REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
01 4735 531
gp@zagovornik-rs.si

Državni zbor Republike Slovenije
POSLANKAM IN POSLANCEM
Šubičeva 4
1000 Ljubljana

E: gp@dz-rs.si

Številka: 0709-62/2020/2
Datum: 26. 3. 2021

Zadeva: **Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona, EPA: 1621 - VIII**

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je na podlagi 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) pristojen za podajo priporočil državnim organom v zvezi z ugotovljenim položajem oseb z določeno osebno okoliščino, in sicer glede preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter sprejemanja posebnih in drugih ukrepov za odpravo diskriminacije na različnih področjih družbenega življenja, tudi pri dostopu do dobrin in storitev, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi.

Zagovornik podpira cilje Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona ter predlagane spremembe, ki bi povečale fond najemnih stanovanj, ob tem pa priporoča:

1. **sorazmeren dvig višine subvencije najemnine glede na načrtovan dvig višine neprofitne najemnine;**
2. **novo določbo, ki bi izrecno prepovedovala diskriminacijo pri nepremičninskem oglaševanju in na trgu nepremičnin;**
3. **širitev kroga upravičencev do neprofitnega najema stanovanja v skladu z Direktivo 2003/109/ES o statusu nedržavljanov EU, ki so rezidenti za daljši čas;**
4. **vključitev zahteve po vsakokratni utemeljitvi razpisnih meril za izbor najemnikov javnih najemnih stanovanj (upravičencev in prednostnih kategorij) oziroma vezavo teh na resolucijo ter uporabo pojma »oseba z invalidnostmi« namesto termina »invalid«.**

V nadaljevanju prilagamo podrobnejšo utemeljitev priporočil.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0709-62/2020/2

1.

Zagovornik priporoča **sorazmeren dvig višine subvencije najemnine glede na načrtovan dvig višine neprofitne najemnine.**

Analiza finančnih posledic predloga zakona kaže, da se bo skupni neto prihodek občin (ob upoštevanju višjih izdatkov občin za subvencije neprofitnih in tržnih najemnin) povišal za več kot 11 milijonov evrov. To pomeni, da bodo večino stroškov dviga višine neprofitne najemnine nosili najemniki in ne država oziroma občine ali skladi. Tako bo lahko država sicer povečala fond javnih najemnih stanovanj, vendar z dodatno finančno obremenitvijo najemnikov, ki sodijo med ranljive družbene skupine, zaradi česar se jim bo položaj po večini poslabšal.

Zagovornik zato ocenjuje, da bi se morala sorazmerno **dvigniti tudi višina subvencije najemnine za vse upravičence** (t.i. tipe gospodinjstev in dohodkovne razrede), saj bi le tako lahko sledili cilju predloga zakona, da se zagotovi lažja dostopnost do stanovanj mladim, starejšim ter drugim ranljivim skupinam prebivalstva.

2.

Zagovornik priporoča **novo določbo, ki bi izrecno prepovedovala diskriminacijo pri nepremičninskem oglaševanju in na trgu nepremičnin.**

Zagovornik je pri svojem delu ugotovil, da se na stanovanjskem trgu pojavljajo **primeri neposredne diskriminacije**, npr. v obliki **diskriminatornih oglasov za oddajo stanovanj v najem, ko se iz možnosti najema izloča osebe z določeno osebno okoliščino**. Gre za vprašanje dostopa do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, konkretno do (najemnega) stanovanja, ki je v ZVarD izrecno opredeljeno kot področje, na katerem je diskriminacija prepovedana. Prepoved diskriminacije velja tudi za najemna stanovanja v zasebni lasti. Zagovornik je v skladu s prvim odstavkom 2. člena ZVarD pristojen ne le za ugotavljanje doslednega izvajanja določb ZVarD v javnem, temveč tudi v zasebnem sektorju, torej tudi nad najemodajalci, ki so fizične osebe in javno oglašujejo prosta najemna stanovanja, npr. na spletu.

Opažanja o predsodkih do skupin oseb z določeno osebno okoliščino potrjujejo tudi javnomnenjske raziskave, denimo Slovensko javno mnenje (2010-2016), iz katere med drugim izhaja, da 44 odstotkov anketirancev za sosede ne želi Romov, 19 odstotkov muslimanov, 15 odstotkov Judov, 33 odstotkov pa beguncev. Tudi drugi viri[1] potrjujejo, da je vsak tretji tujec v Sloveniji diskriminiran pri najemu stanovanja.

Zagovornik ocenjuje, da bi bilo smiselno v zakon vključiti **nov, dodaten člen, ki bi izrecno prepovedal diskriminacijo na področju preskrbe s stanovanji, enako obravnavo najemnika pa določil kot pravico**. Tovrstna določba bi npr. narekovala, da je diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine prepovedana in da morajo državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe na področju najemnih razmerij, upravljanja stavb in dodeljevanja pomoči zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb ne glede na spol, narodnost, raso ali etnično poreklo, jezik, vero ali prepričanje, invalidnost, starost, spolno usmerjenost, spolno identiteto in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazbo ali katero koli drugo osebno okoliščino.

[1] Senčno poročilo koalicije nevladnih organizacij o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah v Sloveniji v okviru Drugega periodičnega poročila Republike Slovenije po Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (ICESCR), marec 2014, str. 8, glej opombo 16. Dostopno na: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/SVN/INT_CESCR_NGO_SVN_16826_E.pdf

3.

Zagovornik priporoča **širitev kroga upravičencev do neprofitnega najema stanovanja v skladu z Direktivo 2003/109/ES o statusu nedržavljanov EU, ki so rezidenti za daljši čas.**

Do neprofitnega najema stanovanja, ki je v lasti občine, države, javnega stanovanjskega sklada ali neprofitne stanovanjske organizacije, so po 87. členu veljavnega SZ-1 upravičeni samo **državljani Republike Slovenije**, ki izpolnjujejo pogoje in merila, določene s pravilnikom o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem. Medtem ko 160. člen SZ-1 izenačuje te pogoje samo za državljane Evropske unije, če imajo dovoljenje za stalno bivanje v Republiki Sloveniji.

Zagovornik ocenjuje, da ta **trenutno veljavna omejitev pomeni diskriminacijo zaradi državljanstva**, saj gre za neenako obravnavo državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas. To je v nasprotju s 34. členom Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (2012/C 326/02) v povezavi z 11. členom Direktive 2003/109/ES o statusu nedržavljanov EU, ki so rezidenti za daljši čas. Direktiva izrecno določa, da se rezidenti za daljši čas obravnavajo enako kot državljani, med drugim tudi glede: (d) socialnega zavarovanja, socialne pomoči in socialnega varstva, kot določa nacionalna zakonodaja in (f) **dostopa do blaga in storitev ter dobav blaga in opravljanja storitev, dostopnih javnosti, ter postopkov za pridobitev nastanitve**.

4.

Zagovornik priporoča **vključitev zahteve po vsakokratni utemeljitvi razpisnih meril za izbor najemnikov javnih najemnih stanovanj (upravičencev in prednostnih kategorij) oziroma vezavo teh na resolucijo ter uporabo pojma »oseba z invalidnostmi« namesto termina »invalid«.**

Veljavni SZ-1 v 87. členu (5., 6. in 7. odstavek) dopušča možnost, da se glede upravičenosti do stanovanja določijo **kategorije prosilcev za najem javnih stanovanj** (tudi glede na njihove osebne okoliščine), ki imajo v postopku izbire poseben, prednostni položaj. V predvidenem pravilniku se med drugim predpišejo prednostne kategorije prosilcev, kriteriji merila za morebitno plačilo lastne udeležbe idr. Pri posameznem razpisu za dodeljevanje javnih stanovanj lahko **najemodajalec** poleg prednostnih kategorij prosilcev po pravilniku predpiše tudi dodatne pogoje, ki jih mora prosilec izpolnjevati.

Podobno so s predlaganim 148.d členom SZ-1E določene prednostne kategorije prosilcev za najem pri javni najemni službi.

Obravnavanje posameznikov pod različnimi pogoji, ki temeljijo na osebnih okoliščinah posameznika, je sicer dopustno, vendar le **izjemoma**. Država lahko sprejme sistemske ukrepe oziroma mehanizme, ki so potrebni za izenačevanje izhodiščnih položajev in odpravljanje primanjkljajev oseb ali skupin z določeno osebno okoliščino, ki bi bile brez teh ukrepov v občutno slabšem položaju od oseb ali skupin, ki te osebne okoliščine nimajo.[2]

V skladu z ZVarD morajo takšni t.i. **posebni ukrepi** zasledovati jasen cilj odprave manj ugodnega položaj oseb z določeno osebno okoliščino, utemeljeni morajo biti na **ugotovljenem manj ugodnem položaju** (npr. analize, raziskave) ter izpolnjevati test **sorazmernosti**. Prav tako se **ukrepe izvaja do odprave** manj ugodnega položaja ciljne skupine oseb, kar zahteva tudi redno spremljanje učinka ukrepov ter s tem oceno utemeljenosti njihovega izvajanja.

Zato Zagovornik priporoča, da bi morale biti prednostne kategorije prosilcev, ko se nanašajo na osebne okoliščine (npr. starost, izobrazba, premoženjsko stanje, spol, starševstvo idr.) vedno utemeljene z legitimnim ciljem, določene pa na podlagi **podatkov in analiz** ter **obrazložene**.

V nasprotnem primeru obstaja večja verjetnost, da najemodajalci z razpisi arbitrarno in neutemeljeno določajo razpisne pogoje na način, ki bi lahko prosilce postavljali v neupravičeno neenak položaj. Bodisi bi dajali eni skupini neupravičeno prednost pri kandidiranju bodisi izključevali druge. Kot takšen se zdi npr. v šestem odstavku 87. člena SZ-1 določen pogoj »daljše delovne dobe prosilcev", saj ni nujno povezan z ranljivostjo prosilca.

Z neutemeljeni in neupravičenimi pogoji bi lahko razpisi ustvarjali tudi posredno diskriminacijo prosilcev. **Posredna diskriminacija** obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe. V tem primeru bi bili lahko zaradi (v povprečju) krajše delovne dobe v slabšem položaju mladi, ki so sicer kot ranljiva skupina določeni v SZ-1 in izpostavljeni v Resoluciji o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025.

Zato je morda smiselno, da je odločitev o prednostnih kategorijah prosilcev utemeljena v **državnih** oziroma **občinskih strateških dokumentih**, kot je npr. Resolucija o nacionalnem stanovanjskem

[2] Ti instrumenti za zagotavljanje dejanske enakosti v 17. in 18. člen ZVarD imenujejo **posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti** (oziroma zagotavljanje enakih možnosti oziroma t.i. pozitivna diskriminacija).

programu 2015–2025. Ena izmed možnosti bi tako bila vezava vseh razpisnih pogojev na vsakokratno veljavno resolucijo, ki temelji na analizah in je strateške narave.

Ker se **posebne ukrepe izvaja do odprave** manj ugodnega položaja ciljne skupine oseb (kar zahteva tudi redno spremljanje učinka ukrepov ter s tem oceno utemeljenosti njihovega izvajanja) in se stanje na stanovanjskem trgu nenehno spreminja, tudi ni primerna zakonska, torej trajna definicija prednostnih skupin, kot to predvideva 148.d člen predloga zakona.

Zagovornik v 87. členu priporoča tudi zamenjavo termina »invalidi" (in družine z invalidnim članom) s terminom "**osebe z invalidnostmi**". Ta izhaja iz Mednarodne pogodbe o pravicah invalidov (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/08; v nadaljevanju: MKPI), ki jo je Republika Slovenija ratificirala in predstavlja del njenih mednarodnih obveznosti. V Sloveniji (v prevodu MKPI, nacionalni zakonodaji in političnih dokumentih) se skorajda izključno uporablja izraz »invalidi«, kar pa je zaradi povezanosti izraza s pravnim statusom invalida problematično, saj oži krog subjektov pravic po MKPI. Na neustrezno terminologijo, neustrezen prevod MKPI ter praktične posledice tega je Slovenijo leta 2018 ob periodičnem pregledu uresničevanja konvencije opozoril tudi Odbor OZN za pravice oseb z invalidnostmi.[3]

[3] Sklepne ugotovitve Odbora OZN za pravice oseb z invalidnostmi glede uvodnega poročila Slovenije o izvajanju Konvencije o pravicah invalidov (2018) CRPD/C/SVN/CO/1