REPUBLIKA SLOVENIJA
**ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI**

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

Zadeva: 0700-39/2019/15
Datum: 12. 10. 2020

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

## ODLOČBO

1. Ugotovi se, da je državni organ, s tem, ko je v uradnem postopku stranki zavrnil zahtevo za izdajo odločbe v italijanskem jeziku, kršil prepoved diskriminacije po ZVarD.

2. Stroški v tem postopku niso nastali.

## OBRAZLOŽITEV

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 19. 6. 2019 prejel predlog za obravnavo domnevne diskriminacije posameznika, kateremu naj bi bila v postopku pred državnim organom onemogočena uporaba italijanskega jezika. Iz odločbe državnega organa, ki je bila izdana stranki postopka, izhaja, da je državni organ pri presoji, ali je stranka upravičena do uporabe italijanskega jezika, kot relevanten štel podatek, ali je stranka pripadnik italijanske skupnosti. Državni organ je v obrazložitvi odločbe navedel, da je iz registra razvidno, da je stranka državljan Republike Italije ter da ima v Sloveniji prijavljeno zgolj začasno prebivališče. Na podlagi navedenega je državni organ presodil, da stranka kot državljan Republike Italije ni pripadnik italijanske narodne skupnosti, zato je odločbo izdal v slovenskem jeziku.

*

Zagovornik postopek ugotavljanja diskriminacije prične bodisi na podlagi podanega predloga diskriminirane osebe (33. člen ZVarD) bodisi po uradni dolžnosti, če je o obstoju diskriminacije seznanjen na podlagi anonimnega predloga, predloga tretje osebe ali na drug način. Za obravnavo po uradni dolžnosti Zagovornik pridobi soglasje diskriminirane osebe, razen če te osebe ni mogoče določiti ali je diskriminirana (večja) skupina oseb ali gre za primer, ki je splošno pomemben za varstvo pred diskriminacijo, kar Zagovornik oceni za vsak primer posebej. Diskriminirana oseba, ki ni predlagateljica, ima pravico udeleževati se postopka (34. člen ZVarD).

Predmetni postopek je Zagovornik pričel po uradni dolžnosti, in sicer na podlagi podanega predloga tretje osebe, ki ga je seznanila z domnevno diskriminatorno obravnavno posameznika v postopku pred državnim organom. Zagovornik je od domnevno diskriminiranega posameznika dne 16. 8. 2019 pridobil soglasje za obravnavno pred Zagovornikom in tako pričel s postopkom ugotavljanja diskriminacije v konkretni zadevi.

Zagovornik je ugotovil, da predlog za obravnavo poleg navedenega vsebuje vse predpisane sestavine skladno s 36. členom ZVarD. ZVarD določa varstvo vsakega posameznika in posameznice pred diskriminacijo, pa tudi skupine oseb ter varstvo pravne osebe, če se okoliščine, ki bi lahko bile podlaga za diskriminacijo, lahko nanašajo tudi na te osebe.

Zagovornik ugotavlja, da je bil predlog za obravnavo diskriminacije vložen po 5. poglavju ZVarD, ki se zaključi z ugotovitvijo o obstoju oziroma neobstoju diskriminacije (upravna ugotovitvena odločba). Skladno z navedenim je Zagovornik v predmetni zadevi ugotavljal obstoj diskriminacije in izdal ugotovitveno odločbo, kot izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.

Zagovornik se je na podlagi 37. člena ZVarD primarno za podrobnejša pojasnila glede normativne ureditve uporabe jezika narodne manjšine na dvojezičnih območjih v postopkih pred državnimi organi obrnil na Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU). Slednje je poudarilo, da se v skladu z Ustavo RS, Zakonom o državni upravi (ZDU-1)[1] in Zakonom o splošnem upravnem postopku (ZUP)[2] na dvojezičnem območju zagotavlja poslovanje upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil tudi v italijanskem in madžarskem jeziku vsem strankam, ne glede na to, ali se posluje s pripadnikom narodne skupnosti. Raba italijanskega in madžarskega jezika na dvojezičnem območju ni vezana na pripadnost narodni skupnosti niti na drugo osebno okoliščino (na primer državljanstvo, stalno ali začasno prebivališče), ampak se omogoča vsem, ki na dvojezičnem območju uporabljajo jezik narodne skupnosti.

Dalje je MJU pojasnilo, da organi, ki delujejo na dvojezičnem območju, poslujejo v obeh uradnih jezikih (slovenskem jeziku in jeziku narodne skupnosti). Drugače pa velja izven dvojezičnega območja. Na območjih, ki niso dvojezična (in je torej kot uradni jezik priznan zgolj slovenski jezik), se pravice, ki so izvedene iz ustavno določene dvojezičnosti in varstva pripadnikov narodne skupnosti, zagotavljajo zgolj pripadnikom narodne skupnosti. To pomeni, da je v postopku treba ugotoviti, ali gre za državljane Republike Slovenije (pripadniki narodne skupnosti morajo imeti državljanstvo Republike Slovenije), ki imajo (praviloma) registrirano prebivališče na dvojezičnem območju, saj se predpostavlja, da narodna skupnost prebiva na določenem območju, na katerem je zaradi tega deležna posebne pravne obravnave. V teh primerih se pripadnikom narodne skupnosti zagotavlja pravica do uporabe italijanskega ali madžarskega jezika, sicer pa organ v postopku posluje v slovenskem, ne pa tudi v italijanskem in madžarskem jeziku. To pomeni, da se na stroške organa zagotavlja prevod listin, ki jih vloži pripadnik narodne skupnosti in ustne komunikacije pri neposrednem procesnem dejanju, odločbe, sklepi in drugi dokumenti pa se izdajajo v slovenskem jeziku.

Z dopisom št. 0700-39/2019/6 je Zagovornik državni organ (domnevnega kršitelja) zaprosil za pojasnila glede uporabe jezika narodnih manjšin na dvojezičnih območjih v postopkih, ki jih ta organ vodi ter za pojasnila glede postopanja organa v konkretnem postopku, v katerem je bila zahteva posameznika za uporabo italijanskega jezika zavrnjena. Iz prejetih pojasnil izhaja, da je šlo v konkretnem primeru za območje (naselje) občine, ki ni dvojezično, zato je relevantna pripadnost narodni skupnosti (peti odstavek 62. člena ZUP). Če gre za postopke na območjih lokalnih skupnosti, kjer je uradni jezik tudi italijanski, oziroma madžarski jezik, stranki ni potrebno posebej izkazovati pripadnosti narodni skupnosti. Stranka namreč že z vlogo v svojem jeziku zahteva, v katerem jeziku želi, da se vodi postopek. Vprašanje ugotavljanja pripadnosti narodni skupnosti pa je pomembno izven območja, kjer je uradni jezik tudi

[1] Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16.
[2] Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13).

italijanski oziroma madžarski. Pripadnik avtohtone narodne skupnosti ima namreč tudi zunaj dvojezičnega območja pravico do uporabe italijanskega ali madžarskega jezika, čeprav organ na tem območju ne posluje v teh jezikih. Pripadnik avtohtone narodne skupnosti postopke spremlja po tolmaču. Organ mora tako ugotoviti, ali je oseba pripadnik avtohtone narodne skupnosti ali ne, kar pa ne pomeni njene protipravne diskriminacije. Gre namreč za to, da se taki osebi prizna več pravic, ne pa manj. Pripadnost avtohtoni narodni skupnosti organ lahko preverja z vpogledom v volilni imenik ali z izjavo same stranke. Dalje iz pojasnil izhaja, da se je v konkretnem postopku zaradi dejstva, ker je stranka prihajala iz območja (naselja), ki ni dvojezično, preverjala njegova pripadnost avtohtoni narodni skupnosti (kot to določa peti odstavek 62. člena ZUP).

Zagovornik je na podlagi tretjega odstavka 34. člena ZVarD s pridobljenimi pojasnili v postopku z dopisom št. 0700-39/2019/8 z dne 5. 3. 2020 seznanil domnevno diskriminiranega posameznika, katerega je hkrati seznanil, da se lahko o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za sprejem odločitve, pisno izreče. Posameznik je s tem v zvezi Zagovornika dne 9. 6. 2020 seznanil z dodatno dokumentacijo, in sicer z dopisom Varuha človekovih pravic, v katerem slednji pojasnjuje, da je v zvezi z izpostavljeno problematiko skladno z Zakonom o varuhu človekovih pravic na pristojne organe naslovil svoje stališče o pravici državljanov Evropske unije, da na območjih, kjer sta pri organu poleg slovenskega jezika uradna jezika tudi italijanski oziroma madžarski jezik, uporabijo ta jezik v postopku. Iz dopisa tudi izhaja, da je Varuh zavzel stališče, da je državni organ v konkretnem postopku neupravičeno diskriminiral posameznika pri uveljavljanju pravice do teka postopka v italijanskem jeziku na dvojezičnem območju na podlagi osebne okoliščin državljanstva. Poleg dopisa Varuha je posameznik posredoval tudi pojasnilo MJU, v katerem slednji odgovarja na vprašanja, vezana na uporabo italijanskega jezika na dvojezičnih območjih ter uradniško interpretacijo pravil o rabi jezika v postopkih, ki potekajo pred državnim organom. (Tudi) v omenjenem dopisu MJU poudarja, da pravila Ustave RS, ZDU-1 in ZUP jasno določajo, da se na dvojezičnem območju vsem, ki uporabljajo jezik narodne skupnosti, zagotavlja njegova uporaba, ne glede na narodno pripadnost, državljanstvo ali drugo osebno okoliščino.

Zagovornik je domnevnemu kršitelju z dokumentom št. 0700-39/2019/11 z dne 7. 9. 2020 posredoval v seznanitev in izjasnitev dotedanje ugotovitve v postopku ter ga obvestil, da se lahko skladno z 146. členom v povezavi z 9. členom ZUP o predstavljenih ugotovitvah ter vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za sprejem odločitve, pisno izreče v postavljenem roku.

V postavljenem roku, dne 15. 9. 2020, je domnevni kršitelj posredoval izjasnitve, v katerih ugotovitvam Zagovornika, da v trenutni fazi postopka izhaja, da je bila z ravnanjem državnega organa v postopku stranke kršena prepoved diskriminacije po ZVarD, nasprotuje. Meni, da so ugotovitve nepravilne in temeljijo na napačni argumentaciji. Pri tem kot relevantno domnevni kršitelj izpostavlja odločitev drugostopenjskega, pritožbenega organa, v kateri slednji pritrjuje odločitvi organa prve stopnje, da konkretna stranka postopka nima pravice do uporabe svojega jezika v upravnem postopku in da tudi ni potrebno, da bi državni organ izpodbijano odločbo izdal v italijanskem jeziku. Iz obrazložitve odločbe, s katero je bila pritožba stranke zoper odločbo državnega organa, zavrnjena, med drugim izhaja, da naj bi v svoji odločbi že prvostopenjski organ obširneje pojasnil, da je bilo v ugotovitvenem postopku ugotovljeno, da pritožnik ne biva na območju občine, kjer je poleg slovenskega jezika uradni jezik tudi italijanski, prav tako pa ni pripadnik italijanske narodne skupnosti, zaradi česar nima pravice do uporabe svojega jezika v upravnem postopku, v katerem mu je bila izdana izpodbijana odločba in tudi ni potrebno, da bi državni organ izpodbijano odločbo pritožniku izdal v italijanskem jeziku. Pritožbeni organ tako ugotavlja, da v obravnavanem primeru pritožniku ni bila kršena pravica do uporabe maternega jezika in tudi ne določba 11. člena Ustave Republike Slovenije, saj pritožnik ne izpolnjuje pogojev za izdajo odločbe v italijanščini v skladu z Ustavo in 62. členom ZUP ter posledično zavrača pritožbene navedbe, da bi bilo treba pritožniku vročiti izpodbijano odločbo tudi v italijanskem jeziku.

Zagovornik je z namenom razjasnitve vseh relevantnih okoliščin primera ter ugotovitve dejanskega stanja domnevnega kršitelja dodatno zaprosil za posredovanje odločbe, ki je bila predmet pritožbenega postopka ter odločbe drugostopenjskega organa, s katero je bilo odločeno o pritožbi stranke zoper odločbo prvostopenjskega organa in s katero je bilo odločanje o zadevi vrnjeno v ponovni postopek prvostopenjskemu organu, z napotilom, da se je potrebno podrobneje opredeliti do vprašanja, ali je pritožnik pripadnik italijanske narodne skupnosti.

Zaprošeno dokumentacijo je domnevni kršitelj pravočasno, v postavljenem roku posredoval Zagovorniku. Iz posredovane odločbe, s katero je državni organ v ponovljenem postopku presojal (tudi) o upravičenosti stranke do uporabe lastnega jezika oziroma izdaje odločbe v italijanskem jeziku, izhaja, da je organ kot relevantno ugotavljal posameznikovo pripadnost italijanski narodnosti skupnosti. S tem v zvezi je ugotovil, da stranka ni pripadnik italijanske narodne skupnosti, saj ni državljan Republike Slovenije, prav tako kot državljan Italije ni vpisan v Evidenco volilne pravice kot pripadnik avtohtone italijanske narodne skupnosti in tudi ne prebiva na območju, na katerem se pripadnikom avtohtone italijanske narodne skupnosti priznavajo določene ustavne pravice, vsled česar mu ni mogoče priznati pravice do italijanskega jezika.

*

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. Skladno s 1. členom ZVarD med osebne okoliščine 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.

Diskriminacija se lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja, na katerih morajo sicer po 2. členu ZVarD državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb.

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

Neenako obravnavanje posameznikov zaradi njihove osebne okoliščine (ali več njih) je lahko dopustno, vendar le izjemoma in pod pogoji testa sorazmernosti. Splošno izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije ureja prvi odstavek 13. člena, skladno s katerim neenaka obravnava zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna.

V skladu z določbo 40. člena ZVarD v postopkih ugotavljanja diskriminacije velja pravilo obrnjenega dokaznega bremena, skladno s katerim je v primeru izkazanega suma diskriminacije na domnevnem kršitelju, da dokaže, da ni kršil prepovedi diskriminacije oziroma, da je postopal skladno z eno od izjem od prepovedi diskriminacije in je torej v zadevi ravnal zakonito.

*

Ustava Republike Slovenije[3] v 11. členu določa, da je uradni jezik v Sloveniji slovenščina. Na območjih občin, v katerih živita italijanska ali madžarska narodna skupnost, je uradni jezik tudi italijanščina ali madžarščina.

Iz te določbe izhaja, da se slovenščina kot uradni jezik uporablja na vsem ozemlju države Slovenije, na območjih občin, v katerih živita italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, pa je poleg slovenščine uradni jezik tudi italijanščina ali madžarščina. Dvoje uradnih jezikov se uporablja torej samo na določenem omejenem območju, kjer živita italijanska oziroma madžarska narodna skupnost. Državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil so na teh območjih občin dolžni uradovati tudi v priznanem jeziku narodne skupnosti.

Javno rabo slovenščine in rabo jezika italijanske in madžarske narodne skupnosti na območju Slovenije, kjer ti skupnosti živita, na podlagi Ustave ureja Zakon o javni rabi slovenščine,[4] ki v 3. členu določa, da se na območjih občin v katerih živita italijanska ali madžarska narodna skupnost, javna raba italijanščine ali madžarščine kot uradnih jezikov zagotavlja na način, kot ta zakon ureja javno rabo slovenščine in v skladu z določbami posameznih področnih zakonov.

Ustavno določbo v zvezi z uradnim jezikom v Sloveniji nadalje organizacijski in postopkovni predpisi državnih organov posebej zakonsko urejajo ter določajo jezik poslovanja. Tako Zakon o državni upravi glede uradnega jezika v upravi določa, da je na območjih občin, v katerih živita avtohtoni italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, uradni jezik v upravi tudi italijanščina oziroma madžarščina. Na teh območjih uprava posluje tudi v jeziku narodne skupnosti. Če stranka v postopku uporablja jezik narodne skupnosti, uprava vodi postopek v jeziku narodne skupnosti in izdaja pravne in druge akte v postopku v slovenščini in v jeziku narodne skupnosti. Pred začetkom postopka mora organ seznaniti stranko s to pravico (drugi odstavek 4. člena).

Rabo jezika v upravnih postopkih podrobneje ureja tudi Zakon o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP), ki v drugem odstavku 62. člena določa, da na območjih občin, kjer sta pri organu poleg slovenskega jezika uradna jezika tudi italijanski oziroma madžarski jezik (v nadaljevanju: jezik narodne skupnosti), upravni postopek teče v slovenskem jeziku in jeziku narodne skupnosti, če stranka v tem jeziku vloži zahtevo, na podlagi katere se postopek začne oziroma, če stranka to zahteva kadarkoli med postopkom. Zakon dalje, v petem odstavku 62. člena določa, da imajo pripadniki narodne skupnosti pravico uporabljati svoj jezik tudi pred organi izven območja, na katerem sta uradna jezika tudi italijanščina in madžarščina. V tovrstnih primerih raba jezika manjšine ni avtomatična, temveč gre ta pravica zgolj strankam,

[3] Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.
[4] Uradni list RS, št. 86/04 in 8/10.

ki so hkrati pripadniki ene od omenjenih narodnih manjšin (kar je potrebno v postopku vselej tudi ugotoviti).

*

Zagovornik ugotavlja, da je v konkretnem primeru posameznik, državljan Republike Italije, s prijavljenim začasnim prebivališčem v Sloveniji, v uradnem postopku pred državnim organom zahteval, da postopek teče v italijanskem jeziku oziroma, da se dokumenti izdajajo v italijanščini. Državni organ je njegovo zahtevo zavrnil z obrazložitvijo, da posameznik ni pripadnik italijanske skupnosti, saj iz registra izhaja, da gre za državljana Republike Italije, ki ima v Sloveniji prijavljeno zgolj začasno prebivališče. Državni organ je sklenil, da se odločba ne izda v italijanskem jeziku, saj stranka kot državljan Republike Italije ni pripadnik italijanske narodne skupnosti. Na omenjeno odločbo se je stranka pritožila. Drugostopenjski organ je pritožbi ugodil ter zadevo vrnil v ponovno odločanje z napotilom, da se mora organ v ponovljenem postopku podrobneje opredeliti do vprašanja, ali je pritožnik pripadnik italijanske narodne skupnosti (namreč, zgolj ugotovljeno dejstvo, da gre za državljana Italije, ne zadostuje za ugotovitev, da posameznik ni pripadnik narodne skupnosti).

Tudi v ponovljenem postopku je državni organ zahtevo za izdajo odločbe v italijanskem jeziku zavrnil. V postopku je ponovno presojal, ali je stranka pripadnik italijanske narodne skupnosti, pri čemer je poleg dejstva, da gre za državljana Italije, ki ni vpisan v Evidenci volilne pravice kot pripadnik italijanske narodne skupnosti, kot relevantno štel tudi dejstvo, da gre za posameznika, ki ne prebiva na območju, na katerem se pripadnikom avtohtone italijanske narodne skupnosti priznavajo določene pravice. Vsled navedenega je organ zaključil, da stranka ni pripadnik italijanske narodne skupnosti, zaradi česar se mu pravica do uporabe jezika te skupnosti v konkretnem postopku ne priznava. Tudi na to odločitev se je stranka pritožila. Drugostopenjski organ je pritožbo zavrnil kot neutemeljeno in odločitev prvostopenjskega organa potrdil kot pravilno in zakonito.

