REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:6d 0f 14 5e 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:16.01.2022
Datum in čas podpisa:14:53, 25.05.2020
Referenčna številka:050-8/2019/5

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 080 81 80
E: gp@zagovornik-rs.si

Zadeva: 050-8/2019/5
Datum: 25. 5. 2020

OCENA DISKRIMINATORNOSTI ZAKONA ALI DRUGEGA PREDPISA PO 38. ČLENU ZVarD

Ocena diskriminatornosti Sklepa o makrobonitetnih omejitvah kreditiranja prebivalstva

*

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je po uradni dolžnosti pričel s postopkom ocene diskriminatornosti Sklepa o makrobonitetnih omejitvah kreditiranja prebivalstva (Uradni list RS, št. 64/2019, v nadaljevanju: Sklep). Ocenjeval je potencialno diskriminatornost 6. člena Sklepa, ki se glasi:

»(Omejitev razmerja DSTI)
(1) Ob sklenitvi nove kreditne pogodbe razmerje DSTI ne sme preseči:
a) pri potrošnikih z mesečnimi dohodki, ki so nižji od ali enaki 2-kratniku minimalne bruto plače, kot jo določa zakon, ki opredeljuje minimalno plačo: 50 % in
b) pri potrošnikih z mesečnimi dohodki, ki so višji od dohodka opredeljenega v točki a): 50 % za del dohodka do vključno višine dohodka, opredeljenega v točki a) in 67 % za del dohodka, ki presega dohodek, opredeljen v točki a).

(2) Ne glede na višino dohodka, mora potrošniku po plačilu vseh obrokov iz naslova kreditnih pogodb vsak mesec ostati najmanj znesek v višini 76 % minimalne bruto plače, kot jo določa zakon, ki opredeljuje minimalno plačo. Če potrošnik preživlja družinskega člana ali drugo osebo, ki jo mora preživljati po zakonu, mu mora ostati tudi znesek v višini prejemka, določenega za osebo, ki jo preživlja, po merilih, ki jih določa zakon, ki ureja socialno varstvene prejemke, za dodelitev denarne socialne pomoči.

(3) Če kreditno pogodbo sklene več potrošnikov, veljata določili iz prvega in drugega odstavka tega člena za vsakega posebej.

(4) Ta člen se ne uporablja za premostitvene kredite.«

Banka Slovenije je Makrobonitetno priporočilo za področje kreditiranja prebivalstva preoblikovala v zavezujoč instrument (sklep) na področju potrošniških kreditov, s katerim navzgor omejuje (a) ročnost potrošniških kreditov in (b) razmerje med letnim stroškom servisiranja dolga in letnim dohodkom kreditojemalca (DSTI). Druga zahteva velja tudi za stanovanjske kredite. Sklep je začel veljati 1. novembra 2019. Sklep ne velja za kredite, za katere je kreditojemalec podal vlogo za odobritev kredita pred dnevom uveljavitve sklepa, tj. pred 1. novembrom 2019.

*

Glede na to, da je Sklep zavezujoč instrument, ki ima naravo podzakonskega akta, za katerega presojo je skladno z Zakonom o ustavnem sodišču pristojno Ustavno sodišče Republike Slovenije, Zagovornik v zadevi ne more izvajati postopka ugotavljanja diskriminacije po uradni dolžnosti po 34. členu Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD).

Lahko pa v zadevi Zagovornik opravi oceno diskriminatornosti zakona ali drugega predpisa. Zagovornik to oceno opravi na podlagi 38. člena ZVarD, skladno s katerim lahko, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem obvesti predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ali z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil.

Zagovornik je z dopisom št. 050-8/2019/2 z dne 12. 2. 2019 zaprosil Banko Slovenije (v nadaljevanju: BS) za odgovore na vprašanja, ki jih povzema v nadaljevanju te ocene.

Banka Slovenije se je na poziv Zagovornika odzvala in posredovala odgovor z dne 28. 2. 2020. V uvodu pa je kot relevantna izpostavila še tri pravna vprašanja, in sicer:

a) ali stanovanjsko oziroma potrošniško posojilo predstavlja pravico (in posledično obveznost za kreditno institucijo), ki jo posameznik lahko uveljavlja;
b) ali je podana pravna podlaga za izvedbo postopka ocene diskriminatornosti oziroma diskriminatornega ravnanja;
c) ali je podana pravna podlaga za vložitev zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil.

V zvezi s **točko a)** ((ne)obstoj pravice do stanovanjskega oziroma potrošniškega posojila) je Banka Slovenije med drugim podala svoje stališče, da stanovanjsko posojilo oziroma potrošniško posojilo ni pravica posameznika (iz katere bi za kreditno institucijo obstajala obveznost zagotoviti jo) in prav tako ne človekova pravica ali temeljna svoboščina, ki bi jo posameznik lahko uveljavljal neposredno. Varstvo posameznika pred diskriminacijo tako po oceni Banke Slovenije v dani situaciji, ko pravica pridobiti stanovanjsko oziroma potrošniško posojilo kot »avtomatična« pravica posameznika ne obstoji, ni možno, ker diskriminatornega ravnanja zoper neobstoječo pravico ni mogoče izvesti. Hkrati pa opozori, da bi drugačna interpretacija narave stanovanjskega oziroma potrošniškega posojila pomenila poseg v z Ustavo Republike Slovenije zavarovano pravico — svobodno gospodarsko pobudo. V nadaljevanju strne razlago oz. lastno razumevanje ZVarD ter Direktive Sveta 2004/113/ES z dne 13. decembra 2004 in zaključi, da je zakonodajalec le-to v slovenski pravni red prenesel nekoliko nerodno in je varstvo pred diskriminacijo pri dostopu do blaga in storitev (najbrž) vsaj delno zastavil preširoko (supra neskladje med 2. in 13. členom ZVarD) ter da do diskriminacije ne more priti, ker premoženjsko stanje ni tista osebna okoliščina, ki jo ZVarD predvideva v kontekstu diskriminacije pri dostopu do blaga in storitev, kjer kot relevantno osebno okoliščino predvidi le spol oziroma s slednjim povezano načelo enake obravnave moških in žensk. Eden izmed zakonov, ki pomeni zakonodajalčevo uresničitev ustavnega pooblastila za zakonodajno urejanje in kjer je primerno urejeno omejevanje svobodne gospodarske pobude, je, kot navaja Banka Slovenije, tudi Zakon o makrobonitetnem nadzoru finančnega sistema (ZMbNFS). Taisti zakon predstavlja pravno podlago za ukrepe, ki jih je Banka Slovenije sprejela s Sklepom in katerih namen je na eni strani preprečiti čezmerno rast kreditiranja in čezmerni finančni vzvod kreditnih institucij v Republiki Sloveniji in na drugi strani zavarovati potrošnike (kreditojemalce) in stabilnost finančnega sistema. Ne nazadnje je potrebno ZMbNFS razumeti tudi kot pravni instrument, ki v pravni red Republike Slovenije vnaša obveznost skrbi za izvedbo opozoril oziroma priporočil Evropskega odbora za sistemska tveganja (ESRB). Le-ta je, na podlagi Uredbe (EU) št. 1092/2010, odgovoren za makrobonitetni nadzor nad finančnim sistemom v Evropski uniji. Tako je, med drugim, cilj ESRB prispevati k preprečitvi oziroma ublažitvi sistemskih tveganj za finančno stabilnost v Evropski uniji, zlasti zato, da bi se tako izognili obdobjem obsežnejših finančnih težav. Ustrezno ukrepanje na podlagi opozoril in priporočil ESRB je tako obveznost, ki jo Banka Slovenije mora izpolnjevati.

V zvezi s **točko b)** (podlaga za izvedbo postopka ocene diskriminatornosti oziroma diskriminatornega ravnanja) je Banka Slovenije med drugim zapisala, da glede na navedbe pod točko a) podlaga za izvedbo postopka ocene domnevno diskriminatornega ravnanja Banke Slovenije ni podana.

V zvezi s **točko c)** (podlaga za vložitev zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil) je Banka Slovenije med drugim ocenila, da podlaga za vložitev zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti Sklepa Banke Slovenije ni podana, ker predpis v danem primeru ni mogel biti diskriminatoren. Sklep kot tak ureja vse fizične osebe, ki so v bistveno enakem položaju, na enak način. Tudi kriteriji za presojo posameznih položajev so ustrezni in sorazmerni za doseganje namena predpisa, tj. preprečiti prekomerno prevzemanje tveganj kreditnih institucij in varstvo vseh kreditojemalcev.

Banka Slovenije je posredovala odgovore na naslednja vprašanja:

1. *Iz katerih razlogov se je Banka Slovenije odločila, da sprejme zavezujoč sklep, s katerim je določila omejitve kreditiranja prebivalstva?*

Makrobonitetna politika je politika, s katero se identificirajo in ocenjujejo sistemska tveganja za finančno stabilnost. Končni cilj makrobonitetne politike je zaščita stabilnosti celotnega finančnega sistema. Cilj se doseže z uvedbo makrobonitetnih ukrepov, ki povečujejo odpornost finančnega sistema ter preprečujejo in zmanjšujejo kopičenja sistemskih tveganj.

Poleg doseganja končnega cilja makrobonitetne politike Banka Slovenije spremlja tudi doseganje vmesnih ciljev makrobonitetne politike, ti so:

a) blažitev in preprečitev čezmerne rasti kreditiranja in čezmernega finančnega vzvoda;
b) blažitev in preprečitev čezmernega neskladja v ročnostni strukturi in nelikvidnosti;
c) omejitev koncentracije neposredne in posredne izpostavljenosti;
d) omejitev sistemskega vpliva izkrivljajočih spodbud, da bi se zmanjšal moralni hazard;
e) krepitev odpornosti finančnih infrastruktur.

V kolikor Banka Slovenije oceni, da je doseganje enega ali več vmesnih ciljev ogroženo, se lahko odloči za uvedbo makrobonitetnih ukrepov. V tem primeru iz nabora razpoložljivih makrobonitetnih instrumentov izbere instrument, ki je primeren za doseganje ogroženega vmesnega cilja makrobonitetne politike. Seznam makrobonitetnih instrumentov in njihova klasifikacija glede na vmesne cilje makrobonitetne politike je na voljo v Strateškem okviru makrobonitetne politike Banke Slovenije.

Banka Slovenije je že septembra 2016 uvedla makrobonitetno priporočilo za področje stanovanjskih posojil. Ukrep je bil previdnostne narave, njegov cilj je bil preprečiti morebitno zniževanje kreditnih standardov v bankah. Banka Slovenije je ukrep novembra 2018 razširila še na potrošniška posojila. Kljub temu se tveganja povezana z visoko rastjo potrošniških posojil niso zmanjšala, saj so se ročnosti in zneski potrošniških posojil še naprej zviševali, prav tako je bila rast potrošniških posojil še vedno previsoka (medletno je več kot dve leti presegala 10 %).

O ukrepu in razlogih za uvedbo zavezujočega ukrepa je Banka Slovenija pisala tudi v: Poročilu o finančni stabilnosti (december 2019, str. 27 — 29) in v Makrobonitetnem priporočilu za področje stanovanjskih posojil iz leta 2016, specifično o razlogih za uvedbo makrobonitetnega priporočila za področje stanovanjskih posojil pa tudi v Poročilih o finančni stabilnosti (december 2016, str. 69—70 in januar 2018 str. 71 — 76).

2. *Ali s tem, ko bi v veljavi ohranila prej veljavno makrobonitetno priporočilo, Banka Slovenije ne bi mogla enako učinkovito zasledovati cilja »blažitev in preprečitev čezmerne rasti kreditiranja in čezmernega finančnega vzvoda«?*

Odstopanja od priporočenih vrednosti so dve leti po uvedbi makrobonitetnega priporočila za stanovanjska posojila ostala visoka, kar izkazuje, da banke priporočila niso dosledno upoštevale. Medletne rasti stanovanjskih posojil so bile od uvedbe priporočila stabilne in so se gibale med 4 — 5 %. Zaradi zmerne rasti stanovanjskih posojil takojšnje ukrepanje ni bilo potrebno.

Pri potrošniških posojilih je bila zgodba drugačna. Rasti potrošniških posojil so bile tudi eno leto po uvedbi priporočila previsoke in izkušnje s trga stanovanjskih posojil so pokazale, da makrobonitetna priporočila niso zadosten ukrep za doseganje omenjenega vmesnega cilja makrobonitetne politike, saj jih banke ne upoštevajo v zadostni meri. Banke so bile v makrobonitetnem priporočilu za področje kreditiranja prebivalstva, ki je veljalo do uvedbe sklepa, opozorjene, da: »Ob spremenjenih okoliščinah in povečanju sistemskih tveganj za finančno stabilnost lahko Banka Slovenije zaostri parametre priporočila, spremeni njegovo vsebino oziroma izda zavezujoč makrobonitetni ukrep.« Zaradi zgoraj navedenega je bila uvedba zavezujočega ukrepa za potrošniška posojila potrebna.

Instrument omejevanja DSTI (DSTI omejuje razmerje med letnim stroškom servisiranja celotnega dolga kreditojemalca in dohodkom kreditojemalca) je postal zavezujoč tudi za stanovanjska posojila, saj so se tako preprečili morebitni obvodi od ukrepa. V primeru, da bi zavezujoč DSTI veljal le za potrošniška posojila, bi lahko kreditojemalci z namenom potrošnje jemali posojila zavarovana s stanovanjsko nepremičnino, kjer omejitev stroškov servisiranja dolga ne bi bilo.

Ob tem velja izpostaviti, da priporočilo ni zavezujoče, torej so se banke same odločale, ali ga bodo upoštevale ali ne. Kot je pokazala praksa, se banke kljub večkratnim pozivom Banke Slovenije na ukrep niso ustrezno odzivale. Utemeljeno je bilo pričakovati, da v primeru, ko bi Banka Slovenije priporočilo ohranila, se obnašanje bank ne bi spremenilo. Banka Slovenije pa na podlagi priporočila ne bi mogla prisilno ukrepati, saj priporočilo ni zavezujoč predpis, na podlagi katerega bi lahko v skladu z 2. točko prvega odstavka 19. člena Zakona o makrobonitetnem nadzoru finančnega sistema – (ZMbNFS) lahko izdala odredbo o odpravi kršitev. Nezavezujočega akta, kot je priporočilo, ni mogoče kršiti. Ob tem je Banka Slovenije izpostavila, da je v skladu z ZMbNFS dolžna sprejeti ustrezne ukrepe, da bi se dosegel namen tega zakona — finančna stabilnost sistema. Če se ugotovi, da posamezen ukrep ne učinkuje, mora Banka Slovenije svoje postopanje ustrezno prilagoditi. V nasprotnem primeru bi prišlo do opustitve zakonskih dolžnosti Banke Slovenije in bi bila Banka Slovenije lahko odškodninsko odgovorna v skladu z 26. členom Ustave RS in 20. členom ZBan-2.

Banka Slovenije je tudi izpostavila, da s konkretnimi ukrepi varuje tudi potrošnike pred prekomernim zadolževanjem. Banka Slovenije je Sklep izdala zato, ker bi se ob nadaljnjem povečanju zadolževanja, povečalo kreditno tveganje, to je tveganje, da banka ne bi pridobila poplačanega kredita, saj kreditojemalci zaradi prekomernega zadolževanja ne bi bili sposobni vračati kreditov. To tveganje se še dodatno poveča v primeru gospodarskih kriz, ko naraste brezposelnost oziroma se znižujejo prihodki prebivalstva. Gospodarska rast v Slovenije se umirja. Ne-vračilo kreditov nima negativnih posledic le za banke, ampak tudi za kreditojemalce. V teh primerih tečejo zamudne obresti, banke sprožijo postopke prisilne izvršbe v skladu z Zakonom o izvršbi in zavarovanju in posežejo na dohodke (tudi plačo) in drugo premoženje (tudi nepremičnine neplačnikov). Zato tudi iz tega razloga po navedbi Banke Slovenije ni mogoče trditi, da je konkretni ukrep Banke Slovenije diskriminatoren do kreditojemalcev, saj jih varuje pred omenjenimi posledicami. V kolikor bi Banka Slovenije makrobonitetni ukrep opustila, bi tveganja za kreditojemalce spet naraščala.

Kredit sicer lahko omogoči kreditojemalcu dostop do dobrin, ki mu omogočajo zadovoljevanje temeljnih življenjske potrebe (npr. stanovanje), lahko pa je uporabljen za povsem druge namene (tudi neracionalne). Banka pri kreditu zasleduje predvsem čim višjo donosnost ob danih tveganjih. Tudi iz tega razloga bančni kredit po navedbi Banke Slovenije ne more biti človekova pravica in ne more biti ustrezen instrument za zagotavljanje socialnih funkciji. Kot omenjeno mora te funkcije zagotavljati država.

3. *Ali Banka Slovenije razpolaga s podatki oz. analizo/raziskavo, ki potrjuje upravičenost sprejema sklepa?*

Visok delež odstopanj od priporočene ročnosti ter od priporočenega razmerja DSTI (z omejevanjem razmerja DSTI se zagotovi, da se kreditojemalec ne zadolži prekomerno, kar znižuje tveganje tako za kreditojemalca kakor tudi za banko) in prekomerna kreditna rast so bili nekateri izmed indikatorjev, ki so kazali na potrebo po zaostrovanju ukrepa. Kot je podrobneje opisano v Poročilu o finančni stabilnosti (december, 20 1 9, str. 27 — 29; Priloga l) so naraščali tudi povprečni zneski potrošniških posojil, njihova povprečna ročnost, hkrati se je zniževal tudi delež zavarovanih posojil. Rast potrošniških posojil v Sloveniji krepko presega rast potrošniških posojil evroobmočja. Slovenija ima med državami evroobmočja najvišji delež potrošniških posojil z ročnostjo nad 5 let, kar pomeni, da se kreditojemalci za potrošnjo v Sloveniji zadolžijo za daljše časovno obdobje kakor kreditojemalci v drugih državah evroobmočja.

Anketa o življenjskih pogojih (SILC), ki jo v Sloveniji izvaja Statistični urad Republike Slovenije, pokaže, da nakupi na obroke ali druga nestanovanjska posojila predstavljajo veliko ali srednje veliko breme za kar 80 % odstotkov anketirancev, ki imajo tovrstne obveznosti. Iz ankete je mogoče razbrati tudi, da je delež gospodinjstev s tovrstnimi obveznostmi, ki so odgovorila, da jim predstavljajo nakupi na obroke veliko ali srednje veliko breme, večji pri gospodinjstvih z vzdrževanimi družinskimi člani.

V preteklosti je država problem visoke zadolženosti nekaterih segmentov prebivalstva že reševala zakonsko in sicer z Zakonom o pogojih za izvedbo ukrepa odpusta dolgov (ZPIUOD). Treba je poudariti, da v osnovi krediti niso namenjeni reševanju socialnih stisk, temveč jih dolgoročno le poglabljajo. Socialna vprašanja mora s svojimi ukrepi reševati država in ne banke s kreditiranjem in prekomernim prevzemanjem tveganj.

4. *Ali in zakaj je ta sklep primerno sredstvo za doseganje cilja, ki ga zasleduje, to je »blažitev in preprečitev čezmerne rasti kreditiranja in čezmernega finančnega vzvoda«?*

Makrobonitetni instrumenti v zvezi s posojilojemalci (ang. »borrower based measures«), med katere spadata tudi omejitev ročnosti ter omejitev razmerja med stroškom servisiranja celotnega dolga ter dohodka kreditojemalca (DSTI), se lahko uporabijo, kadar je ogrožen zgoraj omenjeni vmesni cilj makrobonitetne politike. V strateških dokumentih makrobonitetne politike je narejena povezava med makrobonitetnimi instrumenti in vmesnimi cilji makrobonitetne politike.

5. *Ali ta sklep po svoji naravi sploh lahko doseže ta cilj?*

Makrobonitetni instrumenti v zvezi s posojilojemalci (DSTI, LTV, itd.) neposredno vplivajo na pogoje posojanja bank tako, da je obseg odobrenih posojil odvisen od sposobnosti servisiranja dolga kreditojemalcev. To znižuje verjetnost neplačila kreditojemalcev in hkrati omejuje bodoče izgube bank. Omejitve DSTI tudi povečujejo odpornost tako kreditojemalcev kakor tudi kreditodajalcev. S povečanjem odpornosti bank in kreditojemalcev vplivajo na kreditni cikel, saj so namenjeni zajezitvi prekomerne kreditne rasti in finančnega vzvoda (razmerje med sredstvi in obveznosti). Tako izravnavajo kreditni cikel (zmanjšujejo amplitudo kreditne rasti in znižujejo globino padca). Transmisijski mehanizem instrumentov je skladen z

vmesnim ciljem. Več podatkov se nahaja v prilogi dokumenta Strateški okvir makrobonitetne politike Banke Slovenije, ki ga je predložila Banka Slovenije.

6. *Zakaj so ravno omejitve iz 6. člena sklepa (delitev potrošnikov na dva razreda, tiste, katerih dohodek je nižji ali enak 2-kratniku minimalne bruto plače in ostalih, katerih prihodek je višji ter zanje določene omejitve in znesek, ki mora potrošniku ostati po poplačilu kredita - 76% odstotkov bruto plače) tista meja, ki je postavljena v sklepu?*

Spodnja meja, 76 % bruto minimalne plače je znesek, ki je po zakonu, ki ureja izvršbo in zavarovanje izvzet iz izvršbe, saj predstavlja osnovni preživitveni minimum. Če dolžnik preživlja družinskega člana ali drugo osebo, ki jo mora preživljati po zakonu, pa tudi znesek v višini prejemka, določenega za osebo, ki jo preživlja dolžnik, po merilih, ki jih določa zakon, ki ureja socialno varstvene prejemke, za dodelitev denarne socialne pomoči. Gre za zneske, ki morajo potrošniku ostati, saj jih le-ta potrebuje za dostojno življenje. Zgodovinsko se je znesek za preživljanje družinskih članov v zakonu pojavil po odločbi Ustavnega sodišča, v kateri je to (takrat za institut zajamčene plače, v trenutni zakonodaji je namesto tega opredeljenih 76 % bruto minimalne plače) ugotovilo, da: ”*12. Ureditev, po kateri mora dolžniku pri izvršbi na plačo ostali vsaj znesek v višini zajamčene plače, torej dovolj upošteva ustavno zahtevo po varstvu eksistenčnega minimuma dolžnika. Vendar pa iz ustavnega načela socialne države ter pravice do osebnega dostojanstva in varnosti ne izhaja le zahteva po varstvu eksistenčnega minimuma dolžnika, pač pa tudi po zagotovitvi eksistenčnega minimuma oseb, ki jih je dolžnik po zakonu dolžan preživljati. Pri tem gre največkrat za dolžnikove otroke, ki jih je dolžan preživljati, ter za dolžnikovega zakonca oziroma izvenzakonskega partnerja, ki nima sredstev za preživljanje. Upoštevanje položaja teh oseb izhaja tudi iz ustavnih določb o varstvu družine (53. člen Ustave) ter predvsem iz ustavne določbe, da otroci uživajo posebno družbeno skrb in varstvo (56. člen Ustave). Zaradi navedenih ustavnih zahtev mora zakon zagotoviti, da dolžniku pri izvršbi ne bo ostal le znesek, ki je potreben za njegovo preživljanje, pač pa tudi za preživljanje oseb, ki jih je po zakonu dolžan preživljati. Določba, da mora dolžniku pri izvršbi na plačo ostati znesek vsaj v višini zajamčene plače, pa tega vidika ne upošteva. Razumljivo je, da višina zajamčene plače ni odvisna od števila oseb, ki jih mora delavec po zakonu preživljati (saj bi drugačna ureditev praktično pomenila, da breme preživljanja preide na delodajalca). Nasprotno pa bi [Zakon o izvršbi in zavarovanju (ZIZ)] moral upoštevati, da dolžniku plača v določenih primerih ne predstavlja le sredstva za lastno preživljanje, pač pa tudi za preživljanje oseb, ki jih je po zakonu dolžan preživljati — pri izvršbi na plačo bi zato dolžniku v teh primerih zaradi zgoraj navedenih ustavnih zahtev moral ostati višji nezarubljivi znesek. To ne pomeni, da breme preživljanja teh oseb preide na upnika, pač pa le, da imajo preživninske terjatve teh oseb prednost pred »navadno terjatvijo« upnika. Zgornje ugotovitve seveda ne pridejo v poštev v primeru, ko sam upnik uveljavlja preživninsko terjatev (oziroma terjatev za odškodnino zaradi izgubljene preživnine zaradi smrti tistega, ki jo je dajal) zoper dolžnika, ki očitno svojih zakonitih preživninskih obveznosti ne izpolnjuje (določba 2. točke prvega odstavka 102. člena ZIZ). 13. Ker obravnavanega vidika 1. točka prvega odstavka 102. člena ZIZ ne upošteva, je ta določba v nasprotju z Ustavo.*«

Instrument omejevanja DSTI določa, da mora kreditojemalcu ne glede na dohodek ostati vsaj znesek v višini 76 % bruto minimalne plače plus znesek potreben za preživljanje vzdrževanih družinskih članov. To velja za vse kreditojemalce. Dodatno strošek servisiranja celotnega dolga ne sme presegati 50 % kreditojemalčevega dohodka oziroma 67 % dohodka za del dohodka nad 2-kratnikom minimalne bruto plače.

7. *Ali in zakaj te omejitve predstavljajo (nujno) potrebno sredstvo za doseganje cilja, ki je določen v sklepu?*

Za dosego makrobonitetnega cilja »blažitev in preprečitev čezmerne rasti kreditiranja in čezmernega finančnega vzvoda« obstaja več makrobonitetnih instrumentov. Navedeni so v strateških dokumentih makrobonitetne politike Banke Slovenije. Med njimi so tisti, ki povečujejo kapitalske zahteve (proticiklični kapitalski blažilnik, makrobonitetni količnik

finančnega vzvoda, blažilnik sistemskih tveganj itd.) in instrumenti v zvezi s posojilojemalci (DSTI, LTI, DTI, itd.). Kapitalski instrumenti so namenjeni krepitvi odpornosti bančnega sistema, saj povečujejo kapital bank, ki banke ščiti ob materializaciji tveganj. Kapitalski instrumenti povečujejo tudi stroške zadolževanja bank, kar v teoriji vpliva na ponudbo kreditov. V trenutnih okoliščinah, ko imajo banke presežek kapitala (ta presega regulatorne zahteve), imajo kapitalski instrumenti omejeno sposobnost zaviranja ponudbe kreditov. Potrošniška posojila imajo nižje uteži tveganja (v primerjavi s posojili danimi podjetjem). Uporaba kapitalskih ukrepov bi posledično lahko še dodatno spodbudila posojanje prebivalstvu, saj bi na tem segmentu banke lahko odobrile več posojil. V Sloveniji je kreditna rast neenakomerna in močno usmerjena v segment prebivalstva, uporaba kapitalskih instrumentov bi ta trend lahko še poslabšala. Kapitalski instrumenti zvišujejo odpornost bank, ne preprečujejo pa kreditiranja kreditojemalcev, ki so kreditno nesposobni. Po drugi strani pa instrumenti v zvezi s posojilojemalci omejijo kreditiranje bolj tveganih kreditojemalcev. Npr. zagotavljajo, da so dohodki posameznikov obremenjeni do neke smiselne ravni (ki je v večji meri določena z zakonodajo), ki zmanjšuje tveganje neplačila kreditne obveznosti.

8. *Ali cilja ni mogoče doseči z drugimi, milejšimi sredstvi, na primer z za potencialne kreditojemalce ugodnejšim razmerjem DSTI?*

Cilj »blažitev in preprečitev čezmerne rasti kreditiranja in čezmernega finančnega vzvoda« je Banka Slovenije poskušala doseči z milejšimi sredstvi, s priporočili. Kljub uvedbi makrobonitetnih priporočil se kreditna rast na segmentu potrošniških posojilih ni zmanjšala, zato je Banka Slovenije uvedla zavezujoče ukrepe. V makrobonitetnem priporočilu za področje kreditiranja prebivalstva, ki je veljalo do uvedbe Sklepa, so bile banke opozorjene, da: »Ob spremenjenih okoliščinah in povečanju sistemskih tveganj za finančno stabilnost lahko Banka Slovenije zaostri parametre priporočila, spremeni njegovo vsebino oziroma izda zavezujoč makrobonitetni ukrep.« Na vsebino makrobonitetnih priporočil in kalibracijo makrobonitetnih instrumentov, ki ji sledi tudi zavezujoč ukrep, banke niso imele pripomb.

*

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen ZVarD, po katerem pomeni diskriminacija vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali 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. Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina pomemben 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. Mednje, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije. **Neposredna diskriminacija** obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb (prvi odstavek 6. člena ZVarD). **Posredna diskriminacija** pa obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna (drugi odstavek 6. člena).

Diskriminacija se lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja, na katerih morajo sicer po 2. členu ZVarD državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne

in fizične osebe 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. Ta področja so povezana zlasti s pogoji za dostop do zaposlitve, samozaposlitve in poklica, vključno z izbirnimi merili in pogoji zaposlovanja, ne glede na vrsto dejavnosti in na vseh ravneh poklicne hierarhije, vključno z napredovanjem; z dostopom do vseh oblik in do vseh ravni karierne orientacije in svetovanja, poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja, nadaljnjega poklicnega usposabljanja in preusposabljanja, vključno z delovno prakso; z zaposlitvenimi pogoji in pogoji dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi in plačami; s članstvom in vključevanjem v organizacijo delavcev ali delodajalcev ali v vsako organizacijo, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih zagotavljajo take organizacije; s socialno zaščito, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom; s socialnimi ugodnostmi; z vzgojo in izobraževanjem ter **z dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti**, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi.

*

V javnosti so se pojavili očitki, da je Sklep Banke Slovenije diskriminatoren do nekaterih skupin prebivalstva z nižjimi dohodki, ki so doslej s potrošniškimi krediti odplačevale večje stroške, kot je na primer nakup bele tehnike, kurjave za zimo ali plačilo drugih osnovnih življenjskih dobrin. Kot ukrepu še posebej izpostavljena in zapostavljena skupina so se v javnosti navajale velike družine, ki zaradi števila otrok po kriterijih Banke Slovenije ne bi bile več kreditno sposobne. Sum diskriminacije se torej pojavlja na področju dostopa do bančnih storitev (storitev kreditiranja) v zvezi z osebnimi okoliščinami družbenega položaja, premoženjskega stanja in družinskega statusa. Zagovornik je v postopku priprave ocene ugotavljal, ali je predpis diskriminatoren v smislu ZVarD in ali je omejitev kreditiranja skladna z načelom sorazmernosti. Ker pa je Banka Slovenije v svojem odgovoru izpostavila ugovore pravne narave vezane na samo zakonitost postopka ocene predpisa pri Zagovorniku, se Zagovornik pred samo oceno predpisa opredeljuje tudi do teh očitkov.

*

Banka Slovenije v svojem odgovoru zatrjuje, da je zakonodajalec varstvo pred diskriminacijo pri dostopu do blaga in storitev (najbrž) vsaj delno zastavil preširoko ter da na obravnavanem področju ne more priti do diskriminacije, ker premoženjsko stanje ni tista okoliščina, ki jo ZVarD predvideva v kontekstu diskriminacije pri dostopu do blaga in storitev, kjer kot relevantno okoliščino predvidi le spol oziroma s slednjim povezano načelo enake obravnave moških in ženskih.

Zagovornik ne vidi podlage za take trditve in ugotavlja, da vse metode pravne razlage omogočajo jasen zaključek, da prepoved diskriminacije sega tudi na področje dostopa do dobrin in storitev, ki se jih kot tržne ponuja javnosti, kamor sodi področje ponujanja kreditov potrošnikom. To v slovenskem pravnem redu tudi ni nikakršna posebna pravna novost. Zagovornik prav tako ugotavlja, da ZVarD določa varstvo pred diskriminacijo glede na katerokoli osebno okoliščino, ne pa zgolj za specifične osebne okoliščine na posameznih področjih, kot za področje bančništva to zatrjuje Banka Slovenije.

Zagovornik ugotavlja, da je varstvo pred diskriminacijo skladno z 2. členom ZVarD zagotovljeno na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb. ZVarD izrecno zagotavlja varstvo pred diskriminacijo na področju dostopa do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi, kamor sodi tudi področje bančnih storitev oz. področje bančništva.

Ustava RS varuje vse človekove pravice, tudi tiste, ki jih sama ne ureja podrobneje.[1] V zadnjih desetletjih se hitro razvija pravica do enakega obravnavanja. Ta učinkuje glede uživanja vseh (javnopravno urejenih) pravic. Ne zavezuje le organov oblasti, temveč tudi zasebnike. V tem delu gre tako za pravico, ki v sferi trga ne učinkuje le posredno (t.i. radialni učinek oz. razlaga prava v duhu spoštovanja človekovih pravic) ampak celo neposredno (t.i. neposredni učinek oz. neposredni Drittwirkung), saj ima učinek tudi na tretje osebe oz. velja v odnosih med njimi. Slovenski pravni red varstvo pred diskriminacijo v ZVarD ureja pri dostopu do najrazličnejših javnih in zasebnih dobrin tako, da je diskriminacija prepovedana glede na **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.[2]

Tudi namen zakonodajalca doseči prepoved diskriminacije je nesporno in jasno izkazan. Iz predloga za obravnavo Zakona o varstvu pred diskriminacijo (2015-2611-0046), ki je bil vložen v Državni zbor RS, iz obrazložitve k 2. členu zakona izhaja: *Člen jasno in natančno opredeljuje področja družbenega življenja, na katerih je v skladu s pravom Evropske Unije zagotovljeno enako obravnavanje oziroma je prepovedana diskriminacija. Našteta področja izhajajo iz direktiv Evropske Unije in iz prakse Sodišča EU, zato so posebej izpostavljena. Poleg tega je z vidika jasnosti besedila in naslovljencev pravnih norm bolj razumljivo, če je naštetih večina področij, na katerih lahko prihaja do diskriminacije. Predlagani člen določa dolžnost državnih organov, lokalnih skupnosti, nosilcev javnih pooblastil ter vseh fizičnih in pravnih oseb, ki morajo na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in v podobnih situacijah, pri svojem delovanju v razmerju do posameznikov in posameznic zagotavljati enako obravnavanje. Pri tem je treba poudariti, da se enako obravnavanje nanaša samo na področja družbenega oziroma javnega življenja, torej na področja, na katerih posamezniki in posameznice (ali v določenih primerih tudi pravne osebe) uveljavljajo svoje pravice oziroma izvajajo dolžnosti, ter nastopajo v pravnem prometu, ne velja pa za zasebna razmerja (npr. družinska, prijateljska razmerja).*

ZVarD iz področja varstva ne izključuje nobene od vrst storitev, ki so na voljo javnosti. Tako kot so v storitve vključene ne le javne storitve, ampak tudi zavarovalniške in druge finančne storitve, transportne in potovalne storitve, storitve s področja zabave in rekreacije, profesionalne storitve s področja zdravstva, prava, gradbeništva in vzdrževanja, storitve s področja nudenja nepremičnin v najem ali prodajo ter vladne storitve in storitve lokalne samouprave, med storitve sodijo tudi storitve s področja bančništva. Nobenega dvoma torej ni, da se prepoved diskriminacije po ZVarD razteza na bančno področje, da zajema vse osebne okoliščine in da zadeva vsebinsko sodi v pristojnost Zagovornika.

Medtem ko na ravni EU varstvo pred diskriminacijo na področju dostopa do dobrin in storitev res obstaja samo za osebni okoliščini spola (Direktiva 2004/113/ES) in rase oziroma narodnosti (Direktiva 2000/43/ES), pa gre za minimalni standard, ki so ga države dolžne spoštovati, lahko pa v predpisih, s katerimi prenesejo direktive v svojo notranjo pravno ureditev, določijo višje standarde varstva pred diskriminacijo. Zakonodajalec v Republiki Sloveniji se je s sprejemom protidiskriminacijskih predpisov odločil zagotoviti bistveno širši obseg varstva, zato je na področju dostopa do dobrin in storitev varstvo pred diskriminacijo zagotovil širokemu naboru oseb z osebnimi okoliščinami, ki ne zajemajo samo spola ter rase oziroma narodnosti, pač pa tudi vero ali prepričanje, invalidnost, starost, spolno usmerjenost, spolno identiteta, spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazbo ali katero koli drugo osebno okoliščino.

Banka Slovenije v svojem odgovoru tudi zapiše, da stanovanjsko in potrošniško posojilo ni pravica posameznika in prav tako ne človekova pravica ali temeljna svoboščina, ki bi jo posameznik lahko uveljavljal neposredno in iz tega izpelje zaključek, da varstvo

[1] Tako peti odstavek 15. člena Ustave RS: 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.

[2] Simič v Temeljne pravice kot pravnocivilizacijska dediščina, v Marijan Pavčnik *et al*: Temeljne pravice, zbirka Pravna obzorja, Ljubljana 1997, str. 50.

posameznika pred diskriminacijo v dani situaciji ni možno (ker diskriminatornega ravnanja zoper neobstoječo pravico ni mogoče izvesti).

Za ugotovitev diskriminacije mora biti poseg kršitelja po naravi tak, da prizadene eno od zavarovanih dobrin. V primerjavi s testom, ki ga je opredelilo ustavno sodišče[3], se namreč po ZVarD ne ugotavlja le posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, pač pa tudi druge pravice, pravne koristi ali ugodnosti. Zagovornik je zato v postopku predvsem ugotavljal, katera zavarovana dobrina – človekova pravica, temeljna svoboščina, druga pravica, pravni interes ali ugodnost – bi morebiti lahko bila s Sklepom oz. njegovimi učinki v praksi prizadeta. Zagovornik je ugotavljal, ali bi zaradi Sklepa lahko bil pri dostopu do bančnih storitev (kreditiranja, ki ga banke ponujajo na trgu) neupravičeno prikrajšan kdo od potrošnikov kot potencialnih kreditojemalcev zaradi katere koli svoje osebne okoliščine.

Banka Slovenije še poudari, da bi drugačna interpretacija narave stanovanjskega ali potrošniškega posojila pomenila poseg v z Ustavo RS zavarovano pravico – svobodno gospodarsko pobudo.

Svoboda urejanja obligacijskih razmerij je eno od temeljnih načel obligacijskega prava. Avtonomija pogodbenih strank pri sklepanju pogodb obligacijskega prava pa je utemeljena tudi v svobodni gospodarski pobudi (74. člen Ustave RS). Po določbi tretjega odstavka 15. člena Ustave RS so človekove pravice omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava. Gospodarska dejavnost se ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo (drugi odstavek 74. člena Ustave).

Zagovornik poudarja, da samo sklicevanje na svobodno gospodarsko pobudo ne zadošča za upravičevanje nezakonitega ravnanja ali prakse in ne more pretehtati nad očitki o prizadetosti interesov posameznikov ali pravnih oseb, ki so slabše obravnavani zaradi neke osebne okoliščine v smislu ZVarD. Zagovornik se zaveda, da je meja med določitvijo načina izvrševanja na eni ter omejevanjem pravic na drugi strani pogosto težko določljiva. Vendar pa meni, da je že implicitna teza o tem, da naj bi prepoved diskriminacije pri dostopu do dobrin in storitev vsebinsko omejevala svobodno gospodarsko pobudo v temelju napačna. Svobodna gospodarska pobuda ni primerljiva s splošno svobodo ravnanja. Zakonodaja, ki ureja prepoved diskriminacije, predpisuje zlasti način uresničevanja pravice iz 74. člena Ustave RS in hkrati ureja njeno razmejitev v razmerju do pravice do enakega obravnavanja (torej pogoje za ugotavljanje meja varstva obeh pravic). Tudi kadar zakonodaja sama še ne razrešuje oz. ne daje meril za medsebojne razmejitve pravic, je za razbiranje meja med pravicami (t.i. praktična konkordanca pravic) potrebna pravna razlaga. Presoja, ali izvrševanje ene pravice že prekomerno omejuje izvrševanje druge, terja vrednostno tehtanje pomena pravic in teže poseganja vanje, oboje v luči vseh okoliščin konkretnega primera. Zahteva po varstvu človekovih pravic ne zavezuje le države, ampak v nekaterih primerih lahko posredno (t.i. radialni učinek oz. razlaga prava v duhu spoštovanja človekovih pravic) ali celo neposredno (t.i. neposredni učinek oz. že omenjeni neposredni Drittwirkung) obvezuje tudi zasebnike, npr. gospodarske družbe. Vsi subjekti, zlasti seveda tudi organi oblasti, so dolžni vse pravice in pravice vseh poskušati razumeti na ustavi prijazen način in jih spoštovati, pa tudi po svojih najboljših močeh varovati.

Varstvo svobodne gospodarske pobude ne uživa večjega varstva kot prepoved diskriminacije. Pri presoji ravnanj je potrebno upoštevati zapoved, da opravljanje gospodarske dejavnosti ne sme biti v nasprotju z javno koristjo, ter določbe, ki urejajo pravico do enakega obravnavanja. Vsak poslovni subjekt ima pravico svobodno oblikovati svoje pogoje poslovanja, vendar v mejah tega pravnega okvira. Kadar poslovanje poslovnega subjekta trči ob meje, ki so na področju njegovega delovanja v pravnem prometu postavljene z zakonom (ali vsebino človekovih pravic drugih), se mora tem mejam podrediti.

[3] Odločba št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009

Banka Slovenije poudari, da je eden izmed zakonov, ki pomeni zakonodajalčevo uresničitev ustavnega pooblastila za zakonodajno urejanje in kjer je primerno urejeno omejevanje svobodne gospodarske pobude, tudi Zakon o makrobonitetnem nadzoru finančnega sistema (ZMbNFS). Taisti zakon predstavlja pravno podlago za ukrepe, ki jih je Banka Slovenije sprejela s Sklepom in katerih namen je na eni strani preprečiti čezmerno rast kreditiranja in čezmerni finančni vzvod kreditnih institucij v Republiki Sloveniji in na drugi strani zavarovati potrošnike (kreditojemalce) in stabilnost finančnega sistema.

Zagovornik ni nikoli izrazil dvoma, da Banka Slovenije ne bi imela ustrezne pravne podlage in pooblastila za prejem Sklepa, temveč je skladno s svojimi zakonitimi pristojnostmi uvedel postopek ocene diskriminatornosti predpisa skladno z 38. členom ZVarD, v katerem ta Sklep presoja po vsebini in to samo z vidika svojih pristojnosti. Samo dejstvo, da ima Banka Slovenije ustrezno zakonsko podlago za sprejem Sklepa, še ne pomeni, da ta ni diskriminatoren. Zagovornik tudi ni tisti državni organ, ki bi lahko sprejel končno odločitev, da je Sklep diskriminatoren z vidika Ustave in kakorkoli vplival na samo vsebino Sklepa. Zagovornik ima v ZVarD zgolj pooblastilo, da izvede oceno diskriminatornosti in v kolikor oceni, da je predpis diskriminatoren, o tem bodisi obvesti predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti bodisi sam z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblasti pred Ustavnim sodiščem RS.

*

Zagovornik je v obravnavanem primeru kot **osebne okoliščine**, na podlagi katerih posamezniki kot potrošniki in potencialni kreditojemalci uživajo varstvo pred diskriminacijo, prepoznal njihov družbeni položaj, premoženjsko stanje in družinski status, kar so vse pravno varovane osebne okoliščine skladno z ZVarD tudi na področju dostopa do blaga in storitev. Družbeni položaj in premoženjsko stanje sta osebni okoliščini, ki ju ZVarD eksplicitno ureja, medtem ko je družinski status t.i. druga osebna okoliščina, ki je v skladu z ZVarD prav tako pravno varovana. Kot družinski status Zagovornik za potrebe ocene Sklepa šteje položaj kreditojemalca, ki ima skladno z veljavno zakonodajo dolžnost preživljati tudi druge osebe (otroke, zakonca, starše, itd.). Zagovornik šteje, da je okoliščina družinskega statusa pravno varovana, saj ustreza definiciji osebnih okoliščin (t.j. gre za pridobljeno osebno značilnost, lastnost, stanja oziroma status, ki je trajno in nerazdružljivo povezan z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto in ga posameznik ne spreminja zlahka).

Zagovornik je najprej ugotavljal, ali kriteriji oz. omejitve iz 6. člena Sklepa, ki vplivajo na kreditno sposobnost potrošnikov, ustrezajo neposredni diskriminaciji po prvem odstavku 6. člena ZVarD. Neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb.

I. Manj ugodna obravnava potrošnikov

Zagovornik je najprej ugotavljal, ali kriteriji oz. omejitve iz 6. člena Sklepa, ki vplivajo na kreditno sposobnost potrošnikov, ustrezajo neposredni diskriminaciji po prvem odstavku 6. člena ZVarD. Neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb. Nato je ugotavljal, ali kriteriji oz. omejitve iz 6. člena Sklepa ustrezajo definiciji posredne diskriminacije po drugem odstavku 6. člena ZVarD. Posredna diskriminacija obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna.

Iz pojasnil in podatkov Združenja bank Slovenije[4] izhaja, da je bilo po zakonodaji (to je po zakonodaji, ki je veljala pred uveljavitvijo Sklepa) upoštevano, da potrošniku po poplačilu kreditnih obveznosti ostane večji del ali celotna minimalna plača, odvisno od banke ter namena kreditiranja. Pri krajših ročnostih so banke kreditirale pod minimalno plačo, saj bi sicer določene trajne dobrine delu prebivalstva postale praktično nedosegljive.

Združenje bank Slovenije je podalo oceno,[5] kolikšen del populacije po uveljavitvi Sklepa ne bo mogel dobiti več kredita. Glede na statistične podatke je njihova ocena naslednja:
- 57 % upokojencev (213 tisoč od 380 tisoč), ki prejema starostno pokojnino do 700 EUR, kredita pri bankah ne bo moglo več dobiti;
- vsaj 20 % zaposlenih (114 tisoč), ki prejema neto plačo do 928 EUR (podatki SURS), in preživlja enega ali so-preživlja enega otroka, ne bo moglo dobiti kredita;
- tudi v višjih razredih neto plač med 10-25 % zaposlenih zaradi novega Sklepa ne bo moglo dobiti kredita.

Prav tako je Združenje bank Slovenije pojasnilo, da banke ocenjujejo, da bo omejitev kreditiranja imela širše posledice, v kolikor država prebivalcem ne bo ponudila alternativnih virov financiranja za nakupe nepremičnin in financiranje tekoče porabe. Ocenjujejo, da se bo kreditiranje zmanjšalo za 50 – 70 mio EUR mesečno oz. 600 – 740 mio EUR letno, kar vpliva tudi na zmanjšanje potrošnje v maloprodaji, kakor tudi na nakupe predvsem »rabljenih« stanovanj, posledično tudi na nižje prihodke države iz naslova davka na dodano vrednost. V vmesnem času, dokler država državljanom ne bo ponudila alternativnih virov financiranja, ocenjujejo, da se bo znižal življenjski standard, saj nekatere dobrine ne bodo dosegljive, zaradi omejevanja zasebne potrošnje pa bo ukrep predvidoma negativno vplival tudi na rast BDP. Učinke je težko natančno oceniti, ker se bo del potrošnikov verjetno odločil tudi za zadolževanje na »sivem« ali nereguliranem trgu, ki ni transparenten, in bo zaradi takšne odločitve lahko plačeval bistveno višje stroške, hkrati pa bo ta del potrošnikov izpostavljen tudi tveganjem ter drugačnim pravilom izterjave.

Zagovornik najprej ugotavlja, da kriteriji oziroma omejitve iz Sklepa neposredno postavljajo v slabši položaj potrošnike z nižjimi osebnimi dohodki. V tem kontekstu je ocenjeval, ali gre za neposredno diskriminacijo zaradi družbenega položaja in premoženjskega stanja. Zagovornik nadalje ocenjuje, da so kriteriji oz. omejitve iz Sklepa v razmerju do drugih osebnih okoliščin sicer oblikovani nevtralno in veljajo za vse potrošnike, njihov učinek pa je tak, da v slabši položaj postavljajo tudi potrošnike, ki morajo po zakonu preživljati družinskega člana ali drugo osebo. Kreditna sposobnost potrošnika je namreč odvisna od njegovih prihodkov in okoliščin, ali je po zakonu dolžan preživljati tudi družinske člane ali drugo osebo. V tem kontekstu je Zagovornik tako ocenjeval, ali gre za posredno diskriminacijo zaradi družinskega statusa.

Skladno s prvim odstavkom 13. člena ZVarD neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni neposredne diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna. Posredna diskriminacija pa skladno z drugim odstavkom 6. člena ZVarD tudi ni podana, če merila objektivno temeljijo na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna. Zagovornik je torej v nadaljevanju za vse tri osebne okoliščine skupno ocenjeval, ali gre v obravnavanem primeru za **izjemo od prepovedi diskriminacije**.

[4] https://www.zbs-giz.si/news.asp?StructureId=1400&ContentId=11524

[5] Banke težko določijo, kolikšen del populacije ne bo več kreditno sposoben, ker je to odvisno od trenutne zadolženosti, števila družinskih članov in drugih dejavnikov.

Zagovornik je v nadaljevanju ugotavljal, katere **cilje** zasleduje navedena ureditev, in ocenjeval, ali so ti cilji zakoniti oziroma legitimni in ali je trenutna ureditev, ki v slabši položaj postavlja osebe z nižjimi dohodki in tiste, ki po zakonu vzdržujejo družinske člane ali druge osebe ustrezno, (nujno) potrebno in sorazmerno sredstvo za dosego tega cilja.

II. Zakonit cilj

Banka Slovenije si skladno z ZBS prizadeva zagotoviti finančno stabilnost, pri čemer upošteva načela odprtega tržnega gospodarstva in svobodne konkurence (4. člen). Pravni okvir za izvajanje makrobonitetne politike v Sloveniji je določen v ZMbNFS. Banka Slovenije pri izvajanju makrobonitetne politike v skladu z ZMbNFS in ZBan-2 izdaja splošne predpise in posamične pravne akte. Podzakonske akte potrdi Svet Banke Slovenije, objavijo pa se v Uradnem listu Republike Slovenije. Svet Banke Slovenije izda tudi posamične pravne akte, ki jih v skladu z ZBan-2 naslovi na banke.

Kot izhaja iz samega Sklepa (prvi odstavek 1. člena), je Banka Slovenije s tem Sklepom uvedla makrobonitetne omejitve kreditiranja prebivalstva s ciljem »**blažitve in preprečitve čezmerne rasti kreditiranja in čezmernega finančnega vzvoda**«. Kot je Banka Slovenije pojasnila v svojem odgovoru, je omenjeni cilj t.i. vmesni cilj makrobonitetne politike, ki pripomore k doseganju končnega cilja, to je **finančna stabilnost**. V kolikor Banka Slovenije oceni, da je doseganje enega ali več vmesnih ciljev ogroženo se lahko odloči za uvedbo makrobonitetnih ukrepov, kar je Banka Slovenije tudi naredila. Seznam makrobonitetnih instrumentov in njihova klasifikacija glede na vmesne cilje makrobonitetne politike je opredeljen v Strateškem okviru makrobonitetne politike Banke Slovenije. **Zagovornik ugotavlja, da je cilj, ki ga je zasledovala Banka Slovenije s sprejemom Sklepa, zakonit**, zato je v nadaljevanju presojal, ali je bil sprejem Sklepa ustrezno, (nujno) potrebno in sorazmerno sredstvo.

III. Ustrezno, (nujno) potrebno in sorazmerno sredstvo

Z vidika kriterija **ustreznosti** je Zagovornik presojal, ali so kriteriji oz. omejitve iz 6. člena Sklepa, ki vplivajo na kreditno sposobnost potrošnikov, primeren ukrep za dosego zasledovanega cilja v smislu, da je ta cilj s presojanim ukrepom dejansko mogoče doseči.

Makrobonitetni instrumenti v zvezi s posojilojemalci (DSTI, LTV, itd.) neposredno vplivajo na pogoje posojanja bank tako, da je obseg odobrenih posojil odvisen od sposobnosti servisiranja dolga kreditojemalcev. To znižuje verjetnost neplačila kreditojemalcev in hkrati omejuje bodoče izgube bank. Omejitve DSTI tudi povečujejo odpornost tako kreditojemalcev kakor tudi kreditodajalcev. S povečanjem odpornosti bank in kreditojemalcev vplivajo na kreditni cikel, saj so namenjeni zajezitvi prekomerne kreditne rasti in finančnega vzvoda (razmerje med sredstvi in obveznostmi). Tako izravnavajo kreditni cikel (zmanjšujejo amplitudo kreditne rasti in znižujejo globino padca). Transmisijski mehanizem instrumentov je skladen z vmesnim ciljem.

Instrument omejevanja DSTI določa, da mora kreditojemalcu ne glede na dohodek ostati vsaj znesek v višini 76 % bruto minimalne plače plus znesek potreben za preživljanje vzdrževanih družinskih članov. To velja za vse kreditojemalce. Dodatno strošek servisiranja celotnega dolga ne sme presegati 50 % kreditojemalčevega dohodka, oziroma 67 % dohodka za del dohodka nad 2-kratnikom minimalne bruto plače.

Spodnja meja, 76 % bruto minimalne plače, je znesek, ki je po zakonu, ki ureja izvršbo in zavarovanje izvzet iz izvršbe, saj predstavlja osnovni preživitveni minimum. Če dolžnik preživlja družinskega člana ali drugo osebo, ki jo mora preživljati po zakonu, pa tudi znesek v višini prejemka, določenega za osebo, ki jo preživlja dolžnik, po merilih, ki jih določa zakon, ki ureja socialno varstvene prejemke, za dodelitev denarne socialne pomoči. Gre za zneske, ki morajo potrošniku ostati, saj jih le-ta potrebuje za dostojno življenje. V tem smislu je Banka

Slovenije vrednosti, ki morajo potrošniku ostati za lastno preživljanje in preživljanje ostalih družinskih članov, ki jih je po zakonu dolžan preživljati, v celoti oprla na zneske, ki so določeni v veljavni zakonodaji in kot takšni izvzeti iz izvršbe, zaradi česar **Zagovornik ocenjuje omejitve iz Sklepa kot ustrezne**.

Z vidika kriterija **nujnosti** je Zagovornik ocenjeval, ali je poseg sploh nujen (nujno potreben) za dosego zasledovanega cilja v smislu, da cilja ni mogoče (v enaki meri) doseči z drugim, blažjim posegom ali celo brez njega. Zagovornik ugotavlja, da je Banka Slovenije cilj »blažitev in preprečitev čezmerne rasti kreditiranja in čezmernega finančnega vzvoda« že poskušala doseči z milejšimi sredstvi, s priporočili. Banka Slovenije je že septembra 2016 uvedla makrobonitetno priporočilo za področje stanovanjskih posojil. Ukrep je bil previdnostne narave, njegov cilj je bil preprečiti morebitno zniževanje kreditnih standardov v bankah. Banka Slovenije je ukrep novembra 2018 razširila še na potrošniška posojila. Kljub temu se tveganja, povezana z visoko rastjo potrošniških posojil, niso zmanjšala, saj so se ročnosti in zneski potrošniških posojil še naprej zviševali, prav tako je bila rast potrošniških posojil še vedno previsoka (medletno je več kot dve leti presegala 10 %). Ker se kljub uvedbi makrobonitetnih priporočil kreditna rast na segmentu potrošniških posojilih ni zmanjšala, je Banka Slovenije uvedla zavezujoč ukrep – Sklep. Ker priporočilo ni zavezujoče, so se banke same odločale, ali ga bodo upoštevale ali ne. Po navedbah Banke Slovenija je praksa pokazala, da se banke, kljub večkratnim pozivom Banke Slovenije, na ukrep niso ustrezno odzivale. Zato Zagovornik sledi tezi Banke Slovenija, da je bilo utemeljeno pričakovati, da se v primeru, ko bi Banka Slovenije priporočilo ohranila, ravnanje bank ne bi spremenilo. Glede na to, da je Banka Slovenije skušala cilj doseči z milejšimi sredstvi, ki niso prinesla zasledovanega rezultata, **Zagovornik ocenjuje, da je bil sprejem Sklepa nujno potreben**, saj z milejšimi ukrepi cilj ni bil dosežen.

Z vidika načela **sorazmernosti** je Zagovornik ocenjeval, ali je teža posledic ocenjevanega posega v položaj potrošnikov z najnižjimi prihodki in tistimi, ki so dolžni vzdrževati družinske člane, proporcionalen vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale. **Po presoji Zagovornika presojani ukrep ni nesorazmeren.**

Zagovornik sledi pojasnilom Banke Slovenije, da s konkretnimi ukrepi varuje tudi potrošnike pred prekomernim zadolževanjem. Banka Slovenije je Sklep izdala zato, ker bi se ob nadaljnjem povečanju zadolževanja povečalo kreditno tveganje, to je tveganje, da banka ne bi pridobila poplačanega kredita, saj kreditojemalci zaradi prekomernega zadolževanja ne bi bili sposobni vračati kreditov. To tveganje se še dodatno poveča v primeru gospodarskih kriz, ko naraste brezposelnost oziroma se znižujejo prihodki prebivalstva. Gospodarska rast v Slovenije se umirja. Ne-vračilo kreditov nima negativnih posledic le za banke, ampak tudi za kreditojemalce. V teh primerih tečejo zamudne obresti, banke sprožijo postopke prisilne izvršbe v skladu z Zakonom o izvršbi in zavarovanju in posežejo na dohodke (tudi plačo) in drugo premoženje (tudi nepremičnine neplačnikov). V kolikor bi Banka Slovenije makrobonitetni ukrep opustila, bi tveganja za kreditojemalce spet naraščala.

Zagovornik sklepno ocenjuje, da neenako obravnavanje potrošnikov zaradi njihovih osebnih okoliščin (družbeni položaj, premoženjsko stanje in družinski status) ne pomeni diskriminacije, saj po njegovi oceni takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna. Ker Zagovornik v konkretni zadevi ni zaznal diskriminatornosti predpisa, se postopek zaključi oziroma se nadaljnje aktivnosti po 38. členu ZVarD (začetek postopka pred ustavnim sodišče) ne izvedejo. O opravljeni oceni oziroma ugotovitvah Zagovornika ter zaključku postopka se obvesti Banko Slovenije.

Pripravila:
Sergeja Oštir
Samostojna Svetovalka Zagovornika ENAKOSTI

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA

Dr. Neža Kogovšek Šalamon
Vodja oddelka za ugotavljanje
diskriminacije in zagovorništvo

Poslano:
– zbirka dok. gradiva.