



Številka: U-I-16/21-17

U-I-27/21-12

Datum: 18. 11. 2021

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Konfederacije novih sindikatov Slovenije – Neodvisnost, Ljubljana, in drugih sindikatov, ki jih vse zastopa Iztok Ščernjavič, odvetnik v Domžalah, ter z zahtevo Zagovornika načela enakosti, na seji 18. novembra 2021

odločilo:

1. Tretji, četrti in peti odstavek 89. člena Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 52/16, 81/19 in 203/20 – ZIUPOPĐVE) ter 156.a člen Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08 in 203/20 – ZIUPOPĐVE) se razveljavijo.

2. Sindikati sami nosijo svoje stroške postopka z zahtevo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Sedem reprezentativnih sindikatov in Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju predlagatelji) izpodbijajo tretji, četrti in peti odstavek 89. člena Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR-1) ter 156.a člena Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU).¹ Zatrjujejo neskladje izpodbijane ureditve s prepovedjo diskriminacije na podlagi starosti po prvem odstavku 14. člena Ustave v zvezi s tretjim odstavkom 49. člena in 66. členom Ustave. Navajajo, da je obveznost enakega obravnavanja ne glede na starost vključena v Pogodbo o delovanju Evropske unije (prečiščena različica,

¹ V nadaljevanju Ustavno sodišče združeno povzema navedbe sindikatov in Zagovornika načela enakosti, razen če je izrecno navedeno drugače.

UL C 202, 7. 6. 2016 – PDEU) in Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016 – Listina). Kršitev tega načela naj bi zato pomenila kršitev 3.a člena Ustave. Izpodbijana ureditev naj bi neenako in manj ugodno obravnavala starejše delavce v primerjavi z mlajšimi pri ureditvi redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi na pobudo delodajalca zaradi izpolnitve pogojev za starostno upokožitev brez navedbe utemeljenega razloga. Predlagatelji ocenjujejo, da poseg v pravico do nediskriminacijske obravnave na podlagi starosti ne temelji na ustavno dopustnem cilju oziroma naj izpodbijani ukrep ne bi bil primeren, nujen in sorazmeren. Starejšim delavcem naj bi prekomerno omejeval dosedanje varstvo pred neupravičenimi enostranskimi odpovedmi delovnega razmerja, pravico do dostojnega dela, ekonomske samostojnosti in neodvisnosti ter pravico do učinkovitega pravnega sredstva. Zakonodajalcu očitajo, da ni preveril in izkazal, da zasledovanih ciljev ne bi bilo mogoče doseči z drugimi, ustrežnejšimi in predvsem milejšimi ukrepi.

2. Predlagatelji uveljavljajo, da je izpodbijana ureditev v neskladju tudi s prepovedjo diskriminacije na podlagi gmotnega stanja in da socialna varnost ob upokožitvi ne more biti razlog za manj ugodno obravnavo v zvezi z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi. Šlo naj bi tudi za poseg v pravico do varstva pred posredno diskriminacijo za tisto skupino delavcev, ki zaradi svojih osebnih okoliščin niso mogli doseči več kot 15 let zavarovalne dobe.

3. Predlagatelji še utemeljujejo, da je izpodbijana ureditev, ker dopušča možnost neobrazložene odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ki ne temelji na obstoju resnega oziroma utemeljenega razloga, temveč na izpolnitvi upokožitvenih pogojev in delodajalčevi povsem subjektivni odločitvi, v neskladju s 4. in 8. členom ter drugim odstavkom 9. člena Konvencije Mednarodne organizacije dela št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca,² 24. členom Evropske socialne listine (spremenjene) (Uradni list RS, št. 24/99, MP, št. 7/99 – v nadaljevanju MESL) ter 8. in 66. členom Ustave. Izpodbijana ureditev naj bi bila v neskladju tudi s 14. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP), Protokolom št. 12 k EKČP ter z 2., 4., 6. in 9. členom Mednarodnega pakta o socialnih, ekonomskih in kulturnih pravicah (Uradni list SFRJ, MP, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – MPESKP).

4. Izpodbijana ureditev naj bi omogočala delodajalcu, da starejšega delavca obravnava zgolj kot sredstvo ("strošek"), ki se ga lahko znebi kadarkoli po izpolnitvi upokožitvenih pogojev v nasprotju z obveznostmi iz 66. člena Ustave. Takšna ureditev naj bi posegala v pravico do osebnega dostojanstva delavcev (34. člen Ustave) in v njihovo pravico do družinskega življenja (tretji odstavek 53. člena Ustave). V nasprotju naj bi bila s prvim

² 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 – v nadaljevanju Konvencija MOD št. 158.

odstavkom 50. člena Ustave in s sistemom ukrepov iz pokojninske zakonodaje, s katerimi se na ravni države zasledujejo preprečevanje prezgodnjega upokojevanja, podaljševanje zavarovalne dobe, povečano vplačevanje v pokojninski sistem ter posledično vzdržnost javnofinančnega sistema. Pravica do učinkovitega sodnega varstva pa naj bi bila izvotljena (15. in 23. člen Ustave).