Kot izhaja iz omenjenih odločb ter v postopku pridobljene dokumentacije, je v konkretnem postopku državni organ kot relevantno za ugotovitev glede upravičenosti do rabe italijanskega jezika štel okoliščino, ali stranka biva na območju (v naselju) občine, ki je dvojezično. Po mnenju državnega organa je namreč uporaba jezika narodne skupnosti v postopku pred organom vezana na območje bivanja stranke postopka. V konkretnem postopku je tako državni organ glede zahteve za rabo italijanskega jezika smatral kot relevanten peti odstavek 62. člena ZUP, ki pripadnikom narodne skupnosti podeljuje pravico do uporabe svojega jezika tudi izven območji, na katerih sta kot uradni jezik priznana jezika manjšine.

Upoštevajoč dejstvo, da državni organ, pred katerim je tekel konkretni postopek, deluje na območju, kjer je kot uradni jezik poleg slovenskega priznan tudi italijanski jezik (gre torej za dvojezično območje), bi po mnenju Zagovornika moral organ, kot to jasno določa drugi odstavek 62. člena ZUP, v primeru zahteve stranke za uporabo jezika narodne skupnosti, le-to tudi nemudoma omogočiti, brez preverjanja kakršnih koli dodatnih pogojev. Iz zakonske ureditve namreč jasno izhaja, da je potrebno v takih primerih stranki (zakon pri tem ne razlikuje med posamezniki na podlagi njihovih osebnih okoliščinah in torej tudi ne postavlja dodatnih pogojev, ki bi jih tak posameznik moral izpolnjevati), ki v jeziku narodne skupnosti vloži zahtevo, ali stranki, ki kadarkoli v postopku zahteva uporabo jezika narodne skupnosti, to tudi nemudoma omogočiti.

Ker je konkretni postopek tekel pred državnim organom, ki posluje na dvojezičnem območju, kjer sta kot uradna jezika poslovanja organa priznana tako slovenščina kot italijanščina, bi moral organ stranki brez preverjanja dodatnih okoliščin (ali gre za slovenskega državljana, pripadnika manjšine oziroma ali stranka sama prebiva na dvojezičnem območju, itd.), skladno z drugim odstavkom 62. člena ZUP, nemudoma omogočiti uporabo jezika narodne manjšine in torej odločbo izdati v italijanskem jeziku.

Po mnenju Zagovornika je okoliščina kraja bivanja stranke (ali torej posameznik prebiva na dvojezičnem območju ali ne), na katero se sklicuje državni organ v dopisu ter v zgoraj omenjenih odločbah, za presojo vprašanja upravičenosti rabe jezika narodne skupnosti pred organom, ki posluje na dvojezičnem območju, nerelevantna. Zakon namreč jasno veže pravico do uporabe jezika narodne skupnosti na območje poslovanja organa in ne na območje bivanja stranke. Za presojo upravičenosti uporabe jezika narodne skupnosti je relevanten zgolj podatek, ali državni organ posluje na območju, ki je dvojezično. Ker zadevni državni organ posluje na dvojezičnem območju, kjer sta kot uradna jezika priznana slovenščina in italijanščina, bi po mnenju Zagovornika zahteva stranke za uporabo jezika narodne skupnosti v tem primeru morala biti avtomatično priznana, brez preverjanja kakršnihkoli drugih pogojev (kot npr. državljanstvo posameznika, kraj bivanja, itd.).

Tudi v luči sodb Sodišča Evropske unije (Sodišče EU) v zadevi Bickel in Franz (C-274/96 z dne 24.11. 1998) in Ulrike Elfriede Grauel Rüffer proti Katerini Pokorná (C-322/13 z dne 27. 3. 2014) bi bila drugačna interpretacija pravno nevzdržna. Sodišče EU je v omenjenih zadevah odločalo o pravici do jezika v pravnih postopkih na območjih, ker je poleg jezika države članice kot uradni jezik priznan še jezik narodne manjšine.[5] Jezikovne pravice državljanov Evropske unije (EU) je sodišče opredelilo široko ter ocenilo, da bi bila razlaga, po kateri bi šla na dvojezičnem območju pravica do uporabe jezika manjšine zgolj pripadnikom manjšine, ki so državljani te države članice (ki priznava dvojezičnost) in bivajo na tem območju, ne pa tudi drugim državljanom držav članic EU, v nasprotju s pravnim redom EU (konkretno 18. in 21. členom PDEU). Iz omenjenih sodb je moč povzeti, da pravica do uporabe jezika narodne manjšine, ki jo na določenem območju država zagotavlja svojim narodnim manjšinam, enakovredno pripada tudi državljanom drugih držav članic EU (pri čemer je okoliščina pripadnosti manjšini, narodnosti, državljanstva posameznika nerelevantna).

Osebni okoliščini, na podlagi katerih je prišlo do diskriminacijo, sta torej državljanstvo in nepripadnost narodni manjšini. Navedeni okoliščini Zagovornik šteje med varovane osebne okoliščine, saj gre za okoliščini, ki sta prirojeni oziroma pridobljeni, pa ju ni mogoče enostavno spremeniti ali se jima odreči. Osebna okoliščina državljanstva spada med »druge osebne okoliščine« po 1. členu ZVarD in 14. členu Ustave, kot varovana osebna okoliščina pa je opredeljena tudi v 2. odstavku 21. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in 1. odstavku 24. člena Direktive 2004/38/ES.[6]

Upoštevajoč predpise in sodno prakso Sodišča EU Zagovornik ugotavlja, da je državni organ s tem, ko je zahtevo stranke za uporabo italijanskega jezika oziroma izdajo odločbe v italijanskem jeziku zavrnil, s sklicevanjem na dejstvo, da stranka ni pripadnik italijanske narodne skupnosti, saj iz registra izhaja, da gre za državljana Republike Italije z zgolj začasnim prebivališčem v Sloveniji, posegel v njegovo pravico, da kot stranka postopka na dvojezičnem območju v postopku pred državnim organom uporabi jezik narodne skupnosti, ki je sicer priznan kot uradni jezik poslovanja organa na tem območju. Z opisanim ravnanjem je državni organ kršil načelo prepovedi diskriminacije po ZVarD. Državni organ, ki posluje na dvojezičnem območju, je namreč s sklicevanjem na posameznikovo osebno okoliščino državljanstva (da gre za italijanskega državljana) in s tem povezano okoliščino ne/pripadnosti italijanski narodni skupnosti, stranki postopka onemogočil uporabo jezika narodne skupnosti (italijanskega jezika), s čimer je po mnenju Zagovornika izpolnil vse zakonske znake neposredne diskriminacije, kot jo opredeljuje 1. odstavek 6. člena ZVarD.

Glede na navedeno je Zagovornik odločil, kot izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.

---

[5] V omenjenih zadevah je šlo za vprašanje uporabe jezika narodne manjšine v pokrajini Bolzano v Italiji, v kateri je nemški jezik (jezik narodne manjšine) priznan kot enakovreden italijanskemu.

[6] 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/EEC.

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

**Pouk o pravnem sredstvu:** Zoper to odločbo ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Upravni spor se sproži s tožbo, ki se vloži v 30 dneh od vročitve odločbe na Upravno sodišče Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana. Tožba se vloži pri pristojnem sodišču neposredno pisno ali se mu pošlje po pošti. Tožbi je treba priložiti poleg te odločbe v izvirniku ali prepisu tudi po en prepis ali kopijo tožbe in prilog za toženca, če je kdo prizadet z upravnim aktom, pa tudi zanj.

Postopek vodila:
Mojca Šmid
Svetovalka Zagovornika II

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI