Zadeva: 0700-20/2020/3
Datum: 1. 7. 2020

Zagovornik načela enakosti na podlagi 21. člena v povezavi s 37. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) in na podlagi prvega odstavka 207. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13, v nadaljevanju: ZUP) na predlog konkretnega posameznika v zadevi ugotavljanja diskriminacije zoper domnevnega kršitelja izdaja naslednjo

ODLOČBO

1. Predlog za obravnavo diskriminacije, ki ga je vložil konkretni posameznik, **se zavrne**.

2. Stroški v tem postopku niso nastali.

OBRAZLOŽITEV

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 4. 3. 2020 prejel predlog za obravnavo diskriminacije (v nadaljevanju: predlog), ki ga je vložil konkretni posameznik (v nadaljevanju: predlagatelj). V predlogu je predlagatelj navedel, da je želel pridobiti stanovanjski kredit pri svoji banki, ki pa mu ga ni uspelo pridobiti »zaradi diskriminatornih določil«, za katera da ne ve, kdo jih je sploh postavil – »Banka Slovenije ali kateri drug državni organ«. Kredit je želel pridobiti, da bi si lažje preuredili bivanjski prostor, ki bi bil z ozirom na njegovo invalidnost primernejši za bivanje. V spremnem dopisu k predlogu je predlagatelj posebej izpostavil, da je bil prepričan, da bo s prihodki, ki jih prejema, vse skupaj le formalnost. Prejema namreč 725 EUR pokojnine in 300 EUR dodatka za pomoč in postrežbo (v nadaljevanju: DPP). Ob zavrnitvi s strani banke pa je doživel pravi šok. Zagovorniku je izrazil svoje prepričanje, da gre za neživljenjsko določilo, ki preprečuje, da bi bil s strani banke prepoznan kot kreditno sposoben. V predlogu je še navedel, da mu ni jasno, zakaj DPP ne more biti vštet v kreditno sposobnost.

*

Zagovornik ugotavlja dejansko stanje glede možnega obstoja diskriminacije v konkretni zadevi na podlagi z njo povezanih razpoložljivih podatkov ter ključnih določil, ki jih vsebuje Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD). Sam postopek pred Zagovornikom urejajo členi ZVarD od 33 do 37. Za vsa vprašanja postopka, ki niso urejena z ZVarD, pa Zagovornik skladno z drugim odstavkom 3. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) uporabi slednjega. Ker gre pri ugotavljanju diskriminacije pri Zagovorniku za upravno zadevo, kot to izhaja iz narave same zadeve (po drugem odstavku 2. člen ZUP), Zagovornik tako v postopku v zvezi z vprašanji, ki jih ZVarD ne ureja, postopa po določbah ZUP.

Diskriminacija je v 4. členu ZVarD opredeljena kot 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 prav specifična osebna okoliščina (ali več njih) razlog za slabšo obravnavo. Med osebne okoliščine, 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. 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, ter na podlagi katerih se lahko oblikujejo različne skupine oseb in odnosi njihove pripadnosti.

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. Sicer pa v širšem smislu ZVarD v svojem 1. členu določa varstvo pred diskriminacijo pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri uveljavljanju pravic in obveznosti ter v drugih pravnih razmerjih na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije, od katerih sta osnovni neposredna in posredna diskriminacija (6. člen). 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. 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. Poleg teh dveh oblik ZVarD predstavlja še druge oblike diskriminacije (7. člen). Nadlegovanje je nezaželeno ravnanje, povezano s katero koli osebno okoliščino, ki ima učinek ali namen ustvarjati zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje za osebo in žali njeno dostojanstvo (prvi odstavek 8. člena). Navodila za diskriminacijo so vsakršna navodila, katerih posledica je bila, je ali bi lahko bila diskriminacija v smislu ZVarD, kar vključuje tudi navodilo, da se diskriminacije ne prepreči oziroma odpravi (9. člen). Pozivanje k diskriminaciji pomeni vsako spodbujanje drugih oseb k dejanjem, katerih posledica je bila, je, ali bi lahko bila diskriminacija po določbah ZVarD (prvi odstavek 10. člena). Viktimizacija pa pomeni izpostavljanje diskriminirane osebe ali osebe, ki ji pomaga, neugodnim posledicam zaradi njenega ukrepanja, katerega namen je preprečiti ali odpraviti diskriminacijo (11. člen). V primerih, ko je diskriminacija večkratna zaradi več osebnih okoliščin hkrati, množična, ko je diskriminiranih več oseb hkrati, dolgotrajna oziroma ponavljajoča se, ali pa vsebuje ali bi lahko vsebovala težko popravljive posledice za diskriminirano osebo glede povzročitve škode njenemu pravnemu položaju, pravicam ali obveznostim, zlasti če je storjena v razmerju do otrok ali drugih slabotnih oseb, prepoznavamo po 12. členu ZVarD t. i. hujše oblike diskriminacije.

Obstajajo pa tudi izjeme od prepovedi neposredne diskriminacije, kakor to določa 13. člen ZVarD. Po njegovem splošnem določilu neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna (prvi odstavek 13. člena).

V postopku ugotavljanja diskriminacije velja po 40. členu ZVarD obrnjeno dokazno breme. To pomeni, da mora kršitelj, kadar diskriminirana oseba (s svojimi izjavami, navedbami in dokumenti ter drugimi dokazili) izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, dokazati, da v obravnavanem primeru ni kršil te prepovedi, oziroma da je neenako obravnavanje dopustno (v skladu z ZVarD). Tako se breme dokazovanja prevali na domnevnega kršitelja – vendar le takrat, ko domnevno diskriminirana oseba izkaže, da so njene trditve oz. izjave, navedbe in dokazila takšna, da prav s svojo verjetnostjo izkazujejo domnevno kršitev prepovedi diskriminacije. Le tako namreč izpolnjuje t. i. trditveno breme.

Za ugotavljanje diskriminacije mora torej Zagovornik:
- identificirati osebno okoliščino, zaradi katere se (domnevna) diskriminacija dogaja oz. se je ali bi se lahko zgodila,
- opredeliti področje, na katerem se je (domnevna) diskriminacija zgodila oz. se dogaja ali bi se lahko zgodila,
- ugotoviti, ali gre dejansko za neenako obravnavanje oseb v primerljivih položajih,
- ugotoviti obliko diskriminacije,
- ugotoviti, ali obravnava osebe oz. (skupine) oseb dejansko posega v njihove pravice, svoboščine, koristi ali ugodnosti,
- ugotoviti vzročno zvezo med osebno okoliščino in neenako obravnavo, ki posega v pravice, svoboščine, koristi ali ugodnosti osebe oz. (skupine) oseb,
- ugotoviti, ali različna obravnava ne sodi v katero od izjem od prepovedi diskriminacije, ki ne pomenijo kršitve po ZVarD.

Le ravnanje, ki vsebuje vse navedene elemente, pomeni diskriminacijo po ZVarD.

*

Predlagatelj je torej upoštevanje DPP kot izdatka, ki zmanjšuje njegovo kreditno sposobnost, razumel kot diskriminacijo s strani (konkretne) banke oz. Banke Slovenije (kot državne institucije – ki dejansko nadzoruje ravnanje bank). Pri tem je poudaril spornost oz. »diskriminatornost« samih določil za takšno ravnanje. Kot osebno okoliščino, ki naj bi bila razlog te domnevne diskriminacije, je predlagatelj označil svojo invalidnost. Kot obliko diskriminacije pa je označil posredno diskriminacijo, saj je prepoznal, da naj bi bil kot oseba z invalidnostjo, ki prav zaradi nje potrebuje DPP, v manj ugodnem položaju v primerjavi z osebami, ki nimajo (takšne) invalidnosti in zato DPP ne potrebujejo. Upoštevanje DPP kot izdatka pri oceni predlagateljeve kreditne sposobnosti oz. njegovo neupoštevanje v znesku za oceno kreditne sposobnosti (konkretno) za stanovanjski kredit naj bi predlagatelja omejevalo pri koriščenju pravic na področju dostopa do bančnih storitev, ki so na voljo javnosti, sama nepridobitev stanovanjskega kredita pa naj bi ga omejevala pri urejanju svojih bivanjskih razmer.

Zagovornik je v predlogu predlagatelja skladno z določili ZVarD prepoznal nekatere elemente (domnevne) diskriminacije, ne pa vseh. Ključno je, da ni bila ugotovljena neenaka obravnava oseb v primerljivih položajih, s tem pa tudi ne vzročna povezava med osebno okoliščino invalidnosti (zaradi katere predlagatelj potrebuje DPP) in zatrjevano neenako obravnavo (v smislu posredne diskriminacije) ter posegom v pravice predlagatelja (zmanjšanje kreditne sposobnosti in s tem nepridobitev stanovanjskega kredita za ureditev svoje bivanjske situacije). Prav zato Zagovornik svojega postopka ni nadaljeval na podlagi 40. člena ZVarD (obrnjeno dokazno breme), saj je ocenil, da predlagatelj ni izpolnil trditvenega bremena.

Pri vprašanju diskriminacije je ključno primerjanje obravnavanja oseb v enakem ali podobnem (torej primerljivem) položaju oz. situaciji. To je razvidno tudi iz definicij neposredne in posredne diskriminacije po ZVarD. Obravnavanje predlagatelja s strani banke je potrebno primerjati z obravnavo druge osebe, ki je s predlagateljem v primerljivem položaju. To je lahko oseba brez invalidnosti (ali z invalidnostjo, zaradi katere pa ne potrebuje DPP), ki prav tako kot predlagatelj prejema pokojnino 725 EUR. Ta oseba torej ne potrebuje DPP, zato ga tudi ne dobiva. Predlagatelj pa DPP očitno potrebuje in ga tudi dobiva. A DPP je posebna finančna pomoč, ki ima svoj izrecni namen porabe. Dejansko DPP pomeni finančni del načina izvajanja ukrepa primerne prilagoditve, s katero se po Zakonu o izenačevanju možnosti invalidov (Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17; v nadaljevanju: ZIMI)[1] in skladno z ZVarD preprečuje posredno diskriminacijo oseb z invalidnostmi. Brez te pomoči bi bil predlagatelj dejansko v manj ugodnem položaju v primerjavi z osebo, ki prejema 725 EUR pokojnine, a nima (takšne) invalidnosti, zaradi katere bi potrebovala DPP. V primeru neprejemanja DPP bi moral predlagatelj za storitve pomoči s strani drugih oseb, ki jih potrebuje zaradi svoje invalidnosti, porabiti del svojega osebnega dohodka – pokojnine. Te stroške pa mu zdaj krije prav DPP.

DPP je po svoj definiciji »denarni prejemek, ki ga upravičenec pridobi v primeru, ko ne more samostojno opravljati vseh ali večine osnovnih življenjskih potreb«. Tako je posebej predstavljen v Zakonu o invalidskem in pokojninskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD, 102/15, 23/17, 40/17, 65/17, 28/19 in 75/19; v nadaljevanju: ZPIZ-2)[2]. Njegov namen je tako izrecno določen. To pa pomeni, da se sme DPP porabljati prav in samo za ta določen namen – za kritje stroškov storitev pomoči, ki jo nudijo druge osebe za opravljanje večine ali vseh osnovnih življenjskih potreb upravičenca do DPP. Potemtakem tega prejemka dejansko ni moč upoštevati kot razpoložljivega tudi za kakšen drug namen oz. porabo – npr. za odplačevanje stanovanjskega kredita, temveč lahko za banko pri oceni kreditne sposobnosti potrošnika pomeni le njegov izdatek.

Zakon o potrošniških kreditih (Uradni list RS, št. 77/16; v nadaljevanju: ZPotK-2) dvakrat eksplicitno navaja pojem »izdatek«, in sicer v drugem odstavku 10. člena[3] in v prvem odstavku 42. člena,[4] ko dajalec kredita (banka) pred sklenitvijo kreditne pogodbe (po 10. členu vsake, po 42. členu pa za nepremičnino) oceni kreditno sposobnost potrošnika na podlagi potrebnih, zadostnih in sorazmernih informacij o prihodkih in izdatkih ter drugih finančnih in ekonomskih okoliščinah potrošnika oziroma o njegovem premoženjskem stanju. Ključno pri teh določbah je upoštevanje dejavnikov tveganja. Pri tem je jasno, da izdatek pomeni finančno sredstvo, ki ga potrošnik porabi, in razumljivo, da dohodek, ki ga potrošnik pridobi s posebnim namenom porabe, ne more biti tisti dohodek, ki bi ga banka lahko štela med prihodke, razpoložljive za porabo pri plačevanju obrokov kredita. Tako npr. banka upošteva preživnino, ki jo je zavezanec dolžan plačevati upravičencu, med izdatke in ne prihodke. Enako tudi DPP zaradi njegove omejene namenskosti, banka ne more šteti med za plačevanje obrokov kredita razpoložljive prihodke potrošnika, temveč pomeni izdatek z jasno namensko porabo.

