



Železna cesta 16, 1000 Ljubljana

Zadeva: 0700-31/2023/8
Datum: 19. 12. 2024

Zagovornik načela enakosti skladno z 21. členom v povezavi s členi od 33 do 37 ter 40. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg; v nadaljevanju: ZVarD) ter skladno s prvim odstavkom 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, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb; v nadaljevanju: ZUP) v zadevi ugotavljanja diskriminacije na predlog konkretnega posameznika, izdaja naslednjo

ODLOČBO

1. Predlog za obravnavo diskriminacije z dne X. Y. 2024, ki ga je vložil konkretni posameznik, **se zavrne**.
2. Stroški v tem postopku niso nastali.

OBRAZLOŽITEV

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 14. 6. 2024 prejel predlog za obravnavo diskriminacije (v nadaljevanju: predlog), ki ga je vložil konkretni posameznik (v nadaljevanju: predlagatelj). V predlogu predlagatelj navaja, da župan konkretne mestne občine (v nadaljevanju: občina) (v nadaljevanju: župan) zavestno krši načelo enakosti oz. enakega obravnavanja s pritiskom, ki naj bi ga izvajal nad predlagateljem. Kot dokaz, da gre za diskriminacijo, je predlagatelj navedel članek v lokalnem časopisu, objavljen na spletu v mesecu juniju 2024 (v nadaljevanju: članek),¹ kjer je objavljeno poročilo s tiskovne konference, ki jo je imel župan dne 10. 6. 2024. Po navedbi predlagatelja se je župan na diskriminatoren način obregnil obenj, ki kot občinski svetnik deluje v javnem interesu in bi ga zato moral ščititi.

V članku je navedeno, da je župan na novinarski konferenci, na kateri je predstavil aktualne projekte in novice v občini, odgovoril na vprašanje novinarja, kako komentira predlagateljeve navedbe, da naj bi v konkretni krajevni skupnosti (v nadaljevanju: krajevna skupnost) namesto obljubljenega športnega igrišča v vrtači nastala deponija gradbenega materiala. Župan je pojasnil, da so na tamkajšnjem območju že več let načrtovane in tudi v prostorskih aktih umeščene športno rekreativne površine. V nadaljevanju članka je izrecno navedena županova izjava, v kateri predstavi, da tako kot se gradnja hiše običajno začne z izkopom, je tudi v primeru izgradnje športnega zemljišča najprej treba izvesti zasip zaradi vrtačastega terena, ki

¹ <https://xxx.svet24.si/2024/yyy...>

zahteva izravnavo. To pa se bo po navodilih geologov naredilo z izkopano kamnino in zemljino iz drugih gradbišč. Župan je poudaril, da tovrstne postopke natančno opredeljuje zakonodaja, čemur bo izvajalec moral slediti. Nadalje je župan pojasnil, da sta kamnina in zemljina gradbeni material in posledično gradbeni odpadki ter dodal, da to, da bodo tja trajno odpeljali kamne in zemljo, pomeni trajno odlaganje gradbenih odpadkov. Skladno s tem je pojasnil, da so vse interpretacije, ki »se jih je izmislil« predlagatelj, verjetno bolj posledica predlagateljevega »zavestnega nagajanja« oz. da gre za »neresnične navedbe« ter da z njimi »skuša nekemu škodovati«. To pa verjetno, kot je navedel župan, »ni ravno primerno za občinskega svetnika«. V nadaljevanju članka je še na kratko pojasnjena zadeva predlagateljevega spora z županom glede seganja občinske cestne infrastrukture na njegovo zasebno zemljišče kot posledica neurejenih premoženjskih razmer v preteklih desetletjih, zaradi česar lahko pride ob ugotovitvi javne koristi tudi do razlastitve dela predlagateljevega zemljišča. Sicer pa je še omenjeno, da občina letno vodi od 50 do 100 podobnih postopkov urejanja lastništva.

Predlagatelj v predlogu označi prav navedene županove besede kot tiste, s katerimi naj bi ta kršil načelo enakosti oz. enakega obravnavanja. Pri tem dodaja, da ni šlo za konstruktivno kritiko, temveč za posebej motiviran naklep, in pojasnjuje, da so županove besede močno očrnile njegovo osebnost v javnosti in njegova prizadevanja za koristi ljudi, zlasti za rešitev romskega vprašanja v regiji. Po navedbah predlagatelja je župan presegel mero dobrega okusa in s svojimi »nebulozami« okrnil predlagateljevo čast in dobro ime, kar je storil pred novinarji, ki so njegove »obrekljive misli« posredovali javnosti. Po predlagateljevem mnenju je bil namen županove izjave, da ga diskvalificira in očrni pred novinarji (oz. javnostjo). Županove očitke, da si izmišlja (»neresnične navedbe«) z namenom nagajanja, da bi kot občinski svetnik nekemu škodoval, predlagatelj predstavi kot »čisto kršitev načela enakosti in enakega obravnavanja« ter izrazi, da gre za »čiste izmišljene laži« (župana). Šlo naj bi za »čisto kršitev načel[a] [prepovedi] diskriminacije, ki prevladuje v slovenski politiki«. Ob tem predlagatelj poudari, da je kot občinski svetnik dolžan zastopati interese občanov in zagotavljati, da vse dejavnosti potekajo transparentno, zakonito in z upoštevanjem okoljskih standardov.

Nadalje predlagatelj navaja, da ga je župan s svojim »trosenjem negativnih in slabšalnih besed« o njem v javnosti in zasebno prikrajšal v primerjavi z drugimi posamezniki ali skupinami, in sicer člani občinskega sveta in sveta krajevne skupnosti oz. krajani. Pojasnjuje še, da je izkazana vzročna zveza med diskriminatornimi ravnanji župana in njim, ker se ne podreja županu in ima svoj pogled na določena vprašanja, zaradi česar da je županova reakcija izključevalna, kar naj bi občutila tudi predlagateljeva (politična) lista. Dodaja, da župan nima nobenega privilegija, da bi ravnal do njega kot občinskega svetnika diskriminatorno, zaradi česar da je podana odsotnost izjem od prepovedi diskriminacije.

Na koncu svojega predloga predlagatelj izrazi pričakovanje, da bo Zagovornik v predmetni zadevi udejanjil svojo pristojnost in odreagiraj – ne le s pojasnilom, temveč da bo na zakonski podlagi ugotovil diskriminacijo, saj da »bo lahko le tako izginila s sveta«.

*

Zagovornik je po pregledu predlagateljevega predloga najprej ugotovil, da ta ni bil popoln. Skladno s peto alinejo prvega odstavka 36. člena ZVarD bi moral biti predlog lastnoročno podpisan. Obenem bi moral skladno s tretjo alinejo prvega odstavka 36. člena ZVarD vsebovati navedbo okoliščin (to je situacije, ravnanja, dogajanja), osebnih imen in kontaktnih podatkov morebitnih prič ali drugih podatkov v zvezi s predmetno zadevo, ki bi morali izkazovati, da je prišlo do diskriminacije (v skladu z ZVarD).

V predlagateljevem predlogu ni bilo izkazane nobene njegove osebne okoliščine, ki bi lahko bila razlog za domnevno neenako obravnavo s strani župana, storjeno oz. izraženo z njegovimi navedenimi izjavami. Poleg tega je v predlogu umanjala tudi jasno predstavljena človekova pravica, temeljna svoboščina, druga pravica, pravni interes ali ugodnost, v katero naj bi župan

posegel z navedenimi izjavami – v smislu da bi predlagatelju oviral, zmanjševal ali izničil njeno enakopravno priznavanje, uživanje ali uresničevanje.

Zagovornik je zato dne 4. 7. 2024 z dopisom št. 0700-31/2024/3 skladno z določbami 36. in 40. člena ZVarD ter 67. in 140 člena ZUP predlagatelju poslal zaprosilo za dopolnitev predloga. Pri tem ga je še opozoril, da osebne okoliščine po ZVarD niso mišljene kot okoliščine v smislu nekaterih situacij ali dogodkov, v katerih se znajde oseba.

Poleg tega je Zagovornik še izrecno pojasnil, da prvi odstavek 5. člena ZVarD določa, da enako obravnavanje pomeni odsotnost neposredne in posredne diskriminacije zaradi katere koli osebne okoliščine osebe, kakor tudi odsotnost katerega koli drugega ravnanja, ki v skladu s tem zakonom pomeni diskriminacijo. Skladno s to zakonsko določbo neenako obravnavanje lahko pomeni diskriminacijo, če vsebuje vse predstavljene elemente možne diskriminacije. Če umanjka le eden od njih, takšno ravnanje ne more biti opredeljeno kot diskriminacija po ZVarD.

Zagovornik je tako predlagatelja zaprosil, da svoj predlog:

- lastnoročno podpiše (kot tak velja skladno s 63. členom ZUP tudi varen elektronski podpis s kvalificiranim potrdilom);
- jasno ter skladno z določbo 1. člena ZVarD navede svojo osebno okoliščino ali več njih, ki bi lahko bila oz. bile razlog ravnanja župana oz. njegovih zanj spornih trditvev;
- jasno predstavi morebitno vzročno zvezo med njegovo osebno okoliščino in ravnanjem oz. trditvami župana;
- jasno opredeli, v katere njegove pravice (človekove ali druge), temeljne svoboščine, morebitne pravne interese ali ugodnosti naj bi župan posegel s svojimi trditvami.

