REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

Zadeva: 050-5/2020/10
Datum: 29. 7. 2020

OCENA DISKRIMINATORNOSTI ZAKONA ALI DRUGEGA PREDPISA PO 38. ČLENU ZVarD

Ocena diskriminatornosti četrte alineje drugega odstavka 2. člena Zakona o interventnem ukrepu odloga plačila obveznosti kreditojemalcev

Zagovornik načela enakosti je dne 2. 4. 2020 prejel Predlog za obravnavo diskriminacije, v katerem predlagatelj navaja, da je Državni zbor RS na predlog Vlade RS na seji dne 20. 3. 2020 obravnaval Zakon o interventnem ukrepu odloga plačila obveznosti kreditojemalcev (v nadaljevanju: ZIUOPOK), ki je stopil v veljavo dne 28. 3. 2020. Predlagatelj zatrjuje, da so v omenjenem zakonu diskriminirani vsi tujci, kreditojemalci, ki živijo in delajo v Republiki Sloveniji. Poleg tujcev, ki delajo na podlagi dovoljenja za začasno bivanje, izdanega na podlagi Zakona o tujcih, in ki praviloma nimajo večjih kreditov oz. posojil, se v Republiki Sloveniji nahajajo tudi osebe, ki dlje časa (2 in več let, tudi 10 let) v Sloveniji živijo in delajo in imajo urejeno stalno bivanje v Sloveniji. Te osebe imajo po navedbah predlagatelja, glede na to, da več let živijo in delajo v Sloveniji, tudi kredite za vozila, hiše, večje nakupe ipd. Država je zgoraj omenjeni zakon oz. njegovo veljavnost omejila le na državljane RS s stalnim prebivališčem v RS in tako iz možnosti odloga plačil **izključila tujce s stalnim prebivališčem v RS**, kar je po oceni predlagatelja popolna diskriminacija, kajti tudi tujci, ki živijo leta v Sloveniji normalno, vzamejo kredit in so tako kot državljani RS prizadeti s trenutno situacijo zaradi epidemije in bodo imeli težave pri vračilu posojil.

Predlagatelj meni, da je diskriminatorno zakonsko definirati kreditojemalca kot fizično osebo - državljana RS s stalnim prebivališčem v RS, kajti kreditojemalci so tudi tujci s stalnim prebivališčem v RS, ki tukaj živijo, plačujejo davke in prispevke, delajo in najemajo posojila, ki jih tako kot državljani RS v normalnih pogojih redno vračajo. Kot navaja predlagatelj, čas razglašene epidemije za nikogar ni ne normalni pogoj, ne normalno obdobje, ne za državljana RS in ne za tujca, ki živi v RS s stalnim prebivališčem – obe kategoriji sta v istih težavah, le da se je država odločila, da bo pozabila na tujce, ki so stalno v RS.

Glede na to, da predlagatelj zatrjuje diskriminatornost zakonskega določila, za presojo katerega je skladno z Zakonom o ustavnem sodišču pristojno Ustavno sodišče Republike Slovenije, Zagovornik v zadevi ne more izvajati postopka ugotavljanja diskriminacije skladno z določbami Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16, 21/18 - ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD), temveč lahko izvede postopek ocene diskriminatornosti predpisa.

Skladno z 38. členom ZVarD Zagovornik, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem lahko obvesti predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ali z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil.

*

Zagovornik oceno diskriminatornosti zakona izvede na podlagi 38. člena ZVarD, skladno s katerim lahko, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem obvesti

predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ali z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil.

V postopku ocene se je Zagovornik osredotočil na veljavno ureditev.[1] ZIUOPOK je bil namreč že dvakrat spremenjen, vendar ne v delu, v katerem je vsebovana definicija kreditojemalca kot fizične osebe.

Zagovornik je predpis skladno s svojimi zakonskimi pristojnostmi presojal po vsebini in to samo z vidika svojih pristojnosti. Zagovornik ni tisti državni organ, ki bi lahko sprejel končno odločitev, da je predpis diskriminatoren oziroma da ni skladen z Ustavo RS in kakorkoli vplival na samo vsebino predpisa. Zagovornik ima v ZVarD zgolj pooblastilo, da izvede oceno diskriminatornosti in v kolikor oceni, da je predpis diskriminatoren, lahko ravna skladno z 38 členom ZVarD.

V postopku ocene diskriminatornosti predpisa je Zagovornik preučil gradivo zakonodajnega postopka ZIUOPOK ter Odgovor Vlade RS na poizvedbo Zagovornika.

*

Iz Odgovora Vlade RS, ki se je odzvala na poizvedbo Zagovornika (dokument št. 40300-3/2020/5 z dne 28. 5. 2020) izhaja naslednje:

Za omilitev posledic epidemije COVID-19 je vlada sprejela vrsto interventnih ukrepov. Interventni ukrep odloga plačila obveznosti kreditojemalcev iz kreditnih pogodb, sklenjenih z banko oziroma hranilnico, predstavlja le enega od nujnih ukrepov za omilitev posledic epidemije COVID-19. Njegov cilj je prispevati k reševanju likvidnostnih težav podjetij, ki so nastale kot posledica izbruha epidemije COVID-19, nadalje olajšati položaj teh podjetij v odnosu do bank, katerih dolžniki so, in na ta način prispevati k ohranjanju gospodarske in širše finančne stabilnosti v državi tudi s sodelovanjem finančnega sektorja, preprečiti hujšo gospodarsko škodo ter ohraniti delovna mesta v prizadetih podjetjih.

Iz predloga zakona, ki ga je na 3. redni seji dne 18. 3. 2020 sprejela vlada in ga v sprejem po nujnem postopku poslala Državnemu zboru, je razvidno, da je bil, izhajajoč iz ciljev tega zakona, odlog plačila obveznosti iz kreditnih pogodb sprva omogočen le naslednjim kreditojemalcem:
– gospodarskim družbam, ustanovljenim po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, ki imajo sedež v Republiki Sloveniji;
– zadrugam, fizičnim osebam, ki zaposlujejo delavce v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja, ali samozaposlenim osebam, ki imajo sedež oziroma stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, ter
– nosilcem kmetijskega gospodarstva v skladu z zakonom, ki ureja kmetijstvo.

Interventni ukrep odloga plačila obveznosti iz kreditne pogodbe je bil torej namenjen za omilitev posledic epidemije COVID-19 na opravljanje gospodarske dejavnosti. Osnovno vodilo vlade pri pripravi tega zakona je bilo, da se z omilitvijo posledic epidemije COVID-19 za gospodarstvo ščitijo (v največji možni meri ohranjajo) delovna mesta, kar naj bi posredno zagotavljalo, da bodo fizične osebe še naprej sposobne odplačevati obveznosti iz kreditnih pogodb.

Vlada v nadaljevanju pojasnjuje, da interventni ukrep odloga plačila obveznosti iz kreditne pogodbe po svoji vsebini predstavlja oblastni ukrep in pomeni poseg v ustavnopravno načelo svobodne gospodarske pobude, ki jo zagotavlja 74. člen Ustave Republike Slovenije. Banke in hranilnice, ki poslujejo na območju Republike Slovenije in ki jih ZIUOPOK zadeva kot kreditodajalce, so zasebnopravni gospodarski subjekti, katerih poslovanje sicer regulira vrsta zakonov s področja bančništva. Bančna zakonodaja posebno pozornost posveča upravljanju

[1] Uradni list RS, št. 36/20, 49/20 - ZIUZEOP, 61/20 - ZIUZEOP-A

banke s kreditnim tveganjem, v zvezi s katerim ima banka na razpolago tudi mehanizme, ki so po vsebini podobni interventnemu ukrepu po ZIUOPOK. A s pomembno razliko – po ZIUOPOK banka odlog plačila obveznosti mora odobriti, če so izpolnjeni zakonski pogoji. To še zlasti velja za kreditojemalce, ki opravljajo dejavnost, za katero je bilo z vladnim ali občinskim odlokom določeno, da se opravljanje storitve oziroma prodaja blaga zaradi epidemije COVID-19 začasno prepove, saj se v tem primeru ne zahteva opis poslovnega položaja kreditojemalca niti utemeljitev, da so težave kreditojemalca povezane z epidemijo COVID-19. V primeru odloga plačila obveznosti po ZIUOPOK tako banki ni omogočeno upravljanje s kreditnim tveganjem po splošnih bančnih predpisih in po splošnih pravilih pogodbenega prava. Banke morajo namreč pri odločanju, ali bodo komitentu, ki ima težave z odplačilom obveznosti iz kreditne pogodbe, omogočile odlog plačila, presojati zlasti zmožnost kreditojemalca, da bo na daljši rok sposoben povrniti posojilo.

ZIUOPOK torej pomeni oblastni poseg v svobodno voljo banke glede odločanja o kreditnih razmerjih s komitenti, saj določa, da banka ali hranilnica, ki ima sedež v Republiki Sloveniji, ali podružnica banke države članice, ki ima sedež v Republiki Sloveniji in ki v skladu z zakonom, ki ureja bančništvo, lahko opravlja bančne storitve na območju Republike Slovenije, odobri kreditojemalcu odlog plačila obveznosti iz kreditne pogodbe za obdobje 12 mesecev, če posamezne obveznosti iz kreditne pogodbe, za katero kreditojemalec zahteva odlog plačila, do razglasitve epidemije COVID-19 še niso zapadle v plačilo. Če so pogoji iz ZIUOPOK izpolnjeni, banka odlog plačila obveznosti **mora odobriti**, ne glede na vse druge okoliščine bodisi na strani banke (finančno stanje) bodisi na strani kreditojemalca (kreditna sposobnost). Banka in kreditojemalec se ob tem lahko le sporazumno dogovorita za rok glede plačila obveznosti iz kreditne pogodbe, ki je za kreditojemalca ugodnejši.

Vlada je zato, upoštevajoč dejstvo, da obravnavani interventni ukrep posega v načelo svobodne gospodarske pobude, ki jo zagotavlja 74. člen Ustave Republike Slovenije, z omejitvijo kroga upravičenih kreditojemalcev sledila tudi cilju, da je poseg sorazmeren in upravičen. Zato se predlog vlade nanaša le na interventni ukrep obveznega odloga plačila obveznosti iz kreditne pogodbe za kreditojemalce s področja opravljanja gospodarskih dejavnosti.

V zakonodajnem postopku sprejemanja predloga zakona o interventnem ukrepu odloga plačila obveznosti kreditojemalcev se je krog upravičenih kreditojemalcev do odloga plačila obveznosti iz kreditne pogodbe **razširil** še na društva, zavode, ustanove, nosilce dopolnilne dejavnosti na kmetiji ter na fizične osebe, ki so državljani Republike Slovenije in imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji.

Upravičeni kreditojemalci po ZIUOPOK so po veljavni ureditvi tudi fizične osebe, ki so državljani Republike Slovenije in imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji. Iz interventnega ukrepa so torej izključeni tujci, kar ni v nasprotju z Ustavo Republike Slovenije, saj Ustava Republike Slovenije v 13. členu določa, da imajo tujci v Sloveniji v skladu z mednarodnimi pogodbami vse pravice, zagotovljene s to ustavo in z zakoni, razen tistih, ki jih imajo po ustavi ali po zakonu samo državljani Slovenije. Država se lahko odloči (in to uredi v zakonu), da določene pravice zagotovi (v obravnavanem primeru pravico do odloga plačila obveznosti iz kreditne pogodbe) le svojim državljanom.

