



Zadeva: 050-15/2022/9  
Datum: 24. 10. 2022

## **OCENA DISKRIMINATORNOSTI ZAKONA ALI DRUGEGA PREDPISA PO 38. ČLENU ZVarD**

**Ocena diskriminatornosti Zakona o visokem šolstvu  
(Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-  
2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ, 65/17, 175/20 – ZIUOPDVE, 57/21  
– odl. US, 54/22 – ZUPŠ-1 in 100/22 – ZSZUN)**

### **1. Predlog oz. pobuda**

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je izvedel postopek ocene diskriminatornosti Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ, 65/17, 175/20 – ZIUOPDVE, 57/21 – odl. US, 54/22 – ZUPŠ-1 in 100/22 – ZSZUN, v nadaljevanju: ZViS).

Postopek je pričel na podlagi predloga skrbnika tuje državljanke, ki v Sloveniji s stalnim prebivališčem biva že skoraj deset let (kmalu bo izpolnila pogoj desetih let bivanja za pridobitev slovenskega državljanstva), je davčna rezidentka, prejema državno štipendijo, tukaj je končala osnovno in srednjo šolo, letos redno maturirala ter se vpisala na Filozofsko fakulteto v Ljubljani (v nadaljevanju: varovanka). Za subvencionirano bivanje v študentskem domu, za kar sicer izpolnjuje vse preostale pogoje (velika oddaljenost od kraja študija - 135 km, premoženjski cenzus itd.), pa se ne more prijaviti, ker ni slovenska državljanke. Skrbnik (v nadaljevanju: pobudnik) navaja, da naj bi bila glavni razlog te omejitve prevelika zasedenost kapacitet oziroma preveč prijavljenih za premalo kapacitet, kar pa ni problem, odvisen od njegove varovanke. Izpostavlja še, da slovensko državljanstvo ni bilo pogoj niti za vpis na fakulteto niti za pridobitev štipendije, ampak je na obeh nivojih zadoščalo le stalno prebivališče oziroma davčno rezidentstvo v Sloveniji.

Varovanka je na vseh ostalih platformah, ki so povezane z visokim šolstvom, izenačena z ostalimi študenti, lahko tudi dela preko študentskega servisa, prav tako pa vsi v družini plačujejo davke. Poleg tega ne more v študentskem domu subvencionirano bivati niti kot tujka, ker ni vključena v nobenega izmed predpisanih izmenjevalnih programov (npr. Erasmus).

Pobudnik se sprašuje, ali bo morda naslednji izključevalni pogoj za bivanje v študentskih domovih barva kože, spolna usmerjenost ali kaj podobnega. Ob tem še navaja, da je s strani podpore za portal eVŠ, skozi katerega se izvaja elektronska prijava za subvencioniranje bivanja v študentskem domu, pridobil informacijo, da je to prvi takšen primer, na katerega so naleteli, kar pomeni, da ne bi šlo za spreminjanje na sistemski ravni, ampak zgolj za peščico takih primerov.

## **2. Postopek pred Zagovornikom**

Zagovornik je v zvezi z navedbami pobudnika poslal dve zaprosili za posredovanje pojasnil, in sicer:

- Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport<sup>1</sup> kot resorno pristojnemu ministrstvu za vprašanja, povezana z visokim šolstvom, kamor sodi tudi subvencionirano bivanje študentov, ter
- Javnemu zavodu Študentski dom Ljubljana<sup>2</sup> kot izvajalcu te storitve.

### **2.1. Stališče Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport**

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: MIZŠ) je pojasnilo, da za tujce, ki v skladu z ZViS in podzakonskimi predpisi niso upravičeni do subvencioniranega bivanja, obstajajo drugi načini za možnost bivanja v javnih študentskih in dijaških domovih, pri čemer je pogoj, da obstajajo razpoložljive kapacitete po tem, ko se omogoči bivanje upravičenim kategorijam. Tudi zato, ker obstoječe kapacitete študentskih domov v Ljubljani ne morejo pokriti vseh potreb po bivanju študentov, lahko prejemniki državne štipendije kot alternativo subvencioniranemu bivanju dobijo dodatek za bivanje. Do dodatka za bivanje v znesku 80 evrov mesečno je upravičen štipendist / prejemnik državne štipendije, ki ima prijavljeno začasno prebivališče v kraju izobraževanja, če je kraj stalnega prebivališča oddaljen od kraja izobraževanja več kot 25 km, če strošek najema znaša najmanj 65 evrov mesečno in štipendist oziroma njegovi starši niso lastniki ali solastniki nepremičnine, v kateri ima štipendist prijavljeno začasno prebivališče. Ta dodatek za bivanje pri štipendiji se izključuje s subvencijo za bivanje v študentskih domovih oz. drugih subvencioniranih kapacitetah.

Kot glavni problem obravnavanega primera MIZŠ šteje okoliščino, da študentka išče bivalne kapacitete v javnih študentskih domovih v Ljubljani, ki imajo polno zasedene kapacitete že s subvencioniranimi študenti in tujimi štipendisti in za ostale tujce ni razpoložljivih kapacitet. Ker pa je ureditev bivanja v Ljubljani za študentko aktualna že z začetkom tega študijskega leta, so ji predlagali, da za začetek koristi eno od možnosti bivanja v okviru javne mreže bivalnih kapacitet za študente, ki ji jih je predstavila pisarna za študentske domove. Po pridobitvi slovenskega državljanstva, za kar bodo kmalu izpolnjeni pogoji, pa so ji svetovali, naj odda prošnjo za bivanje v študentskem domu. V letošnjem razpisu za bivanje je namreč novost, da študenti lahko oddajajo prošnjo za bivanje tekom celotnega študijskega leta oz. do 1. junija 2023 (v preteklih letih je bil le en prijavn rok, in sicer avgusta).

MIZŠ je še navedlo, da tudi slovenskim državljanom ne morejo vsem zagotoviti nastanitve v okviru subvencioniranega bivanja in da predvidevajo, da je predlagatelj ZViS iz leta 1999 ravno zaradi prevelike zasedenosti kapacitet postavil pogoj slovenskega državljanstva. Primer, kot ga opisuje pobudnik, pa je po njihovem vedenju prvi takšen. Sklepno je še navedlo, da bo to problematiko umestilo med prioritete, ki jih morajo nasloviti pripravljavci novega ZViS v letu 2023.

### **2.2. Stališče Javnega zavoda Študentski dom Ljubljana**

Po navedbah Javnega zavoda Študentski dom Ljubljana (v nadaljevanju: ŠDL) podatki kažejo, da je ležišč v študentskih domovih, z izjemo nekaj let v preteklosti, vedno manj, kot pa je zanimanja zanje. V študijskem letu 2022/2023 so po aktualnem razpisu za subvencionirano bivanje prejeli nekaj več kot 9300 prošenj, na voljo pa imajo 7026 ležišč.

<sup>1</sup> Z dopisom št. 050-15/2022/5 z dne 22. 9. 2022.

<sup>2</sup> Z dopisom št. 050-15/2022/6 z dne 22. 9. 2022.

Tujci lahko pridobijo pravico do subvencioniranega bivanja, če gre za izmenjalne študente (napotuje jih Univerza v Ljubljani) ali če prejemajo štipendijo RS (napotuje jih Javni štipendijski, razvojni, invalidski ali preživninski sklad RS ter Center Republike Slovenije za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja - CMEPIUS).

S primeri, kot je obravnavani, so se v preteklosti že srečali, šlo je zlasti za državljane republik bivše skupne države, ki so v RS prebivali, niso pa imeli slovenskega državljanstva, vendar teh primerov ni bilo veliko. Vsem študentom do sedaj so skušali pomagati po najboljših močeh in jih usmeriti na način, da si ustrezno bivališče zagotovijo na kakšnega od alternativnih načinov, kot so na primer dijaški domovi ali zasebni študentski domovi, kjer omogočajo bivanje tudi študentom iz drugih držav, če jim po vselitvi tistih s pravico do subvencije še ostanejo proste zmogljivosti.

