

Državni svetnik
Marjan Maučec

Številka: 172-01-1/2020/1
Ljubljana, 6. 3. 2020

Gospod
Alojz Kovšca
Predsednik
Državnega sveta Republike Slovenije

Na podlagi 68. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) vlagam:

- Pobudo za sprejem Predloga zakona o spremembi Zakona o javnih uslužbencih.

Marjan Maučec, l.r.

Priloga:
- Predlog zakona

PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBI ZAKONA O JAVNIH USLUŽBENCIH

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor) je na 29. izredni seji 29. 11. 2019 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, 75/19; v nadaljnjem besedilu: ZPIZ-2G), s katerim je med drugim prišlo do sprememb na področju dvojnega statusa upokojencev. Gre za status, s katerim jim je omogočeno opravljanje nadaljnjega dela tudi po izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Ta oblika statusa je uveljavljena v večini držav članic Evropske unije (v nadaljevanju: države članice EU), vendar med njimi obstajajo določene razlike. Upokojenci v tujini ob nadaljevanju dela načeloma uživajo polno pokojnino z nekaterimi omejitvami, medtem ko zavarovanci v Republiki Sloveniji (v nadaljnjem besedilu: Slovenija) prejemajo le del pokojnine. ZPIZ-2G je dvojni status upokojencev uredil na način, da je zvišal mesečno izplačevanje pokojnine iz 20 na 40 odstotkov za prva tri leta podaljšanja delovne aktivnosti. Po začetnih treh letih pa se višina izplačila ponovno zniža na 20 odstotkov. Poleg dvojnega statusa upokojencev je bil namen sprejete novele ZPIZ-2G izboljšati področje trga dela, kar naj bi vplivalo na podaljšanje delovne aktivnosti starejših in na boljše možnosti izrabe kadrovskih resursov tistih starejših delavcev, ki že izpolnjujejo pogoje za upokojitev. S to kategorijo delavcev se želi nadgraditi obstoječe možnosti kombiniranja statusa upokojencev in sočasne delovne aktivnosti, pri čemer naj dvojni status upokojencev ne bi povzročal anomalij na trgu dela in neenake obravnave primerljivih kategorij zavarovancev.

Ukrepi podaljševanja delovne aktivnosti starejših nudijo določene prednosti, imajo pa hkrati tudi negativen vpliv na zaposlovanje mladih. Po podatkih Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljnjem besedilu: Zavod) je bilo konec decembra 2019 med mladimi od 15 do 29 let registriranih 15.169 brezposelnih oseb, kar je sicer za 755 oseb oziroma 4,7 odstotka manj kot leta 2018, vendar je število brezposelnih še vedno visoko. Velja poudariti, da je uspešnost mladih pri prvem vključevanju na trg dela oziroma njihovem iskanju po zaključku šolanja izrednega pomena za nadaljnji razvoj karijerne poti, saj spadajo med najbolj ogrožene skupine na trgu dela, saj na tega šele vstopajo in pogosto zaradi manjka izkušenj težko najdejo ustrezno zaposlitev.

Za delodajalce trenutni model dvojnega statusa upokojencev ni povsem sprejemljiv, saj jim ne omogoča podaje soglasja k nadaljnji zaposlitvi delavcev. Potencialno neučinkoviti delavci po izpolnitvi pogojev za upokojitev in uveljavitvi pravice do izplačila pokojnine lahko tako nadaljujejo s svojim delom oziroma ostane njihova pogodba o zaposlitvi v veljavi. Tako delavec, ki je v delovnem razmerju, lahko enostransko odloča, ali se bo, ob nastopu pogojev za upokojitev, odločil za uveljavljanje svoje pravice do izplačila dela pokojnine in nadaljevanja z delom pri istem delodajalcu brez podaje delodajalčevega soglasja. Delodajalcem bi bilo treba omogočiti možnost podaje soglasja k ohranitvi pogodbe o zaposlitvi tistim delavcem, ki bi že izpolnjevali pogoje za starostno upokojitev in bi ob tem koristili možnost

izplačila dela pokojnine. V praksi je odpuščanje starejših delavcev oteženo, saj so varovana kategorija.

Soglasje bi se tako dajalo k podaljšanju obstoječe pogodbe o zaposlitvi in ne k uveljavljanju pravice do nastopa pravice do obveznega zavarovanja, saj ta po 4. členu Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD, 102/15, 23/17, 40/17, 65/17, 28/19 in 75/19; v nadaljnjem besedilu: ZPIZ-2) spada pod neodtujljive osebne pravice, ki jih ni mogoče prenesti na drugega in tudi ne podedovati, z izjemo zapadlih denarnih zahtevkov, ki niso bili izplačani do smrti uživalca. Ob tem je treba poudariti, da predlagano rešitev ne gre enačiti s 101. členom¹ Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 14/90, 5/91, 29/92, 71/93, 19/94 in 38/94; v nadaljnjem besedilu: ZDR), katerega protiustavnost je ugotovilo Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče) 25. 11. 1999 v zadevi U-I-49/98. V skladu s tedanjo ureditvijo je bilo soglasje delodajalca k nadaljevanju dela ob izpolniti pogojev za polno pokojnino določeno kot pogoj. Tako je 101. člen ZRD določal avtomatično prenehanje delovnega razmerja, hkrati pa tudi prisilo zavarovancu, da uveljavlja pravice iz obveznega pokojninskega zavarovanja tudi, če tega ne želi. V predlaganem zakonu ne gre za takšno obliko ureditve, saj bi imel delodajalec možnost soglasja k nadaljnji zaposlitvi samo v primeru, ko bi javni uslužbenec že izpolnjeval pogoje za starostno pokojnino in bi se hkrati odločil uveljavljati pravico do izplačila dela pokojnine.

Namen predlagane dopolnitve Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF; v nadaljnjem besedilu: ZJU) z novim 162.a členom ni avtomatično zavračanje soglasja k nadaljevanju z delom delodajalca, ampak omogočiti delodajalcem možnost pri nadaljnjem sodelovanju z delavcem. Predlagane ureditve tudi ne gre enačiti s 188. členom Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15, 102/15, 63/16 – ZDoh-2R, 77/17 – ZMVN-1, 33/19 – ZMVN-1A in 72/19; v nadaljnjem besedilu ZUJF), saj je ta določal prenehanje pogodbe o zaposlitvi za tiste javne uslužbenke (tako ženske kot moške), ki so izpolnili pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine brez uveljavljanja pravice do izplačila dela pokojnine kljub temu, da je bilo javnemu uslužbencu v skladu s tretjim odstavkom 188. člena ZUJF omogočeno, da se v roku dveh mesecev od izpolnitve pogojev z delodajalcem dogovorita za nadaljevanje delovnega razmerja. Pogodba o zaposlitvi je javnemu uslužbencu prenehala na podlagi izdanega dokončnega sklepa. Ustavno sodišče je glede omenjenega člena odločalo 17. 12. 2013 v zadevi U-I-146/12², s katero je ugotovil neustavnost le za del člena, ki se nanaša na javne uslužbenke kot ženske zavarovanke, ki še niso izpolnile enakih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine.³

¹ Po določbi prvega odstavka 101. člena Zakona o delovnih razmerjih je lahko vsak delavec ali delavka nadaljeval z delom, če je s tem soglašal delodajalec.

² Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije je dostopna na URL: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US30278> (5. 3. 2020).

³ Izrek ustavne odločbe U-I-146/12.

Predlagana dopolnitev zgolj dopušča delodajalcem možnost podaje soglasja za nadaljnjo zaposlitev javnega uslužbenca, če bi ta izpolnjeval pogoje za starostno pokojnino in se ob tem odločil za uveljavljanje pravice do izplačila dela pokojnine.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilji

Cilj Zakona o spremembi Zakona o javnih uslužbencih je vzpostaviti uravnoteženo starostno strukturo javnih uslužbencev in s tem izboljšati medgeneracijsko porazdelitev. Da je to dopusten cilj, je ugotovilo tudi Ustavno sodišče z ustavno odločbo v zgoraj omenjeni zadevi U-I-146/12. Z različno starostjo zaposlenih v javnih službah se omogoča, da se izkušnje starejših prenašajo na mlajše. Različna starost prispeva k opravljanju kakovostne javne službe tako v državni upravi kot tudi v celotnem javnem sektorju.⁴ Cilj predloga zakona je tudi sprostitev dela delovnih mest, ki jih sicer zasedajo delavci z že izpolnjenimi pogoji za pridobitev pravice do starostne pokojnine in pravice do izplačila dela pokojnine. Tako bodo sproščena delovna mesta na voljo mlajšim, že zaposlenim, javnim uslužbencem, ki bodo dobili možnost napredovanja kot tudi tistim, ki se bodo zaposlili na novo. S prenehanjem dela pogodb o zaposlitvi, s tem ko delodajalci ne bodo podali svojega soglasja k podaljšanju te, se bo delež mlajših javnih uslužbencev povečal, medgeneracijsko ravnovesje se bo popravilo, kadrovska struktura zaposlenih v javnem sektorju pa se bo pomladila.⁵ Kot cilj predlagane dopolnitve zakona je mogoče opredeliti tudi preprečitev sporov med javnim uslužbencem in delodajalcem, in sicer ali so zaposleni ob nastopu pogojev za starostno upokožitev in uveljavljanja pravice do izplačila dela pokojnine še sposobni opravljati svoje delovne naloge. Tudi to je dopusten cilj, saj se javni uslužbenci tako varujejo pred postopki ugotavljanja pričakovanih rezultatov v primeru, ko zaradi starosti ne bi bili več zmožni opravljati delovnih nalog.⁶