*

Dne 16. 7. 2024 je Zagovornik prejel predlagateljevo pravočasno dopolnitev predloga z njegovim lastnoročno podpisanim dopisom z dne 12. 7. 2024.

Predlagatelj v dopolnjenem predlogu kot »osebne okoliščine« navaja:

- svojo politično funkcijo in stališča, in sicer da je občinski svetnik občine in predstavlja opozicijo županu ter da so njegova stališča pogosto v nasprotju z županovimi politikami in odločitvami;
- svoja prizadevanja za romsko vprašanje, in sicer je član odbora za spremljanje položaja romske skupnosti pri občini, ki je v lokalni skupnosti občutljiva in kontroverzna tema; bil je povabljen k predsednici države, pri čemer ni vedel, da je bil povabljen tudi župan;
- svoje nepodrejanje županovim politikam, in sicer svojo nenaklonjenost županovim politikam in nepodrejanje njegovim odločitvam, kar vodi do konfliktov, kot je izkazano zlasti v predlagateljevih tožbah (v zadevi njegovega osebnega zemljiškega spora z občino – izguba dveh pravnih na okrajnem sodišču in pritožba na višjem sodišču, pri čemer županu očita zlorabo njegovega položaja kot uradne osebe, podajanje laži svetnikom občine, s čimer naj bi dosegel razlastitev dela predlagateljevega zemljišča).

Predlagatelj v dopolnjenem predlogu glede domnevno diskriminatornega ravnanja župana navaja:

- da županove izjave »zlobno insinuirajo«, da predlagatelj zavestno laže in namerno škodi drugim, kar pa predstavlja napad na njegovo (osebno) integriteto in čast;
- šlo naj bi za elemente ravnanja zoper predlagateljevo čast in dobro ime z namenom, da se ga očrni in prepriča županove »podanike«, da je nezaželen element demokratičnega sistema;
- s tem naj bi mu župan spodkopal vsa prizadevanja, ki jih sicer goji iz altruističnih razlogov in prizadevanj za svobodno in demokratično (lokalno) skupnost.;

- vse to pa dokazuje s svojim dolgoletnim prizadevnim delom v krajevni skupnosti, v občinskem svetu in v regionalnem združenju za rešitev romskega vprašanja.

Nadalje predlagatelj v dopolnjenem predlogu kot »vzročno zvezo« med svojimi osebnimi okoliščinami in ravnanjem župana navaja:

- politično nesoglasje med njim, ki predstavlja opozicijo (v občinskem svetu) in aktivno kritizira župana, in županom, ki se zato poslužuje osebnih napadov in diskreditacije, da bi zmanjšal njegovo kredibilnost in vpliv v javnosti;
- reševanje romskega vprašanja, pri katerem je dejaven, kar pa lahko vodi do dodatnih konfliktov z županom, če se ta ne strinja z njegovimi pristopi in rešitvami, pri čemer predlagatelj posebej izpostavi svoje nasprotovanje županovemu projektu getoizacije Romov v določenih naseljih v njegovi in še drugi krajevni skupnosti;
- svoje nepodrejanje županovim politikam in svoj kritičen odnos do županovega dela ustvarja (po njegovem razumevanju) vzdusje, v katerem župan vidi grožnjo, kar pa vodi do osebnih napadov nanj in poskusov diskreditacije.

Nadalje predlagatelj v dopolnjenem predlogu navaja še županove »posege v [njegove] človekove pravice, pravne interese ali ugodnosti«:

- pravica do enakosti in enake obravnave: ker je bil izpostavljen osebnim napadom in diskreditaciji na podlagi svojih političnih stališč in prizadevanj, župan (po predlagateljevem razumevanju) krši »načelo enakosti in enake obravnave«;
- pravica do časti in dobrega imena: z županovimi izjavami sta bila (po predlagateljevem razumevanju) okrnjena njegova čast in dobro ime, kar pa vpliva na njegovo politično integriteto;
- pravica do svobode izražanja in politične udeležbe: županovo ravnanje (po predlagateljevem razumevanju) načrtno omejuje njegovo navedeno pravico, saj ga poskuša diskreditirati in zmanjšati njegov vpliv;
- (kronski) dokaz za kršitev načela enakosti in enakega obravnavanja predstavlja (po predlagateljevem razumevanju) prav objava županove sporne izjave v članku, druge dokaze pa hranijo zapisani sklepi občinskega sveta ter sodbe okrajnega in višjega sodišča (kar je imel predlagatelj namen Zagovorniku po potrebi predložiti tekom postopka).

