

Številka: U-I-275/05-12

Datum: 6. 12. 2007

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Sindikata slovenskih diplomatov, Ljubljana, ki ga zastopa predsednik Matjaž Kovačič, na seji 6. decembra 2007

o d l o č i l o:

Tretji, četrti in peti odstavek 27. člena Zakona o zunanjih zadevah (Uradni list RS, št. 45/01, 78/03 in 113/03 – ur. p. b.) niso v neskladju z Ustavo.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Sindikat slovenskih diplomatov (v nadaljevanju predlagatelj) izpodbija 27. člen Zakona o zunanjih zadevah (v nadaljevanju ZZZ-1). Izpodbijana določba naj bi bila v neskladju z drugim odstavkom 14. člena in s tretjim odstavkom 49. člena Ustave ter s točko c 25. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71 in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – v nadaljevanju MPDPP). Izpodbijani ureditvi očita, da pri izboru vodij diplomatskih predstavništev ali konzulatov razlikuje med diplomati in t. i. drugimi osebami iz drugega odstavka 27. člena ZZZ-1, za katere naj bi bili določeni milejši pogoji za imenovanje na ta položaj. Privilegiranost položaja teh oseb naj bi izhajala tudi iz tega, da lahko po izteku mandata še naprej opravljajo delo na Ministrstvu za zunanje zadeve (v nadaljevanju MZZ), ne da bi izpolnjevali vse pogoje, ki jih od diplomatov zahteva zakon. Te osebe naj bi bile privilegirane tudi zato, ker jim za zasedbo diplomatskega delovnega mesta za nedoločen čas ni treba kandidirati na javnem natečaju za to delovno mesto. Po mnenju predlagatelja naj bi izpodbijana ureditev tudi odstopala od ureditve po Zakonu o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02 in nasl. – v nadaljevanju ZJU) glede zasedb uradniških delovnih mest, kjer je izbira oseb izven državne uprave šele zadnje sredstvo za popolnitev določenega delovnega mesta. Takšna ureditev naj bi nedvoumno diskriminirala diplomate, ki že zasedajo uradniška delovna mesta v MZZ. Vlada kot predlagateljica zakona naj ne bi navajala razlogov za takšno ureditev.

2. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril. Vlada v svojem mnenju zavrača očitke predlagatelja kot neutemeljene. Pojasnjuje, da t. i. druge osebe sklenejo delovno razmerje za največ štiri leta, pri čemer gre za kvalitativno bistveno drugačno razmerje kot pri javnih uslužbencih, ki so zaposleni za nedoločen čas v državnem organu (diplomati). Poleg tega Vlada opozarja, da javni uslužbenci, ki opravljajo delo na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas razen nekaterih izjem niso imenovani v naziv. Ker druge osebe niso imenovane v diplomatski naziv, temveč so z ukazom predsednika republike postavljene za vodjo predstavništva (veleposlanik ali generalni konzul), se zanje formalno ne zahteva izpolnjevanje pogojev po 40. členu ZZZ-1, temveč so pogoji za imenovanje teh oseb določeni v četrtem odstavku 27. člena ZZZ-1. Vlada še poudarja, da je pogoj za zasedbo tega položaja zahtevana dolžina delovnih izkušenj za naziv, v katerem se lahko opravlja delo na položaju vodje diplomatskega predstavništva oziroma vodje generalnega konzulata (priloga I

Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih, Uradni list RS, št. 58/03 in nasl. – v nadaljevanju Uredba). Pogoji za zaposlitev v MZZ iz 35. člena ZZZ-1 in pogoji za imenovanje v diplomatski naziv iz 40. člena ZZZ-1 se zahtevajo za vse diplomate (javne uslužbenke, ki sklenejo delovno razmerje za nedoločen čas v MZZ in opravljajo strokovne naloge na področju zunanjih zadev), ne le za vodje predstavništev. Ti pogoji so resda obsežnejši od pogojev iz četrtega odstavka 27. člena ZZZ-1, pri čemer je podlaga za razlikovanje različno trajanje delovnega razmerja in so zato različni pogoji ustavno dopustni. Vlada izpostavlja tudi primerjalnopravni vidik imenovanja vodij predstavništev, kajti večje število držav dopušča možnost, da se na položaj vodij diplomatskih predstavništev in konzulatov imenujejo osebe, ki niso poklicni diplomati. Vlada dodaja, da je možnost postavitve drugih oseb na položaj vodij diplomatskih predstavništev tudi zgodovinsko pogojena. V zvezi z očitkom predlagatelja, da so druge osebe privilegirane pri nadaljnji zaposlitvi v MZZ, pa Vlada pojasnjuje, da je ta zaposlitev natančneje določena v Pravilniku o postopku za imenovanje vodij predstavništev Republike Slovenije v tujini in zaposlitvi za nedoločen čas (št. ZSE-186/06 z dne 7. 7. 2006 – v nadaljevanju Pravilnik). Delo teh oseb oceni izbirna komisija, pri čemer upošteva ocene o uspešnosti dela. Skladno z 8. členom Pravilnika so pogoji za sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas uspešna ocena o delu, obstoj ustreznega prostega delovnega mesta, skladnost zaposlitve z letnim kadrovskim načrtom in zagotovljena finančna sredstva za zaposlitev. Ti pogoji pa so enaki pogojem za novo zaposlitev v organu državne uprave po prvem odstavku 2. člena Uredbe o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 139/06). Vlada ocenjuje tudi, da z možnostjo zaposlitve po prej navedenem postopku ni kršeno načelo enakosti, kljub temu, da se za zaposlitev ne izvede javni natečaj. Gre za izjemo od načela iz 27. člena ZJU. Postavljeni naj bi bili namreč objektivni kriteriji za sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas. Ob tem posebej poudarja, da v tem primeru ne gre za osebe, ki bi se prvič zaposlile, ali za osebe brez delovnih izkušenj, temveč so to brez izjeme osebe z dolgoletnimi delovnimi izkušnjami. Njihova strokovna usposobljenost in primernost za delo v MZZ se ugotavljata z ocenjevanjem v MZZ, z razgovorom, ki ga lahko opravi komisija, in z drugimi merili. Samo oseba, ki je uspešno ocenjena, izpolnjeni pa morajo biti tudi drugi pogoji za novo zaposlitev, lahko sklene z MZZ pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas.

B. – I.

3. Predlagatelj je v času veljavnosti Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju ZUstS/94) vložil zahtevo za oceno ustavnosti 27. člena ZZZ-1. Na podlagi osme alineje prvega odstavka 23. člena ZUstS/94, je lahko imel položaj predlagatelja v postopku le reprezentativni sindikat za območje države, če so bile ogrožene pravice delavcev. Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 51/07 – v nadaljevanju ZUstS-A) se je ta ureditev spremenila, tako da lahko v skladu z enajsto alinejo prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZUstS) zahtevo, če so ogrožene pravice delavcev, vložijo tudi reprezentativni sindikat za območje države za posamezno dejavnost ali poklic. Skladno s prvim odstavkom 38. člena ZUstS-A se postopki v zadevah, v katerih do uveljavitve tega zakona Ustavno sodišče še ni odločilo, po njegovi uveljavitvi nadaljujejo po določbah tega zakona. Iz priložene kopije odločbe Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve št. 020-49/00003/2001 z dne 5. 2. 2003 izhaja, da je Sindikat slovenskih diplomatov reprezentativni sindikat v dejavnosti zunanjih zadev v Republiki Sloveniji. Ker je predlagatelj reprezentativni sindikat v dejavnosti zunanjih zadev za območje države in ker določba, za katero zahteva oceno ustavnosti, ogroža pravice delavcev v smislu navedene določbe ZUstS, Sindikat slovenskih diplomatov izpolnjuje procesni predpostavki za vložitev zahteve.

B. – II.

4. Predlagatelj uvodoma navaja, da v celoti izpodbija 27. člen ZZZ-1, vendar iz njegovih navedb izhaja, da izpodbija le tretji, četrti in peti odstavek 27. člena ZZZ-1. Zato je Ustavno sodišče v tem obsegu opravilo presojo izpodbijane ureditve.

5. Predlagatelj izpodbija četrti in peti odstavek 27. člena ZZZ-1. Prvi ureja pogoje za imenovanje t. i. druge osebe za vodjo diplomatskega predstavništva, drugi pa določa izključitev nekaterih določb ZZZ-1 pri urejanju pravnega položaja te osebe v času vodenja diplomatskega predstavništva ali konzulata. Predlagatelj izpodbija tudi tretji odstavek ZZZ-1 v delu, v katerem je izključena uporaba pravil o javnem natečaju pri zaposlitvi drugih oseb z MZZ po prenehanju vodenja diplomatskega predstavništva ali konzulata, ter v delu, v katerem določa milejše pogoje za njihovo nadaljnjo zaposlitev v MZZ. Ker se četrti in peti odstavek 27. člena ZZZ-1 nanašata na pogoje za imenovanje in na čas, ko druga oseba vodi diplomatsko predstavništvo, tretji odstavek v izpodbijanem delu pa se nanaša na čas po prenehanju vodenja diplomatskega predstavništva ali konzulata, je Ustavno sodišče najprej opravilo presojo četrtega in petega odstavka 27. člena ZZZ-1.

Presoja četrtega in petega odstavka 27. člena ZZZ-1

6. Četrti odstavek 27. člena ZZZ-1 določa: "Za vodjo diplomatskega predstavništva iz drugega odstavka tega člena je lahko imenovan državljan Republike Slovenije, ki ima univerzitetno izobrazbo in zna dva tuja jezika, od tega enega svetovnega." Peti odstavek 27. člena ZZZ-1 določa: "Za vodjo predstavništva iz drugega odstavka se z izjemo prvih treh odstavkov 39. člena ne uporabljajo določbe od 34. do 43. člena tega zakona. 42. člen tega zakona se za te osebe uporablja glede določanja delovne uspešnosti." Predlagatelj zatrjuje njuno neskladje z drugim odstavkom 14. člena Ustave in s tretjim odstavkom 49. člena Ustave ter s točko c 25. člena MPDPP, ker je za vodjo diplomatskega predstavništva lahko imenovana tudi oseba, ki ni diplomat in za imenovanje katere naj bi bili določeni milejši pogoji kot za diplomate.

7. Drugi odstavek 14. člena Ustave določa, da so pred zakonom vsi enaki. Spoštovanje načela enakosti in zagotavljanje enakega obravnavanja je torej ena od temeljnih zahtev, na katero mora paziti zakonodajalec pri urejanju pravic in obveznosti. Vendar tega načela ni mogoče pojmovati kot enostavne splošne enakosti vseh. Po ustaljeni ustavnosodni presoji načelo enakosti pred zakonom ne pomeni, da predpis – kadar podlaga za različno urejanje niso okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave – ne bi smel različno urejati enakih položajev pravnih subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga. Za razlikovanje mora torej obstajati razumen, iz narave stvari izhajajoč razlog. Zato je treba pri presoji skladnosti izpodbijane ureditve z drugim odstavkom 14. člena Ustave najprej odgovoriti na vprašanje, ali se pogoji za imenovanje diplomata na položaj vodje diplomatskega predstavništva dejansko razlikujejo od pogojev za imenovanje druge osebe na ta isti položaj.

8. Diplomatska predstavništva vodijo veleposlaniki (prvi odstavek 17. člena ZZZ-1). Vodje diplomatskih predstavništev in konzulatov ter pooblaščen ministri so imenovani iz vrst diplomatov (prvi odstavek 27. člena ZZZ-1). Skladno s prvim odstavkom 34. člena ZZZ-1 je diplomat javni uslužbenec, ki v delovnem razmerju z ministrstvom za zunanje zadeve za nedoločen čas opravlja javne naloge na področju zunanjih zadev. Za vodjo diplomatskega predstavništva ali konzulata pa je skladno z drugim odstavkom 27. člena ZZZ-1 lahko imenovana tudi druga oseba, ki izpolnjuje pogoje za imenovanje v naziv. Vodja diplomatskega predstavništva oziroma konzulata je položajno delovno mesto (tako iz tretjega odstavka 34. člena ZZZ-1). Iz navedenega izhaja, da je za vodjo diplomatskega predstavništva lahko imenovan bodisi javni uslužbenec – diplomat iz vrst zaposlenih na MZZ bodisi druga oseba izven MZZ.

9. Predlagatelj meni, da so pogoji za imenovanje drugih oseb na položaj vodje diplomatskega predstavništva milejši od pogojev, ki se zahtevajo za imenovanje diplomatov na ta položaj. Ob tem se sklicuje zlasti na 35., 36., 39. in 40. člen ZZZ-1. 35. člen določa pogoje za sklenitev delovnega razmerja, 36. člen razporejanje diplomatov, 39. člen diplomatske in konzularne nazive ter 40. člen ZZZ-1 pogoje za imenovanje v naziv. Uporaba teh določb pa je v skladu s petim odstavkom 27. člena ZZZ-1, z izjemo prvih treh odstavkov 39. člena ZZZ-1, izključena za druge osebe. Glede na vsebino naštetih določb ni mogoče pritrditi predlagatelju, da so to določbe, ki bi določale strožje pogoje za imenovanje diplomatov na položaj vodje diplomatskega predstavništva, kot jih sicer določata izpodbijani določbi za druge osebe. Te določbe namreč zgolj določajo posebne pogoje za sklenitev delovnega razmerja diplomata z MZZ ter nekatere delovnopravne značilnosti tega razmerja in zato neposredno ne urejajo pogojev za zasedbo položaja vodje diplomatskega predstavništva.

10. Četrty odstavek 27. člena ZZZ-1, drugače kot prej naštete določbe ZZZ-1, pa na eni strani za druge osebe določa pogoje za sklenitev delovnega razmerja za določen čas z MZZ (državljanstvo, izobrazba, znanje jezikov), na drugi strani pa so ti pogoji določeni tudi kot pogoji za imenovanje na položaj vodje diplomatskega predstavništva. Pogoji za imenovanje druge osebe za vodjo diplomatskega predstavništva torej sovpadajo s pogoji za sklenitev delovnega razmerja za določen čas za to položajno delovno mesto. V skladu z drugim odstavkom 27. člena ZZZ-1 mora druga oseba izpolnjevati tudi pogoje za imenovanje v naziv. Gre za pogoje, določene v prvem odstavku 40. člena ZZZ-1 (univerzitetna izobrazba, državni izpit iz javne uprave, diplomatski izpit in delovne izkušnje v MZZ) ter v drugem odstavku 88. člena ZJU (državljanstvo, nekaznovanost, da oseba ni v kazenskem postopku). Vlada sicer navaja, da se za druge osebe, ker niso imenovane v diplomatski naziv, temveč so z ukazom predsednika republike postavljene za vodje predstavništva (veleposlanika ali generalnega konzula), formalno ne zahteva izpolnjevanja pogojev po 40. členu ZZZ-1, razen izpolnjevanje zahtevane dolžine delovnih izkušenj iz Uredbe. Glede na jasnost besedila drugega odstavka 27. člena ZZZ-1, po katerem morajo tudi druge osebe izpolnjevati pogoje za imenovanje v naziv, ni mogoče pritrditi tej razlagi Vlade. Morebitni drugi pogoji, ki bi se zahtevali za to položajno delovno mesto, pa bi morali biti določeni v aktu o sistemizaciji MZZ.

11. Iz predstavljenе ureditve torej izhaja, da so pogoji za imenovanje druge osebe na položaj vodje diplomatskega predstavništva državljjanstvo, univerzitetna izobrazba, znanje dveh tujih jezikov, od tega enega svetovnega, ter pogoji iz prvega odstavka 40. člena ZZZ-1 in drugega odstavka 88. člena ZJU. ZZZ-1 posebnih določb o pogojih, ki jih mora izpolnjevati diplomat za imenovanje na položaj vodje diplomatskega predstavništva, nima. Iz navedenega zato ni mogoče sklepati, da bi bili pogoji za imenovanje diplomata na položaj vodje diplomatskega predstavništva urejeni drugače kot za druge osebe. Zato tudi sklicevanje predlagatelja na posebne pogoje, ki jih mora izpolnjevati oseba, ki želi skleniti delovno razmerje z MZZ kot javni uslužbenec – diplomat, niso primerljivi s pogoji, ki jih mora izpolnjevati oseba bodisi kot diplomat bodisi kot druga oseba za imenovanje na položaj vodje diplomatskega predstavništva. V prvem primeru gre za izpolnjevanje pogojev za sklenitev delovnega razmerja, v drugem primeru pa za izpolnjevanje pogojev za zasedbo položajnega delovnega mesta. V temelju gre torej za različna dejanska stanja. Predlagatelj pa ne zatrjuje, da bi bili pogoji za imenovanje diplomata na položaj vodje diplomatskega predstavništva tudi sicer urejeni drugače kot za drugo osebo, kar bi lahko utemeljevalo neskladnost izpodbijanih določb z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Četrty in peti odstavek 27. člena ZZZ-1 zato nista v neskladju s to določbo Ustave. Iz navedenih razlogov tudi nista v neskladju s tretjim odstavkom 49. člena Ustave in s točko c 25. člena MPDPP.

12. Kot neutemeljen je treba zavrniti očitek predlagatelja, da določbi odstopata od siceršnje ureditve po ZJU, po kateri je izbira oseb izven državne uprave šele zadnje sredstvo za zasedbo določenega delovnega mesta, zaradi česar naj bi bili diplomati diskriminirani. Zakonodajalec lahko predpisuje pogoje za opravljanje določenega dela, pri tem ima široko

polje proste presoje. V to odločitev bi lahko Ustavno sodišče poseglo samo v primeru, če bi šlo za očitno nerazumno ureditev. Iz zakonodajnega gradiva k predlogu ZZZ-1 izhaja odločitev zakonodajalca, da ohrani možnost vključitve v diplomatsko službo tudi osebam izven MZZ. Gre za osebe, ki imajo ustrezne delovne izkušnje na področju mednarodnih odnosov v drugih državnih organih, znanstveno-raziskovalnih ter visokošolskih zavodih in mednarodnih organizacijah. Čeprav ureditev daje poudarek diplomaciji kot poklicu, pa obenem omogoča pritegnitev kadrovskih potencialov izven MZZ in se s tem zagotavlja dovolj široka kadrovska baza, ki je potrebna za uspešno opravljanje dela na področju zunanjih zadev. Odločitvi zakonodajalca, da je lahko za vodjo diplomatskega predstavništva imenovana tudi druga oseba, zato ni mogoče očitati nerazumnosti.

Presoja tretjega odstavka 27. člena ZZZ-1

13. Predlagatelj izpodbija tretji odstavek 27. člena ZZZ-1 v delu, v katerem določa, da lahko oseba iz drugega odstavka 27. člena ZZZ-1 po razrešitvi s položaja vodje diplomatskega predstavništva ali konzulata nadaljuje delo v MZZ, če izbirna komisija na podlagi sprejetih kriterijev po 42. členu ZZZ-1, oceni njeno delo kot uspešno, ter da se za to osebo ne uporablja 41. člen ZZZ-1. Zatrjuje neskladje z drugim odstavkom 14. člena Ustave in s tretjim odstavkom 49. člena Ustave ter s točko c 25. člena MPDPP, ker naj bi bila oseba iz drugega odstavka 27. člena ZZZ-1 v bistveno boljšem položaju v primerjavi z osebami, ki morajo za sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas na diplomatskem delovnem mestu kandidirati na javnem natečaju ter izpolniti druge pogoje za sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas.

14. Ustavno sodišče je tudi v tem delu naprej opravilo presojo izpodbijane ureditve z vidika skladnosti z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Zato je moralo najprej odgovoriti na vprašanje, ali gre pri sklepanju delovnega razmerja za nedoločen čas z osebo, ki šele vstopa med diplomate MZZ na eni strani, in z osebo, ki pred imenovanjem na položaj vodje diplomatskega predstavništva ni bila diplomat in po razrešitvi s tega položaja nadaljuje z delom kot diplomat v MZZ na drugi strani, za enake dejanske položaje, ki zahtevajo enako obravnavanje, ali gre v obravnavanem primeru za različno obravnavanje različnih dejanskih stanj, ki ne pomeni neenakopravnega razlikovanja po tej določbi Ustave.

Pogoji za sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas

15. Oseba, ki se želi zaposliti kot diplomat v MZZ, mora poleg splošnih pogojev za delo v javnem sektorju izpolnjevati tudi posebne pogoje iz 35. člena ZZZ-1. Ti so: aktivno obvladovanje dveh tujih jezikov, od tega enega svetovnega; psihofizična sposobnost; osebnostna primernost; da osebi ni prenehalo delovno razmerje v državnem organu iz krivdnih razlogov na njeni strani. Diplomati opravljajo javne naloge na področju zunanjih zadev v nazivu (prvi in drugi odstavek 34. člena ZZZ-1). Naziv je pogoj za imenovanje na delovno mesto (peti odstavek 39. člena ZZZ-1). Skladno z drugim odstavkom 84. člena ZJU se naziv pridobi z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju v skladu z ZJU ali z napredovanjem v višji naziv, kar pomeni, da taka oseba mora izpolnjevati tudi pogoje za imenovanje v naziv. Ti so za diplomate določeni v prvem odstavku 40. člena ZZZ-1 (univerzitetna izobrazba, državni izpit iz javne uprave, diplomatski izpit, delovne izkušnje v MZZ) ter v drugem odstavku 88. člena ZJU, ki določa, da so pogoji za imenovanje v naziv tudi državljanstvo Republike Slovenije, da oseba ni bila pravnomočno obsojena zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in da ni bila obsojena na nepogojno kazen zopora v trajanju več kot šest mesecev ter da zoper osebo ni vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.

16. Vodja diplomatskega predstavništva, ki je bil imenovan na ta položaj za določen čas, torej oseba iz drugega odstavka 27. člena ZZZ-1, ima po razrešitvi s tega

položaja možnost nadaljevati z delom v MZZ, če izbirna komisija oceni njegovo delo kot uspešno. Vlada navaja, da postopek odločanja o tem, ali je bila ta oseba uspešna v času vodenja diplomatskega predstavništva, ureja Pravilnik. Skladno s tretjim odstavkom 8. člena Pravilnika se s to osebo, če je komisija ocenila njeno delo za uspešno, sklene pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas, pri čemer mora biti v MZZ sistemizirano prosto delovno mesto, zaposlitev mora biti v skladu s kadrovskim načrtom ter morajo biti zanjo zagotovljena finančna sredstva. Slednji trije pogoji so objektivni pogoji za sistemizacijo delovnega mesta. Če teh pogojev ni, tudi delovnega mesta ni. Zato je samo po sebi umevno, da morajo biti ti pogoji predhodno izpolnjeni, da se lahko določijo subjektivni pogoji za sklenitev delovnega razmerja za tako sistemizirano delovno mesto. Ker predlagatelj napada subjektivne pogoje za sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas z MZZ, je sklicevanje Vlade na objektivne pogoje za sklenitev delovnega razmerja (tj. obstoj delovnega mesta) za obravnavano zadevo nepomembno.

17. Kot izhaja iz prejšnje točke obrazložitve te odločbe, lahko MZZ z osebo iz drugega odstavka 27. člena ZZZ-1 po razrešitvi s položaja vodje diplomatskega predstavništva ali konzulata sklene pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas. Da lahko ta oseba nadaljuje z delom v MZZ, če izbirna komisija oceni njeno delo pozitivno, bi lahko navedlo na sklep, da je to edini pogoj, ki ga mora ta oseba izpolniti za sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas. Takšen sklep naj bi izhajal tudi iz mnenja Vlade. Glede pogojev za sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas pa so določbe ZJU in ZZZ-1 po oceni Ustavnega sodišča jasne (glej 15. točko obrazložitve te določbe). Iz besedila izpodbijane določbe ne izhaja, niti iz drugih določb Zakona ne, da bi bili ti pogoji za druge osebe izključeni. Zato ni mogoče pritrditi predlagatelju, da se za osebo iz drugega odstavka 27. člena ZZZ-1, ki je bila razrešena s položaja vodje diplomatskega predstavništva ali konzulata, zahtevajo drugačni oziroma milejši pogoji za sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas z MZZ, kot se ti zahtevajo za kandidate za diplomate. Ker tretji odstavek 27. člena ZZZ-1 ne določa različnih pogojev za sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas za osebe iz drugega odstavka 27. člena ZZZ-1, ni v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Iz navedenih razlogov tudi ni v neskladju s tretjim odstavkom 49. člena Ustave in s točko c 25. člena MPDPP.

Javni natečaj

18. Predlagatelj zatrjuje, da so osebe iz drugega odstavka 27. člena ZZZ-1 glede na izpodbijano določbo v bistveno boljšem položaju v primerjavi z osebami, ki morajo za sklenitev delovnega razmerja na diplomatskem delovnem mestu kandidirati na javnem natečaju. Vlada pojasnjuje, da so postavljeni objektivni kriteriji za sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas z osebami iz drugega odstavka 27. člena ZZZ-1 in zato ne gre za neskladje z načelom enakosti. Navaja, da gre za osebe z dolgoletnimi izkušnjami, njihova strokovna usposobljenost in primernost za delo v MZZ se ugotavljata z ocenjevanjem, z razgovorom, ki ga lahko opravi komisija, in z drugimi merili. Pri presoji, ali gre v tem delu izpodbijane določbe za neskladje s splošnim načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, je Ustavno sodišče moralo najprej presoditi, za kakšne položaje gre.

19. Eno od temeljnih načel zaposlovanja v državnih organih in lokalnih skupnostih je načelo javnega natečaja. Skladno s tem načelom se v postopku javnega natečaja za novo zaposlitev kandidati obravnavajo enakopravno. Izbira med kandidati se opravi na podlagi izkazane boljše strokovne usposobljenosti. Namen javnega natečaja je torej omogočiti delodajalcu, da med prijavljenimi kandidati za novo zaposlitev izbere najbolj strokovno usposobljenega za razpisano uradniško delovno mesto. Javni natečaj za novo zaposlitev je torej pravilo, razen v primerih, ko je z zakonom določeno drugače. Izjeme določa ZJU v 70. členu v zvezi s sklenitvijo delovnega razmerja za določen čas. Načelo javnega natečaja velja tudi za nove zaposlitve diplomatov z MZZ (glej 41. člen ZZZ-1). Izjema od tega načela je

določena v četrtem stavku tretjega odstavka 27. člena ZZZ-1, ki določa, da se za osebe iz drugega odstavka 27. člena ZZZ-1 ne uporablja 41. člen ZZZ-1, ki ureja javni natečaj za kandidate za diplomate.

20. Sklenitve delovnega razmerja za nedoločen čas z osebami iz drugega odstavka 27. člena ZZZ-1 brez predhodnega javnega natečaja po oceni Ustavnega sodišča ni mogoče primerjati z novimi zaposlitvami, za katere se mora izvesti javni natečaj. Res je, da v obravnavnem primeru pride do sklenitve delovnega razmerja za nedoločen čas za prosto delovno mesto v MZZ, vendar položaj teh oseb kljub temu ni primerljiv s položajem oseb, ki morajo za sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas na diplomatskem delovnem mestu kandidirati na javnem natečaju. Ob sklenitvi delovnega razmerja za nedoločen čas ima oseba iz drugega odstavka 27. člena ZZZ-1 najmanj štiri leta delovnih izkušenj na delovnem mestu s posebnimi pooblastili in odgovornostmi v MZZ. Gre za relativno dolgo obdobje, v katerem je lahko ta oseba dejansko izkazala svojo strokovno usposobljenost in primernost za nadaljnje delo v MZZ. Ureditev zato temelji na različnih položajih, ki so opredeljeni z objektivnimi okoliščinami. V skladu z načelom enakosti pred zakonom se različna dejanska stanja lahko urejajo različno. Tretji odstavek 27. člena ZZZ-1 v delu, v katerem izključuje uporabo 41. člena tega Zakona za druge osebe, zato ni v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Posledično tudi ni v neskladju s tretjim odstavkom 49. člena Ustave in s točko c 25. člena MPDPP.

21. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, kot izhaja iz izreka te odločbe.

C.

22. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b. – ZUstS) v sestavi: predsednik Jože Tratnik ter sodnica in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, dr. Franc Grad, mag. Marta Klampfer in mag. Miroslav Mozetič. Odločbo je sprejelo soglasno.

Jože Tratnik l.r.
Predsednik