Prav DPP pa kot poseben prejemek v smislu (dela) primerne prilagoditve (po ZIMI) predlagatelja šele dejansko izenači v položaju z osebo, ki DPP ne potrebuje, a prejema prav tako kot predlagatelj 725 EUR pokojnine. Ocena kreditne sposobnosti te osebe bi morala biti

[1] 3. člen ZIMI določa: »Primerna prilagoditev pomeni potrebne zakonodajne, upravne in druge ukrepe, ki ne nalagajo nesorazmernega bremena, kadar so v posameznem primeru potrebni, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje pravic in svoboščin.«

[2] 9. točka 7. člena ZPIZ-2; členi ZPIZ-2 od 99. do 104. (IX. poglavje, 2. Dodatek za pomoč in postrežbo)

[3] »Dajalec kredita oceni kreditno sposobnost potrošnika na podlagi potrebnih, zadostnih in sorazmernih informacij o prihodkih in izdatkih oziroma premoženjskem stanju potrošnika, ki jih pridobi od potrošnika in iz zbirk osebnih podatkov iz tretjega odstavka tega člena.«

[4] »Dajalec kredita pred sklenitvijo kreditne pogodbe za nepremičnino izvede oceno kreditne sposobnosti potrošnika na podlagi potrebnih, zadostnih in sorazmernih informacij o prihodkih in izdatkih potrošnika ter drugih finančnih in ekonomskih okoliščinah potrošnika. Dajalec kredita pri tem upošteva dejavnike tveganja, ki so pomembni za oceno verjetnosti, da potrošnik izpolni obveznosti iz kreditne pogodbe za nepremičnino.«

s strani banke enaka oceni predlagateljeve kreditne sposobnosti. In za primer stanovanjskega kredita bi bila ta prav tako negativna, kot je v predlagateljevem primeru.

Zagovornik je tako ugotovil, da v konkretnem primeru predlagatelj ni v primerljivem položaju z drugo osebo, ki ne prejema DPP (torej ki je brez invalidnosti ali pa ima invalidnost, zaradi katere DPP ne potrebuje), katere osebni dohodek, npr. pokojnina znaša 1025 EUR, torej toliko, kolikor znaša seštevek predlagateljeve pokojnine in DPP, ki ga prejema (725 + 300 EUR). To pa naj bi bilo dovolj za pozitivno oceno kreditne sposobnosti (za odplačevanje stanovanjskega kredita). A v tem primeru gre dejansko za primerjavo dveh oseb, katerih osebna dohodka, npr. pokojnini, znašata 1025 in 725 EUR, torej očitno različno. Ti dve osebi tako nista v enakem ali podobnem položaju – finančni situaciji. Pri tem je kot bistveno potrebno upoštevati, da se DPP ne more šteti v običajen osebni dohodek prav zaradi svoje omejene namenske uporabe.

Zagovornik ugotavlja, da banka (oz. Banka Slovenije kot nadzorni organ – dejansko na podlagi določil ZPotK-2) predlagatelja v primerjavi z drugimi osebami, ki so z njim v primerljivem položaju (finančni situaciji), ne obravnava neenako. Ker pa Zagovornik ni ugotovil neenakega obravnavanja predlagatelja v primerljivem položaju z drugimi osebami (brez invalidnosti ali z invalidnostmi, zaradi katerih ne potrebujejo DPP), je svoj postopek ugotavljanja diskriminacije zaradi predlagateljeve neizkazanosti dejstev, ki bi upravičevala domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, zaključil z zavrnitvijo njegovega predloga, kakor izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.

Zagovornik je odločitev sprejel upoštevajoč 10. in 42. člen ZPotK-2 v povezavi z določbami ZPIZ-2, ZIMI in ZVarD, na podlagi katerih zaključuje, da se DPP ne upošteva kot razpoložljiv prihodek pri oceni kreditne sposobnosti teh oseb, temveč kot izdatek, ki njihovo kreditno sposobnost »znižuje«.

*

Skladno s prvim odstavkom 35. člena ZVarD je postopek pri Zagovorniku za stranke brezplačen. Zato je Zagovornik odločil, da posebni stroški v tem postopku niso nastali, kakor izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

Pouk o pravnem sredstvu:
Zoper to odločbo ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Upravni spor stranka lahko sproži s tožbo, ki jo v 30 dneh od vročitve odločbe vloži na Upravno sodišče Republike Slovenije, Fajfarjeva ulica 33, 1000 Ljubljana. Tožbo vloži neposredno pisno ali jo pošlje po pošti. Skupaj z morebitnimi prilogami jo vloži v najmanj treh izvodih. K njej mora priložiti tudi to odločbo v izvirniku ali prepisu.

Postopek vodil:
Aljoša Gadžijev,
Svetovalec Zagovornika I

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI