REPUBLIKA SLOVENIJA
**ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI**

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 01 473 55 51
E: gp@zagovornik-rs.si

**Državni zbor Republike Slovenije**
**Poslanke in poslanci**

Šubičeva 2
1000 Ljubljana
E: gp@dz-rs.si

Številka: 0070-3/2020/1
Datum: 4. 12. 2020

**Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede Predloga Zakona o davku na motorna vozila (EPA: 1491 – VIII)**

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) podaja priporočilo glede **Predloga Zakona o davku na motorna vozila (EPA: 1491 – VIII,** v nadaljevanju: ZDMV-1), ki se obravnava po **nujnem postopku.** Osnutek predloga zakona (EVA 2020-1611-0012) je pripravilo Ministrstvo za finance, v javni razpravi ki naj bi bil, kot je bilo označeno na portalu e-uprava, do 19. 11. 2020. Vendar je bilo besedilo osnutka tekom javne razprave nadomeščeno z novim predlogom, ki naj bi se obravnaval po nujnem postopku. V njem je pojasnjeno: »Ker gre za predlog zakona po nujnem postopku, dodatno sodelovanje javnosti pri pripravi predloga zakona ni predvideno.« Predlog je bil nato že pred potekom navedenega roka za javno razpravo vložen v obravnavo na vladi proceduro, sprejet ter lložen v zakonodajni postopek v Državnem zboru. Zagovornik zato svoje priporočilo k predlogu zakona posreduje Državnemu zboru.

Zagovornik je predlog proučil z vidika svojih pristojnosti, ki jih določa 21. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD). Do predloga se opredeljuje predvsem z vidika zagotavljanja **pravice do enakega obravnavanja**.

Zagovornik je proučil izbrane rešitve v osnutku ZDMV-1 glede na predvidljive učinke zakonskih rešitev na nekatere družbene skupine, zlasti tiste, ki se nanašajo na položaj **ljudi z invalidnostmi, starejših, ljudi z določenimi družinskimi statusi, državljanov držav članic EU in tujcev.** Zagovornik izpostavlja, da je treba pri pripravi zakonodajnih predlogov v skladu s 14. členom ZVarD opraviti t.i. **presojo vplivov na enakost** (ang. equality impact assesment) . To pomeni, da je treba opraviti presojo učinkov zakonodajnih predlogov na posamezne družbene skupine z določeno osebno okoliščino, zaradi katere je diskriminacija prepovedana[1]. Navedeno velja za vse zakone, tudi tiste, ki se obravnavajo po nujnem postopku, in tudi za sprejemanje zakonov (ali celo uredb z zakonsko močjo) v izrednih razmerah ali vojnem stanju. Ustava RS namreč tudi v vojnem ali izrednem stanju diskriminacijo izrecno prepoveduje,[2] tudi v zvezi s socialnimi pravicami, npr. v zvezi z uživanjem pravice do socialne varnosti.

1 Glej besedilo predloga Zakona o varstvu pred diskriminacijo, obrazložitev k 14. členu. Dostopno na: https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/923b337bd0f7673182d920bf73d2fb404989746d297ccebbc0275efae74747a5

2 Prvi odstavek 16. člena ustave: »S to ustavo določene človekove pravice in temeljne svoboščine je izjemoma dopustno začasno razveljaviti ali omejiti v vojnem in izrednem stanju. Človekove pravice in temeljne svoboščine se

Zagovornik pozdravlja rešitve v ZDMV-1, ki določajo nekatere ugodnosti v obliki oprostitev plačila davka na motorna vozila (v nadaljevanju: DMV) med drugim za velike družine in ljudi z invalidnostmi. Zagovornik pa ob tem izpostavlja, da prepoved diskriminacije velja tudi za izbiro kriterijev za določanje ugodnosti, olajšav in spodbud. Nekateri od kriterijev za olajšave so vprašljivi z vidika pravice do enakega obravnavanja, po drugi strani pa je na mestu razmislek o vključitvi še nekaterih drugih upravičencev do ugodnosti, ki pripadajo še nekaterim drugim ranljivim družbenim skupinam.

**Zagovornik načela enakosti zato priporoča, da se v predlogu ZDMV-1 pri urejanju pogojev za oprostitev plačila DMV:**

1. **za prevoz velikih družin, ki imajo tri ali več otrok, v 18. členu ter pri urejanju oprostitev za osebe z invalidnostmi iz 19. člena pogoj statusa stalnega prebivališča dopolni tudi s statusom začasnega prebivališča ter s tem omogoči uveljavljanje ugodnosti oprostitve plačila DMV v primerljivi meri tudi državljanom članic EU in tujcem, če in dokler ti živijo v Sloveniji;**

2. **za prevoz velikih družin, ki imajo tri ali več otrok, v 18. členu ter pri urejanju oprostitev za osebo, ki ji je v tem delu delno omejena poslovna sposobnost, v 10. odstavku 19. člena ter mladoletne osebe po 11. odstavku 19. člena določi izjeme za primer reorganiziranih družin tako, da se za uživanje ugodnosti poleg opustitve pogoja stalnega prebivališča (gl. prejšnjo točko) hkrati omogoči uveljavljanje ugodnosti oprostitve plačila DMV za največ dvoje vozil vsakega od staršev, skrbnikov oz. zakonitih zastopnikov, s katerimi živi otrok oziroma oseba z invalidnostjo.**

3. **v besedilu 19. člena, in sicer: v naslovu tega člena, v 1. ter v 6., 13. in 15. odstavku namesto izraza »invalidov«, »invalidi« oz. »invalide« in »invalid« uporabi opisovalen izraz »osebe z invalidnostmi«;**
   **v drugem odstavku tega člena naj se pred dvopičjem besedilo »Za invalide po tem členu se štejejo« nadomesti z besedilom: »Do oprostitve davka od motornih vozil so upravičene naslednje osebe z invalidnostmi«;**

4. **v 2. odstavku 19. člena doda novi alineji z naslednjim besedilom:**
   **»osebe, ki so gluhoslepe« ter**
   **»osebe, starejše od 75 let, ki jim ni več podaljšano vozniško dovoljenje ali jim je za osebno mobilnost potrebna pomoč drugih oseb, ki imajo vozniško dovoljenje.«**

5. **v 10. odstavku za besedilom »Za osebo, ki ji je« beseda »odvzeta« nadomesti z besedno zvezo »v tem delu omejena« »poslovna sposobnost«.**

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- naslovniku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

smejo razveljaviti ali omejiti le za čas trajanja vojnega ali izrednega stanja, vendar v obsegu, ki ga tako stanje zahteva, in **tako, da sprejeti ukrepi ne povzročajo neenakopravnosti**, ki bi temeljila le na rasi, narodni pripadnosti, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, gmotnem stanju, rojstvu, izobrazbi, družbenem položaju ali katerikoli drugi osebni okoliščini.«

V vednost:
- Ministrstvo za finance (**gp.mf@gov.si**)
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (gp.mddsz@gov.si)
- Varuh človekovih pravic (info@varuh-rs.si)

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. **0070-3/2020/1**

**UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0070-3/2020/1**

Predlagatelj ZDMV-1 navaja, da je potrebno nujno pravodajno ukrepanje, da bi se »preprečile težko popravljive posledice za delovanje države, saj je treba nemudoma zagotoviti pravno gotovost in predvidljivost obdavčitve motornih vozil, zaradi nove prometne in okoljske zakonodaje«. Zaradi zvišanja davka na motorna vozila bi lahko nastala huda gospodarska škoda, zvišanje davka bi privedlo do pretresa na trgu, negativno vplivalo na mobilnost prebivalstva in že zdaj neugodno starostno strukturo voznega parka v Sloveniji, kar bi še otežilo doseganje okoljskih ciljev Republike Slovenije v prometu. Z namenom koristi za davčne zavezance, spodbujanja potrošnje in s tem tudi podpore celotni gospodarski panogi, od domačih dobaviteljev sestavnih delov za avtomobilsko industrijo, proizvajalcev v Sloveniji do dobaviteljev vozil, ki so jih vse prizadele posledice nalezljive bolezni zaradi virusa SARS-CoV-2, je treba preprečiti precejšnje zvišanje obdavčitve vozil, ki bi lahko sledila 1. 1. 2021. To bi še dodatno ogrozilo obstoj celotne panoge in s tem povzročilo težko popravljive posledice za delovanje države tako s socialnega, kot tudi fiskalnega vidika. S sprejetjem zakona po nujnem postopku se bo tudi zagotovilo izvajanje ukrepov za omilitev in odpravo posledic oziroma zmanjšanje negativnih učinkov izbruha nalezljive bolezni zaradi virusa SARS-CoV-2 za gospodarstvo in druge zavezance za davek.

Zagovornik meni, da je ob navedenih razlogih zelo pomembna tudi razjasnitev vseh prevzetih mednarodnih obveznosti glede varstva pravic ljudi, zlasti otrok in oseb z invalidnostmi, zato navedeni razlogi ne bi smeli pretehtati in povzročiti manj skrbnega razmisleka o teh vprašanjih.

**1.**

**Zagovornik priporoča, da se pri urejanju pogojev za oprostitev plačila DMV za prevoz velikih družin, ki imajo tri ali več otrok, v 18. členu ter pri urejanju oprostitev za osebe z invalidnostmi iz 19. člena pogoj statusa stalnega prebivališča dopolni tudi s statusom začasnega prebivališča ter s tem omogoči uveljavljanje ugodnosti oprostitve plačila DMV v primerljivi meri tudi državljanom članic EU in tujcem, če in dokler ti živijo v Sloveniji.**

V prvi vrsti gre za problem **slabše obravnave zaradi stalnega prebivališča** Ta vidik preučuje primerjavo položaja med posameznimi otroci in njihovimi starši. Sporni kriterij stalnega prebivališča prizadene vse tiste otroke, kot tudi njihove starše oz. skrbnike, ki takega pravnega statusa nimajo, ga ne morejo zlahka pridobiti ali pa ga v nobenem primeru ne morejo pridobiti. To so v prvi vrsti tujci (ki morajo za pridobitev statusa stalnega prebivališča v Sloveniji bivati praviloma vsaj 5 let). V skupino prizadetih v smislu neenake obravnave sodijo tudi osebe, ki so v postopkih razveze zakonske oziroma prenehanja izvenzakonske skupnosti in posledično (pre)selitve, ali pa se zaradi odprtih vprašanj glede skrbništev nad otrokom o tem, kje bo bival otrok, šele odloča v sodnih postopkih (in izvršilnega naslova še ni). To so tudi otroci, ki so sicer ločenima staršema zaupani v skupno varstvo in vzgojo (deljeno skrbništvo). V to skupino velja šteti tudi osebe, ki so socialno oz. gmotno zelo šibke in si ne morejo zlahka urediti doma oz. prebivališča, tudi ne stalnega prebivališča (npr. brezdomci). Čeprav obstajajo tudi nekatere druge rešitve (npr. prijava zakonitega stalnega prebivališča, začasne odredbe v postopkih razvez itd.) in te skupine, razen tujcev, niso nujno v celoti izključene iz dostopa do statusa stalnega prebivališča in s tem do te ugodnosti po ZDMV-1, pa jih kriterij nesorazmerno prizadene oz. zanje predstavlja težko premostljivo oviro.

Status stalnega prebivališča kot kriterij je lahko sporen tudi v smislu »na videz nevtralnega merila«, ki pa nesorazmerno prizadene nekatere skupine oseb, in sicer na podlagi osebne okoliščine **državljanstva oz. etničnega porekla** (tujci, državljani članic EU), **družinskih statusov** (otroci iz družin, v katerih se partnerja ločujeta, razvezanih, reorganiziranih družin; več o tem v spodnji točki) **ter socialnega oziroma gmotnega položaja** (npr. brezdomci).

Sporni kriterij določa pogoje za odločanje organa oblasti pri priznanju in uživanju ugodnosti, ki sodijo v domet ustvarjanja pogojev za učinkovito uživanje **človekovih pravic**, zlasti do:

- **spoštovanja pravice do mirnega uživanja družinskega življenja** (ki je varovana z 35. in 53. členom Ustave RS):
- **posebnega varstva otrok (56. člen Ustave RS):** otroci uživajo posebno varstvo in skrb države (56. člen Ustave RS), hkrati pa so razlog za posebno varstvo družine, materinstva in očetovstva (3. odstavek 53. člena Ustave RS). Konvencija OZN o otrokovih pravicah (KOP) v 2. členu zahteva, da države pogodbenice vsakemu otroku zagotovijo s Konvencijo priznane pravice brez kakršnegakoli razlikovanja, ne glede na položaj otroka, njegovih staršev ali zakonitega skrbnika. S sprejetjem ustreznih ukrepov morajo države zagotoviti varstvo otrok pred vsemi oblikami razlikovanja (ali kaznovanja) zaradi položaja, delovanja, izraženih mnenj ali prepričanj njegovih staršev, zakonitih skrbnikov ali družinskih članov. Skladno s 3. členom KOP morajo biti otrokove koristi glavno vodilo pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki. Pri odločitvi o neki finančni ali drugi ugodnosti niso prizadeti le neposredni upravičenci (starši), ampak so prizadeti tudi otroci, saj prav ti definirajo življenjsko skupnost kot družino. Otroci sicer niso vedno neposredno stranka v postopku odločanja o dodelitvi ugodnosti. Vendar gre pri konkretni ugodnosti za zagotavljanje dostopnosti pomembnih življenjskih dobrin za otroke (v kontekstu vseh pravic), posredno pa to zadeva materialni položaj vseh članov družine. Zato odločitev o tem lahko močno vpliva na koristi otrok.
- **izobraževanja, kot tudi dolžnosti obiskovati osnovno šolo** (57. člen Ustave RS, 13. člen Mednarodnega pakta o ekonomskih in socialnih pravicah (MPESKP), 14. člen Listine temeljnih pravic EU (TLP), 2. členu Prvega protokola h EKČP - potrebe po mobilnosti otrok so posebej izrazite v neposredni zvezi z šolanjem (in obšolskimi dejavnostmi), zagotavljanje javnega prevoza otrok (s posebnimi potrebami) v šolo pa ni samoumevno, niti vselej najustrezneje zagotovljeno;
- **mobilnosti oseb z invalidnostmi**, ki je samostojna pravica (20. člen Konvencije o pravicah invalidov, v nadaljevanju: MKPI),
- **neodvisnega življenja** po 19. členu (MKPI),
- **spoštovanja osebnega dostojanstva** (34. člen Ustave RS)
- **prostega pretoka ljudi in blaga** (primarno pravo EU).

Zagovornik opozarja, da bi sporna ureditev lahko predstavljala **kršitev primarnega prava EU, in sicer v smislu posredne diskriminacije državljanov članic EU z več otroki ali z otroki z invalidnostjo, ki nimajo stalnega prebivališča v Sloveniji**, pri uživanju pravice do prostega pretoka ljudi ter pri uživanju pravice do mobilnosti. Navedeni pravici so EU in vse njene članice pri izvajanju prava EU dolžne spoštovati zaradi učinka MKPI (EU je ratificirala MKPI). Pri prepovedi diskriminacije gre za uresničevanje enega od temeljnih načel prava EU (2. člen Pogodbe o Evropski uniji, v nadaljevanju: PEU). Nekatere direktive Evropskega sveta le natančneje razčlenjujejo vsebino pravice do enakega obravnavanja oz. pogoje njenega varstva tam, kjer je ta že del primarnega prava. Taka je po presoji Zagovornika tudi Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic. Ta direktiva z nekaterimi omejitvami zahteva tudi, da so pri uživanju socialnih pravic enako obravnavani tudi tisti državljani drugih članic EU (in njihovi ožji družinski člani), ki imajo status delavca ali so samozaposleni (oz. imajo lastne vire preživljanja), še posebej, ko imajo v državi gostiteljici stalno prebivališče. Podobno materijo ureja Direktiva 2014/54/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o ukrepih za lažje uresničevanje pravic, podeljenih delavcem v okviru prostega gibanja delavcev. Pravico do prostega gibanja delavcev daje pravo EU vsakemu državljanu Unije, ne glede na njegovo stalno prebivališče, pravico, da se prosto preseli v drugo državo članico ter tam dela in/ ali prebiva zaradi zaposlitve. Ščiti ga pred diskriminacijo na podlagi državljanstva v zvezi z dostopom do zaposlitve, zaposlitvenimi in delovnimi pogoji, zlasti v zvezi z plačilom, odpuščanjem ter **davčnimi in socialnimi ugodnostmi**, saj mu v skladu z nacionalnim pravom, prakso in kolektivnimi pogodbami zagotavlja enako obravnavanje v primerjavi z državljani zadevne države članice.

Take pravice bi morali brez diskriminacije uživati vsi državljani Unije, ki uveljavljajo pravico do prostega gibanja, tudi stalni, sezonski in obmejni delavci. Varstvo pred diskriminacijo zaradi državljanstva v nekaterih položajih omogočajo tudi Direktiva 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine, ki dopušča državam da, po zakonu ali predpisih dovolijo vstop in bivanje izvenzakonskemu partnerju, ki je državljan tretje države, s katerim je sponzor v potrjenem trdnem dolgoročnem razmerju, ali državljanu tretje države, ki je s sponzorjem vezan v registriranem partnerstvu v skladu s členom 5(2), in neporočenim mladoletnim otrokom takšnih oseb, vključno s posvojenimi otroki in odraslimi neporočenimi otroki, ki so objektivno nesposobni poskrbeti za svoje potrebe zaradi svojega zdravstvenega stanja. Prepoved diskriminacije zaradi državljanstva državljanov tretjih držav pa ureja Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas.

Ustava in mednarodno pravo ter pravo EU dopuščajo **izjeme** od prepovedi diskriminacije, vendar zgolj izjemoma. V primerih, ko gre za razlikovanje, ki vpliva na človekove pravice, je tako zaradi ustaljene razlage ustave (1. odstavka 14. člena Ustave) kot mednarodnega pravnega reda (npr. EKČP po 14. členu, pa tudi po 12. Protokolu k EKČP) jasno, da je treba uporabiti test sorazmernosti, ki zahteva ne le izkazanost legitimnega, ustavno dopustnega cilja za ukrepe, ki povzročajo razlikovanje, ampak tudi nujnost, neobhodno potrebnost takega razlikovanja, torej resnično zelo utemeljene razloge.

Legitimen cilj (in pripisovanje posebnega vrednostnega pomena tem ciljem) sam po sebi ne more nadomestiti konkretne presoje niti o primernosti nekega ukrepa (kavzalna zveza v konkretnem primeru), niti presoje o njegovi nujnosti (neobhodni potrebnosti), posebej pa velja, da sam po sebi ne zadošča za sklep o sorazmernosti v ožjem smislu (tehtanje vrednot).

Nekateri cilji v določenih kontekstih niso legitimni. Sodna praksa Sodišča EU kaže, da **javnofinančni oz. ekonomski razlogi sami po sebi ne morejo pomeniti niti samostojnega, po pravu EU dopustnega cilja**, ki bi lahko opravičeval slabše obravnavanje oz. diskriminacijo.[3] Poudariti velja, da tudi če bi bil nek tak javnofinančni cilj sam zase legitimen, mora biti omejevalni ukrep v vsakem primeru sorazmeren, npr. začasen, prizadene le pravice tistih, ki s tem ne bi bili tako prizadeti, ne pa najranljivejših.

Zagovornik ocenjuje, da posegov ne morejo sami zase upravičiti niti administrativni vidiki oz. zagotovitev enostavnosti poslovanja, npr. zaradi posledic sprememb Zakona o prijavi prebivališča, ki bo ukinil evidenco skupnih gospodinjstev 31. 12. 2020. Nasprotno. Prav omenjeni zakon kaže, da predlagana rešitev ZDMV-1 v bistvu kriterije za to davčno ugodnost zaostruje.

**2.**

**Zagovornik priporoča, da se pri urejanju pogojev za oprostitev plačila DMV za prevoz velikih družin, ki imajo tri ali več otrok, v 18. členu ter pri urejanju oprostitev za osebo, ki ji je v tem delu delno omejena poslovna sposobnost, v 10. odstavku 19. člena ter mladoletne osebe po 11. odstavku 19. člena določi izjeme za primer reorganiziranih družin tako, da se za uživanje ugodnosti poleg opustitve pogoja stalnega prebivališča (gl. prejšnjo točko) hkrati omogoči uveljavljanje ugodnosti oprostitve plačila DMV za največ dvoje vozil vsakega od staršev, skrbnikov oz. zakonitih zastopnikov, s katerimi živi otrok oziroma oseba z invalidnostjo.**

Predlog daje možnost davčne ugodnosti zgolj za eno vozilo, s katerim se skrbi za mobilnost in s tem za druge potrebe otrok (smiselno enako pa tudi za osebe z invalidnostmi, ki so pod skrbništvom).

3 Npr. v delovnem pravu - primerjaj s sodbo Sodišča EU (SEU) v zadevi *Gerhard Fuchs in Peter Köhler proti Land Hessen*, C-159/10, C-160/10, z dne 21. 7. 2011, v 74. točki; podobno v statusnem pravu tujcev – v 2. odstavku 17. člena Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas glede omejitve dostopa do statusa rezidenta to niso legitimni razlogi javnega reda.

Zagovornik ocenjuje, da se na ta način ne zagotavlja največjega varstva otrokove koristi, kadar je otrok (oz. so otroci) ločenima staršema zaupan v skupno varstvo in vzgojo (ki v takih primerih običajno živi deloma pri enem, deloma pa pri drugem staršu). Ker teh položajev ureditev ne upošteva, so ti otroci in njihovi straši v manj ugodnem položaju. Otrok v obeh situacijah pri obeh starših v primerljivi meri potrebuje posebno podporo pri zagotavljanju mobilnosti, sploh kadar so lastniki vozil osebe, pri katerih otrok živi. Pogoj stalnega prebivališča, hkrati pa še, da gre ugodnost le za največ eno vozilo, sta v takšnih posebnih situacijah preveč omejujoča in učinkujeta kot nesorazmerno slabše obravnavanje zaradi družinskega položaja in stalnega prebivališča hkrati.

Zakonodajalec je dolžan upoštevati različne možne situacije bivanja otrok ter oseb z invalidnostmi (bodisi državljanov bodisi tujcev) s svojci, z namenom zagotavljanja največje možne koristi za otroka ter enakega varstva pravic. Tudi veljavni Družinski zakonik izhaja iz predpostavke, da so skupna skrbništva staršev nad svojimi otroci (tudi, če ne živijo skupaj) otroku lahko v največjo korist, zato je to korist potrebno upoštevati tudi pri urejanju ugodnosti, ki jim gredo pri zagotavljanju mobilnosti.

Navedene situacije posebnih družinskih položajev ne smejo biti obravnavane manj ugodno, kot to velja npr. za upoštevanje položaja rejnika, ki izvaja rejniško dejavnost v skladu s predpisi, ki urejajo izvajanje rejniške dejavnosti in uveljavlja oprostitev za otroka, ki ga nekdo varuje in neguje na podlagi veljavnega izvršilnega naslova (pa še ni odločeno o tem, ali je otrok njemu zaupan v varstvo vzgojo), kar predlog prav izrecno naslavlja (glej sedanji 3. odstavek 18. člena). Zagovornik predlaga, da se zato za takšne posebne situacije opusti pogoj stalnega prebivališča, hkrati pa omogoči uveljavljanje ugodnosti za dvoje osebnih vozil v celoti ali vsaj v delu**.**

Zagovornik je zelo podobna priporočila dal že v zvezi z bistveno podobno ureditvijo v 9. členu Zakona o dajatvah na motorna vozila ter priporočil zakonodajalcu, Državnemu zboru (20. 6. 2018), da prične s postopkom avtentične razlage, kasneje pa je Ministrstvu za infrastrukturo priporočil, naj pripravi predlog spremembe navedene določbe. S priporočilom so se seznanili tudi poslanke in poslanci Državnega zbora ter svetnice in svetniki Državnega sveta. Zagovornik je priporočil, da bi se upravičenost do oprostitve plačila letne dajatve za motorno vozilo presojala glede na skupnost bivanja mladoletne osebe s starši. Na to pravico pa ne bi vplivalo, ali gre pravno za status stalnega ali začasnega prebivališča takšnega skupnega bivanja.

Zagovornik se sicer zaveda, da morajo biti rešitve vzdržne, tudi javnofinančno. Vendar opozarja, da posegi v enako obravnavanje zgolj iz finančnih oz. fiskalnih razlogov načeloma niso dopustni. Zagovornik tudi sklepa, da vključitev oz. upoštevanje teh izrednih situacij ne bi pretirano obremenila javnih financ. Tako sklepa glede na kontekst celotnega predloga, ki mdr. ukinja t.i. luksuzni davek in predvideva delno znižanje izgube davčnih prihodkov tudi zaradi zasledovanja drugih ciljev. Zagovornik poudarja, da je zasledovanje cilja enakega obravnavanja enako pomembno.

**3.**

**Zagovornik predlaga, da se v besedilu 19. člena in sicer: v naslovu tega člena, v 1. ter v 6., 13. in 15. odstavku namesto izraza »invalidov«, »invalidi« oz. »invalide« in »invalid« uporabi opisovalen izraz »osebe z invalidnostmi«;**

**v drugemodstavku tega člena naj se pred dvopičjem besedilo »Za invalide po tem členu se štejejo« nadomesti z besedilom: »Do oprostitve davka od motornih vozil so upravičene naslednje osebe z invalidnostmi«.**

ZDMV-1 z namenom določanja kroga upravičencev do oprostitve davka na motorna vozila na edinstven način opredeljuje pojem invalida. Pojem invalid tako po tem zakonu dobi poseben pomen, ki je drugačen od istovrstne oznake po več drugih zakonih, a tudi tam v vsakokratnem kontekstu lahko pomeni drugo skupino oseb.

Zagovornik opozarja, da je tak nomotehničen pristop neustrezen in slabi jasnost in nedoločnost pri pravnem urejanju. Zagovornik opaža, da se pojem včasih uporablja kot sopomenka za osebe z invalidnostmi in ga del oseb z invalidnostmi šteje za del svoje identitete, vendar to ni dosledno izpeljano.

V veljavni zakonodaji je uporaba terminov v tem pogledu neenotna in nedosledna, saj vlada terminološka zmeda o tem, kdo so »invalidi«. Poleg besede "invalidi" (ki ima veliko pomenov glede na posamezen zakon, včasih označuje status, drugič le osebe z invalidnostmi, kot to velja npr. za Zakon o izenačevanju možnosti invalidov) se uporablja še termin »*prizadeti*«, osebe »*z motnjami v telesnem ali duševnem razvoju*« (Ustava RS v 52. členu kombinira vse tri izraze). V rabi je tudi izraz osebe »*z motnjami v duševnem zdravju*«, osebe »*z določenim hendikepom*« (npr. v slovenski različici direktive Evropskega sveta št. 78/2000/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu), včasih se uporablja oznaka »*osebe s posebnimi potrebami*«. V uporabi je tudi termin »*invalidne osebe*« (Zakon o socialnem varstvu), »invalidne ženske/ dečki/ deklice/ otroci/ delavci« (v neustreznem prevodu Mednarodne konvencije o pravicah invalidov, v nadaljevanju: MKPI)[4] Termin »invalidne osebe«, ki ga uporablja prevod MKPI, v nekaterih delih pa tudi obrazložitev predloga ZDMV-1, ima nepotrebno označevalen, namesto zgolj opisovalen pomen.

Zagovornik ocenjuje, da mora biti zaradi jasnosti in določnosti vsakomur, tudi prava nevešči osebi razumljivo, da med upravičence do te ugodnosti ne sodijo vse osebe z invalidnostmi, ampak le nekatere oz. tiste, ki jih izrecno ureja 19. člen ZDMV-1. V ta namen zato ni treba določiti novega statusa invalida oz. temu pojmu dati novega, drugačen pomen od običajnega. Predlagani termin »oseba z invalidnostmi« natančno sledi izvirni terminologiji iz MKPI ter prava EU. Ta izraz že uvaja novejša zakonodaja, kot je npr. Zakon o motornih vozilih.[5] Zadnje takšno priporočilo je Zagovornik dal ob javni obravnavi osnutka Zakona o avdiovizualnih medijskih storitvah (ZAvMS), pripravljavec zakona - Ministrstvo za kulturo, pa ga je upošteval.

Zaradi zagotavljanja jasnosti in določnosti, pa tudi terminološke doslednosti Zagovornik priporoča, da se v zakonskem besedilu torej uporabi opisovalen izraz »osebe z invalidnostmi« povsod tam, kjer gre za najširšo označbo te skupine ljudi. Termin »invalid« pa naj se uporabi le tam, kjer je potrebno označiti posebne statuse (invalida, npr. v 4. odstavku), ali ustaljene terminološke izraze, ki vključujejo tak naziv (npr. v 16. odstavku vojni invalidi, oznake posameznih zakonov, kot je to v 3. alineji 2. odstavka). Zagovornik opozarja, da je to smiselno tudi za odstranitev nejasnosti, da lahko vozila v lasti invalidskih organizacij prevažajo katerekoli osebe z invalidnostmi, ne glede na njihovo samostojno upravičenost do pridobitve ugodnost oprostitve DMV (npr. slabovidni).

**4.**

**Zagovornik načela enakosti pripravljavcu priporoča, da se v 2. odstavku 19. člena doda novi alineji z naslednjim besedilom:**
**»osebe, ki so gluhoslepe« ter**
**»osebe, starejše od 75 let, ki jim ni več podaljšano vozniško dovoljenje ali jim je za osebno mobilnost potrebna pomoč drugih oseb, ki imajo vozniško dovoljenje.«**

Zagovornik z namenom enake obravnave primerljivih situacij posebej opozarja, da so gibalno (in s tem v mobilnosti) ovirani tudi slabovidni, zlasti pa ljudje z gluhoslepoto, pri katerih presečni učinki dveh senzornih oviranosti kvalitativno lahko presegata oviranost, ki izhaja iz popolne izgube vida.

4 Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (MKPI), Uradni list RS, št. 47/2008.
5 Uradni list RS, št. 75/17, ZMV-1, glej 28. člen.

Posebej v kontekstu epidemije COVID-19 Zagovornik opozarja tudi na potreben razmislek o ugodnostih za starejše osebe, ki so psihofizično oslabele oz. nezmožne same upravljati svoja vozila, nimajo pa statusa invalida ali ga le stežka pridobijo. Čeprav je zakonodajalec zanje (in tudi sicer za osebe z invalidnostmi) že uvedel nekatere ugodnosti v javnem prometu, npr. po Zakonu o dajatvah na motorna vozila, in prav zato, se potreba po takšnih primerljivih ugodnostih zdi očitna. Posebej pomembni bi bili učinki teh ugodnosti tam, kjer ni lahko dostopne mreže javnega prevoza (podeželje). Po oceni Zagovornika bi bilo na mestu, da se zagotovi primerljiva raven uživanja pravice do osebne mobilnosti, ki je pomemben izraz pravice do samostojnega in neodvisnega življenja vsakogar.

**5.**

**Zagovornik priporočam naj se v 10. odstavku za besedilom »Za osebo, ki ji je« beseda »odvzeta« nadomesti z besedno zvezo »v tem delu omejena« »poslovna sposobnost«.**

Zagovornik opozarja, da po uveljavitvi Družinskega zakonika (v nadaljevanju: DZ) in novega Zakona o nepravdnem postopku (v nadaljevanju: ZNP-1) od15. 4. 2019 odvzemi poslovne sposobnosti ali podaljšanje roditeljske pravice niso več možni. Skrbništva pa so (razen ob podaljšanju veljavnosti dosedanjih odločb o odvzemih poslovne sposobnosti ali podaljšanju roditeljske pravice[6]) praviloma omejena le na polje uresničevanja izbranih pravic. DZ natančneje ureja le vprašanje sposobnosti sklepati pravne posle (tj. sposobnost za sklepanje oziroma urejanje civilnih pravno-poslovnih razmerij). DZ ne ureja drugih splošnih vidikov izražanja pravne (voljne) oziroma poslovne sposobnosti. Prav tako DZ ne ureja zmožnosti uživati vse človekove pravice, kot tudi ne vprašanj procesne sposobnosti za njihovo uveljavljanje in varovanje.

Poleg tega je tak splošen odvzem poslovne sposobnosti tudi vsebinsko nedopusten. Zagovornik šteje, da se je z ureditvijo po DZ in ZNP-1 dosledneje pristopilo k harmonizaciji zakonodaje z MKPI. Namen MKPI je po prvem odstavku 1. člena »spodbujati, varovati in osebam z invalidnostmi zagotavljati **polno in enako[7] uživanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin** ter spodbujati spoštovanje njihovega prirojenega dostojanstva.« V 12. členu (z naslovom enakost pred zakonom) MKPI terja, da mora biti osebam z invalidnostmi načeloma zagotovljena polna pravna (in v tem okviru tudi poslovna) sposobnost. MKPI v drugem odstavku 12. člena določa »Države pogodbenice osebam z invalidnostmi priznavajo pravno sposobnost na vseh področjih življenja enako kot drugim.« MKPI je temeljna referenčna točka in predstavlja velik premik v razumevanju človekovih pravic oseb z invalidnostmi. Doslej jo je ratificiralo 181 držav, ratificirala pa jo je tudi EU.

Odbor OZN za pravice oseb z invalidnostmi (Odbor CRPD) že od leta 2011 v svoji ustaljeni razlagi MKPI zastopa stališče, da **odvzemi poslovne sposobnosti zaradi invalidnosti niso dopustni**.

O tem je Odbor MKPI zavzel jasno in nedvoumno stališče načelno že v Splošnem komentarju št. 1 k 12. členu MKPI o enakem priznanju pred zakonom[8], ponovno pa tudi v Splošnem komentarju št. 6 o enakosti in nediskriminaciji[9].

6 Zagovornik opozarja, da imajo številne osebe, ki so pod takim skrbništvom dva skrbnika (zaradi podaljšanja veljavnosti odločb o podaljšanju roditeljske pravice), zato v primeru skupnega gospodinjstva velja, da lahko pravico do Oprostitve DMV pač uveljavi eden od obeh skrbnikov, kadar ne živijo skupaj pa velja problem urediti enako kot to velja za velike družine in tujce, glej zgoraj.

7 V slovenskem prevodu se v zakonu, ki je ratificiral MKPI, pojem »equal« napačno prevaja kot »enakopravno« namesto »enako«. Termin »enako« na tem mestu očitno terja vsebinsko, tj. dejansko enakost oziroma t.i. enakost rezultatov, ne pa le formalno enakost oziroma enakopravnost.

8 Glej General comment No 1 (2014), Article 12: Equal recognition before the law, CRPD/C/GC/1, sprejet 11. aprila 2014. Dostopno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/1&Lang=en.

9 Glej 30. točko kjer našteva primere sistemskih diskriminacij.

Odbor MKPI je ob obravnavi poročila Slovenije (2018)[10] ter poročila EU (2015)[11] izrecno ugotavlja, da gre pri ureditvi odvzemanja pravne in poslovne sposobnosti osebam z invalidnostmi za kršitev pravic varovanih z MKPI.

Predlagana dikcija sledi ureditvi DZ in ZNP-1, ki omogočata vzpostavljanje (delnih) skrbništev, vendar bi biti morala to zadnja možnost, pred tem pa bi morale biti zagotovljene različne oblike podpornega odločanja.

10 Odbor je na svoji 386. seji 5. marca 2018 sprejel Sklepne ugotovitve glede uvodnega poročila Slovenije (CRPD/C/SVN/CO/1), glej zlasti 19. točko**.** Dostopno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fSVN%2fCO%2f1. Besedilo je v slovenskem jeziku dostopno v Rednem letnem poročilu Zagovornika načela enakosti za leto 2018, str. 167, dostopno na http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2019/05/RS-Zagovornik-načela-enakosti-Redno-letno-poročilo-za-leto-2018.pdf.

11 Glej Concluding observations on the initial report of the European Union, CRPD/C/EU/CO/12, Oktober 2015, zlasti 37. točko, dostopno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FEU%2FCO%2F1.