REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:5c 9c 18 4a 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:10.03.2026
Datum in čas podpisa:15:06, 07.04.2022
Referenčna številka:050-5/2022/4

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 080 81 80
E: gp@zagovornik-rs.si

Številka: 050-5/2022/3
Datum: 7. 4. 2022

Zadeva: PREDLOG ZA NEIZVEDBO OCENE DISKRIMINATORNOSTI PREDPISA (38. člen ZVarD)

Opis bistvenih elementov prejete zadeve:

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 4. 3. 2022 prejel pobudo Sindikata vojakov Slovenije (v nadaljevanju: pobudnik) za oceno diskriminatornosti dvanajstega odstavka 92. člena Zakona o obrambi (Uradni list RS, 5t. 103/04 - uradno prečiščeno besedilo, s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju ZObr), ki določa, da vojaški osebi preneha delovno razmerje na obrambnem področju najkasneje do konca koledarskega leta, v katerem izpolni pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine po splošnih predpisih, ne glede na čas, za katerega je sklenila pogodbo o zaposlitvi.

Pobudnik meni, da sporni odstavek ZObr postavlja vojaške osebe v neenak položaj v primerjavi z drugimi delavci v Republiki Sloveniji, saj naj bi bile vojaške osebe na podlagi spornega odstavka ZObr obravnavane diskriminatorno na podlagi starosti zaradi prenehanja delovnega razmerja ob doseženi starosti, ko izpolnijo zakonsko določen pogoj starosti za pridobitev pravice do starostne pokojnine.

Pri svoji utemeljitvi se pobudnik sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča (RS št. U-I-16/21-17 in U-I-27/21-12 z dne 18.11.2021), s katero je ta razveljavil določbo tretjega, četrtega in petega odstavka 89. člena Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 52/16, 81/19 in 203/20 – ZIUPOPDVE) ter 156.a člen Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08 in 203/20 – ZIUPOPDVE). Gre za določbe, s katerimi je zakonodajalec določil nov, poseben razlog za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga. Skladno z izpodbijano ureditvijo je delodajalec iz poslovnega razloga delavcu oziroma javnemu uslužbencu lahko odpovedal pogodbo o zaposlitvi, pri čemer mu poslovnega razloga ni bilo treba kakorkoli utemeljevati, če je delavec izpolnil pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine v skladu s prvim ali četrtim odstavkom 27. člena ZPIZ-2.

Pobudnik meni, da gre pri ureditvi po ZObr za smiselno enako ureditev. Meni, da je z dvanajstim odstavkom 92. člena ZObr zakonodajalec določil nov, poseben razlog za odpoved/prenehanje pogodbe o zaposlitvi, ki ga splošen ZDR-1 ne predvideva. Delodajalcu ni treba utemeljiti razloga, splošni zakon ZDR-1 pa te možnosti prekinitve delovnega razmerja zaradi izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine ne pozna in tega razloga ni med razlogi za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi, kakor tudi ne med razlogi za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi.

Razlogi za izvedbo ocene diskriminatornosti:

/

Razlogi proti izvedbi ocene diskriminatornosti:

Podlago za izvedbo ocene diskriminatornosti predpisa predstavlja 38. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD), ki določa, da lahko Zagovornik, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem obvesti predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ali z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil.

Zagovornik v postopku po 38. členu ZVarD ocenjuje predpis zgolj z vidika svoje pristojnosti, to je z vidika morebitne diskriminatornosti, ne pa tudi z drugih vidikov.

Definicija diskriminacije je vsebovana v 4. členu ZVarD, skladno s katero diskriminacija pomeni vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti.

Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina odločilen razlog za slabšo obravnavo. Mednje, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina.

Zagovornik domnevno diskriminatoren predpis /zakon ocenjuje po metodi, ki jo je razvilo Ustavno sodišče, ko je presojalo morebitno diskriminacijsko obravnavo. Ustavno sodišče je v Odločbi št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (7. točka obrazložitve) zavzelo stališče, da je za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju treba v odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja, 3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnika primerjata, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten. Če je odgovor na prva tri vprašanja pritrdilen in poseg ne prestane t. i. strogega testa sorazmernosti, potem gre za neustavno diskriminacijo.

*

V obravnavani zadevi pobudnik zatrjuje, da je diskriminatoren dvanajsti odstavek 92. člena ZObr, ki določa, da vojaški osebi preneha delovno razmerje na obrambnem področju najkasneje do konca koledarskega leta, v katerem izpolni pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine po splošnih predpisih, ne glede na čas, za katerega je sklenila pogodbo o zaposlitvi. Diskriminatornost predpisa je po mnenju pobudnika podana, ker postavlja vojaške osebe v neenak položaj v primerjavi z drugimi delavci v Republiki Sloveniji, za katere pa tak način prenehanja delavnega razmerja ne velja. Po mnenju pobudnika gre za slabšo obravnavo na podlagi starosti, primerljivo oz. identično ureditvi, ki jo je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-16/21-17 in U-I-27/21-12 z dne 18. 11. 2021 že razveljavilo.

Zagovornik ugotavlja, da je bila zatrjevana, domnevno sporna ureditev prenehanja delovnega razmerja, kot jo ureja ZObr, že predmet sodne presoje. O ureditvi so se že opredelila tako Delovna in socialna sodišča[1] kakor tudi Vrhovno[2] ter Ustavno sodišče RS[3].

[1] Glej npr. zadevo VDDD sodba Pdp 1001/2015, VDSS Sodba PDP 590/2018, VIII Ips 197/2016.
[2] Glej npr. zadevo VSRS sodba VIII Ips 1/2016, VSRS sklep VIII Ips 121/2016, VSRS sodba VIII Ips 197/2016.

Slednje je večkrat zavzelo stališče, da drugačna ureditev posameznih delovnopravnih institutov v ZObr (v primerjavi s splošno ureditvijo v Zakonu o delovnih razmerjih) sama po sebi ne krši Ustave RS.

V zadevi U-I-329/04-15 z dne 12. 5. 2005 je Ustavno sodišče glede domnevne diskriminatornosti določb ZObr o prenehanju delovnega razmerja[4] zavzelo stališče, da je očitek o domnevni diskriminatornosti oziroma kršitvi načela enakosti pred zakonom neutemeljen. Kot navaja Ustavno sodišče, je zakonodajalcu dana možnost, da zaradi posebnosti in različnosti dela ter organizacije in drugih zahtev poklicnega dela v vojski uredi posamezna delovnopravna vprašanja drugače, kot so urejena na drugih področjih zaposlovanja. ZObr vsebuje posebno poglavje z naslovom »Poklicno delo na obrambnem področju«. Delovna razmerja zaposlenih na obrambnem področju urejajo Zakon o delovnih razmerjih, Zakon o javnih uslužbencih in ZObr, pri čemer je razmerje med temi predpisi določeno tako, da se kot temeljni predpis uporablja ZObr; če ta kakšnega vprašanja ne ureja, se uporablja ZJU; če pa tudi ta nima ustreznih določb, se uporabi ZDR. Navedeno velja tudi za prenehanje delovnega razmerja. Tako ZDR določa, da pogodba o zaposlitvi lahko preneha veljati tudi v drugih primerih, ki jih določa zakon, smiselno enako določbo pa vsebuje tudi ZJU, ki določa, da delovno razmerje javnega uslužbenca preneha tudi v primeru, če tako določa drug zakon, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev. ZObr tako v 94. členu določa odpovedne razloge za primer enostranske odpovedi pogodbe pripadniku stalne sestave, enajsti odstavek (oziroma aktualni dvanajsti odstavek) 92. člena ZObr pa določa, da vojaški osebi preneha delovno razmerje na obrambnem področju najkasneje do konca koledarskega leta, v katerem izpolni pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine po splošnih predpisih, ne glede na čas, za katerega je sklenila pogodbo o zaposlitvi. Odločbo o prenehanju delovnega razmerja izda Minister in je dokončna. Opisana ureditev po oceni Ustavnega sodišča ni sporna.

Tudi Vrhovno sodišče je zavzelo enako stališče, in sicer je v zadevi VSRS sodba VIII IPS 1/2016 zavzelo stališče, da odločitev zakonodajalca, da vojaški osebi delovno razmerje preneha na podlagi odločitve delodajalca, ko dopolni določeno starost oziroma izpolni pogoje za upokojitev, ne pomeni arbitrarnega in neutemeljenega razlikovanja, ki bi pomenilo kršitev načela enakosti pred zakonom, kot ga določa drugi odstavek 14. člena Ustave RS. Načelo enakosti pred zakonom zakonodajalca zavezuje, da enake primere obravnava enako in različne različno. To načelo obenem omogoča tudi različno urejanje enakih položajev, če za takšno razlikovanje obstajajo razumni in stvarni razlogi. V primeru vojaških oseb so takšni razumni razlogi že v naravi in zahtevah opravljanja vojaškega poklica, ki je takšen da onemogoča, da se delo v njem opravlja enako dolgo, kot v drugih poklicih. Nenazadnje so navedene posebnosti tudi razlog za to, da je bilo za vojaške osebe predvideno obvezno dodatno zavarovanje. Vrhovno sodišče se v svoji odločbi sklicuje na odločbo Ustavnega sodišče (U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998), iz katere jasno izhaja, da je zakonodajalcu dana možnost presoje, katera vprašanja, je glede na posebnosti in različnosti dela in organizacije ter drugih zahtev poklicnega dela v vojski, potrebno urejati drugače kot na področju drugih državnih organov oziroma v primerjavi z drugimi področji zaposlovanja. Eno od takih področij, ki sta jih ZObr in ZPIZ-2 utemeljeno uredila drugače, kot pa velja za ostale zaposlene, je tudi vprašanje prenehanja delovnega razmerja, ko vojaška oseba izpolni pogoje za poklicno upokojitev[5].

Da takšna zakonska ureditev prenehanja delovnega razmerja na obrambnem področju ne pomeni diskriminacije, izhaja tudi iz določb Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. 11. 2000, o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu. Tako je v 19. točki uvodnih določb te Direktive določeno, da se države članice zato, da lahko še naprej ohranjajo bojno pripravljenost svojih oboroženih sil, lahko odločijo, da ne bodo uporabljale določb te Direktive

[3] Glej npr. zadevo U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998, zadevo U-I-329/04-15 z dne 12. 5. 2005.
[4] Takrat veljavni enajsti odstavek 92. člena ZObr (Uradni list RS, št. 82/94, 44/97, 87/97, 47/02, 67/02 – popr., 40/04 in 103/04 – ur.p.b.).
[5] Točka 14.

glede hendikepiranosti in starosti v delu ali v celoti svojih oboroženih sil. Prav tako iz določbe drugega odstavka 6. člena Direktive izhaja, da določitev starosti za upokojitev ali pridobitev pravice do starostne ali invalidske pokojnine za potrebe panožnih programov socialne varnosti, vključno z določitvijo različnih starosti za delojemalce oziroma skupine ali kategorije delojemalcev v teh programih in z uporabo merila starosti pri izračunu rizičnosti v kontekstu teh programov, ne predstavlja diskriminacije zaradi starosti, pod pogojem, da ni rezultat diskriminacije zaradi spola.[6]

Prenehanje delovnega razmerja na obrambnem področju na podlagi enajstega odstavka 92. člena ZObr za delavca pa hkrati tudi ne pomeni obveznosti upokojitve. Pomeni le, da mu ob izpolnitvi pogojev za starostno pokojnino, z upoštevanjem dodane dobe iz naslova obveznega dodatnega zavarovanja, delovno razmerje na obrambnem področju preneha. Volji delavca pa je prepuščeno, ali bo po prenehanju delovnega razmerja uveljavil pravico do poklicne pokojnine in se upokojil.[7]

Pobudnik navaja, da gre pri prenehanju delovnega razmerja, kot ga ureja dvanajsta alineja 92. člena ZObr, za smiselno enako ureditev kot je šlo v zadevi U-I-16/21-17, U-I-27/21-12 z dne 18.11. 2021. V navedeni zadevi je Ustavno sodišče razveljavilo določbe ZDR-1 in ZJU, s katerimi je zakonodajalec v pravni redu uvedel nov, dodaten splošno veljaven razlog za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga brez navedbe utemeljenega razloga. Zagovornik ugotavlja, da navedba pobudnika ne drži. V omenjeni zadevi U-I-16/21-17, U-I-27/21-12 je šlo, drugače kot pri obravnavanem ZObr, za novo splošno ureditev po ZDR-1 ter ZJU v delu, ki ureja redno odpoved pogodbe iz poslovnega razloga s strani delodajalca, kot jo ureja 89. člena ZDR v povezavi s četrto alinejo 77. člena ZDR-1 (ter 156. člen ZJU). Pri ureditvi po ZObr pa gre za poseben način prenehanja pogodbe o zaposlitvi v skladu s sedmo alinejo 77. člena ZDR-1, po kateri pogodba o zaposlitvi preneha veljati na podlagi zakona in ne za prenehanje pogodbe o zaposlitvi z redno ali izredno odpovedjo po četrti alineji 77. člena ZDR-1.

Skladno z vsem navedenim, zlasti upoštevaje dejstvo, da se je glede (ne)ustavnosti izpodbijane ureditve po ZObr že izreklo Ustavno sodišče (kakor tudi Vrhovno in nižja specializirana sodišča), predlagam, da se postopek ocene diskriminatornosti dvanajstega ostavka 92. člena ZObr ne izvede, o čemer se obvesti pobudnika.

Predlagateljica:
Mojca Šmid
Svetovalka Zagovornika II

Izpolni predstojnik Zagovornika:

Ocena diskriminatornosti se: - ~~Izvede~~ - Ne izvede

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOST

Poslano:
- zbirka dok. gradiva

[6] Točka 15.

[7] Glej npr. sodboVIII Ips 288/2015, sodba VIII Ips 36/2016.