### 3. Pravne podlage in pravni viri

Zagovornik je preučil pravno ureditev, povezano s problematiko slovenskega državljanstva kot enega od pogojev za pridobitev pravice do subvencioniranega bivanja študentov, in uvodoma navaja relevantne pravne podlage:

ZViS v 7. členu ureja izobraževanje pod enakimi pogoji. Določa, da imajo vsi državljani RS pravico do izobraževanja na visokošolskih zavodih v RS pod enakimi pogoji, enako pravico kot državljani RS pa imajo tudi Slovenci brez slovenskega državljanstva, državljani članic Evropske unije ter tuji državljani pod pogojem načela vzajemnosti. (prvi do peti odstavek). Pri tem visokošolski zavodi zagotavljajo enako obravnavo ne glede na narodnost, raso ali etnično poreklo, nacionalno in socialno poreklo, spol, zdravstveno stanje, invalidnost, vero ali prepričanje, starost, spolno usmerjenost, družinsko stanje, premoženjsko stanje ali drugo osebno okoliščino (šesti odstavek). Podrobnejše pogoje v zvezi s številom prostih vpisnih mest, plačilom šolnine, **bivanjem v študentskih domovih** ter drugimi pravicami in dolžnostmi študentov v skladu s tem zakonom za izobraževanje oseb iz drugega in četrtega odstavka tega člena **in za tujce** določi minister, pristojen za visoko šolstvo. S statutom javnega visokošolskega zavoda se za Slovence brez slovenskega državljanstva lahko določi ugodnejši pogoji za vpis (sedmi odstavek).

V tretjem odstavku 69. člena določa, da imajo študenti, *državljani Republike Slovenije*, možnost bivanja v študentskih domovih, drugih zavodih in pri pravnih osebah, registriranih za dejavnost študentskih domov, prek njih pa tudi pri zasebnikih, lastnikih sob, ki jih oddajajo v najem, državljani drugih držav pa pod pogoji, določenimi s posebnimi predpisi. V drugem odstavku 73.b člena zakon še določa, da se pri subvencioniranju bivanja študentov, *državljanov Republike Slovenije*, upošteva učna oziroma študijska uspešnost, materialni položaj, oddaljenost stalnega prebivališča od kraja študija ter socialne in zdravstvene razmere študenta. V tretjem odstavku 73.b člena ZViS predvideva podrobnejše urejanje tega vprašanja s podzakonskim predpisom, vendar se pri tem sklicuje na prejšnja dva odstavka tega člena, kar pomeni, da se s podzakonskim predpisom lahko ureja le subvencioniranje bivanja študentov višješolskega in visokošolskega študija, ki so državljani Republike Slovenije. Zato je slovensko državljanstvo tudi prvi pogoj, naveden v Javnem razpisu za sprejem in podaljšanje bivanja študentov višješolskega in visokošolskega v študentskih domovih in pri zasebnikih za študijsko leto 2022/2023 (v nadaljevanju: Javni razpis).<sup>3</sup> Pogoj slovenskega državljanstva je namreč pri študentih, upravičenih do subvencioniranega bivanja, konkretno postavljen tudi v 81.b in 81.g. členu ZViS in na tej podlagi uveljavljen v Javnem razpisu.

<sup>3</sup> Dostopno na: <https://www.stud-dom-lj.si/javna-objava/razpis-za-sprejem-in-podalisanje-bivanja-studentov-visiesolskega-in-visokosolskega-studija-v-studentskih-domovih-in-pri-zasebnikih-za-studijsko-leto-2022-2023/>.

Na podlagi tretjega odstavka 73.b člena ZViS je bil tako sprejet Pravilnik o subvencioniranem bivanju študentov,<sup>4</sup> ki določa, da imajo pravico do subvencioniranega bivanja v javnih in zasebnih študentskih domovih, v dijaških domovih in pri zasebnikih študenti, ki izpolnjujejo naslednje splošne pogoje:

1. so državljani Republike Slovenije,
2. imajo status študenta in se izobražujejo po študijskih programih, ki se izvajajo kot redni ali izredni študij, razen študija na daljavo,
3. niso v delovnem razmerju ali ne opravljajo samostojne registrirane dejavnosti, niso vpisani v evidenco brezposelnih oseb pri pristojnem organu oziroma niso poslovodne osebe gospodarskih družb ali direktorji zasebnih zavodov ter niso prejemniki pokojnine, razen prejemniki družinske pokojnine,
4. povprečni bruto dohodek na člana družine v preteklem letu ne presega 150% povprečne bruto plače na zaposlenega v Republiki Sloveniji v istem obdobju,
5. stalno prebivališče imajo oddaljeno najmanj 25 km od kraja študija,
6. niso izključeni iz študentskega doma.

