



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO,  
SOCIALNE ZADEVE IN ENAKE MOŽNOSTI**

SLUŽBA ZA ENAKE MOŽNOSTI  
IN EVROPSKO KOORDINACIJO

ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Kotnikova ulica 28, 1000 Ljubljana

T: 01 369 75 03

F: 01 369 76 67

E: gp.mddsz@gov.si

[www.zagovornik.net](http://www.zagovornik.net), [www.mddsz.gov.si](http://www.mddsz.gov.si)

Številka: 0700-7/2012/4 prej zadeva 0921-19/2011-UEM  
Datum: 28.6.2013

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) izdajam na podlagi 17. člena Zakona o uresničevanju načela enakega obravnavanja (Uradni list RS št. 93/2007, uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju: ZUNEO-UPB1) na pobudo fizične osebe, člana ene od invalidskih organizacij (v nadaljevanju: pobudnik<sup>1</sup>) zaradi domnevnega neenakega obravnavanja pri regulaciji načina uporabe osebnih vozil in razlagi prav s strani javne uprave, naslednje

### MNENJE

1. Razlaga 5. odstavka 29. člena Zakona o Motornih vozilih (Uradni list RS št. 106/2010, v nadaljevanju: ZMV) s strani upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil (v nadaljevanju: javna uprava), ki od oseb z invalidnostmi, ki so imele voziško dovoljenje in imajo v lasti vozilo, ob registraciji (izdaji oz. podaljšanju prometnega dovoljenja) vozila neupravičeno terjajo tudi navedbo in soglasje uporabnika (voznika) vozila, predstavlja primer posredne diskriminacije zaradi invalidnosti.

2. Zagovornik priporoča, naj javna uprava določbo vselej razlaga tako, da za navedene osebe zahteva po navedbi in soglasju uporabnika vozila smiselno ne velja in da se na ta način osebam z invalidnostmi zagotovi razumne (primerne) prilagoditve. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor (v nadaljevanju: MZIP) naj na ustrezen način, po možnosti s predpisom, zagotovi enotno in pravilno uporabo prava, ki ne bo povzročala diskriminacije zaradi invalidnosti.

3. Zagovornik poziva Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, da mu posreduje dokazila o upoštevanju priporočil v 30 dneh od prejema tega mnenja.

### OBRAZLOŽITEV

#### Dejansko stanje in navedbe strank

1. Zagovornik je prejel pobudo gibalno ovirane osebe, ki ima v lasti osebno vozilo. Pobudnik je posedoval veljavno voziško dovoljenje, zaradi posledic invalidnosti pa sedaj ni več

<sup>1</sup> Moške oz. ženske jezikovne oblike za posamezne izraze imajo enakovreden pomen v obeh spolih.

zmožen za vožnjo. Vozilo vseeno potrebuje, čeprav ne kot voznik, ampak kot potnik. Opozarja na problem zaostritve pogojev za registracijo motornih vozil zaradi sprejema ZMV. Po obstoječi razlagi 29. člena ZMV mora vsak posamezni lastnik vozila, ki želi vozilo registrirati oz. podaljšati veljavnost prometnemu dovoljenju v ta namen predložiti tudi svoje veljavno vozniško dovoljenje. Take zahteve pa ne veljajo za pravne osebe ter za samostojne podjetnike. Pobudnik uporablja lastno vozilo, vendar ga lahko upravljajo (vozijo) le drugi vozniki (sorodniki, prijatelji, osebni asistenti). 5. odstavek 29. člena ZMV naj bi se razlagal tako, da mora zato tudi oseba, kot je pobudnik, določiti uporabnika vozila. Za to osebo pa nato smiselno veljajo določbe, ki se nanašajo na lastnika vozila, vključno s pravico registrirati vozilo. Pobudnik se noče izogniti odgovornostim lastnika. Hkrati pa opozarja, da bremena odgovornosti uporabnika vozila nihče noče prevzeti (tudi zaradi domnev o odgovornosti za prekrške...), saj vozilo vozijo različni vozniki, osebni asistenti ipd.. To po njegovi oceni pomeni poseg v možnosti za osebno mobilnost in v pravico do rabe lastnega vozila. Meni, da gre za primer diskriminacije zaradi invalidnosti. Pobudnik je želel ostati anonimen, rešitve pa si je želel na sistemskem nivoju.

2. Zagovornik je vsebino pobude predložil MZIP ter opozoril na posredno diskriminatoren učinek sporne razlage ZMV. MZIP je pozval, naj se opredeli do možnosti ustavi in pravicam prijaznejše, nediskriminatorne razlage določbe, če pa šteje da to ni možno, naj se opredeli do vprašanja morebitne neustavnosti veljavne zakonske rešitve. Predlagal je še, naj se MZIP opredeli do morebitne natančnejše normativne ureditve za specifično skupino oseb z invalidnostmi (podzakonski predpis). Izrazil je mnenje, da je ustrezna rešitev sistemskega problema vendarle dostopna prek skrbne pravne razlage, saj da obstaja zakonita pravna podlaga (preprečevanje posredne diskriminacije in zahteva po razumnih prilagoditvah iz 2. člena MKPI in 3. člena ZIMI) za ugodne odločitve v konkretnih primerih. Ocenil je, da je sum diskriminacije izkazan ter opozoril na določila o deljenem dokaznem bremenu.

3. Na zagovornikovo poizvedbo je ministrstvo posredovalo pojasnilo, da je MZIP problem znan in da so pristopili k njegovemu reševanju. V seznanitev so posredovali osnutek predloga novele ZMV, ki naj bi navedeno vprašanje registracije oz. podaljševanja prometnega dovoljenja uredil ustrezneje, tako da mdr. tudi za primere, kot je pobudnikov, ne bi bilo treba imenovati uporabnika vozila. Do drugih vprašanj se MZIP ni opredelilo.

4. Zagovornik je v postopku sam pridobil in upošteval še nekaj drugih informacij:

- O razlagi (praksi), da mora oseba z invalidnostjo, ki sama ni sposobna voziti, imenovati uporabnika vozila se je zagovornik 19.7.2012 osebno prepričal pri enem od nosilcev javnih pooblastil.
- Vlada je državnemu zboru 4.3.2013 predložila predlog Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o motornih vozilih (EPA: 1037 – VI)<sup>2</sup>. V njem je bila s 13. členom mdr. predlagana sprememba dosedanjega 29. člena, ki je predvidevala, da naj določbe 5. odstavka ne bi veljale za polnoletne invalidne osebe brez veljavnega vozniškega dovoljenja, ki jim je bila z odločbo priznana oprostitev plačila letne dajatve za uporabo vozil v cestnem prometu v skladu s predpisom, ki ureja letno dajatev za uporabo vozil v cestnem prometu, in za invalidne osebe s posebej zanje prirejenim vozilom za čas do pridobitve vozniškega dovoljenja na tem vozilu. Obrazložitev razlogov za to določbo ni navajala diskriminatornosti obstoječe ureditve, temveč le večjo primernost predlagane: »izjema je predlagana zato, ker te invalidne osebe vozijo različne osebe in ni primerno,

---

<sup>2</sup> Dostopno na [http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1257B24004260B4&db=kon\\_zak&mandat=VI&tip=doc](http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1257B24004260B4&db=kon_zak&mandat=VI&tip=doc)

da je v njihovem primeru zgolj ena oseba določena kot uporabnik tega vozila. Izjema velja tudi v primerih, ko mora tak invalid opraviti vozniški izpit na svojem vozilu, ki je predelano posebej zanj, zato mora biti že predhodno registrirano nanj.« Zakonski predlog ni bil sprejet niti v prvi obravnavi (odločitev z dne 28.3.2013).<sup>3</sup>

## Opredelitev diskriminacije

5. Medčloveške razlike oz. osebne okoliščine t.j., pridobljene ali prirojene lastnosti med katere sodi tudi invalidnost, ne smejo biti razlog za kratenje posameznih človekovih (in drugih) pravic, ali za to, da bi se le-te osebam s takšnimi lastnostmi priznavale oz. varovale le v manjši meri. Ta zahteva je izraz priznanja enake vrednosti vsakega človeškega bitja - ne glede na to kaj ta oseba je. V tem smislu je prepoved diskriminacije v temelju povezana z zahtevo po spoštovanju človeka, kot bitja z osebnim dostojanstvom. Ta ni le njegova pritiklina, nekaj, kar mu pripada, temveč je njegova lastnost. Kršitev prepovedi diskriminacije pri uživanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin je zato globoko nepravilno dejanje, ki hkrati pomeni tudi kršitev pravice do spoštovanja človekovega osebnega dostojanstva (34. člen Ustave) ter zanikanje njegove enake vrednosti, kot opozarja tudi preambula k Mednarodni konvenciji o pravicah invalidov (MKPI<sup>4</sup>, v točki h). Zato je diskriminacija nezdržljiva s temeljnimi vrednotami demokratične družbe, ki počiva na vladavini prava in spoštovanju človekovih pravic.

6. Varstvo pred diskriminacijo je stvar kogentnega prava človekovih pravic. Država je dolžna zagotoviti troje. Najprej spoštovanje te pravice (t.i. duty to respect), kar pomeni, da ji je naložena negativna obveznost vzdržati se diskriminacije z lastnim ravnanjem (vsem javnim subjektom in nosilcem javnih pooblastil prepoveduje poseganje vanjo). Poleg tega pravica državo obvezuje tudi k njenemu aktivnemu in učinkovitemu varovanju (t.i. duty to protect: s preprečevanjem kršitev, varstveni mehanizmi v primerih kršitev, sistem učinkovitih, sorazmernih in odvračalnih sankcij), mdr. tudi v razmerjih med tretjimi (torej, če so kršitve nastale v zasebnem sektorju oz. s strani zasebnikov). Država pa je dolžna zagotoviti tudi učinkovito dejansko uživanje navedene pravice (duty to fulfil), pri tem pa ima posebne pozitivne obveznosti (glej tudi spodaj, tč. 21). Vse to terja uresničevanje vrste ratificiranih mednarodnih konvencij v okviru Organizacije združenih narodov in Sveta Evrope. Diskriminacijo prepovedujejo npr. Mednarodni pakt o političnih in državljanskih pravicah (MPPDP) ter Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (MPESKP).<sup>5</sup> Po 2. členu MPPDP prepoved diskriminacije učinkuje tudi v zvezi z uživanjem (javnopравниh) pravic in obveznosti, ki jih MPPDP sam ne ureja. Praksa nadzora nad paktom opozarja, da diskriminacijo lahko povzročajo tudi nenamerna ravnanja (na primer nenamerna posredna diskriminacija) tako organov oblasti, kot zasebnikov. MPPDP vzpostavlja pozitivno obveznost aktivno zagotoviti varstvo pred diskriminacijo.<sup>6</sup> Prepoved diskriminacije urejajo še Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije (ICERD)<sup>7</sup>, Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk (CEDAW)<sup>8</sup>, MKPI, številne konvencije Mednarodne organizacije dela,

<sup>3</sup> Rezultat glasovanja je objavljen na <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/glasovanje?mandat=VI&seja=12.Redna&datumInCas=28.03.201314:26:42>

<sup>4</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (MKPI), Uradni list RS, št. 47/2008.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 35/92 - MP, št. 9/92.

<sup>6</sup> Ta obveznost je bila v MPPDP vključena prav na podlagi predloga Jugoslavije iz leta 1952. Več o tem glej v M. Novak: UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Comentary, N.P. Engel, str. 463.

<sup>7</sup> Ur. l. SFRJ; Mednarodne pogodbe št. 6/67, datum uveljavitve v RS: 1. 7. 1992.

<sup>8</sup> Ur. l. SFRJ; Mednarodne pogodbe št. 11/81, datum uveljavitve v RS: 1. 7. 1992.

Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP)<sup>9</sup> ter Evropska socialna listina (ESL)<sup>10</sup> itd.. Prepoved diskriminacije široko ureja 12. Protokol k EKČP<sup>11</sup>, ki splošno prepoveduje diskriminacijo pri opredeljevanju in uživanju vseh pravic, urejenih z notranjim pravom države pogodbenice in glede katerekoli osebne okoliščine. Navedene določbe priznavajo **pravico do enakega obravnavanja**. V slovenskem pravnem redu je v odnosu do mednarodnega prava uveljavljeno t.i. načelo monizma, zato velja, da se določbe ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb uporablja neposredno (8. člen Ustave). To omogoča neposredno uporabo vseh tistih določb, ki imajo po svoji vsebini in obliki takšno naravo, da neposredno uporabijo tudi dejansko omogočajo (t.i. *self executing* pravne norme). Mednje je treba vsaj v načelu šteti tudi vse določbe, ki jamčijo spoštovanje človekovih pravic (tako tudi 1. odstavek 15. člena Ustave). Norme, ki prepovedujejo diskriminacijo so praviloma neposredno uporabne, posebej tedaj, ko se zastavlja vprašanje, ali jih je spoštovala država, organ lokalne samouprave ali nosilec javnega pooblastila.

7. Pravico do enakega obravnavanja varuje in deloma ureja že Ustava, ki jamči enakost pri uživanju vseh človekovih pravic in svoboščin, enakost pred zakonom (14. člen) ter enako varstvo pravic v postopkih pred organi oblasti (22. člen), na posameznih mestih pa ureja tudi posebne vidike tega varstva, npr. tudi dostopnost vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji (49. člen), enakost volilne pravice, enakost med zakonci.... Ustava varuje vse človekove pravice, tudi tiste, ki jih sama ne ureja podrobneje.<sup>12</sup> V zadnjih desetletjih **se pravica do enakega obravnavanja hitro razvija**<sup>13</sup>. V veliki meri jo v notranjem pravu, tudi slovenskem, podrobno ne urejajo ustavni akti<sup>14</sup>, ampak mednarodni ter notranja zakonodaja. Slovenski pravni red varstvo pred diskriminacijo z ZUNEO-UPB1 mdr. prepoveduje tudi pri zaposlovanju in delu (ter vsemi zadevami povezanimi z delom), pri dostopu in oskrbi z najrazličnejšimi javnimi (in zasebnimi) dobrinami in storitvami, in to v zvezi s katerokoli osebno okoliščino. Človekove pravice se razvijajo v tem smislu, da postajajo vedno bolj pravno opredeljene in pred pravno opredelitvijo vsebinsko konkretizirane. To daje vtis, da se vsebinsko širijo.<sup>15</sup>

8. K razvoju navedene pravice in poenotenju pojmovnega instrumentarija je pripomoglo tudi pravo EU. Gre za uresničevanje enega od najbolj temeljnih načel prava EU (2. člen Pogodbe o Evropski uniji, v nadaljevanju: PEU), ki ga je država v skladu z načelom zvestobe oz. lojalnosti dolžna z vsemi učinkovitimi ukrepi zagotoviti v praksi izvajanja evropskega prava ter je izraz spoštovanja skupnih ustavnih tradicij držav članic EU. Varstvo pred diskriminacijo,

<sup>9</sup> Celotno besedilo EKČP s protokoli, vključno z 12. In 14 Protokolom je dostopno na [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/200393FD-EAD3-434F-BD46-41BE147A18E9/0/SVN\\_CONV.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/200393FD-EAD3-434F-BD46-41BE147A18E9/0/SVN_CONV.pdf).

<sup>10</sup> Zakon o ratifikaciji evropske socialne listine (spremenjene) (MESL), Uradni list RS št. 24/99.

<sup>11</sup> Zakon o ratifikaciji Protokola št. 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (MPKVCPB) Uradni list RS št. 46/10, prevzem obveznosti učinkuje od 1.11.2010.

<sup>12</sup> Tako 5. odstavek 15. člena Ustave: Nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta Ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri.

<sup>13</sup> Tudi FRA v svojem poročilu navedenem v opombi 3 izrecno navaja, da se »mednarodno in evropsko pravo na področju volilnih pravic oseb s težavami v duševnem zdravju in oseb z motnjami v duševnem razvoju hitro spreminja in nagiba proti polni in enakopravni udeležbi.«

<sup>14</sup> Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) v zadnjem poročilu o Sloveniji navaja, da bi veljalo razmisliti o krepitvi varstva pred diskriminacijo, mdr. z določitvijo jasne obveznosti države v Ustavi, da spodbuja enakost in da prizna pravico do enakega obravnavanja brez diskriminacije na podlagi osebnih okoliščin pri uživanju vseh pravic. Glej v Tretje poročilo ECRI o Sloveniji, februar 2007, str. 8, dostopno na [http://www.svetevrope.si/sl/novice/tretje\\_porocilo\\_evropske\\_komisije\\_za\\_boj\\_proti\\_rasizmu\\_in\\_nestrpnosti/\\_ecri/ o sloveniji/index.html](http://www.svetevrope.si/sl/novice/tretje_porocilo_evropske_komisije_za_boj_proti_rasizmu_in_nestrpnosti/_ecri/ o sloveniji/index.html)

<sup>15</sup> Simič v Temeljne pravice kot pravnocivilizacijska dediščina, v Marijan Pavčnik *et al*: Temeljne pravice, zbirka Pravna obzorja, Ljubljana 1997, str. 50.

npr. glede enakosti v plačilu med spoloma, pri volitvah v organe EU ter organe lokalne samouprave ipd., seveda pa tudi v povezavi s temeljnimi svoboščinami (npr. pravico do prostega pretoka dela) je nedvomno zajamčeno s primarnim pravom. Listina EU o temeljnih pravicah vsebuje splošno prepoved diskriminacije (21. člen) in enakost pred zakonom (20. člen), terja varstvo pred diskriminacijo pri zaposlovanju in v zvezi z delom (15. in 21. člen), zahteva vključenost invalidov (26. člen), seveda pa varuje tudi lastninsko pravico (17. člen). , Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu terja varstvo pred diskriminacijo zaradi invalidnosti. Nekatere direktive Evropskega sveta državam članicam nalagajo uveljavitev prepovedi diskriminacije zaradi rase ter etničnega prepričanja<sup>16</sup> ter spola<sup>17</sup> tudi pri dostopu do vseh dobrin in storitev, ki so namenjeni javnosti, ter oskrbe z njimi. Deloma je predpisana tudi dostopnost nekaterih transportnih sredstev (letala, vlaki, lokalni prevozi) brez razlikovanja zaradi invalidnosti (npr. Uredba (ES) št. 1107/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o pravicah invalidnih oseb in oseb z omejeno mobilnostjo v zračnem prevozu). EU je ratificirala MKPI, zato so tako EU, kot države članice zavezane k njenemu spoštovanju pri izvajanju prava EU.

9. ZUNEO-UPB1 v 4. členu vsebuje temeljne definicije posameznih oblik diskriminacije.

10. *Neposredna diskriminacija* obstaja, če je oseba zaradi določene osebne okoliščine (npr. invalidnosti, vrste oviranosti, zdravstvenega stanja) *bila, je ali bi lahko bila* v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno kot druga oseba.

11. Pri diskriminaciji mora biti osebna okoliščina vselej nek pomemben (čeprav ne nujno vselej edini) razlog za slabšo obravnavo. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto (ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka). Pojem invalidnosti kot osebne okoliščine je izrazito dinamičen, mednarodno pravo pa priznava, da je pomensko odprt. Invalidnost je namreč koncept, ki se razvija in je posledica medsebojne interakcije (odnosov) med osebami z oviranostmi ter družbenimi (tj. tistimi, nastalimi zaradi stališč ljudi) in fizičnimi ovirami v okolju, ki tem osebam preprečujejo, da bi pod enakimi pogoji kakor drugi polno in učinkovito sodelovale v družbi<sup>18</sup>. Invalidnost je torej treba hkrati razumeti tako v t.i. medicinskem, kot tudi v socialnem modelu. MKPI dosledno uporablja množinski termin invalidnosti (torej obstaja več vrst invalidnosti), obstajajo pa tudi druge klasifikacije, npr. gibalna, mentalna, senzorna, komunikacijska oviranost ipd. Osebno okoliščino gotovo lahko predstavlja tudi vrsta oz. oblika invalidnosti in/ali oblika oviranosti (mentalna/senzorna/gibalna). Slednja ni nujno zgolj izraz oz. posledica invalidnosti (ampak lahko tudi začasnega zdravstvenega stanja, oslabelosti zaradi starosti...).

12. *Posredna diskriminacija* obstaja, kadar je oseba z določeno osebno okoliščino (npr. invalidnost, vrsta oviranosti) *bila, je ali bi lahko bila* zaradi navidezno nevtralnega predpisa, merila ali prakse v enakih ali podobnih situacijah in pogojih v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če te določbe, merila ali ravnanja objektivno upravičuje zakoniti cilj in če so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in (nujno) potrebna. Posredno diskriminacijo je mogoče razbrati šele ob opazovanju (ali seveda ob ustrezno skrbnem predvidevanju) *učinkov*

---

<sup>16</sup>Direktiva št. 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (t.i. rasna direktiva).

<sup>17</sup>Direktiva št. 2004/113/ES z dne 13. decembra 2004 o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi.

<sup>18</sup> Tako preambula MKPI v tč. e.

sporne prakse. Pri posredni diskriminaciji je treba ugotoviti, ali učinek prakse prizadene pomemben delež oseb z neko osebno okoliščino, in ne nujno vseh oseb iz te skupine (npr. vseh oseb z invalidnostmi). Ta del je lahko številčno celo relativno zelo majhen (npr. število slepih oseb, ki znajo brati brajico v primerjavi z vsemi invalidi – glej primer sodbe Ustavnega sodišča v zadevi U-I-146/07<sup>19</sup>). Kriterij oz. praksa je sama po sebi na videz enaka za vse (z vidika osebnih okoliščin je navidezno nevtralna, nima nobene zveze s to okoliščino, velja npr. za vse, ne glede na invalidnost) in se za vse uporablja enako, vendar je problematičen njen dejanski učinek (nesorazmerno bolj prizadene osebe z invalidnostmi). Pri preprečevanju posredne diskriminacije se torej varstvo prizadetih interesov oziroma pričakovanih koristi nanaša *na rezultat oziroma na posledice* prakse (saj ta lahko povzroča razlikovanje). Morebitne diskriminacijske učinke (npr. ovire, prepreke, slabši pogoji...) je treba odstraniti.<sup>20</sup> Kriterije za dopustnost praks, ki učinkujejo kot slabše obravnavanje (test sorazmernosti) je potrebno razlagati zožujoče, torej kot izjeme.

13. Opredelitev posredne diskriminacije v ZUNEO-UPB1 (in v direktivah Evropskega sveta) je le ena od možnih definicij posredne diskriminacije.<sup>21</sup> Obstajata namreč še najmanj dve. Možna je še opredelitev, da gre za kršitev, če se pri pravnem urejanju oziroma praksi iz utemeljenih razlogov ne omogoči odstopa od splošnega pogoja, norme oz. kriterija – torej, da se omogoči *izjemo* od splošnega pravila, ki posameznikom z neko osebno okoliščino predstavlja nesorazmerno oviro. Posameznikom z neko osebno okoliščino *je torej treba omogočiti drugačno obravnavanje, kadar ti niso v primerljivem položaju z vsemi ostalimi*. Tudi v tem primeru je ključen le učinek, ne pa tudi namen ureditve.<sup>22</sup>

14. Tretja od možnih definicij pa ustreza tudi opredelitvi *t.i. razumne prilagoditve* in pomeni *zahtevo po prilagojenem obravnavanju v konkretnem primeru*: splošne norme oz. sporni kriteriji, ki učinkujejo kot slabše obravnavanje lahko scela celo prestanejo test sorazmernosti in so torej sami po sebi sprejemljivi, vendar do kršitve prepovedi diskriminacije vseeno pride, če se pri odločanju v konkretnem primeru premalo upošteva vse okoliščine in se osebi z neko osebno okoliščino neupravičeno zavrne njen zahtevek za razumno, torej ustrezno prilagojeno (diferencirano) obravnavo. Ta koncept je v mednarodnem pravu splošno uveljavljen pri preprečevanju diskriminacije zaradi invalidnosti. MKPI v 2. členu določa, da kot diskriminacija zaradi invalidnosti šteje tudi odklonitev razumne prilagoditve (v slovenskem prevodu, ki je nenatančen in ne sledi izvornikom konvencije, se uporablja termin »primerne« prilagoditve). "Diskriminacija zaradi invalidnosti" pomeni vsako razlikovanje, izključevanje ali omejevanje zaradi invalidnosti z namenom ali *posledico* zmanjšanja ali izničitve enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju. "Primerne prilagoditve" pomeni potrebne in primerne spremembe ter prilagoditve, ki ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebne bremena, kadar so v posameznem primeru potrebne, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Te prilagoditve se lahko nanašajo tako na način dostopanja do

<sup>19</sup> Navedeni problem je sicer že pred tem izpostavljala Varuh človekovih pravic, glej letna poročila za leto 2007 (Primer št. 10, Pravica do uporabe brajeve (braillove pisave) v sodnem postopku, str. 48-49, dostopno na [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/VCP-LP07-splet.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/VCP-LP07-splet.pdf)) ter 2008 (str. 55, dostopno na [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/Varuh\\_LP-2008.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Varuh_LP-2008.pdf)).

<sup>20</sup> Glej 17. odstavek iz obrazložitve sodbe Ustavnega sodišča v zadevi U-I-146/07.

<sup>21</sup> Glej v O. De Schutter v The Prohibition of Discrimination under European Human Rights Law, Relevance of EU Racial and Employment Equality Directives, European Commission, 2005, str. 16. Enako v dopoljnem izdaji, 2011, str. 23.

<sup>22</sup> Zdi se, da tako posredno diskriminacijo razlaga zlasti Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP).

neke dobrine ali storitve, njeno obliko (prilagojeno vsebino), ali na pogoje zagotavljanja. Način prilagoditve glede na svoje potrebe izbere oseba z invalidnostjo.

15. Pri ozkem pristopu je zahteva po razumni prilagoditvi le individualen koncept, kjer se šele po tem, ko prizadeti uveljavlja zahtevo za prilagoditev od primera do primera tehta kaj bi predstavljalo razumno prilagoditev oz. odstranitev diskriminatorne ovire. Razumljivo je, da zato *sploh ni potrebno iskati primerljivega položaja*, saj gre prav za vprašanje na kakšen poseben, tj. drugačen, individualno prilagojen način obravnavati konkretno osebo z invalidnostjo. Po ustaljeni razlagi slovenskega pravnega reda pa taka zahteva učinkuje ne le reaktivno in individualno, ampak tudi vnaprej (preventivno) in na sistemski ravni: nezagotovitev prilagojene obravnave celotne skupine (ko ni individualne dileme kaj naj bi ta prilagoditev obsegala) predstavlja *drugo plat (posredne) diskriminacije*. Za zahtevo po odpravi diskriminatornih preprek zato ni treba čakati na posameznika, da res terja individualno obravnavo<sup>23</sup>. To potrjuje tudi 3. odstavek 3. člen Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (Uradni list št. 94/2010, v nadaljevanju), ki navaja, da razumne prilagoditve predstavljajo »**zakonodajne, upravne in druge ukrepe**«, torej ne le posamične rešitve. Koncept učinkovite (razumne) prilagoditve potrebam specifične skupine (npr. pripadnikom določene verske skupnosti) se razvija tudi izven okvira preprečevanja diskriminacije zaradi invalidnosti. Tako je zaradi verskega prepričanja npr. upravičeno mogoče zahtevati prilagoditve pri zagotavljanju prehrane na delovnem mestu (npr. prehrana brez svinjine za muslimane, Jude, adventiste, brez mesa v času krščanskega posta ipd.). To npr. izhaja iz prakse zagovornice načela enakosti<sup>24</sup> in odločitev v judikaturi ESČP<sup>25</sup>. Kot splošen koncept varstva pred diskriminacijo zahtevo po razumni prilagoditvi pozna Deklaracija o načelih enakosti<sup>26</sup>.

16. Skladno s 4. odstavkom 4. člena ZUNEO-UPB1 so prepovedana tudi *diskriminatorna navodila*. Ta so nedopustna sama po sebi, torej niti ni treba, da bi jih kdo že dejansko izvršil. Tako naravo imajo npr. lahko (podzakonski) predpisi, interni akti, politike ter ustaljene prakse ter usmeritve, pisne ali ustne, tudi kadar so dane zgolj *ad hoc*.

17. Kot diskriminatorna so prepovedana tako dejanja, kot tudi opustitve, ki se nanašajo na pravni položaj neke osebe (pravice, obveznosti, pravni interesi). Kot diskriminacija lahko tehnično povsem enako kot strožji pogoji, ne-dodelitev ali odvzem pravic osebam z določeno lastnostjo (npr. posamezno obliko invalidnosti, oviranosti), učinkuje tudi njihovo zapostavljanje pri dodeljevanju določenih ugodnosti (npr. ugodnosti grede le pravnim osebam in samostojnim podjetnikom, tistim s telesnimi ali mentalnimi invalidnostmi pa ne). Diskriminatorna pravila in prakse niso prepovedane le kadar že imajo kakšne neposredne diskriminatorne učinke (t.j. ko imamo pred seboj že konkretne žrtve takšne prakse), ampak tudi, če bi jih šele lahko imele (npr.

---

<sup>23</sup> Zagovornik npr. svojem v letnem poročilu za leto 2010, str. 108, opozarja na diskriminatorne učinke nedostopnosti stavbe UEM za gibalno ovirane osebe. Varuh človekovih pravic je to obširno utemeljil v letnem poročilu za leto 2008, zanikanje teže problema pa označil za »grotesken primer sprenevedanja nekega vladnega organa pri odpravljanju ovir za gibalno ovirane« (glej primer št. 13, str. 55 ter 61 in 62).

<sup>24</sup> Glej mnenje zagovornice v zadevi 0921-10/2008 z dne 28.8.2008. Primerjaj tudi s sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Jakóbski proti Poljski (št. 18429/06). ESČP se je sicer zadovoljilo že z ugotovitvijo, da je nezagotavljanje brezmesne prehrane budistu v času trajanja zaporne kazni predstavljalo kršitev njegove svobode vesti oz. verskega prepričanja.

<sup>25</sup> V zadevi Thlimmenos proti Grčiji (št. 34369/97) je sodišče ugotovilo kršitev EKČP, saj je toga zahteva po nekaznovanosti kandidatov za zaposlitev v javni službi, ki ni poznala nobenih izjem, nesorazmerno prizadela Jehovove priče. V primeru uveljavljanja ugovora vesti vojaški dolžnosti, ki po grškem pravu ni dopusten, so bili vsi kršitelji kazensko sankcionirani. To je nujno povzročilo, da se nihče s takšnim verskim prepričanjem, ki je odklonil vojaško službo, ni mogel zaposliti v javni službi.

<sup>26</sup> Dostopno na: <http://www.zagovornik.net/si/zakonodaja/mednarodna-priporocila/index.html>.

že gola objava splošnih pogojev ponujanja storitev, sporno navodilo za interpretacijo prava) oziroma tudi tedaj, ko sploh še ni neposredno prizadetega (npr. prizadetega lastnika vozila, ki ni uspel registrirati vozila) ali neposredne žrtve ni mogoče identificirati<sup>27</sup>. Učinkujejo namreč *odvračalno* oz. že sama po sebi pomenijo obliko zapostavljanja.

18. Kadar je pri preučevanju v ospredju kaka človekova pravica, ali če zahteva po enakosti predstavlja celo bistveni vidik same pravice (npr. enakost pri zaposlovanju, ), je morebitno **slabše obravnavanje oseb zaradi osebnih okoliščin lahko dopustno zgolj izjemoma ter pod pogoji najstrožjega testa sorazmernosti**. Tudi pri ponujanju javnih dobrin in storitev pod slabšimi pogoji (ki temeljijo na osebnih okoliščinah) je razlikovanje dopustno le izjemoma. Po 1. odstavku 2.a člena ZUNEO-UPB1 ni nedopustno različno obravnavanje na podlagi določene osebne okoliščine, *če takšno različno obravnavanje upravičuje zakonit cilj in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna*. Torej se v nekaterih primerih tudi pri ravnanju, ki ima znake neposredne diskriminacije (to pa ne velja npr. za neposredno diskriminacijo zaradi spola, rase oz. etničnega porekla, tukaj izjeme niso mogoče!) lahko izjemoma ugotavlja, ali neenaka obravnava morda zasleduje kak dopusten cilj, in če, ali so sredstva za njegovo doseganje primerna in (nujno) potrebna. Ta standard je po presoji zagovornika praviloma potrebno razlagati kot zahtevo po strogem testu sorazmernosti, tako kot v primeru posredne diskriminacije (glej zgoraj tč 12). Ukrep, ki odstopa od prepovedi neenakega obravnavanja zaradi neke osebne okoliščine, mora biti torej nujen, primeren in neobhodno potreben za doseganje posebej tehtnega in upravičenega, z Ustavo varovanega cilja oziroma interesa. To praviloma pomeni, da ni najti drugega, milejšega sredstva, s katerim bi bilo tak cilj mogoče doseči, teža posledic sporne prakse pa mora biti sorazmerna tudi v ožjem smislu (tj., da koristi pretehtajo nad škodo oz. prizadetostjo pravice). Morebitne izjeme je torej treba razlagati *zožujoče*.

19. ZUNEO-UPB1 kršitve prepovedi diskriminacije, storjene z izvrševanjem predpisov opredeljuje kot prekršek, za katerega lahko odgovarja tako pravna oseba (ne pa državni organ oz. občina), kot tudi odgovorna oseba ter posameznik (npr. član volilnega organa).

20. V vseh sodnih in upravnih (npr. inšpekcijskih) postopkih varstva pred diskriminacijo se v skladu z 2. odstavkom 22. člena ZUNEO-UPB-1 uporablja **pravilo deljenega dokaznega bremena**. Kadar diskriminirana oseba navaja dejstva, ki opravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, mora domnevni kršitelj oziroma kršiteljica dokazati, da v obravnavanem primeru ni kršil načela enakega obravnavanja oziroma prepovedi diskriminacije. To pomeni, da se breme dokazovanja prevale na kršitelja, ko je na podlagi vseh okoliščin (dokazil) mogoče utemeljiti dvoje: da gre za sum neenakega (slabšega) obravnavanja in da je razlog za to neka osebna okoliščina. Navedeno pravilo v svoji praksi seveda uporablja tudi zagovornik načela enakosti, zato je v primerih izkazanega suma diskriminacije na domnevnem kršitelju, da dokazuje morebitno upravičenost svojih praks.

Iz 4. in 5. člena ZUNEO-UPB-1 izhaja zlasti negativna obveznost vzdržati se lastnega ravnanja, ki bi (lahko) povzročalo diskriminacijo. Pravica do enakega obravnavanja pa terja tudi **aktivno in zavestno preprečevanje in odpravljanje diskriminacije**, pri tem pa imajo ključno vlogo javne oblasti. Pravica do enakega obravnavanja terja aktivno in zavestno preprečevanje diskriminacije, pri tem pa imajo ključno vlogo javne oblasti. ZUNEO-UPB-1 v 7. členu določa, da

---

<sup>27</sup> Tako tudi ob razlagi direktiv Evropskega sveta Evropsko sodišče Pravice v zadevi C-54/07 Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding v. Firma Feryn NV. Že gole javne izjave vodstva podjetja, da ne bodo zaposlovali tujcev, ki so bile dane za medije, predstavljajo neposredno diskriminacijo.



so Državni zbor Republike Slovenije, Vlada Republike Slovenije, ministrstva in drugi državni organi ter organi samoupravnih lokalnih skupnosti dolžni ustvarjati pogoje za enako obravnavanje oseb *z osveščanjem in spremljanjem položaja na tem področju ter z ukrepi normativne in politične narave*. Te pozitivne obveznosti ne veljajo le glede dolžnosti spoštovanja prepovedi, za varstvene dolžnosti in lasten zgled. Ne učinkujejo le v okviru neposredne uporabe javnih pooblastil ter pri notranjem delovanju organov oblasti (npr. razmerja na delovnem mestu...), ampak tudi navzven, vključno z akti poslovanja. Državni organi so v smislu delovanja navzven dolžni odstranjevati tudi vse strukturne prepreke (tudi tiste v širši družbi), ki povzročajo diskriminacijo (npr. poskušati vplivati na to, da se odpravlja tudi diskriminacija s strani zasebnikov, podjetij in drugih ustanov, da se ne utrjujejo predsodki. Pri tem sta izjemno pomembna zgled in sporočilo, ki ju organi oblasti s svojim ravnanjem dajejo širši javnosti o pomembnosti vključevanja invalidov z različnimi vrstami oviranosti na vsa področja družbenega življenja. Zgled (vodenje, določanje politik, strategija, notranje in zunanje poslovanje) države in v tem okviru še posebej izvršilne veje oblasti je ključen in nenadomestljiv. Seveda pa velja tudi nasprotno. Če ta ravna neugledno oz. če celo sama flagrantno krši prepoved diskriminacije (ali pa jo »zgolj« dopušča, npr. tudi v razmerjih med zasebniki) to učinkuje rušilno: le kdo bo potemtaka bolj spoštoval pravni red in se aktivneje zavzemal za odpravo diskriminacije? Mednarodne obveznosti jasno terjajo aktivno odstranitev vseh sistemskih diskriminatorskih ovir, tudi tistih ki bi bile v zakonodaji in predpisih (glej npr. b) alinejo 1. odstavka 4. člena MKPI, ki državam nalaga naj sprejmejo ustrezne ukrepe, tudi zakonodajne, za spremembo ali odpravo veljavnih zakonov, predpisov, navad in ravnanj, ki so diskriminacijski do invalidov). Te ovire so nedopustne same po sebi, torej niti ni treba, da bi jih kdo že dejansko izvršil.

### **Specifične norme o varstvu oseb z invalidnostmi**

21. Že Ustava nalaga zakonodajalcu, naj s posameznimi ugodnostmi pa tudi s posebnimi pravicami zagotovi *posebno varstvo in skrb osebam z invalidnostmi* (52. člen Ustave). Čeprav ima zakonodajalec široko polje proste presoje, katere ukrepe bo sprejel, pa je očitno, da je namen navedenih obveznosti predvsem v tem, da se ustvarja dejanske možnosti za polno uresničevanje pravic teh oseb oziroma, da izboljšuje njihov stvarni (dejanski) položaj. Ti ukrepi so po svoji naravi že onkraj temeljne pravne prepovedi diskriminacije (zagotavljanja enakopravnosti), saj težijo k izenačevanju (izhodiščnih) možnosti ali celo rezultatov, tj. vzpostavljanju dejanske enakosti. Zato so taki ukrepi vselej osredotočeni le na določeno skupino. Navzven imajo ti ukrepi lahko na videz nekatere (ali celo vse) elemente diskriminacije, saj privilegirajo določeno skupino z neko osebno okoliščino (npr. invalidnostjo) z dodelitvijo posebnih ugodnosti in pravic. Drugi takih ugodnosti nimajo. Zato se zanje tako v pravni teoriji kot v ustavnosodni praksi uporablja tudi izraz t.i. pozitivna diskriminacija. Ta termin je po zagovornikovi oceni neustrezen, saj v pravno razpravo vnaša pojmovno zmedo<sup>28</sup>, zato sam uporabljam izraz *posebne pravice in/ali pozitivni ukrepi*<sup>29</sup>. Njihov namen je aktivno odpraviti primanjkljaj, prikrajšanost ali posledice nekih neugodnosti, zlasti dolgotrajne zgodovinske ali strukturno zakoreninjene diskriminacije (torej njihov namen ni le varovati pred posamičnimi pravnimi kršitvami zakonodaje), ohraniti identiteto, spodbujati polno udeležbo neke skupine na

<sup>28</sup> Menim, da se je terminu »pozitivna diskriminacija« treba izogibati: 1.) iz političnih razlogov, saj izraz pozitivna diskriminacija nosi v sebi napačno sporočilo; če nek pozitiven ukrep označujemo kot diskriminacijo, v širši javnosti že avtomatično vzbudimo nek dvom in nezaupanje; 2.) iz pravnih razlogov, saj je termin »pozitivna diskriminacija« nesmislen (contradictio in adiecto): diskriminacija je vedno *neupravičeno* neenako obravnavanje. Torej, če je neenako obravnavanje *upravičeno* (kar pozitivni ukrepi so), potem pravno gledano ne moremo govoriti o diskriminaciji.

<sup>29</sup> V praksi se zanje uporablja mnogo izrazov, npr. »posebni ukrepi«, »preferenčno obravnavanje«, »spodbujevalne prakse«.

določenih področjih življenja ipd... Pozitivni ukrepi večinoma niso zapovedani ali podrobneje določeni. Običajno so pridržani diskreciji zakonodajalca in drugih akterjev (njihovo sprejemanje pa dopušča tudi 6. člen ZUNEO-UPB1). Gre torej za vprašanje *politike* aktivnega odpravljanja teh ovir, za **vzpostavitev enakih možnosti** tudi v dejanskem smislu. Brez prizadevanj, usmerjenih v rezultat zgolj formalna prepoved diskriminacije najbolj ogroženim skupinam oseb ne more bistveno spremeniti njihovih realnih možnosti za uresničevanje pravic. S slikovitimi besedami nekdanjega predsednika ZDA L. Johnsona: »Ni dovolj le, da se vsem odpre vrata za življenjske priložnosti – vsi člani družbe morajo imeti sposobnost, da stopijo skozi njene.«

22. **Usmerjenost v enakost rezultatov, t.j. v dejansko enakost** pri uživanju pravic pa ni le v domeni širokega polja presoje zakonodajalca in oblikovalcev politik, ampak je ena od najpomembnejših značilnosti obveznosti po MKPI. Država ima zato poleg preprečevanja diskriminacije še številne **dodatne pozitivne obveznosti**. Pri tem nikakor ne gre le za to, ali je invalidom zagotovljena zadostna (dodatna) pomoč, kaj šele posebni privilegiji. Nekateri ukrepi, ki bi jih morda lahko označili za posebne pravice ali pozitivne ukrepe *so pravno zapovedani*. S temi ukrepi se zagotavlja možnost za boljše vključevanje oseb z invalidnostmi v vse vidike življenja v družbi in se jim omogoča enake možnosti za samostojnost in neodvisnost ter osebni razvoj. Brez njih (npr. pravice do tehničnih pripomočkov, do dostopnega okolja...) bi bile številne osebe z invalidnostmi izjemno ovirane in zato *de facto* prepuščene strukturni diskriminaciji, socialni izolaciji, segregaciji ipd. Prilagajanje potrebam oseb z invalidnostmi s sistematičnim povečevanjem **dostopnosti** različnih dobrin in storitev ni le odgovor na vprašanje kako odpraviti posledice socialnega vidika invalidnosti (kar sodi v domet prepovedi diskriminacije), ampak pomeni tudi premoščanje samih medicinskih posledic invalidnosti (kar je v bistvu lahko vprašanje ravni pravice do zdravstvenega varstva: primer polževi vsadki lahko pogosto skoraj v celoti odpravijo senzorno oviranost gluhih). Vprašanje dostopnosti tako ni povsem identično preprečevanju diskriminacije oz. varstvu pravice do enakega obravnavanja, saj je deloma širše, vendar pa se obveznosti v veliki meri tudi prekrivajo. Zdi se, da je po ZIMI razlika zlasti v tem, da *zagotavljanje razumnih prilagoditev* (in preprečevanja posredne diskriminacije) *terja odstranitev vseh ovir za »uživanje ali uresničevanje« vseh pravic* (3. odstavek 3. člena), *povečevanje dostopnosti pa se nanaša zlasti na dostopnost pravnih interesov* (npr. dostopnost različnih ugodnosti, dobrin in storitev...).<sup>30</sup>

23. Ponujanje javnih storitev pa tudi načrtovanje režima in pogojev za izvrševanje pravic je zato treba vselej skrbno načrtovati tako, da so dostopne vsem, brez razlikovanja (npr. zaradi invalidnosti). Tako tudi MKPI spodbuja države, naj zagotovijo čim bolj dosledno upoštevanje tega načela. Po 2. členu MKPI **»univerzalno oblikovanje«** pomeni oblikovanje proizvodov, okolja, programov in storitev, ki je čim bolj uporabno za vse ljudi, ne da bi ga bilo treba prilagajati ali posebej (dodatno) načrtovati (oz. preoblikovati) za osebe z invalidnostmi. »Univerzalno oblikovanje« ne izključuje podpornih pripomočkov in tehnologij za posamezne skupine invalidov, kadar so ti potrebni. Navedeno pomeni, da je univerzalno oblikovanje načeloma potrebno tudi pri oblikovanju upravnih storitev in omejitev, hkrati pa tudi to ne more dovolj učinkovito premostiti prav vseh preprek.

24. MKPI v 2. členu določa, da **kot diskriminacija zaradi invalidnosti šteje tudi odklonitev razumne prilagoditve** (v slovenskem prevodu, ki je nenatančen, uporablja termin »primerne« prilagoditve, prav tako v ZIMI). "Diskriminacija zaradi invalidnosti" pomeni vsako

<sup>30</sup> V 4. odstavku 3. člena ZIMI tako določa: Zagotavljanje enakih možnosti so načrtovane dejavnosti, s katerimi se omogoči, da so različni deli družbe in okolja, kot so javne službe, grajeno okolje, blago in storitve, namenjene javnosti, informacije, komunikacije ipd., dostopni vsem, predvsem invalidom.

razlikovanje, izključevanje ali omejevanje zaradi invalidnosti z namenom ali posledico zmanjšanja ali izničenja enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju. "Primerna prilagoditev" pomeni potrebne in primerne spremembe ter prilagoditve, ki ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebnega bremena, kadar so v posameznem primeru potrebne, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

25. MKPI v 9. členu terja, naj države pogodbenice invalidom (v originalnem besedilu: »osebam z invalidnostmi«) omogočijo **neodvisno življenje in polno sodelovanje na vseh področjih življenja**, sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi invalidom zagotovijo, da imajo enako kot drugi dostop do fizičnega okolja, **prevoza**, informacij in komunikacij, vključno z informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami in sistemi, ter do drugih objektov, naprav in storitev, ki so namenjene javnosti. Ti ukrepi zajemajo prepoznavanje in odpravljanje ovir pri dostopnosti, mdr. pri dostopnosti stavb v javni rabi, pri informiranju, komunikaciji in drugih storitvah. Države pogodbenice morajo mdr. sprejeti tudi ustrezne ukrepe, s katerimi bodo razvijale, širile (razglasile) in spremljale uveljavljanje *minimalnih standardov in smernic za dostopnost objektov, naprav in storitev*, ki so namenjeni javnosti ali se zanjo opravljajo. Dolžne so zagotoviti, da vsi, tudi zasebni subjekti, ki ponujajo take storitve upoštevajo vse vidike njihove dostopnosti za invalide. Države so za izpolnitev teh obveznosti mdr. dolžne: omogočiti učinkovito izobraževanje vseh, ki jih zadeva urejanje dostopnosti, s katero se srečujejo invalidi; v javnih zgradbah in drugje zagotoviti oznake v brajici ter v lahko čitljivi in razumljivi obliki; zagotoviti pomoč človeka ali živali in posrednike, tudi vodnike, bralce in poklicne tolmače za znakovni jezik, s čimer olajšajo dostop do zgradb in drugih javnih objektov, površin in naprav; MKPI torej terja naj države zagotovijo **kar največjo možno mero dostopnosti** vseh dobrin in storitev. Podrobneje MKPI v 19. členu terja, da država pogodbenica osebam z invalidnosti priznava **polno uživanje pravice do neodvisnega življenja in do socialne vključenosti ter participacije (sodelovanja, soodločanja)**. Posebej opozarjam, da je slovenski prevod MKPI izrazito nekvaliteten, površen in celo zgrešen tudi glede vsebine 19. člena, zato se v prevodu oz. v besedilu zakona izgubijo nekateri ključni poudarki.<sup>31</sup> Navedena določba terja, da pogodbenice priznajo osebam z invalidnostmi enako pravico do življenja v skupnosti, z *možnostmi izbire*, kot jih imajo drugi ljudje. Da se zagotovi polno in učinkovito uživanje te pravice so pogodbenice v ta namen dolžne sprejeti *učinkovite in potrebne ukrepe*, ki so osebam z invalidnostmi potrebni za življenje in vključevanje v skupnosti ter participacijo (sodelovanje, soodločanje). V ta namen morajo imeti te osebe možnost izbire nastanitve (in sostanovalcev), tako da niso prisiljene živeti v posebnem (npr. institucionalnem) okolju; imeti morajo *dostop do vrste različnih storitev, vključno s storitvami osebne asistencije*, ki je (nujno) potrebna za podporo življenju in vključevanju v skupnosti *zaradi preprečitve izolacije ali segregacije iz/v skupnosti*. Države pa so dolžne tudi zagotoviti, da *so storitve v skupnosti ter objekti in naprave, ki so namenjeni vsem prebivalcem, enako dostopni invalidom in se prilagajajo njihovim potrebam*. Brez teh podpornih ukrepov sta pravica do neodvisnega življenja in do socialne vključenosti za nekatere osebe z invalidnostmi dejansko nedostopni oz. neuresničljivi. Enako velja še za celo vrsto drugih pravic, ki so s to pravico neločljivo povezane. Pravica do neodvisnega življenja je

<sup>31</sup> Tako npr. v 1. odstavku življenje v družbi »z možnostmi izbire, kot jih imajo drugi« (v angl. izvorniku »with choices equal to others«) zreducirano zgolj na »odločanje« (kar lahko neupravičeno napotuje le na javno sfero). V točki b) pa je namen osebne asistencije (prevedeno kot »osebna pomoč«), ki je nujno potrebna za podporo življenju in vključevanju v skupnost in zaradi preprečevanja izolacije ali segregacije iz/v skupnosti (v angl. izvorniku »necessary to support living and inclusion in the community, and to prevent isolation or segregation from the community«) popolnoma neustrezno preveden češ, da je ta »potrebna za življenje in vključitev (?) v skupnost ter za preprečevanje osamljenosti (?!?) ali izločevanja iz skupnosti«.

več kot le zbir vseh pravic in je več kot le vprašanje dostopnosti. Omogoča, da osebe z invalidnostmi ne živijo le ob nas (in mimo nas), ampak, da zares živijo med nami in z nami. Daje jim možnost, da z individualizirano podporo živijo polno življenje z enakimi možnostmi v družbi ter jim omogoča dostop do javne sfere in do soodločanja tako o lastni kot o skupni usodi. Tudi 15. člen ESL jamči osebam z invalidnostmi učinkovito izvrševanje **pravice do neodvisnega življenja, socialne integracije ter participacije** (sodelovanja, soodločanja) v družbenem življenju.

26. V 5. odstavku 12. člena MKPI terja naj države sprejmejo primerne in učinkovite ukrepe, da invalidom zagotovijo enako pravico do **posedovanja** in dedovanja **lastnine**.

27. Po 20. členu MKPI države sprejmejo učinkovite ukrepe, s katerimi invalidom zagotavljajo največjo mogočo **samostojno osebno mobilnost**, kar vključuje omogočanje osebne mobilnosti invalidov *na način in ob času, ki ju sami izberejo*.

28. Prilagoditve obravnavanja oseb z invalidnostmi so torej **nujne in pravno zapovedane**. Brez njih pri nekaterih skupinah oseb z invalidnostmi različnih socialnih in objektivnih preprek enostavno ni mogoče odpraviti oz. pravic ni mogoče učinkovito uživati, niti ni mogoče ohraniti posameznikove avtonomije oz. svobode, tj. da ima vsakdo v svojem življenju pravico izbire ter nadzora oz. odločanja nad tem kako bo živel. Država je dolžna zagotoviti vzdrževanje posameznikove samostojnosti in neodvisnosti ter vključenosti. Zato se pravica zahtevati razumne prilagoditve, ki je izraz pravice do enakega obravnavanja, ne izčrpa s posameznimi, vnaprej vselej natančno definiranimi prilagoditvami načina ponujanja storitev, ampak mora biti trajno zagotovljena in ima izrazito dinamično vsebino, ki se napolnjuje v odvisnosti želja in potreb posameznika in življenjskih okoliščin. Ukrepe za zagotavljanje dostopnosti je tako mogoče v njihovem jedru šteti tudi kot primer t.i. razumnih prilagoditev, eventualno pa tudi kot t.i. pozitiven ukrep, ki pa je v trenutnih okoliščinah (raven univerzalne dostopnosti dobrin in storitev, družbeni vzorci vedenja, raven razpoložljivih medicinskih in tehničnih podpornih ukrepov) pogosto nujen, zato, da se lahko sploh doseže zapovedane cilje MKPI: uživati vse pravice, brez razlikovanja zaradi invalidnosti.

29. Temeljni predpis, ki naj bi omogočil izvajanje MKPI v Republiki Sloveniji je ZIMI. V 8. členu ZIMI ureja **dostopnost do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti** (torej ne le javnih storitev, ampak tudi tistih ki jih ponujajo tudi zasebniki, podjetja...). Diskriminacija v smislu dostopnosti blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, pomeni predvsem *opustitev ponujanja blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, invalidu ali njihovo ponujanje invalidu pod drugačnimi in slabšimi pogoji kot drugim*. V 3. odstavku se primeroma našteva tudi ukrepe za odpravljanje ovir pri dostopnosti do blaga in storitev, mdr. tudi potrebo po zagotovitvi, da javni in zasebni subjekti, ki ponujajo blago in storitve, ki so na voljo javnosti, *upoštevajo vse vidike njihove dostopnosti za invalide*. Po 4. odstavku *je take ukrepe treba zagotoviti, razen če javnim in zasebnim subjektom, ki ponujajo blago in storitve, ki so na voljo javnosti, ne nalagajo nesorazmernega bremena*. Pri presoji, ali ukrep pomeni nesorazmerno breme, se upoštevajo zlasti *velikost in viri javnega ali zasebnega subjekta, njegova narava, ocenjeni stroški, mogoče koristi od boljšega dostopa za invalide ter zgodovinske, kulturne, umetniške in arhitekturne vrednosti premičnin oziroma nepremičnin*. Podrobneje bo navedene prilagoditve uredil podzakonski akt, ki ga bo izdal minister, pristojen za invalidsko varstvo. Čeprav ta predpis še vedno ni sprejet, kar je docela nesprejemljivo<sup>32</sup>, pa to ne pomeni, da ZIMI v tem delu ni uporaben. Vsebina podzakonskega

<sup>32</sup> V skladu s prehodnimi določbami iz 43. člena ZIMI se je rok za sprejem predpisa iztekel 11.12.2011.

akta bo le primeroma opredelila nekatere, ne pa vseh potrebnih razumnih prilagoditev oziroma natančnejših zahtev po dostopnosti dobrin in storitev. Zato bo tak predpis »le« v oporo in bo povečal pravno varnost.

30. Že zakonodaja pozna posebne določbe, sprejete z namenom zagotavljanja razumnih prilagoditev. Tako so npr. za premagovanje senzorne in gibalne oviranosti nekaterih oseb zelo pomembni psi-vodiči slepih in psi-pomočniki invalidov. *Pravica slepih oseb do pomoči psa vodiča* je določena v 94. členu Pravili obveznega zdravstvenega zavarovanja<sup>33</sup>. Pes vodič pomaga slepim osebam, da se orientirajo in znajdejo v prostoru (takem, ki ga vnaprej ne poznajo) ter jim s tem omogoča samostojnejše in bolj neodvisno gibanje in življenje, saj taka oseba ob podpori psa ne potrebuje človeškega spremstva (oz. pomoči). Pes vodič torej odpravlja posledice gibalne oviranosti, hkrati pa je z njim mogoče premostiti številne strukturne prepreke, ne le fizične, ampak tudi tiste, ki so posledica diskriminatornih socialnih praks. Podobno vlogo imajo lahko psi pomočniki, ki so v oporo drugim osebam z invalidnostmi (npr. osebam z duševnimi oviranostmi). Na spoznanju o posebni naravi psov vodičev temelji tudi 13. člen Zakona o zaščiti živali (Uradni list RS, št. 43/2007, uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju: ZZZiv-UPB2), ki določa: psi-vodiči slepih in psi-pomočniki invalidov imajo skupaj s svojim skrbnikom vstop na vsa javna mesta in v sredstva javnega prevoza. Če to ni zagotovljeno, gre za posredno diskriminacijo zaradi invalidnosti.<sup>34</sup>

31. V 17. členu ZIMI je invalidom s senzornimi okvarami poleg pripomočkov, ki so jim zagotovljeni na podlagi drugih predpisov (če so jim), glede na osebne potrebe zagotovljeno tudi **uveljavljanje sofinanciranja** tudi drugih **tehničnih pripomočkov**, ki jih potrebujejo v življenju za premostitev komunikacijskih ovir za omogočanje varnega in samostojnega življenja ter jih predvsem uporabljajo za dostopnost do informacij, sporazumevanje in prilagoditev življenjskega okolja. Zagovornik opozarja, da tudi ta pravilnik, s katerim naj bi se podrobneje opredelilo tehnične pripomočke, kljub preteku zakonskega roka, še vedno manjka (2. odstavek 17. člena ZIMI). Smiselno enako velja za vprašanje uveljavljanja **pravice do plačila stroškov prilagoditve vozila** (21. člen ZIMI). Protipravno stanje, ki ga povzroča odsotnost navedenih podzakonskih predpisov posebej prizadeva vse tiste, ki pravic niso mogli uveljavljati iz naslova zavarovanj ali po drugih pravnih podlagah.

## Presoja zagovornika

32. V tej zadevi ne gre za vprašanje socialne države, političnih prizadevanj po večji vključenosti invalidov, za razmislek o tem, da osebe z invalidnostmi morda zahtevajo nekaj več (kaj šele preveč), niti ne gre za vprašanje sprejemanja pozitivnih ukrepov, ki bi bili predmet diskrecije. Zato ne gre za nikakršne pravne finese. Gre za premislek o temeljnem standardu spoštovanja prepovedi diskriminacije. Država je osebam z invalidnostmi dolžna z razumnimi prilagoditvami zagotoviti, da lahko enakopravno in enako učinkovito izvršujejo vse pravice, sicer je odgovorna za diskriminacijo. Zagovornik ugotavlja, da pobuda daleč presega vprašanje prizadetosti konkretnega pobudnika. Zadeva odpira vprašanje systemske (ne)ustreznosti prakse. Poudarjam, da za obstoj posredne diskriminacije *ni potrebno da bi se neka oseba zares*

<sup>33</sup> Dostopno na <http://www.zzs.si/zzs/info/egradiva.nsf/o/5580D0555F5A1FEAC1256CFB003BB45C>

<sup>34</sup> Zadeva 10.0-36/2007 je opisana v letnem poročilu varuha človekovih pravic za leto 2007, str. 51, dostopno na [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/VCP-LP07-splet.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/VCP-LP07-splet.pdf). **Primer novejšje prakse zagovornika je dostopen na** [http://www.zagovornik.net/uploads/media/mnenje\\_namestitev\\_hotel.docx](http://www.zagovornik.net/uploads/media/mnenje_namestitev_hotel.docx)

izpostavila ravnanju (ki bi jo prizadelo), ampak zadošča že, da bi do tega lahko prišlo. Tudi ravnanje pobudnika (vztrajanje na anonimnosti) je povsem legitimno. Narava primera tako omogoča, da zagovornik ne razkriva identitete pobudnika in izda mnenje.

33. ZUNEO-UPB1 prepoveduje diskriminacijo zaradi invalidnosti na različnih področjih, med katerimi nekatere *le primeroma našteva*. Tako se uporablja tudi v zvezi s pogoji za dostop do vseh dobrin in storitev, namenjenih javnosti (8. alineja 2. člena ZUNEO-UPB1), prav gotovo pa velja in se uporablja tudi **v zvezi z ravnanji vseh javnih oblasti, ki vplivajo na uresničevanje pravic**. Torej velja tudi v zvezi z pogoji in načinom izvrševanja upravnih nalog javne uprave pri registraciji vozil. Vprašanje preprečevanja diskriminacije oseb z invalidnostmi podrobneje ureja tudi ZIMI. Ta določa, da za uresničevanje pravic invalidov velja splošen sistem varstva pred diskriminacijo. Ne glede na določbe drugih zakonov, **pa se uporabljajo določbe ZIMI, če so za invalida ugodnejše** (5. člen ZIMI). ZIMI z izjemo natančnejše opredelitve pristojnosti nekaterih inšpekcij za uporabo kazenskih določb zakona ne določa nobenih posebnih varstvenih poti, ampak se v celoti naslanja na obstoječi sistem varstva. V 30. členu tako določa, da se za obravnavo domnevnih kršitev prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti po tem zakonu v postopkih smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja uresničevanje načela enakega obravnavanja. Zagovornik je tako poklican za presojo, ali sporno ravnanje krši ZUNEO-UPB1, kot tudi, če morda krši ZIMI (v primeru, da je tak standard morda strožji). V skladu s 4. členom MDDSZ skrbi za izvajanje Konvencije o pravicah invalidov (Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov, Uradni list RS MP, št. 10/2008, v nadaljevanju: MKPI). Zagovornik je v skladu s smislom in namenom 2. odstavka 33. člena MKPI pristojen tudi za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja te konvencije, kolikor se nanaša na varstvo pred diskriminacijo, te svoje naloge pa je dolžan izvajati samostojno in neodvisno.

34. ZMV (sprejet v letu 2010) na nobenem mestu ne izključuje uporabe ZUNEO-UPB1 (ki je bil sprejet v letu 2004, dopolnjen pa v letu 2007). Po zagovornikovi oceni določbe ZMV v razmerju z tukaj relevantnimi določbami ZUNEO-UPB1 niso v odnosu specialnejših norm, ki bi v celoti izključevale (derogirale) uporabo splošnih norm o prepovedi diskriminacije na področju zagotavljanja storitev, namenjenih javnosti, zlasti ne glede tistih vprašanj, ki jih ZMV izrecno sploh ne ureja (npr. vprašanje razumnih prilagoditev za osebe z invalidnostmi). Da za javno upravo velja izključno ZMV in nič drugega, bi bil poskus docela formalistične jezikovne pravne razlage, iztrgane iz konteksta, ki ne upošteva teleološke in sistematične metode razlage. Manko natančnih zakonskih zapovedi v ZMV, kaj šele manko podzakonskih predpisov (npr. manko predpisa ministra glede izvajanja 8., 17. in 21. člena ZIMI) ne sme biti prazen izgovor za nespoštovanje ZUNEO-UPB1, ZIMI in MKPI ter Ustave oz. za opustitve pri aktivnem preprečevanju diskriminacije in spoštovanju pravice do enakega obravnavanja. Iz vsega navedenega sledi, da je javna uprava pri svoji praksi dolžna poleg prometne zakonodaje upoštevati tudi zakonski okvir, ki ga določa ZUNEO-UPB1, toliko bolj pa tudi učinek pravice do enakega obravnavanja (in drugih temeljnih pravic), ki jo varujejo zgoraj navedene ustavne in mednarodne norme. Administrativne prakse torej ne smejo kršiti prepovedi diskriminacije.

35. Diskriminacija je torej gotovo prepovedana tudi v zvezi z izdajo prometnega dovoljenja. Možnost registracije vozila je pogoj za njegovo (osebno) rabo. Kršitev prepovedi diskriminacije v zvezi s tem dovoljenjem se tako lahko nanaša na *lastninsko pravico* (33. člen ustave) ter pogoje za njeno uživanje. Gotovo lahko omejevanje dostopa do prometnega dovoljenja vpliva tudi *na splošno svobodo ravnanja oz. varstvo osebnostnih pravic in dostojanstva* (34. in 44. člen Ustave) zlasti pa tudi *na pravico do osebne mobilnosti* (9. člen MKPI). Ni mogoče izključiti niti

vpliva na druge temeljne pravice, zakonsko opredeljene pravice in pravne interese. Tako lahko to vprašanje vpliva celo na možnosti za izbiro zaposlitve, saj npr. osebna mobilnost lahko bistveno vpliva na to, ali se s svojim vozilom lahko voziš na delovno mesto v oddaljen kraj, potencialno povsem realno tudi v Republiko Avstrijo, Italijo, Madžarsko ali Hrvaško (kar bi bilo lahko relevantno tudi v smislu pravice do prostega pretoka delavcev v EU).

36. Že na podlagi drugega odstavka 15. člena Ustave je mogoče z zakonom predpisati **način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin**, kadar tako določa Ustava ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine. Lastninska pravica, sploh nad vozili (ki so nevarne naprave) seveda terja, da zakonodajalec podrobneje in natančno uredi pogoje oz. način njenega uživanja. Ustava v 67. členu terja, da mora zakonodajalec z zakonom določiti način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. V posameznih primerih pa je mogoče, da zakonsko določen način uresničevanja pravic postavlja takšne pogoje, da ti dosega že raven posega v posamezno pravico. **Poseg v človekove pravice in druge ustavne pravice** je ustavno dopusten, če temelji na ustavno dopustnem, tj. stvarno upravičenem cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave), in je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Ocena skladnosti posega s splošnim načelom sorazmernosti se v opravi na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo nujnosti, primernosti in sorazmernosti posega v ožjem pomenu, če se pred tem ugotovi, da omejitev temelji na ustavno dopustnem cilju. Kje je ta meja, je odvisno ne le od narave stvari, ki je predmet lastnine, temveč tudi od tega, kakšne obveznosti je zakonodajalec naložil lastniku v okviru določitve načina uživanja lastnine. Po zagovornikovem mnenju je nesporno lahko v okviru določitve načina uživanja lastnine vsaka obveznost, ki zaradi uresničevanja ene od funkcij lastnine (gospodarske, socialne ali ekološke) nalaga lastniku določene obveznosti. Vendar pa le, če te obveznosti ne zmanjšujejo vrednosti stvari ali njenega donosa oz. bistvenih lastninskih upravičenj (kar je v primeru vozil gotovo predvsem pravica rabe, *ius utendi*). Vse obveznosti, ki ta okvir presegajo pa pomenijo poseg v pravico do zasebne lastnine, ki je lahko dopusten, vendar je še vedno poseg.

37. Zagovornik sicer priznava, da je meja med določitvijo načina izvrševanja na eni ter omejevanjem pravic na drugi strani pogosto težko določljiva. Prav tako priznava, da tudi pravna opredelitev diskriminacije ni enostavno pravno vprašanje. Tudi razbiranje meja varstva pravic je pogosto zahtevno. Vendar pa prav vseh možnih situacij pravo vnaprej ne more urediti, zato je za učinkovito izvrševanje vseh pravic tako pomembna Ustavi prijazna razlaga prava. Vse navedeno pomeni, da restriktiven pristop ni sprejemljiv in je treba v dvomu interpretirati ter uporabljati zakonsko ureditev *in favorem* lastninski pravici, pravici do enakega obravnavanja ter pravici do osebne mobilnosti. Načela pravne države iz 2. člena Ustave, niti 87. člen Ustave namreč ne zahtevajo t.i. črkobralstva, ampak zahtevajo, da so norme opredeljene dovolj jasno in določno, tako da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja oblasti in da nedvoumno ter dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo. Če je morda mogoče 29. členu ZMV res očitati premajhno jasnost z vidika položaja voznikov (da na podlagi besedila zakona povprečen, prava nevešč volivec voznik ne zna natančno opredeliti svojega položaja oz. vseh možnosti za učinkovito uresničevanje svoje pravice), pa to v razmerju do javne uprave gotovo ne velja. Zagovornik meni, da je vse diskriminatorne ovire potrebno z razlago *arte legis* premostiti, saj ustrezno ravnanje v ničemer ne terja ravnanja *contra legem*. Sicer pa zagovornik zgolj splošno pripominja, da so tudi v javni upravi znane prakse neizvajanja posameznih zakonskih določil (češ, da naj bi bil veljavni zakon itak neustaven), tak značilen primer je bila npr. neuporaba določb 306. člena zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni

list RS št. 80/1999)<sup>35</sup>, ki jih je razveljavil šele zakon o spremembi zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-A, Uradni list RS št.70/2000).

### **Učinek uporabe prava z vidika posredne diskriminacije**

38. V 5. in 6. odstavku 29. člena ZMV določa: Za vozilo v lasti polnoletne osebe, ki nima veljavnega vozniškega dovoljenja za to vrsto vozila, določi lastnik vozila uporabnika vozila. V tem primeru se določbe zakona, ki veljajo za lastnika vozila, smiselno uporabljajo tudi za uporabnika. V prometno dovoljenje se poleg lastnika vpiše tudi uporabnik vozila. Uporabnik vozila oziroma imetnik pravice uporabe vozila je lahko samo oseba, ki ima veljavno vozniško dovoljenje za to kategorijo vozila. Ta določba ne velja za pravne osebe in samostojne podjetnike posameznike.

39. Izdaja prometnega dovoljenja (ki potrjuje registracijo vozila) je nujni pogoj za zakonito uporabo vozila v javnem prometu. V tem smislu določa tudi način izvrševanja lastninske pravice, zlasti zaradi zagotovitve varnosti v prometu, saj se navedeno dovoljenje izdaja predvsem z namenom preverjanja tehnične ustreznosti oz. varnosti vozila, ureditve zavarovanja, prispevkov ... Zakonodajalec poleg tega za vsako konkretno udeležbo vozila v cestnem prometu terja tudi posebno usposobljenost oz. sposobnost voznika za varno udeležbo v prometu, kar se dokazuje z vozniškim dovoljenjem. Nobena od teh zahtev sama po sebi ni sporna z vidika diskriminacije, tudi v primeru oseb z invalidnostmi ne, saj iz narave stvari izhaja, da je prav invalidnost v nekaterih primerih lahko opravičljiv razlog za neizdajo vozniškega dovoljenja (ali za njegov odvzem s tem pa za prepoved vožnje). Drugače velja za preučevano razmerje med obema pogojema.

40. Po ustaljeni razlagi upravnih organov naj bi zakonodajalec izdajo prometnega dovoljenja, torej potrdila o ustreznosti vozila kot takega, pogojeval z osebno sposobnostjo za upravljanje vozila (predložitev vozniškega dovoljenja). Še več. Lastnikom motornih vozil omejuje možnost izvrševanja pravic in obveznosti lastnika vozila po ZMV, razen če lahko sami izkažejo to svojo sposobnost. Ureditev je neugodna za tiste, ki te sposobnosti nimajo, so jo izgubili, ali ki te pravice niso pridobili – ki torej niso vozniki. Menim, da ni mogoče preprosto šteti, da je ta skupina oseb povsem homogena in da nima varovanega interesa za odgovornost nad rabo vozila, pa čeprav vozila nekateri od njih sami nikoli ne morejo in/ali ne smejo voziti. Ti za vsako konkretno udeležbo v prometu pač potrebujejo podporo oz. pomoč druge osebe - voznika, ki to sposobnost ima. Tako je tudi dolžnost določiti uporabnika vozila sama po sebi lahko upravičena. Vendar iz narave stvari izhaja, da tako podporo osebe brez vozniškega dovoljenja potrebujejo le za sam prevoz oz. neposredno uporabo vozila, da torej potrebujejo voznika, ne pa tudi za urejanje vseh drugih formalnih pogojev za možnost rabe svoje lastninske pravice. Zakonodajalec sicer pripoznava, da vozil ne vozijo le lastniki, niti zgolj osebe vpisane v prometno dovoljenje kot uporabniki vozila, ampak jih vozijo tudi druge osebe (npr. solastniki, družinski člani, sorodniki, uslužbenci, upravičenci po leasing pogodbah...). Zato je nenavadno, da naj ne bi ista logika (*argumentum a contrario*) veljala tudi v obratni smeri. Toliko bolj ker pri gospodarskih subjektih, vključno s posamezniki, že zakon vzpostavlja celo domnevo, v primeru pravnih oseb pa celo fikcijo, da so uporabniki vozila (in naj jim sploh ne bi bilo treba predložiti vozniškega dovoljenja) in da torej izvršujejo tudi te pravice in obveznosti po ZMV, ne le pravic lastnika. Že zakon tako pripozna, da povezava med obema dovoljenjema oz. izdajanje

---

<sup>35</sup> V postopku, začetim na zahtevo stranke, se ne sme vročiti odločbe stranki vse dotlej, dokler nima poravnanih vseh obveznosti do države oziroma ni izvršil izvršljive upravne odločbe. Ali je stranka izpolnila obveznosti oziroma izvršila odločbo, ugotovi organ po uradni dolžnosti.



prometnih dovoljenj zgolj polnoletnim voznikom (s poslovno sposobnostjo) oz. tistim, ki imenujejo uporabnika tako nikakor ne izhaja iz narave stvari. Zaradi spornega pogoja iz 5. odstavka 29. člena ZMV je za tiste lastnike vozil, ki nimajo sposobnosti vožnje (ki niso vozniki) ali ki so jo izgubili, torej edina možna rešitev, da registracijo omogoči nekdo drug, ki je voznik in ki je pripravljen biti uporabnik. Zagovornik se seveda ne more spuščati v presojo pravne pravilnosti te ureditve na sploh (morebitno nesorazmerne učinke ureditve za lastninsko pravico vseh, npr. tudi tistih, ki pač nočejo pridobiti vozniškega dovoljenja in/ali pa se raje pustijo voziti), ampak se omejuje le na vprašanje diskriminacije oz. njenih učinkov za eno skupino oseb z invalidnostmi (pa tudi za bolnike ipd.).

41. Osebe z invalidnostmi, ki imajo lastninsko pravico nad vozili, imajo na podlagi veljavne ureditve različne možnosti rabe svojih vozil. Pri tem sta po moji oceni ključni dve kategoriji teh oseb, ki sta v temelju v različnem stvarnem položaju:

- a) Prva kategorija so osebe, ki niso nikoli pridobile pravice voziti vozilo (vozniško dovoljenje). To so lahko npr. mladoletniki, zanje pa uresničujejo pravice njihovi zakoniti zastopniki. Ti so dolžni zanje urediti tako vse upravne zadeve, mdr. prometno dovoljenje (registracijo) kot tudi voziti vozilo (uporabnik), saj otroci teh pravic glede na svojo starost in zrelost ne morejo uresničevati sami. Za te osebe je ključno, da sploh nimajo polne poslovne sposobnosti. V primerljivem položaju so tudi nekatere osebe z mentalnimi oviranostmi brez poslovne sposobnosti ali osebe z omejeno poslovno sposobnostjo (npr. podaljšanje roditeljske pravice). Zanje je ureditev, ki terja navedbo uporabnika vozila (praviloma celo zakonitega zastopnika) seveda povsem sprejemljiva, taka potreba pa izhaja iz narave stvari, saj sami nikakor ne morejo niti voziti, niti niso voljno sposobni prevzeti odgovornosti za rabo vozila. V tej kategoriji so morda lahko še osebe, ki zaradi posledic invalidnosti (npr. slepota, tertaplegija...) sploh niso nikoli pridobile vozniškega dovoljenja (pravice voziti), čeprav bi se glede na svoje stanje morda lahko zavedale vseh pravnih posledic oz. odgovornosti lastnika vozila in jih tudi uresničevale. Vendar niso opravile intenzivnega usposabljanja za to da bi te odgovornosti lahko v celoti izpolnjevale (pravila udeležbe v prometu...).
- b) Druga temeljna kategorija lastnikov vozil pa so osebe z invalidnostmi, ki so prenehale biti vozniki zaradi nastanka oz. posledic invalidnosti, prej pa so imele veljavno vozniško dovoljenje ali imajo celo še vedno veljavno vozniško dovoljenje (ker npr. zdravstvena organizacija javne uprave še ni obvestila o posledicah nastanka invalidnosti, ki bi bili razlog za odvzem vozniškega dovoljenja). Del teh oseb bi lahko kljub invalidnosti svoja vozila še naprej vozila, če se jim da možnost tehnične prilagoditve vozila, tako da se odpravi posledice invalidnosti. Pravni red celo napoveduje, da naj bi jim država zagotovila te prilagoditve na javne stroške, kar pa ni zagotovljeno (glej zgoraj tč. 31). Nekatere osebe prilagoditve vozil vseeno imajo, vendar je to njihov lasten strošek. V bistveno podobnem položaju pa so še tiste osebe, ki zaradi posledic invalidnosti sicer same ne bodo mogle več voziti (npr. slepota...), vendar so voljno povsem sposobne in se v vsem zavedajo svojih odgovornosti kot lastnika vozila in so jim znane tudi odgovornosti voznikov za udeležbo v prometu. Te osebe z invalidnostmi so morda res vselej zgolj potniki v vozilih (in nimajo veljavnega vozniškega dovoljenja), vendar pa to ne pomeni, da po naravi stvari ne morejo prevzeti odgovornosti za rabo vozil in kot voznika ad hoc pač določiti zaupanja vredno osebo (tako da jim ta zagotavlja asistenco oz. podporo). Dokaz za to je prav že primer izrecne zakonske obravnave pravnih oseb in samostojnih podjetnikov posameznikov (6. odstavek 29. člena ZMV), ki imajo vse pravice in odgovornosti lastnika (in jim ni treba določiti niti uporabnika, niti ta ni dolžan predložiti veljavnega vozniškega dovoljenja).

42. Temeljni problem razlage veljavnega prava oz. 5. odstavka 29. člena ZMV je, da druge kategorije oseb navedenih v prejšnji točki pod b) ne obravnava drugače kot tistih v prvi kategoriji pod a). Tudi tedaj ne, če so imeli/imajo vozniško dovoljenje ter ohranjene prav vse voljne in kognitivne zmožnosti za odgovorno uresničevanje pravic in odgovornosti lastnikov vozila. Zahteva, da morajo tudi ti določiti voznika (uporabnika), ki bo prevzel del teh odgovornosti (po ZMV) ne izhaja iz narave stvari in zanje pomeni oviro. Določitev osebe, ki bo uporabnik vozila ni enostranski formalni akt, ampak predpostavlja pogodbeno razmerje. Za to je torej potrebno soglasje volje uporabnika, saj šele to omogoča, da se vozilo sploh registrira (oz. podaljša prometno dovoljenje). V bistvu gre za pooblastilo, pri čemer velja poudariti, da ga lahko uporabnik vselej tudi prekliče. Sporni pogoj torej morda nasploh ureja način izvrševanja lastninske pravice, vendar pa to lahko - tako kot v primeru obravnavanih oseb z invalidnostmi - učinkuje kot neupravičena omejitev, saj za lastnike pri možnosti rabe vozil (premičnine) vzpostavlja **odnos trajne odvisnosti od drugih oseb**. Če prizadeti lastniki ne morejo priti do soglasja tretje osebe, da bo uporabnik vozila namesto njih (in da bo tudi sicer smiselno prevzela pravice in obveznosti lastnika po ZMV), potem dejansko ne morejo dobiti dovoljenja za uporabo svojega vozila. Brez možnosti za dejansko rabo lastnega prometnega sredstva pa je ena od bistvenih vsebin lastninske pravice nad vozilom (*ius utendi*) v bistvu izpraznjena. Prav tako je vprašanje osebne mobilnosti lahko v skrajnem primeru reducirano na vprašanje *odvisnosti* od dodatne pomoči drugih (ne le za samo vožnjo, ampak lastnikov drugih vozil, invalidskih organizacij...) oz. od tistih javnih prometnih sredstev, ki so takim osebam sploh dostopna. Tudi če posledice tega pogoja niso tako drastične, pa so še vedno znatne in pomenijo pomembno oviro. Iz vsebine 3. točke prvega odstavka 15. člena Pravilnika o registraciji motornih in priklopnih vozil, Uradni list RS, št. 48/2011) izhaja, da je uporabnik odgovoren za vsa dejanja storjena s tem vozilom, kjer ni bil ugotovljen dejanski voznik vozila. Zakaj je taka razlaga zakona nujno potrebna ni jasno, saj bi bilo povsem naravno, da bi takšne odgovornosti lahko nosil pač tudi lastnik vozila. Nikakor ni očitno, da mora uporabnik vozila vselej prevzemati vse pravice in obveznosti lastnika po ZMV. ZMV ne določa da vse njegove določbe veljajo enako za lastnike in uporabnike vozila. Ali posamezna določba ZMV, ki se nanaša pravice in dolžnosti lastnika velja tudi za uporabnika *je treba presoditi glede na kontekst* (ali je to »smiselno« sploh lahko na mestu, možno). Hkrati pa obstoječa razlaga spregleduje, da navedena norma zgolj izenačuje pravice in obveznosti uporabnika *po* lastnika (uporaba termina »tudi«). Zdi se torej, da obstoječa razlaga uporablja normo drugega stavka 5. odstavka 29. člena ZMV tako, kot da ta sploh ne bi vseboval besedic »smiselno« in »tudi«. Tudi to pa ni vse. Iz vsebine obrazca »soglasje uporabnika vozila (priloga IX. Pravilnika)« celo izhaja, da se mora lastnik vozila zavezati, da bo vozilo dal v uporabo tretji osebi samo s soglasjem uporabnika! To pa po zagovornikovi oceni že zelo globoko posega v temeljna upravičenja lastnikov vozila do rabe svoje premičnine, saj dejansko zapoveduje, da mora imeti tak voznik pomoč tudi v pravni sferi, ne le podpore pri premoščanju posledic invalidnosti.

43. Pri diskriminaciji, tudi pri posredni diskriminaciji, mora biti osebna okoliščina nek pomemben (čeprav ne nujno edini) razlog za slabšo obravnavo. Obravnavani kriterij iz 5. odstavka 29. člena ZMV (vozniško dovoljenje kot pogoj za prometno dovoljenje, sicer pa obveznost določiti uporabnika) sam po sebi ne pove ničesar o invalidnosti. V tem smislu je na videz nevtralen. Vendar pa lahko v praksi učinkuje tako, da povzroča dejansko nesorazmerno slabšo obravnavo nekaterih oseb z invalidnostmi (in oseb z boleznimi, ki preprečujejo imetništvo veljavnega vozniškega dovoljenja.), jih znatno ovira, postavlja v slabše izhodišče. Pri posredni diskriminaciji za obstoj take neugodnejše obravnave/zapostavljenosti/ oviranosti zadošča, da ima sporna praksa nesorazmerno slabši učinek/povzroča znatno oviranost/prizadene (oz. je

prizadela, ali bi lahko prizadela) »le« pomemben del neke skupine, ne pa vseh oseb iz te skupine. V danem primeru niso neupravičeno prizadete vse osebe z invalidnostmi in osebe z oviranostmi (glej zgoraj pod tč. 41 a), ampak predvsem **tiste, ki so imele vozniško dovoljenje in so voljno še vedno povsem sposobne prevzemati pravice in odgovornosti lastnikov vozila** (tč. b). Te so namreč, razen glede potrebe po tem, da jih nekdo drug pač vozi (podpora), v povsem primerljivem položaju z ostalimi lastniki vozil, ki so hkrati vozniki.

44. To ob že zgoraj navedeni analizi učinka 5. odstavka 29. člena ZMV pokaže, da se pri določanju pogoja za izdajo prometnega dovoljenja (določitev uporabnika) izhaja iz predpostavke, da naj vseh pravic in obveznosti lastnikov vozila, ki se nanašajo na registracijo, ne bi bili sposobni izpolniti vsi tisti, ki pač nimajo vozniškega dovoljenja. Ta predpostavka pomeni pretirano posploševanje. S tem se zanemarija tako medicinski, kot socialni vidik invalidnosti nekaterih oseb. Razlaga ne upošteva, da pogoja vozniškega dovoljenja nekatere osebe z invalidnostmi ne morejo izpolniti iz objektivnih razlogov, ki izhajajo iz njihove fizične, senzorne ali mentalne oviranosti, ne pa iz voljnih ali drugih razlogov. Razlaga navedene določbe jih v vsakem primeru diskvalificira in posega v njihove pravice. Preučevani sporni kriterij določitev uporabnika kot pogoj za izdajo prometnega dovoljenja torej ne izhaja iz narave oviranosti na strani osebe z invalidnostjo (oz. iz narave stvari), ampak je popolnoma zunanji izvor: je socialno pogojena ovira. Pri tem gre za nehoteno izključevanje oz. oviranje oseb z invalidnostjo, saj jim očitno odreka možnost samostojnega izvrševanja pravic, pa tudi prevzemanja dolžnosti in odgovornosti. Hkrati pa jim nalaga še dodatna bremena ter vzpostavlja položaj odvisnosti od drugih. Zato dejansko (lahko) pomeni hudo oviro za možnost dostopa do prometnega dovoljenja, učinkovito rabe lastnine in za osebno mobilnost, pa tudi za izvrševanje pravice do neodvisnega življenja, saj posega v splošno svobodo ravnanja (npr. soglasje uporabnika za vožnjo s strani drugega voznika). Te osebe se torej postavlja v položaj pravne in ne le dejanske odvisnosti od drugih oseb. Pravzaprav jim v zvezi z izrazito administrativnim vidikom upravljanja z lastnino *de facto* deloma omejuje/odvzema celo poslovno sposobnost. Glede na okoliščine je lahko posameznik zaradi ovir pri uporabi vozila prizadet tudi glede možnosti za zaposlitev (npr. da je delodajalec v kraju kjer ni javnega prevoza, dostopnega za osebe z invalidnostmi), glede možnosti preživljanje prostega časa (počitnice...), prizadete pa so lahko tudi druge osebe, npr. možnosti za izobraževanje in vzgoje otrok prizadetega (izbira vrtca, šole)... Sporni pogoj za izdajo prometnega dovoljenja torej nedvomno učinkuje kot ovira, ki nesorazmerno prizadene osebe z nekaterimi invalidnostmi (slepota, tertaplegija, nekatere mentalne oviranosti...) ter z nekaterimi boleznimi (npr. glede vida, duševne motnje), močno pa so lahko prizadene tudi starejše osebe (zaradi zmanjšanih psihomotoričnih sposobnosti).

45. Obravnavana zadeva se zaradi pravne praznine ob neizvajanju 8., 17. in zlasti 21. člena (tehnična prilagoditev vozil) ZIMI (glej točka 31. zgoraj) kaže v posebni luči. Ne le, da je vprašljiva dostopnost vseh oblik javnih prevozov za osebe z invalidnostmi, predvsem bi ob nekaterih dodatnih pripomočkih in prilagoditvi vozila nekatere osebe z invalidnostmi nedvomno lahko pridobile oz. obdržale vozniško dovoljenje, s tem pa tudi same registrirale vozilo, podaljšale prometno dovoljenje ipd., in bi seveda tudi same upravljale z lastnim vozilom (ali vozili drugih, npr. kot uporabniki). Ker pa pravici do tehničnih pripomočkov ter do tehnične prilagoditve vozila iz ZIMI žal še vedno nista uresničljivi (za kar je odgovoren minister, pristojen za invalidsko varstvo), je obravnavani problem toliko bolj pomemben. Vsaj mobilnost z lastnim vozilom, ki ga vozijo drugi, bi morala biti zagotovljena v čim večjem obsegu. V navedeni skupini prizadetih oseb z invalidnostmi so posebej prizadete osebe, ki so v gmotno šibkejšem položaju in ne zmorejo lastnega plačila bremen tehničnih pripomočkov ali tehnične prilagoditve vozila.

Posebej poudarjam, da je v šibkem gmotnem položaju nesorazmerno veliko oseb z invalidnostmi. Te osebe so prav zato še posebej ranljive za takšne ovire pri uveljavljanju pravic.

46. Glede na navedeno je zaradi spornega pogoja, ki predstavlja le na videz nevtralno prakso, gotovo podana nesorazmerno slabša obravnava določene skupine oseb z invalidnostmi in nekaterih bolnikov. Ta pogoj je *v bistveni zvezi z invalidnostjo* prav zato, ker njenih posledic ne upošteva dovolj in nekaterim osebam z invalidnostmi ne omogoča drugačne, diferencirane obravnave. Čeprav morda *nehoteno*, zato ustaljene razlaga 29. člena ZMV predstavlja sum posredne diskriminacije določene skupine oseb zaradi dveh osebnih okoliščin: invalidnosti in zdravstvenega stanja.

47. Preostaja vprašanje ali takšno pravilo, ki učinkuje kot nesorazmerna ovira oz. povzročča razlikovanje zaradi invalidnosti morda iz kakšnega posebnega razloga upravičeno: ali zasleduje kat legitimen, z Ustavo varovan (zakonit) cilj in če, ali so sredstva za njegovo doseganje primerna in (nujno) potrebna do te mere, da pretehtajo nad prizadetostjo pravice do enakega obravnavanja (oz. uživanjem zgoraj navedenih pravic). Zagovornik je v svoji poizvedbi opozoril, da obstaja sum diskriminacije ter opozoril na prevalitev bremena dokazovanja v teh situacijah (22. člen ZUNEO-UPB1). Javna uprava ni ponudila nobenih razlogov, ki bi narekovali takšno obravnavanje, niti zanikala, da je rešitev problema dosegljiva prek ustrežnejše pravne razlage. Glede na pravilo deljenega dokaznega bremena že to zadošča za ugotovitev kršitve.

48. Po moji oceni ni videti *niti legitimnih interesov*, ki bi narekovali takšen izključujoč pogoj. Nedopustno je sklepati, da takšno rešitev terja preprečevanje kršitev vožnje vozil tistim, ki so brez vozniškega dovoljenja. S tem sredstvom tega cilja sploh ni mogoče doseči (kršitelji lahko še vedno vozijo tako registrirana kot neregistrirana vozila, tudi lastniki z voznškimi dovoljenji se lahko pustijo voziti drugim, ki ga nimajo), zato ga ureditev v precejšnji meri zgreši in tako sredstvo torej ni primerno oz. stvarno upravičeno. Razumljivo je, da bodo odgovorni lastniki vozilo vselej zaupali v upravljanje le tistim voznikom, ki imajo veljavno vozniško dovoljenje. Neodgovoren lastnik ali voznik pa se na administrativne ovire itak lahko požvižgata. Enako velja, če naj bi bil namen morda vzpostaviti posebne odgovornosti za vozilo, ki jih lahko razume in izkazuje le oseba, ki se je sama usposabljala in obvlada vozniške spretnosti ter vse vidike skrbnosti za neposredno udeležbo v prometu. Za osebe, ki so veljavno vozniško dovoljenje izgubile (ali ga bodo) le zaradi posledic fizične oz. senzorne oviranosti (pa tudi zaradi nekaterih mentalnih oviranosti) taka ureditev ne more biti opravičljiva. Če bi bil to res cilj ureditve, ni videti ni prav nobenih razlogov, da enake zahteve ne bi postavili samostojnemu podjetniku (t.j. fizični osebi, ki je v popolnoma primerljivem položaju) ali odgovorni osebi v pravni osebi – le ob tej stopnji usposobljenosti, bi lahko sprejemali skrbne odločitve o tem komu zaupati v upravljanje vozilo. ZMV izrecno dopušča registracijo vozil samostojnim podjetnikom ter pravnim osebam, ne glede na to, da morda niso (in ne morejo biti) vozniki, pri tem pa očitno močno upošteva gospodarsko funkcijo lastnine. Zakaj iste funkcije (zaposlitev, nakupi v cenejši trgovini, cenejši dopust...), toliko bolj pa tudi socialne funkcije lastninske pravice razlaga 5. odstavka 29. člena ZMV s strani javne uprave ne upošteva tudi pri osebah z invalidnostmi? Nenazadnje je tudi predlagana (vendar nesprejeta) novela ZMV-A skušala (13. člen, novi 6. odstavek) oprostiti te dolžnosti številne polnoletne lastnike vozil z invalidnostmi – in to ne glede na to ali so kdaj imele vozniško dovoljenje! Ta vidik je pomemben tudi v povsem konkretnem, individualnem primeru: pobudnik zaradi invalidnosti ni izgubil nobene zmožnosti, ki bi lahko vplivala na njegovo skrbnost pri izbiri voznika, kaj šele polno poslovno sposobnost. Torej je *domnevno legitimni cilj v vsakem primeru že dosežen, izbrana sredstva pa so povsem nepotrebna in za pobudnika predstavljajo zgolj breme, oviro, omejitev*. Stvarni položaj pobudnika oz. zgoraj navedene

skupine oseb z invalidnostmi pri uveljavljanju pravice do prometnega dovoljenja (in uveljavljanju drugih zgoraj navedenih pravic ter obveznosti) je v primerjavi z običajnimi posamezniki, lastniki vozil, ki nimajo invalidnosti in niso vozniki – prav gotovo drugačen. Torej bi v vsakem primeru terjalo prilagojeno, torej drugačno pravno obravnavo. Še več. Položaj teh oseb je v vseh bistvenih vidikih podoben položaju voznikov, ki imajo voziško dovoljenje (pa dajo vozilo v uporabo tretjim osebam), ali pa (glede gospodarske funkcije vozila) samostojnih podjetnikov (primerljiv pa tudi pravnim osebam), čeprav zanje ni postavljen tak diskriminatoren pogoj. Ni videti nikakršnih razlogov, da bi zakonodajalec in uprava bolj varovala položaj samostojnih podjetnikov (ki imajo v temelju za cilj ustvarjanje dobička, v danem primeru razen gospodarskih ni videti nobenih implikacij socialne, ekološke ali kake druge posebne funkcije lastnine) in svobodno gospodarsko pobudo podjetij, kot pa temeljne človekove pravice in svoboščine oseb z invalidnostmi, zlasti njihovo enako človeško dostojanstvo. Drugih razlogov za tako ureditev oz. tako uporabo prava pa ni videti.

49. V luči vseh okoliščin Zagovornik meni, da gledano scela veljavna zakonodajna ureditev načinov izvrševanja lastninske pravice v 5. odstavku 29. člena ZMV ni neustavna, tako da bi že sama po sebi povzročala slabše obravnavanje ali izključevanje zaradi invalidnosti pri rabi vozila ter osebni mobilnosti. Sporna je ustaljena razlaga te določbe. Zagovornik se glede možnosti za uresničevanje pravic različnih oseb z invalidnostmi zavzema za široko, človekovim pravicam prijazno razlago. Mogoča je tudi drugačna, ustavno skladna razlaga določb ZMV prek določb o razumnih prilagoditvah oz. t.i. razlagalne tehnike *reading-out*, ki nudi možnost uporabe znotraj systemske analogije oz. izvzeta specifične kategorije oseb z invalidnostmi iz dometa uporabe določbe 5. odstavku 29. člena ZMV. Sporno, tj. neustavno razlago ZMV je pač treba izločiti iz pravnega reda. To bi z učinkom *erga omnes* lahko z interpretativno odločbo (ki bi iz uporabe izločila neustavno razlago) sicer doseglo tudi Ustavno sodišče, vendar **je metoda za takšno ravnanje pravna razlaga, ki je dostopna tudi javni upravi** (gre torej za enak način, s primerljivim dejanskim učinkom, ne za ustavnosodno funkcijo!). Odgovornost za zagotavljanje varstva človekovih pravic ni le na zakonodajalcu (čeprav je vprašanje zagotavljanja razumnih prilagoditev je izrazito podnormirano in premalo jasno in določno urejeno). Za zakonodajno ureditev, predvsem pa tudi njeno ustrezno razlago so soodgovorni tudi drugi organi oblasti. Izvršilna funkcija oblasti MZIP je nenazadnje ključna tudi zaradi možnosti sprejemanja podzakonskih predpisov in usmerjanja enotne uporabe prava.

50. Tudi, če bi bila pravilna uporaba ZMV taka kot jo nakazuje ustaljena praksa, ali če bi bila zakonska ureditev skladna z vidika posredne diskriminacije oz. bi prestala test sorazmernosti, bi bila za navedeno kategorijo oseb z invalidnostmi še vedno treba preučiti tudi možnosti za preprečitev kršitev diskriminacije z vidika **zagotavljanja razumne prilagoditve v konkretnih primerih**. Ustrezno ravnanje gotovo ne bi v ničemer pomenilo prekoračitve pravnega okvira za upravno odločanje. Morebitna pomanjkljiva normativna situacija (podnormiranost) glede zahteve po razumnih prilagoditvah na ravni zakonodaje ali podzakonskih predpisov torej ne more biti izgovor za nespoštovanje človekovih pravic, ki jih urejajo zakoni (ZUNEO-UPB1, ZIMI), MKPI ter Ustava) in za opustitve pri aktivnem preprečevanju diskriminacije. Pri zagotavljanju razumnih prilagoditev gre za vprašanje *ali je v individualnem primeru na mestu prilagojena obravnavo, ki jo posameznik zahteva zaradi posebnih izkazanih potreb (ki izhajajo iz invalidnosti) in če je, ali takšna prilagoditev ne povzroča nesorazmernih težav oz. bremen*. Če je odgovor na vsa vprašanja da, upravni organ pa je odklonil tako prilagoditev, gre za diskriminacijo zaradi invalidnosti kot to izhaja iz 2. člena MKPI (in 3. člena ZIMI). Ta nastane z opustitvijo – torej zato, ker se osebi z invalidnostjo

neupravičeno ne zagotovi drugačne, njenim potrebam ustrezno prilagojene obravnave.<sup>36</sup> Kaj pri dostopu in izvrševanju pravic ter izvrševanju javnih pooblastil pomeni zahteva po razumni prilagoditvi in preprečevanju diskriminacije osebi z invalidnostjo je torej potrebno rešiti z razlago v vsakem primeru posebej. Enako kot v primeru posredne diskriminacije (glej zgoraj t. 42 -48), se uporabi (*strogi*) *test sorazmernosti*, ter prevali breme dokazovanja. Za razbremenitev obveznosti mora zavezanec dokazati, da je predlagana rešitev *nerazumno, pretirano obremenjujoča* (npr. da bi bilo tako ravnanje nezakonito, da so na voljo druga, ustrežnejša sredstva<sup>37</sup> za doseganje cilja zagotovitve dejanske dostopnosti pod enakimi pogoji...). Zahtevo po razumnosti možnih rešitev in tehtanje bremen (načelo sorazmernosti) je treba razumeti v obe smeri: ne le kaj posamezna rešitev pomeni za zavezanca, ampak tudi kaj pomeni za neposredno prizadeto osebo. Tako kot je bilo to prikazano zgoraj z vidika položaja cele skupine oseb z invalidnostmi (posredna diskriminacija), je zahteva po prilagojeni ureditvi in spregledu pogoja predložitve vozniškega dovoljenja (oz. določitve uporabnika) osebi z invalidnostmi in zdravstvenimi stanji na mestu tudi v povsem konkretnem primeru. MZIP je bil problem znan, zagovornik pa je opozoril na možno ustavi prijazno razlago. Kot rečeno javna uprava ni zavrnila možnosti za tako, ustavi prijazno razlago. Ni torej videti legitimnih ciljev, ki bi narekoval diskriminatorno uporabo ZMV, ki povzroča slabšo obravnavo pobudnika zaradi invalidnosti. V danem primeru ustrezno ravnanje terjaja »le« odstop od formalistične in iz konteksta iztrgane razlage 5. odstavka 29. člena ZMV, ki ne bi prav v ničemer ogrozil varnosti v cestnem prometu, enotnosti prakse pri izvajanju zakona, niti kakih drugih, z javnim interesom varovanih ciljev.

51. Ravnanje javne uprave pri razlagi ZMV ima torej diskriminatorne učinke za uveljavljanje pravice do prometnega dovoljenja, uresničevanje učinkovite rabe lastninske pravice, pravice do osebne mobilnosti ter pravice do neodvisnega življenja nekaterih oseb z invalidnostmi. Pomeni posredno diskriminacijo zaradi invalidnosti (in zdravstvenega stanja), hkrati pa neupravičeno odklonitev zahtev za razumne prilagoditve.

52. Zagovornik iz vseh navedenih razlogov predlaga, da javna uprava opusti dosedanje neustavno prakso razlage ZMV ter da MZIP zagotovi pravilno in enotno uporabo prava s sprejemom oz. dopolnitvijo podzakonskih predpisov ali internih navodil, ki bodo preprečila zapostavljanje lastnikov vozil z invalidnostmi pri rabi vozil. Pravna ureditev mora na jasen, določen ter predvidljiv način omogočiti učinkovito uveljavljanje vseh zgoraj navedenih pravic, obveznosti in pravnih interesov, brez vsakega neupravičenega razlikovanja zaradi invalidnosti in bolezni. Zagovornik še dodaja, da je izdal to mnenje z veliko zamudo, saj se zaradi predloga sprememb v ZMV-A nadejal možnosti odprave nepravilnosti.

Boštjan Vernik Šetinc  
Zagovornik načela enakosti

---

<sup>36</sup> Primerjaj s sodbo ustavnega sodišča v zadevi U-I-147/07, ki je 3. točki izreka določilo prehodni režim zaradi pravne praznine: do odprave ugotovljenega neskladja morajo sodišča v pravdnem postopku slepi ali slabovidni osebi *na njeno zahtevo* zagotoviti dostop do sodnih pisanj ter do pisnih vlog strank in drugih udeležencev v postopku v zanj o zaznavni obliki. Za to potrebni stroški se izplačajo iz sredstev sodišča. ZIMI je obveznost v 7. členu dosledneje izpeljal tako, da si *način* prilagoditve *izbere* oseba z invalidnostjo.

<sup>37</sup> Zagovornik npr. ugotavlja, da bi država v okviru nujno potrebne ureditve pravice do osebne asistenc e morda lahko npr. z zakonom naložila npr. izvajalcem osebne asistenc e dolžnost vstopiti v položaj uporabnika vozila. Žal pa država pravice do osebne asistenc e še vedno ni uredila.