S postavljenimi cilji bi se tako omogočilo tistim delodajalcem, ki zaposlujejo javne uslužbenca, da imajo ti možnost podaje soglasja k nadaljnji zaposlitvi oziroma k ohranitvi pogodbe o zaposlitvi v primeru, ko bi javni uslužbenca izpolnjevali pogoje za starostno upokožitev in bi se odločili za uresničitev pravice do izplačila dela pokojnine v skladu z 39.a členom Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, hkrati pa bi želeli nadaljevati z delom pri trenutnem delodajalcu oziroma bi želeli ohraniti obstoječo pogodbo o zaposlitvi.

2.2. Načela

S predlaganim zakonom se zasleduje načelo enakosti. Delodajalcem bi bilo omogočeno, tako kot je to delavcem, da prosto razpolagajo oziroma odločajo glede uveljavitve pravice do starostne pokojnine in pravice do izplačila dela pokojnine, da podajo svoje soglasje za nadaljnjo zaposlitev javnega uslužbenca in posledično ohranijo njihovo pogodbo o zaposlitvi.

⁴ U-I-146/12, točka 53.

⁵ Prav tam, točka 59.

⁶ Prav tam, točka 54.

2.3. Poglavitne rešitve

Poglavitna rešitev predloga Zakona o spremembi Zakona o javnih uslužbencih je dopolnitev 162. člena z novim 162.a členom ZJU, s katerim bi bilo delodajalcu omogočeno podajanje soglasja k nadaljnji zaposlitvi javnega uslužbenca v primeru, ko bi ta izpolnjeval pogoje za izplačilo dela pokojnine in bi ob tem želel nadaljevati z delom pri trenutnem delodajalcu oziroma bi želel ohraniti obstoječo pogodbo o zaposlitvi.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Sprejem predloga zakona nima dodatnih finančnih posledic za državni proračun in za druga javna sredstva. Država bi lahko ob določenem številu delodajalčevih soglasij za nadaljnjo zaposlitev javnega uslužbenca prihranila del sredstev, ki bi sicer bila namenjena za izplačilo plač, saj bi se tako del javnih uslužbencev upokojil.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Predlog zakona ne predvideva porabe dodatnih proračunskih ali drugih javnofinančnih sredstev Republike Slovenije.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOST PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

5.1 Skladnost s pravnim redom Evropske unije

Zakon ni predmet usklajevanja s pravom Evropske unije (EU).

5.2 Prikaz ureditve v državah članicah Evropske unije

5.2.1. Italija

V Italiji je možno, da prejemnik pokojnine nadaljuje z opravljanjem dela in ob tem prejema pokojninske dajatve kot tudi dajatve, ki izhajajo iz naslova dela, vendar je to odvisno od vrste pokojnine. Pogoj, da zaposleni pridobi pravico do pokojnine, je prenehanje pogodbe o zaposlitvi oziroma prenehanje delovnega razmerja. Kljub temu je zaposlenemu omogočeno, da se kljub prejemanju pokojnine ponovno zaposli. Ob sočasnem delu in prejemanju pokojnine se iz prejemkov, ki jih upokojenec ustvarja z delom, plačujejo prispevki, ki kasneje predstavljajo podlago za dodatne prejeme iz naslova pokojninskega zavarovanja.