Na podlagi tedanjega šestega odstavka 7. člena ZViS (danes sedmega odstavka) je bil sprejet Pravilnik o šolninah in bivanju v študentskih domovih za Slovence brez slovenskega državljanstva in tujce v Republiki Sloveniji,<sup>5</sup> ki v prvem odstavku 6. člena določa, da se za štipendiste Republike Slovenije zagotavlja do 250 mest za bivanje v javnih študentskih domovih. Kot štipendisti RS pa štejejo:

1. prejemniki izmenjalnih štipendij na podlagi mednarodnih bilateralnih sporazumov (npr. Erasmus) in regionalnega programa CEEPUS III (srednjeevropskega programa meduniverzitetne izmenjave), katerih izvajalec je CMEPIUS, ter
2. štipendisti Javnega štipendijskega, razvojnega, invalidskega ali preživninskega sklada RS, ki imajo štipendijsko razmerje iz naslova štipendij za Slovence v zamejstvu in Slovence po svetu in na podlagi razvojnih dogovorov.

Na osnovi teh pravnih podlag je razvidno, da ostali tuji študenti, ki ne sodijo v nobeno od zgoraj naštetih kategorij, nimajo možnosti subvencioniranega bivanja v študentskih domovih.

#### **4. Pravna ureditev varstva pred diskriminacijo**

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 katerekoli osebnih okoliščin je prepovedana.

Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina ključen 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, ter na podlagi katerih se lahko oblikujejo različne skupine oseb in odnosi njihove pripadnosti. Skladno s 1. členom ZVarD mednje štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepri

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 22/01, 35/06, 75/08, 97/10, 46/12, 55/13, 38/16, 13/17, 13/18, 58/20, 56/22 in 74/22.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 77/16, 25/19 in 56/22.

čanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina.

Kot navedeno zgoraj, ZVarD nekatere osebne okoliščine izrecno našteva (spol, narodnost, rasa, starost, invalidnost in podobno), hkrati pa določa, da lahko do diskriminacije pride tudi zaradi katerekoli druge okoliščine, za katero Zagovornik presodi, da jo je mogoče razumeti kot osebno okoliščino. Nabor osebnih okoliščin, na podlagi katerih lahko pride do diskriminacije, torej ni zaprt. Zagovornik je že v več primerih<sup>6</sup> presodil, da je okoliščina, ki jo je mogoče razumeti kot osebno okoliščino v smislu ZVarD, lahko tudi **državljanstvo**.

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. **Področje subvencioniranega bivanja študentov** v RS kot področje oblastnega odločanja državnih organov (MIZŠ), ki za to storitev z zakonom postavijo pogoje in pravila, sodi med tista področja družbenega življenja, na katerih sta diskriminacija oziroma neenaka obravnavana prepovedani.

Obravnavanje posameznikov pod slabšimi pogoji, ki temeljijo na njihovih osebnih okoliščinah, je lahko dopustno le izjemoma in pod pogoji testa sorazmernosti. Splošno izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije vsebuje prvi odstavek 13. člena ZVarD, ki določa, da neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna.

## 5. Pravna podlaga za izvedbo ocene diskriminatornosti

Zagovornik oceno diskriminatornosti zakona 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 pooblasti.

Zagovornik je ureditev ocenjeval po metodi, ki jo je razvilo Ustavno sodišče, ko je presojalo morebitno diskriminacijsko obravnavo. Ustavno sodišče je v Odločbi št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (7. točka obrazložitve) zavzelo stališče, da je za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju treba odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali

<sup>6</sup> Nazadnje je o tem presodil v primeru diskriminatornega ravnanja banke do stranke zaradi njenega kubanskega državljanstva, zadeva št. 0700-2/2021, dostopna na spletni strani Zagovornika: <https://zagovornik.si/izdelki/banka-diskriminirala-stranko-zaradi-njenega-kubanskega-drzavljanstva/>.

se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja, 3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnik primerja, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten. Če je odgovor na prva tri vprašanja pritrdilen in poseg ne prestane t. i. strogega testa sorazmernosti, potem gre za neustavno diskriminacijo.

Tehtanje utemeljenosti očitka o diskriminaciji, kot je določena v 4. členu ZVarD, po oceni Zagovornika poteka po istem mehanizmu, pri čemer pa diskriminacija pomeni 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 ne samo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, temveč tudi drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti (poseg v zavarovano dobrino).

