REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

Ministrstvo za okolje in prostor
Mag. Andrej Vizjak, minister
Dunajska cesta 48
1000 Ljubljana

E: gp.mop@gov.si

Številka: 0709-62/2020/1
Datum: 18. 8. 2020

Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede osnutka Zakona o spremembah in dopolnitvah stanovanjskega zakona

Spoštovani,

na portalu E-demokracija je bil 21. julija 2020 objavljen Osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah stanovanjskega zakona (EVA: 2020-2550-0053, SZ-1E, v nadaljevanju: osnutek zakona). Rok za sprejem mnenj in pripomb je 20. avgust 2020. Skladno z zakonskimi nalogami Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) v javni razpravi pošilja priporočilo k osnutka zakona.

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 ter drugim deležnikom 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.

Zagovornik ministrstvu v zvezi z osnutkom zakona priporoča:

1. **uskladitev (dviga) 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. **uvedbo večinskega soglasja (več kot 50 %) lastnikov večstanovanjskih stavb za izvedbo gradbenih del za odpravo arhitektonskih ovir;**
5. **utemeljitev razpisnih meril za izbor najemnikov javnih najemnih stanovanj (kot posebnega ukrepa za zagotavljanje enakosti po ZVarD) ter uporabo pojma »oseba z invalidnostmi« namesto termina »invalid«.**

V nadaljevanju Zagovornik podaja podrobnejšo utemeljitev priporočil.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:

- naslovniku (e-pošta)
- zbirka dok. gradiva

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0709-62/2020/1

4. člen ZVarD opredeljuje diskriminacijo, ki pomeni vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje, omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana. Skladno s prvim odstavkom 2. člena ZVarD so **državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil** ter pravne in fizične osebe dolžni na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati **varstvo pred diskriminacijo** oziroma enako obravnavanje vseh oseb, med drugim izrecno tudi v zvezi s socialno zaščito, s socialnimi ugodnostmi, z dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s **stanovanji** in preskrbo z njimi.

1.

Zagovornik se pridružuje ugotovitvam ministrstva, namreč, da prihaja na področju dostopa do stanovanj do neenakih možnosti zaradi splošnega **pomanjkanja javnih (predvsem najemnih) stanovanj**. Zato Zagovornik pozdravlja predlagane spremembe, ki bi povečale fond najemnih stanovanj, denimo:

- vzpostavitev javne najemniške službe;
- možnost višjega zadolževanja stanovanjskih skladov ter
- dvig višine vrednosti točke pri določitvi vrednosti stanovanja, za katerega se zaračunava neprofitna najemnina (v povezavi s korekcijo subvencije najemnine).

Analiza finančnih posledic osnutka zakona pa hkrati 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 je na podlagi svojega dela ugotovil, da se na stanovanjskem trgu pojavljajo tudi **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 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.

3.

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 (oziroma razlikovanje) 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**. Na to je Zagovornik Ministrstvo za okolje in prostor v preteklosti že opozoril.

4.

V 29. členu veljavnega SZ-1 so opredeljeni posli, ki presegajo redno upravljanje večstanovanjskih stavb. V 5. členu osnutka zakona, ki spreminja 29. člen, je predvidena **sprememba glede potrebnih soglasij** z namenom olajšanja sprejemanja odločitev o izboljšavah in posegih v stavbe. Glede vseh »gradbenih del na skupnih delih stanovanjske stavbe, za katera je potrebno pridobiti gradbeno dovoljenje po zakonu, ki ureja graditev, razen za spremembo namembnosti« bi bile potrebne tri četrtine solastniških deležev (prej soglasje vseh etažnih lastnikov).

To je še posebej pomembno, ko gre za t.i. razumno prilagoditev (»*rasonable accomodation*«) stavbe za potrebe zagotavljanja dostopnosti stanovanj osebam z invalidnostmi.

