala pogodba o zaposlitvi na podlagi 9. člena ZUPPJS17, niso potrebni.

Varuh je ugotovil, da v okviru obravnave predmetne pobude stališče Vlade RS pretežno temelji na presoji in utemeljitvi Ustavnega sodišča RS, vsebovani v navedeni odločbi USRS, kjer je Ustavno sodišče RS presojalo skladnost 188. člena ZUJF z Ustavo RS in neskladnosti (razen glede javnih uslužbenk kot ženskih zavarovank) ni ugotovilo. Enako pa naj bi po mnenju Vlade RS veljalo za sporne določbe ZUPPJS-16 in ZUPPJS-17, ki temeljita na navedeni določbi ZUJF.

Sporočamo, da dodaten odgovor Vlade RS Varuha ni prepričal. Pozdravljamo sicer napovedane aktivnosti Vlade RS v smislu možnosti ponovne zaposlitve policistov, ki jim je na podlagi interventnih zakonov prenehalo delovno razmerje oziroma so se prisilno upokojili. Takšen ukrep pa je po mnenju Varuha parcialen, saj ne odpravlja vseh posledic, povzročenih na podlagi ZUPPJS-16 in ZUPPJS-17. Učinki ukrepa možnosti ponovne zaposlitve policistov do danes niso vidni.

Opozarjamo, da po stališču Sodišča EU avtomatično prenehanje pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi upokojitvenih pogojev, pomeni diskriminacijo na podlagi starosti, ki pa je lahko dopustna, če obstaja legitimni cilj in kadar so načini uresničevanja tega cilja primerni in nujni. Potrebno je torej vzpostaviti ravnotežje med političnimi, ekonomskimi, socialnimi, demografskimi in/ali proračunskimi oziri. Enako Ustavno sodišče RS meni, da 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, predstavlja **poseg v pravico starejših javnih uslužbencev do nediskriminacijskega obravnavanja, torej v pravico po prvem odstavku 14. člena Ustave RS**. To pa zahteva presojo o ustavni dopustnosti posega. Ta je dopusten le, če je skladen s tretjim odstavkom 15. člena Ustave RS in splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države po 2. členu Ustave RS. Oceno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče RS na podlagi strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti posega v ožjem pomenu.¹

Varuh ni prepričan, da bi ZUPPJS-16 in ZUPPJS-17 v sedanjih gospodarskih razmerah prestala strogi test sorazmernosti. Z vidika ustavne dopustnosti ciljev, pa tudi z vidika kriterijev primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem pomenu.

Kot je znano, je že Sodišče EU zavzelo stališče, da zgolj proračunski oziri sami ne morejo pomeniti legitimnega cilja v smislu prvega odstavka 6. člena Direktive 2000/78/ES za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, čeprav so lahko temelj za izbiro socialne politike države in lahko vplivajo na naravo in obseg ukrepov, ki jih želi država članica sprejeti. Na to je opozorilo že Ustavno sodišče RS v odločbi USRS. Drugi ustavno dopustni cilji, ki jih je takrat ugotovilo in katerih ustavno dopustnost je presojalo Ustavno sodišče RS sta še vzpostavitev ugodne starostne strukture javnih uslužbencev (z vzpodbujanjem zaposlovanja mlajših kadrov) ter preprečitev morebitnih sporov o sposobnosti zaposlenega za opravljanje dela po določeni starosti. Te cilje je Ustavno sodišče RS ob presoji ZUJF upoštevalo kot ustavno dopustne. Takratno stališče Ustavnega sodišča RS ni sporno, predlagane posege je namreč presojalo v kontekstu in času gospodarske in finančne krize.

Varuh meni, da nobeden izmed takrat upoštevanih ustavno dopustnih ciljev tri leta po tem, ko naj bi sporna določba 188. člena ZUJF prenehala veljati, v današnjih okoliščinah ni več dopusten. Država je že v četrtem letu konjunktura, gospodarska ras je visoka. **Kljub temu ZUPPJS-17 učinkuje vse do 31. 8. 2018, kar pod velik vprašaj postavi primernost in nujnost javnofinančnega cilja. Zastavlja se vprašanje, ali Vlada RS brez posega v**

¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013, 44. in 45. točka obrazložitve.

človekove pravice, konkretno v pravico do nediskriminacijske obravnave na podlagi prvega odstavka 14. člena Ustave RS, ne more zagotoviti javnofinančne vzdržnosti.

Prav tako Varuha ni prepričal odgovor Vlade RS v zvezi z realizacijo cilja ugodne starostne strukture v Policiji. Predlog spremembe Akta o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v Policiji je kot rečeno zgolj parcialen (naslavlja zgolj Policijo), ne naslavlja vseh posledic in ne popravlja vseh morebitnih kršitev in anomalij, povzročenih na podlagi interventnih zakonov. Poleg navedenega pa je bil po mnenju Varuha sprejet šele, ko je kadrovska stiska pri Policiji dosegla kritično točko, torej občutno prepozno, njegovi učinki pa do danes niso vidni. **V skladu z ustaljeno prakso Sodišča EU je zakonodaja primerna za doseg navedenega cilja le, če resnično zagotavlja, da se ta cilj doseže dosledno in sistematično. Nedvomno je vzpostavitev ustrezne kadrovske strukture pod določenimi pogoji dopusten cilj, ki pa je bil po mnenju Varuha realiziran neustrezno in prepozno. Varuh prav tako meni, da bi bilo posledice, ki jih je Vlada RS s predlogi interventnih zakonov povzročila, ob tehtnem premisleku mogoče preprečiti. To se ni zgodilo. Zato navedeni ukrepi Vlade RS v današnjem kontekstu ne zadostujejo kriterijem primernosti in nujnosti.**

Varuh je prepričan, da je glede cilja preprečitve sporov o tem, ali je zaposleni sposoben opravljati delo po določeni starosti, ker bi se naj tako varovala osebna integriteta javnih uslužbencev, Ustavno sodišče RS v takratni presoji sporne določbe 188. člena ZUJF presodilo, da ustavna dopustnost tega cilja ni sporna, vprašljiva pa je primernost takšnega ukrepa. Pri tem gre izpostaviti drugo plat takšnega posega. Po mnenju Varuha je upokojitve, v katero je javni uslužbenec kljub sposobnosti, volji in želji prisiljen, veliko korenitejši poseg v integriteto posameznika, saj mu je s tem onemogočeno osebno udejstvovanje v poklicu, ki si ga je svobodno izbral in kateremu je posvetil večji del svojega življenja. V želji, da svoje bogate izkušnje deli z mlajšo generacijo, pa se je pretežno pod krinko javnofinančne vzdržnosti prisiljen upokojiti. **Argument preprečitve sporov med delodajalcem in javni uslužbencem o tem, ali je javni uslužbenec sposoben opravljati delo po določeni starosti, po mnenju Varuha nudi le krinko delodajalcu, da se javnemu uslužbencu ni potrebno ustrezno posvetiti, ga obravnavati individualno, delovni proces glede na sposobnosti javnega uslužbenca ustrezno organizirati in prilagoditi, ponuditi sklenitev pogodbe o zaposlitvi na drugem delovnem mestu oziroma izbrati kakršenkoli drug ukrep, ki bi starejšemu javnemu uslužbencu še naprej omogočal poklicno udejstvovanje ob hkratnem izkoristku njegovih bogatih delovnih izkušenj. Le tako je po mnenju Varuha mogoče dolgoročno zgraditi učinkovit, vitek, predvsem pa ekonomsko vzdržen birokratski aparat. Ne nazadnje pa so možnost poklicnega in osebnega razvoja, vključno z doseganjem in razvojem statusa, položaja oziroma ugleda v delovnem in življenjskem okolju ob nesporni pomembnosti eksistenčne varnosti neločljivi elementi, ki opredeljujejo dostojanstvo in osebnost vsakega posameznika.²**

Nedvomno prihaja in še bo prišlo do primerov, ko določeni javni uslužbenci ob dosegu določene starosti niso zmožni opravljati več določenega dela in nadaljnja zaposlitev ne bo možna. Zato je naloga delodajalca ustrezna organizacija delovnega procesa (tudi z

² Glej odločbo Ustavnega sodišča št.: Up 183/97 z dne 10. 7. 1997, 24. točka obrazložitve.

odpovedjo pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti), ki bo starejšim javnim uslužbencem glede na njihove sposobnosti nudil zadostno podporo in hkrati omogočil, da svoje izkušnje prenesejo na mlajšo generacijo. **Pavšalen ukrep, ki delovno razmerje starejšega javnega uslužbenca veže na pogoj, ki je neodvisen od sposobnosti javnega uslužbenca, kaže na elemente škodljivega sistema uravnilovke, kar je po mnenju Varuha neprimerno, nerazumno, predvsem pa škodljivo za učinkovitost državnega aparata, prav tako pa izkazuje elemente pretirano pokroviteljskega odnosa države.**

Glede na vse navedeno in na podlagi 7. člena Zakona o Varuhu človekovih pravic (ZVarCP) je Varuh sprejel naslednje

MNENJE

V primeru pobudnika je Varuh ugotovil kršitev prvega odstavka 14. člena Ustave RS, ker mu je bilo s prisilno upokojitvijo na podlagi tretjega odstavka 11. člena ZUPPJS-16 poseženo v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja na podlagi osebne okoliščine (starosti). Relevantne določbe ZUPPJS-16 in ZUPPJS-17 po mnenju Varuha v sedanjih okoliščinah ne opravičujejo posega v ustavno zagotovljene pravice posameznika. Prav tako je Varuh ugotovil kršitev 34. in 35. člena Ustave RS, ker je bilo pobudniku s prisilno upokojitvijo poseženo v njegovo pravico do osebnega dostojanstva, do duševne celovitosti in osebnostnih pravic.

Obstoječa ureditev upokojevanja javnih uslužbencev, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine v smislu določb ZUPPJS-16 in ZUPPJS-17 je po mnenju Varuha neprimerna in neustrezna, saj kljub nekajletni rasti bruto domačega proizvoda učinkovanje prisilne upokojitve javnih uslužbencev podaljšuje vse do 31. 12. 2018. Ustavno dopustni cilji, na podlagi katerih je bil v času gospodarske in finančne krize sprejet ZUJF in kasneje sprejeti drugi interventni zakoni po mnenju Varuha v sedanjem času ne obstojijo več, posegi v smislu prisilne upokojitve pa niso ne primerni in ne nujni.

Kot je znano, je Varuh Vladi RS že posredoval svoje vmesno stališče glede neustreznosti trenutne ureditve ter ji predlagal sprejem ustreznih ukrepov, ki bodo predmetno problematiko ustrezno uredili. Vlada RS Varuhovega stališča ni sprejela, predlog Varuha pa je bil le delno upoštevan tako, da je bil sprejet ukrep, s katerim naj bi se rešila kadrovska problematika na Policiji. Sprejet ukrep po mnenju Varuha le parcialno, ne pa sistemsko rešuje predmetno problematiko, njegovi učinki pa še niso vidni. Nujne so sistemske rešitve.

Sklepno sporočamo, da smo pobudo šteli za utemeljeno. Stališče Varuha je dokončno. O njem bomo poročali v Letnem poročilu Varuha za leto 2018.

Lep pozdrav,

Vlasta Nussdorfer
Varuhinja človekovih pravic



VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC
WWW.VARUH-RS.SI