5.2.2. Francija

Tudi Francija omogoča primerno ureditev. Za lažji prehod med zaposlitvijo in upokojitvijo poznajo progresivno upokojitev, po kateri je mogoče prejemati del osnovne pokojnine in pri tem nadaljevati z delom. Izvajanje zaposlitve s krajšim delovnim časom je predmet dogovora med zaposlenim in delodajalcem. Ob koncu te vrste upokojitvene dobe se zaposleni lahko odloči za nadaljevanje z delom za polni delovni čas.

5.2.3. Portugalska

Splošna upokojitvena starost na Portugalskem znaša 65 let. Zaposlenim je omogočeno, da nadaljujejo z delom, kljub delni upokojitvi, vendar se jim pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas spremeni v pogodbo o zaposlitvi za določen čas 6 mesecev, ki se lahko vsakokrat podaljšuje za nadaljnjih 6 mesecev.

5.2.4 Luksemburg

V Luksemburgu upokojitvena starost znaša 65 let. Pri tej starosti so zaposleni upravičeni do pokojnine, pogodba o zaposlitvi pa jim avtomatično preneha. Kljub avtomatičnemu prenehanju jo zaposleni lahko ponovno sklenejo in nadaljujejo s svojim delom.

5.2.5. Švedska

Na Švedskem zaposleni lahko opravljajo delo do 67. leta starosti, po tej starosti pa se morajo upokojiti. Ne glede na to pa je možen dogovor med delodajalcem in zaposlenim, s katerim se zaposlenemu lahko podaljša delovno razmerje. Švedski pokojninski sistem zaposlenim omogoča, da po 61 letu starosti delno črpajo pokojnino v različnih višinah (t. j. od $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$ ali $\frac{3}{4}$ pokojnine), hkrati pa nadaljujejo z delom za krajši delovni čas, vendar je treba opozoriti, da delodajalec ni dolžan na pristanek zaposlitve s skrajšanim delovnim časom. Taka oblika dvojnega statusa je sicer nizka, vendar se v zadnjem času kažejo trendi naraščanja.

5.2.6. Poljska

Poljska ureditev prav tako omogoča kombinacijo dela in prejemanja pokojnine, vendar mora, preden delavec prejme oziroma uveljavlja pravico do polne pokojnine, pogodba o zaposlitvi prenehati. V primeru, da se delavec odloči z nadaljevanjem dela, mora z delodajalcem skleniti novo pogodbo o zaposlitvi.

6. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMELO SPREJETJE ZAKONA

Sprejem zakona ne bo imel drugih posledic.

7. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES

Pri delu Državnega zbora in njegovih delovnih teles bo sodeloval državni svetnik Marjan Maučec.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF) se doda novi 162.a člen, ki se glasi:

»162.a člen (redna odpoved iz razloga izostanka soglasja)

- (1) Javnemu uslužbencu, ki v skladu z določili zakona, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje, pridobi pravico do starostne pokojnine in koristi pravico do izplačila dela pokojnine, se pogodba o zaposlitvi odpove.
- (2) Javnemu uslužbencu se pogodba o zaposlitvi ne odpove, v kolikor delodajalec poda soglasje za nadaljnjo zaposlitev.«

KONČNA DOLOČBA

2. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV

K 1. členu

S predlagano dopolnitvijo ZJU se javnemu uslužbencu, ki pridobi pravico do starostne pokojnine oziroma izpolni pogoje za upokojitev in ob tem koristi pravico do izplačila dela pokojnine, v skladu z zakonom, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje, odpove pogodba o zaposlitvi. Pogodbo o zaposlitvi odpove delodajalec javnega uslužbenca.

Če se delodajalec odloči, da javnega uslužbenca potrebuje, mu omogoči nadaljnje opravljanje dela po že veljavni pogodbi o zaposlitvi, kljub temu da javni uslužbenec pridobi pravico do starostne pokojnine oziroma izpolnjuje pogoje za upokojitev in pri tem koristi tudi pravico do izplačila dela pokojnine v skladu z zakonom, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Za nadaljevanje zaposlitve je potrebno delodajalčevo soglasje. Soglasje se daje k nadaljnji zaposlitvi javnega uslužbenca in ne k uveljavljanju pravice iz zakona, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Javni uslužbenec tako se naprej prosto razpolaga z odločitvijo, ali bo uveljavljal pravice iz ZPIZ-2 ali ne, delodajalec pa je ta, ki se lahko odloči, ali bo podal soglasje k nadaljnji zaposlitvi javnega uslužbenca.

K 2. členu

Člen določa začetek veljavnosti in uporabe predlaganega zakona.