



REPUBLIKA SLOVENIJA
**MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO,
SOCIALNE ZADEVE IN ENAKE MOŽNOSTI**

SLUŽBA ZA ENAKE MOŽNOSTI
IN EVROPSKO KOORDINACIJO

ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Kotnikova ulica 28, 1000 Ljubljana

T: 01 369 75 03

F: 01 369 76 67

E: gp.mddsz@gov.si

www.zagovornik.net, www.mddsz.gov.si

Številka: 0700-19/2013/1 prej zadeva 0921-87/2011-UEM

Datum: 28.3.2013

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) izdajam na podlagi 17. člena Zakona o uresničevanju načela enakega obravnavanja (Uradni list RS št. 93/2007, uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju: ZUNEO-UPB1) na pobudo nevladne organizacije Amnesty International Slovenija (v nadaljevanju: pobudnica¹) zaradi domnevnega neenakega obravnavanja pri dostopu do stanovanj in oskrbi z njimi, naslednje

MNENJE

- 1. Ravnanje Mestne občine Novo mesto (v nadaljevanju: MO Novo mesto), ki je pri določitvi kriterijev za dodelitev neprofitnih najemnih stanovanj preveliko težo dala kriterijem izobrazbe, zaposlitve ter zaposljivosti, predstavlja primer posredne diskriminacije zaradi etničnega porekla (rase).**
- 2. Zagovornik priporoča, naj MO Novo mesto zagotovi takšno določitev kriterijev in njihove teže, da bodo ti v celoti zasledovali cilje in namene zaradi katerega je občini dana možnost določanja posebnih kriterijev za dodeljevanje ugodnosti na področju stanovanjske politike. Določi naj jih tako, da bodo ti v zadostni in enaki meri na voljo vsem socialno najbolj ogroženim kategorijam oseb, vključno z romskim prebivalstvom.**
- 3. Zagovornik poziva MO Novo mesto, da mu v 60 dneh od prejema tega mnenja posreduje dokazila o upoštevanju priporočil.**

OBRAZLOŽITEV

Dejansko stanje in navedbe strank

- Zagovornik je koncem oktobra 2010 prejel pobudo, v kateri Amnesty International (v nadaljevanju: pobudnica) zatrjuje, da je romska skupnost oz. da so njeni pripadniki v MO Novo mesto neenako obravnavana(i) oz. diskriminirana(i) zaradi svojega etničnega porekla pri dostopu do neprofitnih stanovanj. Posebej opozarja na kriterije za opredelitev prednostnih

¹ Moške oz. ženske jezikovne oblike za posamezne izraze imajo enakovreden pomen v obeh spolih.

kategorij, ki so bili v veljavi na zadnjem navedenem razpisu, objavljenem 29.11.2007². Ti naj bi bili posredno diskriminatorni do romske populacije, saj kot prednostne kriterije z zelo velikimi preferenčnimi faktorji opredeljujejo zlasti višjo izobrazbeno strukturo prosilcev, stalnost njihove zaposlitve, daljšo delovno dobo ipd., med tem, ko naj bi imeli drugi, zelo klasični socialno občutljivi kriteriji (npr. številčnost družine, bolezen, invalidnost), bistveno manjši domet. Uporabljeni kriteriji naj bi učinkovali tako, da nesorazmerno zapostavljajo romsko populacijo občanov, ki ima (v primerjavi z neromsko) izrazito podpovprečno izobrazbo ter izjemno visoko stopnjo dolgotrajne (strukturne) brezposelnosti. Pobudnica opozarja, da za uporabo nekaterih kriterijev občina sploh ni navedla nobene utemeljitve, kot to terjajo veljavni predpisi.

2. Zagovornik je vsebino pobude predložil MO Novo mesto ter opozoril na posredno diskriminatoren učinek kriterijev za dodelitev neprofitnih stanovanj. V poizvedbi je ocenil, da je potreba po neprofitnih stanovanjih v občini znatna, zanje pa bi lahko bil posebej velik interes zlasti tudi med romskimi občani. Opozoril je, da od preučevanega razpisa v letu 2007 dalje občina sploh ni več ponujala neprofitnih stanovanj v najem svojim občanom. Zaprotil je za pojasnilo o razlogih za takšno prakso, pa tudi o morebitnih spremembah v obstoječih najemniških razmerjih ter za podatke, ali so bili v tem času na MO Novo mesto sprejeti kakšni drugi ukrepi za lajšanje socialnih stisk oz. dostop do stanovanj socialno šibkejšim občanom na splošno (npr. subvencije najemnin, subvencije za nakup stanovanj, ustanavljanje stanovanjske sklade, javna podjetja ali kake druge neprofitne stanovanjske organizacij...), in če, kakšni so. Zaprotil je tudi za podatke o morebitnih posebnih ukrepih za preskrbo s stanovanji, ki bi bili usmerjeni med najbolj ranljive skupine, kot so dolgotrajno brezposelni, nezaposljivi ter Romi.

3. Na zagovornikovo poizvedbo je MO Novo mesto posredovala naslednja pojasnila:

- razpis naj ne bi učinkoval diskriminatorno; šlo je za dodelitev enega (1) stanovanja; občina poudarja potrebo po skrbnem izboru izmed prosilcev, saj je njihovo število znatno (v letih od 2007-2011 med 100 in 34), ponudba neprofitnih stanovanj pa občutno premajhna;
- namen kriterija izobrazbe in zaposljivosti naj bi bil, da se skuša v občini pospeševati zaposlovanje in hkrati zadržati mlade družine z višjo stopnjo izobrazbe, ki lahko prinašajo gospodarstvu dodano vrednost in tudi večjo socialno stabilnost;
- upoštevanje posebnih prednostnih kategorij naj bi bilo »zgolj usmeritev prosilcem, da poskušajo poleg že zagotovljene podpore oziroma pomoči tudi sami kaj postoriti za socialno varnost«;
- na navedenem razpisu ni bilo pritožb občanov, prav tako kasneje ni prišlo do sprememb najemnih pogojev (določitev višje, profitne najemnine zaradi spremenjenih razmer) po 90. ali 110.a členu Stanovanjskega zakona (Uradni list RS št. 69/03 in 18/04 ter 57/08, v nadaljevanju SZ-1). Vse pogodbe so z upravičenci sklenjene za nedoločen čas, z izjemo enega stanovanja, ki naj bi bilo namensko po 4. odstavku 83. člena SZ-1, namenjeno reševanju »romske problematike«, ki se oddaja za obdobje 5 let in je namenjeno izključno Romom;
- občina nima začasnih bivalnih enot, niti ne razpolaga s profitnimi najemnimi enotami; v vrsti primerov je celo v neprofitnih stanovanjih zagotovljeno še subvencioniranje teh najemnin (do 80%), prav tako se zagotavlja tudi subvencije profitnih najemnin;
- posredovana je bila tudi prednostna lista prosilcev oblikovana na podlagi razpisa.

² Podatki na spletni strani <http://www.novomesto.si/si/novomesto/razpisi/?id=947>.

4. Zagovornik je pridobil in upošteval še nekaj drugih informacij, predvsem tistih, dostopnih prek spletne strani občine, pa tudi prek vpogleda v različna letna in posebna poročila Varuha človekovih pravic ter poročila Urada za narodnosti.

Opredelitev diskriminacije

5. Varstvo pred diskriminacijo je stvar kogentnega prava človekovih pravic. Država, organi lokalne samouprave ter nosilci javnih pooblastil so dolžni zagotoviti dvoje. Najprej spoštovanje te pravice, kar pomeni, da jim je naložena negativna obveznost vzdržati se diskriminacije z lastnim ravnanjem (prepoveduje poseganje vanjo). Poleg tega pravica te subjekte obvezuje tudi k njenemu aktivnemu in učinkovitemu varovanju (preprečevanje kršitev, varstveni mehanizmi v primerih kršitev, sistem učinkovitih, sorazmernih in odvrčalnih sankcij), mdr. tudi v razmerjih med tretjimi (torej, če so kršitve nastale v zasebnem sektorju oz. s strani zasebnikov). Tako varstvo terja uresničevanje vrste ratificiranih mednarodnih konvencij v okviru Organizacije združenih narodov in Sveta Evrope. Diskriminacijo zaradi rase in etničnega porekla prepovedujejo npr. Mednarodni pakt o političnih in državljskih pravicah (MPPDP) ter Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (MPESKP),³ Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije (ICERD)⁴, številne konvencije Mednarodne organizacije dela, Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP)⁵ ter Evropska socialna listina (ESL)⁶, Okvirna konvencija o varstvu narodnih manjšin itd.. Prepoved diskriminacije široko ureja 12. Protokol k EKČP⁷, ki splošno prepoveduje diskriminacijo pri opredeljevanju in uživanju vseh pravic, urejenih z notranjim pravom države pogodbenice in glede katerekoli osebne okoliščine. Navedene določbe priznavajo **pravico do enakega obravnavanja**. V slovenskem pravnem redu je v odnosu do mednarodnega prava uveljavljeno t.i. načelo monizma, zato velja, da se določbe ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb uporablja neposredno (8. člen Ustave). To omogoča neposredno uporabo vseh tistih določb, ki imajo po svoji vsebini in obliki takšno naravo, da neposredno uporabo tudi dejansko omogočajo (t.i. *self executing* pravne norme). Mednje je treba vsaj v načelu šteti tudi vse določbe, ki jamčijo spoštovanje človekovih pravic (tako tudi 1. odstavek 15. člena Ustave). Norme, ki prepovedujejo diskriminacijo so praviloma neposredno uporabne, posebej tedaj, ko se zastavlja vprašanje, ali jih je spoštovala država, organ lokalne samouprave ali nosilec javnega pooblastila.

6. Pravico do enakega obravnavanja varuje in deloma ureja že Ustava, ki jamči enakost pri uživanju vseh človekovih pravic in svoboščin, enakost pred zakonom (14. člen) ter enako varstvo pravic v postopkih pred organi oblasti (22. člen), na posameznih mestih pa ureja tudi posebne vidike tega varstva, npr. enakost volilne pravice (43. člen). Ustava varuje vse človekove pravice, tudi tiste, ki jih sama ne ureja podrobneje.⁸ V zadnjih desetletjih se pravica do enakega obravnavanja **hitro razvija**. V veliki meri jo v notranjem pravu, tudi slovenskem, podrobno ne urejajo ustavni akti⁹, ampak zakonodaja. Slovenski pravni red varstvo pred

³ Uradni list RS, št. 35/92 - MP, št. 9/92.

⁴ Ur. l. SFRJ; Mednarodne pogodbe št. 6/67, datum uveljavitve v RS: 1. 7. 1992.

⁵ Celotno besedilo EKČP s protokoli, vključno z 12. In 14 Protokolom je dostopno na http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/200393FD-EAD3-434F-BD46-41BE147A18E9/0/SVN_CONV.pdf.

⁶ Zakon o ratifikaciji evropske socialne listine (spremenjene) (MESL), Uradni list RS št. 24/99.

⁷ Zakon o ratifikaciji Protokola št. 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (MPKVCPB) Uradni list RS št. 46/10, prevzem obveznosti učinkuje od 1.11.2010.

⁸ Tako 5. odstavek 15. člena Ustave: 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.

⁹ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) v zadnjem poročilu o Sloveniji navaja, da bi veljalo razmisliti o krepitvi varstva pred diskriminacijo, mdr. z določitvijo jasne obveznosti države v Ustavi,

diskriminacijo z ZUNEO-UPB1 mdr. prepoveduje tudi pri dostopu in oskrbi z najrazličnejšimi javnimi (in zasebnimi) dobrinami in storitvami, in to v zvezi s 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.¹⁰ K razvoju navedene pravice in poenotenju pojmovnega instrumentarija je pripomoglo tudi pravo EU. Gre za uresničevanje enega od najbolj temeljnih načel prava EU (2. člen Pogodbe o Evropski uniji), ki ga je država (ta pojem po razlagi prava EU zavezuje vse organe lokalne samouprave ter nosilce javnih pooblastil) v skladu z načelom zvestobe oz. lojalnosti dolžna z vsemi učinkovitimi ukrepi zagotoviti v praksi izvajanja evropskega prava ter je izraz spoštovanja skupnih ustavnih tradicij držav članic EU. Varstvo pred posredno diskriminacijo zaradi rase ter etničnega porekla med drugim na področjih socialne zaščite, vključno s socialno varnostjo, pogoji za dostop do dobrin in storitev, namenjenih javnosti vključno z izbirnimi merili in pogoji za dostop in oskrbo s stanovanji prav izrecno prepoveduje tudi direktiva Evropskega sveta 2000/43/ES¹¹.

7. *Neposredna diskriminacija* po 4. členu ZUNEO-UPB1 obstaja, če je oseba zaradi določene osebne okoliščine (npr. etničnega porekla, gmotnega položaja, izobrazbe, brezposelnosti) bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno kot druga oseba (4. člen ZUNEO-UPB1). Ta obstaja tudi tedaj, ko je oseba neenako obravnavana zaradi napačne percepcije te njene osebne okoliščine s strani kršitelja (npr. ta napačno sklepa, da ima žrtev neko etnično poreklo). Prepovedana je tudi t.i. diskriminacija preko povezave. Ta obstaja, ko je razlog za obravnavo, ki ustreza neenakemu obravnavanju osebna okoliščina, ki je prizadeta oseba sicer nima, vendar pa je na določen način povezana z osebo, ki to osebno okoliščino ima (npr. romsko etnično poreklo družinskega člana...). Pri diskriminaciji mora biti osebna okoliščina vselej nek pomemben (čeprav ne nujno vselej edini) 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, tudi identiteto, ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka.

8. Kot diskriminatorna so prepovedana tako dejanja, kot tudi opustitve, ki se nanašajo na pravni položaj neke osebe (pravice, obveznosti, pravni interesi). Diskriminacijo lahko predstavljajo tudi ravnanja, ki imajo nehotene posledice. Kot diskriminacija lahko tehnično povsem enako kot strožji pogoji, ne-dodelitev ali odvzem pravic osebam z določenim gmotnim položajem, etničnim poreklom ipd., učinkuje tudi njihovo zapostavljanje pri dodeljevanju določenih ugodnosti (npr. ugodnosti gredo le zaposlenim, brezposlenim pa ne). Enak učinek ima neupravičeno privilegiranje in spodbujanje zgolj posameznih skupin (npr. oseb z visoko izobrazbo), ki pa prizadeto skupino (npr. osebe z osnovnošolsko izobrazbo) spregleduje. Diskriminatorna pravila in prakse niso prepovedane le kadar že imajo kakšne neposredne diskriminatorne učinke (t.j. ko imamo pred seboj že konkretne žrtve takšne prakse), ampak tudi, če bi jih šele lahko imele (npr. že gola objava splošnih pogojev ponujanja storitev, razpis, sporno navodilo) oziroma tudi tedaj, ko sploh še ni neposredno prizadetega (npr. prizadetega

da spodbuja enakost in da prizna pravico do enakega obravnavanja brez diskriminacije na podlagi osebnih okoliščin pri uživanju vseh pravic. Glej v Tretje poročilo ECRI o Sloveniji, februar 2007, str. 8, dostopno na http://www.svetevrope.si/sl/novice/tretje_porocilo_evropske_komisije_za_boj_proti_rasizmu_in_nestrpnosti/ecri_o_sloveniji/index.html

¹⁰ Simič v Temeljne pravice kot pravnocivilizacijska dediščina, v Marijan Pavčnik *et al*: Temeljne pravice, zbirka Pravna obzorja, Ljubljana 1997, str. 50.

¹¹ Direktiva št. 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (t.i. rasna direktiva).

volivca, ki ni dobil pravice, za katero je zaprosil) ali neposredne žrtve ni mogoče identificirati¹². Učinkujejo namreč *odvračalno* oz. že sama po sebi pomenijo obliko zapostavljanja.¹³

9. *Posredno diskriminacijo* opredeljuje 3. odstavek 4. člena ZUNEO-UPB1. Ta obstaja, kadar je oseba z določeno osebnostno okoliščino bila, je, ali bi bila zaradi navidezno nevtralnega (z vidika osebne okoliščine kakršna je etnično poreklo) predpisa, merila ali prakse v enakih ali podobnih situacijah in pogojih v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če te določbe, merila ali ravnanja objektivno upravičuje zakoniti cilj in če so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna. Posredno diskriminacijo je mogoče razbrati šele ob opazovanju (ali seveda ob ustrezno skrbnem predvidevanju) *učinkov* sporne prakse. Pri posredni diskriminaciji je treba ugotoviti, ali učinek prakse prizadene pomemben delež oseb z neko osebnostno okoliščino, in ne nujno vseh oseb iz te skupine (npr. vseh oseb z neslovenskim poreklom). Ta del je lahko številčno celo relativno zelo majhen (npr. število slepih oseb, ki znajo brati brajico v primerjavi z vsemi invalidi – glej primer sodbe Ustavnega sodišča v zadevi U-I-146/07¹⁴). Kriterij oz. praksa je sama po sebi na videz enaka za vse (z vidika osebnih okoliščin je navidezno nevtralna, nima nobene zveze s to okoliščino) in se za vse uporablja enako, vendar je problematičen njen dejanski učinek. Pri preprečevanju posredne diskriminacije se torej varstvo prizadetih interesov oziroma pričakovanih koristi nanaša *na rezultat oziroma na posledice* prakse (saj ta lahko povzroča razlikovanje). Morebitne diskriminacijske učinke (npr. ovire, prepreke, slabši pogoji...) je treba odstraniti.¹⁵ Kriterije za dopustnost praks, ki učinkujejo kot slabše obravnavanje (test sorazmernosti) je potrebno razlagati zožujoče, torej kot izjeme.

10. Opredelitev posredne diskriminacije v ZUNEO-UPB1 (in v direktivah Evropskega sveta) je le ena od možnih definicij posredne diskriminacije.¹⁶ Obstajata namreč še najmanj dve. Možna je opredelitev, da gre za kršitev, če se pri pravnem urejanju oziroma praksi iz utemeljenih razlogov ne omogoči odstopa od splošnega pogoja, norme oz. kriterija – torej, da se omogoči *izjemo* od splošnega pravila, ki posameznikom z neko osebnostno okoliščino predstavlja nesorazmerno oviro. Posameznikom z neko osebnostno okoliščino *je torej treba omogočiti drugačno obravnavanje, kadar ti niso v primerljivem položaju z vsemi ostalimi*. Tudi v tem primeru je ključen le učinek, ne pa tudi namen ureditve.¹⁷ Tretja od možnih definicij pa ustreza *odklonitvi t.i. razumne prilagoditve*¹⁸. Razumna prilagoditev pomeni zahtevo po

¹² Tako tudi ob razlagi direktiv Evropskega sveta Evropsko sodišče Pravo v zadevi C-54/07 Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding v. Firma Feryn NV. Že gole javne izjave vodstva podjetja, da ne bodo zaposlovali tujcev, ki so bile dane za medije, predstavljajo neposredno diskriminacijo.

¹³ Primer očitne kršitve prepovedi diskriminacije zaradi državljanstva (kar je po ICERD možno šteti za neposredno diskriminacijo zaradi rase oz. etničnega porekla, sicer pa za posredno diskriminacijo v smislu definicije iz evropskih direktiv) je že sama vsebina zakonskega pogoja za dodelitev neprofitnih stanovanj iz 5. odstavka 87. člena SZ-1, ki gre le državljanom (ter državljanom članic EU). Takega razlikovanja namreč ustava neposredno ne zahteva. Pogoj je ndr. v očitni preki z ESL, členu 19/4, 31/1, 31/4 ter V. delom (ugotovitve Evropskega odbora za socialne pravice, glej zaključki (Slovenija) iz let 2004, 2005, 2011, glej http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/Slovenia2011_en.pdf, str 22 in 32.

¹⁴ Navedeni problem je sicer že pred tem izpostavljala Varuh človekovih pravic, glej letna poročila za leto 2007 (Primer št. 10, Pravica do uporabe brajeve (braillove pisave) v sodnem postopku, str. 48-49, dostopno na http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/VCP-LP07-splet.pdf) ter 2008 (str. 55, dostopno na http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Varuh_LP-2008.pdf).

¹⁵ Glej 17. odstavek iz obrazložitve sodbe Ustavnega sodišča v zadevi U-I-146/07.

¹⁶ Glej v O. De Schutter v The Prohibition of Discrimination under European Human Rights Law, Relevance of EU Racial and Employment Equality Directives, European Commission, 2005, str. 16. Enako v dopolnjeni izdaji, 2011, str. 23-24, 33

¹⁷ Zdi se, da tako posredno diskriminacijo razlaga zlasti Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP).

¹⁸ Koncept je pravno najbolj izdelan v zvezi s preprečevanjem invalidnosti v Konvenciji o pravicah invalidov (5. člen). Glej Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (MKPI), Uradni list RS, št. 47/2008.

prilagojenem obravnavanju v konkretnem primeru: splošne norme oz. sporni kriteriji lahko celo prestanejo test sorazmernosti (in so torej sami po sebi sprejemljivi), vendar do kršitve prepovedi diskriminacije vseeno pride, če se pri odločanju v konkretnem primeru premalo upošteva konkretne okoliščine primera, da torej oseba z neko osebno okoliščino upravičeno terjata razumno, ustrezno prilagojeno obravnavo. Koncept učinkovite (razumne) prilagoditve potrebam specifične skupine se razvija tudi izven okvira preprečevanja diskriminacije zaradi invalidnosti. Tako je zaradi verskega prepričanja npr. upravičeno mogoče zahtevati prilagoditve pri zagotavljanju prehrane na delovnem mestu (npr. prehrana brez svinjine za muslimane, Jude, adventiste, brez mesa v času krščanskega posta ipd.). To npr. izhaja iz prakse zagovornice načela enakosti¹⁹ in odločitev v judikaturi ESČP²⁰. Kot splošen koncept varstva pred diskriminacijo zahtevo po razumni prilagoditvi pozna Deklaracija o načelih enakosti²¹.

11. Po 4. odstavku 4. člena ZUNEO-UPB1 so prepovedana tudi *diskriminatorna navodila*. Ta so nedopustna sama po sebi, torej niti ni treba, da bi jih kdo že dejansko izvršil. Tako naravo imajo npr. lahko (podzakonski) predpisi, interni akti, politike ter ustaljene prakse ter usmeritve, pisne ali ustne, tudi kadar so dane zgolj *ad hoc*.

12. Iz 4. in 5. člena ZUNEO-UPB-1 izhaja zlasti negativna obveznost vzdržati se lastnega ravnanja, ki bi (lahko) povzročalo diskriminacijo. Pravica do enakega obravnavanja pa terjata tudi aktivno in zavestno preprečevanje diskriminacije, pri tem pa imajo ključno vlogo javne oblasti. ZUNEO-UPB-1 v 7. členu določa, da so Državni zbor Republike Slovenije, Vlada Republike Slovenije, ministrstva in drugi državni organi ter organi samoupravnih lokalnih skupnosti dolžni ustvarjati pogoje za enako obravnavanje oseb z osveščanjem in spremljanjem položaja na tem področju ter z ukrepi normativne in politične narave. To so pozitivne obveznosti. Ne učinkujejo le v okviru neposredne uporabe javnih pooblastil ter pri notranjem delovanju organov oblasti (npr. razmerja na delovnem mestu...), ampak tudi navzven. Državni organi so v tem smislu dolžni odstranjevati vse strukturne prepreke (tudi tiste v širši družbi), ki povzročajo diskriminacijo (npr. poskušati vplivati na to, da se odpravlja diskriminacija Romov pri dostopu do stanovanj na trgu s strani zasebnikov, podjetij in drugih ustanov, da se ne utrjujejo predsodki...).

13. Kadar je pri preučevanju v ospredju kaka posebej pomembna človekova pravica, ali če zahteva po enakosti predstavlja celo bistveni vidik same pravice (npr. enakost volilne pravice, enak dostop do zaposlitve), je morebitno slabše obravnavanje oseb zaradi osebnih okoliščin lahko dopustno zgolj izjemoma ter pod pogoji najstrožjega testa sorazmernosti. Tudi pri ponujanju dobrin in storitev ali pri informiranju o njih pod slabšimi pogoji (ki temeljijo na osebnih okoliščinah) je razlikovanje dopustno le izjemoma. Po 1. odstavku 2.a člena ZUNEO-UPB1 ni nedopustno različno obravnavanje na podlagi določene osebne okoliščine, *če takšno različno obravnavanje upravičuje zakonit cilj in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna*. V 3. odstavku 2.a člen ZUNEO-UPB1 glede dostopa do stanovanj ne dopušča neposredne diskriminacije zaradi rase in etničnega porekla (ter spola). V posameznih situacijah je torej

¹⁹ Glej mnenje zagovornice v zadevi 0921-10/2008 z dne 28.8.2008. Primerjaj tudi s sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Jakóbski proti Poljski (št. 18429/06). ESČP se je sicer zadovoljilo že z ugotovitvijo, da je nezagotavljanje brezmesne prehrane budistu v času trajanja zaporne kazni predstavljalo kršitev njegove svobode vesti oz. verskega prepričanja.

²⁰ V zadevi Thlimmenos proti Grčiji (št. 34369/97) je sodišče ugotovilo kršitev EKČP, saj je toga zahteva po nekaznovanosti kandidatov za zaposlitev v javni službi, ki ni poznala nobenih izjem, nesorazmerno prizadela Jehovove priče. V primeru uveljavljanja ugovora vesti vojaški dolžnosti, ki po grškem pravu ni dopusten, so bili vsi kršitelji kazensko sankcionirani. To je nujno povzročilo, da se nihče s takšnim verskim prepričanjem, ki je odklonil vojaško službo, ni mogel zaposliti v javni službi.

²¹ Dostopno na: <http://www.zagovornik.net/si/zakonodaja/mednarodna-priporocila/index.html>.

dopustno slabše obravnavanje pri dostopu do stanovanj zaradi etničnega porekla le, če prestane test sorazmernosti glede na definicijo posredne diskriminacije. Neposredna diskriminacija pa je lahko po takem testu opravičljiva le pri razlikovanju zaradi izobrazbe, zaposlenosti, zaposljivosti ipd. Pri testu presoje je ključno vprašanje, kako strogo naj se presoja ukrepe, ki povzročajo razlikovanje. Pri t.i. testu razumnosti zadošča ugotovitev, da razlikovanje, ki temelji na neki osebni okoliščini izhaja iz narave stvari, da je torej še razumno in v okviru domnevno širokega polja proste presoje zakonodajalca oz. občine. Pri strožji presoji pa morajo razlogi, ki narekujejo razlikovanje, pretehtati nad prizadetostjo zaradi razlikovanja oz. nad potrebo po varstvu pred diskriminacijo. Po najstrožjem testu sorazmernosti mora biti ukrep, ki odstopa od prepovedi neenakega obravnavanja zaradi neke osebne okoliščine, nujen, primeren in neobhodno potreben za doseganje posebej tehtnega in upravičenega, z Ustavo varovanega cilja oziroma interesa. To praviloma pomeni, da ni najti drugega, milejšega sredstva, s katerim bi bilo tak cilj mogoče doseči, teža posledic sporne prakse pa mora biti sorazmerna tudi v ožjem smislu (tj., da koristi pretehtajo nad škodo oz. prizadetostjo pravice). Morebitne izjeme je torej treba razlagati zožujoče. Pri izbiri strogosti testa presoje se pogosto upošteva tudi druge pomožne kriterije (npr. za kakšno pravico oz. ugodnost gre, na katerem področju družbenega življenja, kakšen je pomen zadeve za prizadetega, na podlagi katere osebne okoliščine prihaja do razlikovanja, ipd.).

14. V vseh sodnih in upravnih (npr. inšpekcijskih) postopkih varstva pred diskriminacijo se v skladu z 2. odstavkom 22. člena ZUNEO-UPB-1 uporablja *pravilo deljenega dokaznega bremena*. Kadar diskriminirana oseba navaja dejstva, ki opravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, mora domnevni kršitelj oziroma kršiteljica dokazati, da v obravnavanem primeru ni kršil načela enakega obravnavanja oziroma prepovedi diskriminacije. To pomeni, da se breme dokazovanja prevale na kršitelja, ko je na podlagi vseh okoliščin (dokazil) mogoče utemeljiti dvoje: da gre za sum neenakega (slabšega) obravnavanja in da je razlog za to neka osebna okoliščina. Navedeno pravilo v svoji praksi seveda uporablja tudi zagovornik načela enakosti, zato je v primerih izkazanega suma diskriminacije na domnevnem kršitelju, da dokazuje morebitno upravičenost svojih praks.

15. ZUNEO-UPB1 kršitve prepovedi diskriminacije, storjene z izvrševanjem predpisov opredeljuje kot prekršek, za katerega lahko odgovarja tako pravna oseba (ne pa sam državni organ oz. občina), kot tudi odgovorna oseba ter posameznik (npr. odgovorna oseba občine).

Pravica do primernega stanovanja in kontekst stanovanjske politike

16. Država je dolžna ustvarjati možnosti, da si državljani pridobijo primerno stanovanje. To določa 78. člen ustave, ki je izraz načela socialne države. Dolžnost države je, da oblikuje aktivno stanovanjsko politiko. Ustava ne zapoveduje kakšna naj bo ta politika, ampak določa le njen cilj. Država ima široko polje proste presoje za odločitev o tem kakšne ukrepe bo sprejela. To je odvisno tudi od realnih socialnih, ekonomskih, fiskalnih in drugih razmer. Z namenom olajšati pridobitev primernega stanovanja država pravno ureja stanovanjska vprašanja in v tem okviru tudi najemna razmerja, dodeljuje razne oblike pomoči in subvencije, vpliva na možnost pridobivanja ugodnih posojil... Iz povedanega izhaja, da država ni dolžna zajamčiti pridobitve stanovanja določene kvalitete (niti lastninske pravice na stanovanju, niti najemnega stanovanja). Pridobitev primernega stanovanja je predvsem individualna skrb vsakega posameznika, država pa je dolžna ustvarjati ugodne razmere, da si to lahko zagotovi. Vsako omejevanje enakih možnosti za dostop do ponudbe stanovanj, ki jih dajejo v najem država in občine pa nedvomno posega v zakonske pravice oz. pravne interese prizadetih. Gre za javne

storitve, ki imajo za prizadetega posebej velik pomen. ESL gre v tem smislu dlje, saj države v 4. odstavku 19. člena zavezuje, naj omogočijo (ekonomsko) dostopnost stanovanj.

17. Temeljen okvir za stanovanjsko politiko občin določa SZ-1. Ta v 10. členu tudi definira, da je primerno stanovanje tisto stanovanje, ki je v takšni eno ali večstanovanjski stavbi, ki je zgrajena v skladu z minimalnimi tehničnimi pogoji za graditev stanovanjskih stavb in stanovanj in je zanj v skladu s predpisi o graditvi objektov izdano uporabno dovoljenje. Stanovanje mora imeti ločen spalni in bivalni del (razen v primeru garsonjere) ter mora zadoščati stanovanjskim potrebam lastnika oziroma najemnika in njunih ožjih družinskih članov, ki živijo z lastnikom oziroma najemnikom v skupnem gospodinjstvu, ter ustrezati površinskim normativom po pravilniku iz 87. člena tega zakona.

18. SZ-1 pri dodeljevanju neprofitnih najemnih stanovanj v 87. členu omogoča dajanje določene prednosti posameznim kategorijam prosilcev, ki živijo v posebnih stanovanjskih oziroma socialnih razmerah. SZ-1 v 5. in 6. odstavku navedenega člena napotuje na predpis ministra, pristojnega za okolje in prostor, v katerem ta določi splošne pogoje, kriterije in merila za ocenjevanje stanovanjskih in socialnih razmer. Pogoji in merila se določijo tako, da ima pri dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem prednost ena ali več kategorij prosilcev kot, na primer, družine z več otroki, družine z manjšim številom zaposlenih, mladi in mlade družine, invalidi in družine z invalidnim članom, državljani z daljšo delovno dobo, ki so brez stanovanja ali pa so podnajemniki, ter prosilci, ki so glede na poklic ali dejavnost, katero opravljajo, pomembni za posamezno lokalno skupnost, kar mora lokalna skupnost posebej opredeliti v razpisu. SZ-1 torej le primeroma našteva posamezne prednostne kategorije prosilcev. Najemodajalec v posameznem razpisu določi tudi, katera kategorija prosilcev ima prednost pri dodelitvi stanovanja, če eden ali več prosilcev dosežejo enako število točk, ugotovljenih glede na prej navedena merila. Minister za okolje in prostor je na podlagi SZ-1 izdal Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem (Uradni list RS št. 14/2004, 34/2004, 62/2006, 11/2009, 81/2011, v nadaljevanju: Pravilnik). V 8. členu je v Pravilniku splošno določeno, da imajo pri dodelitvi neprofitnega stanovanja imajo prednost (zlasti) tisti prosilci, ki imajo slabše stanovanjske razmere, večje število družinskih članov ter živijo v slabših socialno zdravstvenih razmerah. Pri posameznem razpisu za dodeljevanje neprofitnih stanovanj lahko najemodajalci predpišejo poleg splošnih pogojev po tem pravilniku tudi še dodatne pogoje, ki jih mora prosilec izpolnjevati, pri čemer točke, ki jih je mogoče doseči z dodatnimi pogoji lahko presegajo skupno število točk po obrazcu za ocenjevanje stanovanjskih in socialnih razmer ter prednostnih kategorij prosilcev, ki je sestavni del tega pravilnika (v nadaljnjem besedilu: obrazec), kot seštevek najvišjih vrednosti posameznih točk iz obrazca, za največ 25% (4. člen Pravilnika). Najemodajalec lahko za prednostne kategorije upravičencev sam določi, kakšno težo ima katera od naveznih okoliščin za uvrstitev na prednostno listo, v razponu od 50 -150 točk. Zagovornik šteje, da je oddajanje neprofitnih stanovanj v najem namenjeno zlasti blaženju strukturnih neenakosti oz. prikrajšanj, torej tistih neugodnih socialnih situacij, ki so praviloma trajnejše narave. Omogoča, da si tudi socialno šibkejši pridobijo primerno stanovanje in si ne glede na svoje slabše finančne zmožnosti ustvarijo dom in človeka vredno življenje. Povsem jasno pa je, da niti država, niti občine ne razpolagajo z dovolj stanovanji, ki bi jih lahko ponudile v najem pod ugodnimi pogoji vsem, ki imajo težave ali so celo zapostavljeni pri dostopu do stanovanj. Vendar to kaže le na potrebo po dodatni posebni skrbnosti: stanovanjske politike oddajanja neprofitnih stanovanj morajo biti prav ob pomanjkanju sredstev še posebej tankočutne za potrebe socialno najšibkejših. Kot rečeno gre namreč zlasti za socialni korektiv.

19. Med tistimi, ki so po naravi stvari objektivno najbolj zapostavljeni pri dostopu do stanovanj so prav Romi. To je splošna ugotovitev, ki se ponavlja v številnih analizah stanja te populacije po vsej Evropi, tudi v Sloveniji. Za premostitev teh primanjkljajev Slovenija naredi premalo. Zato krši ESL, kot opozarja tudi Evropski odbor za socialne pravice.²² O tem zelo jasno priča tudi Nacionalni program ukrepov za Rome Vlade Republike Slovenije za obdobje 2010 – 2015, v katerem je izboljšanje bivalnih razmer prvo prioritarno področje.²³ Zaradi različnih objektivnih in subjektivnih okoliščin (kot so brezposelnost, nizka izobrazbena struktura in posledično sorazmerno nizki dohodki in prihranki Romov; strukturna diskriminacija, socialna distanca in segregacija) imajo Romi v povprečju velike težave pri dostopu do primerne stanovanjske politike. So ena najbolj ranljivih skupin. Zato je ključno, da ukrepi aktivnih stanovanjskih politik te populacije ne zgrešijo. Še več. Prav zaradi odpravljanja strukturnih primanjkljajev je na mestu tudi razmislek o politikah enakih možnosti. Npr. o posebnih spodbujevalnih ukrepih ciljno usmerjenih prav v to populacijo ali celo o posebnih pravicah, kot to npr. omogoča Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS št. 33/2007, v nadaljevanju: ZRomS-1) in drugi zakoni, mdr. tudi 6. člen ZUNEO-UPB1. ZRomS-1 v 5. členu državne organe in organe samoupravnih lokalnih skupnosti zavezuje, naj zagotavljajo pogoje za izboljšanje bivalnih razmer pripadnikov romske skupnosti. Kjer Romi bivajo v neprimernih stanovanjskih razmerah je sprejemanje dodatnih, posebnih ukrepov torej celo zapovedano.

20. Stanovanje je eden od nujnih pogojev za skupno življenje, zato so ukrepi stanovanjske politike pogosto tudi odraz družinske politike (in lahko vplivajo npr. na nataliteto). Tretji odstavek 53. člena ustave določa, da država varuje družino, materinstvo, očetovstvo, otroke in mladino ter ustvarja za to varstvo potrebne razmere. Tudi po EKČP je zagotovljeno spoštovanje družinskega življenja (8. člen). Iz teh določb po eni strani izhaja, da se v pravico do družinskega življenja država praviloma ne sme vmešavati, po drugi strani pa ima država tudi pozitivne dolžnosti zagotoviti učinkovito uživanje pravice. Država ima obveznost, da sprejme ukrepe, ki bodo zagotovili dejanski obstoj družine in njeno varstvo. Pri odločitvi o neki stanovanjski politiki so lahko prizadeti tudi otroci, saj prav ti definirajo življenjsko skupnost kot družino. Otroci neposredno sicer niso stranka v postopku odločanja o dodelitvi subvencij. Vendar je dostop do neprofitnih stanovanj socialni korektiv, namenjen povečevanju dostopnosti do izredno pomembne življenjske dobrine, ki zadeva položaj vseh članov družine. Zato odločitev o tem, lahko močno vpliva na koristi otrok. Otroci uživajo posebno varstvo in skrb države (56. člen ustave) hkrati pa so razlog za posebno varstvo družine, materinstva in očetovstva (3. odstavek 53. člena ustave). Konvencija OZN o otrokovih pravicah v 2. členu od države pogodbenic terja, da vsakemu otroku zagotovijo s konvencijo priznane pravice brez kakršnegakoli razlikovanja, ne glede na položaj otroka, njegovih staršev ali zakonitega skrbnika. S sprejetjem ustreznih ukrepov morajo zagotoviti varstvo otrok pred vsemi oblikami razlikovanja zaradi položaja, delovanja, izraženih mnenj ali prepričanj njegovih staršev, zakonitih skrbnikov ali družinskih članov. Otrokove koristi so glavno vodilo pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki (3. člen).

Presoja zagovornika

21. Zagovornik je ocenil, da so v tej zadevi podani posebni pogoji za obravnavo pobude, ne glede na časovni okvir (potek enoletnega roka od časa zaključitve javnega razpisa), kot to določa 13. člen ZUNEO-UPB1. Gotovo gre za tako pomembno oziroma resno zadevo, da je

²² Glej zaključki (Slovenija) 2011, v opombi 13 navedeno poročilo, str. 32.

²³ Dostopno na

http://www.uvn.gov.si/fileadmin/uvn.gov.si/pageuploads/pdf_datoteke/Nacionalni_program_ukrepov_za_Rome_20.11..pdf.

njeno obravnavanje smiselno glede na namen tega zakona. Najprej iz povsem načelnih, generalno preventivnih razlogov. Domnevna kršitev je hkrati tudi sistemska, saj je odraz uveljavljenih politik občine, ki lahko prizadeva zelo velik krog oseb. Hkrati občina pri njej vztraja, kljub opozorilom iz poizvedbe. Objavljeni kriteriji dodeljevanja neprofitnih stanovanj v najem bi utegnili imeti tudi odvračalne učinke za bodoče prosilce na morebitnih novih razpisih. Učinki prakse, če bi bila še naprej v uporabi, imajo lahko velik pomen za položaj romske skupnosti v občini, saj močno vplivajo na eno od najbolj temeljnih eksistencialnih vprašanj občanov. Stanovanjski problem nadpovprečno prizadeva prav romsko skupnost, ki v povprečju biva v izrazito neprimernih bivalnih razmerah. Hkrati v tej zadevi ne gre za golo preučevanje pogojev razpisa iz leta 2007, ampak, da je to v luči vseh okoliščin tudi indic za sum obstoja drugih diskriminatorskih praks oz. politik. Obstaja torej tudi sum trajajoče kršitve, zato je zadevo smiselno razčistiti z namenom preprečiti morebitne bodoče kršitve oz. zaradi svetovanja in podpore stanovanjski politiki občine z vidika politik enakih možnosti.

22. SZ-1 (sprejet v letu 2003 je bil sicer dopolnjen v letu 2009) na nobenem mestu ne izključuje uporabe ZUNEO-UPB1 (ki je bil sprejet v letu 2004, dopolnjen pa v letu 2007). Po zagovornikovi oceni določbe SZ-1 v razmerju z določbami ZUNEO-UPB1 niso v odnosu (kasnejših) specialnejših norm, ki bi v celoti izključevale (derogirale) uporabo splošnih norm o prepovedi diskriminacije na področju zagotavljanja storitev, namenjenih javnosti in oskrbe s stanovanji. Zakonska ureditev splošno ne dopušča kakršnegakoli razlikovanja ali izključevanja pri ponujanju stanovanj, ki bi temeljila na izobrazbi, zaposlenosti in delovni dobi, kaj šele razlikovanja na podlagi etničnega porekla. Takšna razlaga bi bila povsem iztrgana iz konteksta in bi lahko pomenila tudi nespoštovanje *acquis communautaire* (evropskega pravnega reda). Smiselno tako SZ-1 le natančneje opredeljuje zakonite cilje (ki lahko opravičujejo posege v pravico do enakega obravnavanja) ter sredstva in nekatera merila za njihovo doseganje (tudi v povezavi z 2.a členom ZUNEO-UPB1) in ne izključuje uporabe ZUNEO-UPB1, ki terja uporabo testa sorazmernosti. Zagovornik tako šteje, da je tudi občina pri pravnem urejanju s svojimi predpisi oz. pri določanju politik poleg SZ-1 dolžna upoštevati tudi zakonski okvir, ki ga določa ZUNEO-UPB1. Kriteriji za dodeljevanje prednosti posameznim prosilcem, pa tudi drugi pogoji in postopek oddajanja neprofitnih stanovanj v najem ne smejo kršiti prepovedi diskriminacije.

23. V danem primeru kriteriji dajejo posebne (torej izjemne) ugodnosti. Ugodnost pomeni, da posameznik lahko dobi nekaj več, prej ali kako drugače ugodneje, kot to sicer velja za pridobitev določenih pravic. Ugodnostim se posameznik lahko odpove oz. mu jih ni treba uveljavljati. Vendar velja poudariti, da je predmet preučevanja razlikovanje med različnimi kategorijami, ki so jim te ugodnosti ponujene (socialno šibki), ne pa vprašanje dodeljevanja samih ugodnosti v razmerju do tistih, ki jim sploh niso namenjene. Očitno je, da ima občina za doseganje svojih namenov na voljo več različnih možnih rešitev. Lahko bi določila tudi drugačne ugodnosti, ali pa jih za nekatere skupine sploh ne bi določila. Normodajalec mora pri sprejemanju predpisov upoštevati tipične situacije. Pri sprejemanju predpisov ne more upoštevati prav vsakega možnega položaja (npr., da bi moral upoštevati tudi možnost izjem za posamezne primere, ko so različne življenjske okoliščine posameznikom onemogočile dostop do stanovanj). Po presoji zagovornika se v navedenih kriterijih kažejo elementi aktivne socialne, stanovanjske in družinske politike. Vse te politike so in bodo, zlasti pod vplivom demografskih in družbenoekonomskih trendov (preobrazba v družbo znanja), podvržene potrebi po spreminjanju. Zato izbira stopnje strogosti testa presoje pravne pravilnosti kriterijev (zaposlitveni pogoj, izobrazbeni pogoj) ni enostavno vprašanje.

24. Štejem, da je v primeru suma rasne diskriminacije oz. razlikovanja na podlagi etničnega porekla pri dostopu do neprofitnih stanovanj na mestu najstrožji test presoje. Gre za t.i. suspektno klasifikacijo pri dostopu do temeljnih življenjsko pomembnih dobrin, zaradi česar je lahko vsako, tudi normativno razlikovanje pri dodeljevanju pravic podvrženo najstrožjemu testu presoje. Ta vključuje tudi zahtevo po neizogibnosti (nujnosti) ukrepa in sorazmernost v ožjem smislu (test proporcionalnosti terja, da razlogi, ki narekujejo razlikovanje, pretehtajo nad prizadetostjo zaradi razlikovanja). Morebitne izjeme je torej treba razlagati *zožujoče*. Če je strogo prepovedana etnična diskriminacija pri dostopu do stanovanj v zasebnem sektorju (na trgu), potem je toliko bolj pri ravnanju vseh javnih oblasti.

Vsebina javnega razpisa za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem in njegove posledice

25. Zagovornik kot sporno preučuje ravnanje občine pri ponderiranju klasičnih prednostnih kategorij, ki jih navaja Pravilnik, zlasti pa tudi dodatne prednostne kategorije, ki jih je občina na podlagi 6. člena Pravilnika določila in ponderirala sama. Zanimajo ga torej učinki razlikovanja med prednostnimi kategorijami socialno ogroženih prosilcev.

26. Ugotavljam, da razlikovalni kriteriji določajo manj ugodno obravnavo slabše izobraženih v primerjavi z vsaj višje ali še bolj izobraženimi (tč 1 posebnih prednostnih kategorij, ki jih določi občina sama po 6. členu Pravilnika omogoča 70-80 dodatnih točk). Ocenjujem, da je vprašljivo, ali je občina v tem smislu sploh pravilno upoštevala že sam okvir 87. člena SZ-1 in s tem določila »prosilce, ki so glede na poklic ali dejavnost, katero opravljajo, pomembni za posamezno lokalno skupnost«. Menim, da izobrazbeni pogoji ne opredeljujejo niti določenega poklica, niti kake dejavnosti, zato tak kriterij prav gotovo ne zadošča oz. ureditev zelo zgreši ta zakoniti cilj, saj je mnogo preveč široka. Zagovornik posebej opozarja, da je v Obrazcu za ocenjevanje stanovanjskih in socialnih razmer ter za ocenjevanje prednostnih kategorij prosilcev (ki je sestavni del Pravilnika) zapovedano, da je treba odločitev o vključitvi vsake dodatne prednostne kategorije in njeno ponderiranje utemeljiti (glej poglavje pojasnila za uporabo Pravilnika), kar pa občina ni storila. Glede na to je izrazito vprašljivo, ali kriterij izobrazbe sploh ima ustrezno pravno podlago.

27. Sporni kriteriji manj ugodno kot zaposlene obravnavajo tudi nezaposlene, zlasti tedaj, ko so nezaposleni strukturno, torej daljši čas, npr. tako, da niso zaposljivi (tč. 2. posebnih prednostnih kategorij stalno zaposlenim v zadnjem časovnem obdobju daje kar od 130-150 točk). Slabše so obravnavane tudi osebe, ki nimajo znatnejše delovne dobe (tč 5 daje osebam z daljšo delovno dobo kar 150 točk). Vse to je nenavadno. Delovna doba npr. upošteva deloma tudi starost (in prispevek občana k blagostanju v občini). Prav gotovo pa ni mogoče sprejeti, da je kriterij izobrazbe ali zaposljivosti posebej namenjen mladim družinam. Temu legitimnemu cilju služijo druge prednostne kategorije. Kriterij zaposljivosti (in njegova teža) je lahko celo v nasprotju s samim smislom in namenom teh socialnih ukrepov. Slabše so obravnavane ravno najbolj občutljive oz. ranljive skupine, ki so jim socialni korektivi običajno najbolj namenjeni. Po 8. členu Pravilnika so neprofitna stanovanja prednostno namenjena (zlasti) prosilcem, ki imajo slabše stanovanjske razmere, večje število družinskih članov ter živijo v slabših socialno zdravstvenih razmerah.

28. Zagovornik opozarja na naslednje konkretne možne učinke kriterijev iz razpisa. Tako lahko neka oseba, ki ima npr. doktorat, ima cca 13 let delovne dobe in je bila nezaposlena le šest mesecev v zadnjem letu pred razpisom (6 mesecev neposredno pred razpisom pa se je za stalno zaposlila na sicer slabo plačanem delovnem mestu) le na račun teh treh lastnosti pridobi

kar 390 dodatnih točk. To pomeni izjemno veliko prednost pred drugo osebo, ki je veliko bolj resen socialni primer skozi daljše časovno obdobje: npr. mati, ki ima 4 mladoletne otroke, je celo brez osnovnošolske izobrazbe in ima le 1 leto delovne dobe, nezaposlena pa je že zadnjih 12 let (vsi hendikepi skupaj prinesejo le 100 dodatnih točk, celo v primeru, da je samohranilka ali pa sta brezposlena oba starša!). Zgoraj navedene prednosti izobraženega kandidata (celo, če je ta samski) ni mogoče nadoknaditi niti z invalidnostjo prosilca, članov družine in otroka (skupaj največ 120 točk), če je družina mlada (50 točk) in če je v družini pristno še nasilje (50 točk), saj vse te multiple ovire skupaj prinesejo le še 220 točk, skupaj torej taka družina zbere le prednostnih 320 točk. Pogoji razpisa taki družini dajejo bistveno slabše možnosti kot navedenemu kandidatu (ki sicer lahko doseže še dodatne točke).

29. Že prosilec zgolj z daljšo delovno dobo (ali stalno zaposlitvijo) ima enako število prednostnih točk kot mlada družina z več kot 3 otroki, od katerih ima eden še invalidnost. Glede na pravilo iz 3.3.2 točke razpisa (str. 5) ima navedena oseba na razpisu prednost do dodelitve neprofitnega stanovanja. V primeru izenačenega števila točk imajo vselej prednost prosilci z daljšo neprekinjeno zaposlitvijo, višjo izobrazbo in daljšo delovno dobo. Kategorije kjer bi lahko imela prednost stereotipna »romska družina«, npr. družine z večjim številom otrok (še 5 mesto!) ter družine z manjšim številom zaposlenih (zadnje, 9 mesto!?!), so prav izrazito zapostavljene. Občina torej izrazito favorizira prosilce, ki se morda le trenutno nahajajo v neugodnih socialnih razmerah, glede na svojo izobrazbeno oz. poklicno strukturo pa v strukturno niso socialno ogroženi oz. vsaj ne toliko, kot težje zaposljivi. Imajo potencialno mnogo večje možnosti na trgu dela (pri izbiri zaposlitve, tudi na bistveno bolj plačanih delovnih mestih; imajo bistveno večje možnosti napredovanja; so manj prizadeti zaradi morebitnih telesnih in senzornih oviranosti; manj ogroženi so zaradi rizikov invalidnosti – imajo npr. že določen nivo socialne varnosti po predpisih o invalidskem zavarovanju...).

30. Očitno je, da vzpostavljeno razlikovanje, zlasti pa medsebojni učinek kriterija izobrazbe, delovne dobe in stalnosti zaposlitve praktično v drugi plan potiskajo strukturno nezaposljive osebe z nizko izobrazbeno strukturo in slabimi poklicnimi možnostmi na trgu dela. Med slednjimi je gotovo nesorazmerno velik prav delež romske populacije. Nacionalni programa ukrepov za Rome Vlade Republike Slovenije za obdobje 2010 – 2015 v 3. poglavju strateški cilji na str. 5 navaja: Na evropski in na nacionalni ravni je romska skupnost obravnavana kot etnična skupina, manjšina, ki se sooča z največjimi eksistencialnimi težavami in ima prav na podlagi teh dejstev poseben status. Romska skupnost je kot manjšina v vseh okoljih najpogosteje žrtev socialne izključenosti, diskriminacije, segregacije in revščine. Navedeni program kot rečeno identificira kot temeljno vprašanje prav neustreznost bivalnih razmer, v katerih živi pretežen del Romov. Ureditev bivalnih razmer označuje za osnovni pogoj za uspešno vključevanje Romov v družbeno življenje. Med identificiranimi problemi je na drugem mestu neustrezna izobrazbena struktura (prioritetno področje št. 2 skuša doseči tudi večjo vključenost Romov v programe izobraževanja). Po nekaterih podatkih z območja MO NM naj bi osnovno šolo uspešno zaključilo izredno majhen delež romskih učencev v zadnjih desetih letih, kar bo imelo gotovo hude posledice za prihodnost cele generacije mladih Romov in njihovih otrok. V nacionalnem programu je citirana raziskava, izvedena med populacijo delovno aktivnih Romov (z območij Dolenjske, Bele krajine, Posavja, Kočevskega in Grosupeljskega) na vzorcu 774 Romov med 15. in 45. letom starosti. Ta kaže, da je med intervjuvanci 80 % oseb z nedokončano osnovno šolo, čez 90 % pa jih je brezposelnih. Znižanje brezposelnosti pripadnikov romske skupnosti ter povečanje njihovega socialnega vključevanja in dostopa do trga dela je v nacionalnem programu prioritetno področje št. 3. Na četrtem mestu je zahteva po izboljšanju dostopa do zdravstvenega varstva (pričakovana povprečna življenjska doba je npr. pri Romih značilno

bistveno nižja, zlasti tudi zaradi slabih bivalnih razmer). Program v skladu s 6. členom ZRomS-1 in področno zakonodajo določa obveznosti in naloge iz 4. in 5. člena ZRomS-1, ki jih izvajajo tudi organi samoupravnih lokalnih skupnosti. MO Novo mesto v času izdaje tega mnenja še vedno ni sprejela lokalne strategije za romsko skupnost.

31. V občini in širši regiji je stopnja brezposelnosti že več let povprečna. Pri tem pa je število pripadnikov romske skupnosti v občini izrazito visoko, med največjimi v Sloveniji, podobno pa velja tudi za strukturno brezposelnost pripadnikov romske skupnosti. Tudi družine so relativno velike (povprečno 4,75 osebe). Zato politika občine, ki navedene občutljive kategorije celo zapostavlja na račun drugih ne zasleduje dovolj tega temeljnega namena oz. pravnega okvira SZ-1: odpravljanje posledic strukturnega socialnega manjka pri dostopu do stanovanj. Kaže se izrazit sum, da je občina z določitvijo kriterijev in še posebej z njihovim neustreznim ponderiranjem zgrešila temeljne cilje zapovedane socialne politike pri dodeljevanju socialnih stanovanj. Še več. Pri tem je očitno spregledala nesorazmerno neugodne učinke navedenih kriterijev za položaj pripadnikov romske skupnosti. Privilegiranje višje izobrazbe, delovne dobe in stalnosti zaposlitve z navedenimi kriteriji (in v navedeni meri) zato po presoji zagovornika ni nevtrarno (z vidika etničnega porekla). Praktično učinkuje tako, da prav izrazito zapostavlja Romsko populacijo prosilcev za neprofitna stanovanja. Za tako oceno ni treba, da bi sporni kriteriji prizadevali prav vse Rome (nekateri gotovo lahko tudi izpolnjujejo sporne in druge kriterije, in so morebiti celo prišli do neprofitnih stanovanj). Navedeni kriteriji so lahko na prosilce vplivali tudi odvrtačno. Zagovornik je na podlagi priimkov upravičencev ocenil (ocena je seveda nezanesljiva, gre pa le za indic), da med prvimi 5 upravičenci zagotovo ni oseb romskega porekla, med prvimi 12 upravičenci pa sta morda le dva, ki bi utegnili biti romskega porekla. Pri tem je nedvomno, da je bila javno znana oseba romskega porekla šele na 11 mestu. Tako so izkazani tudi razlogi za sum, da se na navedeni razpis predstavniki romske skupnosti v MO Novo mesto niso prijavili, sploh ne v večjem številu (odvrtačni učinek pogojev).

32. Učinki razpisnih pogojev pa niso sporni le glede dostopa do neprofitnega stanovanja na samem razpisu, ampak tudi v nadaljnji časovni perspektivi oz. pri nadaljnjih posledicah take razdelitve stanovanj. Ocenjujem, da je predvidljivo, da imajo prosilci, ki so glede na prednostne kategorije dobili zelo znatno število prednostnih točk (in s tem stanovanje) zelo velike možnosti, da se svojim lastnim delom in prizadevanji sami izkopljejo iz socialne stiske. Visoko izobraženi, na trgu dela manj strukturno ogroženi iskalci zaposlitve (ki so bili morda v času zadnjega razpisa le začasno brezposelni) ali celo osebe, ki so naknadno izpolnile pogoje za upokožitev so v perspektivi gotovo socialno manj ogrožena skupina. Zagovornik je v poizvedbi ocenil, da je zato zelo verjetno, da se je fond neprofitnih stanovanj občine v času od zaključka javnega razpisa zmanjšal (oz. da bi se lahko), saj so nekateri izbrani prosilci postali sposobni plačevati profitne najemnine. Vendar občina v odgovoru trdi da temu ni tako, kar je nenavadno. Zagovornik sicer nima nobenih podatkov o tem, kako strogo občina naknadno preverja upravičenost kriterijev upravičenosti do neprofitne najemnine. Tudi ob domnevi, da je ravnanje občine skrbno, pa je sklep na dlani. Domnevni cilj ukrepa je spodbuditi zaposlitev tistih, ki so glede na poklic ali dejavnost, katero opravljajo, pomembni za posamezno lokalno skupnost. Če pa ti niti po preteku 5 let ne najdejo ustrezne zaposlitve v občini (oz. boljših dohodkov) - ali ni ta domneva - da njihova višja izobrazba ustrezna in za občino koristna - preuranjena?

33. Zagovornik je že v poizvedbi ocenil, da vsi ti dokazi in indici vzbujajo utemeljen sum, da so (bile) v teku posredno diskriminatorne stanovanjske politike MO Novo mesto, ki temeljijo na etničnem poreklu oz. nesorazmerno prizadenejo prav romsko skupnost v občini. Med drugimi pomembnimi okoliščinami tudi ni mogoče spregledati: zmanjševanja nepremičninskega

stanovanjskega fonda;²⁴ očitnega samovoljnega oviranja posebnega političnega predstavništva Romov v občinskem Mestnem svetu (nepotrditve mandata izvoljenemu svetniku v decembru 2008, kar je pomembno v kontekstu možne legalizacije nekaterih romskih naselij), segregacijske politike, omenjene v letnem poročilu Varuha človekovih pravic za leto 2008 (primer št. 12 na str. 59-60)²⁵ ter problema naselja Žabjek, ob katerem občina njegovim prebivalcem ne ponuja nobene perspektive²⁶.

34. Glede na navedeno zagovornik ugotavlja, da obstajata dva temeljna elementa posredne diskriminacije: slabše obravnavanje, ki sicer temelji na z vidika etničnega porekla navidezno nevtralnih kriterijih, vendar ti učinkujejo tako, da nesorazmerno bolj prizadevajo pripadnike romske skupnosti, kot pa ostale prebivalce občine. Poudarjam, da za obstoj diskriminacije ni odločilen subjektiven namen občine (npr. zavestna želja po diskriminaciji romske skupnosti), ampak zadoščajo sporni dejanski učinki ravnanja. Teh ugotovitev MO Novo mesto v odzivu na poizvedbo, razen s pavšalnim zanikanjem sklepa, ni niti pobijala.

35. Preostaja vprašanje, ali je navedena politika lahko upravičena iz kakšnih posebej tehtnih razlogov, ki pretehtajo nad prizadetostjo pravic oz. pravnih interesov po varstvu pred diskriminacijo. Zagovornik ocenjuje, da je cilj politike občine, da pritegne bolj izobražene in zaposljive osebe (oz. preprečuje »beg možganov«) sicer lahko sam zase legitimen. Uporabljeni ukrepi - ugodnosti pri dostopu do neprofitnega stanovanja oz. ponujanje javne infrastrukture takšne cilje deloma tudi dosežejo. Vendar pa ocenjujem, da je tak relativno trajen ukrep oddaje neprofitnega stanovanja v najem za nedoločen čas neprimeren. Zgreši temeljni cilj in namen ureditve, tj. z javnimi ukrepi zagotoviti dostop do stanovanj tistim, ki se srečujejo z največ ovirami, tako zaradi socialnih razlogov (revščina, druge okoliščine) kot zaradi obstoječih izključevalnih mehanizmov (diskriminacija) pri dostopu do stanovanj na trgu. Glede na predstavljene ugotovitve MO Novo mesto tudi ni uspela dokazati, da je kriterij res namenjen spodbujanju mladih družin z višjo izobrazbo, da bi ostale v občini, niti da bi ta pretehtal nad prizadetostjo pravice do enakega obravnavanja. Zagovornik sicer posebej pozdravlja, da občina nudi relativno široko možnost subvencioniranja profitnih ter celo neprofitnih najemnin. Vendar to koristi občanom romskega porekla le v manjši meri, saj se ti srečujejo z diskriminacijo tudi na trgu profitnih stanovanj (nepripravljenost oddati stanovanje Romu, imeti Rome za sosede...), zato taka stanovanja stežka sploh najamejo. Prav tako obstoj enega posebnega stanovanja, namenjenega le Romom, ne more kompenzirati slabe dostopnosti ostalih neprofitnih stanovanj.

36. Glede na navedeno ocenjujem, da je bila z določitvijo in uporabo kriterijev za oddajanje neprofitnih stanovanj v najem kršena prepoved posredne diskriminacija zaradi etničnega porekla oz. rase, saj ukrepi učinkujejo kot nesorazmerno slabša obravnava pripadnikov romske skupnosti pri dostopu do javnih neprofitnih stanovanj.

Boštjan Vernik Šetinc
Zagovornik načela enakosti

²⁴ Npr. v novembru 2010 objavljen razglas za javno dražbo za prodajo tri-sobnega občinskega stanovanja z izklicno ceno 70.000 evrov (dostopno na <http://www.novomesto.si/si/novomesto/razpisi/?id=5612>).

²⁵ Dostopno na http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Varuh_LP-2008.pdf.

²⁶ Gre za največje in najstarejše romsko naselje. V njem biva 34% romske populacije v občini, celo njihova morebitna preselitev (oz. iskanje rešitve za njihovo namestitvev) pa naj domnevno sploh ne bi bila v pristojnosti občine. Glej 2. poročilo o izvajanju ZRomS-1, str. 48-52. Dostopno na http://www.mnz.gov.si/si/manjsine/romska_skupnost/.