## **6. Ocena diskriminatornosti ZViS**

Zagovornik je v konkretnem postopku na podlagi 38. člena ZVarD ocenjeval, ali je ZViS v delu, v katerem kot enega od pogojev za subvencionirano bivanje študentov določa slovensko državljanstvo, skladen z načelom enakega obravnavanja oziroma ali takšna ureditev krši prepoved diskriminacije. Zagovornik se je konkretno osredotočil na vprašanje, ali veljavna ureditev v ZViS vsebuje elemente neposredne diskriminacije v smislu prvega odstavka 6. člena ZVarD.

### **6.1. Državljanstvo kot osebna okoliščina**

Zagovornik je ob preučevanju zadeve ugotovil, da je treba državljanstvo v tem primeru šteti za eno od drugih osebnih okoliščin, ki niso izrecno našteve v ZVarD. Predstavlja namreč status osebe, ki ga ta ne more enostavno spreminjati, večinoma pa je tudi nerazdružljivo povezan z identiteto osebe. Državljanstvo RS je mogoče pridobiti po rodu (avtomatično, s prigrasitvijo ali s posvojitvijo) ali z naturalizacijo. V obravnavanem primeru, kot je razbrati iz pobudnikove vloge, bo varovanka v kratkem izpolnila pogoj za pridobitev državljanstva z naturalizacijo. Za to pa je treba po Zakonu o državljanstvu Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZDRS)<sup>7</sup> v RS dejansko živeti najmanj deset let, od tega neprekinjeno zadnjih pet let pred vložitvijo prošnje. Že zaradi relativno dolgega obdobja dejanskega prebivanja je očitno, da se državljanstva ne da pridobiti povsem zlahka oziroma to ni nekaj, kar bi človek lahko vsak čas spreminjal ali menjaval po svoji želji. Tako je Zagovornik to, da varovanka ni slovenska državljanica, upošteval kot dejstvo, ki določa ključno osebno okoliščino. Tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije je že zavzelo stališče, da državljanstvo sodi med druge osebne okoliščine iz 14. člena Ustave RS, ki določa varstvo pred diskriminacijo.<sup>8</sup>

### **6.2. Državljanstvo kot pogoj za subvencionirano bivanje v primerjavi s pogoji za pridobitev nekaterih drugih pravic**

<sup>7</sup> Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS), Uradni list RS, št. 24/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/17.

<sup>8</sup> Glej primeroma odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-273/01-21 z dne 18. 11. 2004.

Temeljne pravice delimo predvsem na človekove in državljske. Človekove so tiste, ki jih ima oseba kot človek, državljske pa tiste, ki pripadajo osebi kot državljanu oziroma državljanu in ki jih izgubi z morebitno izgubo državljanstva. Ena od pomembnejših, če ne najpomembnejša državljska pravica, je pravica voliti, pa še ta ni več vezana izključno na slovensko državljanstvo, saj jo imajo pod določenimi pogoji tudi tujci. V skladu z Zakonom o lokalnih volitvah,<sup>9</sup> denimo, lahko na lokalnih volitvah volijo tudi tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje in prijaveno stalno prebivališče v RS.

Med človekove pravice sodijo tudi socialne in ekonomske pravice (glej npr. Mednarodni pakt o socialnih, ekonomskih in kulturnih pravicah). V slovenski pravni ureditvi so socialne in ekonomske pravice priznane tudi osebi, ki nima državljanstva Republike Slovenije, ima pa v Sloveniji stalno prebivališče. Subvencionirano bivanje v študentskem domu Zagovornik šteje med ugodnosti, ki imajo naravo socialne oziroma ekonomske pravice.

Zagovornik je preučil zakonske določbe, ki tudi na drugih področjih urejajo dostop do različnih ugodnosti, vezanih na študij v Republiki Sloveniji. Zakon o štipendiranju<sup>1</sup> v 12. členu ureja splošne pogoje za pridobitev štipendije in kot alternativno slovenskemu državljanstvu, ki je sicer tudi eden od pogojev, v šesti alineji prvega odstavka določa, da so do štipendije upravičeni tudi državljani tretjih držav, ki so pridobili status rezidenta za daljši čas. Podobno izhaja tudi iz Razpisa za vpis v dodiplomske in enovite magistrske študijske programe Univerze v Ljubljani,<sup>11</sup> kjer so kot upravičenci za vpis (ob izpolnjevanju predpisanih pogojev – opravljena matura, poklicna matura itn.) navedeni tudi tuji državljani s stalnim bivališčem v RS, ki so sami ali vsaj eden od staršev ali skrbnikov rezidenti RS za davčne namene. Smiselno enako izhaja tudi iz primerljivih razpisov za Univerzo v Mariboru in Univerzo na Primorskem, saj imata obe razpisana vpisna mesta za tuje študente, ki niso državljani držav članic EU.<sup>12</sup> Kar se tiče študentskega dela, sta bistvena pogoja le ta, da ima oseba status študenta in da hkrati ni v delovnem razmerju ali prijaven na Zavod za zaposlovanje kot iskalec zaposlitve. Iz tega je razvidno, da se v RS brez slovenskega državljanstva lahko ob izpolnjevanju zahtevanih vsebinskih pogojev študent vpiše na fakulteto, pridobi štipendijo ali opravlja študentsko delo, kar so smiselno vse pravice, povezane s študijem. Ne more pa pridobiti pravice do subvencioniranega bivanja, kar je ob upoštevanju zgoraj navedenih pravic tudi eden izmed načinov, s katerim država izpolnjuje dolžnost ustvarjati možnosti, da prebivalci lahko pod enakimi pogoji pridobijo ustrezno izobrazbo.

Pogoj slovenskega državljanstva za subvencionirano bivanje je bil v tedaj veljavni ZViS dodan leta 1999 z novelo ZViS-A,<sup>13</sup> ko je bil spremenjen takrat veljavni 69. člen in dodan drugi odstavek z identičnim besedilom, kot ga ima danes tretji odstavek tega člena: »Študenti, državljani Republike Slovenije, imajo možnost bivanja v študentskih domovih, drugih zavodih in pri pravnih osebah, registriranih za dejavnost študentskih domov, prek njih pa tudi pri zasebnikih, lastnikih sob, ki jih oddajajo v najem, državljani drugih držav pa pod pogoji, določenimi s posebnimi predpisi.« Konkretni razlogi za to v vladnem gradivu k tej spremembi zakona niso natančneje opredeljeni. MIZŠ je v svojem pojasnilu predvidevalo, da je tedanji predlagatelj sprememb in dopolnitev ZViS tak pogoj postavil zato, ker se je že takrat kazala velika omejenost kapacitet.

<sup>9</sup> Zakon o lokalnih volitvah (ZLV), Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12, 68/17 in 93/20 – odl. US.

<sup>1</sup> Zakon o štipendiranju (ZŠtip-1), Uradni list RS, št. 56/13, 99/13 – ZUPJS-C, 8/16, 61/17 – ZUPŠ, 31/18 in 54/22 – ZUPŠ-1.

<sup>11</sup> Dostopno na: <https://www.uni-lj.si/studij/prijavno-sprejemni-postopki/clani-eu>.

<sup>12</sup> Za Univerzo v Mariboru glej npr: <https://portal.evs.gov.si/documents/10157/6f2454ae-a3fe-4157-88dc-a55ddd55f345>, za Univerzo na Primorskem glej npr: <https://www.upr.si/si/studij--vpis/tuji-studentie/-prijava-in-vpis-za-tuje-drzavljane/prijava-na-1-stopnjo/73-vpis-v-studijske-programe-1-stopnje>.

<sup>13</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu (ZViS-A), Uradni list RS, št. 99/1999.

S tem je zakonodajalec po Zagovornikovi oceni postavil pretirano strog in izključujoč pogoj za sprejem v eno od oblik subvencioniranega bivanja študentov, s tem pa bi lahko posredno posegel tudi v pravico do enakih možnosti izobraževanja, ki je tako na ravni zavezujočih mednarodnih pravnih aktov kakor tudi Ustave RS temeljna človekova pravica.

Zato Zagovornik skladno z vsem navedenim zaključuje, da je ureditev subvencioniranega bivanja študentov zaradi pogoja slovenskega državljanstva diskriminatorna glede na osebno okoliščino državljanstva. Gre za v prvem odstavku 6. člena ZVarD opredeljeno neposredno obliko diskriminacije, saj na podlagi osebne okoliščine državljanstva določene posameznike postavlja v neenak oziroma slabši položaj kot druge. Poleg tega takšen pogoj ni določen pri nobeni drugi primerljivi pravici, ki se lahko (vsaj deloma) pojavlja v visoko šolskem izobraževanju – štipendiranje, vpis na fakulteto in študentsko delo. Zato je Zagovornik v nadaljevanju še preveril, ali takšna ureditev v skladu z ustavnim načelom sorazmernosti objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna.