Izključitev tujcev ni značilna le za ZIUOPOK, ampak jo najdemo tudi v drugih primerih. Primeroma Vlada navaja kar ZIUZEOP, ki že v nazivu poudarja, da gre za interventne ukrepe za omilitev posledic epidemije COVID-19 za državljane in gospodarstvo. Tudi predlog zakona[2] o poroštvih Republike Slovenije za stanovanjske kredite določa, da se poroštva po tem zakonu lahko izdajo bankam za zavarovanje obveznosti kreditojemalcev iz kreditov fizičnim osebam, ki so na dan vložitve vloge za kredit po tem zakonu državljanke ali državljani Republike

[2] Predlog zakona je že bil objavljen na portalu e-demokracija, postopek usklajevanja in obravnave pa začasno zadržan zaradi zamenjave vlade in epidemije COVID-19.

Slovenije s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji in rešujejo svoje stanovanjsko vprašanje v Republiki Sloveniji.

V zvezi s to problematiko je poleg posega v načelo svobodne gospodarske pobude Vlada RS izpostavila še drug vidik. Z ZIUZEOP[3] se je vzpostavila jamstvena shema za posojila, v zvezi s katerimi so banke odobrile odlog plačila obveznosti iz kreditne pogodbe po ZIUOPOK. Za izpolnitev obveznosti kreditojemalcev jamči Republika Slovenija, pri čemer skupni znesek izdanih poroštev Republike Slovenije ne sme presegati 200 milijonov evrov. S tem je krog upravičenih kreditojemalcev do odloga plačila obveznosti iz kreditne pogodbe, ki jih določa ZIUOPOK, postal relevanten tudi z vidika zmožnosti javnih financ, da zagotovijo sredstva za izplačila poroštev ter s tem zagotavljanja učinkovitega delovanja države oziroma izvajanja pomembnih funkcij na področjih družbenega življenja z zagotavljanjem pravice do socialne varnosti (prvi odstavek 50. člena Ustave Republike Slovenije), zdravstvenega varstva (prvi in drugi odstavek 51. člena Ustave Republike Slovenije), pravic invalidov (52. člen Ustave Republike Slovenije) in drugih človekovih pravic, med njimi tudi pravice do svobodne gospodarske pobude (prvi odstavek 74. člena Ustave Republike Slovenije) in do varstva dela (66. člen Ustave Republike Slovenije), ki kot takšne zahtevajo ustrezno ustavnopravno varstvo[4].

Odlog plačila obveznosti iz kreditne pogodbe, ki ga je kot oblastni ukrep določil ZIUOPOK, ni nov instrument na področju bančnega poslovanja, saj ga banke v skladu z internimi pravili in postopki običajno uporabljajo tudi na predlog kreditojemalca, če ocenijo, da je v primeru težav z rednim odplačevanjem obveznosti odlog plačila obveznosti najustreznejša rešitev tako za banko kot tudi za kreditojemalca. Z banko se je mogoče dogovoriti tudi za odlog odplačevanja kredita ter za prevzem kredita. Ne glede na ZIUOPOK lahko torej kreditojemalci, ki jih ta zakon ne uvršča v krog upravičencev, med njimi tudi tujci s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, zaprosijo za odlog plačila obveznosti iz kreditnih pogodb, banka pa jim običajno odlog odobri.

Vlada RS navaja, da je ob upoštevanju ustavnopravnega načela svobodne gospodarske pobude stremela k temu, da bi bil interventni ukrep usmerjen zgolj v omilitev posledic COVID-19 za gospodarstvo, kar bi hkrati prispevalo k ohranitvi delovnih mest in s tem ohranitvi zmožnosti fizičnih oseb, da nemoteno odplačujejo obveznosti iz sklenjenih kreditnih pogodb. Treba se je namreč zavedati, da je obravnavani interventni ukrep vplival na povečanje kreditnega tveganja bančnega sektorja, vsako nadaljnje širjenje kroga upravičenih kreditojemalcev pa bi to tveganje le še povečalo, ker bančni sektor o odlogu plačila obveznosti ne more odločati na podlagi svobodno izražene volje, temveč je k temu zavezan *ex lege*. Res je, da so banke upravičene do poroštva Republike Slovenije, vendar je slednje omejeno na skupni znesek 200 milijonov evrov, kar po oceni bančnega sektorja ne zadošča za celotno pokritje kreditnega tveganja iz tega naslova. Širitev kroga upravičencev po ZIUOPOK glede na sprejeto jamstveno shemo pa pomeni tudi potencialni dodatni pritisk na javne finance, glede na to, da za odložene obveznosti jamči Republika Slovenija.

Izključitev nekaterih potencialnih kreditojemalcev iz ZIUOPOK ne pomeni, da se le-ti z banko ne morejo sporazumno dogovoriti o odlogu plačila obveznosti iz kreditne pogodbe. Dejstvo je ravno nasprotno, saj banke svojim komitentom že zdaj omogočajo tudi odlog plačila obveznosti, ki v primerjavi z odlogom plačila obveznosti po ZIUOPOK ni manj ugoden za komitenta. Na podlagi prvega odstavka 5. člena ZIUOPOK se namreč v obdobju odloga plačila obveznosti na odloženi del glavnice obračunavajo obresti po redni obrestni meri, ki je bila dogovorjena ob sklenitvi kreditne pogodbe, zato se skupna obveznost kreditojemalca poveča. Poleg tega bančni sektor tudi za obravnavo vlog za odobritev odloga plačila obveznosti iz

[3] ZIUZEOP v 65. členu določa, da Republika Slovenija kot porok odgovarja banki ali hranilnici iz prvega odstavka 2. člena Zakona o interventnem ukrepu odloga plačila obveznosti kreditojemalcev (ZIUOPOK) za izpolnitev obveznosti kreditojemalcev iz drugega odstavka 2. člena ZIUOPOK.

[4] Glejte primeroma tudi odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevah z opravilno številko U-II-1/12 in U-II-2/12.

kreditne pogodbe po ZIUOPOK kreditojemalcem zaračunava nadomestilo, saj zakon tega posebej ne ureja.

Vlada na podlagi prej navedenih argumentov meni, da ZIUOPOK ne vsebuje elementov diskriminatornosti.

*

Zagovornik je v postopku ocene diskriminatornosti ocenjeval, ali je diskriminatorna določba četrte alineje drugega odstavka 2. člena ZIUOPOK, ki določa, da se za kreditojemalca po določbah tega zakona šteje fizična oseba, ki je državljan Republike Slovenije in ima v Republiki Sloveniji stalno prebivališče.

*

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen ZVarD, po katerem pomeni diskriminacija vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana. Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina pomemben razlog za slabšo obravnavo. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka. Mednje, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina.

V obravnavanem primeru Zagovornik kot osebno okoliščino prepoznava državljanstvo, ki v ZVarD sicer ni izrecno navedeno kot osebna okoliščina, nedvomno pa sodi med t.i. druge osebne okoliščine, ki prav tako uživajo pravno varstvo.[5] Torej kot potencialno diskriminirana nastopa skupina posameznikov – tujcev, ki niso državljani RS, hkrati pa imajo v RS stalno prebivališče.

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).

Zagovornik ugotavlja, da je varstvo pred diskriminacijo skladno z 2. členom ZVarD zagotovljeno na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb. Tudi namen zakonodajalca doseči prepoved diskriminacije je nesporno in jasno izkazan. Iz predloga za obravnavo Zakona o varstvu pred diskriminacijo (2015-2611-0046), ki je bil vložen v Državni zbor RS, iz obrazložitve k 2. členu zakona izhaja: *Člen jasno in natančno opredeljuje področja družbenega življenja, na katerih je v skladu s pravom Evropske Unije zagotovljeno enako obravnavanje oziroma je prepovedana diskriminacija. Našteta področja izhajajo iz direktiv Evropske Unije in iz prakse Sodišča EU, zato so posebej izpostavljena. Poleg tega je z vidika jasnosti besedila in naslovljencev pravnih norm bolj razumljivo, če je naštetih večina področij, na katerih lahko prihaja do diskriminacije. Predlagani člen določa dolžnost državnih organov, lokalnih skupnosti, nosilcev javnih pooblastil ter vseh fizičnih in pravnih oseb, ki morajo na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in v podobnih situacijah, pri svojem delovanju v razmerju do posameznikov in posameznic zagotavljati enako obravnavanje. Pri tem je treba poudariti, da se enako obravnavanje nanaša samo na področja*

[5] Agencija EU za temeljne pravice in Svet Evrope, Handbook on European non-discrimination law, 2018, str. 202. Glej tudi Olivier de Schutter, Links between migration and discrimination, European egal network in the non-discrimination field, 2009, https://www.migpolgroup.com/_old/public/docs/166.LinksbtwMigratio&Discrimination_thematicreport_02.12.09.pdf, str. 13.

družbenega oziroma javnega življenja, torej na področja, na katerih posamezniki in posameznice (ali v določenih primerih tudi pravne osebe) uveljavljajo svoje pravice oziroma izvajajo dolžnosti, ter nastopajo v pravnem prometu, ne velja pa za zasebna razmerja (npr. družinska, prijateljska razmerja).

Predpis, ki ga Zagovornik ocenjuje, predstavlja oblastni ukrep, kot navaja tudi Vlada sama v svojem odgovoru, in pomeni poseg v ustavnopravno načelo svobodne gospodarske pobude, ki jo zagotavlja 74. člen Ustave Republike Slovenije. Ker pa država na področje bančništva posega s svojimi kogentnimi pravili, le-ta ne smejo biti diskriminatorna in tudi ne v neskladju z drugimi zakoni in Ustavo RS. Po oceni Zagovornika ni nobenega dvoma, da gre za predpis in področje, na katerem mora biti zagotovljena enaka obravnava ne glede na osebne okoliščine, kakršnekoli izključitve pa morajo biti skladne z načelom sorazmernosti. To nenazadnje izhaja iz 2. člena ZVarD, ki določa, da je potrebno zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb tudi na področju v zvezi z dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi, kamor spada tudi področje bančništva oziroma bančnih storitev.

Ustava RS varuje vse človekove pravice, tudi tiste, ki jih sama ne ureja podrobneje.[6] V zadnjih desetletjih se hitro razvija pravica do enakega obravnavanja. Ta učinkuje glede uživanja vseh (javnopravno urejenih) pravic. Ne zavezuje le organov oblasti, temveč tudi zasebnike. Slovenski pravni red varstvo pred diskriminacijo v ZVarD ureja tako, da je diskriminacija prepovedana glede na **katerokoli** osebno okoliščino. Človekove pravice se razvijajo v tem smislu, da postajajo vedno bolj pravno opredeljene in pred pravno opredelitvijo vsebinsko konkretizirane. To daje vtis, da se vsebinsko širijo.[7]

*

Ocena četrte alineje drugega odstavka 2. člena ZIUOPOK

V 14. členu Ustave RS je zagotovljeno načelo enakosti pred zakonom, ki določa, da so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino. 15. člen Ustave RS določa, da se človekove pravice uresničujejo neposredno in na podlagi ustave ter da je mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin z zakonom, kadar tako določa ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine.

Ustava RS tudi v drugih svojih določbah vsakomur zagotavlja pravico do enakega obravnavanja in v 5. členu izrecno določa obveznost države, da na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine.

Skladno s 13. členom Ustave RS imajo tujci v Sloveniji v skladu z mednarodnimi pogodbami vse pravice, zagotovljene s to ustavo in z zakoni, razen tistih, ki jih imajo po ustavi ali po zakonu samo državljani Slovenije.

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jo je ratificirala tudi Republika Slovenija (Uradni list RS-MP, št. 7-41/1994, v nadaljevanju: EKČP) v 14. členu prepoveduje diskriminacijo. Določa, da je uživanje pravic in svoboščin, določenih s konvencijo, zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnost ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine.

---

[6] Tako peti odstavek 15. člena Ustave RS: Nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta Ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri.

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

Skladno s 1. členom Protokola št. 12. h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (MPKVCPB), ki ga je ratificirala RS (Uradni list RS-MP, št. 8-57/2010), je uživanje vseh pravic, določenih z zakonom, zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, premoženje, rojstvo ali kakšne druge okoliščine. Noben organ oblasti ne bo razlikoval na podlagi okoliščin, navedenih v prvem odstavku.

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 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 pobudnika primerjata, 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). Zagovornik je ugotavljal ali bi lahko bili tujci s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji v ZIUOPOK neupravičeno prikrajšani zaradi katere koli svoje pravno varovane osebne okoliščine.

I. Poseg v zavarovane dobrine

Skladno s prvim odstavkom 2. člena ZIUOPOK banka ali hranilnica, ki ima sedež v Republiki Sloveniji, ali podružnica banke države članice, ki ima sedež v Republiki Sloveniji in ki v skladu z zakonom, ki ureja bančništvo, lahko opravlja bančne storitve na območju Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: banka), odobri kreditojemalcu odlog plačila obveznosti iz kreditne pogodbe za obdobje 12 mesecev v skladu z določbami tega člena in 3. člena tega zakona, če posamezne obveznosti iz kreditne pogodbe, za katero kreditojemalec zahteva odlog plačila, do razglasitve epidemije virusa še niso zapadle v plačilo.

Kreditojemalec, upravičen do tega interventnega ukrepa, je tista fizična oseba, ki je državljan Republike Slovenije in ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji.

Tujec ali tujka (v nadaljnjem besedilu: tujec), je vsakdo, ki nima državljanstva Republike Slovenije. Osebe, ki so skladno s prvo alinejo 2. člena Zakona o tujcih (v nadaljevanju: ZTuj-2)[8] v Sloveniji obravnavane kot tujci, so v konkretnem primeru neenako obravnavane zaradi osebne okoliščine – državljanstva (druga osebna okoliščina), kar ima za posledico popolno izničevanje in onemogočanje enakopravnega priznavanja pravice in hkrati ugodnosti odloga plačila obveznosti iz kreditne pogodbe za obdobje 12 mesecev, kot to določa prvi odstavek 2. člena ZIUOPOK.

Vlada RS v svojem odgovoru sicer zatrjuje, da banke svojim komitentom že zdaj omogočajo tudi odlog plačila obveznosti, ki v primerjavi z odlogom plačila obveznosti po ZIUOPOK ni manj ugoden za komitenta. Zagovornik s to navedbo ne soglaša. Tujci s stalnim prebivališčem v RS, ki zaradi okoliščin, povezanih s posledicami epidemije virusa, začasno ne morejo zagotavljati

[8] Uradni list RS, št. 50/11, 57/11, 26/14, 90/14, 19/15, 47/15 - ZZSDT, 5/17, 59/17, 9/18, 62/19 - odl. US, 80/20 - ZIUOOPE.

poplačila obveznosti po kreditni pogodbi, so v primerjavi z državljani v slabšem položaju. Slednjim je banka dolžna omogočiti odlog plačila kreditnih obveznosti, medtem ko tujcem tega ni dolžna omogočiti, temveč je odlog odvisen od ocene banke in ocene rizika in relevantnih okoliščin v vsakem posamičnem primeru. Medtem ko imajo državljani RS s stalnim prebivališčem, ki jih je prizadela epidemija, zagotovljen odlog plačila po samem zakonu, morajo tujci s stalnim prebivališčem v RS le-tega doseči v pogajanjih z banko, zato so po oceni Zagovornika v manj ugodnem položaju. Pri tem Zagovornik še pripominja, da je bil prvotno sprejeti ZIUOPOK za državljane RS s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji še ugodnejši v primerjavi s trenutno veljavno ureditvijo, saj je Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20) zakonsko določbo spremenil na način, da se v obdobju odloga na odloženi del glavnice obračunavajo obresti po redni obrestni meri, ki je bila dogovorjena ob sklenitvi kreditne pogodbe. Pred tem pa je zakon določal, da odlog plačila ne vpliva na izračun višine posameznega obroka v skladu s kreditno pogodbo.

S tem ureditev vse tujce s stalnim prebivališčem v Sloveniji postavlja v neenakopraven položaj z ostalimi kreditojemalci – fizičnimi osebami, ki lahko pod pogoji, določenimi v ZIUOPOK, dosežejo odlog plačila obveznosti iz kreditne pogodbe.

Možnost odloga plačila obveznosti iz kreditne pogodbe je bila s sprejemom ZIUOPOK nedvomno vzpostavljena kot tista vrsta ugodnosti, ki jo je treba obvezno podeliti, če so za to izpolnjeni pogoji. Gre torej za obveznost banke in ne zgolj za možnost oziroma izbiro, da banka to naredi ali ne. Kar je na eni strani obveznost banke, je na drugi strani pravica oziroma ugodnost kreditojemalca oziroma potrošnika. Izključitev določenega kroga oseb iz personalnega obsega zakona tako predstavlja poseg v pravice oziroma ugodnosti posameznika iz 1. odstavka 4. člena ZVarD.

II. Ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistih, s katerimi se pobudnik primerja

Obravnavana določba jasno, določno in neposredno, od uveljavljanja te pravice in hkrati ugodnosti, ki jo imajo v obdobju razglašene epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) v Sloveniji na voljo kreditojemalci, izključuje vse fizične osebe, ki ne izpolnjujejo kumulativnih pogojev državljanstva Republike Slovenije in stalnega prebivališča na območju Republike Slovenije. Iz tega izhaja, da so tujci s stalnim prebivališčem neenako obravnavani v primerjavi z državljani s stalnim prebivališčem. Medtem ko imajo državljani RS s stalnim prebivališčem, ki jih je prizadela epidemija, po zakonu zagotovljen a banko obvezen odlog plačila po samem zakonu, so tujci s stalnim prebivališčem v RS prepuščeni pogajanjem z banko.

III. Ali je dejanski položaj pobudnika v bistvenem enak in ali razlikovanje temelji na osebni okoliščini

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 in ugodnost do odloga plačila obveznosti iz kreditne pogodbe za obdobje 12 mesecev), položaj tujcev 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). Davčni rezident je torej lahko oseba, ki je državljan Republike Slovenije, in tudi tujec, če imata prijavljeno stalno prebivališče v Sloveniji.

Zagovornik je kot relevantno upošteval družbeno situacijo v kateri je bil sprejet ZIUOPOK. Kot izhaja iz predloga zakona, je bil sprejem ZIUOPOK odziv države na situacijo, povezano z

izbruhom okužb z virusom SARS-CoV-2 ob koncu leta 2019 na Kitajskem, ki se je februarja 2020 razširil tudi na območje držav Evropske unije, tudi v Slovenijo. Navedeno vpliva na vse sfere življenja, predvsem pa na gospodarstvo. Posledice se močno odražajo tudi v gospodarski aktivnosti v Sloveniji, zlasti v panogah turizma, gostinstva, trgovine in v predelovalnih dejavnostih, v katerih se bo hkrati zmanjšala potreba po delavcih, zato je po oceni predlagatelja zakona bilo potrebno sprejeti nadaljnje ukrepe, s katerimi se bo olajšal položaj gospodarstva in obenem zaščitil položaj zaposlenih. To je skladno z navedbami Vlade v odgovoru, da je bil torej primarni namen ZIUOPOK pomagati gospodarstvu, v nadaljnjem zakonodajnem postopku pa se je krog upravičencev – kreditojemalcev, ki so deležni pomoči, razširil, med drugim tudi na fizične osebe, ki so državljani Republike Slovenije in imajo tukaj stalno prebivališče.

Zagovornik kot relevantno upošteva dejstvo, da so se zaradi izrednih razmer v popolnoma primerljivem oziroma enakem položaju z državljani RS s stalnim prebivališčem v RS znašli tudi tujci s stalnim prebivališčem v RS, saj so za njih veljale iste omejitve (gibanja, poslovanja ipd.) kot za državljane, pri čemer je prvim država pomagala, druge pa je prezrla. Razlika med obema skupinama posameznikov, ki imajo vsi stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, je tako zgolj osebna okoliščina državljanstva.

Zagovornik ne zatrjuje, da bi moral biti položaj tujcev in državljanov Republike Slovenije s stalnim prebivališčem identičen na vseh področjih družbenega življenja in pri vseh pravicah in ugodnostih. To nenazadnje izhaja tudi iz 13. člena Ustave RS. V kolikor zakonodajalec prepozna utemeljene razloge, da je potrebno 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. Vsakršno izključevanje pa mora biti utemeljeno tudi z legitimnim ciljem in testom sorazmernosti.

Zagovornik v zvezi z obravnavanim interventnim ukrepom 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 in ugodnosti odloga plačila kredita, kot že večkrat omenjeno.

IV. Če gre za razlikovanje na podlagi osebne okoliščine in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg dopusten

Zagovornik ugotavlja, da razlikovanje v ureditvi pri dostopu do interventnega ukrepa ne temelji na neki stvarni, neosebni razlikovalni okoliščini, temveč izključno na državljanstvu. Državljanstvo pa je, čeprav v Ustavi RS ni izrecno navedeno nedvomno ena izmed osebnih okoliščin iz prvega odstavka 14. člena Ustave (t.i. druga osebna okoliščina).

Zagovornik je ocenjeval, ali za različno obravnavanje tujcev in državljanov s stalnim prebivališčem obstaja ustavno dopusten razlog. Iz zakonodajnega gradiva ustavno dopusten razlog za izpodbijano ureditev, ki posega v pravico iz prvega odstavka 14. člena Ustave, ni razviden.

Vlada RS je v svojem odgovoru pojasnila, da je z omejitvijo kroga upravičenih kreditojemalcev sledila tudi cilju, da je poseg sorazmeren in upravičen. Zato se predlog vlade nanaša le na interventni ukrep obveznega odloga plačila obveznosti iz kreditne pogodbe za kreditojemalce s področja opravljanja gospodarskih dejavnosti. V zakonodajnem postopku sprejemanja predloga zakona o interventnem ukrepu odloga plačila obveznosti kreditojemalcev pa se je krog upravičenih kreditojemalcev do odloga plačila obveznosti iz kreditne pogodbe **razširil** še na društva, zavode, ustanove, nosilce dopolnilne dejavnosti na kmetiji ter na fizične osebe, ki so državljani Republike Slovenije in imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji.

Iz interventnega ukrepa so torej izključeni tujci, kar po oceni Vlade RS ni v nasprotju z Ustavo RS, saj ta v 13. členu določa, da imajo tujci v Sloveniji v skladu z mednarodnimi pogodbami

vse pravice, zagotovljene s to ustavo in z zakoni, razen tistih, ki jih imajo po ustavi ali po zakonu samo državljani Slovenije. Država se lahko odloči (in to uredi v zakonu), da določene pravice zagotovi (v obravnavanem primeru pravico do odloga plačila obveznosti iz kreditne pogodbe) le svojim državljanom. Vlada še doda, da izključitev tujcev ni značilna le za ZIUOPOK, ampak jo najdemo tudi v drugih primerih.

Vlada v nadaljevanju izpostavi še drugi (finančni) vidik. Z ZIUZEOP[9] se je vzpostavila jamstvena shema za posojila, v zvezi s katerimi so banke odobrile odlog plačila obveznosti iz kreditne pogodbe po ZIUOPOK. Za izpolnitev obveznosti kreditojemalcev jamči Republika Slovenija, pri čemer skupni znesek izdanih poroštev Republike Slovenije ne sme presegati 200 milijonov evrov. S tem je krog upravičenih kreditojemalcev do odloga plačila obveznosti iz kreditne pogodbe, ki jih določa ZIUOPOK, postal relevanten tudi z vidika zmožnosti javnih financ, da zagotovijo sredstva za izplačila poroštev ter s tem zagotavljanja učinkovitega delovanja države oziroma izvajanja pomembnih funkcij na področjih družbenega življenja z zagotavljanjem pravice do socialne varnosti, zdravstvenega varstva, pravic invalidov in drugih človekovih pravic, med njimi tudi pravice do svobodne gospodarske pobude in do varstva dela, ki kot takšne zahtevajo ustrezno ustavnopravno varstvo.[10]

Vlada tudi navede, da ne glede na ZIUOPOK lahko kreditojemalci, ki jih ta zakon ne uvršča v krog upravičencev, med njimi tudi tujci s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, zaprosijo za odlog plačila obveznosti iz kreditnih pogodb, banka pa jim običajno odlog odobri.

Takšna ureditev po oceni Zagovornika posega v pravni in ekonomski položaj tujcev s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki so tudi kreditojemalci in je v nasprotju z namenom samega zakona. Slednji na splošno zasleduje namen preprečitve hujše gospodarske škode in ohranitev finančne stabilnosti v Republiki Sloveniji v zvezi s posledicami razglasitve epidemije,[11] ker pa je bilo v zakonodajnem postopku identificirano, da so posledice prizadele tudi fizične osebe, pa so bile le-te naknadno vključene v krog upravičencev do interventnega ukrepa. Iz tega izhaja, da posebej v zvezi s fizičnimi osebami kot kreditojemalci, na podlagi četrte alineje drugega odstavka 2. člena ZIUOPOK zasleduje cilj pomoči fizičnim osebam, katerih finančni položaj se je zaradi posledic epidemije v Republiki Sloveniji poslabšal in zaradi tega niso zmožni poplačila obveznosti iz kreditne pogodbe.

Iz navedenega sledi, da je cilj, ki ga zakonodajalec zasleduje povsem legitimen, vendar sredstva za dosego le tega niso ustrezna, potrebna in sorazmerna. Posledice epidemije razglašene v Republiki Sloveniji, namreč ne občutijo samo njeni državljani, ki tukaj stalno prebivajo. Finančno škodo zaradi izrednih razmer na tem območju lahko potencialno doživi vsaka fizična oseba, ki na tem območju stalno prebiva.

S takšno omejitvijo je iz kroga upravičencev zavestno izvzeta skupina oseb, ki so v primeru finančnega poslabšanja zaradi izrednih razmer, v popolnoma primerljivo enakem položaju s tistimi, ki kumulativno izpolnjujejo oba zahtevana pogoja, pri čemer se od drugih upravičencev ločijo le po osebni okoliščini državljanstva.

Namensko izključevanje vseh drugih oseb, ki so jih posledice izrednih razmer na območju Slovenije prav tako prizadele, izključno iz razloga, ker niso državljani Republike Slovenije čeprav tukaj stalno prebivajo, je nedopustno in v nasprotju s samim ustavnim ter evropskim pravnim redom.

Iz obravnavanega ukrepa po ZIUOPOK so izključeni tako tujci s stalnim prebivališčem v RS, ki so državljani tretjih držav, kot tudi tisti tujci, ki so državljani drugih držav članic Evropske

[9] ZIUZEOP v 65. členu določa, da Republika Slovenija kot porok odgovarja banki ali hranilnici iz prvega odstavka 2. člena Zakona o interventnem ukrepu odloga plačila obveznosti kreditojemalcev (ZIUOPOK) za izpolnitev obveznosti kreditojemalcev iz drugega odstavka 2. člena ZIUOPOK.

[10] Glejte primeroma tudi odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevah z opravilno številko U-II-1/12 in U-II-2/12.

[11] prvi odstavek 1. člena ZIUOPOK.

unije. Položaj obeh skupin v državah članicah EU urejajo tako primarni kot sekundarni pravni viri EU. Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) v členu 18(1) prepoveduje vsakršno diskriminacijo državljanov EU na podlagi njihovega državljanstva na področjih, na katerih se uporablja pogodba. Člen 45(1) in 45(2) pa zagotavljata državljanom EU prosto gibanje po območju EU, ki vključuje odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji. Nadalje člen 107 PDEU, ki ureja državne pomoči (kamor lahko vsebinsko štejemo tudi pomoč države gospodarstvu in posameznikov za omilitev posledic epidemije na gospodarskem področju), med te pomoči šteje tudi ukrepe za povračilo škode, ki so jo povzročili izjemni dogodki. Po analogiji lahko med te pomoči štejemo tudi ukrepe za omilitev škode, ki bi jo povzročila epidemija, kamor nedvomno sodi tudi možnost odloga poplačila kreditov in jamstvo države s tega področja.

Položaj državljanov EU, ki uresničujejo svobodo gibanja v EU in se preselijo v drugo državo članico EU, ureja Direktiva 2004/38/ES.[12] Člen 24 direktive, ki določa obveznost enakega obravnavanja, morajo »vsi državljani Unije, ki na podlagi te direktive prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice, uživati enako obravnavanje kot državljani te države članice v okviru Pogodbe.« Drugi odstavek člena 24 določa edine možne izjeme, in sicer država članica gostiteljica ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči v prvih treh mesecih prebivanja ali, kjer ustreza, v daljšem obdobju »niti ni dolžna, pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča, dodeliti pomoči za vzdrževanje v času študija, vključno s poklicnim usposabljanjem, ki obsega študentske pomoči ali študentska posojila, drugim osebam, razen delavcem, samozaposlenim osebam, osebam, ki ohranijo takšen status in članom njihovih družin.«

Iz navedenega izhaja, da so izjeme za državljane EU določene zelo ozko, posledično pa, da neenaka obravnava državljanov Unije in njihova izključitev iz zakonske ugodnosti iz četrte alineje drugega odstavka 2. člena ZIUOPOK, po pravu EU ni dopustna.

Položaj državljanov tretjih držav (torej tistih, ki niso članice EU), imajo dovoljenje za stalno prebivanje EU oziroma so rezidenti za daljši čas, je na ravni Unije urejen z Direktivo 2003/109/ES.[13] Enaka obravnava teh oseb je določena z 11. členom navedene direktive, ki določa obveznost enake obravnave z državljani EU med drugim tudi na področju »dostopa do blaga in storitev ter dobav blaga in opravljanja storitev, dostopnih javnosti, ter postopkov za pridobitev nastanitve«. Po drugem odstavku 11. člena pa lahko država članica omeji enako obravnavo na primere, ko ima rezident za daljši čas ali član družine, za katerega terja koristi, stalno ali običajno prebivališče na ozemlju zadevne države članice.

Dostop do ugodnosti odloga plačevanja obveznosti iz naslova kreditne pogodbe je vsekakor povezano z dostopom do blaga in storitev oziroma pogojev, pod katerimi so te storitve (v tem primeru bančne) dostopne upravičencem. Posledično je RS zavezana omogočiti dostop do ugodnosti iz četrte alineje drugega odstavka 2. člena ZIUOPOK tudi tujcem s stalnim prebivališčem v RS.

Pravice, ki jih je po Ustavi treba zagotavljati v Republiki Sloveniji, na katere se sklicuje tudi Vlada RS – 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) in druge človekove pravice, med njimi tudi pravica do svobodne gospodarske pobude (prvi odstavek 74. člena Ustave Republike Slovenije) in do varstva dela (66. člen Ustave Republike Slovenije), 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.

[12] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EECBesedilo velja za EGP.
[13] Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas.

Sklicevanje na finančne razloge ali varčevalne ukrepe v danih okoliščinah in s tem povezano neenako obravnavanje fizičnih oseb pri uveljavljanju navedene pravice in ugodnosti pa ni skladno z načelom sorazmernosti v širšem pomenu. Na področju protidiskriminacijskega prava je sicer javnofinančni argument lahko sprejemljiv, vendar pa mora biti podkrepljen s podatki ter konkretnimi izračuni, s katerimi je mogoče pokazati, da bi vključitev tujcev s stalnim prebivališčem v ukrep nesorazmerno obremenila javnofinančni sistem. Pri tem velja izpostaviti, da ta skupina oseb pri dostopu do bonov za izboljšanje gospodarskega položaja na področju potrošnje turizma skladno s 35. členom Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19[14] ni bila prezrta.

Zagovornik na podlagi vsega navedenega ocenjuje, da ni utemeljenega razloga za izključitev tujcev s stalnim prebivališčem od odloga do plačila kredita, kot je to urejeno za državljane RS s stalnim prebivališčem. Potreba po zagotavljanju enakega obravnavanja na vseh področjih izhaja tudi iz obveznosti, določene v 5. členu Ustave RS. Ta določba državi nalaga pozitivne obveznosti, s katerimi mora zagotoviti tudi enako obravnavanje, opredeljeno v 14. členu Ustave in Protokolu št. 12 k EKČP tako v javni kot tudi zasebni sferi.

Zagovornik sklepno ocenjuje, da neenako obravnavanje tujcev in državljanov s stalnim prebivališčem pomeni diskriminacijo. Ker je Zagovornik v konkretni zadevi zaznal diskriminatornost predpisov, se izvedejo nadaljnje aktivnosti po 38. členu ZVarD in sicer priprava zahteve za presojo ustavnosti ZIUOPOK ter njena predložitev Ustavnemu sodišču RS.

Pripravila:
Sergeja Oštir
Samostojna Svetovalka Zagovornika

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

[14] (Uradni list RS, št. 80/20)