



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

Državni zbor Republike Slovenije
Poslanke in poslanci
Šubičeva ulica 4
1000 Ljubljana

E: gp@dz-rs.si

Številka: 0070-23/2024/1
Datum: 18. 10. 2024

Zadeva: Priporočili Zagovornika načela enakosti glede predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih (EPA: 1692 – IX)

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti na podlagi druge alineje 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) daje Državnemu zboru Republike Slovenije (DZ) priporočili k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih (EPA: 1692 – IX, predlog ZSICT-A).

Zagovornik načela enakosti priporoča, da se predlog ZSICT-A dopolni tako, da

- 1. bodo utemeljeni razlogi za predlagani 25. člen predloga ZSICT-A, ki spreminja 41. člen veljavnega ZSICT tako, da sodnemu izvedencu, sodnemu cenilcu ali sodnemu tolmaču samodejno preneha status, ko dopolni 75 let, ali pa se starostna omejitev ne uvede;**
- 2. se besedilo iz četrte točke prvega odstavka 16. člena veljavnega ZSICT »je poslovno sposobna« nadomesti z besedilom »ni postavljena pod skrbništvo, tako da ne more opravljati dela sodnega izvedenca, sodnega cenilca ali sodnega tolmača«. S tem bo besedilo usklajeno z določbami Družinskega zakonika.**

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:

- naslovníku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

V vednost:

- Predsednica Republike Slovenije, gp.uprs@predsednica-slo.si
- Državni svet Republike Slovenije, gp@ds-rs.si
- Ministrstvo za pravosodje, gp.mp@gov.si
- Varuh človekovih pravic, info@varuh-rs.si
- Zveza društev upokojencev Slovenije, tajnistvo@zdus-zveza.si
- Društvo Srebrna nit, srebrna.nit@gmail.com
- Gerontološko društvo Slovenije, info@gds.si
- Slovenska univerza za tretje življenjsko obdobje, univerza3@siol.net
- Zveza društev za socialno gerontologijo Slovenije, zveza@skupine.si
- Svet za invalide Republike Slovenije, svetzainvalide-rs.mdds@gov.si
- Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije, info@nsios.si
- Zveza društev slepih in slabovidnih Slovenije, info@zveza-slepih.si
- Združenje gluhoslepih Slovenije DLAN, info@gluhoslepi.si,
zdruzenje.dlan@gmail.com
- Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije, info@zveza-gns.si
- Združenje Gluhih Slovenije 14 11, zgs1411@gmail.com
- Sonček - zveza društev za cerebralno paralizo Slovenije, zveza@soncek.org
- YHD – Društvo za teorijo in kulturo hendikepa, yhd-drustvo@yhd-drustvo.si
- OVCA - Društvo za osveščanje in varstvo - center antidiskriminacije, manca@drustvo-ovca.si
- PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja, pic@pic.si
- Društvo za kulturo inkluzije, drustvo.zakulturoinkluzije@gmail.com
- ALTRA – odbor za novosti v duševnem zdravju, info@altra.si
- Ozara Slovenije, Nacionalno združenje za kakovost življenja, info@ozara.org
- SPOMINČICA – Alzheimer Slovenija – Slovensko združenje za pomoč pri demenci, info@spomincica.si
- ŠENT - Slovensko združenje za duševno zdravje, info@sent.si

Priloge:

- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika št. 0070-23/2024/1

1.

Zagovornik načela enakosti priporoča, da se predlog ZSICT-A dopolni tako, da bodo utemeljeni razlogi za predlagani 25. člen predloga ZSICT-A, ki spreminja 41. člen veljavnega ZSICT tako, da sodnemu izvedencu, sodnemu cenilcu ali sodnemu tolmaču samodejno preneha status, ko dopolni 75 let, ali pa se starostna omejitev ne uvede.

Predlog ZSICT-A uvaja nov pogoj za prenehanje statusa sodnemu izvedencu, sodnemu cenilcu ali sodnemu tolmaču, in sicer se predlaga, da navedeni statusi samodejno prenehajo, ko oseba dopolni starost 75 let.

Edino merilo za to prenehanje statusa je dosežena starost osebe.

Četrta alineja prvega odstavka 2. člena ZVarD določa, da ZVarD zavezuje državne organe, lokalne skupnosti, nosilce javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe, ki morajo na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb, zlasti v zvezi s članstvom in vključevanjem v organizacijo delavcev ali delodajalcev ali v vsako organizacijo, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih zagotavljajo take organizacije.

Rešitev, ki jo uvaja predlog ZSICT-A, bi lahko predstavljala neposredno diskriminacijo na področju dela skladno s 6. členom ZVarD, ki določa, da neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb. Drugi in tretji odstavek 13. člena ZVarD določata okoliščine, pod katerimi neenako obravnavanje zaradi starosti lahko ne pomeni diskriminacije, vendar določa, da mora biti cilj takšnega neenakega obravnavanja legitimen, sredstva za doseg tega cilja pa ustrezna, potrebna in sorazmerna.

Ta del predloga ZSICT-A s tega vidika ni utemeljen.

Predlog ZSICT-A ne vsebuje vsebinske utemeljitve za uvedbo novega razloga za prenehanje statusa sodnega izvedenca, sodnega cenilca ali sodnega tolmača, to je dopolnitev starosti 75 let. Sklicuje se le na trenutno veljavno ureditev nekaterih drugih primerljivih poklicev glede starosti, npr. sodnikov, državnih tožilcev, sodnih izvršiteljev, kjer je veljavna starostna meja 70 let. Navaja, da ker pri sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih vendarle ne gre za opravljanje poklica, se zanje predlaga nekoliko višja starostna meja 75 let. Predlagani tretji odstavek 25. člena predloga ZSICT-A ureja izjemo od prenehanja statusa z dopolnitvijo starosti 75 let. Določa, da se sodnemu izvedencu, sodnemu cenilcu ali sodnemu tolmaču status za dve leti podaljša, če do 30. novembra koledarskega leta, v katerem dopolni starost 75 let, predloži dokazilo o telesni in duševni zmožnosti za opravljanje sodnega izvedenstva, sodnega cenilstva in sodnega tolmačenja.

Vsebinsko z vidika legitimnosti cilja ter ustreznosti, potrebnosti in sorazmernosti sredstev za doseg ciljev (test sorazmernosti) predlog pripravljavca za uvedbo starostne meje ni obrazložen. Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) zato teh vprašanj ni mogel podrobneje preučiti, sklepati o morebitnih razlogih za takšno rešitev pa ni mogoče. Glede podobne ureditve, ki jo vsebuje Zakon o sodniški službi (kjer je meja 70 let), ter na katero je Zagovornik podal vsebinsko obsežno priporočilo, se je pripravljavec že izrekel o tem, da bo predlog Zagovornika glede starostnega pogoja celovito preučen v okviru prenove sodniške zakonodaje.

Predlog ZSICT-A posega v varstvo pred prenehanjem opravljanja določenih dejavnosti starejših, pri čemer gre za ukrepe, ki so po svojem namenu in učinkih trajni in sistemski. Pripravlavec zakona tako starostne omejitve dodatno širi na področje delovanja sodnih izvedencev, sodnih cenilcev in sodnih tolmačev. Pri tem niso navedeni vsi možni legitimni razlogi za to, prav tako ni preučeno vprašanje, ali takšno razlikovanje zaradi starosti prestane test sorazmernosti, da bi ga bilo mogoče obravnavati kot dopustno izjemo od prepovedi diskriminacije zaradi starosti.

Mnogi ljudje v današnjem času ostajajo delovno aktivni tudi po tem, ko dosežejo upokojitveno starost. Delovno aktivnost starejših se spodbuja in je odraz dolgožive družbe ter priznavanja, da imajo starejši pravico do neodvisnega življenja. Kronološka starost pri različnih ljudeh tudi ni vedno enaka biološki. Staranje je namreč proces, ki je lahko nepredvidljiv in ne poteka pri vseh ljudeh enako. Dosežena starost 75 let tako ne more biti dovoljšnje in edino merilo za utemeljitev, da je nekdo nesposoben opravljati določeno delo oziroma dejavnost.

Utemeljitev, s katero bi uvedli takšno omejitev pravic, bi morala temeljiti na statističnih podatkih, izsledkih znanosti in strokovnih argumentih. Sposobnost je možno tudi individualno meriti (na primer prek ocenjevanja delovnih rezultatov) na način, ki ne bi stereotipiziral in tako utrjeval dojemanja starosti kot nečesa, kar domnevno pomeni tudi manjšo sposobnost opravljati neko delo. Vrsta izjemnih pravnih in drugih strokovnjakov uspešno opravlja najodgovornejše funkcije (ustavni sodniki, odvetniki, raziskovalci) kljub svoji doseženi starosti, v primerjalnem pogledu tudi dosmrtni mandati sodnikov niso neobičajni.

Zagovornik poudarja, da prepoved diskriminacije zaradi starosti pri delu izhaja tudi iz neposredno uporabnih določb primarnega prava EU. Predlog ZSICT-A ne vsebuje presoje skladnosti s primarnim pravom EU (Listina EU o temeljnih pravicah: 20. člen - načelo enakega obravnavanja, 15. člen - svoboda izbire poklica in pravica do dela, 21. člen - prepoved diskriminacije, ter Pogodba o delovanju Evropske unije: 10. člen v povezavi z 2. členom - načelo enakega obravnavanja, prepoved diskriminacije, zapoved spodbujanja načela enakega obravnavanja). Prav tako predlog ZSICT-A ne vsebuje presoje skladnosti s sekundarnim pravom EU, zlasti z Direktivo 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu.¹ Ta direktiva se torej nanaša tudi na predlog ZSICT-A, pri čemer prepoved diskriminacije na podlagi starosti po tej direktivi pomeni »le«² posebno uporabo splošnega načela enakega obravnavanja. Zagovornik ocenjuje, da obravnavano vprašanje sodi v domet primarnega prava EU. Zato bi moralo biti pravo EU pomembno merilo za presojo pravne sprejemljivosti predlaganih rešitev.

Direktiva 2000/78/ES določa tudi, da je pod zelo omejenimi pogoji različno obravnavanje upravičeno, kadar neka značilnost, povezana z vero ali prepričanjem, invalidnostjo,² starostjo ali spolno usmerjenostjo, predstavlja bistveno in odločilno zahtevo za nek poklic, pod pogojem, da je cilj legitimen in zahteva sorazmerna (točka 23 Direktive 2000/78/ES). Prepoved diskriminacije zaradi starosti vsebujeta točka 25 in 6. člen Direktive 2000/78/ES, ki opredeljuje pogoje, pod katerimi različno obravnavanje zaradi starosti ne predstavlja diskriminacije. To velja, če je različno obravnavanje v nacionalnem pravu objektivno in razumno utemeljeno z legitimnim ciljem, vključno z legitimnimi cilji zaposlovalne politike, delovnega trga in poklicnega usposabljanja, in če so načini uresničevanja tega cilja primerni in nujni³.

¹ Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:32000L0078>

² V uradnem prevodu direktive je uporabljena beseda hendikepiranost; prav tam.

³ V zvezi z diskriminacijo zaradi starosti na področju zaposlovanja in dela obstaja obsežna praksa Sodišča Evropske unije (SEU). Da je prepoved diskriminacije zaradi starosti splošno načelo prava EU z neposrednim učinkom, je potrdilo Sodišče EU v zadevi *Kücükdeveci*.

Vse izjeme od prepovedi diskriminacije zaradi starosti je treba glede na naravo določb, ki opredeljujejo izjeme, razlagati restriktivno.⁴ Spoštovanje načela sorazmernosti pomeni, da mora biti pri vsaki izjemi v največji možni meri doseženo ravnovesje med načelom enakega obravnavanja in zahtevami zasledovanega cilja.⁵

Določba v predlogu ZSICT-A, ki se nanaša na starostno omejitev, lahko pomeni slabše obravnavanje starejših sodnih izvedencev, sodnih cenilcev in sodnih tolmačev v primerjavi z drugimi sodnimi izvedenci, sodnimi cenilci in sodni tolmači, in sicer glede možnosti opravljanja navedenih dejavnosti. Taka slabša obravnava torej temelji zgolj na kriteriju starosti in bi lahko ustrezala opredelitvi neposredne diskriminacije tudi po pravu EU.

Iz razmeroma obsežne prakse Sodišča EU o prenehanjih delovnega razmerja in upokojitvah ob določenih starostih izhaja, da je koncept neposredne diskriminacije avtonomno vprašanje (primarnega) prava EU, da pa imajo države določeno mero proste presoje pri uvedbi morebitnega odstopanja od načela enakega obravnavanja zaradi starosti. Takšno odstopanje pa je izjema, ki jo je treba razlagati restriktivno, diskrecija pa zato ni neomejena, niti se ne sme sprevreči v razvrednotenje načela enakega obravnavanja.

V primeru neposredne diskriminacije so lahko ukrepi vprašljivi tudi z vidika ustreznosti in sorazmernosti, če urejajo vprašanja, ki jih je mogoče rešiti z drugimi, bolj ciljnimi ukrepi. V obstoječem ZSICT je že urejen način preverjanja strokovnosti po preteku petih let od dneva imenovanja in po poteku vsakih nadaljnjih petih let. Zato je treba glede predloga ZSICT-A dodatno preučiti, ali je mogoče cilje doseči, denimo, z milejšimi ukrepi, denimo z določitvijo in preverjanjem splošne zdravstvene sposobnosti sodnih izvedencev, sodnih cenilcev in sodnih tolmačev za opravljanje teh dejavnosti.

⁴ SEU, Zadeva C-341/08, *Domnica Petersen v. Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe*, sodba z dne 12. 1. 2010, 60. odstavek; SEU, Zadeva C-447/09, *Reinhard Prigge and others v. Deutsche Lufthansa AG*, sodba z dne 13. 9. 2011, 56. odstavek. V zadevi *Prigge, Fromm in Lambach* je SEU odločilo, da je kolektivna pogodba, ki je pilotom prepovedovala delo po 60. letu starosti, neskladna s pravom EU in pomeni starostno diskriminacijo. V zadevah s področja starostne diskriminacije se je sodišče ukvarjalo tudi z vprašanji, ali primeri neenake obravnave zaradi starosti zasledujejo legitimen cilj iz 1. odstavka 6. člena Direktive 2000/78/ES. To pomeni, da je presojalo, ali je cilje, ki so jih stranke navajale v podkrepitev svojih starostno razlikovalnih ukrepov in politik, legitimni ter ali so sredstva za doseg tega cilja primerna, nujno potrebna in sorazmerna. V zadevi *Mangold* je SEU navedlo: »Taka zakonodaja, pri kateri je starost zadevnih delavcev edino merilo za sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas, ne da bi bilo treba dokazati, da je ugotovitev starostne meje kot take neodvisno od drugih presoj v povezavi s strukturo konkretnega trga delovne sile in položaja zadevnega posameznika, za doseganje cilja poklicne vključenosti nezaposlenih starejših delavcev, objektivno potrebna, presega tisto, kar je za uresničitev zasledovanega cilja primerno in potrebno.

⁵ SEU, Zadeva C-476/99 v zadevi *Lommers*, z dne 19. marca 2002, C-476/99, Recueil, str. I-2891, točka 39.

2.

Zagovornik načela enakosti priporoča, da se predlog ZSICT-A dopolni tako, da se besedilo iz četrte točke prvega odstavka 16. člena veljavnega ZSICT »je poslovno sposobna« nadomesti z besedilom »ni postavljena pod skrbništvo, tako da ne more opravljati dela sodnega izvedenca, sodnega cenilca ali sodnega tolmača«. S bo besedilo usklajeno z določbami Družinskega zakonika.

To priporočilo se nanaša na četrto točko prvega odstavka 16. člena veljavnega ZSICT (pogoji za imenovanje) v povezavi s četrto točko prvega odstavka 42. člena veljavnega ZSICT (razrešitev).

Četrta točka prvega odstavka 16. člena veljavnega ZSICT kot pogoj za imenovanje določa tudi poslovno spodobnost fizične osebe, ki je imenovana za sodnega izvedenca, sodnega cenilca ali sodnega tolmača. 42. člen veljavnega ZSICT pa določa, v katerih primerih minister sodnega izvedenca, sodnega cenilca ali sodnega tolmača, razreši. V četrty točki prvega odstavka tega člena kot takšen primer določi neizpolnjevanje pogojev za imenovanje.

V tem delu Zagovornik priporoča dopolnitev predloga ZSICT-A, tako da bo možnost razrešitve vezana na pogoj, da je sodni izvedenec, sodni cenilec ali sodni tolmač postavljen pod skrbništvo tako, da ne more opravljati dela sodnega izvedenca, sodnega cenilca ali sodnega tolmača.

Po uveljavitvi Družinskega zakonika (DZ) in novega Zakona o nepravdnem postopku (ZNP-1) od 15. 4. 2019 odvzemi poslovne sposobnosti niso več možni. Določba četrte točke prvega odstavka 16. člena veljavnega ZSICT torej določa nemogoč, obsoleten pogoj, ki je tudi vsebinsko nedopusten.

Z ureditvijo po DZ in ZNP-1 se je dosledneje pristopilo k harmonizaciji zakonodaje z Mednarodno konvencijo o pravicah invalidov (MKPI)⁶. Namen MKPI po prvem odstavku 1. člena je »spodbujati, varovati in osebam z invalidnostmi zagotavljati polno in enako⁷ 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.« Popoln odvzem vseh vidikov pravne sposobnosti je prepovedan, saj to krši 12. člen MKPI. 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 Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (MKPI), Uradni list RS, št. 47/2008.

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. <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no6-equality-and-non-discrimination>

DZ torej onemogoča nove odvzeme poslovne sposobnosti, pa tudi postavitev pod t.i. popolna skrbništva, ob katerih skrbnik v celoti nadomešča pravno relevantno oblikovanje ter izražanje oz. uveljavljanje volje odrasle osebe, ki je postavljena pod skrbništvo. Zato veljavna ureditev postavljanja pod skrbništvo predvideva le omejena, t. i. delna skrbništva, kar pomeni da mora sodišče v vsakem primeru posebej pretehtati glede katerih vidikov poslovne (in siceršnje pravne) sposobnosti je treba osebi postaviti skrbnika in za katere primere oziroma situacije to ni potrebno oziroma dopustno.

Pri reformi ureditve skrbništva v DZ ne gre le za spremembo v terminologiji. Bistvo spremenjene ureditve v DZ je prepoved možnosti uvajanja popolnih odvzemov poslovne sposobnosti. DZ torej onemogoča nove odvzeme poslovne sposobnosti, pa tudi postavitev pod t.i. popolna skrbništva, ob katerih skrbnik v celoti nadomešča pravno relevantno oblikovanje ter izražanje oz. uveljavljanje volje odrasle osebe, ki je postavljena pod skrbništvo. Zato veljavna ureditev postavljanja pod skrbništvo predvideva le omejena, t. i. delna skrbništva. To pomeni, da mora sodišče v vsakem primeru posebej pretehtati glede katerih vidikov poslovne (in siceršnje pravne) sposobnosti je treba osebi postaviti skrbnika in za katere primere oziroma situacije to ni potrebno.

Ključno vprašanje za razrešitev sodnega izvedenca, sodnega cenilca ali sodnega tolmača je, ali je narava zdravstvenega stanja oziroma invalidnosti te osebe taka, da opravičuje izjemo od prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti oziroma zdravstvenega stanja. Določena sposobnost (duševna in voljna sposobnost) je namreč lahko t.i. bistvena in odločilna zahteva za opravljanje določene dejavnosti. Pogoje za takšno pogojevanje opravljanja dejavnosti ureja drugi odstavek 13. člena ZVarD oziroma 4. člen Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu. Vse lastnosti osebe, ki niso v bistveni zvezi z opravljanjem dejavnosti sodnega izvedenca, sodnega cenilca ali sodnega tolmača, je mogoče označiti za prekomerne zahteve oziroma pogoje za opravljanje te dejavnosti.

Z predlogom ZSICT-A naj se zagotovi, da se bo v vsakem primeru posebej ugotavljalo, ali gre ob postavitvi pod skrbništvo za takšne omejitve, zaradi katerih je dopustno poseči v pravico do opravljanja navedenih dejavnosti.