---

[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

Za slednje je bila sicer že sprejeta sprememba SZ-1, s katero se je izrecno določil pogoj več kot tričetrtinsko soglasje po solastniških deležih za izvedbo gradbenih del in izboljšav za odpravo arhitektonskih ovir tudi, kadar je zanje potrebno pridobiti gradbeno dovoljenje.[2]

Čeprav je takrat predlagatelj spremembe SZ-1 v osnovnem besedilu predloga zakona za tovrstna gradbena dela predvideval **zgolj večinsko** soglasje po solastniških deležih, se je zakonodajalec končno odločil za več kot tričetrtinsko soglasje. S tem je sledil tudi mnenju Vlade Republike Slovenije k predlogu zakona, v katerem je ta večinsko soglasje opredelila kot »prevelik poseg v zasebno lastnino«, ki v prvi vrsti izhaja iz stroškov tovrstnih gradbenih posegov.[3]

Večinsko soglasje v zadevnih primerih bi po oceni Zagovornika pomenilo pomembno olajšanje pogojev za ustrezno in prepotrebno prilagoditev večstanovanjskih stavb in zagotavljanje boljše dostopnosti stanovanj osebam z invalidnostmi ter starejšim osebam. Upoštevajoč navedeno Zagovornik pripravljavcu osnutka zakona priporoča **uvedbo zgolj večinskega soglasja (več kot 50 %) po solastniških deležih za izvedbo gradbenih del za odpravo arhitektonskih ovir**, in sicer v kombinaciji z ustreznim pravnim varstvom etažnih lastnikov ter sistemsko ureditvijo možnosti soudeležbe države pri tovrstnih investicijah, s čimer bi se odpravilo pomisleke morebitno nesorazmernih posegov v zasebno lastnino. Tako bi se tudi ponovno vzpostavila logična razlika med zahtevanimi deleži soglasij za gradbena dela za odpravo arhitektonskih ovir in za vsa ostala gradbena dela.

5.

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 itn. 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 lahko v skladu z novim 148.c členom prednostne kategorije prosilcev za najem pri javni najemni službi določi tudi stanovanjski sklad.

Obravnavanje posameznikov pod drugačnimi 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. Ti instrumenti za zagotavljanje dejanske enakosti (17. in 18. člen ZVarD) se imenujejo **posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti** (oziroma zagotavljanje enakih možnosti ali t.i. pozitivna diskriminacija).

V skladu z ZVarD morajo 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 takšne **ukrepe izvaja do odprave** manj ugodnega položaja ciljne skupine oseb, kar zahteva tudi redno spremljanje učinka ukrepov ter s tem oceno utemeljenosti njihovega izvajanja. V tem kontekstu je tudi pravica do najema javnega stanovanja »poseben ukrep za zagotavljanje enakosti«, saj ranljivim skupinam omogoča dostop dot stanovanj. Ta so na voljo samo prosilcem, ki izpolnjujejo določene pogoje.

[2] Zakon o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (SZ-1D, Uradni list 59/19).
[3] Mnenje Vlade z dne 18. 7. 2019, dostopno na https://imss.dz-rs.si/imis/70fd890e50d5e8fb9c01.pdf

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

Ta pogoj bi moral izpolniti nosilec stanovanjske politike (s predpisom) ali razpisodajalec (v razpisu). Pomembno je, da je odločitev o prednostnih kategorijah prosilcev utemeljena tudi v **državnih oziroma občinskih strateških dokumentih**, letnih načrtih itd.

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 določen pogoj »daljše delovne dobe prosilcev", saj ni nujno povezan z ranljivostjo prosilca.

S takšnimi in podobnimi 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 v Resoluciji o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025.

Prav tako se lahko takšni ukrepi izvajajo zgolj do odprave manj ugodnega položaja ciljne skupine. Sicer pa velja, da država po večini naslavlja strukturne težave na stanovanjskem trgu, kjer je odprava manj ugodnega položaja po večini dolgoročna.

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.[4]

[4] 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