#### **7. Ali obravnavana ureditev v ZViS temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna**

MIZŠ v postopku ocene diskriminatornosti kljub neposrednemu vprašanju Zagovornika, ali je kot predlagatelj ZViS s postavitvijo pogoja slovenskega državljanstva za subvencionirano bivanje študentov zasledovalo kakšen legitimen cilj in če da, kateri, le-tega v svojem odgovoru ne omenja. Da bi bil tak cilj podan, ne izhaja niti iz zgoraj omenjenega vladnega gradiva k predlogu ZViS-A. Je pa MIZŠ omenilo verjeten razlog za tako ureditev, in sicer premajhno število kapacitet za preveliko število prijav, pri čemer je navedlo, da tudi vsi slovenski državljani ne dobijo sobe v subvencioniranih kapacitetah. Ker mora biti vsakršno izključevanje utemeljeno z legitimnim ciljem in testom sorazmernosti, si je Zagovornik zastavil vprašanje, ali bi lahko bil cilj zagotoviti bivanje slovenskim državljanom v smislu, če je kapacitet že tako premalo, naj jih potem dobi vsaj čim več slovenskih državljanov, in ali to predstavlja legitimen cilj.

O diskriminacijski obravnavi govorimo takrat, kadar država (na podlagi osebnih okoliščin) različno obravnava posameznike v enakih oziroma primerljivih situacijah. Bistveno je torej, ali je z vidika, ki je pomemben za presojo izpodbijane ureditve (pravica do subvencioniranega bivanja študentov), položaj tujcev (oseb brez slovenskega državljanstva) s stalnim prebivališčem v RS v svojih bistvenih dejanskih in pravnih prvinah primerljiv s položajem državljanov s stalnim prebivališčem v RS. Oseba, ki ima prijavljeno stalno prebivališče v Sloveniji, za davčne namene velja za rezidenta Slovenije, ne glede na to, ali je državljan Slovenije ali ne (6. člen Zakona o dohodnini).<sup>14</sup> Davčni rezident je torej lahko oseba, ki je državljan Republike Slovenije, in tudi tujec, če imata prijavljeno stalno prebivališče v Sloveniji. Glede na to ter dejstvo, da davčno rezidentstvo oziroma stalno prebivanje zadošča za pridobitev drugih pravic s področja visokega šolstva, kot že navedeno, Zagovornik zaključuje, da so študenti s slovenskim državljanstvom, ki stalno prebivajo v RS, in tisti brez slovenskega državljanstva, ki stalno prebivajo v RS, v povsem primerljivem položaju. Zato Zagovornik v zvezi z obravnavano ureditvijo ocenjuje, da je dejanski položaj tujcev in državljanov s stalnim prebivališčem v RS v bistvenem enak in s tem popolnoma primerljiv in je torej državljanstvo tista osebna okoliščina, na kateri temelji razlikovanje pri dostopu do pravice do subvencioniranega bivanja študentov. Iz tega pa tudi izhaja, da cilj zagotoviti sobo čim več slovenskim državljanom, ne pa tudi študentom s stalnim prebivališčem v

<sup>14</sup> Zakon o dohodnini (ZDoh-2), Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19, 28/19, 66/19, 39/22 in 132/22 – odl. US.



Sloveniji, ne more biti legitimen cilj.

Zagovornik ne zatrjuje, da bi moral biti položaj tujcev in državljanov Republike Slovenije s stalnim prebivališčem izenačen na vseh področjih družbenega življenja in pri vseh pravicah in ugodnostih. To nenazadnje izhaja tudi iz 13. člena Ustave RS. Če zakonodajalec prepozna utemeljene razloge, da je treba določena pravna razmerja za ene ali druge urediti drugače, lahko to naredi. Ni pa skladno ne s 13. členom Ustave RS ne z določbami ZVarD, da to naredi zgolj zaradi osebne okoliščine skupine posameznikov in če za to ne obstojijo utemeljeni razlogi. Kot navedeno, pa teh MIZŠ ne zatrjuje, niti jih tekom postopka ni ugotovil Zagovornik.

Kot rečeno, gre pri subvencionirani študentski namestitvi za socialno-ekonomsko pravico. Te pa so po slovenski zakonodaji zagotovljene tudi tujcem s stalnim prebivališčem pod enakimi pogoji kot državljanom. Pravice, ki jih je po Ustavi treba zagotavljati v Republiki Sloveniji – pravica do socialne varnosti (prvi odstavek 50. člena Ustave Republike Slovenije), zdravstvenega varstva (prvi in drugi odstavek 51. člena Ustave Republike Slovenije), pravice invalidov (52. člen Ustave Republike Slovenije), pravica do svobodne gospodarske pobude (prvi odstavek 74. člena Ustave Republike Slovenije), pravica do varstva dela (66. člen Ustave Republike Slovenije) in druge socialno-ekonomske pravice, med njimi tudi pravica do izobraževanja (tretji odstavek 57. člena Ustave Republike Slovenije, ki določa, da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo), so v celoti priznane tudi tujcem s stalnim prebivališčem v RS, zato se nanje ni mogoče sklicevati kot na takšne, ki bi bile priznane samo državljanom.<sup>15</sup>

Ob upoštevanju vsega navedenega je Zagovornik ocenil, da postavitve pogoja slovenskega državljanstva pri subvencioniranem bivanju študentov ni upravičena in ne zasleduje legitimnega cilja, saj ne varuje nobene pravno zavarovane dobrine. Pogoj je v funkciji zmanjševanja preobsežnega števila prijav glede na razpoložljiva mesta, torej za reševanje dejanske situacije, za kar pa ni nobenega pravno utemeljenega razloga.

Ker ureditev ne zasleduje legitimnega cilja, pa Zagovornik posledično ni preverjal, ali so sredstva za doseganje tega cilja sorazmerna, ustrezna in nujno potrebna.

## **8. Sklepne ugotovitve Zagovornika**

Kot omenjeno, pravica do subvencioniranega bivanja v študentskem domu ni ena izmed državljanjskih pravic, temveč je v svojem bistvu socialno-ekonomska pravica oziroma ugodnost, socialni korektiv, ki omogoča večji dostop do študija tudi bolj oddaljenim študentom s slabšim premoženjskim stanjem. S postavitvijo tega pogoja se očitno ni zasledovalo legitimnega cilja, ampak se je reševalo dejanski problem premajhnega števila sob v primerjavi z zanimanjem (in izpolnjevanjem pogojev) za bivanje v njih. Odgovor MIZŠ, da je obravnavani primer prvi te vrste, je sicer korigiral ŠDL, ki je tovrstne primere v preteklosti že zasledil, vendar pa jih ni bilo veliko. Zato je pogoj slovenskega državljanstva za dostop do pravice subvencioniranega bivanja študentov nesorazmeren in neupravičen. Primernejši in sorazmernejši bi bil pogoj stalnega prebivališča ali rezidentstva za davčne namene, tako kot velja za nekatere druge pravice, povezane z vključitvijo v visokošolsko izobraževanje v RS, kot sta, denimo, pridobitev štipendije in vpis na fakulteto.

Upošteva vse navedeno, bo Zagovornik v luči ocenjene diskriminatornosti predpisa

---

<sup>15</sup> Glej primeroma tudi odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevah z opravilno številko U-II-1/12 in U-II-2/12.

primarno pripravil priporočilo za MIZŠ, v katerem ga bo pozval k ustrezni spremembi zakonodaje (tako ZViS kot tudi ustreznih podzakonskih predpisov, sprejetih v skladu s spornimi določbami ZViS) oziroma odpravi diskriminacije (druga alineja 21. člena ZVarD).

Zagovornik bo na podlagi izvedenih aktivnosti ministrstva (ki je za leto 2023 že napovedalo spremembo ZViS in uvrstitev te tematike med prioritete pri pripravi novele zakona) naknadno presodil, ali bo v zadevi pred ustavnim sodiščem vložil tudi zahtevo za začetek postopka ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa.

O predmetni oceni diskriminatornosti predpisa oziroma izvedenih aktivnostih v konkretni zadevi se obvesti pobudnika.

Pripravila:  
mag. Eva Cankar Farkaš  
Svetovalka Zagovornika I

Miha Lobnik  
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Vročiti:  
-zbirka dok. gradiva