5. Predlagatelji zatrjujejo tudi neskladje izpodbijanih določb z načelom jasnosti in določnosti predpisov iz 2. člena Ustave, ker naj ne bi bilo jasno, ali mora biti za prenehanje pogodbe o zaposlitvi poleg izpolnitve upokojitvenih pogojev delavca podan tudi poslovni razlog v smislu ZDR-1 in ZJU ali pa zadošča zgolj obstoj pogojev za pridobitev starostne pokojnine oziroma gre za določitev novega poslovnega razloga (stroškovna učinkovitost delavca), kakor razlaga predlagatelj zakona. Izpodbijana ureditev naj bi bila v neskladju tudi z načelom varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave. Zakonodajalec naj bi posegel v trajajoča pravna razmerja in pričakovane pravice delavcev brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu, poleg tega pa ni določil prehodnega obdobja za uveljavitev izpodbijane ureditve. Kršitev načel pravne države naj bi se kazala tudi v zlorabi nujnega zakonodajnega postopka. Izpodbijana ureditev je bila sprejeta po nujnem postopku, brez javne razprave in socialnega dialoga. V nasprotju naj bi bila z drugimi določbami ZDR-1, ki se nanašajo na utemeljenost razloga za odpoved pogodbe o zaposlitvi in na prepoved diskriminacije pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi.

6. Sindikati zahtevajo povrnitev stroškov postopka.

7. Državni zbor je odgovoril na zahtevi. V odgovoru se sklicuje na mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora (v nadaljevanju ZPS) in ga povzema v celoti. ZPS je v svojem mnenju navedla, da zaradi pomanjkanja podatkov ni mogla presoditi, ali so cilji zakonodajalca (olajšan postopek izvedbe redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, zmanjšanje števila javnih uslužbencev, znižanje mase za javni sektor, vzpostavitev uravnotežene starostne strukture v javnem sektorju, lažje zagotavljanje bolj kakovostnega opravljanja dela, lažje načrtovanje upokojitve in zagotovitev napredovanja, zlasti mladih uradnikov) ustavno dopustni. Poudarila je le, da je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 107/13, in OdlUS XX, 10) ocenilo, da sta cilja vzpostavitve uravnotežene starostne strukture javnih uslužbencev in preprečitve sporov o tem, ali je zaposleni sposoben opravljati delo po določeni starosti, ustavno dopustna. Tudi glede sorazmernosti izpodbijane ureditve je ZPS navedla, da gre za presojo, za katero ni dovolj podatkov. Zato se je sklicevala na razloge Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-146/12. Poudarila pa je, da v obravnavani zadevi skupna uvedba ukrepov tako za zasebni kot za javni sektor pomeni, da se zoži oziroma preneha možnost nadaljevanja opravljanja poklicne dejavnosti. Glede presoje z vidika načela varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave je prav tako povzela razloge iz odločbe št. U-I-146/12. Zato so po mnenju Državnega zbora očitki o neskladju izpodbijane ureditve z Ustavo neutemeljeni. Izpodbijana ureditev naj bi bila potrebna, primerna in zadostna za doseg ciljev in namenov, ki jih zasleduje. Glede zahteve Zagovornika načela enakosti

Državni zbor še izpostavlja, da je vprašljivo, ali se lahko njegova zahteva razteza na vse ustavne določbe, ki jih navaja, saj ni jasno izkazana povezava z diskriminacijo.

8. O zahtevah je podala mnenje Vlada. Meni, da je Zagovornik načela enakosti pristojen zahtevati zgolj oceno ustavnosti z vidika prvega odstavka 14. člena Ustave, ne pa tudi z vidika drugih določb Ustave. Ustavnemu sodišču zato predlaga, naj zavrže zahtevo z vidika posega v 2., 3.a, 8., 15., 23., 34., 49., 50. in 66. člen Ustave. Glede zatrjevanega neskladja z 8. in 66. členom Ustave Vlada pojasnjuje, da je bil namen predlaganega ukrepa, da se po koncu varovanega obdobja za delavce pred upokojitvijo (114. člen ZDR-1) delodajalcu olajša postopek izvedbe redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, če se v obdobju, ko ima delavec že zagotovljeno socialno varnost v obliki starostne pokojnine, odloči, da delavca ne potrebuje več. Predlagani ukrep naj bi zmanjševal administrativno breme za delodajalca na način, da odpravlja potrebo po utemeljevanju razlogov za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov. Odprava daljših administrativnih postopkov naj bi spodbudila konkurenčnost delodajalcev in njihovo prilagodljivost novim razmeram, povezanim tudi z epidemijo bolezni COVID-19. Vlada navaja, da so se strukturne pomanjkljivosti na trgu dela z ukrepi, namenjenimi preprečevanju širjenja virusa SARS-CoV-2, dodatno zaostrole. Brezposelnost se je močno povečala, predvsem med mladimi. Po mnenju Vlade ukrep ne posega v pravni položaj zaposlenih starejših delavcev, saj se jim delovnopravni položaj ob izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine ne spreminja, prav tako pa so še vedno deležni celotnega spektra ukrepov, ki so v delovnopravni ureditvi namenjeni posebnemu varstvu starejših delavcev (ukrepi iz 197., 198., 199. in 114. člena ZDR-1). V primeru odpovedi dobijo odpravnino v skladu s 108. členom ZDR-1. Pogodbe o zaposlitvi ne prenehajo po samem zakonu, ampak se morajo za odpoved odločiti delodajalci. Delavci niso prisilno upokojeni, temveč imajo izbiro, da ostanejo na trgu dela ali postanejo prejemniki pokojnine. Ker se delavcem ne poslabšuje pravni položaj, izpodbijana ureditev po mnenju Vlade ne posega v načelo varstva zaupanja v pravo.

9. Zatrjevano neskladje s pravico do nediskriminacijske obravnave v povezavi s pravico do svobode dela pa je po mnenju Vlade neutemeljeno, saj naj bi predlagatelji zmotno primerjali pravne položaje delavcev, ki jih izpodbijana ureditev neposredno sploh ne naslavlja. Izpodbijana ureditev poenostavlja postopek odpovedi delovnega razmerja iz poslovnega razloga, zato je na tej podlagi mogoče primerjati le pravne položaje posameznih delodajalcev. Cilj, ki naj bi ga zakonodajalec zasledoval in uresničeval z izpodbijano ureditvijo, naj bi bil stvarno upravičen, ukrep pa naj bi zagotavljal varstvo javnega interesa, prek katerega se varujejo tudi pravice drugih. Prispeval naj bi tudi k izboljšanju razmer na trgu dela, manjši brezposelnosti med mladimi, večji zaposljivosti starejših, večji odzivnosti gospodarstva in njegovemu okrevanju.

10. Glede domnevnega neskladja s pravico do nediskriminacijske obravnave je mnenje Vlade, da v obravnavani zadevi ni izpolnjena že prva predpostavka za presojo. Zatrjevano različno obravnavanje naj se ne bi nanašalo na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice delavcev do svobode dela iz 49. člena Ustave. Izpodbijane določbe

ZDR-1 in ZJU delavcev neposredno ne naslavlja in se nanašajo le na delodajalce ter jim omogočajo, da na bolj enostaven način odpovejo pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga. Vlada predlaga Ustavnemu sodišču, naj ugotovi, da je izpodbijana ureditev v skladu z Ustavo.

11. Predlagatelji so se izjavili o odgovoru Državnega zbora in mnenju Vlade. Navajajo, da se ne Vlada ne Državni zbor nista opredelila do kršitev Konvencije MOD št. 158 in MESL ter kršitev 8. in 66. člena Ustave. V zvezi z odgovorom Državnega zbora poudarjajo, da cilji oziroma koristi, ki jih je navajal zakonodajalec, niso izkazani, temveč pomenijo le špekulacije, ki ne temeljijo na izkazanih podatkih in opravljenih analizah. Šlo naj bi zgolj za zmotna prepričanja in stereotipe, ne pa za dejanska in dokazana dejstva ter okoliščine. Po drugi strani ni mogoče dvomiti o negativnih, škodljivih posledicah izpodbijanega ukrepa. Te se kažejo kot močno zmanjšano varstvo v postopku odpovedi pogodbe o zaposlitvi, izvotljeno sodno varstvo zoper take odpovedi, velika nevarnost, da bo delodajalčeva odločitev temeljila na osebnih okoliščinah, stalen in trajen pritisk grozeče odpovedi po izpolnitvi pogojev za upokožitev, ogrožena socialna varnost. Poleg tega naj bi izpodbijana ureditev pomenila poseg, ki strukturno poslabšuje položaj javnih financ. Po mnenju predlagateljev naj bi bilo očitno napačno stališče Vlade o nepotrebnosti obrazložitve odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Zahteva po obrazloženosti izhaja iz Konvencije MOD št. 158, 22. in 23. člena Ustave ter 13. člena EKČP. Trditve Vlade, da naj bi izpodbijani ukrep omogočal zaposlovanje mladih in hkrati tudi starejših, naj bi bile pavšalne, za potrditev teh navedb pa naj ne bi obstajala nobena analiza ali študija. Očitno napačno stališče Vlade, da izpodbijana ureditev naslavlja delodajalce in ne delavce, pa naj bi Ustavno sodišče že zavrnilo v sklepu št. U-I-16/21 z dne 18. 2. 2021 (Uradni list RS, št. 28/21) in odločbi št. U-I-146/12.

12. Zagovornik načela enakosti vztraja pri dosedanjih navedbah in zavrača pomisleke Državnega zbora in Vlade, da naj bi bil pristojen zahtevati zgolj oceno ustavnosti z vidika prvega odstavka 14. člena Ustave.

13. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-16/21 na podlagi 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) do končne odločitve Ustavnega sodišča zadržalo izvrševanje tretjega, četrtega in petega odstavka 89. člena ZDR-1 ter 156.a člena ZJU. Določilo je tudi način izvršitve odločitve o začasem zadržanju izvrševanja izpodbijane zakonske določbe, tako da se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži učinkovanje vročenih odpovedi pogodb o zaposlitvi, izdanih na podlagi tretjega odstavka 89. člena ZDR-1 in prvega odstavka 156.a člena ZJU.

B. – I.

14. O izpolnjenosti procesnih predpostavk za obravnavo zahteve reprezentativnih sindikatov na podlagi enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS se je Ustavno

sodišče že izreklo v sklepu št. U-I-16/21. Državni zbor in Vlada pa v zvezi z zahtevo Zagovornika načela enakosti izpostavljata, da je vprašljivo, ali se lahko njegova zahteva razteza na vse ustavne določbe, ki jih uveljavlja, saj ni jasno izkazana povezava z diskriminacijo. Vlada Ustavnemu sodišču predlaga, naj zahtevo z vidika posega v 2., 3.a, 8., 15., 23., 34., 49., 50. in 66. člen Ustave zavrže.

15. Skladno z 38. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 – v nadaljevanju ZVarD) Zagovornik, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem obvesti predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ali z zahtevo sam začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa. Pooblastilo Zagovornika, da z zahtevo začne postopek pred Ustavnim sodiščem, je torej povezano z njegovo oceno o diskriminatornosti predpisov, pri čemer njegovo procesno legitimacijo začrtuje in omejuje zakonska opredelitev diskriminacije. Iz temeljnih določb ZVarD jasno izhaja, da polje delovanja Zagovornika ni le varstvo pred diskriminacijo pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, temveč tudi varstvo pred nedopustnim razlikovanjem glede drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti.³ Prevedeno na ustavno raven to pomeni, da procesna legitimacija Zagovornika pred Ustavnim sodiščem zajema uveljavljanje neskladja s prvim odstavkom 14. člena Ustave (prepoved diskriminacije), in sicer v zvezi s katerokoli človekovo pravico in temeljno svoboščino, ter neskladja z drugim odstavkom 14. člena Ustave, ki se nanaša na splošno načelo enakosti pred zakonom, če bi razlikovanje temeljilo na osebnih okoliščinah.

16. Zagovornik zatrjuje diskriminacijsko obravnavanje na podlagi starosti pri zakonski ureditvi redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi po izpolnitvi zakonsko določenih pogojev za pridobitev starostne pokojnine. V povezavi z zatrjevano diskriminacijo in zaradi njenih posledic pri uresničevanju drugih človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter neskladja z določbami mednarodnih aktov, ki urejajo to področje, zatrjuje neskladje z 2., 3.a, 8., 15., 23., 34., 49., 50. in 66. členom Ustave. Glede na zgoraj navedena izhodišča je po oceni Ustavnega sodišča podana procesna legitimacija Zagovornika za uveljavljanje neskladja izpodbijane ureditve s 23., 34., 49., 50. in 66. členom Ustave, ne pa tudi glede 2., 3.a, 8.

³ Prvi odstavek 1. člena ZVarD določa: "(1) Ta zakon določa varstvo vsakega posameznika in posameznice (v nadaljnjem besedilu: posameznik) pred diskriminacijo ne glede na spol, narodnost, raso ali etnično poreklo, jezik, vero ali prepričanje, invalidnost, starost, spolno usmerjenost, spolno identiteto in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazbo ali katero koli drugo osebno okoliščino (v nadaljnjem besedilu: osebna okoliščina) na različnih področjih družbenega življenja, pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri uveljavljanju pravic in obveznosti ter v drugih pravnih razmerjih na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju." V tem duhu 4. člen ZVarD diskriminacijo opredeljuje kot "vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničenje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti".

in 15. člena Ustave, saj te določbe ne zagotavljajo človekove pravice ali temeljne svoboščine. Navedb Zagovornika o neskladju izpodbijane ureditve z navedenimi določbami Ustave Ustavno sodišče zato ni obravnavalo.

B. – II.

17. Izpodbijani tretji, četrti in peti odstavek 89. člena ZDR-1 se v celoti glasijo:

"(3) Ne glede na prejšnji odstavek lahko delodajalec delavcu odpove pogodbo o zaposlitvi brez navedbe utemeljenega razloga iz prve alineje prvega odstavka in z odpovednim rokom 60 dni, če delavec izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine v skladu s prvim in četrtem odstavkom 27. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD, 102/15, 23/17, 40/17, 65/17, 28/19, 75/19 in 139/20).

(4) V primeru odpovedi na podlagi prejšnjega odstavka ima delavec pravico do odpravnine v skladu s 108. členom Zakona o delovnih razmerjih.

(5) Delodajalec lahko z namenom ugotavljanja izpolnjevanja pogojev iz tretjega odstavka tega člena pridobi podatke iz zbirk Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije."

Izpodbijani 156.a člen ZJU se v celoti glasi:

"(odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov brez utemeljevanja)

(1) Ne glede na prejšnji člen lahko predstojnik javnemu uslužbencu odpove pogodbo o zaposlitvi iz poslovnih razlogov brez utemeljevanja razlogov iz drugega odstavka in sprejemanja podlag iz tretjega odstavka prejšnjega člena ter z odpovednim rokom 60 dni, če javni uslužbenec izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine v skladu s prvim in četrtem odstavkom 27. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD, 102/15, 23/17, 40/17, 65/17, 28/19, 75/19 in 139/20).

(2) V primeru odpovedi na podlagi prejšnjega odstavka ima javni uslužbenec pravico do odpravnine v skladu s 108. členom Zakona o delovnih razmerjih.

(3) Predstojnik lahko z namenom ugotavljanja izpolnjevanja pogojev iz prvega odstavka tega člena pridobi podatke iz zbirk Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije."

18. ZDR-1 je osrednji zakon, ki ureja delovna razmerja. Posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbencev ureja ZJU.⁴ Izpodbijana ureditev je v ZDR-1 in ZJU umeščena v poglavji o redni odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca. Redna odpoved s strani delodajalca je omejena z vsebinskimi pogoji. Delodajalec lahko redno odpove pogodbo o zaposlitvi le, če obstaja utemeljen razlog za redno odpoved.⁵ ZDR-1 utemeljene razloge, ki upravičujejo redno odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca in zaradi katerih je onemogočeno nadaljevanje dela pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi, določa v prvem odstavku 89. člena. Ti so: poslovni razlog, razlog nesposobnosti, krivdni razlog, nezmožnost za delo zaradi invalidnosti in neuspešno opravljeno poskusno delo. Delodajalec mora pisno obrazložiti dejanski razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi.⁶ V primeru spora o zakonitosti o odpovedi takšne pogodbe o zaposlitvi je dokazno breme na strani delodajalca.⁷ Navedena splošna ureditev velja tudi za javne uslužbenke.

19. Z izpodbijano ureditvijo je zakonodajalec določil nov, poseben razlog za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga. Da gre za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga, izhaja že iz jezikovne razlage tretjega odstavka 89. člena ZDR-1. Delodajalcu namreč ni treba utemeljiti poslovnega razloga iz prve alineje prvega odstavka 89. člena ZDR-1, kar pa vendarle predpostavlja, da je podan poslovni razlog za prenehanje delovnega razmerja in ne kakšen drug z zakonom predviden razlog. V primeru ureditve po 156.a členu ZJU pa je zakonodajalec izrecno določil, da gre za odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov brez utemeljevanja razlogov iz drugega odstavka 156. člena ZJU, ki za prenehanje delovnega razmerja določa prav poslovne razloge.⁸

20. Iz izpodbijane ureditve torej izhaja, da lahko delodajalec oziroma predstojnik (v nadaljevanju delodajalec) iz poslovnega razloga delavcu oziroma javnemu uslužbencu (v nadaljevanju delavec) odpove pogodbo o zaposlitvi, pri čemer mu poslovnega razloga ni treba kakorkoli utemeljevati, če delavec izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice do

⁴ Določila ZJU za celotni javni sektor veljajo le do 21. člena. Za delavce v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti velja ZJU v celoti. V primeru, da ZJU ne ureja kakšnega delovnopravnega vprašanja, se subsidiarno uporabijo določbe ZDR-1.

⁵ Glej drugi odstavek 83. člena ZDR-1.

⁶ Glej drugi odstavek 87. člena ZDR-1.

⁷ Glej prvi odstavek 84. člena ZDR-1.

⁸ ZDR-1 poslovni razlog za redno odpoved delovnega razmerja opredeljuje v prvi alineji prvega odstavka 89. člena, in sicer kot "prenehanje potreb po opravljanju določenega dela pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi, zaradi ekonomskih, organizacijskih, tehnoloških, strukturnih ali podobnih razlogov na strani delodajalca". Pri javnih uslužbencih velja posebna, čeprav podobna ureditev v drugem odstavku 156. člena ZJU, in sicer lahko "javnemu uslužbencu delovno razmerje preneha ali pa je premeščen na delovno mesto, ki ne ustreza njegovemu nazivu, zaradi zmanjšanja obsega javnih nalog, privatizacije javnih nalog, iz organizacijskih, strukturnih, javnofinančnih ali podobnih razlogov".

starostne pokojnine v skladu s prvim ali četrtem odstavkom 27. člena ZPIZ-2. Ko delavec izpolni pogoje za pridobitev starostne pokojnine po eni od obeh zakonskih podlag, mu lahko delodajalec kadarkoli in brez utemeljitve odpove pogodbo o zaposlitvi, pri čemer mora spoštovati le 60-dnevni odpovedni rok in delavcu izplačati odpravnino.

21. Izpodbijana ureditev se bistveno razlikuje od ureditve po Zakonu za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12 in nasl. – v nadaljevanju ZUJF), ki je bila predmet presoje Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-146/12. Pri obeh ureditvah gre sicer za odpuščanje delavcev, ki so izpolnili pogoje za starostno pokojnino oziroma pridobili pravico do nje, vendar je ZUJF v spornem delu urejal poseben način prenehanja pogodbe o zaposlitvi v skladu s sedmo alinejo 77. člena ZDR-1, po kateri pogodba o zaposlitvi preneha veljati na podlagi zakona,⁹ izpodbijana ureditev v tej zadevi pa se nanaša na redno odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca. Po ZUJF je moral predstojnik izdati sklep o prenehanju pogodbe o zaposlitvi prvi delovni dan po izteku dveh mesecev od izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, javnemu uslužbencu pa pogodba o zaposlitvi ni prenehala veljati, če sta se z delodajalcem za zagotovitev nemotenega delovnega procesa v roku dveh mesecev od izpolnitve pogojev za upokožitev dogovorila za nadaljevanje delovnega razmerja. V dogovoru o nadaljevanju delovnega razmerja se je določilo trajanje delovnega razmerja. Na podlagi izpodbijane ureditve po ZDR-1 in ZJU pa delodajalec glede odpovedi pogodbe o zaposlitvi ni omejen z nobenim časovnim okvirjem, temveč lahko ob upoštevanju odpovednega roka to stori kadarkoli in brez utemeljevanja obstoja poslovnega razloga, ki ga sicer predvideva ureditev odpovedi pogodbe o zaposlitvi.

22. Po mnenju sindikatov naj bi bila izpodbijana ureditev, ker dopušča možnost neobrazložene odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ki ne temelji na obstoju resnega oziroma utemeljenega razloga, temveč na izpolnitvi upokožitvenih pogojev in delodajalčevi povsem subjektivni odločitvi, v neskladju s 4. členom Konvencije MOD št. 158 in 24. členom MESL.

23. Na podlagi Akta 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) je Republika Slovenija v svoj pravni red sprejela Konvencijo MOD št. 158. Leta 1999 je sprejela in ratificirala MESL. Na podlagi 8. člena Ustave morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Republiko Slovenijo.

24. Namen Konvencije MOD št. 158 in 24. člena MESL je varstvo delavca pred neutemeljeno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca. Oba mednarodna instrumenta sta odraz mednarodnega standarda varstva zaposlitve, ki se je oblikoval

⁹ Glej 24. in 25. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-146/12.

zaradi varstva delavca kot šibkejše stranke v delovnem razmerju.¹⁰ Oba akta primerljivo opredeljujeta zahtevo, da mora za vsako odpoved s strani delodajalca obstajati resen, utemeljen razlog, ki upravičuje odpoved. Člen 4 Konvencije MOD št. 158 določa, da delavcu delovno razmerje ne preneha, če za to ni resnega razloga v zvezi s sposobnostjo ali obnašanjem delavca ali v zvezi z operativnimi potrebami podjetja, ustanove ali službe. MESL v točki a prvega odstavka 24. člena zavezuje države podpisnice, da priznajo pravico vseh delavcev, da njihova zaposlitev ne more prenehati brez veljavnih razlogov za tako prenehanje, povezanih z njihovimi sposobnostmi ali ravnanjem ali z operativnimi razlogi podjetja, ustanove ali službe.¹¹ V obeh mednarodnih instrumentih so opredeljeni razlogi za prenehanje delovnega razmerja, ki so v zvezi s sposobnostjo ali obnašanjem delavca in so na strani delavca, ter razlogi, ki temeljijo na operativnih potrebah oziroma razlogih podjetja, ustanove ali službe in so na strani delodajalca (ekonomski, poslovni razlogi). Pod poslovnimi razlogi se splošno razumejo ekonomski, tehnološki, strukturni ali podobni razlogi.¹² Razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga zato ni povezan s konkretnim delavcem in ni posledica njegovih ravnanj oziroma osebnih okoliščin, ampak je povezan izključno z objektivnimi razlogi, ki izhajajo iz sfere delodajalca.

25. Poleg zahteve po utemeljenih razlogih oba mednarodna instrumenta določata, katere okoliščine ne smejo biti razlogi za odpoved pogodbe o zaposlitvi in ne upravičujejo odpovedi. Konvencija MOD št. 158 v 5. in 6. členu našteva okoliščine, ki ne smejo biti resen razlog za prenehanje delovnega razmerja, tudi ne v zvezi s poslovnimi razlogi na strani podjetja, ustanove ali službe.^{13, 14} V 3. točki 24. člena Dodatka¹⁵ k MESL so naštet

¹⁰ S. Bagari in G. Strban, Delovno in socialnopravna vprašanja "prisilne upokojitve", Delavci in delodajalci, št. 1 (2021), str. 13–14.

¹¹ Konvencija MOD št. 158 in MESL uporabljata izraz "*valid reason*", ki je v Konvenciji MOD št. 158 preveden kot "resen razlog", v MESL pa kot "veljaven razlog", v slovenski delovni zakonodaji se v tej zvezi uporablja "utemeljen razlog". Čeprav gre za terminološko nedoslednost, pa so z resnimi, veljavnimi, utemeljenimi razlogi mišljeni tisti razlogi, ki po svoji vsebini in teži upravičujejo in utemeljujejo odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca (prim. B. Kresal, v: M. Novak, P. Končar in A. Bubnov Škoberne (ur.), Konvencije Mednarodne organizacije dela s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2006, str. 206). Ustavno sodišče je zato v nadaljevanju uporabilo izraz "utemeljen razlog", ki je uveljavljen v slovenski delovnopravni zakonodaji.

¹² Glej npr. tudi 1. točko 13. člena Konvencije MOD št. 158, ki odpovedi, ki temeljijo na operativnih potrebah podjetja, opredeljuje kot odpovedi zaradi ekonomskih, tehnoloških, strukturnih ali podobnih razlogov.

¹³ Te okoliščine so 1) sindikalna dejavnost, 2) delavsko zastopstvo, 3) uveljavljanje pravic delavcev proti delodajalcu, 4) rasa, barva, spol, zakonski stan, družinske obveznosti, nosečnost, veroizpoved, politično mnenje, nacionalna pripadnost ali socialno poreklo, 5) odsotnost z dela med porodniškim dopustom in 6) začasna odsotnost zaradi bolezni ali poškodbe.

¹⁴ Priporočilo št. 166 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca, ki dopolnjuje Konvencijo MOD št. 158, pa je dodalo še dva neutemeljena razloga za odpoved. Prvi razlog je starost v zvezi z upokojitvijo, odvisno od nacionalne ureditve in prakse upokojitve, drugi pa

razlogi, ki ne štejejo za veljavne za prenehanje zaposlitve in so enaki razlogom Konvencije MOD št. 158.¹⁶ Drugi razlogi, ki niso naštet v teh členih, so dopustni, če izpolnjujejo vsebinske zahteve obeh mednarodnih instrumentov za obstoj razloga, ki utemeljuje odpoved, torej če so v zvezi s sposobnostjo ali obnašanjem delavca ali temeljijo na operativnih potrebah podjetja. Ti razlogi morajo biti obrazloženi, sicer ni mogoče oceniti njihove resnosti, kar je šele lahko utemeljen razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi.¹⁷

26. Poleg zahteve po vsebinski utemeljitvi odpovedi so države pogodbenice zavezane, da delavcu omogočijo preizkus odpovedi pred nepristranskim organom,¹⁸ ki mora biti po izrecni določbi Konvencije MOD št. 158 pooblaščen, da preizkusi utemeljenost odpovednega razloga (prvi odstavek 9. člena). V primeru, da razlog odpovedi o zaposlitvi izhaja iz sfere delodajalca, so pristojni organi pooblašчени, da ugotovijo, ali je delovno razmerje dejansko prenehalo zaradi teh razlogov (tretji odstavek 9. člena). V kolikšni meri so pooblašчени, da odločajo, ali ti razlogi zadostujejo za utemeljitev odpovedi delovnega razmerja, pa je odvisno od nacionalnih ureditev. V drugem odstavku 9. člena Konvencije MOD št. 158 je določena tudi zahteva po ureditvi dokaznega bremena, ki sledi cilju konvencije, naj delavcu ne bo treba samemu dokazovati, da odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca ni bila utemeljena.

27. Ureditev v slovenski delovnopravni zakonodaji je pred izpodbijano ureditvijo sledila opredelitvi utemeljenih odpovednih razlogov v obeh mednarodnih instrumentih kot tudi zahtevi po vsebinski utemeljitvi odpovedi.¹⁹ Izpodbijana ureditev pa izključuje zahtevo po

odsotnost zaradi vojaških ali drugih državljanskih dolžnosti. Priporočilo št. 166 je t. i. izvršilno priporočilo, ki podrobneje ureja vsebino Konvencije MOD št. 158. Namen priporočil MOD je, da usmerjajo delovanje vlad in držav ne obvezujejo (prim. M. Novak, v: M. Novak, P. Končar in A. Bubnov Škoberne (ur.), nav. delo, str. 36).

¹⁵ Dodatek je sestavni del MESL in je bil ratificiran z MESL.

¹⁶ MESL kot neveljaven razlog za prenehanje zaposlitve dodatno določa še starševski dopust. Starosti ne opredeljuje kot neveljaven razlog za prenehanje zaposlitve, vendar iz stališč in prakse Evropskega odbora za socialne pravice izhaja, da je odpoved pogodbe o zaposlitvi na pobudo delodajalca, ker je delavec dosegel običajno upokojitveno starost (starost, ko posameznik pridobi pravico do pokojnine), ne da bi bila odpoved utemeljena z enim od veljavnih utemeljenih razlogov za odpoved, ki so v zvezi s sposobnostjo, obnašanjem oziroma ravnanjem delavca ali v zvezi z operativnimi potrebami delodajalca (ekonomski razlogi), v nasprotju s 24. členom MESL (glej interpretativno mnenje Evropskega odbora za socialne pravice glede razlage 24. člena MESL, dostopno na: http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2012_163_10/Ob/EN).

¹⁷ Prim. B. Kresal, nav. delo, str. 207.

¹⁸ Prvi odstavek 8. člena Konvencije MOD št. 158 in drugi odstavek 24. člena MESL.

¹⁹ Pri pripravi predloga ZDR-1 (glej Poročevalec DZ, EPA 728/VI, z dne 19. 10. 2012, str. 16–17 in 134) in pred tem že pri pripravi predloga Zakona o delovnih razmerjih (glej Poročevalec DZ, št. 50, z dne 24. 10. 1997, str. 15, 18 in 52, in Poročevalec DZ, št. 90, z dne 19. 11. 2001, str. 92) je zakonodajalec pri ureditvi redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi na pobudo delodajalca in

navedbi utemeljenega poslovnega razloga iz prve alineje prvega odstavka 89. člena ZDR-1 oziroma po utemeljevanju poslovnih razlogov iz drugega odstavka 156. člena ZJU, kadar se delodajalec odloči, da bo odpovedal pogodbo o zaposlitvi iz poslovnega razloga delavcu, ki izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Za veljavno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga na pobudo delodajalca torej zadostuje že, da delavec izpolnjuje te upokojitvene pogoje. Zakonodajalec je ta odpovedni razlog umestil med razloge, ki upravičujejo odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga, čeprav je izpolnjevanje upokojitvenih pogojev razlog, ki je vezan na konkretnega delavca in njegove osebne okoliščine ter izhaja iz njegove sfere. Ne da bi se Ustavno sodišče podrobneje spuščalo v presojo utemeljenosti umestitve tega razloga med razloge, ki upravičujejo odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov in njegove vezanosti na upokojitveno starost delavca, pa je očitno, da izpodbijana ureditev izključuje bistveni element zaščite delavcev pred neutemeljeno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca, ki jo določata oba mednarodna instrumenta, to je vsebinsko utemeljitev odpovedi.

28. Za odpoved mora obstajati utemeljen razlog, povezan s sposobnostjo ali obnašanjem delavca ali z operativnimi potrebami konkretnega delodajalca, ki upravičuje odpoved. Če teh vsebinskih zahtev zakonski razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi ne izpolnjuje, potem v konkretnih primerih ne more biti utemeljen razlog za odpoved v smislu 4. člena Konvencije MOD št. 158 in 24. člena MESL. Navedbe zakonodajalca, da je izpolnitev pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine veljavni odpovedni razlog iz poslovnega razloga, ne da bi bilo treba konkretnemu delodajalcu odpoved utemeljiti, ker naj bi utemeljevanje odpovedi zanj pomenilo administrativno breme, ne izpolnjuje teh vsebinskih zahtev in pomeni odstop od 4. člena Konvencije MOD št. 158 in 24. člena MESL. Izključitev obveznosti delodajalca, da utemelji poslovni razlog, pa delavce, pri katerih bi na podlagi izpodbijane ureditve prišlo do odpovedi, tudi prikrajša za ustrezno delovnopravno varstvo glede prenehanja delovnega razmerja, saj izpodbijana ureditev ne omogoča vsebinskega preizkusa utemeljenosti razloga za odpoved. Odpoved pogodbe o zaposlitvi na pobudo delodajalca iz poslovnega razloga, ker delavec izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, ne da bi bila odločitev delodajalca utemeljena z resnimi objektivnimi razlogi, ki izhajajo iz njegove sfere, v posledici tega pa delavca prikrajša za ustrezno delovnopravno varstvo glede prenehanja delovnega razmerja, je zato v neskladju s 4. členom Konvencije MOD št. 158 in 24. členom MESL ter posledično z 8. členom Ustave.

29. Ustavno sodišče je razveljavilo tretji, četrti in peti odstavek 89. člena ZDR-1 ter 156.a člen ZJU (1. točka izreka). Ker je razveljavilo izpodbijano ureditev zaradi neskladja z 8. členom Ustave, očitkov predlagateljev o neskladju z drugimi določbami Ustave ni presojalo. Odpovedi pogodb o zaposlitvi, ki so bile delavcem vročene na tej podlagi in

opredelitvi utemeljenih razlogov za odpoved take pogodbe sledil standardom iz Konvencije MOD št. 158 in MESL. Tem standardom je zakonodajalec sledil tudi pri sprejemanju ZJU (glej Poročevalec DZ, št. 31, z dne 25. 4. 2001, str. 4).

katerih učinkovanje je bilo zadržano s sklepom št. U-I-16/21 z dne 18. 2. 2021, so z razveljavitvijo izpodbijane ureditve prenehale pravno veljati in učinkovati.

30. Sindikati so zahtevali povračilo stroškov postopka. Po prvem odstavku 34. člena ZUstS nosi v postopku pred Ustavnim sodiščem vsak udeleženec svoje stroške, če Ustavno sodišče ne odloči drugače. Ker v obravnavani zadevi ni utemeljenih razlogov za drugačno odločitev, je Ustavno sodišče glede prijavljenih stroškov sklenilo, kot izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

C.

31. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena in prvega odstavka 34. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnici in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnik Accetto je dal pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Rajko Knez
Predsednik