

2017

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT

MAGISTRSKA NALOGA

MAGISTRSKA NALOGA

BORUT JAKOPIN

BORUT JAKOPIN

KOPER, 2017

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT

Magistrska naloga

ODSTOPANJE OD NAČELA PREPOVEDI
DISKRIMINACIJE NA PODLAGI STAROSTI V
REPUBLIKI SLOVENIJI

Borut Jakopin

Koper, 2017

Mentor: izr. prof. dr. Valentina Franca

POVZETEK

Magistrska naloga obravnava pravni okvir in sodno prakso na področju odstopanja od načela prepovedi diskriminacije na podlagi starosti za javne uslužbence v Republiki Sloveniji ter pravna sredstva, ki so jim na voljo po odpovedi pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi pogojev za upokožitev. Ker se demografska slika po svetu in v Sloveniji spreminja in se prebivalstvo vse bolj stara, se države na ta trend odzivajo z različnimi, zlasti zakonodajnimi ukrepi na področju upokojevanja. Nekateri takšni ukrepi, npr. prisilna upokožitev, pomenijo odstopanje od načela popolne prepovedi diskriminacije na podlagi starosti. Na podlagi analize predpisov in sodne prakse so v nalogi oblikovane ugotovitve o primernosti in nujnosti ukrepov, ki pomenijo odstopanje od načela prepovedi diskriminacije na podlagi starosti in priporočila za ureditev tega področja na način, ki bi v čim manjši prizadel starejše delavce.

Ključne besede: staranje prebivalstva, starejši delavci, diskriminacija, zakonodaja, prisilna upokožitev, pravna sredstva.

SUMMARY

Master's thesis discusses legal framework and court practice in the field of derogation from age based discrimination for public servants in Republic of Slovenia and legal remedies available to them in case of employment contract termination based on achieving retirement age. As the demographic picture is changing around the world and in Slovenia and the population is increasingly ageing, countries are responding differently to this trend, mostly with retirement based legislation measures. Some of these measures, such as forced retirement, are considered a derogation from age based discrimination. Suitability and necessity of legal measures constituting a derogation from age based discrimination are based on legislation and court practice analysis and recommendation for regulation of age based discrimination field is passed in a way to minimize the impact on older workers.

Key words: population ageing, older workers, discrimination, legislation, forced retirement, legal remedies.

UDK: 331.108.32:316.647.82(043.2)

VSEBINA

1	Uvod	1
1.1	Opredelevitev obravnavanega problema in teoretičnih izhodišč.....	2
1.2	Namen in cilji raziskave.....	3
1.3	Raziskovalne metode	4
1.4	Predpostavke in omejitve	5
1.5	Struktura magistrske naloge.....	5
2	Staranje prebivalstva in pokojninski sistemi v RS	7
2.1	Pokojninska zakonodaja ob osamosvojitvi RS	10
2.2	Dvojni status v pokojninskem in invalidskem zavarovanju (delno upokojevanje in ponovni vstop v obvezno zavarovanje).....	11
2.3	Sklepne misli.....	14
3	Splošni okviri diskriminacije na podlagi starosti in pravna ureditev s področja prisilnega upokojevanja in prepovedi diskriminacije glede na starost	16
3.1	Razširjenost diskriminacije na podlagi starosti v EU	18
3.2	Mednarodni in evropski pravni viri na področju diskriminacije na podlagi starosti .	21
3.2.1	Predpisi MOD.....	21
3.2.2	Predpisi EU in Sveta Evrope	24
3.3	Povzetek ureditve predpisov, ki urejajo obvezno upokojevanje, v drugih državah članicah EU	27
3.4	Izkušnje tretjih držav s področja prisilnega upokojevanja.....	29
3.4.1	Združene države Amerike.....	29
3.4.2	Kanada	30
3.4.3	Japonska.....	30
3.5	Domači pravni viri	30
3.6	Povzetek ureditve na področju prisilnega upokojevanja.....	34
4	Sodna praksa na področju diskriminacije glede na starost	38
4.1	Evropska sodna praksa.....	38
4.1.1	Primer C-411/05 (Félix Palacios de la Villa proti Cortefiel Servicios SA, 2007).....	38
4.1.2	Primer C-388/07 (The Queen, na zahtevo The incorporated Trustees of the National Council of Ageing proti Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, 2009).....	40
4.1.3	Primer C-45/09 (Gisela Rosenbladt proti Oellerking Gebäudereinigungsges. mbH, 2010).....	41
4.1.4	Združena primera C-159/10 in C-160/10 (Gerhard Fuchs in Peter Köhler proti Land Hessen, 2011).....	44
4.1.5	Povzetek evropske sodne prakse	46
4.2	Domača sodna praksa.....	47

4.2.1	Odločba US RS št. U-I-227/06	47
4.2.2	Odločba US RS št. U-I-146/12	48
4.2.3	Zahteve in pobude, ki jih je US RS zavrglo	52
4.2.4	Povzetek domače sodne prakse	54
5	Pravno varstvo v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ko oseba izpolni pogoje za upokojitev.....	56
5.1	Redna pravna sredstva	56
5.2	Izredna pravna sredstva.....	58
5.3	Zahteve oz. pobude na US RS	59
5.4	Postopki pred SEU	60
6	Ugotovitve in priporočila	62
7	Sklep.....	72
	Literatura.....	75
	Pravni viri	79

SLIKE

Slika 1: Projekcija naraščanja prebivalstva ter števila in deleža prebivalstva v kategoriji nad 65 let.....	7
Slika 2: Pričakovana življenjska doba prebivalstva do leta 2050 v EU	8
Slika 3: Statistični podatki o številu tujcev v RS z izdanim dovoljenjem za prebivanje	9
Slika 4: Delež pokojnine v odvisnosti od zavarovalnega časa	13
Slika 5: Delež anketiranih, ki diskriminacijo na podlagi starosti ocenjujejo kot zelo razširjeno	19
Slika 6: Sprejemanje ljudi, starejših od 60 let, na delovnem mestu	20
Slika 7: Število pritožb na KPDR iz naslova prenehanja delovnega razmerja po letih od 2012 do 2017.....	57
Slika 8: Število upokojitev v državni upravi po letih od leta 2011 do 2016	63
Slika 9: Število javnih uslužbencev v državni upravi od leta 2011 do 2016.....	63
Slika 10: Število javnih uslužbencev v javnem sektorju od leta 2011 do 2016	64
Slika 11: Število sklenjenih novih delovnih razmerij v državni upravi od leta 2011 do 2016.....	64
Slika 12: Delež javnih uslužbencev v kategorijah do 30 in nad 60 let v državni upravi od leta 2011 do 2016.....	65
Slika 13: Višina mase za plače v javnem sektorju od leta 2011 do 2016.....	66

KRAJŠAVE

AJPES	Agencija za javnopravne evidence in storitve
CEU	Svet Evropske unije (Council of the European Union)
EK	Evropska komisija
ESL	Evropska socialna listina
ESS	Ekonomska družbena raziskava (Economic Social Survey)
EU	Evropska unija
EU27	Območje 27 držav Evropske unije, pred sprejemom R Hrvaške v EU
EU28	Območje 28 držav Evropske unije
ILC	Mednarodni center za dolgo življenje (International Longevity Centre)
KPDR	Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi Republike Slovenije
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MIZS	Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport
MJU	Ministrstvo za javno upravo (od leta 2013 naprej)
MPJU	Ministrstvo za pravosodje in javno upravo (leta 2012)
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
MOD	Mednarodna organizacija dela
NBER	Nacionalni biro za ekonomske raziskave v Združenih državah Amerike
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
OZN	Organizacija združenih narodov
RS	Republika Slovenija
SEU	Sodišče Evropske unije
SURS	Statistični urad Republike Slovenije
SZO	Svetovna zdravstvena organizacija
UMAR	Urad za makroekonomske analize in razvoj
Ur. l. RS	Uradni list Republike Slovenije
US RS	Ustavno sodišče Republike Slovenije
ZDR	Zakon o delovnih razmerjih, veljaven do 11. 4. 2013
ZDR-1	Zakon o delovnih razmerjih
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZN	Združeni narodi
ZODPol	Zakon o organiziranosti in delu v Policiji
ZPIZ-1	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, veljaven od 1. 1. 2000 do 1. 1. 2013
ZPIZ-2	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, veljaven od 1. 1. 2013 naprej
ZPIZ-83	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, veljaven od leta 1983 do 31. 3. 1992

ZPIZ-92	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, veljaven od 1. 4. 1992 do 1. 1. 2000
ZPol	Zakon o Policiji
ZPP	Zakon o pravdnem postopku
ZTPPIZ	Zakon o temeljnih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, veljaven od leta 1982 do 31. 3. 1992
ZUJF	Zakon za uravnoteženje javnih financ
ZUPPJS16	Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2016 in drugih ukrepih v javnem sektorju
ZUPPJS17	Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2017 in drugih ukrepih v javnem sektorju
ZUstS	Zakon o ustavnem sodišču
ZVarD	Zakon o varstvu pred diskriminacijo

1 UVOD

Postindustrijska družba, v kateri se je znašla Evropa ob koncu 20. in začetku 21. stoletja, je tudi Sloveniji kot delu Evrope prinesla staranje prebivalstva. Vzroke lahko najdemo tako v čedalje manjši rodnosti kot tudi v podaljševanju pričakovane življenjske dobe oz. zniževanju umrljivosti (MIZS 2013).

Struktura delovno aktivnega prebivalstva se zaradi staranja vse bolj spreminja, saj mladi zaradi daljšega izobraževanja na trg dela vstopajo kasneje, v Sloveniji pa je stopnja delovne aktivnosti mladih (do 29 let) nižja celo v primerjavi z drugimi državami EU (UMAR 2016, 27). Hkrati se je v obdobju po osamosvojitvi Slovenije do leta 2016 delež starejših od 65 let povečal z 11 na 18 % skupne populacije (UMAR 2016, 6). Zaradi tako hitro spreminjajočega se razmerja med različnimi kategorijami delovno aktivnega prebivalstva mora država trg dela regulirati z različnimi ukrepi (npr. sprememba delovnopravne zakonodaje), ki posegajo tudi v pravice delavcev. Mejo med upravičenim posegom v pravice in takim posegom, ki ga lahko že označimo za diskriminacijo, je težko določiti, saj imata navadno delodajalec (kot praviloma močnejša stranka v postopku) in delavec (kot praviloma šibkejša stranka) različen pogled na poseg v pravice.

Diskriminacija, ki jo v splošnem lahko opredelimo kot neenako obravnavanje osebe glede na njen spol, narodnost, veroizpoved, spolno usmerjenost, njeno raso, izobrazbo, starost oz. kakšno drugo osebno okoliščino (Mirovni inštitut 2007, 9), se pojavlja skozi zgodovino človeštva v različnih oblikah. Dvajseto stoletje je bilo priča nekaterim njenim najhujšim oblikam, od rasne segregacije v Združenih državah Amerike (ki ima temelje v suznjelastniških odnosih), do preganjanja Judov pred drugo svetovno vojno in med njo in apartheida v Južnoafriški republiki. Kot navaja Kuzmanić (v Bošnjak idr. 2005, 132), se beseda diskriminacija ne pojavi pred letom 1628 kot izposojenka iz latinščine (lat. *discriminatus*) s pomenom deljenja oz. ločevanja, vezana pa je na čas in okoliščine takratnega kolonializma in s tem povezanega suženjstva, prve jasnejše konceptualne opredelitve pa nastanejo okoli leta 1866 (Kuzmanić, v Bošnjak idr. 2005 132). Danes besedo diskriminacija razumemo bolj kot nedopustno razlikovanje (Kuhar 2009, 3).

Kljub razmahu diskriminacije v dvajsetem stoletju je prav to stoletje tisto, v katerem je bil narejen največji korak v boju proti različnim oblikam diskriminacije. Generalna skupščina Združenih narodov (ZN) je leta 1948 sprejela Splošno deklaracijo o človekovih pravicah (Resolucija št. 217 A - III), ki opredeljuje, da so pred zakonom vsi enaki in imajo pravico do enakega varstva pred sleherno diskriminacijo. Leta 1966 je Generalna skupščina ZN sprejela Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (Ur. l. SFRJ, št. 7/71 in Ur. l. RS, št. 35/92), ki prepoveduje razlikovanje na podlagi rase, barve, spola, jezika, vere, političnega ali drugega prepričanja, narodnega ali socialnega porekla, rojstva ali kakršnekoli druge okoliščine, ter Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (Ur. l. SFRJ, št. 7/71 in Ur. l. RS, št. 35/92), ki zagotavlja uživanje vseh ekonomskih, socialnih in kulturnih

pravic in predpisuje omejitve splošnih pravic le z zakonom, zgolj v tolikšni meri, kolikor je to v skladu z naravo teh pravic, in le zato, da izboljša splošno blaginjo v demokratični družbi. Leta 1979 je OZN sprejela še Konvencijo o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk (Ur. l. SFRJ, št. 11/81), ki opredeljuje, da je pravica do dela neodtujljiva pravica vseh ljudi.

Tudi Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (s protokoli št. 1, 4, 6, 7, 12 in 13, ter spremenjenima in dopolnjenima protokoloma št. 11 in 14; Ur. l. RS, št. 7/94 in 78/06), katere podpisnice so države članice Sveta Evrope (s tem tudi Slovenija), zagotavlja uživanje pravic in svoboščin, določenih s to Konvencijo, vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnost ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine.

V večini sprejetih aktov se diskriminacija nanaša na osebno okoliščino, največkrat raso oz. etnično poreklo, spol, narodnost, vero, spolno usmerjenost ali kakšno drugo okoliščino, kot so izobrazba, družbeni položaj ali premoženjsko stanje. Ena od osebnih okoliščin, na podlagi katere je mogoče diskriminirati osebo, je tudi starost.

1.1 Opredelitev obravnavanega problema in teoretičnih izhodišč

Ko govorimo o starosti kot podlagi za diskriminacijo, se ta največkrat pojavlja v kontekstu delovnih razmerij, torej gre za neenakopravno oz. različno obravnavanje starejših delavcev. To različno obravnavanje je lahko dopustno ali nedopustno, diskriminacija pa negativna ali pozitivna (različne ugodnosti, ki so jih deležni starejši delavci, npr. večje število dni dopusta, delo samo podnevi ipd.).

O dopustnosti negativne diskriminacije so v različnih primerih že večkrat odločala tako evropska kot tudi domača sodišča. Čeprav je negativna diskriminacija v osnovi nedopustna, pa vseeno obstajajo različne okoliščine, kjer so nekateri ukrepi, kot so obvezna upokojitev oz. obvezna prekinitev pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi določene starosti, dopustni. Republika Slovenija je od začetka ekonomske krize leta 2008 med drugim sprejela nekaj predpisov, ki so imeli naravo interventnih ukrepov in s katerimi je zlasti starejše javne uslužbenke postavila v slabši položaj tako glede na mlajše javne uslužbenke kot tudi glede na zasebni sektor, zlasti v delu, kjer je predpisala obvezno prekinitev pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi pogojev za starostno upokojitev. Pri tem se je v predlogu zakonodaje, ki je imela namen uravnotežiti javne finance, ob (zaradi ekonomske krize) spremenjenih finančnih razmerah sklicevala tudi na spremenjene demografske kazalce, da bi presegla težave, ki jih povzroča demografska slika oz. staranje populacije (Vlada RS 2012, 12).

Staranje prebivalstva ima neposreden učinek na strukturo delovno aktivnega prebivalstva, saj je bilo po podatkih spletnega portala Stat.si, ki ga vodi SURS, leta 2008 v kategoriji do 29 let

delovno aktivnih 161.547 oseb (31.988 v javnem in 129.559 v zasebnem sektorju), v kategoriji nad 55 let pa 72.610 oseb (22.480 v javnem in 50.130 v zasebnem sektorju). Leta 2015 je bilo v kategoriji do 29 let delovno aktivnih 107.002 oseb (21.092 v javnem in 85.910 v zasebnem sektorju), v kategoriji nad 55 let pa 96.912 oseb (34.255 v javnem in 62.657 v zasebnem sektorju).

V kategoriji do 29 let je samo v sedmih letih opazen skoraj polovičen upad delovno aktivnega prebivalstva, medtem ko je v kategoriji delovno aktivnega prebivalstva nad 55 let razviden porast skoraj za četrtino. Spremenjeno razmerje v deležu različnih starostnih kategorij delovno aktivnega prebivalstva je vsekakor razlog za sprejem ukrepov, ki posegajo v pravice delavcev, po drugi strani pa delavci, starejši od 55 let, spadajo v kategorijo delavcev s posebno zaščito in načeloma večjimi pravicami v delovnem razmerju.

Ustava RS (Ur. l. RS, št. od 33/91-I do 75/16 – UZ70a) v 49. členu vsakomur pod enakimi pogoji zagotavlja dostopnost vsakega delovnega mesta, sprejeti ukrepi pa so v delu, ki se nanaša na prekinitev pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki izpolnijo pogoje za starostno upokožitev, v to pravico nedvomno posegli. Hkrati je treba poudariti, da v Ustavi RS zapisana pravica do dostopnosti delovnega mesta pod enakimi pogoji ni absolutna, saj že 129. člen Ustave RS postavlja izjemo, ker določa, da se z zakonom določi starostna meja, pri kateri se sodniki upokožijo. Gre torej za diskriminacijo na podlagi starosti, ki je v tem primeru dopustna.

1.2 Namen in cilji raziskave

Namen magistrske naloge je preučiti mednarodno in nacionalno pravno ureditev na področju odstopanja od diskriminacije na podlagi starosti, nato pa preučiti še prakso Sodišča Evropske unije (SEU) in nacionalno sodno prakso na področju prisilnega upokojevanja oz. prekinitve pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi določene starosti, pri čemer se še posebej posvečamo prekinitvi pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi pogojev za pridobitev starostne pokojnine, ki je bila v RS za javne uslužbence uzakonjena najprej s sprejetjem Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF, Ur. l. RS, od št. 40/12 do 63/16 – ZDoh-2R), nato pa še s sprejetjem Zakona o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2016 in drugih ukrepih v javnem sektorju (ZUPPJS16, Ur. l. RS, št. 90/15) in Zakona o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2017 in drugih ukrepih v javnem sektorju (ZUPPJS17, Ur. l. RS, št. 88/16).

Cilji magistrske naloge so:

- opredeliti diskriminacijo na podlagi starosti ter odstopanje od načela prepovedi tovrstne diskriminacije;
- opredeliti pojem prisilnega upokojevanja ob izpolnitvi določene starosti;
- analizirati ključne teoretične in empirične ugotovitve s področja prisilnega upokojevanja

- in prekinitev pogodb o zaposlitvi pri določeni starosti;
- opredeliti in analizirati mednarodno in nacionalno pravno podlago, ki obravnava prisilno upokojevanje in prekinitve pogodb o zaposlitvi pri določeni starosti;
 - preučiti prakso SEU in domačo sodno prakso s področja prisilnega upokojevanja in prekinitvi pogodb o zaposlitvi pri določeni starosti;
 - preučiti pravno varstvo javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji, ki jim delodajalec zaradi izpolnitve pogojev za pridobitev starostne pokojnine prekine pogodbo o zaposlitvi;
 - preučiti sistem delnega upokojevanja, dvojnega statusa ter ponovnega vstopa v sistem obveznega zavarovanja in ugotoviti, v kolikšni meri so se te pravice izkoriščale in
 - oblikovati priporočila za morebitne zakonodajne spremembe.

Oblikovana so tri raziskovalna vprašanja. Ker gre, vsaj na območju Republike Slovenije, za razmeroma novo vsebino, ki je bila pred nastopom nedavne ekonomske krize slabo zakonsko opredeljena, bo treba najprej preučiti nacionalno in mednarodno (zlasti evropsko) zakonodajo in druge predpise in izluščiti tiste pravne akte, ki posredno ali neposredno urejajo obravnavani problem. Iz tega sledi prvo raziskovalno vprašanje "Kateri domači in tuji pravni akti urejajo dopustnost diskriminacije na podlagi starosti oz. v katerih pravnih aktih je urejena prekinitev pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi določene starosti?"

Ker se s pravnimi akti, ki pod določenimi pogoji dopuščajo diskriminacijo na podlagi starosti, posega v pravico posameznika (zlasti v pravico do dela in pravico do enake obravnave), je bilo na območju EU sproženih več delovnopравnih sporov s področja prisilnega upokojevanja. Naloga vsebuje natančno analizo nacionalne in evropske sodne prakse s področja odstopanje od načela prepovedi diskriminacije na podlagi starosti. Na podlagi analize sodnih odločb bo sledil odgovor na drugo raziskovalno vprašanje, ki se glasi "Kako je zakonodajalec v Republiki Sloveniji pri urejanju obvezne prekinitve pogodb o zaposlitvi zaradi izpolnitve določene starosti sledil pogojem, pod katerimi je dopustno odstopanje od prepovedi diskriminacije na podlagi starosti?"

Ker je 1. 6. 2012 začel veljati ZUJF, so ministrstva v RS nekaterim javnim uslužbencem, ki so izpolnili pogoje za starostno pokojnino po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1, Ur. l. RS, od št. 106/99 do 9/17 – odl. US) oz. Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2, Ur. l. RS, od št. 96/12 do 102/15) na podlagi 188. člena ZUJF že prekinila delovno razmerje (nekateri pa so kljub izpolnitvi pogojev v podpis prejeli aneks z možnostjo podaljšanja delovnega razmerja). Po preučitvi kriterijev, na podlagi katerih so javnim uslužbencem prekinili delovno razmerje, je oblikovano tretje raziskovalno vprašanje "Na kakšen način lahko javni uslužbenci, ki jim je delodajalec zaradi izpolnitve pogojev za pridobitev starostne pokojnine prekinil delovno razmerje, uveljavljajo pravno varstvo?"

1.3 Raziskovalne metode

Teoretična zasnova magistrske naloge temelji na pregledu in študiju obstoječe domače in tuje literature ter domačih in mednarodnih pravnih aktov (direktive, konvencije, priporočila) s področja diskriminacije, nato pa se osredotoča zlasti na prisilno upokojevanje oz. prekinitve pogodbe o zaposlitvi iz razlogov izpolnitve določene starosti ali pokojninske dobe. Glavna metoda raziskovanja je analiza sekundarnih virov, to je slovenskih in mednarodnih pravnih aktov, ustreznih strokovnih in znanstvenih člankov, mnenj in drugega gradiva s tega področja. Povzeta so tudi mnenja in pogledi različnih avtorjev o obravnavani problematiki.

Drugi del magistrske naloge temelji na analizi sodnih odločb SEU in domačih sodnih odločb ter primerjavi med njimi. S pomočjo pravne argumentacije ugotavljamo, kateri standardi so bili upoštevani pri odločitvah sodišč. Predstavljeni so dogodki, povezani s sprejemom ZUJF (zlasti 188. in 246. člen, ki se nanašata na prekinitve pogodbe o zaposlitvi iz razlogov izpolnitve pogojev za starostno pokojnino) in ustavna presoja teh členov.

1.4 Predpostavke in omejitve

Tematika prepovedi diskriminacije starejših oseb je zelo obširno področje, saj diskriminacijo poznamo v različnih oblikah. Lahko zajema stereotipiziranje starejših oseb in predsodke do njih (tako v zasebnem življenju in v družbi, kot tudi v delovnem razmerju), lahko pa se pojavi v obliki omejitve delovnih mest, pogojev dela, zmanjšane socialne varnosti in podobno. V nalogi smo se pri obravnavanem problemu zato bolj natančno osredotočili zgolj na odstopanje od prepovedi diskriminacije starejših v delovnem razmerju oz. na prisilno upokojevanje javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji (ZUJF namreč ureja prekinitve delovnega razmerja le za njih), ne pa tudi na druge kategorije možne diskriminacije, kot sta npr. plača in pogoji dela.

Predvidevamo, da bomo imeli težave zlasti pri iskanju strokovne literature s področja prisilnega upokojevanja, saj je te bolj malo oz. bolj obravnava tematiko upokojevanja na splošno. Ker gre za ozko specializirano obravnavano področje, ki nima dolge zgodovine (pri nas je praktično postala aktualna šele s pojavom nedavne ekonomske krize), je na voljo manj literature. Področje je pri nas razmeroma novo, zato domnevamo, da je tudi pravno varstvo pri nas še v začetni fazi in je domače sodne prakse malo. Težave so mogoče tudi pri pridobivanju podatkov o številu oz. deležu ljudi, ki so se bodisi delno upokojili bodisi vrnili v sistem obveznega zavarovanja, saj je delno upokojevanje poznal že Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1992 (ZPIZ-92, Ur. l. RS, št. od 12/92 do 106/99), tako stari podatki pa mogoče ne bodo na voljo oz. bodo na voljo samo v omejenem obsegu.

1.5 Struktura magistrske naloge

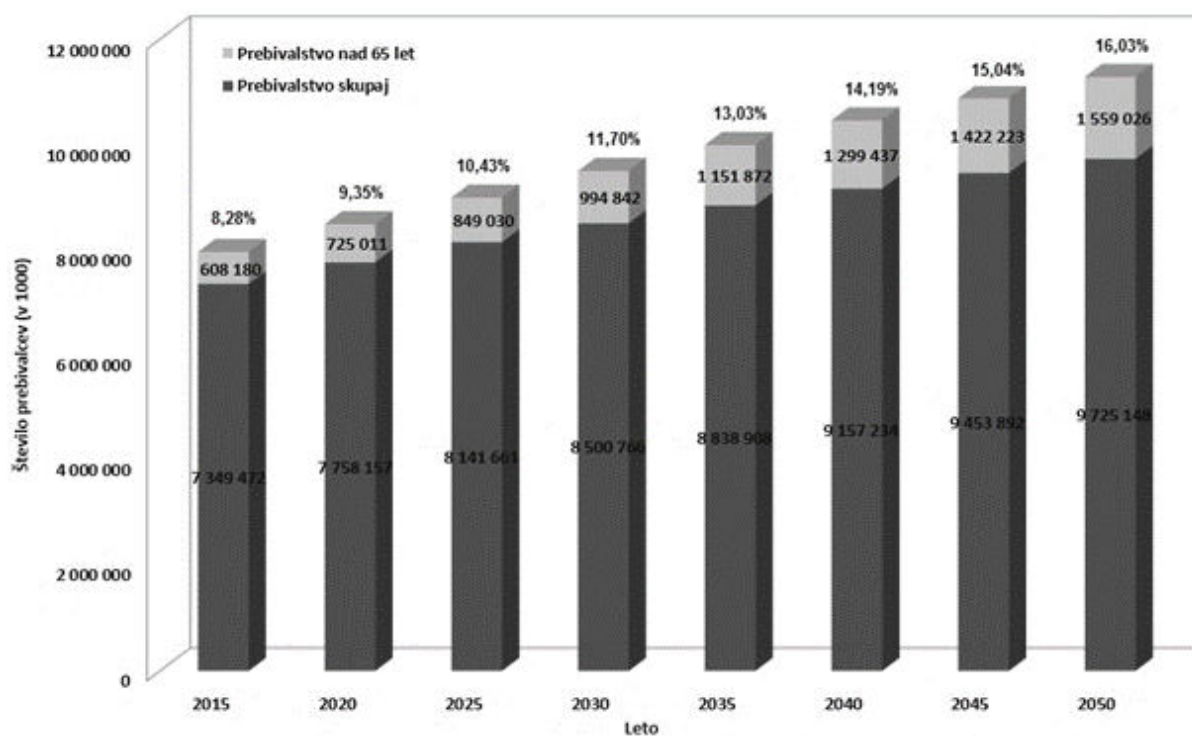
Uvodni del magistrske naloge obsega kratko predstavitev pojma diskriminacije in njeno zgodovino ter namene, cilje, metode, predpostavke in omejitve pri izdelovanju naloge. Drugo poglavje je namenjeno pregledu vzrokov staranja prebivalstva in možnim rešitvam zanje, pregledu pokojninskih sistemov v RS od osamosvojitve naprej ter t. i. dvojni status v pokojninskem in invalidskem zavarovanju oz. ponosni vstop v obvezno zavarovanje. Glavni del magistrske naloge se začne s tretjim poglavjem, kjer se bomo osredotočili na pravno ureditev, s podpoglavjema o mednarodnih in domačih pravnih aktih. V četrtem poglavju bomo analizirali sodno prakso na področju t. i. prisilnega upokojevanja, pri čemer bodo podpoglavja obsegala mednarodno in domačo sodno prakso ter sklepne ugotovitve. Peto poglavje zajema pregled pravnega varstva za osebe, ki jih zadeva prisilna upokojitev. Magistrsko nalogo bomo zaključili v šestem poglavju, kjer bomo odgovorili na raziskovalna vprašanja in podali priporočila, ter v sedmem poglavju, kjer bomo podali sklepne ugotovitve.

2 STARANJE PREBIVALSTVA IN POKOJNINSKI SISTEMI V RS

Po 2. svetovni vojni je v večini razvitega sveta število prebivalcev začelo hitro naraščati. V obdobju miru, ki je nastopil po obeh svetovnih vojnah in času stalne napetosti, ter t. i. »velike ekonomske krize« med njima so se družine odločale za več otrok kot v prvi polovici 20. stoletja. Hkrati je znatno padla tudi umrljivost novorojenčkov in otrok, kar je pomenilo znaten porast deleža otrok glede na skupno prebivalstvo. Kot navajata Lee in Mason (2011, 5), je delež mlajših od 25 let vrh dosegel leta 1975, saj je bilo takšnih oseb kar za četrtno več kot oseb nad 25 let. Po letu 1975 se je slika obrnila, saj je generacija otrok iz povojnega obdobja odrasla, znatno pa se zmanjšala rodnost. K staranju prebivalstva pripomore tudi vse daljša pričakovana življenjska doba.

Države se s staranjem prebivalstva soočajo na različne načine, med glavna pa spadata spodbujanje k večji rodnosti prebivalstva (v obliki davčnih razbremenitev in različnih ugodnosti za družine z večjim številom otrok) ter sprostitev zakonskih omejitev priseljevanja. Priseljevanje ima na starostno strukturo prebivalstva navadno sicer ugoden, vendar zelo omejen vpliv. Lee in Mason (2011, 27) Slovenijo izpostavljata kot eno izmed držav, ki jo bo staranje prebivalstva najbolj prizadelo.

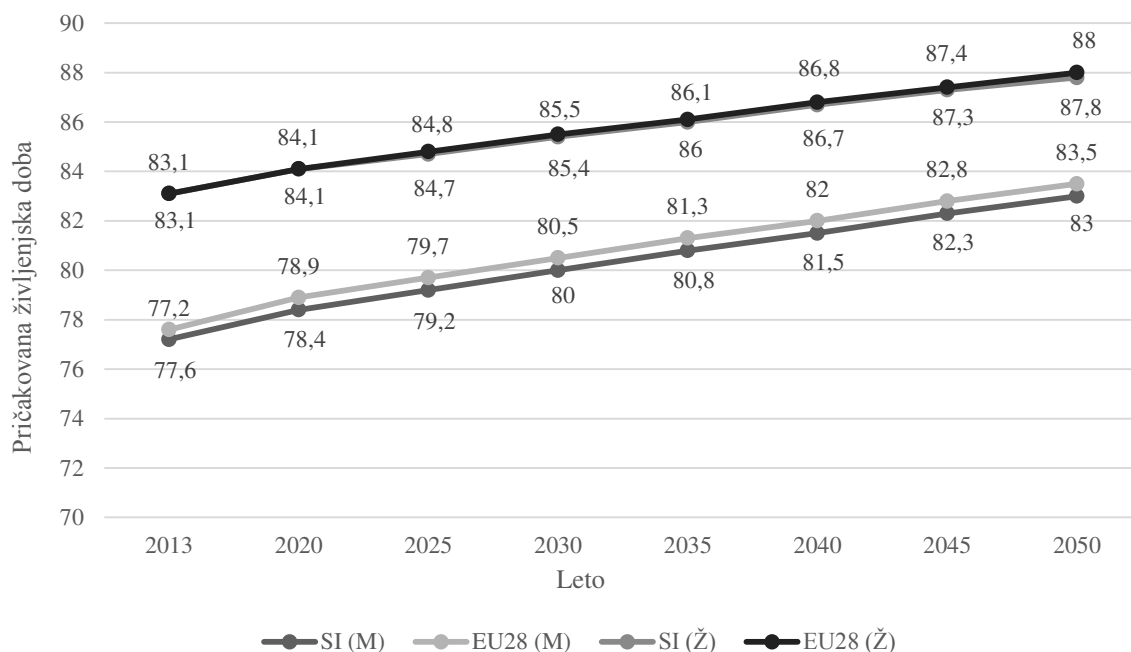
Kot je razvidno s slike 1, bo po predvidevanjih ZN do leta 2050 skupno število prebivalcev na svetu naraslo na skoraj 10 milijard, pri čemer bo delež starejših od 65 let znašal nad 16 %.



Slika 1: Projekcija naraščanja prebivalstva ter števila in deleža prebivalstva v kategoriji nad 65 let

Vir: ZN, Oddelek za ekonomska in socialna vprašanja 2017.

Po oceni EK (2015b, 214–215) se bo pričakovana življenjska doba na območju EU28 do leta 2050 dvignila na 83,5 leta za moške oz. na 88 let za ženske. Na območju RS bo pričakovana življenjska doba za ženske do leta 2050 praktično identična pričakovani življenjski dobi EU28, pri moških pa bo nižja za približno pol leta (slika 2).



Slika 2: Pričakovana življenjska doba prebivalstva do leta 2050 v EU

Vir: EK 2015b.

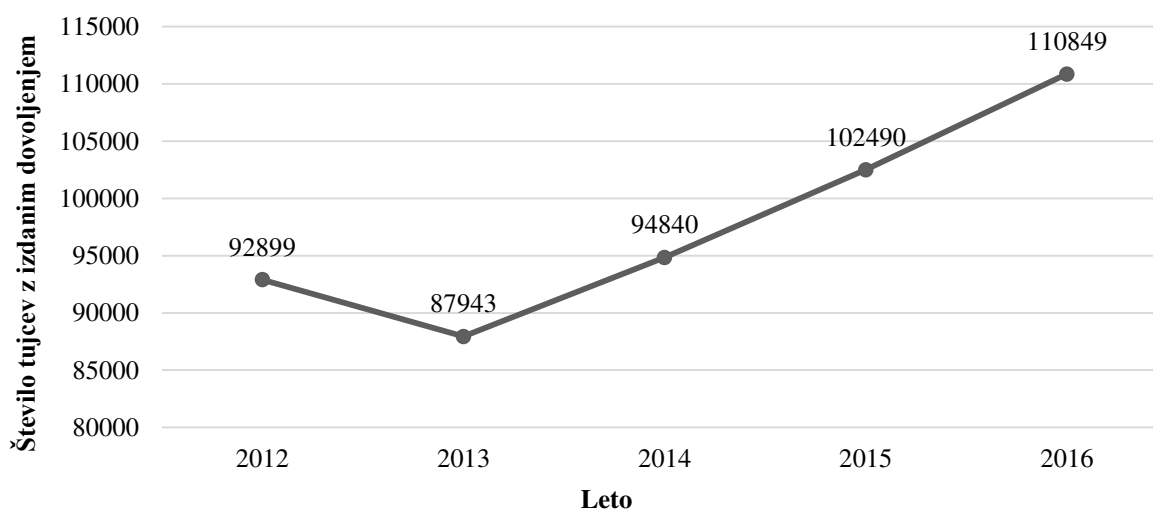
EK ugotavlja tudi, da se bo število delavcev, ki vzdržujejo upokojene osebe v pokojninskem sistemu, iz štirih (leta 2015) do leta 2060 postopoma znižalo na dva. Holzmann (2009, 1) sicer ocenjuje, da bo zaradi množičnega upokojevanja t. i. »povojne baby boom« generacije (ta upokojitveno starost dosega ravno v obdobju po letu 2010) večji pritisk na pokojninske sisteme začasen, kljub temu pa meni, da so reforme na področju tako obveznega kot tudi prostovoljnega upokojevanja nujne.

Med državami, ki bi kljub reformam na področju upokojevanja lahko imele finančne težave, je tudi Slovenija. Kot navaja Holzmann (2009, 2), gre posledico pripisati ne samo staranju prebivalstva, temveč tudi nizki stopnji rodnosti (ta je pričela bolj strmo padati v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja) in povečanemu izseljevanju predvsem mlajše populacije zlasti v tranzicijskem obdobju po letu 1990. Slovenski finančni trg, tako kot v večini jugovzhodne Evrope, zaostaja za srednje- in severnoevropskimi trgi, je manj prilagodljiv in raste počasneje, kar bo prilagajanje na staranje prebivalstva še otežilo. MDDSZ v Beli knjigi o pokojninah (2016, 1) predvideva, da se bodo izdatki za staranje do leta 2060 povečali na 31,5 % BDP, izdatki za pokojnine pa na 15,3 % BDP, kar je med vsemi državami EU28 največ.

Tudi Širok (2011a, 38, po SURS 2010) ob podaljševanju življenjske dobe kot glavna razloga za staranje prebivalstva navaja vse nižjo rodnost in nižjo stopnjo smrtnosti. Razmerje med delovno aktivnim prebivalstvom in upokojenci se bo zato še naprej spreminjalo, zaradi česar bodo potrebne nove spremembe zakonodaje, da bodo pokojninski sistemi ostali finančno vzdržni. Med najpogostejše ukrepe ob spremembah pokojninske zakonodaje spada dvig starostne meje za upokojitev.

Bengtsson in Scott (2010, 7) ugotavljata, da demografskih rešitev za staranje prebivalstva ne bo (ali pa ne bodo imele učinka) še vsaj naslednjih 30 let, zato bo treba količino delovno aktivnega prebivalstva ohranjati z ukrepi, kot so podaljševanje delovne dobe in starostne dobe za upokojitev, priseljevanje (navajata, da bi morala Evropa do leta 2050 priseliti okoli 700 milijonov ljudi, da bi ohranila razmerje med delovno aktivnim prebivalstvom in upokojenci) in podaljševanje delovnika.

Ker se v RS delovnopravna zakonodaja v smislu spremembe delovnika ne spreminja (in tudi ne kaže, da se bo v prihodnje), si pogledjmo ostala dva dejavnika, preseljevanje in pokojninski sistem v RS. Slika 3 kaže, kako se je gibalo število tujcev z izdanim dovoljenjem za prebivanje (tako stalnim, kot tudi začasnim, saj obe tujcem omogočata sklenitev delovnega razmerja v RS) med letom 2012 in 2017.



Slika 3: Statistični podatki o številu tujcev v RS z izdanim dovoljenjem za prebivanje

Vir: MNZ 2017.

Številka zajema samo tujce t. i. »tretjih držav« (tujih držav, ki niso članice EU), ki smejo biti zaposleni v RS na podlagi izdanega dovoljenja za začasno ali stalno prebivanje, ne pa tudi ostalih (npr. prosilcev za mednarodno zaščito oz. azil ali prosilcev za dovoljenje za prebivanje, za katere postopek še ni končan). Število tujcev, kot je razvidno s slike 3, konstantno narašča. Na dan 31. 12. 2016 je bilo v RS 110.849 tujcev z izdanim dovoljenjem za prebivanje, ki omogoča sklenitev delovnega razmerja, na isti dan pa je bilo po podatkih

SURS v RS 924.000 delovno aktivnega prebivalstva (822.660 takih, ki so bili obvezno socialno zavarovani). Glede na te podatke je jasno, da za RS priseljevanje z namenom dela ne pomeni zanemarljivega deleža. Večina tujcev sicer prihaja iz območij bivše Jugoslavije (Bosna in Hercegovina, Srbija, Kosovo in Makedonija), izven teh držav pa je največ Rusov, Ukrajincev in Kitajcev.

Pokojninski sistem se je v Sloveniji od osamosvojitve že večkrat dopolnil, pri čemer je bil poudarek zlasti na dvigu meje za starostno upokožitev. Glede na demografske kazalce je dvig meje povsem razumljiv, saj prebivalstvo postaja vse starejše, pričakovana življenjska doba pa se počasi, a vztrajno dviga.

2.1 Pokojninska zakonodaja ob osamosvojitvi RS

Ob osamosvojitvi RS sta v Sloveniji veljala dva zakona, ki sta urejala pokojninsko in invalidsko zavarovanje. To sta bila republiški Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-83, Ur. l. SRS, št. 27/83, 21/87, 48/87, 27/89 in Ur. l. RS, št. 14/90, 30/90, 44/90, 10/91 in 12/92) in zvezni Zakon o temeljnih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (ZTPPIZ, Ur. l. SFRJ, št. 23/82, 77/82, 75/85, 8/87, 65/87, 87/89 in 44/90). Oba sta prenehala veljati, ko je bil leta 1992 v RS sprejet prvi samostojni pokojninski zakon, ZPIZ-92. Čeprav se je ZPIZ-92 prenehal uporabljati leta 2000 in je bil že dvakrat sprejet novi zakon, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje, se v letu 2017 nekatera določila še vedno uporabljajo.

ZPIZ-92 je v 39. členu pravico do starostne upokožitve za moške postavil na 63 let, za ženske pa na 58 (ob dopoljnjeni pokojninski dobi 20 let). Ker se je glede na ZPIZ-83 in ZTPPIZ upokožitvena starost dvignila, je ZPIZ-92 starostno mejo dvigal postopoma od leta 1992 do leta 1997 (od 60 na 63 let za moške in od 55 na 58 let za ženske). Izjemo od tega pravila so predstavljali tisti, ki so imeli manj kot 20 let pokojninske dobe. Za te je ZPIZ-92 postavil starostno mejo za upokožitev na 65 let (moški) oz. 60 let (ženske) ob predpostavki, da ima oseba vsaj 15 let zavarovalne dobe. Za osebe z dopoljnjenimi 40 leti pokojninske dobe pa je ZPIZ-92 zahtevano starost znižal, in sicer na 58 let (moški) oz. 53 let (ženske). Slednji so imeli v starem zakonu pravico do upokožitve pri 55 letih (moški) oz. 50 letih (ženske), zato je ZPIZ-92 tudi to mejo v času od leta 1992 do 1997 postopoma zviševal.

Konec leta 1999 je bil sprejet ZPIZ-1, ki je začel veljati 1. 1. 2000. Podobno kot pri ZPIZ-92 je zaradi sprejema novejšega zakona že prenehal veljati, posamezne določbe pa se kljub temu še uporabljajo v letu 2017. ZPIZ-1 je v 36. členu izenačil zahtevano starost za moške in ženske na 58 let, vendar le ob dopolnjenih 40 letih pokojninske dobe za moške oz. 38 letih za ženske. Za osebe z dopolnjenimi najmanj 20 leti pokojninske dobe se je zahtevana starost dvignila na 63 let (moški) oz. 61 let (ženske), od dopolnjenih najmanj 15 letih zavarovalne dobe pa na 65 let (moški) oz. 63 let (ženske). Starostna meja se je lahko, kot je določal 37.

člen, v vseh primerih znižala ob posebnih pogojih (vsaj petletna vzgoja otroka, zaposlitev pred 18 letom ipd.).

ZPIZ-1 je zavarovancem, ki so delo opravljali tudi po izpolnitvi pogojev za upokojitev, prinesel t. i. bonuse (51. člen). Priznal je povečanje osnove za odmero starostne pokojnine v primeru, da je delovna doba znašala nad 40 let (za moške) oz. nad 38 let (za ženske). Osnova se je povečala za 3 % prvo leto nad dopolnjeno polno delovno dobo, 2,6 % za drugo leto, 2,2 % za tretje leto, 1,8 % za četrto leto ter 1,5 % za peto in vsako naslednje leto. ZPIZ-1 je uvedel tudi zmanjšanje osnove (53. člen) za tiste, ki so sicer pridobili pravico do starostne upokojitve, a še niso imeli polne starosti (63 let za moške, 61 let za ženske).

S 1. 1. 2013 je začel veljati ZPIZ-2. Glede na ZPIZ-1 prinesel kar nekaj sprememb pri upokojitveni starosti. Zavarovanec (tako moški kot ženska) pridobi pravico do starostne pokojnine pri dopoljenih 65 letih, če ob tem dopolni najmanj 15 let zavarovalne dobe (27. člen). Ker gre za ženske glede na ZPIZ-1 za dvig starosti iz 63 na 65 let, je med letoma 2013 in 2015 veljalo prehodno obdobje, ki je zahtevano starost postopoma dvigalo na 65 let.

Isti člen določa tudi, da se na 65 let (iz prejšnjih 63 za moške in 61 za ženske) dvigne tudi zahtevana starost za pravico do starostne pokojnine v primeru, ko ima zavarovanec dopoljenih 20 let delovne dobe. Za moške je prehodno obdobje veljalo od leta 2013 do leta 2015 (dvig iz 63 na 65 let), za ženske pa prehodno obdobje velja do leta 2019 (61 let leta 2013 do 65 let leta 2019).

Četrty in peti odstavek 27. Člena določata, da se zavarovanec (ne glede na spol), ki ima dopoljenih 40 let pokojninske dobe (brez dokupa), lahko upokoji pri dopoljenih 60 letih starosti. Tudi tu ZPIZ-2 predvideva prehodno obdobje, ki za moške postopoma dviga zahtevano starost (glede na ZPIZ-1) z 58 let (leta 2013) na 60 let (leta 2018), za ženske pa zahtevano pokojninsko dobo z 38 let (leta 2013) na 40 let (leta 2018).

Za zavarovance z dopoljenimi 40 leti pokojninske dobe (brez dokupa) ZPIZ-2 v šestem odstavku 37. člena v primeru, da ostanejo vključeni v obvezno zavarovanje, omogoča povišanje pokojninske osnove za 1 % za vsake 3 mesece pokojninske dobe, torej 4 % letno. To velja za največ 3 zaporedna leta zavarovanja, kar pomeni 12-odstotno zvišanje pokojninske osnove za zavarovance, ki po dopoljeni pokojninski dobi neprekinjeno ostanejo v sistemu zavarovanja nadaljnja 3 leta.

2.2 Dvojni status v pokojninskem in invalidskem zavarovanju (delno upokojevanje in ponovni vstop v obvezno zavarovanje)

Sistem delnega upokojevanja je bil opredeljen že v ZPIZ-92 iz leta 1992, kjer je 41. člen delavcu ob soglasju delodajalca omogočal delo s polovico delovnega časa, drugo polovico pa je bil upokojen in je prejemal pokojnino. Kot navaja Papež (2016, 437), je bilo določilo

namenjeno postopnemu prehodu iz aktivnega dela v pokoj, pri čemer je omogočalo delavcu svoja znanja prenašati na nove sodelavce. Navaja tudi, da je bilo število uveljavljenih pravic zanemarljivo majhno, kar pripisuje dejstvu, da je bilo potrebno soglasje delodajalca in da je bilo omejeno zgolj na polovični delovni čas. ZPIZ-92 je omogočal tudi ponovni vstop v sistem obveznega zavarovanja v primeru, da je uživalec pokojnine v RS ali v tujini ponovno sklenil delovno razmerje (184. člen), vendar je bilo to možno le za polni delovni čas.

V ZPIZ-1 se sistem delnega upokojevanja ni veliko spremenil. V 58. členu je ostala zaposlitev za polovico delovnega časa, delavcu pa ni bilo več treba pridobiti soglasja delodajalca. Vrnitev v sistem obveznega zavarovanja je bila urejena v 178. členu ZPIZ-1 podobno kot v ZPIZ-92, torej s ponovno zaposlitvijo osebe v RS ali tujini, z 2. odstavkom 178. člena pa je bila vrnitev v sistem omogočena tudi zgolj za polovico delovnega časa. Oba člena sta bila leta 2006 izpostavljena tudi ustavni presoji. US RS je odločilo, da sta neskladna z Ustavo RS, ker urejata delno upokojevanje in vrnitev v sistem obveznega zavarovanja le za zavarovance, ki so oz. so bili v delovnem razmerju, ne pa tudi za samozaposlene. Slednje je to postavljalo v slabši, diskriminiran položaj. Papež (2016, 439) navaja, da je bilo neskladje odpravljeno šele v šestih letih (s sprejemom ZPIZ-2 1. 1. 2013), v skladu z odločbo US RS pa bi morale biti najkasneje v devetih mesecih po odločitvi US RS.

V skladu z odločitvijo US RS je bil krog upravičencev za delno upokojitev v ZPIZ-2 bistveno razširjen. Kot je določal 40. člen ZPIZ-2, so bili poleg delavcev v delovnem razmerju do delne upokojitve upravičeni tudi samozaposleni (15. člen ZPIZ-2), družbeniki (16. člen ZPIZ-2) in kmetje (17. člen ZPIZ-2). Delna upokojitev je možna za vse naštete zavarovance, ko izpolnijo pogoj za pridobitev tako starostne kot tudi predčasne pokojnine, vendar mora oseba v sistemu obveznega zavarovanja ostati najmanj 2 uri dnevno oz. 10 ur tedensko (prvi odstavek 40. člena ZPIZ-2). Takšni zavarovanci so upravičeni do sorazmernega deleža pokojnine.

Ponovni vstop v zavarovanje je v ZPIZ-2 urejen v 116. členu. Velja za upokojence (uživalce starostne, predčasne, vdovske ali družinske pokojnine), ki na območju RS začnejo ponovno delati oz. opravljati dejavnost. Skladno z odločbo US RS so do ponovnega vstopa upravičeni delavci, ki so bili v delovnem razmerju (najmanj za 2 uri dnevno oz. 10 ur tedensko), pa tudi samozaposleni, družbeniki in kmetje (najmanj s četrtno polnega zavarovalnega časa).

Vstop v zavarovanje je lahko popoln, torej za polni delovni čas, ali delen, pri čemer je oseba upravičena do sorazmernega dela pokojnine. Delež pokojnine je, kot določa tretji odstavek 116. člena in kot vidimo na sliki 4, obratno sorazmeren s količino zavarovalnega časa:

Zavarovalni čas	Delež pokojnine
10–14 ur na teden	75 %
15–19 ur na teden	62,5 %
20–24 ur na teden	50 %
25–29 ur na teden	37,5 %
30–34 ur na teden	25 %
35–39 ur na teden	12,5 %

Slika 4: Delež pokojnine v odvisnosti od zavarovalnega časa

Vir: Povzeto po 116. členu ZPIZ-2.

ZPIZ-2 zavarovancem, ki so vključeni v obvezno zavarovanje s polnim delovnim časom in izpolnjujejo pogoje za pridobitev pravice do starostne ali predčasne pokojnine, v 39. a členu omogoča izplačilo 20-odstotnega dela pokojnine, ki se izplačuje do prenehanja obveznega zavarovanja s polnim delovnim časom. Papež (2016, 441) navaja, da je pobudo za to določilo podal Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, ker jih je bilo treba stimulirati, da še naprej ostanejo v zavarovanju. Resorno ministrstvo je pobudo sprejelo in določilo je bilo uveljavljeno v ZPIZ-2.

Februarja 2016 je skupina poslank in poslancev na US RS vložila zahtevo za oceno ustavnosti 40. in 116. člena ZPIZ-2. Sporni določili naj bi namreč samozaposlenim onemogočali uživati polno pokojnino in hkrati opravljati dejavnost, s čimer naj bi bili oškodovani podjetniki, ki imajo izpolnjene pogoje za predčasno ali starostno upokožitev, ter podjetniki, ki so že uveljavili dvojni status in imajo že priznano pravico do pokojnine, pa bi želeli ohraniti celotno pokojnino ter hkrati opravljati še dejavnost (Skupina poslank in poslancev 2016, 1–2). Zadeva se na US RS vodi pod št. U-I-36/16, do zaključka pisanja te magistrske naloge (julij 2017) pa o zahtevi še ni bilo odločeno.

Na podoben način je bila vrnitev v sistem obveznega zavarovanja urejena v Zakonu o policiji (ZPol, Ur. l. RS, od št. 49/98 do 15/13 – ZODPol). Z novelo ZPol-G (Ur. l. RS, št. 42/09) je bil namreč dodan 67. c člen, ki je dovoljeval ponovno sklenitev delovnega razmerja z upokoženimi policisti, vendar le za določen čas (dve leti, z možnostjo enkratnega podaljšanja). Določilo je bilo sprejeto kljub finančnim omejitvam v javnem sektorju po začetku ekonomske krize in je ostalo v veljavi do 4. 5. 2013, ko je bil sprejet Zakon o organiziranosti in delu v Policiji (ZODPol, Ur. l. RS, št. 15/13, 11/14, 86/15 in 77/16). Veljalo je tudi v času, ko je Ministrstvo za pravosodje in javno upravo leta 2012 z dokumentom št. 007-1107/2012 skoraj popolnoma omejilo zaposlovanje v javnem sektorju.

Razlog za takšno določilo, ki je predstavljalo odstopanje tako od določil takrat veljavnega ZPIZ-1, kot tudi odstopanje od omejevanja zaposlovanja v javnem sektorju, je opredelila Vlada RS v predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah ZPol (2009). Navedla je, da število policistov že nekaj let nezadržno upada, kot razlogi pa so navedeni neustrezna in

nesistemska kadrovska politika, odhodi iz policije in upokojevanje. Ukrep zaposlovanja upokojenih policistov naj bi bil zato nujen. Po sprejemu novele ZPol-G je Policija (2010) na svoji spletni strani 19. aprila 2010 objavila celo javni poziv upokojenim policistkam in policistom, da pošljejo vlogo za ponovno sklenitev delovnega razmerja.

ZODPol je bil sprejet leta 2013 in je za osebe s statusom upokojenca predvideval le še opravljanje službe v sestavu pomožne policije, pri tem pa zanje, kot izhaja iz petega odstavka 101. člena ZODPol, niso veljale omejitve glede trajanja začasnega ali občasnega dela in omejitve glede najvišjega skupnega dohodka v koledarskem letu iz zakona, ki ureja trg dela.

Upokojenci smejo sicer opravljati še druge oblike dela. Kot navaja Papež (2016, 445), mednje spadajo začasno in občasno delo po zakonu, ki ureja trg dela, osebno dopolnilno in kratkotrajno delo po zakonu, ki preprečuje zaposlovanje in delo na črno, ter dopolnilna dejavnost na kmetijah.

2.3 Sklepne misli

MDDSZ je v sporočilu za javnost ob sprejetju predloga ZPIZ-2 (2012, 1) kot glavna razloga za sprejem predloga navedlo zagotovitev dostojnih pokojnin in finančne vzdržnosti pokojninskega sistema, pri čemer kot glavna ukrepa navaja dvig upokojitvene starosti ter prenovljen institut delne upokojitve. Ob tem posebej poudarja, da je namen slednjega z denarnimi bonusi spodbuditi ostajanje v zaposlitvi, poseben bonus pri odmeri pokojnine pa je namenjen tudi tistim, ki ostanejo zaposleni kljub izpolnitvi starostne meje za upokojitev.

Jasno je torej, da je vzdržnost pokojninskega sistema v veliki meri odvisna od razmerja med zaposlenim in upokojenim prebivalstvom, pri čemer se s spremembami zakonodaje poskuša to razmerje ohraniti s podaljšanjem starostne meje, potrebne za upokojitev, ter z različnimi bonusi pri višini odmere pokojnine za tiste, ki ostanejo zaposleni tudi po izpolnitvi pogojev za upokojitev.

Širok (2011a, 65) navaja, da tako tujina kot tudi Slovenija vse bolj uporabljata postopen prehod med delovno aktivnostjo in neaktivnostjo z oblikami, kot sta ponovna zaposlitev za krajši delovni čas od prejemanju delne starostne pokojnine ali zaposlitev na istem delovnem mestu s krajšim delovnim časom. Bistveno je, da gre za postopen prehod na delovno neaktivnost, ki je prostovoljen, postopen in predvsem kasnejši.

Vlada RS že razmišlja o novih spremembah pokojninskega sistema. Predlogi so zajeti v t. i. "Beli knjigi o pokojninah" (MDDSZ 2016); kot ključen razlog za nove spremembe pa je navedena dolgoročna vzdržnost javnih financ, povezana s staranjem prebivalstva (zlasti zaradi projekcije, da se bo število starejših prebivalcev glede na delovno sposobne do leta 2060 podvojilo). Upokojitvena starost naj bi se ponovno dvignila, tokrat na 67 let, pri čemer bi bilo ponovno uveljavljeno prehodno obdobje za postopek dvig upokojitvene starosti. Sočasno naj

bi se dvignila tudi potrebna zavarovalna doba (na 45 let), predčasno upokojevanje pa naj bi bilo povsem ukinjeno, v primeru, da bi ostalo, pa bi bilo deležno znižanja pokojnine z različnimi malusi (MDDSZ 2016, 11).

Svojo Belo knjigo o pokojninah je leta 2011 predstavila tudi EK, v njej pa poudarja staranje prebivalstva v EU ter kot enega izmed temeljnih ciljev izpostavlja potrebo po daljši udeležbi delavcev na trgu dela, pri čemer morajo posamezne ukrepe za doseg tega cilja sprejeti države članice EU. Kot enega izmed ukrepov Bela knjiga navaja tudi ukinitve obvezne upokojitve pri določeni starosti (EK 2011a).

Socialna politika v RS naj bi bila torej jasna, to je podaljševanje delovne aktivnosti. V sistemu kljub temu najdemo anomalije, kot so npr. v policiji. Kljub kadrovskemu primanjkljaju ter leta 2009 uzakonjenemu zaposlovanju že upokojenih policistov, ki so bili leta 2010 celo javno pozvani k ponovni sklenitvi delovnega razmerja, je leta 2012 prenehalo delovno razmerje 76, leta 2013 pa 38 policistom zgolj zato, ker so na podlagi zakona, ki je urejal javne finance, izpolnili pogoje za starostno upokojitev (MNZ 2017).

3 SPLOŠNI OKVIRI DISKRIMINACIJE NA PODLAGI STAROSTI IN PRAVNA UREDITEV S PODROČJA PRISILNEGA UPOKOJEVANJA IN PREPOVEDI DISKRIMINACIJE GLEDE NA STAROST

Svetovna zdravstvena organizacija (WHO 1993, 3) ugotavlja, da je staranje proces, ki ga je težko razložiti z enim samim modelom oz. teorijo, saj je pri tem treba upoštevati tudi biološke, družbene, ekonomske in kronološke kriterije, ki se spreminjajo glede na okolje. Na predlog ZN se od leta 1980 za starejše šteje prebivalstvo nad 60 let, čeprav se sposobnosti za opravljanje nekaterih poklicev začnejo zmanjševati že po 45. letu, za večino poklicev pa to velja v obdobju med 50. in 55. letom (1993, 3). Istega leta, torej 1980, je svojo definicijo starejšega delavca opredelila tudi Mednarodna organizacija dela (MOD), ki v Priporočilu št. 162 o starejših delavcih navaja, da za starejšega delavca šteje vsakdo, ki ima zaradi višje starosti težave pri zaposlovanju ali delu, ki ga opravlja (1980, poglavje I, odstavek 1, točka 1).

Butler (1975, 48) je diskriminacijo starejših opredelil kot proces sistematičnega stereotipiziranja ali diskriminacije ljudi samo zaradi njihove starosti. Takšna diskriminacija povzroča, da mlajše generacije starejše vidijo kot tako drugačne, da na njih sčasoma prenehajo gledati kot na človeška bitja.

Mednarodni center za dolgo življenje (ILC) je neodvisen konzorcij organizacij s centri v 17 državah po svetu, med njimi v ZDA, Združenem kraljestvu, na Japonskem, v Kanadi, Avstraliji, Nemčiji, Franciji, Indiji in Južni Afriki. Sestavljajo ga strokovnjaki (t. i. »think-tank«) z različnih področij, ki proučujejo zlasti podaljševanje pričakovane življenjske dobe, staranje prebivalstva in vlogo starejšega prebivalstva v družbi. ILC je opredelil štiri vrste diskriminacije starejših (2006, 21):

- a) osebna diskriminacija je opredeljena kot skupek prepričanj, verovanj, idej in ravnanj posamezne osebe, usmerjenih proti osebi ali skupini oseb zgolj na podlagi njihove starosti. Tovrstna diskriminacija se navadno kaže v obliki stereotipiziranja starejših, izključevanja in ignoriranja kot posledice stereotipiziranja, ali celo v obliki fizičnega nasilja nad starejšimi;
- b) institucionalna diskriminacija pomeni skupek pravil, navodil in praks, ki diskriminirajo posameznike ali skupine samo zaradi njihove starosti. Kaže se v obliki izključevanj starejših iz različnih (npr. kliničnih) preizkušanj, izključevanj ali omejevanj pri različnih analizah in v obliki različnih pravil, kot je obvezno upokojevanje;
- c) namerna diskriminacija so različna ravnanja in prakse, ki izkoriščajo ranljivost starejših, npr. uporaba stereotipov v trženju in medijih, namensko iskanje in izkoriščanje starejših pri finančnih goljufijah ter zavrnitev usposabljanja na delovnem mestu starejšim osebam;
- d) nenamerna diskriminacija, kjer se oseba, skupina oseb ali ustanova s svojimi prepričanji, ravnanji ali pravili ne zaveda, da proti starejšim osebam deluje pristransko. Takšna diskriminacija se kaže v obliki manka postopkov za pomoč starejšim pri različnih

izrednih razmerah (poplavalah, požarih, vročinskih valih), odsotnosti dvigal, oprijemal ipd. v zgradbah ali celo v jeziku, ki ga uporabljajo mediji.

V povezavi z diskriminacijo starejših se večkrat pojavlja pojem stereotip. Kot navaja Sargeant (2006, 6), se je pojem prvič pojavil v 18. stoletju kot »podvojevanje podobnih strani« v procesu tiskanja, kasneje pa se je razvil v »poustvarjanje standardizirane slike ali tipa osebe«.

Stereotip, kot ga razumemo v moderni družbi, pomeni pripisovanje neke lastnosti posameznika večji skupini ljudi, pri čemer ni nujno, da ta lastnost velja za posameznika iz te skupine. Za starejše osebe, kot navaja Sargeant (2006, 7), velja, da so zanesljivejši, zvestejši, bolj osredotočeni in manj nagnjeni k menjavi zaposlitve, vendar so hkrati manj prilagodljivi in ustvarjalni, se manj radi usposabljujejo, se bolj upirajo spremembam ter imajo več težav s tehnologijo. Stereotip je v tem primeru škodljiv zato, ker ga ljudje razumejo tako, da imajo vse starejše osebe težave s tehnologijo, se nerade usposabljujejo ter se upirajo spremembam, kar seveda ne drži (Sargeant 2011, 3). Tudi Macnicol (2006, 13) ugotavlja, da sicer drži, da se z leti nekatere fizične in umske sposobnosti zmanjšajo, je pa obseg zmanjšanja sposobnosti zelo različen od posameznika do posameznika, odstopanja pa so večja tako znotraj posamezne starostne skupine kot med različnimi starostnimi skupinami.

Ko govorimo o boju proti diskriminaciji na območju EU, Ten Bokum in Bartelings (2009, xxx in xxxi) ločita:

- primarne predpise, kamor spadata Evropska konvencija o človekovih pravicah in listina EU o temeljnih pravicah, ki na splošno prepovedujeta diskriminacijo (na podlagi spola, rase, barve kože, etničnega ali socialnega porekla, genetskih značilnosti, jezika, vere ali prepričanja, političnega ali drugega mnenja, pripadnosti narodnostni manjšini, premoženja, rojstva, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti) in
- sekundarne predpise v obliki različnih direktiv, ki podrobneje urejajo prepoved diskriminacije na posameznih področjih.

Pri tem poudarjata (2009, xxxi–xxxii), da so se sodišča na območju EU v obdobju med leti 1980 in 2000 borila zlasti proti diskriminaciji na podlagi spola (zlasti v obliki enakega plačila za enako delo, ne glede na spol), z Amsterdamsko pogodbo iz leta 1997 pa je nastal temelj za boj proti diskriminaciji na podlagi rase oz. etnične pripadnosti ter drugih oblik diskriminacije. V pogodbi je 13. člen določal, da lahko Svet EU na predlog EK in po posvetu z Evropskim parlamentom sprejme ustrezne ukrepe za boj proti vsem oblikam diskriminacije, tudi na podlagi starosti.

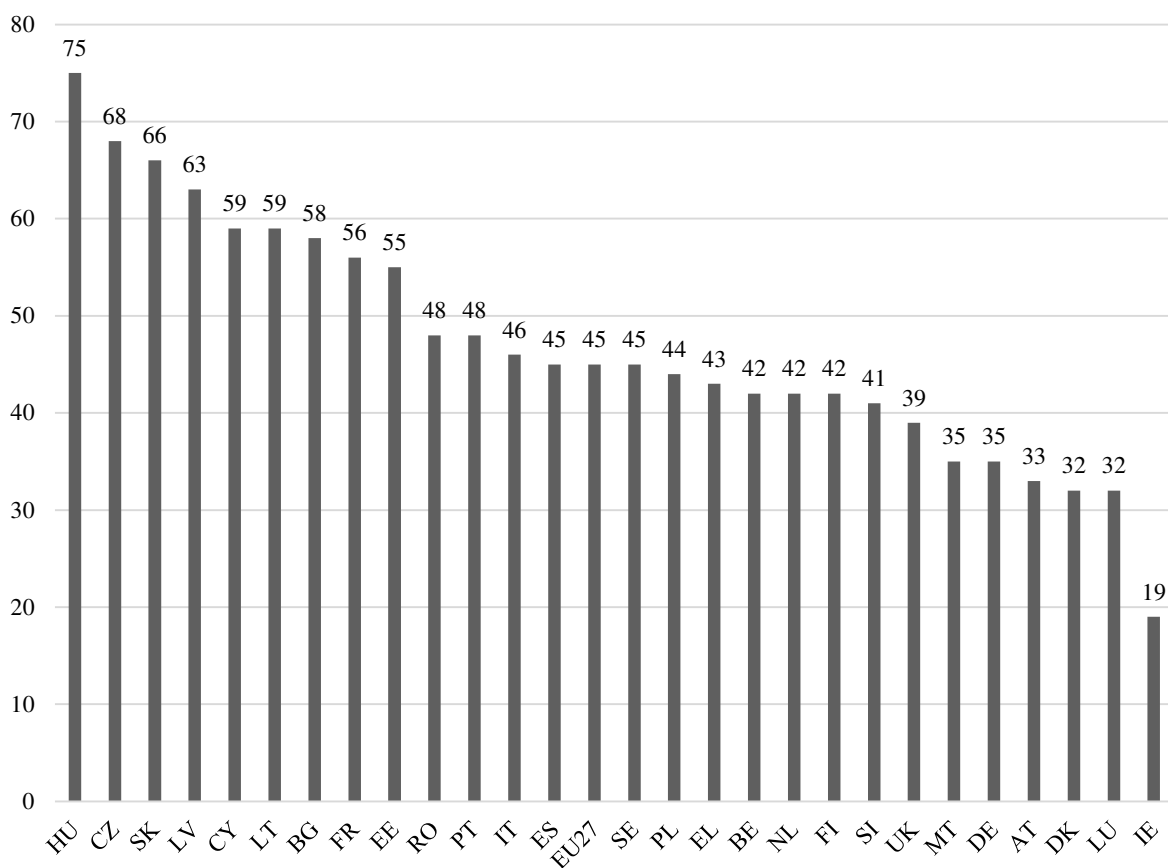
Leta 2000 je bila natančneje z Direktivo 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (Ur. l. EU, št. L 303/16) opredeljena in prepovedana še diskriminacija pri delu in zaposlovanju, ki je bila razdeljena na štiri področja: diskriminacija na podlagi vere oz. verovanja, invalidnosti, starosti in spolne usmerjenosti.

3.1 Razširjenost diskriminacije na podlagi starosti v EU

Generalni direktorat za socialne zadeve in enake možnosti Evropske komisije (2005, 9) je v poročilu o diskriminaciji na podlagi starosti in v evropski zakonodaji ugotovil, da je razlikovanje posameznikov na podlagi starosti v EU običajna praksa, kar je lahko posledica razumnega pomisleka, lahko pa tudi posledica stereotipa, da starejšim delavcem manjka prilagodljivosti, motivacije in dovednosti za nove ideje. Sargeant (2013, 46) navaja, da se starejše ljudi pogosto predstavlja kot breme in kot ljudi, ki potrebujejo pomoč. Hkrati poudarja (2013, 44), da je diskriminirati na podlagi starosti ravno tako narobe, kot diskriminirati na podlagi spola ali rase, saj diskriminacija na podlagi starosti temelji na predpostavki, da imajo vsi ljudje znotraj iste (starejše) starostne skupine enake lastnosti, da so torej enako neprilagodljivi, nemotivirani ipd.

EK redno preverja razširjenost diskriminacije v EU. Leta 2009 je objavila poročilo o diskriminaciji v EU (Special Eurobarometer, št. 317), iz katerega je razvidna razširjenost različnih kategorij diskriminacije v državah članicah EU. Po podatkih iz poročila je leta 2008 kar 57 % anketiranih (raziskava je bila, kot vsaka v okviru Eurobarometra, opravljena na vzorcu okoli 1.000 oseb v vsaki državi članici EU) menilo, da je diskriminacija manj razširjena kot pred petimi leti, medtem ko jih je tretjina menila, da je bolj razširjena. Leta 2009 je bilo le še 47 % anketiranih mnenja, da je diskriminacija na podlagi starosti manj razširjena, zato pa je bilo že 42 % takih, ki so menili, da je bolj razširjena kot pred petimi leti. Diskriminacija na podlagi starosti je bila po poročilu osebna okoliščina, ki se je najbolj razširila v letih 2008 in 2009 glede na stanje pred petimi leti, se pravi v letih 2003 in 2004. Diskriminacija v večini kategorij se je namreč po podatkih iz poročila zmanjšala (na podlagi rase, verskega prepričanja, spolne usmerjenosti) ali je ostala enaka (spol), povečala se je le še diskriminacija na podlagi invalidnosti. Poročilo tudi ugotavlja, da prav v vseh državah članicah EU ljudje menijo, da je diskriminacija na podlagi starosti od 2008 bolj razširjena. Zaključuje, da obstaja velika verjetnost, da je to posledica ekonomske krize in da so zaradi krize bolj ogrožena delovna mesta starejših ljudi.

V Eurobarometru št. 393 je EK leta 2012 ugotovila, da je ekonomska kriza še bolj pripomogla k diskriminaciji na trgu dela, pri čemer so še posebej izpostavljeni starejši delavci. Kar dve tretjini prebivalcev Unije namreč menita, da so starejši delavci (nad 55 let) zaradi ekonomske krize bolj diskriminirani. S slike 5 je razvidno, kakšen delež anketiranih (n~1.000 za vsako državo) ocenjuje diskriminacijo na podlagi starosti v svoji državi za zelo razširjeno.

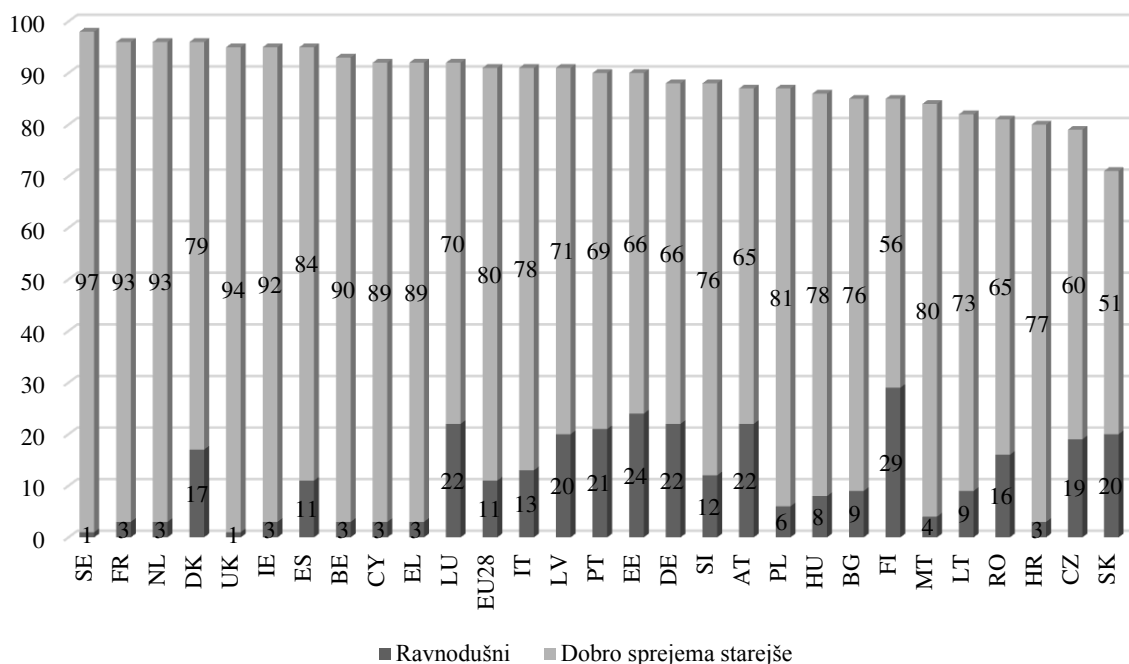


Slika 5: Delež anketiranih, ki diskriminacijo na podlagi starosti ocenjujejo kot zelo razširjeno

Vir: EK 2012.

Kot zelo razširjeno diskriminacijo na podlagi starosti ocenjujejo zlasti v državah vzhodne Evrope (Madžarska, Češka, Slovaška in Latvija), najmanj pa v Avstriji, na Danskem, v Litvi in na Irskem. Povprečje EU27 je 45 %, povprečju pa je z 41 % blizu tudi Slovenija. EK je ob tem posebej poudarila, da med različnimi starostnimi skupinami anketiranih skoraj ni odstopanj in da najmlajša starostna skupina (25 let) ocenjuje razširjenost diskriminacije starejših skoraj enako kot najstarejša skupina (74 let).

V Eurobarometru leta 2015 (št. 437, 27) se je EK osredotočila bolj na vprašanje, kako zaposleni v EU28 sprejemajo starejše sodelavce (nad 60 let) in ugotovila (n~1.000 za posamezno državo), da velika večina zaposlenih dobro sprejema starejše sodelavce (80 %) ali je do njih ravnodušna oz. jim je vseeno, koliko je sodelavec star (11 %). V pozitivno smer, kot vidimo na sliki 6, najbolj izstopajo Švedska, Francija, Nizozemska in Danska, negativno pa izstopajo zlasti vzhodnoevropske države. Na zadnjih mestih so namreč Romunija, Hrvaška, Češka in Slovaška, med temi ima Hrvaška izrazito nizek delež ravnodušnih (zgolj 3 %). Slovenija je z 88 % (76 % ljudi dobro sprejema starejše sodelavce, 12 % je ravnodušnih do starosti sodelavcev) blizu povprečja EU28.



Slika 6: Sprejemanje ljudi, starejših od 60 let, na delovnem mestu

Vir: EK – Eurobarometer 2015.

Age UK (2011b, 4) navaja, da je diskriminacija na podlagi starosti najbolj razširjena oblika diskriminacije v EU. Gre za neodvisno organizacijo, ki deluje v okviru Združenega kraljestva, njen cilj pa so pomoč starejšim in dvig kakovosti njihovega življenja, različne kampanje in raziskave s področja staranja prebivalstva in podajanje priporočil pri sprejemanju predpisov s področja staranja. Age UK je do leta 2010 delovala pod imenom »Age concern England«, ki je nastopal tudi kot tožnik v primeru C-388/07 pred SEU (primer je obravnavan v poglavju 4.1.2 te naloge).

Pri utemeljitvi se Age UK sklicuje na podatke organizacije European Social Survey (ESS), ki je anketirala prebivalce posameznih držav EU s stalnim prebivališčem v tej državi, na vzorcu 1.500 oseb v državah z več kot 2 milijonoma prebivalcev oz. 800 v državah z manj kot 2 milijonoma prebivalcev. Kar 44,4 % anketiranih težavo diskriminacije na podlagi starosti namreč ocenjuje kot zelo resno ali resno (Age UK 2011a, 31). Slovenija je blizu temu povprečju (40 %). Iz raziskave izhaja tudi, da starejše osebe pri mlajših vzbujajo usmiljenje in sočutje, izpostavljeni pa so tudi različnim stereotipom, saj mlajši ocenjujejo, da imajo starejše osebe zmanjšane kognitivne in računske sposobnosti, predstavljajo povečano breme za zdravstvene proračune in javne storitve, družbi pa dajejo manjši ekonomski prispevek.

Anketirani so ocenjevali tudi štiri osebne lastnosti ljudi iz dveh različnih starostnih skupin, 20–29 let in nad 70 let (Age UK 2011a, 46). Te osebne lastnosti so bile: prijaznost, sposobnost, visoki moralni standardi in spoštovanje. V vseh štirih kategorijah je bila skupina nad 70 let bolj ocenjena kot skupina 20–29 let, pri čemer je bilo odstopanje minimalno v

kategoriji sposobnosti (v korist skupine nad 70 let), največje pa v kategoriji visoki moralni standardi. V tej kategoriji je skupina nad 70 let prejela skoraj dvakrat višjo oceno od skupine 20–29 let.

EK v poročilu o diskriminaciji (2015a, 2) ugotavlja, da je bila nekaj več kot petina anketiranih (uporabljeni so podatki Eurobarometra, torej $n \sim 1.000$ za posamezno državo EU) v zadnjih 12 mesecih izpostavljena vsaj eni obliki diskriminacije. Od vseh oblik diskriminacije so bili anketirani leta 2015 najpogosteje diskriminirani, ker so bili starejši od 55 let. Tovrstna diskriminacija je bila najpogostejša že leta 2012, v obeh letih je bila celo pogostejša od diskriminacije na podlagi spola.

Age Platform Europe (neprofitna evropska organizacija, nastala leta 2001 s ciljem predstavljati starejše delavce in upokojujence v EU, boriti se proti diskriminaciji na podlagi starosti in promovirati aktivno staranje, delno jo financira tudi EU) opozarja, da je prišlo do povečanega stereotipiziranja starejših delavcev zlasti v povezavi z ekonomsko krizo, saj so v razpravah, nastopih, ekonomskih napovedih, poročilih oz. v medijih nasploh starejši ocenjeni kot breme oz. strošek, še zlasti v kontekstu varčevalnih ukrepov (2016, 1).

Dejstvo je torej, da se tako stereotipiziranje starejših (zlasti delavcev) kot tudi diskriminacija na podlagi starosti na območju EU očitno povečujeta. Zaskrbljujoče je zlasti dejstvo, da so starejši deležni tudi institucionalne diskriminacije kljub sprejetim predpisom o prepovedi diskriminacije in priporočilom, med katere spadajo zlasti povečanje pokojninske dobe in upokojitvene starosti, omejevanje predčasnega upokojevanja, povečevanje zaposlitvenih možnosti za starejše delavce ter uvedba malusov pri predčasnem upokojevanju oz. bonusov za tiste, ki na trgu dela ostajajo tudi po izpolnitvi upokojitvene starosti (EK 2015b, 65).

3.2 Mednarodni in evropski pravni viri na področju diskriminacije na podlagi starosti

Tako v svetovnem kot tudi v evropskem merilu je bilo sprejetih več aktov, ki prepovedujejo ali omejujejo diskriminacijo na podlagi starosti. Mednarodna organizacija dela (MOD) je tista organizacija OZN, ki se osredotoča zlasti na prepoved diskriminacije v delovnem razmerju, svoje predpise, ki posredno ali neposredno zadevajo področje diskriminacije na podlagi starosti, pa je sprejela tudi EU (poleg tistih, ki diskriminacijo prepovedujejo na splošno).

3.2.1 Predpisi MOD

- a) Konvencija št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih (Ur. l. FLRJ, št. 3/61 in Ur. l. RS, št. 15/92), sprejeta leta 1958

Konvencija št. 111 v 1. členu kot diskriminacijo opredeljuje vsako razlikovanje na podlagi rase, barve kože, spola, vere, politične opredeljenosti, državljanstva ali družbenega izvora, ki

ima za posledico neenako ravnanje pri zaposlitvi ali delu. Starost torej ni eksplicitno navedena kot možen kriterij diskriminacije, vendar konvencija v 5. členu državam podpisnicam dovoljuje, da v sodelovanju z reprezentativnimi predstavništvi delodajalcev in delavcev določijo tudi druge kriterije, za katere menijo, da potrebujejo dodatno zaščito. Med te spadajo zlasti starost, invalidnost, družinske obveznosti, družbeni ali kulturni status.

Končar (v Novak idr. 2006, 124) navaja, da Konvencija št. 111 diskriminacije ne opredeljuje zgolj kot kršitev načela enakopravnosti, ampak upošteva tudi, da se kljub razglašeni enakopravnosti nekatere skupine lahko znajdejo v različnih položajih. Države jim morajo s spodbujevalnimi ukrepi zagotoviti enake možnosti, npr. v obliki informiranja, dvigovanja zavesti ter sprejema in spremembe pravnih norm.

b) Priporočilo št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih, sprejeto leta 1958

Priporočilo je bilo sprejeto hkrati s Konvencijo št. 111, spodbuja pa enake možnosti in postopke pri zaposlovanju in poklicih z namenom odpravljanja diskriminacije. V 6. točki 2. poglavja je posebej poudarjeno, da sprejem Priporočila št. 111 ne bi smel negativno vplivati na ukrepe, ki so v posameznih državah že sprejeti za zaščito potreb oseb, ki te ukrepe potrebujejo zaradi svojega spola, starosti, invalidnosti idr. Eno od vsebinskih področij, v okviru katere bi morale biti zagotovljene enake možnosti in obravnavanje, je tudi varstvo zaposlitve. Načelo enakih možnosti bi moralo biti spoštovano v kolektivnih pogajanjih, država pa bi poleg spodbujanja izvajanja politik nediskriminacije morala proučevati tudi pritožbe s tega področja (Končar v Novak idr. 2006, 124).

c) Konvencija št. 142 o poklicnem usmerjanju in strokovnem usposabljanju za razvoj človekovih sposobnosti (Ur. l. SFRJ, št. 14/82 in Ur. l. RS, št. 15/92), sprejeta leta 1975

Konvencija št. 142 v 1. členu državam podpisnicam nalaga, da sprejmejo in razvijajo programe poklicnega usmerjanja in strokovnega usposabljanja, ki so tesno povezani z zaposlovanjem, pri tem pa morajo upoštevati potrebe po zaposlovanju, stopnjo ekonomskega, družbenega in kulturnega razvoja države in vzajemne odnose razvoja človekovih sposobnosti ter drugih ekonomskih in kulturnih ciljev. S tem naj bi države podpisnice vsem – torej tudi starejšim delavcem – omogočale, da enakopravno in brez diskriminacije razvijajo in uporabljajo svoje delovne sposobnosti, vendar ob upoštevanju družbenih potreb. Kot navaja Vodovnik (v Novak idr. 2006, 193-196) so starejši delavci posebna (težje zaposljiva) kategorija delavcev, ki jim mora biti ravno tako nudena možnost trajnega učenja, saj so v nasprotnem primeru lahko na trgu dela v slabšem položaju, ker bodisi nimajo ustrezne usposobljenosti, bodisi nimajo možnosti ustrezne prekvalifikacije.

d) Priporočilo št. 195 o razvoju človeških virov, sprejeto leta 2004

Priporočilo št. 195 dopolnjuje Konvencijo št. 142. V 2. členu opredeljuje termin »vseživljenjsko učenje«, ki ga določa kot skupek aktivnosti učenja skozi celotno življenje z namenov povečati kompetence in usposobljenosti posameznika. Opredeljuje tudi termin »zaposljivost«, ki ga določa kot skupek kompetenc in usposobljenosti, ki posamezniku povečujejo možnost, da z izobraževanjem pridobi ali obdrži zanj ustrezno delo, da napreduje ali menja službo, ter da se ustrezno prilagodi razmeram na trgu dela. Mehanizmi izobraževanja, usposabljanja in vseživljenjskega učenja so, kot opredeljuje priporočilo v 5. členu, ključnega pomena za težje zaposljive kategorije ljudi, med katere spadajo tudi starejši delavci.

e) Priporočilo št. 162 o starejših delavcih, sprejeto leta 1980

Priporočilo št. 162 zadeva starejše delavce oz. tiste, ki so zaradi svoje starosti težje zaposljivi. V 3., 4. in 5. členu II. poglavja posebej poudarja, da morajo države podpisnice s svojimi nacionalnimi predpisi zagotoviti enakost starejših delavcev z vsemi ostalimi, pri čemer jim morajo biti v enaki meri kot ostalim (glede na njihove sposobnosti, izkušnje in kvalifikacije) zagotovljena delovna mesta tako v javnem kot zasebnem sektorju. Izjemo smejo predstavljati le delovna mesta, ki zahtevajo posebne pogoje. V največji meri bi moral biti starejšim delavcem zagotovljen postopen prehod iz delovnega življenja na prostovoljne dejavnosti, upokojevanje bi moralo biti prostovoljno, starostna meja za upokožitev pa čim bolj prilagodljiva (21. in 22. člen IV. poglavja). Države posebej opozarja, da bi morale v luči prostovoljnega upokojevanja ponovno preučiti predpise, s katerimi je določeno obvezno upokojevanje pri določeni starosti.

f) Konvencija št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca (Ur. l. SFRJ, št. 4/84 in Ur. l. RS, št. 54/92), sprejeta leta 1982

Konvencija št. 158, ki je bila sprejeta z namenom zaščite delavcev pred neupravičeno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi, v 4. členu določa, da delovno razmerje delavca ne preneha, če za to ni resnega razloga v zvezi s sposobnostjo ali z obnašanjem delavca ali v zvezi z operativnimi potrebami podjetja, ustanove ali službe, ob tem pa za razlog ni mogoče šteti razlogov, kot so rasa, barva, spol, zakonski stan, družinske obveznosti, nosečnost, veroizpoved, politično mnenje, nacionalna pripadnost ali socialno poreklo delavca (5. člen). Države podpisnice lahko, kot določa 2. člen, same določijo, da konvencija velja le v omejenem obsegu za nekatere kategorije delavcev (začasno zaposleni, pripravniki, zaposleni za krajši delovni čas).

Ker je delavec v delovnem razmerju proti delodajalcu šibkejša, odvisna stranka, Konvencija št. 158 delavca ščiti pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi brez razloga, hkrati pa delodajalcu kot močnejši stranki omejuje svobodo pri odpovedi pogodbe. Kot navaja Kresal (v Novak idr. 2006, 206–207), se omejitev kaže zlasti v zahtevi, da mora za odpoved pogodbe o zaposlitvi pri delodajalcu obstajati resen in utemeljen razlog, ki opravičuje odpoved. Razlog je lahko na

strani delavca (njegova sposobnost ali obnašanje) ali delodajalca (ekonomski oz. poslovni razlogi).

Konvencija št. 158 se v okviru pravice do sodnega varstva delavcev v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi ukvarja tudi z vprašanjem dokaznega bremena. Državam dovoljuje, da pravila določijo v smislu obrnjenega dokaznega bremena (da mora torej razloge za upravičenost odpovedi pogodbe o zaposlitvi dokazovati delodajalec kot tožena stranka), ali tako, da o razlogih po predložitvi dokazov razsojajo sodišča (deljeno dokazno breme). V nobenem primeru države ne smejo pravil določiti tako, da je dokazno breme samo na strani delavca (Kresal v Novak idr. 2006, 209).

g) Priporočilo št. 166 o prenehanju delovnega razmerja, sprejeto leta 1982

Priporočilo št. 166 dopolnjuje Konvencijo št. 158 s tem, da starost izključuje kot utemeljen razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi (5. člen, II. poglavje). V primeru, da so odpovedi pogodb potrebne zaradi operativnih sprememb pri delodajalcu (kot jih določa Konvencija št. 158), pa Priporočilo št. 166 v 20. členu delodajalce usmerja na dialog s predstavništvom delavcev, da bi se čim bolj zmanjšal učinek posledic morebitnih odpovedi pogodb o zaposlitvi. Pri tem bi jim morala pomagati tudi država oz. zakonodajalec.

Priporočilo v 23. členu III. poglavja določa, da morajo delodajalci, če je le možno, vnaprej pripraviti kriterije za odpuščanje delavcev, kadar gre za prekinitve pogodbe o zaposlitvi iz razlogov na strani delodajalca (operativni oz. ekonomski razlogi), pri tem pa mora upoštevati tudi okoliščine in interese delavcev. Odpuščeni delavci bi morali imeti v primeru ponovnih iskanj delavcev pri istih delodajalcih, tako Kresal (v Novak idr. 2006, 211), prednostno pravico.

3.2.2 Predpisi EU in Sveta Evrope

a) Lizbonska pogodba (Ur. l. EU, št. C 306/01 in C 326), sprejeta leta 2007

Lizbonska pogodba v 10. členu med osebnimi okoliščinami, ki so lahko podlaga za diskriminacijo, opredeljuje tudi starost. Svetu EU dovoljuje (po odobritvi Evropskega parlamenta) sprejem ukrepov za boj proti različnim oblikam diskriminacije, med njimi tudi diskriminaciji na podlagi starosti.

b) Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (Ur. l. EU, št. C 83/389), sprejeta leta 2010

Poleg opredelitve enakosti pred zakonom Listina EU o temeljnih pravicah v 21. členu prepoveduje diskriminacijo tudi na podlagi starosti. Delavcem priznava varstvo v primeru neupravičene odpustitve, starejšim pa tudi pravico do sodelovanja v družbenem in kulturnem življenju (kamor nesporno spada tudi trg dela).

- c) Direktiva 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, sprejeta leta 2000

Direktiva 2000/78/ES priznava pravico vseh oseb do enakosti pred zakonom in do zaščite pred diskriminacijo kot univerzalno pravico. V 12. točki uvoda prepoveduje vse vrste neposredne in posredne diskriminacije, posebej omenja tudi prepoved diskriminacije na podlagi starosti v okviru zaposlovanja in dela. Kot je navedeno v točki 14 Uvoda, Direktiva 2000/78/ES ne posega v nacionalno zakonodajo, ki opredeljuje upokojitveno starost, kar je treba razlagati tako, da ne vpliva na pristojnost držav članic, da določijo upokojitveno starost (sodbi SEU C-411/05 in C-388/07). Presoja o obstoju diskriminacije Direktiva 2000/78/ES sicer prepušča nacionalnim sodiščem in nacionalnim predpisom (Uvod, točka 15).

Že v uvodnih določbah Direktiva 2000/78/ES dopušča odstopanja; izrecno namreč določa, da ne zahteva, da se v službi obdrži posameznika, ki ni usposobljen, zmožen in na razpolago za izpolnjevanje bistvenih funkcij zadevnega delovnega mesta (uvod, 17. točka). Whittle (2002, 305–306) navaja, da določba ne pomeni, da imajo posebne kategorije delavcev (invalidi, starejši) posebne ugodnosti ali večjo pravico do zaposlitve samo zaradi svojih osebnih okoliščin, temveč da jo je treba razlagati v smislu meritokracije, torej kot sistem, v katerem delo opravlja ali službo dobi najsposobnejša oseba (vendar ob upoštevanju načela enakega obravnavanja). Kot primer (2002, 306) izpostavi, da Direktiva 2000/78/ES delodajalcu prepoveduje odpustiti (ali obravnavati drugače v postopku zaposlitve) invalida (ali starejšo osebo), če ta njena lastnost v ničemer ne vpliva na kakovost opravljanja dela.

V enakem kontekstu je treba razumeti tudi 18. točko Uvoda, ki navaja, da Direktiva 2000/78/ES od vojske in policije ne zahteva, da bi zaposlile ali v službi obdržale osebe, ki nimajo ustreznih zmožnosti, da bi izvajale vse raznovrstne funkcije, ki bi morebiti morale glede na legitimni cilj ohranjati operativno usposobljenost teh služb. Čeprav je namen določbe jasen, to je zagotavljanje operativne sposobnosti nacionalnih organov, ki zagotavljajo varnost, pa Alexandrou, Bartle in Holmes (2002, 19) opozarjajo, da to lahko vodi v nove oblike diskriminacije, saj npr. vojski dopušča, da sme odpustiti vojaka, ki je bil ranjen v boju.

Odstopanje od načela prepovedi diskriminacije v smislu dopustnosti različnega obravnavanja je v Direktivi 2000/78/ES urejeno zlasti v 4. in 6. členu. Državam članicam namreč 4. člen dopušča, da različno obravnavajo osebo (npr. na podlagi starosti, ki je v 1. členu opredeljena kot ena izmed okoliščin, ki so podlaga za diskriminacijo) v primeru, da ta osebna lastnost predstavlja bistveno in odločilno zahtevo pri poklicu. S tem se državam članicam prepušča presoja o tem, kdaj lahko delodajalec zaradi osebnih okoliščin (ki morajo biti bistvene za opravljanje dela oz. poklica) osebo obravnava različno, vendar mora biti takšno obravnavanje sorazmerno.

Direktiva 2000/78/ES v 6. členu opredeljuje, kdaj je različno obravnavanje zaradi starosti dopustno. Presoja prepušča državam članicam oz. nacionalnim zakonodajam, vendar jim

hkrati nalaga, da morajo različno obravnavanje objektivno in razumno utemeljiti z legitimnim ciljem, vključno z legitimnimi cilji zaposlovalne politike, delovnega trga in poklicnega usposabljanja, in če so načini uresničevanja tega cilja primerni in nujni.

Države članice lahko tako za starejše delavce drugače določijo pogoje glede odpustitve in plačila ter glede dostopnosti zaposlitve, vendar s ciljem spodbujati njihovo poklicno vključenost ali zagotoviti varstvo, lahko določijo minimalne pogoje glede starosti, delovnih izkušenj ali delovne dobe, ki se zahtevajo za delovno mesto, lahko pa določijo tudi primerno dobo zaposlenosti pred upokojitvijo.

Direktiva 2000/78/ES sicer ne opredeljuje natančno, kakšni naj bi bili legitimni cilji, povezani z dopustnostjo različnega obravnavanja starejših oseb pri zaposlitvi in delu, morajo pa biti v kontekstu zaposlovalne politike, trga dela oz. poklicnega usposabljanja. Tudi utemeljevanje o primernosti in nujnosti ukrepov držav članic, ki pomenijo različno obravnavanje starejših oseb, je v pristojnosti nacionalnih zakonodaj in sodišč. Predvsem pojmi legitimnost ciljev ter legitimnost in nujnost ukrepov so tisti, ki so med delodajalsko in delojemalsko stranjo v državah članicah povzročili nekaj delovnopравnih sporov, še zlasti, kadar so jih države članice uporabile kot mehanizem obveznega upokojevanja. O legitimnosti ciljev ter primernosti in nujnosti ukrepov so morala v skladu z Direktive 2000/78/ES najprej razsojati nacionalna sodišča, SEU pa je po končanih postopkih na nacionalnih sodiščih razsojalo predvsem, ali nacionalne zakonodaje spadajo v okvir Direktive 2000/78/ES in ali Direktiva 2000/78/ES nasprotuje nacionalnim ukrepom, s katerimi se določajo odstopanja od načela prepovedi diskriminacije na podlagi starosti. Sodna praksa SEU je bolj podrobno obravnavana v 4. poglavju te naloge.

Uporabo Direktive 2000/78/ES ter njenih učinkov EK sicer redno preverja. Kot navaja v Poročilu o diskriminaciji na podlagi starosti v evropskem pravu (2005, 7), sme delodajalec v nekaterih primerih predpisovati, kdaj se morajo starejši delavci upokojiti, zlasti kadar gre za načrtovanje delovne sile ter odpiranje zaposlitev na mlajše delavce, vendar je zelo vprašljivo, če je ukrep obvezne upokojitve najmanj omejujoč za starejše delavce. Razlogi za tovrstne ukrepe se morajo presoјati od primera do primera, pri čemer morajo razlogi slediti omejitvi iz 6. člena Direktive 2000/78/ES (EK 2005, 7). Enako je tudi v primeru, ko država predpiše zgornjo mejo za obvezno upokojitev za vse zaposlene, razen če gre za vprašanje sistema socialne varnosti države (EK 2005, 41).

V 4. točki dodatka št. 1 k Poročilu o uporabi Direktiv 2000/43/ES in 2000/78/ES pa EK npr. navaja, da za primer neposredne diskriminacije šteje tudi primer, če delodajalec zaradi ekonomskih težav zmanjšuje število zaposlenih in pri tem odpusti samo osebe, starejše od 50 let (2014, 4).

d) Evropska socialna listina (spremenjena), ratificirana leta 1999 v RS (Ur. l. RS, št. 7/99)

ESL starejšim zagotavlja pravico do socialnega varstva, pri čemer izrecno navaja, da morajo imeti starejše osebe pravico, da ostanejo polnopravni člani družbe tako dolgo, kot je mogoče. Polnopravnost v družbi morajo zagotavljati ustrezna sredstva, ki jim morajo zagotavljati aktivno vlogo v družbenem življenju (23. člen). Pravica starejših do socialnega varstva mora biti (ako kot ostale pravice iz ESL) na podlagi člena E zagotovljena brez razlikovanja na podlagi kakršnekoli osebne ali druge okoliščine.

3.3 Povzetek ureditve predpisov, ki urejajo obvezno upokojevanje, v drugih državah članicah EU

Generalni direktorat za pravosodje Evropske komisije v poročilu o starosti in zaposlitvi navaja (EK 2011b, 6), da ima zelo malo držav EU splošno postavljeno starostno mejo za obvezno upokojevanje, večina pa ima takšno mejo za določene sektorje ali poklice. Z vprašanjem diskriminacije na podlagi starosti se ukvarja tudi organizacija Age discrimination (mednarodna organizacija s sedežem v Združenem kraljestvu, v katero so kot članice vključene odvetniške pisarne iz držav po vsem svetu, ki se ukvarjajo zlasti s primeri diskriminacije na podlagi starosti oz. zastopajo delavce, ki so bili izpostavljeni takšnemu ravnanju), za katero so vprašanje diskriminacije na podlagi starosti v zvezi z upokojevanjem preučile odvetniške družbe v posameznih državah. Kot izhaja iz povzetka Age discrimination (2016), iz 7. poglavja poročila o starosti in zaposlitvi Generalnega direktorata za pravosodje Evropske komisije (2011b, 60–81) ter iz 5. in 6. točke poročila o uporabi Direktiv 2000/43/ES in 2000/78/ES (2014, 41–45), lahko upokojevalne pogoje razdelimo v naslednje sklope:

- a) države z obvezno upokojevanjem javnih uslužbencev oz. z obvezno prekinitvijo delovnega razmerja, ko javni uslužbenec izpolni pogoje za upokojevanje;
- b) države s posebnimi pogoji pri upokojevanju javnih uslužbencev oz. s posebnimi pogoji pri prekinitvi delovnega razmerja in
- c) države brez obvezne upokojevanja javnih uslužbencev oz. brez prekinitve delovnega razmerja.

Države z obvezno upokojevanjem javnih uslužbencev oz. z obvezno prekinitvijo delovnega razmerja, ko javni uslužbenec izpolni pogoje za upokojevanje

Države EU, kjer velja obvezna upokojevanje javnih uslužbencev ali obvezna odpoved pogodbe o zaposlitvi, ko dosežejo starost za upokojevanje, so Belgija, Finska, Litva, Luksemburg, Malta in Romunija.

V Belgiji se mora večina javnih uslužbencev obvezno upokojevati pri 65 letih, delavcem izven javnega sektorja pa je prepovedano prekiniti pogodbo o zaposlitvi zgolj zaradi starosti. Na Finskem javnim uslužbencem pogodba o zaposlitvi preneha pri starosti 68 let, razen profesorjem in sodnikom, ki se morajo upokojevati pri 67 letih. Litva ima mejo za obvezno

upokojitev javnih uslužbencev postavljeno na 62,5 let, razen za javne tožilce in sodnike, ki se morajo upokojiti pri 65 letih. Luksemburg ima splošno mejo za upokojitev postavljeno na 68 let, velja pa za javne uslužbence in tudi za zasebni sektor. Malta ima podobno ureditev, kot jo poznamo pri nas: javni uslužbenci se morajo obvezno upokojiti pri 65 letih, razen če se z delodajalcem dogovorijo za podaljšanje pogodbe o zaposlitvi. V Romuniji delavcem samodejno preneha pogodba o zaposlitvi, ko izpolnijo pogoje za starostno upokojitev in imajo hkrati tudi dovolj delovne dobe, da prejemajo pokojnino. Izjema so akademiki ter nekatere kategorije učiteljev, ki lahko s posebnim soglasjem ostanejo v delovnem razmerju do 70. leta.

Države s posebnimi pogoji pri upokojitvi javnih uslužbencev oz. s posebnimi pogoji pri prekinitvi delovnega razmerja

Največ držav EU nima postavljene splošne meje za obvezno upokojitev javnih uslužbencev, ampak ima mejo postavljeno le za posebne kategorije javnih uslužbencev. Takšne države so Avstrija, Bolgarija, Češka, Estonija, Grčija, Hrvaška, Irska, Italija, Latvija, Madžarska, Nemčija, Nizozemska, Portugalska, Slovaška, Švedska in Združeno kraljestvo.

V Bolgariji sme delodajalec odpovedati pogodbo o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki so upravičeni do prejemanja pokojnine, obvezna upokojitev pa velja za poklicne vojake in policiste. Podobno je na Češkem, v Estoniji, v Grčiji, na Irskem, na Madžarskem, v Španiji in v Združenem kraljestvu, kjer obvezno upokojitev za določene kategorije javnih uslužbencev (sodniki, policisti, poklicni vojaki, gasilci) določajo posebni zakoni. Tudi na Slovaškem je podobno, ostalim javnim uslužbencem, ki nimajo predpisane posebne upokojitvene meje s posebnim zakonom, pa je mogoče pogodbo o zaposlitvi odpovedati zgolj, če je njihovo delo slabše v primerjavi s slabšimi delavci. Na Madžarskem se oseba (razen posebnih kategorij z obvezno upokojitvijo, kot so oborožene sile), ki izpolni pogoje za upokojitev (65 let starosti in 20 let delovne dobe), samodejno šteje za upokojenca, ki je sicer še vedno v delovnem razmerju in ne prejema pokojnine, vendar ga sme delodajalec odpustiti brez razloga in ni upravičen niti do odpravnine.

Kljub temu da imajo v Španiji določene kategorije javnih uslužbencev določeno obvezno upokojitev (profesorji 70 let, sodniki 72 let), velja poudariti, da je bil leta 2012 sprejet zakon, ki je določal, da so vse kolektivne pogodbe, ki določajo obvezno upokojitev in so sklenjene po sprejemu zakona, nične. Tiste, ki so bile sklenjene pred sprejemom zakona ter vsebujejo podobno določilo, ostanejo v veljavi do izteka veljavnosti kolektivne pogodbe, ne smejo pa se podaljševati.

V nekaterih državah EU odpoved pogodbe o zaposlitvi, ko oseba doseže upokojitveno starost, ni obvezna oz. predpisana, jim pa sme delodajalec pogodbe o zaposlitvi prekiniti. Te države so Italija (po 65. letu za moške in 60. za ženske), Latvija (62,5 let, razen gasilce in delavce v požarni zaščiti; za slednje velja meja 50 let z možnostjo podaljšanja do 60. leta), Nizozemska

(razen za pilote, kjer je upokojitvena starost 56 let določena s kolektivno pogodbo), in Švedska (po dopolnjenem 67. letu).

Ostale države s posebnimi pogoji pri upokojitvi pa imajo povsem svoje ureditve. V Avstriji je mogoče javnim uslužbencem po izpolnitvi starosti 61,5 let odpovedati pogodbo o zaposlitvi le, če za to obstajajo »pomembni uradni razlogi«, saj je leta 2003 avstrijsko ustavno sodišče obvezno upokojitev javnih uslužbencev ob izpolnitvi pogojev za upokojitev ocenilo kot neustavno. Hrvaška ima postavljeno le starostno mejo, pri kateri oseba mora začeti prejemati pokojnino, vendar sme po dogovoru delati še naprej v obliki sporazuma z delodajalcem in ne kot redno zaposlena oseba. V Nemčiji pogodba o zaposlitvi avtomatsko preneha ob starosti, ki je določena za upokojitev zgolj, če je tako določeno v pogodbi o zaposlitvi (imajo pa določilo o obvezni upokojitvi nekatere zvezne dežele, ampak le za posebne kategorije javnih uslužbencev, kot so državni tožilci). Na Portugalskem se tistim delavcem, ki dosežejo 70 let starosti, pogodba o zaposlitvi avtomatsko spremeni v pogodbo o zaposlitvi za določen čas 6 mesecev. Možno jo je podaljševati, vendar vsakič za dobo največ 6 mesecev. Javni uslužbenci na Portugalskem pri 70 letih začnejo prejemati pokojnino, kar za večino pomeni upokojitev, izjemo predstavljajo tisti, ki se z delodajalcem dogovorijo za nadaljnje delo. V takšnih primerih lahko nadaljujejo delom, hkrati pa prejemajo zmanjšano pokojnino.

Države brez obvezne upokojitve javnih uslužbencev

Ciper, Danska (od 1. 1. 2016), Francija (od 1. 1. 2009) in Poljska (od leta 2011) nimajo določil o obvezni upokojitvi javnih uslužbencev. Na Cipru je starost, pri kateri se mora delavec upokojiti, stvar dogovora med delodajalcem in delavcem, vendar delavci, ki so izpolnili pogoje za upokojitev, nimajo pravice do sodnega varstva v delovnopравниh sporih.

3.4 Izkušnje tretjih držav s področja prisilnega upokojevanja

Tudi izven Evrope so bile različne oblike prisilnega upokojevanja precej običajna praksa, vendar se predpisi tudi v tretjih državah spreminjajo in prilagajajo demografskim trendom. V Združenih državah Amerike je bil institut obvezne upokojitve v primerjavi z EU odpravljen že zelo zgodaj, v Kanadi pa (čeprav gre za sosednjo državo ZDA) zelo pozno. Japonski sistem je zanimiv zlasti zato, ker njeno prebivalstvo šteje za eno izmed najstarejših.

3.4.1 Združene države Amerike

Čeprav so Združene države Amerike obvezne upokojitve povsem odpravile že leta 1986 (Kesselman 2004, 10), je do leta 1994 obstajala enaka pravna praksa, kot jo poznajo nekatere evropske države. Ashenfelter in Card iz NBER (2001, 1), ki je ameriška nevladna neprofitna organizacija s ciljem izvajanja ekonomskih raziskav v ZDA, navajata, da so se morali

univerzitetni profesorji obvezno upokojiti, ko so dopolnili 70 let, delo so lahko nadaljevali le izjemoma. Leta 1994 je bila ta omejitev z zakonom odpravljena, NBER pa je leta 2001 naredil raziskavo (na vzorcu 16.000 starejših profesorjev iz 104 različnih fakultet), kako je odprava omejitve vplivala na starostno strukturo univerzitetnih profesorjev v državi. V raziskavi so primerjali plačilne liste iz različnih fakultet s podatki Učiteljskega združenja za zavarovanje in rente (TIAA), ki velja za vodilno organizacijo glede skrbi za upokojevanje akademskih delavcev v ZDA (2001, 1). Izsledki raziskave (2001, 4) kažejo, da je bilo v času obvezne upokojitve zaposlenih manj kot 10 % profesorjev, starih 72 let ali več, po odpravi omejitve pa je ta delež narasel na približno 50 %.

3.4.2 Kanada

Kanada je leta 2012 povsem odpravila sistem obveznega upokojevanja s spremembama v Canadian Human rights Act in v Canada Labour Code. Sprememba povsem prepoveduje delodajalcem (tudi državi), da določi starostno mejo, pri kateri se je obvezno upokojiti, izjemo pušča le določenim poklicem. Ta izjema pa nikakor ni splošna, temveč le dopušča delodajalcu, da starejšega delavca preveri, če je še sposoben za varno, učinkovito in zanesljivo opravljanje dela (Legalline, 2012).

3.4.3 Japonska

Japonska je država z enim največjih deležev starejšega prebivalstva. Projekcije japonskega Ministrstva za zdravje, delo in socialo (Ministry of Health, Labour and Welfare 2014, 2) za leto 2060 kažejo, da bo ob 90 milijonih prebivalcev okoli 40 % štelo za starejše prebivalstvo. Delež nezaposlenih je na Japonskem zanemarljivo majhen, meseca junija 2016 je po podatkih japonskega Ministrstva za notranje zadeve in informiranje le 3,1 %.

V poročilu japonsko Ministrstvo za notranje zadeve in informiranje (Ministry of Internal Affairs and Communications 2014, 6) navaja izsledke svoje raziskave (opravljena na vzorcu 1.999 moških in žensk, starejših od 60 let) iz leta 2013 o pripravljenosti za delo po 65. letu, kjer je več kot 88 % anketiranih izrazilo željo delati po 60. letu, kar je trenutna upokojitvena starost na Japonskem. Ta se bo sicer do leta 2025 premaknila na 65 let (The Japan Times 2013). Izjemno velik delež, kar 29,5 %, jih želi delati tako dolgo, dokler bodo zmogli.

Delovnoppravna zakonodaja na Japonskem je podjetjem omogočala, da delavca odpustijo ob določeni starosti. V povojnem času je ta meja znašala 55 let, sčasoma pa se je dvignila na 60 let. Poročilo japonskega Ministrstva za notranje zadeve in informiranje navaja (2014, 11), da podjetja ne smejo meje za obvezno upokojitev oz. prekinitve pogodbe o zaposlitvi spustiti pod 60 let, tista podjetja, ki imajo mejo postavljeno nad 60 let, vendar pod 65 let, pa morajo bodisi dvigniti mejo za obvezno upokojitev, sprejeti sistem v obliki dogovora med delodajalcem in delavcem, ki bo omogočal nadaljevanje dela, razen če se želi delavec upokojiti, ali pa mejo za

obvezno upokojitev v celoti umakniti.

3.5 Domači pravni viri

Prepoved diskriminacije je v RS urejena v več predpisih. Obravnavani predpisi urejajo tako prepoved diskriminacije na splošno kot tudi diskriminacijo na podlagi starosti v delovnem razmerju, zlasti za javne uslužbence.

Ustava RS

Temeljne določbe proti diskriminaciji so zapisane v poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. V 14. členu Ustava RS zagotavlja enakost ne glede na osebne okoliščine (med katere spada tudi starost), medtem ko v 49. členu, ki se v splošnem navezuje na delovno pravo, zagotavlja svobodo dela s tem, da vsakomur pod enakimi pogoji dopušča vsako delovno mesto.

Šturm (v Avbelj idr. 2011, 25) navaja, da načelo pravne države iz 2. člena Ustave RS posamezniku zagotavlja, da sme država njegov pravni položaj poslabšati arbitrarno le, če ima za to stvarni razlog, utemeljen v prevladujočem in legitimnem javnem interesu. V kontekstu načela enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave RS to pomeni, da morajo biti posamezniki enako obravnavani ne samo formalno, ampak tudi vsebinsko (Šturm v Avbelj idr. 2011, 168), poseg v to pravico pa je dopusten le, če preстане strogi test sorazmernosti. Avtor (v Avbelj idr. 2011, 172) tudi razlaga, da je US RS že večkrat pojasnilo, da načela enakosti ni mogoče pojmovati kot splošne enakosti vseh, pač pa kot enakopravno obravnavanje enakih dejanskih stanj. Ta določba zakonodajalcu dopušča različno urejanje enakih položajev, če za to obstajajo razumni in stvarni razlogi (Šturm v Avbelj in drugi 2011, 176). Tak primer je npr. tudi odpoved pogodbe o zaposlitvi, ki je za javne uslužbence z Zakonom o javnih uslužbencih (ZJU, Ur. l. RS, od št. 56/02 do 40/12 - ZUJF) urejena drugače kot za ostale delavce, za katere velja Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1, Ur. l. RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 - ZZSDT, 33/16 - PZ-F, 52/16 in 15/17 – odl. US), kot je že ugotovilo US RS v odločbi št. U-I-146/12 (66. točka).

US RS je v odločbi U-I-271/95 (65. točka) pojasnilo, da pravica do svobode dela iz 49. člena in pravica do varstva dela iz 66. člena Ustave RS ne zagotavljata trajnosti in stalnosti zaposlitve. Takšno razlago je potrdilo tudi v odločbi U-I-292, ko je odločilo, da prenehanje funkcije državnemu tožilcu z upokojitvijo ob dopolnitvi 70 let ne pomeni posega v pravico do svobode dela iz 49. člena Ustave RS.

Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD, Ur. l. RS, št. 33/16)

ZVarD v 2. členu zavezuje državne organe, lokalne skupnosti, nosilce javnih pooblastil ter

pravne in fizične osebe k enakemu obravnavanju oseb, pri čemer kot eno izmed kategorij izpostavlja zaposlitvene pogoje in pogoje dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi. Izjema od prepovedi neposredne diskriminacije glede na starost je določena v drugem odstavku 5. člena, kjer je določeno, da neenako obravnavanje glede na starost ne pomeni diskriminacije, če zaradi narave določene poklicne dejavnosti ali konteksta njenega opravljanja taka značilnost predstavlja bistveno in odločilno poklicno zahtevo, pod pogojem, da je cilj legitimen, zahteva pa ustrezna, potrebna in sorazmerna. V tretjem odstavku 5. člena ZVarD je povzet 6 (1) člen Direktive 2000/78/ES, saj določa, da neenako obravnavanje zaradi starosti ne pomeni diskriminacije, če je to objektivno in razumno utemeljeno z legitimnim ciljem, vključno z legitimnimi cilji politike zaposlovanja, trga dela in poklicnega usposabljanja, in če so sredstva za doseg tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna. Kot izjemi sta torej kot ključni kategoriji postavljeni bodisi poklicna dejavnost bodisi politika zaposlovanja, trg dela ali poklicno usposabljanje, v obeh primerih pa morajo biti ukrepi ustrezni, potrebni in sorazmerni.

ZDR-1

ZDR-1, sprejet leta 2013, v prvem odstavku 6. člena delodajalca obvezuje, da delavcu v času zaposlitve zagotavlja enako obravnavo ne glede na kakršnokoli osebno okoliščino, tudi starost, v drugem odstavku pa poudarja, da to velja zlasti pri zaposlovanju, napredovanju, plačah idr., kot posebno kategorijo pa določa tudi odpoved delovnega razmerja. Podobno določilo je imel v 6. členu tudi prejšnji Zakon o delovnih razmerjih, ki je veljal do 11. aprila 2013. Različno obravnavanje naj bi bilo, kot določa peti odstavek 6. člena ZDR-1, dopustno le, če zaradi narave dela oz. okoliščin, v katerih se delo opravlja, osebna okoliščina predstavlja bistven in odločilen pogoj za delo. ZDR-1 v 8. členu kot novost opredeljuje tudi odškodninsko odgovornost delodajalca v primeru kršitve prepovedi diskriminacije.

Kresal (v Bečan idr. 2016, 47) pojasnjuje, da je pomembno, da so posamezniki v delovnem razmerju obravnavani enako ne glede na osebne okoliščine, to pa velja tako za dostop kot za ohranitev zaposlitve. Za dejansko uveljavitev načela enakosti v praksi mora zato država s pozitivnimi ukrepi odpravljati primanjkljaje v praksi za zapostavljene družbene skupine in posameznike. ZDR-1 v 6. členu zajema vse oblike diskriminacije (tudi na podlagi starosti) ter velja za vse vidike delovnih razmerij, tudi v zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi. Pri tem ni pomembno, ali se je delodajalec zavedal diskriminacije ali ne oz. je diskriminiral namerno ali ne (Kresal v Bečan idr. 2016, 51 in 55).

ZDR-1 pa v petem odstavku 6. člena dopušča tudi odstopanje od popolne prepovedi diskriminacije. Različno obravnavanje je, kot navaja Kresal (v Bečan in drugi 2016, 54), dopustno, če predpis objektivno upravičuje zakoniti cilj in če so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna. Za dopustnost ni dovolj, da je neka osebna okoliščina (npr. starost) bistvena in odločilna za delo, prestati mora tudi test sorazmernosti, ki obsega presojo nujnosti

posega v neko pravico, oceno primernosti za doseg zasledovanega cilja (tj. ali je s posegom cilj sploh mogoče doseči) ter oceno, ali je teža posledic posega v pravice sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oz. koristim, ki bi zaradi tega nastale (Kresal v Bečan idr. 2016, 57–58; US RS 2013, točka 56).

V 197. členu ZDR-1 je opredeljena še pravica do posebnega varstva za delavce, starejše od 55 let, kar lahko razumemo kot pozitiven ukrep, ki zadeva starejše delavce. Delodajalec jim namreč brez pisnega soglasja ne sme odrediti nadurnega ali nočnega dela (199. člen ZDR-1), ob delni upokojitvi pa imajo tudi pravico, da delajo s krajšim delovnim časom na istem ali drugem ustreznem delovnem mestu (198. člen ZDR-1). Namen tega določila je bil, kot navaja Belopavlovič (v Bečan idr. 2016, 1046–1047), da se starejšim osebam omogoči postopen prehod iz aktivnega v pasivni način življenja in da omogoči, da starejši delavci svoje znanje in izkušnje prenašajo na mlajše. Delodajalec starejšemu delavcu ne sme omejiti pravice do dela s krajšim delovnim časom in pravice do delne pokojnine, ker gre za pravico delavca iz delovnega razmerja. Soglasje delodajalca tako niti ni potrebno, delodajalec mora pravico zagotoviti tako, da s starejšim delavcem sklene novo pogodbo o zaposlitvi (Belopavlovič v Bečan idr. 2016, 1048).

Hkrati starejši delavci po 114. členu ZDR-1 uživajo tudi posebno varstvo pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi, saj delodajalec delavcem, ki so dopolnili 58 let, in delavcem, ki jim manjka največ 5 let pokojninske dobe do izpolnitve pogojev za starostno upokojitev, ne sme brez soglasja odpovedati pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov. To posebno varstvo starejši delavci uživajo le do izpolnitve pogojev za starostno upokojitev. Belopavlovič (v Bečan idr. 2016, 688–689) tu navaja, da morata biti oba pogoja, starost delavca (58 let) in največ 5 manjkajočih let pokojninske dobe do pridobitve pravice do starostne upokojitve, izpolnjena kumulativno, zato npr. delavka, ki je ob podaji redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga stara 52 let in ima dopoljenih 35 let pokojninske dobe, ni upravičena do varstva iz 114. člena ZDR-1.

ZUJF

Odstopanje od načela prepovedi diskriminacije na podlagi starosti se je v obliki t. i. prisilne upokojitve pri nas pojavilo s sprejemom ZUJF, ki je začel veljati s 1. 6. 2012 in je v 188. in 246. členu predpisoval obveznost prekinitve pogodbe o zaposlitvi za javne uslužbenke, ki izpolnjujejo pogoje za upokojitev po ZPIZ-1 (torej izpolnijo predpisano starost oz. pokojninsko dobo).

ZUJF se je po uveljavitvi še spreminjal. Noveli ZUJF-A (Ur. l. RS, št. 105/12) in ZUJF-B (Ur. l. RS, št. 85/14) sta usmerjali na novi ZPIZ-2, hkrati pa je novela ZUJF-B vsebovala določilo o neustavnosti 188. in 246 člena ZUJF v delu, ki 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 (odločba US št. U-I-146/12-35 z dne 14. 11. 2013).

V 6. členu prehodnih in končnih določb ZUJF-B je bilo zato določeno, da sme javnim uslužbenkam, ki so sklenile dogovor o nadaljevanju delovnega razmerja zaradi predpisanih pogojev za upokojitev, pogodba o zaposlitvi prenehati veljati šele, ko izpolnijo pogoje iz spremenjenega prvega odstavka 188. člena zakona. Novele ZUJF-C, ZUJF-D in ZUJF-E sprememb 188. in 246. člena niso vsebovale.

Različnega obravnavanja so torej deležni javni uslužbenci, za katere ZUJF ob izpolnitvi pogojev za starostno upokojitev predpisuje (246. člen), da jim obvezno preneha pogodba o zaposlitvi, razen če se javni uslužbenec in delodajalec zaradi zagotovitve nemotenega delovnega procesa dogovorita za nadaljevanje delovnega razmerja (188. člen ZUJF). Šlo je za začasen ukrep, ki preneha veljati v letu, po katerem je gospodarska rast presegla 2,5 % bruto domačega proizvoda (182. člen ZUJF). Ta pogoj je bil izpolnjen v letu 2014 (Sklep Vlade RS o ugotovitvi, da je gospodarska rast presegla 2,5 % bruto domačega proizvoda, Ur. l. RS, št. 69/15), zato so določbe 188. člena ZUJF prenehale veljati 1. 1. 2016.

ZUPPJS16

ZUPPJS16 je v smislu obvezne odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, ko ti izpolnijo predpisano starosti, nadomestil ZUJF, saj je v 11. členu določal, da v obdobju od 1. januarja 2016 do 31. decembra 2016 pogodba o zaposlitvi preneha veljati javnemu uslužbencu, ki izpolni pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine za moške na podlagi četrtega, v prehodnem obdobju pa na podlagi petega odstavka 27. člena, v povezavi s prvim in drugim odstavkom 398. člena ZPIZ-2 (prvi odstavek 11. člena ZUPPJS16), razen če se delodajalec in javni uslužbenec za zagotovitev nemotenega delovnega procesa v roku dveh mesecev od izpolnitve pogojev dogovorita za nadaljevanje delovnega razmerja, vendar največ za eno leto (tretji odstavek 11. člena ZUPPJS16).

ZUPPJS17

V ZUPPJS17 je obveznost odpovedi pogodbe o zaposlitvi opredeljena podobno kot v ZUPPJS16. V 9. členu je določeno, da javnemu uslužbencu, ki bi v obdobju od 1. januarja 2017 do 31. decembra 2017 izpolnil pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine za moške na podlagi četrtega, v prehodnem obdobju pa na podlagi petega odstavka 27. člena, v povezavi s prvim in drugim odstavkom 398. člena ZPIZ-2, pogodba o zaposlitvi preneha veljati najkasneje v enem letu po izpolnitvi teh pogojev (prvi odstavek 9. člena ZUPPJS17).

V nasprotju z ZUPPJS16 pa ZUPPJS17 ne vsebuje določila o dogovorjenem podaljšanju delovnega razmerja, temveč v prehodnih določbah (12. člen ZUPPJS17) določa le podaljšanje

že obstoječih (na podlagi ZUJF ali ZUPPJS16) sklenjenih dogovorov, vendar najdlje do konca leta 2017.

Zakon o sodniški službi (ZSS, Ur. l. RS, od št. 19/94 do 23/17 - ZSSve)

ZSS velja sicer le za sodnike, ki so v to funkcijo izvoljeni, a ga velja izpostaviti zlasti zaradi tega, ker v 74. členu določa prenehanje funkcije v povezavi s starostjo. Sodniku namreč preneha sodniška služba najpozneje, ko dopolni 70 let.

3.6 Povzetek ureditve na področju prisilnega upokojevanja

Svetovna banka je ob že ob začetku ekonomske krize leta 2008 izdelala poročilo o vplivu ekonomske krize na obvezne pokojninske sisteme, zlasti v državah v razvoju (za Evropo so zajeli Bolgarijo, Hrvaško, Estonijo, Madžarsko, Kosovo, Latvijo, Litvo, Makedonijo, Poljsko, Romunijo, Rusijo in Slovaško). Dorfman, Hinz in Robalino so v poročilu navedli (2008, 4), da naj se vlade izogibajo kratkoročnih in nenadnih posegov v pokojninske sisteme, ne da bi prej temeljito analizirale posledice takšnih sprememb, saj lahko posledice sicer prinesejo kratkoročne pozitivne učinke, ki pa bodo na dolgi rok negativni in jih bo treba plačevati v prihodnosti (2008, 7).

Trend, ki ga je opaziti tako v državah EU kot tudi drugje, je odpravljanje obvezne upokojitve oz. odpovedi pogodbe o zaposlitvi od izpolnitvi upokojitvenih pogojev, zlasti v luči reševanja problematike staranja prebivalstva. EK je v Poročilu o diskriminaciji na podlagi starosti v evropskem pravu (2005, 30) navedla, da imajo države članice večinoma še vedno v veljavi pravila za različno obravnavanje oseb na podlagi starosti. Večina pravil, kot je npr. zaščita mladih delavcev pred izkoriščanjem, ni spornih. Med najspornejše pa po mnenju EK spada pravilo o obveznem upokojevanju, saj povzroča dodatne finančne in ekonomske težave ter težave na področju neenakosti. V poročilu o starosti in diskriminaciji (2011b, 6) EK navaja, da ima malo držav EU določeno splošno mejo za obvezno upokojitev, večina držav pa ima takšno mejo postavljeno za določene panoge ali poklice. Nekatere države članice so zato določila o obvezni upokojitvi odpravile ali močno omejile, starejšim delavcem pa omogočile zaposlitev tudi po upokojitvi, da bi si s tem povečali prihodek (Poročilo EK o uporabi Direktiv 2000/43/ES in 2000/78/ES 2014, 36).

Tudi Vlada RS je sprejela številne ukrepe, s katerimi rešuje tovrstno problematiko. Med te spadajo, tako Širok (2011b, 135), zlasti spreminjanje pokojninske zakonodaje s podaljševanjem upokojitvene starosti, sprejem zakonodaje o malem in osebnem dopolnilnem delu, sprejem akcijskega načrta "Ukrepi za spodbujanje aktivnega staranja" (tu so zajeti različni ukrepi usposabljanja in izobraževanja, ukrepi za izboljševanje delovnih razmer, izobraževalni programi za računalniško opismenjevanje starejših delavcev ipd.) in različne mentorske sheme. Tako evropska kot tudi nacionalna Bela knjiga o pokojninah kot odgovor

na staranje prebivalstva predvidevata dvig minimalne upokojitvene starosti, da bi se v čim večji meri ohranjalo razmerje med zaposlenimi in upokojenimi osebami.

Ukrep obvezne odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki izpolnijo pogoje za upokojitev po določenih pokojninske zakonodaje, je bil prvič sprejet leta 2012 v ZUJF kot začasen ukrep, ki bi ostal v veljavi do ugodnejše gospodarske rasti. Do vprašanja, ali tak ukrep sledi legitimnim ciljem socialne politike, politike zaposlovanja ali poklicnega usposabljanja in ali je primeren in nujen, se nista opredeljevala ne zakonodajalec ne predlagatelj. Vlada RS je namreč v predlogu ZUJF kot cilje zakona (2012, 20) navedla vzdržnost in učinkovitejše upravljanje javnih financ, makroekonomsko stabilnost ter trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj ter pravila za večjo fiskalno disciplino. Določbe Direktive 2000/78/ES so bile v kontekstu dopustnosti diskriminacije zgolj omenjene v obliki citiranja 6. člena Direktive 2000/78/ES, pri čemer se je Vlada RS sklicevala (predlog ZUJF 2012, 188) na sodbo Evropskega sodišča v zadevi C-45/09 (Rosenblatt proti Oellerking Gebäudereinigungsges. mbH). V njej je namreč SEU odločilo, da Direktiva 2000/78/ES ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki opredeljuje avtomatično prenehanje pogodbe o zaposlitvi, ko oseba doseže upokojitveno starost.

Res je, da zgolj dejstvo, da niti zakonodajalec niti predlagatelj zakona nista konkretno opredeljevala do tega, ali ukrep obvezne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz ZUJF, ZUPPJS16 in ZUPPJS17 sledi ciljem socialne politike ter ali je primeren in nujen, še ne pomeni nedopustne diskriminacije na podlagi starosti. V nobenem od teh treh zakonov pa hkrati ni zaslediti nobenih drugih ukrepov, povezanih s socialno politiko v povezavi s kadrovanjem v javnem sektorju, npr. lažje zaposlovanje mlajših delavcev. Še več, ZUJF je v 183. členu celo prepovedal oz. izrazito omejil zaposlovanje novih delavcev na začasne oz. nujno potrebne zaposlitve, takratno Ministrstvo za pravosodje in javno upravo pa je v dokumentu št. 007-1101/2012/1 ostala ministrstva celo posebej opozorilo, da nove zaposlitve ne smejo preseči zastavljenih proračunskih okvirjev (2012, 1–2).

Ukrepa obvezne odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki izpolnijo pogoje za upokojitev sicer pravno ne gre šteti kot absolutne obvezne upokojitve, saj javnemu uslužbencu v ničemer ne prepoveduje kariere nadaljevati izven javnega sektorja. Kljub temu pa v praksi ne pomeni nič drugega kot prisilne upokojitve, saj gre za kategorijo uslužbencev, ki je zaradi svoje starosti najtežje zaposljiva. Javne uslužbenke v času opravljanja dela v javnem sektorju poleg splošne konkurenčne klavzule iz 39. in 40. člena ZDR-1 omejuje še posebna iz 100. člena ZJU, ki zajema vse dejavnosti, ki bi lahko vlivale na nepristransko opravljanje dela, vse dejavnosti, pri opravljanju katerih bi lahko zlorabil notranje informacije organa, ter vse tiste, ki bi lahko bile v škodo ugledu organa. Iz tega razloga je še toliko manj pričakovati, da bi javni uslužbenci po prekinitvi pogodbe o zaposlitvi kariero lahko nadaljevali na področju, za katerega so usposobljeni za delo. Kompetence in znanja, ki jih uslužbenci pridobijo z delom v javnem sektorju (uradniki, policisti, cariniki, zdravniki in

medicinske sestre, vojaki ...) so namreč tako specifične, da jih bodo javni uslužbenci zelo težko uporabili izven javnega sektorja. To velja še zlasti za t. i. karierne javne uslužbence, ki celo kariero (ali vsaj večino kariere) delajo v javnem sektorju. Zelo vprašljivo je, ali je tak način skladen s Priporočilom MOD št. 162 v delu, ki starejšim delavcem zagotavlja postopen prehod iz delovnega življenja in opredeljuje popolnoma prostovoljno upokojevanje s prilagodljivo starostno mejo za upokojevanje.

Poudariti je potrebno, da priporočili MOD št. 111 in 166 opredelujeta potrebo po kolektivnih pogajanjih ter dialog z delavskimi predstavništvi v primeru prekinitve pogodb o zaposlitvi iz ekonomskih razlogov. Do kolektivnih pogajanj s predstavništvi javnih uslužbencev je prišlo pred sprejemom vseh treh spornih zakonov (ZUJF, ZUPPJS16 in ZUPPJS17). Sklenjeni so bili trije dogovori, in sicer Dogovor o ukrepih na področju plač, povračil in drugih prejemkov v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ za obdobje od 1. junija 2012 do 1. januarja 2014 (Ur. l. RS, št. 38/12) pred sprejemom ZUJF, Dogovor o ukrepih na področju stroškov dela in drugih ukrepih v javnem sektorju za leto 2016 (Ur. l. RS, št. 91/2015) pred sprejemom ZUPPJS16 in Dogovor o ukrepih na področju stroškov dela in drugih ukrepih v javnem sektorju (Ur. l. RS, št. 88/2016) pred sprejemom ZUPPJS17. Od treh dogovorov le Dogovor o ukrepih na področju stroškov dela in drugih ukrepih v javnem sektorju za leto 2016 vsebuje določilo o prenehanju pogodbe o zaposlitvi javnemu uslužbencu, ki izpolni pogoje za upokojitev (za obdobje od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016), ostala dva dogovora pa tega določila ne vsebujeta in sta bila v ZUJF in ZUPPJS17 sprejeta enostransko. Obstaja torej dvom, da je RS pri sprejemu ukrepa obveznega prenehanja pogodbe o zaposlitvi za javne uslužbence, ko ti izpolnijo upokojitveno starost, spoštovala priporočila MOD, ki se nanašajo na dialog z delavskimi predstavništvi.

4 SODNA PRAKSA NA PODROČJU DISKRIMINACIJE GLEDE NA STAROST

Po prenosu Direktive 2000/78/ES v nacionalne zakonodaje držav članic EU so posamezne države mehanizem obvezne upokojitve na različne načine vpeljale v zakonodajo. Ali takšna vpeljava pomeni nasprotje z določili Direktive 2000/78/ES, na prvi pogled ni povsem jasno, različno pa si jo razlagata zlasti delodajalska in delavska stran. O sporih med njima so odločala tako nacionalna sodišča (ta imajo v postopku pred SEU vlogo predložitvenega sodišča) kot tudi SEU. Odločitve SEU so za države zavezujoče in so postale sodna praksa, v poglavju 4.1 pa so obravnavani štirje tovrstni primeri.

4.1 Evropska sodna praksa

Na opisane sodbe SEU sta se v svojih odločitvah sklicevali US RS in Višje delovno in socialno sodišče, pa tudi Vlada RS kot predlagatelj predpisov, ki urejajo odstopanje od načela prepovedi diskriminacije v RS. Opisane sodbe so povzete neposredno iz objav sodne prakse InfoCuria, sodna praksa SEU.

4.1.1 Primer C-411/05 (Félix Palacios de la Villa proti Cortefiel Servicios SA, 2007)

Španska zakonodaja je med letoma 1980 in 2001 za zaježitev brezposelnosti v nacionalno zakonodajo vpeljala mehanizem obvezne upokojitve delavcev, ki so dopolnili določeno starost, meja pa se je lahko določila prosto s kolektivnimi pogajanjmi (sodba C-411/05, točki 11 in 12). Ta določba, ki je bila leta 1995 povzeta še v kraljevi zakonski uredbi, je bila leta 2001 z namenom povečanja zaposlitve in izboljšanja kakovosti zaposlitve razveljavljena (sodba, točki 13–14).

Po prenosu Direktive 2000/78/ES v špansko nacionalno zakonodajo leta 2004 so se vse ureditvene določbe, klavzule kolektivnih pogodb, individualne pogodbe in enostranske določbe delodajalca, ki so vsebovale neposredno ali posredno negativno diskriminacijo zaradi starosti, šteje za nične, kar je po mnenju predložitvenega sodišča povzročilo številne delovnopravne spore glede veljavnosti klavzul kolektivnih pogodb, s katerimi je bila potrjena obvezna upokojitev (sodba, točke 16–19).

Leta 2005 je bil zato sprejet Zakon št. 14/2005 o klavzulah kolektivnih pogodb o dopolnitvi normalne upokojitvene starosti, s katerim se je ponovno uvedel mehanizem obvezne upokojitve. Kolektivne pogodbe so lahko od leta 2005 vsebovale določbe o obvezni upokojitvi, vendar le, če je tak ukrep povezan s cilji, določenimi v kolektivni pogodbi in skladnimi s politiko zaposlovanja, kot so povečana stabilnost zaposlitev, preoblikovanje pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, trajnostna zaposlitev, zaposlovanje novih delavcev, ali kakršnimi koli drugimi cilji, s katerimi se želi spodbuditi kakovost zaposlovanja (sodba, točki 20 in 22).

Tožbo je delavec Palacios de la Villa, direktor za organizacijo v družbi Cortefiel (tožnik), sprožil, ker ga je družba 18. julija 2005 z dopisom obvestila, da mu delovno razmerje preneha, ker je dopolnil starost, ki jo za obvezno upokojitvev določa kolektivna pogodba; 2. julija 2005 pa je bil objavljen zakon št. 14/2005 o klavzulah kolektivnih pogodb o dopolnitvi normalne upokojitvene starosti, ki tak ukrep dovoljuje (sodba, točka 29). Tožnik je menil, da tak ukrep pomeni odpustitev, zato je zahteval, da se ukrep razglasi za ničnega, ker pomeni diskriminacijo na podlagi starosti. Ukrep naj bi namreč temeljil zgolj na dejstvu, da je dopolnil 65 let (sodba, točka 31).

Za SEU ni bilo sporno, da ureditev v španski zakonodaji, ki privede do avtomatičnega prenehanja zaposlitve, pomeni neposredno slabšo obravnavo delavcev, ki izpolnijo upokojitveno starost in da se s tem uvaja različno obravnavanje na podlagi starosti (sodba, točka 51). Poudarilo pa je, da je bila kljub temu, da se sporna določba v zakonu št. 14/2005 ni sklicevala na nacionalno politiko spodbujanja dostopa do zaposlitve v boljšo medgeneracijsko porazdelitev, ta določba sprejeta na pobudo socialnih partnerjev kot del takšne politike (sodba, točki 52–53).

Po mnenju SEU nenatančna določitev sledenega cilja (uravnavanje trga dela oz. vzpostavitev ugodne starostne strukture) v nacionalni zakonodaji ne pomeni avtomatične izključitve možnosti upravičenja takšnega določila. Če je sledeni cilj nenatančno določen (ali pa sploh ni določen), je pomembno, da identifikacijo cilja omogočajo drugi elementi zadevnega ukrepa (sodba, točki 56 in 57). V spornem primeru je bil cilj izrecno določen v leta 2001 razveljavljeni (in leta 2005 ponovno sprejeti) določbi. Sporni zakon št. 14/2005 je namreč kot osnovni cilj opredelil ponuditi priložnost za zaposlitev osebam, ki zaposlitev iščejo, določitev upokojitvene starosti pa je bila podrejena pogoju, da je ukrep povezan s cilji, ki so v skladu s politiko zaposlovanja in so določeni v kolektivni pogodbi. Za določbo spornega zakona št. 14/2005 je SEU poudarilo, da je bila sprejeta v kontekstu ureditve nacionalnega trga delovne sile, zlasti zmanjšati brezposelnost (sodba, točke 58, 60–62).

SEU se je v sodbi opredelilo še do tega, ali so načini uresničevanja tega cilja primerni in nujni. Navedlo je, da imajo države članice in njihovi socialni partnerji na voljo široko pooblastilo za prosto presojo pri izbiri sledenja cilju na področju socialne in zaposlovalne politike in tudi pri sprejemanju ukrepov za uresničevanje cilja. Pristojni organi nacionalnih držav morajo izrabljati možnost za spremembo načinov za uresničevanje cilja v splošnem interesu, na primer s prilagajanjem razvoju zaposlitvene situacije, pri čemer morajo najti pravo ravnotežje med različnimi interesi. V nobenem primeru pa ukrepi ne smejo iti čez to, kar je primerno in nujno za uresničevanje cilja, to je uravnavanje trga dela oz. vzpostavitev ugodne starostne strukture (sodba, točke 68–71).

Na koncu je SEU ugotovilo, da v konkretnem primeru nacionalna ureditev omogoča socialnim partnerjem, da se ob pomoči kolektivnih pogodb odločijo za uporabo mehanizma obvezne upokojitve ter s tem upoštevajo položaj trga dela in posebne značilnosti zaposlitev.

To pomeni, da je nacionalna ureditev v Španiji združljiva z zahtevami Direktive 2000/78/ES oz., kot je opredeljeno v izreku sodbe, da določilo Direktive 2000/78/ES o prepovedi diskriminacije na podlagi starosti ne nasprotuje nacionalni ureditvi v tem spornem primeru, če je bil ukrep razumno utemeljen z legitimnim ciljem v zvezi z zaposlovalno politiko in če so načini uresničevanja tega cilja v splošnem interesu ter niso nerazumni in nepotrebni.

4.1.2 Primer C-388/07 (*The Queen, na zahtevo The incorporated Trustees of the National Council of Ageing proti Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, 2009*)

V Združenem kraljestvu je Direktiva 2000/78/ES začela veljati 1. oktobra 2006 s sprejetjem nacionalne Uredbe št. SI 1031/2006 o enakosti pri zaposlovanju. Pred tem diskriminacija na podlagi starosti niti ni bila zakonsko prepovedana, kar pomeni, da so delodajalci smeli odpustiti delavca, ki je dosegel v podjetju določeno upokojitveno starost (ali 65 let, če upokojitvena starosti ni bila določena). Tak delavec ni bil upravičen niti do odpravnine, kar je določal Zakon o pravicah iz delovnega razmerja iz leta 1996 (sodba C-388/07, točki 9–10).

Uredba SI 1031/2006 je določala, da odpustitev osebe, ki je stara 65 let ali več, ni nezakonita, če je razlog za odpustitev upokojitev, če gre za osebe v službi Krone ter zadevne člane osebja spodnjega in zgornjega doma parlamenta. Ali je bil razlog za odpustitev upokojitev, se je ugotavljalo v skladu z Zakonom o pravicah iz delovnega razmerja iz leta 1996 (sodba, točka 13).

Vlagatelj tožbe je v tem primeru bil The National Council on Ageing oz. Age Concern England (tožnik), ki je dobrodelna ustanova, katere cilj je spodbujati blaginjo starejših ljudi. Tožba je bila vložena proti državnemu sekretarju za ekonomske zadeve, podjetja in reformo zakonodaje (tožena stranka). Tožnik je s tožbo izpodbijal zakonitost členov Uredbe SI 1031/2006, ker z njimi Direktiva 2000/78/ES ni bila ustrezno prenesena. Kršeno naj bi bilo namreč načelo sorazmernosti, ker Uredba SI 1031/2006 določa izjemo od načela prepovedi diskriminacije, kadar delavca odpustijo zaradi upokojitve. Tožena stranka je temu oporekala in trdila, da so določbe Uredbe SI 1031/2006 skladne z Direktivo 2000/78/ES.

Za SEU ni bilo sporno, da določbe Uredbe SI 1031/2006 spadajo na področje Direktive 2000/78/ES, saj z Uredbo SI 1031/2006 ni bil vpeljan sistem prisilne upokojitve, ampak je Uredba SI 1031/2006 zgolj določala pogoje, po katerih je smel delodajalec načeloma odstopiti od načela prepovedi diskriminacije zaradi starosti in odpustiti delavca, ker je dosegel upokojitveno starost (sodba, točke 27, 28 in 30). Poudarilo je, da je Direktiva 2000/78/ES zavezujoča za države članice zgolj glede cilja, ki ga je treba doseči (prepoved diskriminacije), nacionalnim organom pa prepušča izbiro oblike in metod. Državam članicam nalaga, da morajo pri prenosu Direktive 2000/78/ES zagotoviti njen polni učinek, pri izbiri metod pa imajo široko diskrecijsko pravico. Prenos direktiv v nacionalno pravo ne zahteva niti

formalnega in dobessednega prenosa njihovih določb v izrecne in posebne zakonske določbe, če je z uporabo splošnih načel ali splošnega pravnega okvira mogoče učinkovito zagotoviti polni učinek Direktive 2000/78/ES (sodba, točki 41–42).

Razlaga tožnika, da se z Direktivo 2000/78/ES zato državam članicam nalaga obveznost sestave posebnih seznamov različnega obravnavanja, zato ni mogoča. Kot ugotavlja SEU, je že iz besedila določbe 6(1) Direktive 2000/78/ES razvidno, da imajo legitimni cilji in različno obravnavanje, na katere se nanaša, zgolj naravo napotil. SEU se je pri tem sklicevalo na sodbo št. C-411/05 (Félix Palacios de la Villa proti Cortefiel Servicios), kjer je bilo odločeno, da nenatančnost nacionalne ureditve glede določitve ciljev, ki jih je mogoče šteti za legitimne, ne pomeni avtomatične izključitve možnosti upravičenja takšnega določila (sodba, točki 43–44).

SEU je ob tem opozorilo tožnika in toženo stranko, da kljub temu s sprejetimi ukrepi v nacionalni zakonodaji ne sme biti izničeno bistvo izvajanja načela prepovedi diskriminacije zaradi starosti. Zgolj s splošnimi trditvami, da je neki ukrep del politike zaposlovanja, delovnega trga ali poklicnega usposabljanja, še ni izkazano, da cilj ukrepa upravičuje odstopanje od načela prepovedi diskriminacije zaradi starosti, niti ni mogoče razumno sklepati, da so izbrani načini uresničevanja takega ukrepa primerni in nujni. Presoja o tem je stvar nacionalnega sodišča, SEU pa lahko po potrebi poda pojasnila, ki nacionalno sodišče usmerjajo pri njegovi razlagi (sodba, točke 47–51).

Kot je torej razvidno iz izreka sodbe (točki 1 in 2 izreka sodbe), je SEU razsodilo, da člen 6 (1) Direktive 2000/78/ES ne nasprotuje ukrepu, določenem v 3. členu sporne Uredbe SI 1031/2006. Hkrati je poudarilo, da člen 6 (1) Direktive 2000/78/ES omogoča odstopanje od načela prepovedi diskriminacije na podlagi starosti zgolj pri ukrepih, ki so upravičeni zaradi legitimnih ciljev socialne politike, kot so tisti, povezani s politiko zaposlovanja, delovnega trga ali poklicnega usposabljanja, nacionalno sodišče pa mora preveriti, ali ureditev v postopku v glavni stvari ustreza temu legitimnemu cilju in ali bi lahko nacionalni zakonodajni oziroma regulativni organ ob upoštevanju diskrecijske pravice, ki jo imajo države članice na področju socialne politike, upravičeno menil, da so bili izbrani načini uresničevanja tega cilja primerni in nujni. V 3. točki izreka je SEU določilo tudi, da morajo države članice z veliko gotovostjo dokazati legitimnost ciljev socialne politike.

4.1.3 Primer C-45/09 (Gisela Rosenblatt proti Oellerking Gebäudereinigungsges. mbH, 2010)

Direktiva 2000/78/ES je bila v nemški pravni red vpeljana leta 2006 z Zakonom o enakem obravnavanju (sodba, točka 8), ki je med drugim prepovedoval diskriminacijo na podlagi starosti tudi glede pogojev odpovedi delovnega razmerja, ne glede na to, ali so bili ti pogoji določeni v kolektivnih ali individualnih pogodbah ter ne glede na to, ali so bili ukrepi sprejeti med trajanjem delovnega razmerja ali ob njegovem prenehanju.

V 8. členu Zakona o enakem obravnavanju je bilo sicer določeno, da je različno obravnavanje zaradi starosti dovoljeno, kadar je objektivno in razumno utemeljeno z legitimnim ciljem. Načini uresničevanja tega cilja morajo biti primerni in nujni. Kot primer upravičenega različnega obravnavanja je zakon štel tudi individualni ali kolektivni sporazum o varstvu pred odpovedjo zaposlenih določene starosti in z določeno delovno dobo, dopolnjeno v podjetju, če s tem ni očitno in resno zmanjšano varstvo pred odpovedjo delovnega razmerja drugih zaposlenih pri izbiri, ki temelji na socialnih merilih iz Zakona o varstvu pred odpovedjo delovnega razmerja (sodba, točke 9, 11 in 12). Od leta 2008 se pravica zavarovanca do starostne pokojnine ni smela upoštevati kot razlog za pogojevanje delodajalčeve odpovedi delovnega razmerja v skladu z Zakonom o varstvu pred odpovedjo delovnega razmerja (sodba, točke 14–16).

V zadevi je kot tožnica nastopala Gisela Rosenblatt, ki je 39 let opravljala čiščenje vojašnice v kraju Hamburg-Blankenese v Nemčiji. Od leta 1994 je bila zaposlena v podjetju Oellerking Gebäudereinigungsges MbH (tožena stranka) na podlagi pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom. V dejavnosti čiščenja zgradb je nemško ministrstvo za gospodarstvo leta 2004 za splošno veljavno razglasilo Kolektivno pogodbo za zaposlene v dejavnosti čiščenja zgradb iz leta 1987, ta pa je vsebovala določilo, da če s posamezno pogodbo o zaposlitvi ni dogovorjeno drugače, delovno razmerje zaposlenega preneha z iztekom koledarskega meseca, v katerem zaposleni pridobi pravico do starostne pokojnine, najpozneje pa z iztekom meseca, v katerem zaposleni dopolni 65 let (sodba, točki 18–19).

V pogodbi o zaposlitvi tožnice je bilo določeno, da ji delovno razmerje preneha z iztekom koledarskega meseca, v katerem zaposlena pridobi pravico do starostne pokojnine, torej najpozneje z iztekom meseca, v katerem dopolni 65 let. Tožena stranka ji je zato ob izpolnitvi upokojitvene starosti pogodbo o zaposlitvi prekinila, čeprav je tožnica še pred iztekom pogodbe o zaposlitvi toženo stranko obvestila, da želi še naprej delati (sodba, točke 20–24). Tožnica je zato vložila tožbo, saj naj bi bilo prenehanje pogodbe o zaposlitvi nezakonito, ker je predstavljalo diskriminacijo na podlagi starosti. Starostna meja, določena v njeni individualni pogodbi o zaposlitvi, naj bi bila v nasprotju z Direktivo 2000/78/ES, v kar je podvomilo tudi SEU (sodba, točki 25–27).

SEU je ugotovilo, da Direktiva 2000/78/ES sicer klavzul o avtomatičnem prenehanju pogodbe o zaposlitvi ne uvršča med tiste, ki se pojavljajo na seznamu upravičenega različnega obravnavanja glede na starost, vendar je ta seznam le informativen. Države članice niso zavezane sestaviti seznama primerov upravičenega različnega obravnavanja, če pa se odločijo, da bodo to storile, lahko na seznam vključijo tudi primere in cilje, ki so različni od teh, ki so izrecno navedeni v Direktivi 2000/78/ES. Cilji morajo biti legitimni v smislu člena 6 (1) Direktive 2000/78/ES, različno obravnavanje pa mora biti primerno in nujno za izpolnjevanje teh ciljev (sodba, točki 36 in 40).

Kot že v sodbah C-411/05 in C-388/07 SEU tudi tu ugotavlja, da imajo države članice in

njihovi socialni partnerji na nacionalni ravni na voljo široko diskrecijsko pravico pri odločitvi, katerim ciljem na področju socialne in zaposlovalne politike bodo sledili, pa tudi pri sprejemanju ukrepov za uresničevanje teh ciljev. Kot navaja predložitveno sodišče, se v Nemčiji klavzule o samodejnem prenehanju pogodbe o zaposlitvi od izpolnitvi upokojitvenih pogojev uporabljajo že desetletja, ne glede na socialne in demografske razmere na trgu dela in so izraz političnega in družbenega konsenza. V postopku je nemška vlada poudarila, da konsenz temelji na ideji delitve dela med generacijami, neposredno korist od prenehanja pogodbe o zaposlitvi navedenih zaposlenih pa bodo imeli mladi delavci, saj bo to spodbudilo njihovo poklicno vključevanje, ki je oteženo glede na trajno brezposelnost. (sodba, točke 40–43). S takšno obrazložitvijo se je SEU strinjalo in je menilo, da cilji, ki jih v tem primeru navaja nemška vlada, objektivno in razumno utemeljujejo različno obravnavanje zaradi starosti (sodba, točki 44–45).

SEU je presojalo še, ali je bil način uresničevanja teh ciljev primeren in nujen. Pri tem je kot pomembno dejstvo navedlo, da je bila klavzula o samodejnem prenehanju pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi upokojitvenih pogojev posledica sporazuma med predstavniki delodajalcev in delavcev v obliki kolektivne pogodbe, kolektivno pogajanje pa se priznava kot ena izmed temeljnih pravic. Na takšen način je socialnim partnerjem prepuščeno, da določijo ravnotežje med svojimi interesi, ponuja pa tudi nezanemarljivo prožnost, saj lahko vsaka od strank sporazum po potrebi odpove. Delodajalcem je na tak način ponujena prožnost pri upravljanju osebja, delavcem pa zagotavlja stabilnost zaposlitve in dolgoročno obljubo predvidljive upokojitve. SEU je zato ocenilo, da je ukrep primeren za izpolnjevanje zgoraj navedenih ciljev (sodba, točka 69).

Pri presoji o nujnosti ukrepa pa je SEU presojalo na eni strani težave, ki jih tak ukrep povzroči delavcu, ki mu preneha pogodba o zaposlitvi, na drugi strani pa prednosti, ki jih predstavlja za družbo in njene posameznike. Pomembno je zlasti, da nemško pravo takšni osebi ne prepoveduje nadaljevanja poklicne dejavnosti, Zakon o enakem obravnavanju pa je še posebej določal, da se takšnim osebam ne sme preprečiti zaposlitve bodisi pri nekdanjem bodisi pri drugem delodajalcu iz razlogov, povezanih s starostjo osebe. Tako določilo o samodejnem prenehanju pogodbe o zaposlitvi ne pomeni prisilitve osebe v dokončen umik s trga dela, ne uvaja zavezujočega sistema obvezne upokojitve in ne preprečuje delavcu, da bi nadaljeval poklicno dejavnost po dopolnitvi upokojitvene starosti. Prav tako jim ne odvzema varstva pred diskriminacijo zaradi starosti, če iščejo novo zaposlitev (sodba, točke 71–75). SEU je zato ocenilo, da ukrep ne presega tega, kar je nujno za uresničevanje zelenih ciljev (sodba, točka 76), iz česar sledi, kot je razvidno iz izreka, da člen 6 (1) Direktive 2000/78/ES ne nasprotuje ne členu nemškega Zakona o enakem obravnavanju, na podlagi katerega se klavzule o samodejnem prenehanju pogodbe o zaposlitvi štejejo za veljavne, pa tudi ne členu o samodejnem prenehanju pogodbe o zaposlitvi v kolektivni pogodbi za zaposlene v dejavnosti čiščenja zgradb.

4.1.4 Združena primera C-159/10 in C-160/10 (Gerhard Fuchs in Peter Köhler proti Land Hessen, 2011)

Kot je že navedeno v prejšnji točki, je bila Direktiva 2000/78/ES v nemški pravni red vpeljana leta 2006 z Zakonom o enakem obravnavanju. Določbe o upokojitvi uradnikov, zaposlenih za nedoločen čas v deželah in občinah, so opredeljene v zveznem Zakonu o uskladitvi pravnega položaja uradnikov dežel in določajo, da se uradniki, zaposleni za nedoločen čas, upokojijo, ko dosežejo starostno mejo. Določitev te starostne meje je sicer prepuščena zveznim deželam (sodba, točke 9–11).

Zvezna dežela Hessen je imela v Zakonu o javnih uslužbencih dežele Hessen v letu 2009 določeno starostno mejo za uradnike, zaposlene za nedoločen čas (upokojitev konec meseca, v katerem so dopolnili 65 let). Če je bilo to v interesu službe, so smeli na svojo zahtevo z enoletnimi podaljšanji ostati v delovnem razmerju do 68. leta (sodba, točka 12). Na državni ravni je za uradnike veljala splošna starostna meja za upokojitev 65 let, od leta 2009 naprej pa se je starostna meja postopoma zviševala na 67 let. Nekatere zvezne dežele (ne pa tudi zvezna dežela Hessen) so sprejele podobne določbe. Nemški Zakonik o socialnem varstvu je sicer že od leta 2008 določal postopno zvišanje starosti za pridobitev starostne pokojnine iz 65 na 67 let (razen za osebe, rojene pred 1. januarjem 1947), vendar je veljal le za zasebni sektor in torej ni vključeval javnih uslužbencev (sodba, točki 15–16).

Tožbo proti zvezni deželi Hessen (tožena stranka) sta vložila nemška glavna državna tožilca, Gerhard Fuchs in Peter Köhler (tožnika), oba rojena leta 1944, ki sta leta 2009 dopolnila 65 let in bi se na podlagi Zakona o javnih uslužbencih zvezne dežele Hessen morala praviloma upokojiti. Oba sta v skladu z zakonom vložila zahtevo, da se jima delovno razmerje podaljša za dodatno leto, vendar je minister za pravosodje zvezne dežele Hessen njuni zahtevi zavrnil z obrazložitvijo, da interes službe ne zahteva, da nadaljujeta delo (sodba, točke 18–20).

Predložitveno sodišče je dvomilo o združljivosti starostne meje za upokojitev tožilcev z Direktivo 2000/78/ES, ker naj bi šlo za diskriminacijo na podlagi starosti. Sporna določba naj bi bila namreč sprejeta, ko je prevladovalo mnenje, da tožilci od tega leta niso več zadostno sposobni za opravljanje dela. Novejše raziskave naj bi kazale, da se ta sposobnost razlikuje glede na posameznika, hkrati pa se zaradi podaljševanja pričakovane življenjske dobe na zvezni ravni dviga raven za upokojitev na 67 let in velja tako za uradnike na zvezni ravni kot tudi za zasebni sektor. Osebe, imenovane na podlagi volitev, so smele delo opravljati celo do 71. leta.

Iz obrazložitve Zakona o javnih uslužbencih zvezne dežele Hessen iz leta 1962 je razvidno, da je bil namen zakona spodbujati zaposlitev najmlajših in zagotoviti ustrezno starostno strukturo. Tožnika sta to izpodbijala, saj naj ne bi bilo opredeljenih meril za ugotovitev starostne strukture, cilj pa naj bi bil zgolj v interesu delodajalca, ne pa tudi v splošnem interesu. Mladi, zaposleni v državnem tožilstvu, naj bi že tedaj tvorili znaten del zaposlenih in

ker upokojitvam niso vedno sledile nove zaposlitve mlajših delavcev, sta tožnika menila, da skuša zvezna dežela Hessen na tak način zgolj prihraniti proračunska sredstva. Ukrepi naj tako ne bi bili skladni med seboj, zlasti glede na dejstvo, da je v nekaterih zakonih že bilo določeno zviševanje starosti za upokojitev (sodba, točke 23–27).

SEU je najprej poudarilo, da ni pristojno za odločanje o razlagi predpisov nacionalnega prava države članice, temveč le za preizkus določb prava Unije (sodba, točka 30), nobena od strank v postopku pa ni izpodbijala dejstva, da gre pri spornem vprašanju za manj ugodno obravnavanje na podlagi starosti. Spor med strankama je bil zlasti v tem, ali je takšno obravnavanju upravičeno ali ne (sodba, točke 33–36).

Že v zadevah C-411/05 (Palacios de la Villa) in C-45/09 (Rosenblatt) je SEU poudarilo, da zgolj nenatančna določitev ciljev v nacionalni zakonodaji ne pomeni, da je diskriminacija nedopustna, če je mogoče osnovni cilj ukrepa opredeliti z drugimi okoliščinami. Pomembno je, da se omogoči sodni nadzor zakonitosti ukrepa ter primernosti in nujnosti uporabljenih načinov uresničevanja cilja (sodba, točka 39). Tudi sklicevanje na več ciljev oz. hkratni soobstoj več ciljev ne ovira obstoja legitimnega cilja, saj jih je med seboj možno bodisi povezati ali jih razvrstiti po pomembnosti (sodba, točke 40–46).

Tako tožena stranka kot tudi predložitveno sodišče sta se strinjala, da je bil namen Zakona o javnih uslužbencih zvezne dežele Hessen vzpostavitev ugodne starostne strukture, olajšanje zaposlitve mladih ter prenašanje izkušenj zaradi hkratne zaposlitve mlajših in starejših tožilcev, to pa je bil tudi glavni cilj sporne določbe o obvezni upokojitvi tožilcev (sodba, točki 47 in 48). SEU je pritrdilo, da je to legitimen cilj socialne politike ali politike zaposlovanja države, enako velja tudi za vzpostavitev uravnotežene starostne strukture (sodba, točki 49 in 50). Hkrati opozarja, da je SEU že v zadevi C-388/07 (Age Concern England) razsodilo, da se delodajalcem pri uresničevanju legitimnih ciljev priznava nekaj prožnosti, čeprav se njihovi individualni cilji (npr. zmanjšanje stroškov ali izboljšanje konkurenčnosti) lahko razlikujejo od splošnih (sodba, točke 52–54).

Ker v zadevnem primeru tožilci načeloma lahko delajo tudi do 68. leta, če je to v interesu službe, ali pa namesto upokojitve opravljajo kakšno drugo poklicno dejavnost, npr. pravno svetovanje, je SEU menilo, da ukrep prekinitve pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi upokojitvene starosti ne presega tega, kar je nujno za uresničevanje cilja vzpostavitve ustrezne starostne strukture (sodba, točki 67–68).

SEU je opozorilo še, da če je tožena stranka trdila, da ukrep sledi cilju zgolj prihraniti proračunska sredstva, je nacionalno sodišče tisto, ki mora te navedbe preveriti, tako kot mora preveriti sledenje cilju zaposlovalne politike ter primernost in nujnost spornega ukrepa (sodba, točka 83). Opozarja, da pravo EU državam članicam pri sprejemanju ukrepov na področju pokojnin sicer ne preprečuje, da bi vzporedno s proračunskimi upoštevalo še politične, ekonomske, socialne ali demografske ozire, če pri tem upoštevajo načelo prepovedi

diskriminacije na podlagi starosti, vendar proračunski oziri sami po sebi ne morejo pomeniti legitimnega cilja v smislu člena 6 (1) Direktive 2000/78/ES (sodba, točki 73–74).

V izreku sodbe je sodišče odločilo, da Direktiva Sveta 2000/78/ES sicer ne nasprotuje spornemu zakonu zvezne dežele Hessen, ki določa obvezno upokojevanje tožilcev pri 65 letih, vendar pa mora taka določba o obveznem upokojevanju temeljiti na vzpostavitvi razmerja med mladimi in starejšimi zaposlenimi, omogočiti mlajšim razvoj kariere in jim olajšati napredovanje, zakon pa mora omogočati uresničevanje take določbe na primeren in nujen način. O njegovi nujnosti in primernosti ne odloča Sodišče EU, temveč nacionalna sodišča. Sodišče je odločilo tudi, da zgolj zaradi določb istega zakona ali drugih zakonov (npr. izjemno podaljševanje zaposlitve do 68. leta, postopno zviševanje upokojitvene starosti in druge spremembe nacionalne upokojitvene zakonodaje) sporne določbe niso v neskladju z drugimi določbami tega oz. drugih nacionalnih zakonov (sodba, točke 94–98).

4.1.5 Povzetek evropske sodne prakse

V nobeni od proučenih sodb SEU ni nasprotovalo ureditvi v nacionalni zakonodaji, vendar je opozorilo, da morajo legitimni cilji slediti socialni politiki oz. politiki zaposlovanja, ukrepi pa morajo biti primerni in nujni. Legitimnosti ciljev socialne politike državam ni treba utemeljevati, če je bila določba o obvezni upokojitvi oz. obvezni odpovedi pogodbe o zaposlitvi sprejeta v kolektivnih pogajanjih oz. kot del socialnega dialoga med socialnimi partnerji v okviru socialne politike.

Cilj ukrepa, s katerim se delavca obvezno upokoji oz. mu preneha pogodba o zaposlitvi pri določeni starosti, mora biti legitimen glede na socialno politiko ali politiko zaposlovanja, trg dela ali poklicno usposabljanje (pri izbiri ukrepov imajo države široko diskrecijsko pravico), ni pa nujno, da je cilj ukrepa natančno opredeljen ali da je sploh opredeljen. V takšnem primeru morajo identifikacijo cilja omogočati ostali dejavniki ali druge okoliščine. Nikakor ne more biti odstopanje od načela prepovedi diskriminacije na podlagi starosti upravičeno zgolj s splošnimi trditvami, da je neki ukrep del politike zaposlovanja, trga dela ali poklicnega usposabljanja. Države članice morajo legitimnost ciljev socialne politike dokazati celo z veliko gotovostjo.

Proračunski viri sami po sebi ne morejo pomeniti legitimnega cilja v smislu odstopanja od prepovedi diskriminacije na podlagi starosti, lahko pa pomenijo legitimni cilj v kombinaciji z drugimi dejavniki, npr. političnimi, ekonomskimi, socialnimi ali demografskimi. Nacionalna sodišča so tista, ki presojujejo, ali so bili zasledovani samo proračunski oz. finančni cilji, ali pa so hkrati z njimi soobstajali še drugi. Poleg obstoja legitimnega cilja mora nacionalno sodišče vedno presoditi tudi primernost ter nujnost ukrepa, za osebe, ki jih tak ukrep zadane, pa mora obstajati možnost sodnega varstva.

SEU je v sodbah tudi poudarilo, da ukrep obvezne upokojitve oz. odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ko oseba izpolni pogoje za upokojitev, ni v neskladju z drugo nacionalno zakonodajo, ki predpisuje podaljšanje starostne meje za upokojitev.

4.2 Domača sodna praksa

Na področju t. i. prisilnega upokojevanja je na US RS vsebinsko odločalo v dveh zadevah, dve zahtevi in dve pobudi pa je zavrglo zaradi procesnih pomanjkljivosti. V zadevah, o katerih je US RS vsebinsko odločalo, so predstavljeni razlogi za odločitev US RS ter morebitna ločena mnenja ustavnih sodnikov oz. sodnic. V ostalih štirih zadevah so predstavljeni razlogi, zaradi katerih se je US RS odločilo, da o njih ne bo vsebinsko razsojalo.

4.2.1 Odločba US RS št. U-I-227/06

Novela ZJU-B (Ur. l. RS, št. 113/05) je v 162. členu vsebovala določilo, da je smel predstojnik javnemu uslužbencu redno odpovedati 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 dobo za upokojitev. Ta določba je bila leta 2007 zaradi odločbe US RS razveljavljena v noveli ZJU-C (Ur. l. RS, št. 33/07).

US RS je namreč na pobudo javne uslužbenke, zaposlene v agenciji SOVA, z odločbo št. U-I-227/06-27 (US RS 2006a) dne 16. 11. 2006 razveljavilo drugi odstavek 162. člena ZJU, saj je določba ZJU vsebovala termin »polna pokojninska doba«, ki ga takrat veljavni ZPIZ-1 ni poznal (ta je določal le pokojninsko dobo, ki je bila določena kot zavarovalna in posebna doba, glede na katero se ugotavljajo pogoji za pridobitev pravice do pokojnine in glede na katero se določi odstotek za odmero pokojnine; odločba, točka 8). Ker je ZPIZ-1 omogočal, da se z višanjem dosežene pokojninske dobe zvišuje tudi odstotek odmere pokojnine, ni bilo mogoče ugotoviti, kdaj naj bi posameznik izpolnil pogoj polne pokojninske dobe, s tem pa tudi ne, kdaj sme predstojnik javnemu uslužbencu odpovedati pogodbo o zaposlitvi.

Ker je US RS določbi razveljavilo že iz tega razloga, ni presoјalo skladnosti z drugimi ustavnimi določbami, niti se ni opredeljevalo do tega, ali bi moral zakonodajalec določiti kriterije, na podlagi katerih bi predstojnik odločal o odpovedi pogodbe o zaposlitvi (odločba, točka 9).

Ustavni sodnik dr. Janez Čebulj je k odločbi podal ločeno pritrdilno mnenje (US RS 2006b), v katerem je navedel, da se sicer strinja z razveljavitvijo spornega člena ZJU, ker je ta razlikoval na podlagi spola (kar pomani neskladje s 14. členom Ustave RS), ne pa tudi z obrazložitvijo razveljavitve členov. Ob tem je poudaril, da če ZPIZ-1 zvišuje mejo polne starosti, mora omogočiti nadaljevanje dela preko polne delovne oziroma pokojninske dobe,

ker bi sicer zavarovanci kljub polni delovni dobi (vendar še ne doseženi polni starosti) dobivali zmanjšano pokojnino.

4.2.2 Odločba US RS št. U-I-146/12

Odločba se nanaša na sporna 188. in 246. člen ZUJF, ki se nanašata na prenehanje pogodbe o zaposlitvi javnemu uslužbencu, ki izpolni pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Določbi ZUJF je izpodbijal Varuh človekovih pravic v zahtevi z dne 13. 6. 2012, pri čemer se je skliceval tako na diskriminacijo na podlagi spola (neenako in manj ugodno obravnavanje žensk v primerjavi z moškimi pri ureditvi prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi zaradi izpolnitve predpisanih pogojev za upokojitev – ženske bi pogoje za upokojitev po ZPIZ-2 namreč izpolnile prej kot moški – kot tudi na diskriminacijo na podlagi starosti, kot jo določa 14. člen v zvezi z 49. in 66. členom Ustave RS). Kot navaja Varuh človekovih pravic v zahtevi za presojo ustavnosti (2012, 4), naj bi namreč določilo ZUJF v podrejen položaj postavljalo starejše javne uslužbence proti mlajšim, pa tudi starejše javne uslužbence proti v zasebnem sektorju zaposlenih starejših uslužbencev, ki določila o obveznem prenehanju pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi upokojitvene starosti nimajo.

Za US RS (2013a) ni bilo sporno, da gre pri ZUJF za izvajanje Direktive 2000/78/ES v slovenskem pravnem redu in da je potrebno upoštevati tako pravo EU kot tudi sodbe SEU, zato je Direktivo 2000/78/ES upoštevalo pri razlagi izpodbijanih določb ZUJF in pri presoji njihove skladnosti s pravico do nediskriminacijskega obravnavanja z Ustavo RS. Izpostavilo je, da se US RS do tedaj še ni opredelilo glede vprašanja dopustne diskriminacije na podlagi starosti v zvezi s prenehanjem delovnega razmerja, kljub nekaterim že sprejetim odločbam na tem področju:

- Odločba U-I-49/98 (US RS 1999), kjer je bilo odločeno, da je določba takrat veljavnega Zakona o delovnih razmerjih v neskladju z Ustavo RS, ker je tedanja ureditev pokojninskega zavarovanja omogočala različne pogoje glede pokojninske dobe in polne starostne pokojnine za ženske in za moške;
- Sklep št. U-I-329/04 (US RS 2005), kjer je Ustavno sodišče zavrnilo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 92. člena Zakona o obrambi, ki je določal obveznosti prenehanja delovnega razmerja vojaški osebi najkasneje do konca koledarskega leta, v katerem izpolni pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, saj je zakonodajalcu dana možnost, da v vojski posamezna vprašanja (tudi zaposlovanje) uredi drugače, kot je sicer, Ustava RS pa ne zagotavlja niti trajnosti, še manj pa stalnosti zaposlitve na določenem delovnem mestu;
- Odločba U-I-227/06 (US RS 2006a), s katero je Ustavno sodišče, kot je opisano v poglavju 4.2.1, izpodbijane določbe razveljavilo zaradi nejasnosti določb.

Pri presoji ustavne dopustnosti cilja, opredeljenega v ZUJF, US RS ni dvomilo, da je temeljni cilj ZUJF zagotovitev vzdržnosti javnih financ in zmanjšanje izdatkov proračuna, vendar naj

bi ZUJF hkrati opredeljeval tudi druge legitimne cilje (možnost soobstoja različnih ciljev je SEU potrdilo v združenem primeru C-159/10 in C-160/10, opisanem v poglavju 4.1.4). Vlada RS je namreč trdila, da izpodbijani ukrep sledi ciljem kadrovskega prestrukturiranja oziroma vzpostavlja ugodno starostno strukturo javnih uslužbencev ter spodbuja dostop do zaposlitve z boljšo medgeneracijsko porazdelitvijo. Ukrep naj bi bil potreben zlasti zato, ker je Vlada RS želela spremeniti starostno strukturo javnih uslužbencev (točka 46), saj je v letih 2009–2011 število zaposlenih v zasebnem sektorju padalo, v javnem (oz. v sektorju država, ki je del javnega sektorja) pa naraščalo (sodba, točka 47).

Vlada RS je v postopku predložila podatke, iz katerih 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. Od 31. 12. 2008 je delež zaposlenih do 30 let starosti do 31. 12. 2011 padel iz 18,6 % na 12,4 %, ob tem pa jih ima samo 32,4 % sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas (v kategoriji starejših od 50 let je takih kar 98 %). US RS je zato ocenilo, da je cilj vzpostavitve ustrezne starostne strukture javnih uslužbencev ustavno dopusten (sodba, točki 52–53).

Pri presoji primernosti in nujnosti ukrepa je US RS opozorilo, da mora država z veliko gotovostjo dokazati legitimnost cilja v predpisu, ki pomeni odstopanje od načela prepovedi diskriminacije na podlagi starosti. Ukrep ne sme dopuščati gotovosti glede pričakovanega rezultata, cilj (v tem primeru vzdržnost javnih financ in vzpostavitev ugodne starostne strukture) pa mora dosežati dosledno in sistematično (točka 57). Slednje naj bi bilo doseženo zlasti s tem, ker bi mlajši delavci lahko zasedli izpraznjena delovna mesta (točki 58–59).

Čeprav je bil ukrep obvezne odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, ko ti dosežejo upokojitveno starost, mišljen kot začasen, US RS ni dvomilo, da gre za dolgotrajen ukrep, saj ob takratnih domačih in tujih makroekonomskih napovedih ni bilo pričakovati, da bi se 2,5-odstotna rast BDP zgodila v naslednjih letih (sodba, točka 60).

Pri presoji nujnosti ukrepa se je US RS osredotočilo zlasti na vprašanje, ali bi bilo cilj mogoče v enaki meri doseči z blažjim posegom ali celo brez njega (sodba, točka 63). Menilo je, da drugačni ukrepi, npr. odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga ali nesposobnosti, ne bi bili trajni in sistemski, ampak individualni, sčasoma pa bi zadeli tudi mlajše javne uslužbenke (sodba, točke 64–66). Sorazmernost ukrepa pa naj bi bila po mnenju US RS dosežena s tem, ker bi se starejši delavci, ki jih je ta ukrep zadel, lahko še vedno udeleževali na trgu dela, saj ukrep ni bil mišljen kot prisilna upokojitvev (sodba, točki 67 in 68). Že v točki 44 te odločbe se je US RS tako sklicevalo na primer SEU št. C-45/09 (opisan v poglavju 4.1.3), ki je takšno prakso dovoljeval.

Ker je predlagatelj menil, da so izpodbijane določbe postavljale zaposlene v javnem sektorju v neenak položaj proti zaposlenim v zasebnem sektorju, je Ustavno sodišče presojalo tudi ta

vidik in pri tem opozorilo na določbe 14. člena Ustave RS, ki zakonodajalca zavezuje, da enake položaje pravnih subjektov uredi enako, različne pa različno, vendar mora ob različnem urejanju bistveno enakih položajev za to obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari (sodba, točka 83). US RS ni dvomilo, da imata obe kategoriji različen delovnopравни položaj, saj že ZJU in ZSPJS za javne uslužbence predvidevata številne posebnosti. Da kategoriji nista primerljivi, je Ustavno sodišče že presodilo v odločbi št. U-I-244/08 z dne 21. 1. 2010. Različne obravnave so javni uslužbenci deležni tudi pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi, tako redne kot tudi odpovedi iz razloga nesposobnosti, saj za njih v tem delu velja ZJU in ne ZDR-1 (sodba, točki 84 in 85). Po mnenju sodišča je to zadosten razlog, da je smel zakonodajalec različno urejati tudi odpoved pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi upokojitvene starosti (sodba, točka 86).

Izpodbijana ureditev tako v nobeni točki ni bila v nasprotju z Ustavo RS, razen v delu, ki se je nanašal na različno obravnavo moških in žensk. Ustavno sodišče je torej ocenilo, da je različno obravnavanje javnih uslužbencev glede na starost v delu, ki se nanaša na odpoved pogodbe o zaposlitvi, ko javni uslužbenec izpolni pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, dopustno.

Ločena odklonilna mnenja v Odločbi US RS št. U-I-146/12

Tri ustavne sodnice (dr. Jadek Pensa, dr. Korpič – Horvat in dr. Sovdat) so podale tudi ločeno odklonilno mnenje. Vse tri so v delu izreka, ki se nanaša na izpodbijano določbo v ZUJF, tudi glasovale proti.

Dr. Jadek Pensa (US RS 2013b) je v svojem ločenem odklonilnem mnenju poudarila, da se z večinsko odločitvijo US RS ne strinja, saj je nujnost ukrepa vprašljiva zlasti zato, ker ZUJF prepušča odločitev o prenehanju pogodbe o zaposlitvi predstojniku organa. V primeru, da se predstojnik odloči za podaljšanje pogodbe o zaposlitvi, naj bi to preprečevalo zaposlitev mlajšega javnega uslužbenca, s tem pa je pod vprašaj postavljena vzpostavitev ugodne starostne strukture. Podvomila je tudi, da je nujno zagotavljati zasledovani cilj z odpustitvijo javnih uslužbencev, saj bi nekateri izmed njih pogoje za polno starostno upokojitvev dosegli že pri 58 letih. Predpostavka o nesposobnosti opravljanja dela pri določeni starosti je samo predsodek, Direktiva 2000/78/ES pa je namenjena ravno varstvu pred takšnimi predsodki. V nadaljevanju je poudarila, da je v ZUJF jasno izraženo, da je ukrep obvezne odpovedi pogodbe o zaposlitvi pomemben le za čas gospodarske krize. Ravno ta začasnost naj bi izpodbijani ukrep oddaljila od cilja vzpostaviti uravnoteženo starostno strukturo med mlajšimi in starejšimi javnimi uslužbenci, ki je eden izmed glavnih poudarkov večinske odločbe Ustavnega sodišča, saj država s takšno ureditvijo le začasno stremi k medgeneracijski pravičnosti. Menila je, da bi bilo treba postaviti vprašanje v predhodno odločanje sodišču EU o legitimnosti cilja v primeru, ko finančni vidik ni samo ena izmed možnih politik, temveč predstavlja nujen odziv na potrebo po finančnem ravnovesju javnih financ.

Dr. Korpič – Horvat (US RS 2013c) je v svojem mnenju poudarila, da izpodbijana zakonska ureditev vzpostavlja neupravičeno razlikovanje med posamezniki na podlagi starosti in je neskladna s prepovedjo diskriminacije na podlagi starosti po prvem odstavku 14. člena Ustave RS. Menila je, da zakonodajalec ne bi smel zasledovati javnofinančnih ciljev, dvomila pa je tudi, da je zakonodajalec želel z izpodbijano ureditvijo spremeniti starostno strukturo javnih uslužbencev, saj je le pol leta po sprejemu ZUJF začel veljati ZPIZ-2, ki je dvignil upokojitveno starost, hkrati pa tistim, ki so zaposleni do 65. leta, omogočil prejem 20 % pokojnine, če nadaljujejo delovno razmerje. Tako ni povsem jasno, ali socialna politika v Sloveniji stremi k aktivnemu staranju ali k upokojevanju. Ob tako nejasni zaposlovalni in socialni politiki naj bi bil torej edini jasen cilj javnofinančni cilj, ta pa sam po sebi ni dovolj za poseg v pravico do nediskriminatornega obravnavanja. SEU je namreč v sodbah (zadevi C-411/05 in C-45/09, opisani v poglavjih 4.1.1 in 4.1.3) sicer dopustil soobstoj več legitimnih ciljev, ne pa tudi soobstoja ciljev, med katerimi eden od njih (finančni) ni legitimen. Upoštevanje proračunskega stanja je SEU dopustilo le pri določanju socialnih in zaposlitvenih ciljev. V nadaljevanju je poudarila, da gre pri izpodbijanem ukrepu za tak poseg v človekovo pravico, da ne more temeljiti zgolj na zakonu, katerega cilji so bili zgolj javnofinančni, ostali cilji (zlasti zaposlitveni in cilji socialne politike) pa izhajajo zgolj iz drugih okoliščin in iz navedb Vlade RS. Menila je, da se niti javnofinančnega cilja ne da preizkusiti, ker zakonodajalec ni izkazal nobenih učinkov ZUJF niti s podatki niti z oceno učinka na proračun. Prihranki naj bi bili minimalni, saj bi javni uslužbenci, ki se bodo prisiljeni upokojiti, sredstva črpali iz naslova pokojnin, upravičeni pa bi bili tudi do odpravnin.

Dvom v primernost ukrepa naj bi bil po njenem mnenju izkazan tudi s tem, ker je odločitev o prenehanju pogodbe o zaposlitvi prepuščena delodajalcu, ki mu pri odločitvi ni potrebno upoštevati nobenih meril, zato ukrep enako zadeva sposobne in nesposobne delavce. Ravno javni sektor naj bi bil tisti, kjer naj bi se v javnem interesu ugotavljale individualne sposobnosti vsakega uslužbenca z namenom opravičiti njegovo pogodbo o zaposlitvi. Selekcija javnih uslužbencev po njenem mnenju sodi v področje upravljanja kadrov (torej v predpise, ki urejajo delovna razmerja in sistem javnih uslužbencev), ne pa v predpis, ki ureja javne finance. Menila je, da že ZDR-1 in ZJU opredeljujeta razloge za odpoved delovnega razmerja, saj je javnega uslužbenca v skladu z ZJU mogoče odpustiti iz poslovnih razlogov, med katere spadajo tudi javnofinančni cilji. Predstojniki naj bi tako imeli dovolj možnosti za odpustitev slabega javnega uslužbenca.

Dr. Sovdat (US RS 2013d) je podobno kot dr. Korpič – Horvat menila, da proračunski razlogi ne morejo pomeniti legitimnega cilja, ne kot samostojen cilj niti ob hkratnem soobstoju drugih (legitimnih) ciljev. Drugi cilji so sicer lahko sami po sebi legitimni, vendar njihova legitimnost ne bi smela temeljiti na proračunskih ciljih. V primeru, da bi bilo to dopustno, bi po njenem mnenju SEU svoje odločitve utemeljilo tudi s proračunskimi razlogi, vendar jih ni. Ker javnofinančni primanjkljaj v sodbah SEU še ni bil spoznan kot legitimni cilj, bi bil po njenem mnenju potreben najmanj predhodni dialog s SEU v smislu ugotavljanja dopustnosti

proračunskega primanjkljaja kot legitimnega cilja. Da ukrep ni nujen, izhaja že iz zakonske ureditve ZUJF, saj ta opredeljuje izjeme od obvezne odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnemu uslužbencu, ki izpolni pogoje za pridobitev starostne pokojnine, zato v nekaterih primerih sploh ne bi bilo nujno, da bi se ukrep začel izvajati. Izjeme v obliki, kot so zapisane, nasprotujejo nujnosti ukrepa. Strinjala se je z oceno predlagatelja zahteve za presojo ustavnosti, da je ukrep namenjen zgolj zmanjševanju javnofinančnega primanjkljaja, saj bo ukrep namesto vzpostavitve uravnotežene kadrovske strukture zgolj povečal razlikovanje na podlagi starosti med različnimi javnimi uslužbenci. Nekaterim bo namreč pogodba o zaposlitvi zaradi odločitve delodajalca odpovedana, drugi bodo lahko zaradi nemotnega delovnega procesa delo nadaljevali, tretjih pa ukrep sploh ne bo prizadel, saj bo zaradi izpolnitve pogoja 2,5-odstotne gospodarske rasti (182. člen ZUJF) prej prenehal veljati. Podatki, ki jih je predložila Vlada RS, kažejo tudi, da je število javnih uslužbencev, starih nad 40 let, v času veljave ukrepa (od 31. 12. 2012 do 1. 6. 2013) celo naraslo, zmanjšalo pa se je število javnih uslužbencev, mlajših od 40 let. Ukrep torej sledi zgolj temeljnemu cilju iz ZUJF, to je zmanjšati obseg sredstev za plače v javnem sektorju. Na koncu je poudarila še, da je zahteva po zmanjšanju javnega sektorja sicer legitimna in razumljiva, nujno pa je tudi zagotoviti dostop mlajšim do javnega sektorja, vendar bi morala Vlada RS to storiti brez razlikovanja med javnimi uslužbenci na podlagi starosti.

4.2.3 Zahteve in pobude, ki jih je US RS zavrglo

Sklep US RS št. U-I-191/12

Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 188. in 246. člena je vložil javni uslužbenec, ker naj bi bila člena v nasprotju z določili 2. in 14. člena Ustave RS in Priporočilom MOD št. 162 o starejših delavcih. Pravni interes je izkazoval z dejstvom, da že izpolnjuje pogoje za upokojitev, zaradi česar imata 188. in 246. člen ZUJF nanj neposreden učinek.

Ker določbe 188. in 246. člena ZUJF ne učinkujejo neposredno, temveč je za prenehanje pogodbe o zaposlitvi potreben dokončen sklep delodajalca, zoper katerega ima delavec pravico do sodnega varstva, je US RS pobudo s sklepom zavrglo (US RS 2014e). Hkrati z ustavno pritožbo bi se lahko namreč pobuda vložila šele po izčrpanju vseh pravnih sredstev zoper posamični pravni akt, to je sklep, s katerim delodajalec delavcu prekine delovno razmerje. Sklep o zavrženju je bil v tem primeru sprejet soglasno.

Sklep US RS št. U-I-202/12

Pobudnik postopka za oceno ustavnosti 188. in 246. člena ZUJF je bil javni uslužbenec, ki je menil, da je člen ZUJF v nasprotju z 2. členom Ustave RS, saj zakonodajalec ni določil prehodnega obdobja, ni pa upošteval tudi tedaj veljavnega ZDR, ki z ZUJF ni bil spremenjen.

Pravni interes je izkazoval z dopisom delodajalca, v katerem je bil obveščen, da mu bo 1. 8. 2012 izdan dokončni sklep, s katerim mu bo prenehala zaposlitev.

Iz enakih razlogov, kot v sklepu št. U-I-191/12, je US RS pobudo zavrglo (US RS 2014f). Odločitev je bila tudi tokrat soglasna.

Sklep US RS št. U-I-120/12

Zahtevo za oceno ustavnosti 188. in 248. člena ZUJF so podali sindikati oz. sindikalne zveze (Zveza svobodnih sindikatov Slovenije, Sindikat državnih organov Slovenije, Sindikat Ministrstva za obrambo, Sindikat delavcev v vzgojni, izobraževalni in raziskovalni dejavnosti in GLOSA – Sindikat kulture Slovenije). Zahtevo so podali zaradi domnevne neskladnosti z 2. in s 14. členom Ustave RS, s Konvencijo MOD št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih in Direktivo 2000/78/ES.

US RS je zahtevo s sklepom na podlagi 23. a člena Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS, Ur. l. RS, št. 64/07 in 109/12) zavrglo (US RS 2014a), saj sindikati niso izkazali ogroženosti pravic delavcev, temveč le svoj pravni interes. Proti takšni razlagi sta sicer glasovali sodnici dr. Jadek Pensa in dr. Korpič – Horvat, slednja je dala tudi ločeno odklonilno mnenje (US RS 2014b). V njem je menila, da so sindikati dovolj utemeljili ogroženost pravic delavcev, zlasti z navedbo števila uslužbencev, ki so izpolnili pogoje za starostno upokožitev (810 na dan 1. 2. 2012, 1223 na dan 31. 12. 2012 in 1.678 na dan 31. 12. 2013). Ocenila je tudi, da je prenehanje delovnega razmerja tako hud ukrep, da je ogrožanje delavcev nedvomno izkazano in bi US RS nedvomno moralo vsebinsko obravnavati prejeto zahtevo.

Sklep US RS št. U-I-154/12

Zahtevo je podal Policijski sindikat Slovenije zaradi domnevne neskladnosti z 8., 14., 49. in 66. členom Ustave RS, Konvencijo MOD št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca, Konvencijo MOD št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih, Evropsko socialno listino, Mednarodnim paktom o državljanskih in političnih pravicah in Direktivo 76/207/EGS. US RS je zahtevo s sklepom zavrnilo (US RS 2014c) z obrazložitvijo, da ni bila izkazana ogroženost pravic delavcev, temveč le njihovo zmanjšanje ali poslabšanje. Ogroženost bi morala biti izkazana konkretno in neposredno, ne zgolj abstraktno, prenehanje pogodbe o zaposlitvi na način, urejen v ZUJF, pa tudi ne more pomeniti ogroženosti pravic, saj je delavcu v takem primeru s starostno pokojnino brez zmanjšanja zagotovljena socialna varnost.

Proti sta ponovno glasovali sodnici dr. Jadek Pensa in dr. Korpič – Horvat, ki je podala ločeno odklonilno mnenje (US RS 2014d) in v njem navedla, da je ogrožanje pravic dovolj izkazano, saj s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi delavcu prenehajo vse pravice iz naslova delovnega

razmerja, odpoved delovnega razmerja pa je eden najhujših ukrepov, ki sploh lahko prizadenejo delavca. Menila je, da se pri zavrnitvi zahtev sindikatov, ki imajo sicer privilegirani položaj z možnostjo neposrednega vlaganja zahtev za oceno ustavnosti na US RS, odločitve le predstavljajo v kasnejši čas in podaljšujejo pravno negotovost, saj bodo zadeve morale obravnavati redna sodišča. Standard ogroženosti pravic delavcev bi moralo zato US razlagati širše, zahteve sindikatov za oceno ustavnosti predpisov pa bi moralo obravnavati vsebinsko, saj je sicer pravica sindikatov do vlaganja zahtev za oceno ustavnosti le navidezna pravica, ki se dejansko ne bi izvajala.

4.2.4 Povzetek domače sodne prakse

Od šestih prejetih pobud in zahtev sta bili torej dve (ki sta jih podala delavca, ki jima je prenehala pogodba o zaposlitvi na podlagi ZUJF) zavrženi, ker še niso bila izčrpana vsa pravna sredstva, dve (ki so ju podali različni sindikati) zato, ker ni bila dovolj konkretno izkazana ogroženost pravic delavcev, v eni pa se US RS do vsebine morebitne diskriminacije na podlagi starosti ni opredeljevalo, ker je bila neustavnost izkazana že z drugimi razlogi.

V zadevah U-I-191/12 in U-I-202/12 je bilo zavrženje sprejeto soglasno, saj delavca, ki sta pobudi podala, še nista izkoristila vseh rednih pravnih sredstev zoper posamični akt, s katerim jima pravnomočno preneha veljati pogodba o zaposlitvi. V zadevah U-I-120/12 in U-I-154/12 soglasja ni bilo, saj sta bili 2 ustavni sodnici mnenja, da so sindikati, ki so vložili zahtevo, ogroženost delavcev izkazali v zadostni meri in bi US RS moralo zahtevi presojeti tudi vsebinsko. Sindikati so namreč predložili tudi podatke o številu oseb, ki bi jih v naslednjih letih zadel ukrep odpovedi pogodbe o zaposlitvi po ZUJF.

Vsebinsko se je torej US RS izreklo le v odločbi št. U-I-146/12, kjer pa je določbi 188. in 246. člena ZUJF razveljavilo 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. V vseh ostalih točkah zahteve za presojo ustavnosti je US RS ocenilo, da niso neskladne z Ustavo RS, pri čemer so 3 ustavne sodnice glasovale proti takšni oceni in so podale ločeno odklonilno mnenje.

Določbi 188. in 246. člena ZUJF sta bili sporni zlasti v delu, ki se nanaša na legitimnost cilja. Ustavni sodniki so bili enotni, da finančni cilj ne more pomeniti legitimnega cilja, če je to edini cilj predpisa, s katerim se predpisuje odstopanje od načela prepovedi diskriminacije na podlagi starosti. Šest sodnikov je bilo mnenja, da je finančni cilj dopusten v kombinaciji z drugimi dopustnimi cilji, tri sodnice pa so menile, da je dopustna samo kombinacija dopustnih ciljev, ne pa tudi kombinacija finančnega cilja (kot nedopustnega) in ostalih, dopustnih ciljev (npr. socialnih, političnih ...).

Soglasja ni bilo niti v delu, ki se nanaša na primernost in nujnost ukrepa, saj je večina sodnikov menila, da je Vlada RS v zadostni meri izkazala, da je ukrep obvezne odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki dosežejo upokojitveno starost, za večino delavcev najmanj omejujoč (ker ne pomeni niti dokončnega umika s trga dela), tri sodnice pa so menile, da je ukrep arbitraren in brez meril ter ne zagotavlja vzpostavitve ugodne starostne strukture, zlasti zaradi začasne narave.

Res je, da odpoved pogodbe o zaposlitvi, ko javni uslužbenec izpolni pogoje za upokojitev, ne pomeni obveznosti dokončnega umika s trga dela. Javni uslužbenec sme pogodbo o zaposlitvi skleniti pri drugem delodajalcu, lahko se delno upokoji po določilih 40. člena ZPIZ-2, lahko se upokoji in v skladu s 116. členom ZPIZ-2 ponovno vrne v sistem zavarovanja, lahko pa v skladu s 27. a in 27. b členom Zakona o urejanju trga dela (ZUTD, Ur. l. RS, št. 80/10, 40/12 - ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – ZPDZC-1 in 47/15 - ZZSDT) opravlja začasno ali občasno delo. Dejstvo pa obstaja, da ima ukrep za večino javnih uslužbencev trajne posledice, saj gre za delavce, stare med 58 in 65 let, ki so zaradi težje zaposljivosti že zdaj posebej varovana kategorija uslužbencev. Hkrati zaposlenim v javnem sektorju posebna konkurenčna klavzula iz 100. člena ZJU, ki jo morajo upoštevati poleg splošne iz 39. in 40. člena ZDR-1, še dodatno otežuje zaposlitev oz. delo na področju, za katerega so usposobljeni in so ga opravljali v zadnjem delu kariere v javnem sektorju. Javni uslužbenec se je namreč dolžan celotno kariero izogibati vsem dejavnostim, zaradi katerih bi lahko svoje delo opravljal pristransko ali v škodo organa.

Kot utemeljene so se izkazale tudi pripombe ustavnih sodnic dr. Jadek Pensa, dr. Korpič – Horvat in dr. Sovdat v delu, ki se nanaša na začasnost ukrepa. Kljub ugotovitvi US RS, da ni pričakovati 2,5 % rasti BDP v letih po odločitvi US RS (odločitev je bila sprejeta 14. 11. 2013 in objavljena 17. 12. 2013), zaradi česar je imel ukrep obvezne odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnih uslužbencev po ZUJF po mnenju US RS značilnosti dalj časa trajajočega ukrepa, je BDP dosegel 2,5 % rasti že v naslednjem letu, to je letu 2014. Vlada RS je sklep o tej ugotovitvi objavila 23. 9. 2015. Določila ZUJF iz 188. in 246. člena so zato prenehala veljati in so bila – sicer v nekoliko drugačni obliki – opredeljena v 11. členu ZUPPJS16 in 9. členu ZUPPJS17. Da gre ponovno za začasen ukrep, je še toliko bolj jasno, ker sta bila oba člena omejena na eno leto (do 31. 12. 2016 v ZUPPJS 16 in do 31. 12. 2017 v ZUPPJS17). Težko je torej slediti trditvi, da je imel zakonodajalec s sprejemom 188. in 246. člena ZUJF namen trajno vzpostaviti ugodno starostno strukturo v javnem sektorju, še posebej zato, ker bi lahko po prenehanju veljave 188. in 246. člena ZUJF ukrep trajno opredelil v ZJU, pa se za to ni odločil, ampak ga je ponovno opredelil kot začasen, eno leto trajajoč ukrep v ZUPPJS16 in nato še v ZUPPJS17.

5 PRAVNO VARSTVO V PRIMERU ODPOVEDI POGODBE O ZAPOSLOTVI, KO OSEBA IZPOLNI POGOJE ZA UPOKOJITEV

Javni uslužbenec ima po izdanem sklepu, s katerim mu preneha delovno razmerje, možnosti izkoristiti tako redna kot tudi izredna pravna sredstva. Še posebej je pomembno, da izkoristi vsaj vsa redna, saj sme US RS, kot je razvidno iz poglavij 4.2.3 in 4.2.4, pobudo za presojo ustavnosti zavreči, če uslužbenec ne izkoristi vsaj vseh rednih pravnih sredstev. Obravnavana so vsa pravna sredstva, ki jih ima na voljo javni uslužbenec, pogoji za njihovo koriščenje, opisane pa so tudi pomembnejše odločitve pristojnih komisij in sodišč, ki ne štejejo kot sodna praksa.

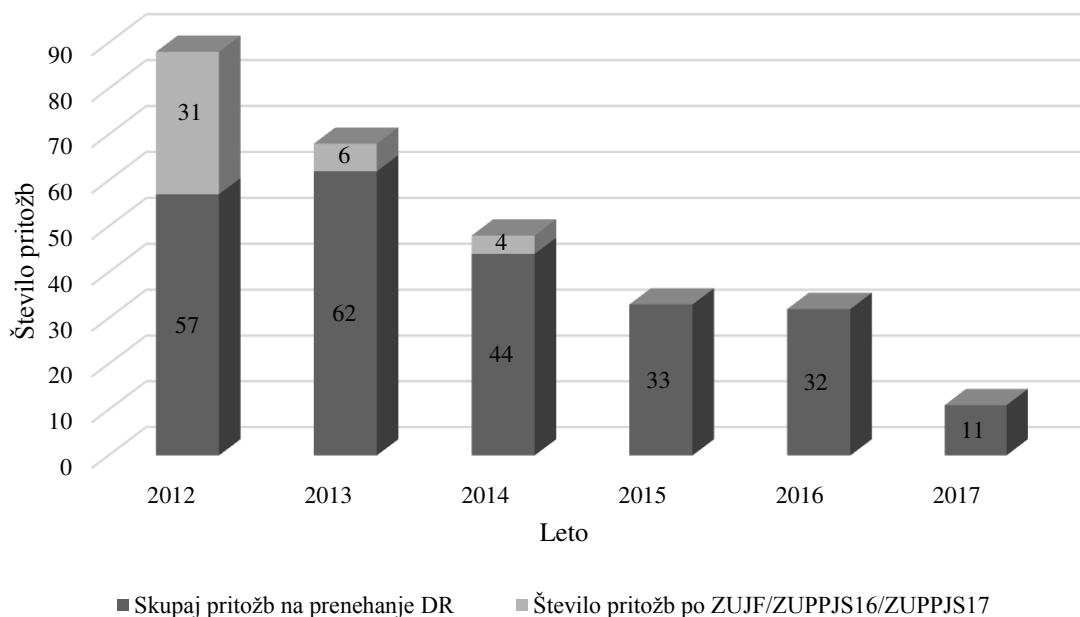
5.1 Redna pravna sredstva

Na podlagi 188. člena ZUJF, 11. člena ZUPPJS16 in 9. člena ZUPPJS17 pogodba o zaposlitvi preneha veljati javnemu uslužbencu, ki izpolni pogoje za pridobitev starostne pokojnine, na podlagi dokončnega sklepa, ki ga izda predstojnik organa ali oseba, ki izvaja pravice in obveznosti delodajalca. Na sklep je v skladu s prvim odstavkom 25. člena ZJU v osmih dneh od vročitve sklepa možno podati pritožbo, o kateri odloča Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi Republike Slovenije (KPDR). S sklepom Vlade RS iz leta 2013 KPDR sestavljajo predsednik in 46 članov, ki prihajajo iz vladnih služb, ministrstev, občinskih služb, sodišč in tožilstev. Seje KPDR se praviloma sklicujejo enkrat tedensko (tretji odstavek 10. člena Poslovnika KPDR).

Kot določa 8. člen Poslovnika KPDR, je pritožbo potrebno vložiti neposredno organu prve stopnje, torej organu, ki izda sklep, s katerim javnemu uslužbencu preneha veljati pogodba o zaposlitvi. Organ jo mora v primeru, če je pritožba pravočasna, dovoljena in če jo je vložila upravičena oseba, skupaj s spisom takoj posredovati KPDR, razen če oceni, da je pritožba upravičena in jo že sam nadomesti z novo odločbo ali sklepom. Priložiti mora tudi svoje mnenje o pritožbi.

Predsednik KPDR določi sestavo senata, ki odloča o konkretni pritožbi zoper sklep. Senat je sestavljen iz predsednika, ki mora biti univerzitetni diplomirani pravnik ali magister prava po bolonjskem študijskem programu, in dveh članov senata. Senat mora o pritožbi odločiti najkasneje v 30 dneh, pritožbe iz naslova prenehanja delovnega razmerja pa se morajo obravnavati prednostno (tretji odstavek 9. člena Poslovnika KPDR).

S slike 7 je razvidno, koliko pritožb je KPDR obravnavala iz naslova prenehanja delovnega razmerja ter koliko od teh jih je bilo na podlagi ZUJF, ZUPPJS16 in ZUPPJS17. Leta 2012 je bilo 54,39 % vseh pritožb iz naslova prenehanja delovnega razmerja posledica prenehanja pogodbe o zaposlitvi na podlagi ZUJF, leta 2013 jih je bilo le še 9,68 %, leta 2014 9,09 %, od leta 2015 naprej pa pritožb na podlagi ZUJF, ZUPPJS16 oz. ZUPPJS17 sploh ni bilo več.



Slika 7: Število pritožb na KPDR iz naslova prenehanja delovnega razmerja po letih od 2012 do 2017

Vir: KPDR 2012, 2013, 2014a, 2015, 2016, 2017.

Sklepamo lahko torej, da se je po odločitvi US RS v zadevi št. U-I-146/12, ki je bila sprejeta 14. 11. 2013 in objavljena 17. 12. 2013, izoblikovala praksa, zaradi katere so javni uslužbenci podali manj pritožb iz naslova prenehanja delovnega razmerja na podlagi ZUJF. Tudi KPDR je na spletni strani MJU v rubriki »Praksa KPDR« takoj po odločitvi US RS dne 15. 1. 2014 objavila anonimiziran Sklep o zavrnitvi pritožbe zoper Sklep o prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi (KPDR 2014b). Iz Sklepa je razvidno, da je bila pritožba javnega uslužbenca zavrnjena iz razlogov, ki jih je US RS navedlo v odločbi št. U-I-146/12 (obrazložitev sklepa je bila praktično povzetek te odločbe).

Podatkov o številu pritožb, ki so bile ugodno rešene za javne uslužbence, ki so podali pritožbo, ni bilo mogoče dobiti, saj KPDR vodi podatke o ugodenih, delno ugodenih, zavrnjenih, zavrženih ter ustavljenih postopkih le za vse prejete pritožbe in zahteve skupaj.

Javni uslužbenci imajo v primeru, da KPDR njihovo pritožbo zavrne kot neutemeljeno, na podlagi drugega odstavka 25. člena ZJU možnost vložiti tožbo pred pristojnim delovnim sodiščem v roku 30 dni od vročitve sklepa KPDR, s katerim je bila njihova pritožba zavrnjena. Če KPDR njihove pritožbe ne reši v roku 30 dni, imajo enako možnost tudi po poteku tega roka.

Tožbo je treba v navedenem roku vložiti na krajevno pristojno Delovno in socialno sodišče po določilih Zakona o pravnem postopku (ZPP, Ur. l. RS, št. od 73/07 do 10/17).

Kot določa 333. člen ZPP, sme javni uslužbenec zoper sodbo, ki jo izda krajevno pristojno

prvostopenjsko sodišče, v petnajstih dneh od vročitve prepisa sodbe vložiti pritožbo. Pritožba zadrži izvršitev izreka (drugi odstavek 333. člena ZPP), sme pa se vložiti zaradi bistvene kršitve določb pravnega postopka, zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja ali zmotne uporabe materialnega prava (338. člen ZPP). O takšni pritožbi odloča drugostopenjsko sodišče, to je Višje delovno in socialno sodišče, Oddelek za individualne in kolektivne delovne spore.

Če Višje delovno in socialno sodišče pritožbo zavrne in potrdi sodbo Delovnega in socialnega sodišča na prvi stopnji, se takšna sodba ne more več izpodbijati s pritožbo in v skladu s 319. členom ZPP postane pravnomočna. S tem so redna pravna sredstva izčrpana.

Kot izhaja iz iskalnika sodne prakse, je Višje delovno in socialno sodišče v zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi po ZUJF obravnavalo najmanj dve zadevi. V sodbi št. Pdp 383/2014 z dne 12. 6. 2014 je pritožbo pritožnika, ki mu je delovno razmerje prenehalo na podlagi dokončnega sklepa, temelječega na 246. členu ZUJF, v celoti zavrnilo in je potrdilo sodbo prvostopenjskega sodišča. V odločitvi je Višje delovno in socialno sodišče povzelo odločbo US RS št. U-I-146/2012 oz. se je pri odločitvi skoraj v celoti sklicevalo na to odločbo, v kateri je US RS ugotovilo, da 188. in 246. člen ZUJF nista v neskladju z Ustavo RS.

Kot je razvidno iz sodbe Višjega delovnega in socialnega sodišča št. Pdp 607/2013 z dne 22. 1. 2014, je prvostopenjsko sodišče razsodilo v korist javnega uslužbenca ter razveljavilo sklep, s katerim mu je prenehalo delovno razmerje, ko je izpolnil pogoje za starostno upokojitev, in državnemu organu naložilo, da z javnim uslužbencem ponovno vzpostavi delovno razmerje. Višje delovno in socialno sodišče je pritožbi državnega organa ugodilo in je tožbeni zahtevek javnega uslužbenca zavrnilo. V obrazložitvi je navedlo, da je prvostopenjsko sodišče ugotovilo, da je 246. člen ZUJF diskriminatoren in da ne zasleduje ciljev iz Direktive 2000/78/ES oz. da je svoje odločitev oprlo neposredno na Direktivo 2000/78/ES in Lizbonsko pogodbo. Višje delovno in socialno sodišče je takšno razlago zavrnilo, saj je SEU v sodbah že večkrat poudarilo (izpostavlja sodbe C-411/05, C-45/09 in združeni zadevi C-159/10 ter C-160/10), da nacionalna zakonodaja, ki ureja obvezno odpoved pogodbe o zaposlitvi, ko oseba doseže določeno starost, ni v nasprotju z Direktivo 2000/78/ES. Poudarilo je, da se je v RS tudi US RS že opredelilo do morebitne neustavnosti 188. in 246. člena ZUJF z odločbo U-I-146/2012, saj je odločilo, da za moške javne uslužbenca taka določba ni neustavna. Preverjanje skladnosti sporne določbe ZUJF z Direktivo 2000/78/ES pa ni v pristojnosti nacionalnih sodišč, ampak SEU.

V obeh primerih sta torej javna uslužbenca tožbo izgubila, kar pomeni, da je sklep, s katerim jima je prenehalo delovno razmerje na podlagi ZUJF, ostal veljaven in jima je delovno razmerje prenehalo.

5.2 Izredna pravna sredstva

Javni uslužbenci, ki jim je pogodba o zaposlitvi prenehala na podlagi ZUJF z dokončnim sklepom delodajalca, lahko v skladu z ZPP izkoristijo naslednja izredna pravna sredstva: revizijo (367. člen), zahtevo za varstvo zakonitosti (385. člen) in obnovo postopka (394. člen).

Revizije ni mogoče vložiti zaradi zmotne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja, ampak le zaradi bistvene kršitve določb pravnega postopka ali zmotne uporabe materialnega prava (370. člen ZPP). O reviziji odloča Vrhovno sodišče RS. Zahtevo za varstvo zakonitosti lahko vloži državno tožilstvo, dopustno pa jo je vložiti le zoper pravnomočno sodno odločbo, zoper katero sodišče ne more dopustiti revizije (385. člen ZPP). Razlogi so enaki kot pri reviziji, torej zaradi bistvene kršitve določb pravnega postopka ali zmotne uporabe materialnega prava (387. člen ZPP), o njej pa ravno tako odloča Vrhovno sodišče RS.

Obnova postopka je mogoča na predlog stranke zoper pravnomočno končan postopek zlasti v primerih ugotovljenega krive izpovedbe, uporabe ponarejene ali vsebinsko neresnične listine, sodelovanja sodnika ali porotnika, ki bi moral biti izločen, če je bila stranka v postopku deležna nezakonitega postopanja (npr. vročitve), ali če npr. stranka po pravnomočnosti sodbe zve za nova dejstva ali dokaze, na podlagi katerih bi bila zanjo lahko v postopku izdana ugodnejša odločitev. V slednjem primeru je možno obnovo postopka zahtevati samo, če stranka teh novih dejstev ali dokazov v prejšnjem postopku brez svoje krivde ni mogla uveljavljati (394 in 395. člen ZPP). Predlog za obnovo postopka je treba podati pri prvostopenjskem sodišču (397. člen ZPP).

Po iskalniku sodne prakse je bila v zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi na podlagi ZUJF podana ena zahteva za revizijo, vezana na sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča št. Pdp 383/2014, ki je opisana poglavju 5.1. Vrhovno sodišče Republike Slovenije je zahtevo za revizijo zavrnilo in je potrdilo zakonito ravnanje tako prvostopenjskega kot tudi drugostopenjskega sodišča. Pri tem se je sklicevalo na odločbo US RS št. U-I-146/12, saj je US RS že opravilo presojo skladnosti 246. člena ZUJF z Ustavo RS. Javni uslužbenec je s tem izčrpal tudi izredna pravna sredstva zoper dokončni sklep, s katerim mu je na podlagi ZUJF prenehalo delovno razmerje, ko je izpolnil pogoje za starostno upokožitev.

5.3 Zahteve oz. pobude na US RS

US RS sme na podlagi 22. člena ZUstS ocenjevati ustavnost in zakonitost splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, pa tudi ocenjevati skladnost zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in splošnimi načeli mednarodnega prava.

Za javne uslužbenke, ki jim je pogodba o zaposlitvi prenehala na podlagi ZUJF z dokončnim sklepom delodajalca, se lahko postopek začne na dva načina. Prvi je z zahtevo, ki jo lahko podajo državni zbor, tretjina poslancev, državni svet ali Vlada RS, pa tudi drugi predlagatelji,

kot so varuh človekovih pravic, informacijski pooblaščenec, generalni državni tožilec idr., če gre za vprašanje ustavnosti z njihovega področja dela. Zahtevo lahko podajo tudi reprezentativni sindikati oz. združenja sindikatov, če so ogrožene pravice delavcev (23. a člen ZUstS). Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko poda vsakdo, ki izkaže pravni interes, kar pomeni, da sporni predpis neposredna posega v njegove pravice, pravne interese ali njegov pravni položaj (24. člen ZUstS). V tem primeru se postopek začne šele, ko US RS izda sklep o sprejetju pobude (22. člen ZUstS).

Zahteva mora vsebovati najmanj navedbo členov izpodbijanega predpisa, navedbo Uradnega lista ali drugega uradnega glasila, kjer je bil izpodbijani predpis objavljen, navedbo razlogov neskladnosti z ustavo ali zakonom ter podatke o izpolnjevanju z zakonom določenih pogojev za vložitev zahteve. Pobuda mora poleg vsega naštetega vsebovati še podatke, iz katerih je razvidno, da izpodbijani predpis neposredno posega v pobudnikove pravice, pravne interese oz. njegov pravni položaj, ter listine, na katere se pobudnik sklicuje za utemeljitev svojega pravnega interesa (24. b člen ZUstS). US RS sme zahtevo ali pobudo, ki teh pogojev ne izpolnjuje, na podlagi 25. člena ZUstS zavreči.

Zoper posamične pravne akte, s katerimi državni organ odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe in je z njimi kršena kakšna človekova pravica ali temeljna svoboščina, je mogoče na podlagi 50. člena ZUstS vložiti tudi ustavno pritožbo. Vložiti jo je mogoče šele po izčrpanju vseh (torej rednih in izrednih) pravnih sredstev, lahko pa US RS odloči o ustavni pritožbi brez izčrpanja izrednih pravnih sredstev, če je zatrjevana kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega pravnega akta za pritožnika nastale nepopravljive posledice (50. in 51. člena ZUstS).

Ustavno pritožbo je treba vložiti pisno najkasneje v 60 dneh po vročitvi posamičnega akta, ki ga pritožnik izpodbija, vsebovati pa mora navedbe o izpodbijanem posamičnem aktu (organ, številka, datum akta, datum vročitve akta), navedbe kršenih pravic ali temeljnih svoboščin, razlogih za utemeljitev kršitve ter osebne podatke pritožnika (52 in 53. člen ZUstS). V primeru nepopolne ustavne pritožbe jo US RS zavrže (55.b člen ZUstS).

Vsebinska popolnost zahtev, pobud oz. ustavnih pritožb je ključnega pomena za začetek postopka presoje ustavnosti in zakonitosti predpisa. Kot je razvidno iz poglavja 4.2, je US RS zavrgel dve pobudi posameznikov, ki jima je pogodba o zaposlitvi prenehala v skladu z ZUJF, ker pred vložitvijo nista izčrpala vseh pravnih sredstev, ter dve zahtevi reprezentativnih sindikatov oz. združenj, ker ogroženosti pravic niso izkazali dovolj konkretno. US RS je v zavrnjenju zahtev navedlo, da je bilo izkazano le zmanjšanje in poslabšanje pravic, ogroženost pa zgolj abstraktno. Od petih prejetih pobud in zahtev, ki so se nanašale na domnevno neustavnost 188. in 246. člena ZUJF, je US RS tako vsebinsko odločalo le o eni.

5.4 Postopki pred SEU

Državljeni EU se lahko pred nacionalnimi sodišči neposredno sklicujejo na pravo EU. Gre za sodno prakso (začetek sega v leto 1963 s primerom št. 26-62, van Gend & Loos proti Netherlands Inland Revenue Administration), s katero je SEU uvedlo načelo neposrednega učinka prava EU v državah članicah. Primarnost prava EU glede na notranjo zakonodajo je bila uveljavljena leta 1964 v primeru št. 6-64 (Costa proti E. N. E. L.).

SEU sicer zagotavlja spoštovanje prava pri razlagi in uporabi pogodb, pri čemer nadzira zakonitost aktov institucij EU, skrbi za izpolnjevanje obveznosti iz pogodb držav članic EU in na predlog nacionalnih sodišč razlaga pravo EU (SEU – CVRIA 2017, predstavitev in temeljna načela, ki jih je postavila sodna praksa). Vrste postopkov v pristojnosti SEU so predhodno odločanje, tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, ničnostna tožba, tožba zaradi nedelovanja in pritožba. Za javne uslužbenke, ki jim pogodba o zaposlitvi preneha v skladu z ZUJF na podlagi dokončnega sklepa delodajalca, pride v poštev prva, to je predhodno odločanje, čeprav je ne morejo izkoristiti neposredno.

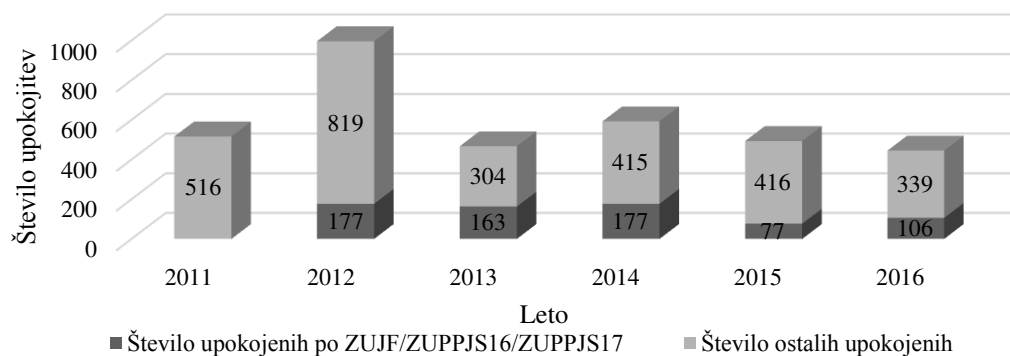
Postopek predhodnega odločanja lahko sproži le nacionalno sodišče, države članice in institucije EU pa lahko v postopku sodelujejo kot stranke. Nacionalna sodišča se lahko obrnejo na SEU, če želijo razjasniti vidik razlage prave EU ali preveriti skladnost nacionalne zakonodaje s pravom EU. SEU v takšnih primerih odloči s sodbo ali z obrazloženim sklepom, nacionalno sodišče (pa tudi nacionalna sodišča ostalih držav članic, ki odločajo o enakem problemu) pa mora odločitev upoštevati (SEU – CVRIA 2017, pristojnosti). Sodišča v Sloveniji se za to možnost niso odločila, saj ukrepi iz ZUJF, ZUPPJS16 in ZUPPJS17, kot je razvidno iz odločitev US RS ter sodb Višjega in Vrhovnega sodišča RS, po mnenju sodišč niso v nasprotju z Direktivo 2000/78/ES.

6 UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

Institut odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ko oseba izpolni pogoje za upokojitev, je v EU še vedno precej pogost (zlasti za javne uslužbence), kljub temu da številne mednarodne in nevladne organizacije opozarjajo na potrebno po spremembah zaradi hitrih demografskih sprememb. V naslednjih letih se bo delež starejših večal še hitreje, saj bo pogoje za upokojitev izpolnila povojna, t. i. »baby boom« generacija. Delež delovno aktivnega prebivalstva bo s tem še dodatno obremenjen, poleg priseljevanja bo (tudi v Sloveniji) glavni dejavnik za ublažitev razmerja med delovno aktivnim in upokojenim prebivalstvom predstavljalo zvišanje meje za upokojitev. Vse več je tudi ukrepov za postopen prehod iz aktivnega dela v pokoj, kot so delno upokojevanje in vrnitev v sistem obveznega zavarovanja.

Ukrep obvezne odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem v RS, ki izpolnijo pogoje za upokojitev, je vsaj na prvi videz s takšno prakso v nasprotju. Sprejet je bil leta 2012 z ZUJF, takoj pa so se pojavila ugibanja o legitimnosti in domnevni neustavnosti ukrepa. Bivši ustavni sodnik dr. Čebulj (v Vukelić 2012) je izpostavil, da se je US RS o prisilnem upokojevanju že izreklo, vendar težko predvideva, kakšna bi bila odločitev v tem primeru. Navedel je tudi, da bi v primeru za zakonodajalca negativne odločitve US RS lahko prišlo do finančnih posledic za proračun. Tudi dr. Pirnat (v Vukelić 2012), predstojnik Katedre za upravno pravo na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, je podvomil o ustavnem ravnanju z navedbo, da uravnoteženje javnih financ ne more biti razlog ali opravičilo za neustavno ravnanje vlade, neustavnost pa je prepoznal tudi v delu, ki se nanaša na prisilno upokojevanje v javnem sektorju. Kresal (2012, 1) ukrep obvezne odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnemu uslužbencu, ki mu delodajalec v skladu z ZUJF odpove pogodbo o zaposlitvi, razume kot prisilno upokojitev, saj se jih proti njihovi volji izključuje iz delovnega življenja. Starejši delavci so namreč težje zaposljivi, njihove možnosti za zaposlitev pri drugem delodajalcu (torej izven javnega sektorja) pa so minimalne, kljub temu da jim formalno nič ne omejuje, da takšno pogodbo sklenejo.

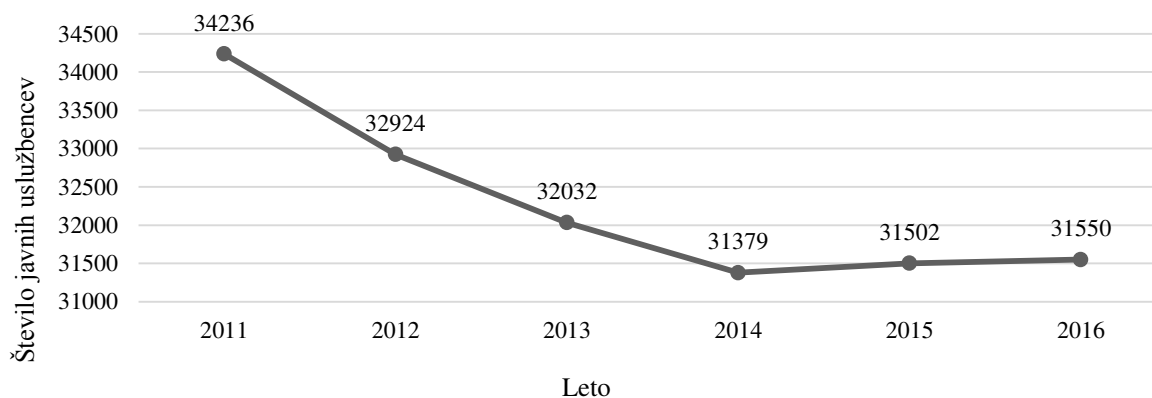
Podatek o številu javnih uslužbencev, ki so bili po začetku veljavnosti ZUJF prisilno upokojeni (termin »upokojitev« uporablja tudi MJU v svojih kadrovskih poročilih oz. javne uslužbence, ki jim je pogodba o zaposlitvi prenehala po ZUJF, vodi med upokojenimi delavci), žal ni znan. MJU namreč vodi centralno kadrovsko evidenco le za uslužbence državne uprave, ki predstavljajo okoli petino vseh javnih uslužbencev. Bolnišnice, univerze, visokošolski in drugi izobraževalni zavodi, javne agencije, skladi in zavodi, občine, lokalne skupnosti in ostali delodajalci, ki zaposlujejo preostale javne uslužbence, štejejo kot svoji delodajalci in vodijo svoje kadrovske evidence, katerih oblika niti ni predpisana. S slike 8 je razvidno le število vseh upokojitev javnih uslužbencev v državni upravi in število upokojitev javnih uslužbencev v državni upravi po ZUJF, ZUPPJS16 in ZUPPJS17 v letih od 2011 do 2016.



Slika 8: Število upokojitev v državni upravi po letih od leta 2011 do 2016

Vir: MPJU 2012, MJU 2013, 2014, 2015, 2016.

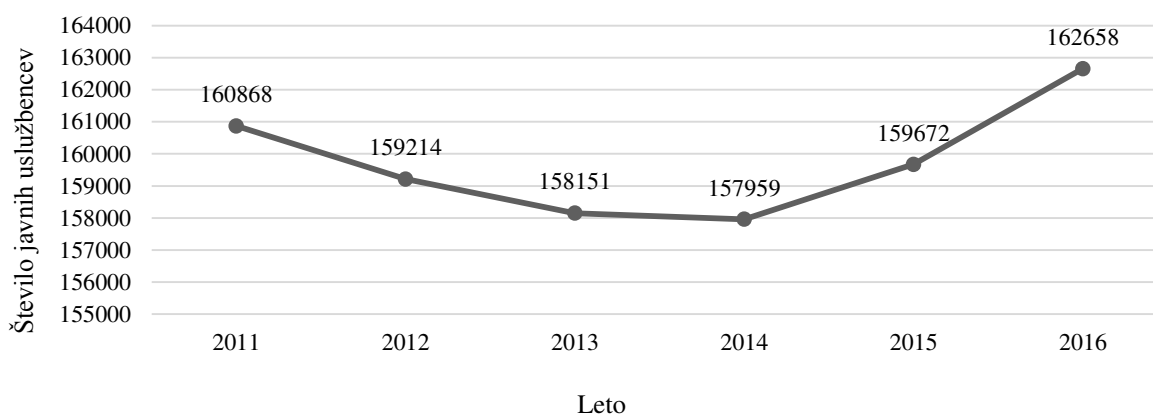
Največji delež upokojitev, več kot tretjino, so torej upokojitve po ZUJF, ZUPPJS16 in ZUPPJS17 predstavljale v letu 2013. Ta delež se je do leta 2015 zmanjšal na 15,62 %, v letu 2016 pa je ponovno narasel na slabo petino. Kot je navedeno v poglavju 5.1, je KPDR v letu 2012 prejela 31 pritožb na odpoved pogodbe o zaposlitvi po ZUJF, leta 2013 jih je prejela šest, leta 2014 le še štiri, v naslednjih letih pa nobene več. Ker KPDR obravnava tako pritožbe javnih uslužbencev iz organov državne uprave, kot tudi javnih uslužbencev pri upravah lokalnih skupnosti (če komisije ne organizira reprezentativno združenje lokalnih skupnosti), ni mogoče izračunati, kakšen delež javnih uslužbencev, ki jim je bila na podlagi ZUJF odpovedana pogodba o zaposlitvi, je na sklep o odpovedi pogodbe o zaposlitvi podal pritožbo. KPDR tudi ne vodi podatka o številu tožb, vloženih zoper delodajalce, ki so javnim uslužbencem odpovedali pogodbe o zaposlitvi na podlagi ZUJF, ZUPPJS16 ali ZUPPJS17. Od 2.993 javnih uslužbencev, ki so od sprejema ZUJF do konca leta 2016 izpolnili pogoje za upokojitev, je bila 700 javnim uslužbencem pogodba o zaposlitvi odpovedana po določilih ZUJF, ZUPPJS16 oz. ZUPPJS17 (v istem obdobju jih je 616 nadaljevalo delovno razmerje kljub izpolnitvi pogojev za upokojitev), drugi pa so se upokojili prostovoljno ali po drugih določilih. S slike 9 je razvidno, kako se je od leta 2011 gibalo število javnih uslužbencev v državni upravi (ki predstavljajo okoli petino vseh javnih uslužbencev).



Slika 9: Število javnih uslužbencev v državni upravi od leta 2011 do 2016

Vir: MPJU 2012, MJU 2013, 2014, 2015, 2016.

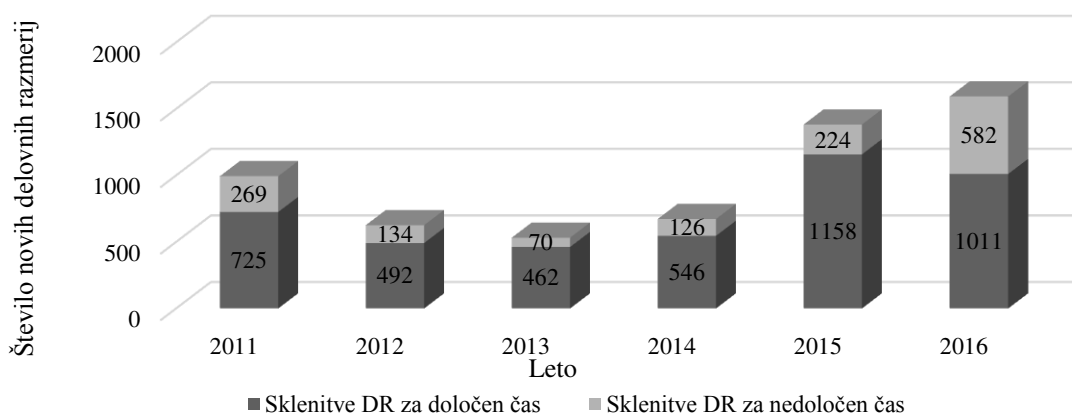
Kljub temu da javni sektor nima centralne kadrovske evidence in da podatka o točnem številu javnih uslužbencev v do leta 2015 RS ni bilo, je AJPES naredila izračun števila javnih uslužbencev na podlagi opravljenih ur v pravnih osebah javnega sektorja. MJU je število javnih uslužbencev začelo v poročilih objavljati šele leta 2015, ravno tako na podlagi opravljenih ur. Gibanje števila javnih uslužbencev v javnem sektorju je razvidna s slike 10.



Slika 10: Število javnih uslužbencev v javnem sektorju od leta 2011 do 2016

Vir: AJPES 2017; MJU 2017.

Upokojitve so torej nedvomno vplivale na število javnih uslužbencev, vendar jih je v državni upravi manj kot četrtina posledica odpovedi pogodbe o zaposlitvi po ZUJF, ZUPPJS16 oz. ZUPPJS17. Padec števila javnih uslužbencev do leta 2014 gre pripisati zlasti omejitvi zaposlovanja iz 183. člena ZUJF (MPJU 2012, 1), ponovni dvig števila po letu 2015 pa sprostitev teh omejitev po prenehanju omejitve zaposlovanja, saj je bila ta – enako kot ukrep odpovedi pogodbe o zaposlitvi po 188. členu ZUJF – vezana na 2,5 % rasti BDP, do nje pa je prišlo že leta 2014. Slika 11 prikazuje število novih sklenitev delovnih razmerij v državni upravi.

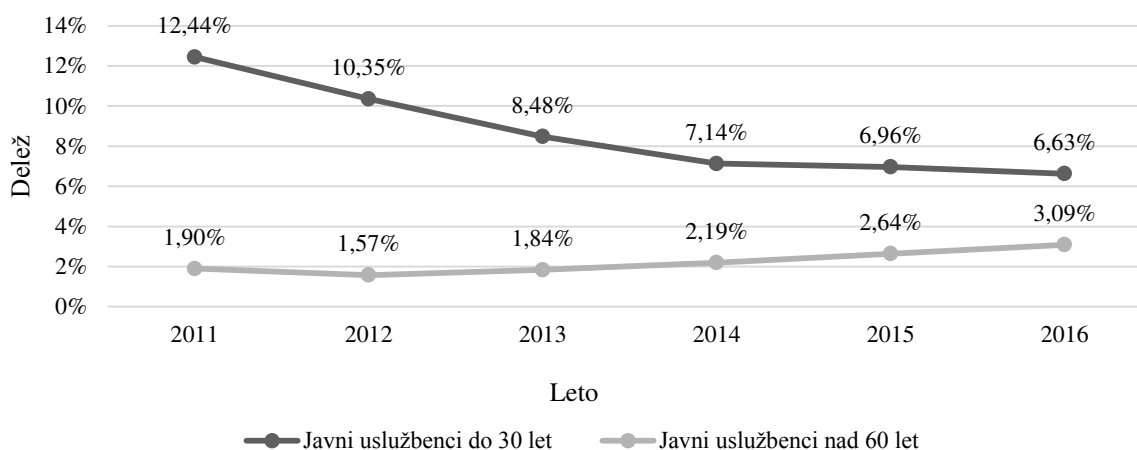


Slika 11: Število sklenjenih novih delovnih razmerij v državni upravi od leta 2011 do

2016

Vir: MJU 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.

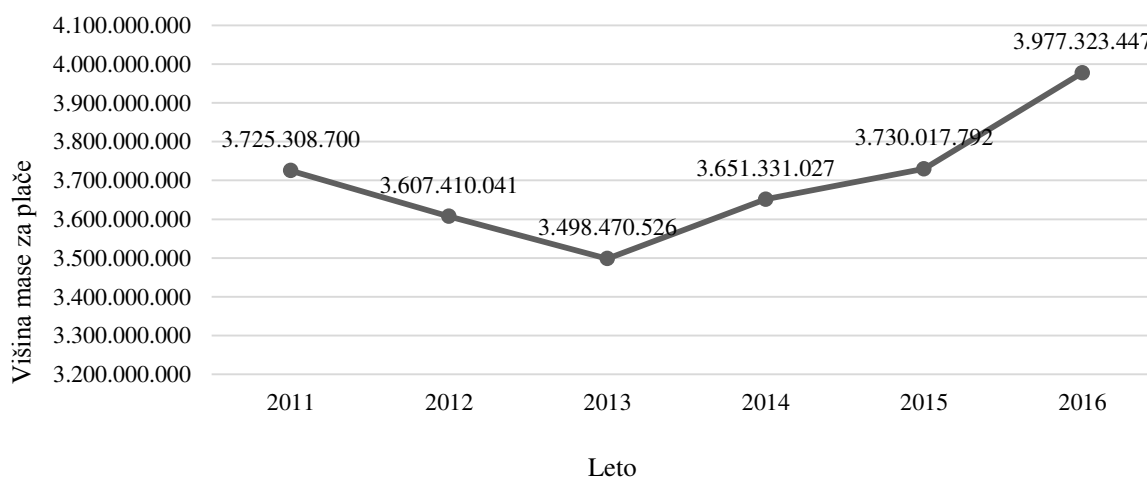
Po letu 2014, ko je gospodarska rast dosegla 2,5 % rasti BDP, je torej naraslo tudi število novih zaposlitev v državni upravi. MJU žal ne vodi podatka o povprečni starosti novo zaposlenih javnih uslužbencev v državni upravi. Kljub temu lahko predvidevamo, da so imele upokojitve in nove sklenitve delovnih razmerij tudi učinek na starostno strukturo uslužbencev v javnem sektorju. Slika 12 prikazuje gibanje deleža najmlajše in najstarejše kategorije javnih uslužbencev v državni upravi.



Slika 12: Delež javnih uslužbencev v kategorijah do 30 in nad 60 let v državni upravi od leta 2011 do 2016

Vir: MJU 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.

Vladi RS s kadrovske politiko v letih od 2012 do 2016 ni uspelo bistveno spremeniti kadrovske strukture v državni upravi, lahko celo rečemo, da se je izrazito poslabšala; delež javnih uslužbencev do 30 let je v državni upravi padel skoraj za polovico, delež starejših od 60 let pa se je povečal za slabo tretjino. Kako je sprememba kadrovske strukture vplivala na višino mase za plače v javnem sektorju, vidimo na sliki 13.



Slika 13: Višina mase za plače v javnem sektorju od leta 2011 do 2016

Vir: MJU 2017.

Masa za plače je torej najnižjo točko v zadnjih letih dosegla leta 2013, ko je padla pod 3,5 milijarde EUR. Že leta 2015 se vrnila na raven iz 2011 (torej pred veljavo ZUJF), leta 2016 pa je dosegla skoraj 4 milijarde EUR.

Podatke o gibanju števila javnih uslužbencev, višini plač, upokojitvah pa tudi novih zaposlitvah in starosti javnih uslužbencev (te je predložila Vlada RS) je pri svoji odločitvi presojalo US RS v edini vsebinsko obravnavani zahtevi za presojo ustavnosti. Pomembni so bili namreč zlasti pri utemeljitvi ustavne dopustnosti cilja ukrepa iz 188. člena ZUJF ter njegove primernosti, nujnosti in sorazmernosti. Slednji so namreč, kot določa Direktiva 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, nujni za utemeljitev dopustnosti odstopanja od prepovedi diskriminacije na podlagi starosti.

Ustavna dopustnost cilja oz. ugotavljanje legitimnosti cilja

Glede na to, da je bil sporni ukrep iz 188. in 246. člena ZUJF umeščen v zakon, ki naj bi uravnotežil javne finance, ni bilo sporno, da je bil primarni cilj ukrepa zagotovitev vzdržnosti javnih financ. Tudi takratni pravosodni minister dr. Senko Pličanič je v intervjuju za RTV Slovenija (2012) potrdil, da je bil prihranek glavno vodilo pri izbiri ukrepa obvezne odpovedi pogodbe o zaposlitvi za javne uslužbence, ki izpolnijo pogoje za upokojitev. Ker pa zgolj finančni cilj v skladu s sodno prakso SEU ni dopusten (primeri C-411/05, C-45/09 in združena primera C-159/10 in C-160/10, opisani v poglavju 4.1), je Vlada RS v postopku pred US RS trdila, da predlagani ukrep sledi tudi ciljem socialne politike, saj naj bi ukrep zmanjšal število javnih uslužbencev in vzpostavil ugodno starostno strukturo javnih uslužbencev. Kot je razvidno s slike 9 na strani 64, ji je uspelo zgolj zmanjšati število javnih uslužbencev v državni upravi, skupno število javnih uslužbencev pa je po odpravi omejitve zaposlovanja leta 2015 celo večje kot pred uvedbo ZUJF (slika 10, stran 64). Kot izhaja s slike 12 na strani 66, je s predlaganimi ukrepi dosegla celo nasproten učinek, saj se je do leta 2016 izrazito zmanjšalo število najmlajših in povečalo število najstarejših javnih uslužbencev.

Ker so določila 188. in 246. člena ZUJF prenehala veljati 31. 12. 2015, je moral zakonodajalec obvezno odpoved pogodbe o zaposlitvi za javne uslužbence, ki izpolnijo pogoje za starostno upokojitev, opredeliti ponovno v ZUPPJS16, ki je veljal do konca leta 2016, nato pa še v ZUPPJS17 (ukrepi v slednjem veljajo do 31. 12. 2017). Vprašanje je, ali se pri tem še lahko sklicuje na legitimnost cilja zaposlovalne politike v javni upravi ter vzpostavitve ugodne kadrovske strukture, saj podatki iz kadrovskih in drugih evidenc jasno kažejo na to, da z enakim ukrepom (t. j. obvezno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi) v ZUJF Vlada RS zadanega cilja ni dosegla, ampak se je kadrovska struktura celo izrazito poslabšala. Poudariti je treba, da je SEU v združenem primeru C-159/10 in C-160/10 (Fuchs in Köhler)

izrecno navedlo, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso zakonodaja primerna za zagotavljanje navedenega cilja le, če resnično zagotavlja, da se ta cilj doseže skladno in sistematično, skladnost zakonodaje pa je ogrožena zlasti takrat, ko s svojim obsegom vodi do rezultata, ki je v nasprotju z želenim ciljem navedenega zakona. Enako je ugotovilo tudi US RS v odločbi U-I-146/12, opisani v poglavju 4.2.2. Sistematičnost je vprašljiva še zlasti zato, ker je zakonodajalec v tretjem odstavku 188. člena ZUJF določil izjemo od obvezne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, kadar se javni uslužbenec in delodajalec dogovorita za nadaljevanje delovnega razmerja, enaka izjema pa je bila določena tudi v ZUPPJS16. V obdobju od uveljavitve ZUJF do konca leta 2016 je 700 javnim uslužbencem v državni upravi delovno razmerje prenehalo po določilih ZUJF oz. ZUPPJS16 (slika 8 na strani 62). V enakem obdobju je delovno razmerje kljub izpolnitvi pogojev za upokojitev po ZUJF oz. ZUPPJS16 nadaljevalo 616 javnih uslužbencev v državni upravi, kar je skoraj polovica vseh tistih, ki so izpolnjevali pogoje za upokojitev po ZUJF oz. ZUPPJS16 (MJU, odgovor na zahtevo za dostop do informacij javnega značaja dne 26. 6. 2017, dostopno pri avtorju na borut.jakopin@gov.si).

Primeri C-411/05, C-45/09 in združena C-159/10 in C-160/10, ki so opisani v poglavju 4.1 in se je na njih v predlogih ZUJF, ZUPPJS16 in ZUPPJS ter v postopku pred US RS sklicevala Vlada RS, so imeli tudi posebne okoliščine. V primeru C-411/05 (Palacios de la Villa) je bil ukrep obvezne odpovedi pogodbe v Španiji sprejet v kontekstu ureditve nacionalnega trga delovne sile kot rezultat kolektivnih pogajanj socialnih partnerjev (torej predstavništev delavcev in delodajalcev), zato je bil zasledovani cilj politike trga dela še toliko bolj legitimen. Popolnoma enako okoliščino je imel tudi primer C-45/09 (Rosenblatt), saj je nemško ministrstvo za gospodarstvo za splošno veljavno razglasilo kolektivno pogodbo za dejavnost, v kateri je delala tožnica. V RS takšnega kolektivnega dogovora ni bilo, razen v primeru ZUPPJS16, ko je bil ukrep rezultat Dogovora o ukrepih na področju stroškov dela in drugih ukrepih v javnem sektorju za leto 2016 (Ur. l. RS, št. 91/2015). V ostalih dveh zakonih, t. j. ZUJF in ZUPPJS17, je bil ukrep sprejet enostransko.

Primernost

V okviru primernosti iz sodne prakse SEU izhaja, da ukrep, ki pomeni odstopanje od načela prepovedi diskriminacije, ne sme dopuščati gotovosti glede pričakovanega rezultata. Vlada RS z ukrepom obvezne odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki so izpolnili pogoje za starostno upokojitev, nedvomno ni izpolnila sekundarnega cilja, povezanega z vzpostavitvijo ugodne starostne strukture v javnem sektorju. Kot je razvidno s slike 13 na strani 66, pa ni dosegla niti primarnega cilja, tj. zmanjšanja mase za plače, saj se je od leta 2013, ko je US RS odločalo o ustavnosti 188. in 246. člena ZUJF, do leta 2016 masa za plače v javnem sektorju povečala za skoraj natanko pol milijarde EUR. US RS je ukrep iz 188. člena ZUJF ocenilo kot primeren zlasti zato, ker bi se z njim zmanjšala masa za plače v javnem sektorju, iz podatkov portala za plače v javnem sektorju MJU pa je razvidno, da se je

masa za plače vse od odločitve US RS povečevala. Ob vsem tem so bili javni uslužbenci, ki jim je delovno razmerje prenehalo na podlagi 188. in 246. člena ZUJF, upravičeni tudi do odpravnine, dodatno pa so obremenili še pokojninsko blagajno, saj so od upokojitve naprej sredstva prejeli iz naslova pokojnin. Zaključimo torej lahko, da ukrep vsekakor ni dosegel nobenega od pričakovanih rezultatov.

Za ocenjevanje vidika primernosti je bilo pomembno tudi, da gre za ukrep, ki učinkuje daljše časovno obdobje. Ker je bil ukrep vezan na 2,5 % rasti BDP, je bilo že na začetku jasno, da ne gre za trajen, ampak za začasen ukrep. US RS je ob upoštevanju napovedi gospodarskih gibanj ocenilo, da takšne rasti ne bo še dolgo, zaradi česar je ukrep dolgotrajnejši. Kljub temu je gospodarska rast dosegla 2,5 % že takoj naslednje leto, zaradi česar je ukrep iz 188. in 246. člena ZUJF takoj v letu po tem, tj. leta 2015, prenehal veljati. Zakonodajalec je bil zato podobno ureditev glede odpovedi delovnega razmerja za javne uslužbence, ki izpolnijo pogoje za starostno upokožitev, prisiljen urediti v ZUPPJS16 in ZUPPJS17, trajanje ukrepa pa je bilo v obeh zakonih omejeno za eno leto. ZUPPJS16 je namreč veljal od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016, ZUPPJS pa velja od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2017. Pri oceni primernosti je zato težko slediti navedbi, da gre za dolgotrajen ukrep oz. za ukrep s trajnejšo veljavo. Sporno je zlasti to, da ima ukrep začasne narave trajne delovnopravne in socialnopravne posledice za delavce, ki jih prizadene (Kresal 2012, 1).

Nujnost

Pri presoji nujnosti se je treba osredotočiti na vprašanje, ali je zasledovani cilj socialne politike (v tem primeru zmanjšanje mase za plače in vzpostavitev ugodne starostne strukture v javnem sektorju) mogoče doseči z milejšim ukrepom ali celo brez njega. Vlada RS je nujnost sprejetega ukrepa iz 188. in 246. člena ZUJF izkazovala z zahtevo EK po uravnoteženju javnih financ v RS, še zlasti mase za plače v javnem sektorju. Nujnosti v smislu potrebe po zmanjšanju javnofinančnih odhodkov sicer ne gre izpodbijati, je pa treba poudariti, da je bila masa za plače v javnem sektorju leta 2011 na praktično enaki ravni, kot leta 2010, v letih 2012 in 2013 pa se je celo zmanjšala. Zmanjšanje gre pripisati tudi ukrepom, opredeljenim v prejšnjih interventnih zakonih, zlasti Zakonu o interventnih ukrepih (ZIU, Ur. l. RS, št. 94/10, 110/11 – ZDIU12 in 40/12 - ZUJF) in Zakonu o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012 (ZDIU12, Ur. l. RS, št. 110/11, 40/12 – ZUJF in 43/12). Ukrepi v slednjem so bili rešitev kolektivnih pogajanj med Vlado RS in predstavniki sindikatov v javnem sektorju in so bili dogovorjeni v Dogovoru o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju za leti 2011 in 2012 (Ur. l. RS, št. 89/10).

Kljub temu da med dogovorjenimi ukrepi ni bilo ukrepa o odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki izpolnijo pogoje za starostno upokožitev, se je masa za plače v javnem sektorju v tem času vseeno zmanjšala. To nedvomno izkazuje, da je bilo maso za plače možno zmanjšati z ukrepi (ti so bili celo plod kolektivnega dogovora), ki ne posegajo v

pravice v takšnem obsegu kot določilo o odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ko javni uslužbenec izpolni pogoje za starostno upokožitev. Med dogovorjenimi ukrepi so bili npr. omejevanje nadurnega dela, delovne uspešnosti, omežitev in zakasnitev napredovanj, zmanjšanje regresa, neuskladitev plač z rastjo cen življenjskih potrebščin in podobno.

Sorazmernost

V okviru načela sorazmernosti je pomembno zlasti, da je teža posledic ukrepa odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnemu uslužbencu, ki izpolni pogoje za starostno upokožitev, sorazmerna s koristmi, ki zaradi takšnega ukrepa nastanejo. US RS je kot okoliščine, ki govorijo v prid sorazmernosti ukrepa, navedlo, da javnim uslužbencem ni preprečeno, da se ponovno zaposlijo, nadaljujejo kariero drugje, ali pa prejema finančno nadomestilo v primeru, da se upokožijo. Da ukrep pravno ne pomeni dokončnega umika s trga dela, ni sporno. Dejansko pa tak ukrep za večino javnih uslužbencev ne pomeni nič drugega kot upokožitev. Za javni sektor je namreč značilna veliko večja trajnost zaposlitve, kot to velja za zasebni sektor. Kot navaja US RS v odločbi U-I-146/12 (točka 52), naj bi podatki vlade namreč izkazovali, da ima kar 98 % javnih uslužbencev, ki so starejši od 50 let, sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas. Gre za t. i. karijerne javne uslužbenke, ki večji del kariere (ali pa kar celo kariero) preživijo v javnem sektorju. Kot javni uslužbenci se morajo v skladu s konkurenčno klavzulo iz 100. člena ZJU izogibati vsem dejavnostim, ki bi lahko vplivale na nepristransko opravljanje dela, vsem dejavnostim, pri opravljanju katerih bi lahko zlorabili notranje informacije organa, ter vsem tistim, ki bi lahko bile v škodo ugledu organa. To dejstvo v kombinaciji z zelo specifičnimi znanji in kompetencami, ki jih pridobijo kot javni uslužbenci (uradniki, policisti, cariniki, zdravniki in medicinske sestre, vojaki ...) pomeni, da bodo kot starejši delavci (ti so že sami po sebi teže zaposljivi) realno zelo težko našli drugo službo in se bodo prisiljeni upokožiti.

Izobraževanja in usposabljanja so namreč večinoma deležni le za delovna področja, na katerem opravljajo službo, zato se po prekinitvi delovnega razmerja znajdejo na trgu dela brez možnosti ustrezne prekvalifikacije. Ob upoštevanju Konvencije MOD št. 142 o poklicnem usmerjanju in strokovnem usposabljanju za razvoj človekovih sposobnosti ter Priporočila MOD št. 195 o razvoju človeških virov (ki starejšim zagotavljata možnost vseživljenjskega učenja z možnostjo prekvalifikacije za lažje prilagajanje trgu dela) se je zato potrebno vprašati, ali je kršen 49. člen Ustave RS v delu, ki zagotavlja enako dostopnost delovnih mest, čeprav ta – kot navaja US RS v odločbi U-I-271/95 (65. točka) – ne zagotavlja trajnosti in stalnosti zaposlitve.

Takšna neprostovoljna upokožitev ima lahko za javne uslužbenke trajne posledice. Če jim delodajalec na podlagi pravnomočnega sklepa odpove pogodbo o zaposlitvi takoj, ko izpolnijo pogoje za starostno upokožitev, ne morejo uveljavljati pravice do povečanja pokojninske osnove iz 51. člena ZPIZ-1 (če pogoje za starostno upokožitev izpolnijo po tem

zakonu) oz. 37. člena ZPIZ-2 (za tiste, ki pogojev za starostno upokožitev ne dosežejo po ZPIZ-1). Pogoj za uveljavitev povečanja osnove je namreč ta, da zavarovanec ostane v sistemu obveznega zavarovanja, pri čemer lahko največje povečanje (12 % po 37. členu ZPIZ-2) uveljavlja zgolj, če ostane v sistemu obveznega zavarovanja tri zaporedna leta po izpolnitvi pogojev za upokožitev. Tudi za koriščenje pravice do izplačila 20 % pokojnine iz 39. a člena ZPIZ-2 je potreben pogoj, da delavec ostane vključen v obvezno zavarovanje. V primeru, da mu delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi, ker izpolni pogoje za upokožitev, te pravice ne more izkoristiti.

Velja omeniti tudi, da je v primeru C-45/09 (Rosenblatt), na katerega sta se sklicevala tako Vlada RS pri pripravi ZUJF kot tudi US RS v svoji odločbi U-I-146/12, veljalo posebno določilo. Tožnici je namreč delodajalec takoj po odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ko je izpolnila pogoje za upokožitev, v podpis ponudil novo pogodbo o zaposlitvi (C-45/09, točka 24). Po določilih ZUJF to ni bilo možno, ker je v istem zakonu 183. člen hkrati opredeljeval tudi omejitve zaposlovanja.

US RS je sicer ukrep iz 188. in 246. člena ZUJF ocenilo kot sorazmeren, je pa treba povedati, da se do morebitne kršitve pravice do povečanja pokojninske osnove iz ZPIZ-1 in ZPIZ-2 ter pravice do izplačila 20 % pokojnine iz ZPIZ-2 US RS ni opredelilo, saj se zahteva za presojo ustavnosti, ki jo je podal Varuh človekovih pravic leta 2012, na to sploh ni sklicevala.

Okoliščine, na podlagi katerih je US RS leta 2013 ukrep iz 188. in 246. ZUJF ocenilo kot ustavno dopusten, so se do leta 2017 torej spremenile. Oba člena ZUJF sta sicer prenehala veljati 31. 12. 2015, vendar je zakonodajalec ukrep odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki izpolnijo pogoje za starostno upokožitev, ponovno opredelil v ZUPPJS16 in ZUPPJS17. Veljavnost ukrepa je trenutno omejena, saj 9. člen ZUPPJS17 velja le do 31. 12. 2017. Po izteku veljavnosti bo moral zakonodajalec ukrep, če ga bo še želel uveljavljati, opredeliti na novo. Če se bo ob tem ponovno skliceval na enake okoliščine (zlasti pri utemeljevanju legitimnosti cilja ter primernosti, nujnosti in sorazmernosti ukrepa) kot pri ZUJF, lahko ponovno nastane dvom o morebitni neustavnosti ukrepa, to pa lahko vodi v nove delovnopravne spore.

Da bi se izognili takšnemu dvomu, je možnih več rešitev. Ena je, da bi bila odpoved pogodbe o zaposlitvi, ko javni uslužbenec izpolni pogoje za upokožitev, kolektivno dogovorjena. Iz sodne prakse SEU je namreč jasno, da daje SEU velik poudarek legitimnosti, če je rešitev del kolektivnega dogovora. Če pa želi zakonodajalec takšno odpoved pogodbe o zaposlitvi urediti enostransko, bi se veljalo izogibati interventnim in finančnim predpisom oz. takim, ki so začasne narave. Iz sodne prakse (tako domače kot sodne prakse SEU) izhaja, da je za zagotavljanje cilja socialne politike (npr. vzpostavitve ustrezne kadrovske politike) zakonodaja primerna le, če resnično zagotavlja, da se cilj doseže dosledno, skladno in sistematično, glede pričakovanega rezultata pa ne sme dopuščati nobenega dvoma. Sistematičnost, skladnost in doslednost bi bilo mogoče doseči z umestitvijo ukrepa v

zakonodajo, ki obravnava javne uslužbence (npr. ZJU), saj v tem primeru ne bo dvomov o nelegitimnosti cilja, povezanega s finančnim vidikom (ki ga je SEU opredelilo kot nedovoljenega), pa tudi ne dvomov o časovnem trajanju ukrepa, saj tovrstna zakonodaja ni začasne narave. Posebno pozornost bi bilo treba posvetiti tudi vprašanju, kako se z umestitvijo takšnega ukrepa izogniti morebitnim kršitvam pravic do delnega upokojevanja, povečanja pokojninske osnove ter vrnitvi v sistem obveznega zavarovanja iz ZPIZ-2.

7 SKLEP

Ob napovedanem staranju prebivalstva bo koncept aktivnega staranja s spodbujanjem čim daljšega aktivnega sodelovanja in udeleževanja ljudi v delovnem življenju postajal vse pomembnejši (Kresal 2012, 2). Ker ima Slovenija enega hitreje starajočih se prebivalstev, je zelo pomembno, da tak način delovanja podpre aktivno in tistim, ki želijo aktivni ostati dlje, to tudi omogoči. S povečevanjem števila starejših, ki bodo želeli delati dlje, bo še toliko pomembneje, da se od načela popolne prepovedi diskriminacije na podlagi starosti odstopa zgolj takrat, ko je to v skladu s predpisi in sodno prakso res nujno potrebno.

Javni sektor ni nobena izjema, res pa je, da je zaradi večje trajnosti in manjše ogroženosti zaposlitev v javnem sektorju težje ohranjati ugodno starostno strukturo. Ta se ob trenutnih splošnih demografskih kazalcih ne bo pomlajevala (če se stara prebivalstvo nasploh, je težko pričakovati, da bi se javni sektor pomlajeval), zato bo potrebno strukturo in obseg javnega sektorja (in s tem tudi maso za plače v javnem sektorju) vzdrževati z drugimi ukrepi. Odpovedi delovnega razmerja s strani delodajalca je npr. državni upravi (podatki za celoten javni sektor niso na voljo) izrazito malo: 73 v letu 2012, 66 v letu 2013, 23 v letu 2014 in 42 v letu 2015. Primerov, ko bi se ocenilo, da je javni uslužbenec za svoje delovno mesto nesposoben in bi mu bila zaradi tega odpovedana pogodba o zaposlitvi, praktično ni. Za večji obseg javnega sektorja obstajajo seveda še drugi razlogi, npr. izrazito povečano število organov lokalne samouprave (število občin je iz 60 leta 1991 naraslo na 212; zadnja je bila z odločbo US RS U-I-114/11 ustanovljena občina Ankaran) in število predpisov (leta 1991 je bilo, kot navaja portal Tax-fin-lex (2017), v RS 357 zakonov in 871 podzakonskih aktov, na dan 22. 6. 2017 pa je v RS 829 veljavnih zakonov in 19.208 podzakonskih predpisov). Uravnoteženje kadrovske strukture ter zmanjšanje števila javnih uslužbencev ter mase za plače v javnem sektorju bi zato veljalo graditi na teh dveh postavkah, ne na prisilnem upokojevanju starejših, ki želijo ostati delovno aktivni.

Za prvo raziskovalno vprašanje je bila opravljena analiza mednarodnih, evropskih in domačih pravnih aktov, ki urejajo prepoved diskriminacije na splošno, pa tudi tistih, ki jo urejajo v kontekstu delovnih razmerij. Na raziskovalno vprašanje "Katerih domači in tuji pravni akti urejajo dopustnost diskriminacije na podlagi starosti oz. v katerih pravnih aktih je urejena prekinitev pogodb o zaposlitvi ob izpolnitvi določene starosti?" smo odgovorili v podpoglavjih 3.2 (Mednarodni in evropski pravni viri na področju diskriminacije na podlagi starosti) in 3.5 (Domači pravni viri). Predpisi MOD obravnavajo prepoved diskriminacije na podlagi starosti, izjeme od prepovedi diskriminacije na podlagi starosti pa zlasti pri delovnih razmerjih določa evropska Direktiva 2000/78/ES. V RS prepoved diskriminacije poleg Ustave RS opredeljuje zlasti ZVarD, v kontekstu delovnih razmerij pa ZDR-1. Za javne uslužbence je bilo odstopanje od prepovedi diskriminacije v obliki odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ko dosežejo starost, pri kateri se lahko upokojijo, urejeno v ZUJF, po prenehanju njegove veljavnosti pa v ZUPPJS16 in ZUPPJS17. Veljavnost slednjega je omejena na 31. 12. 2017.

Na drugo raziskovalno vprašanje, "Kako je zakonodajalec v Republiki Sloveniji pri urejanju obvezne prekinitve pogodb o zaposlitvi zaradi izpolnitve določene starosti sledil pogojem, pod katerimi je dopustno odstopanje od prepovedi diskriminacije na podlagi starosti?", smo odgovorili v četrtem poglavju. V podpoglavju 4.1 smo analizirali štiri sodbe SEU, na katere so se večkrat sklicevali Vlada RS pri pripravi ZUJF, domača sodišča v delovnopравниh sporih na tem področju, pa tudi US RS pri odločanju o domnevni neustavnosti določil ZUJF, ki so opredeljevala odpoved pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki izpolnijo pogoje za starostno upokožitev. Domačo sodno prakso smo analizirali v podpoglavju 4.2, obravnavali smo dve vsebinski odločitvi US RS ter štiri zavržene zahteve in pobude za presojo ustavnosti 188. in 246. člena ZUJF. Pri slednjih je pomembna ugotovitev, da so bile zavržene, ker niso bila prej izkoriščena vsa pravna sredstva ali pa ogroženost pravic delavcev ni bila izkazana dovolj natančno. V postopkih pred US RS zgolj pavšalne navedbe o kršitvi pravic niso dovolj, zato jih bodo morali upravičenci za sprožitev pobud ali zahtev za presojo ustavnosti v prihodnje opredeljevati bolj natančno.

V šestem poglavju smo analizirali ugotovitve sodne prakse, pri čemer smo se osredotočili zlasti na vprašanje, ali je zakonodajalec v RS sledil praksi SEU glede utemeljitve legitimnosti cilja, ki mora slediti socialni politiki ali politiki trga dela, ter na vprašanje primernosti, nujnosti in sorazmernosti ukrepa iz 188. in 246. člena ZUJF. Analizirali smo utemeljitve in podatke, ki jih je Vlada RS uporabila v predlogu ZUJF in v postopku pred US RS, podatke o gibanju števila javnih uslužbencev, njihovi starostni strukturi in gibanju mase za plače v letih od 2011 do 2016. Z analizo smo ugotovili, da zastavljena cilja iz ZUJF (zmanjšanje mase za plače v javnem sektorju in vzpostavitev ugodne starostne strukture javnih uslužbencev) nista bila dosežena, podatki pa kažejo tudi, da je vprašljivo, ali je bil ukrep iz 188. in 246. člena ZUJF primeren (ni šlo za dolgotrajen ukrep, kot je trdila Vlada RS) in nujen (izkazalo se je, da je mogoče zmanjšanje mase za plače doseči tudi na drugačen način, pri uravnoteženju kadrovske strukture pa si je zakonodajalec s 183. členom ZUJF, ki je omejeval zaposlovanje, sam preprečil, da bi s hkratnim zaposlovanjem mladih starostno strukturo dodatno uravnotežil).

Pravno varstvo javnih uslužbencev, ki jih je zadel ukrep iz 188. in 246. člena ZUJF oz. iz 11. člena ZUPPJS16 ali 9. člena ZUPPJS17, smo analizirali v petem poglavju. Na raziskovalno vprašanje, "Na kakšen način lahko javni uslužbenci, ki jim je delodajalec zaradi izpolnitve pogojev za pridobitev starostne pokojnine prekinil delovno razmerje, uveljavljajo pravno varstvo?", smo odgovorili v podpoglavju 5.1, kjer so opredeljena redna pravna sredstva, med katere spadata pritožba zoper sklep o odpovedi pogodbe o zaposlitvi, tožba proti delodajalcu na prvostopenjskem sodišču in pritožba zoper prvostopenjsko sodbo v primeru, da je za javnega uslužbenca negativna. V podpoglavju 5.2 smo obravnavali izredna pravna sredstva, ki jih mora javni uslužbenec izkoristiti, če želi kot posameznik podati pobudo US RS za presojo ustavnosti. Postopek za slednjo smo obravnavali v podpoglavju 5.3, v podpoglavju 5.4 pa še postopek za sprožitev presoje na SEU. Do postopka pred SEU sicer na tem področju še ni

prišlo, saj se nacionalna sodišča, ki lahko edina predlagajo postopek presoje skladnosti nacionalnih predpisov z Direktivo 2000/78/ES, za to niso odločila.

Prispevek k stroki je v analizi utemeljitev, ki so bile uporabljene kot razlog, da je zakonodajalec v slovenski pravni red vpeljal ukrep obvezne odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki so izpolnili pogoje za upokožitev, v analizi presoje legitimnosti, nujnosti, primernosti in sorazmernosti tega ukrepa ter v analizi rezultatov, ki jih je vpeljani ukrep prinesel. Ugotovitve iz te naloge se lahko uporabijo pri pripravi predpisov v primeru, če bi zakonodajalec ponovno želel vpeljati ukrep obvezne odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki so izpolnili pogoje za upokožitev, saj trenutni ukrep velja zgolj do konca leta 2017.

Ker 9. člen ZUPPJS17, kjer je trenutno določena odpoved pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki izpolnijo pogoje za starostno upokožitev, preneha veljati 31. 12. 2017, je seveda glavno vprašanje, »kaj bo potem«. Tudi če novega tovrstnega ukrepa ne bo več, ni izključeno, da se ne bo pojavil kdaj v prihodnosti. Enakih utemeljitev, kot jih je uporabila Vlada RS pri pripravi ZUJF, ne bo več mogoče uporabljati. Če bi želel zakonodajalec ukrep opredeliti ponovno, bi bilo z vidika legitimnosti najbolje, če bi bil prej dogovorjen na ravni kolektivnih pogajanj, saj ima tak način v skladu s sodno prakso SEU večjo legitimnost. Možnost nadaljnjega raziskovanja pa je odprta zlasti v primeru, da bi zakonodajalec želel ukrep ponovno sprejeti enostransko. V tem primeru bi bilo dobro raziskati, kako (pa tudi kam, v kateri zakon) ukrep umestiti, da bodo dvomi o legitimnosti cilja socialne politike in trga dela ter primernost, nujnosti in sorazmernosti ukrepa čim manjši in da bi bile hkrati v čim manjši meri kršene pravice posameznika iz ZPIZ-2 v delu, ki se nanašajo na delno upokožitev, povečanje pokojninske osnove in vrnitve v sistem obveznega zavarovanja. V kontekstu vzpostavitve uravnotežene starostne strukture javnih uslužbencev pa bi bilo smiselno raziskati tudi, s katero kombinacijo ukrepov in s kakšno kadrovske politiko bi bilo mogoče povečati zaposlitev mladih, saj zgolj prisilno upokoževanje starejših javnih uslužbencev starostne strukture javnih uslužbencev očitno ni spremenilo.

LITERATURA

- Age discrimination. 2016. *Age discrimination: International*. [Http://www.agediscrimination.info/international/Pages/international.aspx](http://www.agediscrimination.info/international/Pages/international.aspx) (7. 6. 2017).
- Age Platform Europe. 2016. *Age Platform Europe position on Structural Ageism*. [Http://ageplatform.eu/images/stories/Publications/papers/AGE_IntergenerationalSolidarity_Position_on_Structural_Ageism.pdf](http://ageplatform.eu/images/stories/Publications/papers/AGE_IntergenerationalSolidarity_Position_on_Structural_Ageism.pdf) (1. 6. 2017).
- Age UK. 2011a. *Ageism in Europe*. London: Age UK.
- Age UK. 2011b. *A Snapshot of Ageism in the UK and across Europe*. London: Age UK.
- AJPES (Agencija za javnopravne evidence in storitve). 2017. *Gibanje števila zaposlenih pri pravnih osebah javnega sektorja v letih 2007 do 2014 na podlagi opravljenih ur*. [Https://www.ajpes.si/Doc/Statistike/Place_javni_sektor/Porocila/ArhivPorocil/Stevilo_za_poslenih_javni_sektor_2007_2014.pdf](https://www.ajpes.si/Doc/Statistike/Place_javni_sektor/Porocila/ArhivPorocil/Stevilo_za_poslenih_javni_sektor_2007_2014.pdf) (12. 6. 2017).
- Alexandrou, Alex, Richard Bartle in Richard Holmes. 2002. *New people strategies for the British armed forces*. London: Frank Cass Publishers.
- Ashenfelter, Orley in David Card. 2001. *Did the elimination of mandatory retirement affect faculty retirement flows?* Cambridge, Massachusetts: National Bureau of economic research.
- Avbelj, Matej, Samo Bardutzky, Ivan Bele, Miran Blaha, Miro Cerar, Janez Čebulj, Mitja Deisinger, Aleš Galič, Franc Grad, Blaž Ivanc, Klemen Jaklič, Vid Jakulin, Peter Jambreč, Tone Jerovšek, Igor Kaučič, Mateja Končina Peternel, Polonca Kovač, Goran Klemenčič, Barbara Kresal, Jernej Letnar Černič, Arne Mavčič, Sebastian Nerad, Metoda Orehar Ivanc, Peter Pavlin, Rajko Pirnat, Janez Pogorelec, Urška Prepeluh, Polona Farmany, Jadranka Sovdat, Marko Šorli, Franc Testen, Urška Umek, Stane Vlaj, Renata Zagradišnik, Jan Zobec, Karel Zupančič in Lovro Šturm. 2011. *Komentar Ustave Republike Slovenije: dopolnitev – A*. Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije.
- Bečan, Irena, Nataša Belopavlovič, Etelka Korpič – Horvat, Barbara Kresal, Katarina Kresal Šoltes, Špela Mežnar, Ivan Robnik, Darja Šenčur Peček in Martina Šetinc Tekavc. 2016. *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1): s komentarjem*. Ljubljana: IUS Software, GV Založba.
- Bengtsson, Tommy in Kirk Scott. 2010. *The Ageing Population*. Lund: Lund University.
- Bošnjak, Marko, Miro Cerar, Andrej Kmecl, Neža Kogovšek, Tonči Kuzmanič in Tatjana Strojjan. 2005. *Enakost in diskriminacija: Sodobni izzivi za pravosodje*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Butler, Robert Neil. 1975. *Why Survive?: Being old in America*. New York: Harper & Row.
- Dorfman, Mark, Richard Hinz in David Robalino. 2008. *World Bank: The financial crisis and mandatory pension systems in developing countries: short and medium-term responses for retirement income systems*. [Http://documents.worldbank.org/curated/en/969751468139509934/pdf/468530WP0Box33111Crisis1Dec11012008.pdf](http://documents.worldbank.org/curated/en/969751468139509934/pdf/468530WP0Box33111Crisis1Dec11012008.pdf) (1. 6. 2017).
- Evropska komisija - Eurobarometer. 2009. *Discrimination in the EU in 2009: Report*. [Http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_en.pdf) (1. 5. 2017).
- Evropska komisija - Eurobarometer. 2012. *Discrimination in the EU in 2012: Report*. [Http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_393_sum_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_393_sum_en.pdf) (1. 5. 2017).

- Evropska komisija – Eurobarometer. 2015. *Discrimination in the EU in 2015: Report*. [Http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/68004](http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/68004) (1. 5. 2017).
- Evropska komisija. 2005. *Age discrimination and European law*. [Http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/age%20discrimination%20and%20european%20law.pdf](http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/age%20discrimination%20and%20european%20law.pdf) (1. 5. 2017).
- Evropska komisija. 2011a. *White Paper on pensions*. [Http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-108_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-108_en.htm) (1. 5. 2017).
- Evropska komisija. 2011b. *Age and Employment*. [Http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/age_and_employment_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/age_and_employment_en.pdf) (1. 5. 2017).
- Evropska komisija. 2014. *Annexes to the Joint Report on the application of the Racial Equality Directive (2000/43/EC) and the Employment Equality Directive (2000/78/EC)*. [Http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/swd_2014_5_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/swd_2014_5_en.pdf) (1. 5. 2017).
- Evropska komisija. 2015a. *Eurobarometer on Discrimination 2015*. [Http://ec.europa.eu/justice/events/colloquium-fundamental-rights-2015/files/factsheets/factsheet_eurobarometer_fundamental_rights_2015_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/events/colloquium-fundamental-rights-2015/files/factsheets/factsheet_eurobarometer_fundamental_rights_2015_en.pdf) (1. 6. 2017).
- Evropska komisija. 2015b. *The 2015 Ageing report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*. [Http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf) (1. 6. 2017).
- Holzmann, Robert. 2009. *Aging Population, Pension Funds, and Financial Markets*. Washington: The world bank.
- ILC (International Longevity Center). 2006. *Ageism in America*. New York: International Longevity Center USA.
- Kesselman, Jonathan R. 2004. *Mandatory Retirement And Older Workers: Encouraging Longer Working Lives*. [Https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/commentary_200.pdf](https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/commentary_200.pdf) (12. 6. 2017).
- KPDR (Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vlade Republike Slovenije). 2012. *Poročilo o delu KPDR za leto 2012*. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/JAVNA_UPRAVA/KPDR/12.2012_POROCILO_O_DELU_KOMISIJE_ZA_PRITOZBE_IZ_DELOVNEGA_RAZMERJA_PRI_VLADI_RS_ZA_LETO_2012.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/JAVNA_UPRAVA/KPDR/12.2012_POROCILO_O_DELU_KOMISIJE_ZA_PRITOZBE_IZ_DELOVNEGA_RAZMERJA_PRI_VLADI_RS_ZA_LETO_2012.pdf) (12. 6. 2017).
- KPDR (Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vlade Republike Slovenije). 2013. *Poročilo o delu KPDR za leto 2013*. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/JAVNA_UPRAVA/KPDR/PPOROCILO_O_DELU_KPDR_2013.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/JAVNA_UPRAVA/KPDR/PPOROCILO_O_DELU_KPDR_2013.pdf) (12. 6. 2017).
- KPDR (Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vlade Republike Slovenije). 2014a. *Poročilo o delu KPDR za leto 2014*. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/JAVNA_UPRAVA/KPDR/POROCILO_O_DELU_KPDR_2014..pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/JAVNA_UPRAVA/KPDR/POROCILO_O_DELU_KPDR_2014..pdf) (12. 6. 2017).
- KPDR (Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vlade Republike Slovenije). 2014b. *Sklep o zavrnitvi pritožbe zoper Sklep o prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi (v anonimizirani obliki)*. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/JAVNA_UPRAVA/KPDR/pritozba_zoper_sklep_po_188._clenu_ZUJF_01.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/JAVNA_UPRAVA/KPDR/pritozba_zoper_sklep_po_188._clenu_ZUJF_01.pdf) (12. 6. 2017).

- KPDR (Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vlade Republike Slovenije). 2015. *Poročilo o delu KPDR za leto 2015*. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/JAVNA_UPRAVA/KPDR/dec_2015_POROCILO_O_DELU_KPDR.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/JAVNA_UPRAVA/KPDR/dec_2015_POROCILO_O_DELU_KPDR.pdf) (12. 6. 2017).
- KPDR (Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vlade Republike Slovenije). 2016. *Poročilo o delu KPDR za leto 2016*. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/POROCILO_KPDR_2016.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/POROCILO_KPDR_2016.pdf) (12. 6. 2017).
- KPDR (Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vlade Republike Slovenije). 2017. *Poročilo o delu KPDR za leto 2017*. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/POROCILO_O_DELU_KPDR_2017_april.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/POROCILO_O_DELU_KPDR_2017_april.pdf) (12. 6. 2017).
- Kresal, Barbara. 2012. "Prisilno upokojevanje" po ZUJF v luči prepovedi diskriminacije na podlagi spola in na podlagi starosti. *Pravna praksa* 31 (23): pril. str. [I]-VII.
- Kuhar, Roman. 2009. *Na križiščih diskriminacije: večplastna in intersekcijska diskriminacija*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Lee, Ronald in Andrew Mason. 2011. *Population Aging and the Generational Economy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Legalline. 2012. *Is mandatory retirement legal?* [Http://www.legalline.ca/legal-answers/is-mandatory-retirement-legal/](http://www.legalline.ca/legal-answers/is-mandatory-retirement-legal/) (1. 6. 2017).
- Macnicol, John. 2006. *Age discrimination: an historical and contemporary analysis*. Cambridge: Cambridge university.
- MDDSZ (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve). 2012. *Sprejetje predloga novega ZPIZ-2: Sporočilo za javnost*. [Http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Protikrizni_ukrepi/izhod_iz_krize/pregled/Vlada_sprejela_ZPIZ-2.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Protikrizni_ukrepi/izhod_iz_krize/pregled/Vlada_sprejela_ZPIZ-2.pdf) (15. 8. 2016).
- MDDSZ (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve). 2016. *Ključne ugotovitve Bele knjige o upokojitvah*. [Http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/dpd/Povzetek_-_kljucne_ugotovitve_Bele_knjige_o_pokojninah_130416.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/dpd/Povzetek_-_kljucne_ugotovitve_Bele_knjige_o_pokojninah_130416.pdf) (15. 8. 2016)
- Ministry of Health, Labour and Welfare in Japan. 2014. *Overview of Employment Measures for Older Persons*. [Http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-10500000-Daijinkanboukokusaika/0000064248.pdf](http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-10500000-Daijinkanboukokusaika/0000064248.pdf) (24. 8. 2016).
- Ministry of Internal Affairs and Communications. 2016. *Japan Unemployment Rate, June 2016*. [Http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/ListE.do?lid=000001156032](http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/ListE.do?lid=000001156032) (24. 8. 2016).
- Mirovni inštitut. 2007. *O diskriminaciji*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- MIZS (Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport). 2013. *Staranje, izziv za izobraževanje in medgeneracijsko sodelovanje*. Ljubljana: Zveza ljudskih univerz Slovenije.
- MJU (Ministrstvo za javno upravo). 2013. *Kadrovsko poročilo za leto 2012*. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/SUKV/KP_2012_objavljeno.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/SUKV/KP_2012_objavljeno.pdf) (20. 6. 2017).
- MJU (Ministrstvo za javno upravo). 2014. *Kadrovsko poročilo za leto 2013*. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/SUKV/KP_2013-zadnja_verzija.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/SUKV/KP_2013-zadnja_verzija.doc) (20. 6. 2017).

- MJU (Ministrstvo za javno upravo). 2015. *Kadrovsko poročilo za leto 2014*.
[Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/SUKV/Kadrovsko_porocilo_2014-popravljeno_za_objavo_31-7-15.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/SUKV/Kadrovsko_porocilo_2014-popravljeno_za_objavo_31-7-15.doc) (20. 6. 2017).
- MJU (Ministrstvo za javno upravo). 2016. *Kadrovsko poročilo za leto 2015*.
[Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/SUKV/natecaji_2016/Kadrovsko_porocilo_2015.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/SUKV/natecaji_2016/Kadrovsko_porocilo_2015.pdf) (20. 6. 2017).
- MJU (Ministrstvo za javno upravo). 2017. *Portal plač javnega sektorja*.
[Http://www.pportal.gov.si/](http://www.pportal.gov.si/) (20. 6. 2017).
- MJU (Ministrstvo za javno upravo). 2017. *Odgovor na zahtevo za dostop do informacij javnega značaja*. Ljubljana, 26. 6. 2017.
- MNZ (Ministrstvo za notranje zadeve). 2017. *Statistični podatki o tujcih v Sloveniji*.
[Http://www.mnz.gov.si/si/mnz_za_vas/tujci_v_sloveniji/statistika/](http://www.mnz.gov.si/si/mnz_za_vas/tujci_v_sloveniji/statistika/) (4. 4. 2017).
- MPJU (Ministrstvo za pravosodje in javno upravo). 2012. *Zakon o uravnoteženju javnih financ – omejitve zaposlovanja in druge omejitve*. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/SOUS/mnenja/omejitev_zaposlovanja_ZUJF.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/SOUS/mnenja/omejitev_zaposlovanja_ZUJF.pdf) (26. 5. 2017).
- Novak, Mitja, Polonca Končar, Anjuta Bubnov Škoberne, Nataša Belopavlovič, Miran Kalčič, Barbara Kresal, Katarina Kresal Šoltes, Grega Strban in Zvone Vodovnik. 2006. *Konvencije Mednarodne organizacije dela s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Papež, Marijan. 2016. Prednosti in pomanjkljivosti dvojnega statusa v pokojninskem in invalidskem zavarovanju. *Delavci in delodajalci XVI* (2-3): 435–450.
- Policija. 2010. *Vabilo upokojenim policistom k ponovni sklenitvi delovnega razmerja v policiji*. [Http://www.policija.si/index.php/component/content/article/35-sporocila-za-javnost/8171-ponovno-zaposlovanje-upokojenih-policistov-informacija-in-poziv?lang=](http://www.policija.si/index.php/component/content/article/35-sporocila-za-javnost/8171-ponovno-zaposlovanje-upokojenih-policistov-informacija-in-poziv?lang=) (13. 6. 2017).
- Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Policiji. *Dokument Vlade RS št. 00717-7/2009/10*, EVA 2009-1711-0030.
- Predlog Zakona za uravnoteženje javnih financ. *Dokument Vlade RS št. 00712-26/2012/8*, EVA 2012-1611-0078.
- RTV Slovenija. 2012. *Sporno prisilno upokojevanje v javnem sektorju*.
[Https://www.rtv slo.si/slovenija/sporno-prisilno-upokojevanje-v-javnem-ektorju/283311](https://www.rtv slo.si/slovenija/sporno-prisilno-upokojevanje-v-javnem-ektorju/283311) (5. 6. 2017).
- Sargeant, Malcolm. 2006. *Age discrimination in employment*. Aldershot, Burlington: Gower, Ashgate.
- Sargeant, Malcolm. 2011. *Age discrimination and Diversity: Multiple Discrimination from an age perspective*. Cambridge: Cambridge university.
- Sargeant, Malcolm. 2013. *Discrimination and the law*. Abingdon, Oxom: Routledge.
- SEU (Sodišče Evropske Unije). 2017. *Predstavitev – CVRIA*.
[Https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/sl/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/sl/) (13. 6. 2017).
- Skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim Jožetom Tankom. *Zahteva za oceno ustavnosti 40., 108. in 116. člena ZPIZ-2*. Ljubljana, 12. 2. 2016.

- SURS (Statistični urad Republike Slovenije). 2017 *Delovno aktivno prebivalstvo v letih 2008 do 2015, ločeno na javni in zasebni sektor*.
[Http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp) (22. 3. 2017).
- Širok, Klemen. 2011a. *Dejavniki in poti upokojevanja v Sloveniji : možnosti podaljševanja delovne aktivnosti*. Koper, Fakulteta za management.
- Širok, Klemen. 2011b. *Dejavniki in poti upokojevanja v Sloveniji : evalvacija možnosti podaljševanja delovne aktivnosti*. Doktorska disertacija, Univerza na Primorskem, Fakulteta za management.
- Tax-fin-lex, zakonodajni supervizor. 2017. *Število veljavnih predpisov v Sloveniji danes in v preteklosti*. [Http://www.tax-fin-lex.si/Supervisor/VeljavniPredpisi](http://www.tax-fin-lex.si/Supervisor/VeljavniPredpisi) (22. 6. 2017).
- Ten Bokum, Nicky in Paul Bartelings. 2009. *Age discrimination: law in Europe*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- The Japan Times. 2013. *Mandatory retirement takes a leap forward*.
[Http://www.japantimes.co.jp/news/2013/03/24/national/media-national/mandatory-retirement-takes-a-leap-forward/](http://www.japantimes.co.jp/news/2013/03/24/national/media-national/mandatory-retirement-takes-a-leap-forward/) (24. 8. 2016).
- UMAR (Urad za makroekonomske analize in razvoj). 2016. *Ekonomski izzivi 2016*.
[Http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/izzivi/2016/EkonomskiIzzivi2016.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/izzivi/2016/EkonomskiIzzivi2016.pdf) (22. 3. 2017).
- Varuh človekovih pravic. 2012. *Zahteva za oceno ustavnosti 188. in 246. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ št. 10.0-4/2012-2-RO*. [Http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/word/Zahteve_za_oceno_ustavnosti/ZAHTEVA_ZA_OCENO_USTAVNOSTI_188._IN_246._CLENNA_ZUJF-a_.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/word/Zahteve_za_oceno_ustavnosti/ZAHTEVA_ZA_OCENO_USTAVNOSTI_188._IN_246._CLENNA_ZUJF-a_.pdf) (1. 6. 2017).
- Vukelić, Majda. 2012. *Pravniki: V superzakonu »mrgoli« neustavnosti*.
[Http://www.delo.si/novice/varcevalni-ukrepi/pravniki-v-superzakonu-mrgoli-neustavnosti.html](http://www.delo.si/novice/varcevalni-ukrepi/pravniki-v-superzakonu-mrgoli-neustavnosti.html) (1. 6. 2017).
- Whittle, Richard. 2002. The Framework Directive for equal treatment in employment and occupation: an analysis from a disability rights perspective. *European Law Review* 27 (3): 303–326.
- WHO (World Health Organization). 1993. *Aging and working capacity: Report of a WHO study group*. Geneva: World Health Organization.
- ZN (Združeni narodi), Oddelek za ekonomska in socialna vprašanja. 2017. *World Population Prospects 2017*. [Https://esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/](https://esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/) (24. 3. 2017).

PRAVNI VIRI

- Ustava RS. *Uradni list RS*, št. (Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ90, 97, 99 in 75/16 – UZ70a).
- Listina Evropske unije o temeljih pravicah. *Uradni list EU*, št. C 83/389.
- Lizbonska pogodba. *Uradni list EU*, št. C 306/01 in C 326.
- Amsterdamska pogodba. *Uradni list EU*, št. C 340/115.
- Direktiva 2000/78/ES Sveta Evropske unije o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu. *Uradni list EU*, št. L 303/16.

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (s protokoli št. 1, 4, 6, 7, 12 in 13, ter spremenjenima in dopolnjenima protokoloma št. 11 in 14), Svet Evrope. 4. 11. 1950.

Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk (Resolucija št. 34/180), Generalna skupščina Združenih narodov. 18. 12. 1979.

Konvencija št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih. *Uradni list FLRJ*, št. 3/61 in *Uradni list RS*, št. 15/92. Mednarodna organizacija dela. 25. 6. 1958.

Konvencija št. 142 o poklicnem usmerjanju in strokovnem usposabljanju za razvoj človekovih sposobnosti. *Uradni list SFRJ*, št. 14/82 in *Uradni list RS*, št. 15/92. Mednarodna organizacija dela. 23. 6. 1975.

Konvencija št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca. Mednarodna organizacija dela. 22. 6. 1982.

Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah (Resolucija št. 2200 A (XXI)), Generalna skupščina Združenih narodov. 16. 12. 1966.

Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (Resolucija št. 2200 A (XXI)), Generalna skupščina Združenih narodov. 16. 12. 1966.

Priporočilo št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih. Mednarodna organizacija dela. 25. 6. 1958.

Priporočilo št. 162 o starejših delavcih. Mednarodna organizacija dela. 23. 6. 1980.

Priporočilo št. 166 o prenehanju delovnega razmerja. Mednarodna organizacija dela. 22. 6. 1982.

Priporočilo št. 195 o razvoju človeških virov. Mednarodna organizacija dela. 17. 6. 2004.

Splošna deklaracija o človekovih pravicah (Resolucija št. 217 A (III)), Generalna skupščina Združenih narodov. 10. 12. 1948.

Zakon o sodniški službi (ZSS). *Uradni list RS*, od št. 19/94 do 23/17 – ZSSve.

Zakon o temeljnih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (ZTPPIZ). *Uradni list SFRJ*, št. 23/82, 77/82, 75/85, 8/87, 65/87, 87/89 in 44/90.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-83). *Uradni list SRS*, št. 27/83, 21/87, 48/87, 27/89 in *Uradni list RS*, št. 14/90, 30/90, 44/90, 10/91 in 12/92.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-92). *Uradni list RS*, št. 12/92, 56/92 – odl. US, 43/93 – odl. US, 67/93 – odl. US, 5/94, 7/96, 29/97 – odl. US, 54/98 in 106/99 – ZPIZ-1.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1). *Uradni list RS*, od št. 106/99 do 9/17 – odl. US.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). *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 in 102/15.

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). *Uradni list RS*, št. 42/02, 79/06 – ZZZPB-F, 103/07, 45/08 – ZArbit in 21/13 – ZDR-1.

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1). *Uradni list RS*, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F in 52/16.

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). *Uradni list RS*, od št. 56/02 do 40/12 - ZUJF.

Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF). *Uradni list RS*, od št. 40/12 do 63/16 – ZDoh-2R.

Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2016 in drugih ukrepih v javnem sektorju (ZUPPJS16). *Uradni list RS*, št. 90/15.

Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2017 in drugih ukrepih v javnem sektorju (ZUPPJS17). *Uradni list RS*, št. 88/16.

Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD). *Uradni list RS*, št. 33/16.

Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS). *Uradni list RS*, št. 64/07 in 109/12.

Zakon o urejanju trga dela (ZUTD). *Uradni list RS*, št. 80/10, 40/12 - ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – ZPDZC-1 in 47/15 - ZZSDT.

Zakon o Policiji (ZPol). *Uradni list RS*, od št. 49/98 do 15/13 – ZODPol.

Zakon o organiziranosti in delu v Policiji (ZODPol). *Uradni list RS*, št. 15/13, 11/14, 86/15 in 77/16.

Zakon o pravnem postopku (ZPP). *Uradni list RS*, od št. 26/99 do 10/17.

Zakon o interventnih ukrepih (ZIU). *Uradni list RS*, št. 94/10, 110/11 – ZDIU12 in 40/12 – ZUJF.

Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012 (ZDIU12). *Uradni list RS*, št. 110/11, 40/12 – ZUJF in 43/12).

Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene) (MESL). *Uradni list RS – Mednarodne pogodbe*, št. 7/99.

Dogovor o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju za leti 2011 in 2012. *Uradni list RS*, št. 89/10.

Dogovor o ukrepih na področju plač, povračil in drugih prejemkov v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ za obdobje od 1. junija 2012 do 1. januarja 2014. *Uradni list RS*, št. 38/12.

Dogovor o ukrepih na področju stroškov dela in drugih ukrepih v javnem sektorju za leto 2016. *Uradni list RS*, št. 91/2015.

Dogovor o ukrepih na področju stroškov dela in drugih ukrepih v javnem sektorju. *Uradni list RS*, št. 88/2016.

Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi Republike Slovenije. *Poslovník o delu Komisije za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi Republike Slovenije*, dok. Št. 0131-8/2011 z dne 6. 10. 2011.

Sklep o ugotovitvi, da je gospodarska rast presegla 2,5 odstotka bruto domačega proizvoda. *Uradni list RS*, št. 69/15.

Sodišče Evropske Unije. 2007. *Zadeva C-411/05, Félix Palacios de la Villaproti Cortefiel Servicios SA, Kolektivna pogodba, ki predvideva prenehanje delovnega razmerja, ko delavec dopolni 65 let in izpolnjuje pogoje za starostno pokojnino – Upravičenost.*

Sodišče Evropske Unije. 2009. *Zadeva C-388/07, The Queen, na predlog The Incorporated Trustees of the National Council for Ageing (Age Concern England) proti Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, Enako obravnavanje pri zaposlovanju in delu - Diskriminacija zaradi starosti - Odpustitev zaradi upokojitve - Utemeljitev*

- Sodišče Evropske Unije. 2010. *Zadeva C-45/09, Gisela Rosenblatt proti Oellerking Gebäudereinigungsges. mbH. Predlog za sprejetje predhodne odločbe: Arbeitsgericht Hamburg - Nemčija. Direktiva 2000/78/ES - Diskriminacija zaradi starosti - Prenehanje pogodbe o zaposlitvi zaradi dopolnjene upokojitvene starosti.*
- Sodišče Evropske Unije. 2011. *Združeni zadevi C-159/10 in C-160/10, Gerhard Fuchs in Peter Köhler proti Land Hessen, Obvezna upokojitev državnih tožilcev, ki so dopolnili 65 let – Legitimni cilji, ki utemeljujejo različno obravnavanje na podlagi starosti – Skladnost zakonodaje.*
- US RS (Ustavno sodišče Republike Slovenije). 1999. *Odločba, da je člen 101 Zakona o delovnih razmerjih v neskladju z Ustavo, št. U-I-49/98.*
- US RS (Ustavno sodišče Republike Slovenije). 2005. *Sklep o zavrnitvi Pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti enajstega odstavka 92. člena Zakona o obrambi, Št. U-I-329/04-15.*
- US RS (Ustavno sodišče Republike Slovenije). 2006a. *Odločba, da se drugi odstavek 162. člena ZJU in 86. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah ZJU razveljavita, št. U-I-227/06-27.*
- US RS (Ustavno sodišče Republike Slovenije). 2006b. *Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Janeza Čebulja k odločbi št. U-I-227/06.*
- US RS (Ustavno sodišče Republike Slovenije). 2013a. *Odločba, da je prvi odstavek 188. člena ZUJF v neskladju z Ustavo, št. U-I-146/12-35.*
- US RS (Ustavno sodišče Republike Slovenije). 2013b. *Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Dunje Jadek Pensa k odločbi št. U-I-146/12-35, št. U-I-146/12-38.*
- US RS (Ustavno sodišče Republike Slovenije). 2013c. *Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Etelke Korpič - Horvat k odločbi št. U-I-146/12-35, št. U-I-146/12-38.*
- US RS (Ustavno sodišče Republike Slovenije). 2013d. *Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Jadranke Sovdat k odločbi št. U-I-146/12-35, št. U-I-146/12-38.*
- US RS (Ustavno sodišče Republike Slovenije). 2014a. *Sklep o zavrženju zahteve za presojo ustavnosti prvega odstavka in prvega stavka drugega odstavka 188. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ, št. U-I-120/12-31.*
- US RS (Ustavno sodišče Republike Slovenije). 2014b. *Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Etelke Korpič - Horvat k odločbi št. U-I-120/12-31, št. U-I-120/12-33.*
- US RS (Ustavno sodišče Republike Slovenije). 2014c. *Sklep o zavrženju zahteve za presojo ustavnosti prvega odstavka in 188. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ, št. U-I-154/12-14.*
- US RS (Ustavno sodišče Republike Slovenije). 2014d. *Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Etelke Korpič - Horvat k odločbi št. U-I-154/12-14, št. U-I-154/12-16.*
- US RS (Ustavno sodišče Republike Slovenije). 2014e. *Sklep o zavrženju pobude za presojo ustavnosti 188. in 246. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ, št. U-I-191/12-10.*
- US RS (Ustavno sodišče Republike Slovenije). 2014f. *Sklep o zavrženju pobude za presojo ustavnosti 176., 188. in 246. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ, št. U-I-202/12-8.*
- Višje delovno in socialno sodišče. 2014. *Sodba Pdp 383/2014, s katero se zavrne pritožba in se potrdi sodba sodišča prve stopnje.*

Višje delovno in socialno sodišče. 2014. *Sodba Pdp 607/2013, s katero se ugodi pritožbi in se izpodbijana sodba sodišča prve stopnje spremeni.*

Vrhovno sodišče Republike Slovenije. 2014. *Sodba VIII Ips 188/2014, s katero se zavrne zahteva za revizijo sodbe Višjega delovnega in socialnega sodišča št. Pdp 383/2014.*