*

Zagovornik je najprej ugotovil, da je predlagatelj z lastnoročnim podpisom dopisa z dne 12. 7. 2024 ustrezno, tj. v skladu s 5. alinejo prvega odstavka 36. člena ZVarD, dopolnili svoj predlog za obravnavo diskriminacije. Glede vsebinskih dopolnitev predloga je Zagovornik ugotovil, kot sledi v nadaljevanju.

Zagovornik je ugotovil, da to, kar je predlagatelj predstavil kot svoje »osebne okoliščine«, ne izkazuje obstoja varovanih osebnih okoliščin po ZVarD. Zgolj zatrjevanje, da je del politične opozicije v občinskem svetu ali da se zavzema za določeno tematiko (v konkretnem primeru romsko), ne pomeni izkaza obstoja varovane osebne okoliščine po ZVarD. Enako velja tudi za njegova izražena stališča, ki so lahko v nasprotju z županovo politiko in odločitvijo. Stališča ali mnenja sama po sebi še niso nujno pravno varovana prepričanja (lahko pa odražajo neko prepričanje).

Ker iz predlagateljevih dotedanjih navedb ni izhajalo, da je izpolnjen že prvi od potrebnih elementov možnega obstoja diskriminacije, tj. obstoj osebne okoliščine, Zagovornik ni nadalje podrobneje predstavil svoje obravnave vsebine zatrjevanega diskriminatornega ravnanja domnevnega kršitelja oz. zatrjevane vzročne zveze med morebitno predlagateljevo osebno okoliščino in ravnanjem župana ter morebitnega poseganja v njegove pravice, svoboščine, pravne interese ali ugodnosti.

Sicer pa je Zagovornik ugotovil, da je iz županove izjave, ki je naperjena zoper določena ravnanja predlagatelja, ne pa zoper njega osebno (vezano na katerokoli njegovo osebno okoliščino), mogoče kot ključno razbrati predvsem to, da naj bi bile napačne predlagateljeve izjave o prostoru v njegovi krajevni skupnosti, kjer je imela občina namen postaviti športno igrišče. Če je predlagatelj trdil (po navedbi v članku), da namerava imeti občina oz. župan tam deponijo za odpadni gradbeni material, je župan pojasnil, da temu ni tako, saj bo material, ki ga bodo nanесли v tamkajšnjo vrtačo, služil za izravnavo zemljišča, kar pa bo podlaga za športno igrišče. Bistvo te županove izjave je, da ima občina še vedno namen tam zgraditi športno igrišče in da je predlagateljeva izjava o deponiji gradbenega materiala napačna (od tod tudi naslov članka). Gre torej za demantiranje predlagateljevih navedb o deponiji odpadnega gradbenega materiala namesto športnega igrišča.

Zagovornik je ugotovil, da županova izjava ne izkazuje povezave z nobeno predlagateljevo osebno okoliščino, zaradi katere naj bi ga župan neenako obravnaval v primerjavi z drugimi občinskimi svetniki ali njegovimi sokraji. Sam predlagatelj tudi ni zatrjeval osebnih okoliščin, ki bi lahko bile po ZVarD pravno varovane.

Zagovornik je dne 28. 8. 2024 predstavljene ugotovitve posredoval predlagatelju z dopisom št. 0700-31/2024/6 in mu skladno z 9. in 146. členom ZUP omogočil, da se izjasni o vseh dejstvih in okoliščinah obravnavanega primera, ki so še pomembne za odločitev v tem postopku, kakor tudi o predstavljenih ugotovitvah Zagovornika. Pri tem je predlagatelja še seznanil, da glede na določbo 40. člena ZVarD s navedbami v predlogu ni izpolnil svojega trditvenega bremena, saj ni izkazal dejstev, ki bi upravičevala domnevo, da je župan s svojimi izjavami v članku, objavljenem na spletu dne 11. 6. 2024, kršil prepoved diskriminacije. Zato se dokazno breme ni prevailo na župana kot domnevnega kršitelja.

*

Dne 2. 9. 2024 je Zagovornik prejel predlagateljevo izjasnitev pred svojo odločitvijo. Predlagatelj v izjasnitvi poudari, da ostaja pri svoji trditvi, da je župan z izjavami v članku kršil načelo enakega obravnavanja in ga diskriminiral. Navaja, da so bile županove izjave izrecno usmerjene proti njemu kot osebi in ne zgolj proti njegovim ravnanjem, kar da je Zagovornik v svoji ugotovitvi ocenil napačno in povsem zmotno.

Predlagatelj ponovi, da so bile njegove osebne okoliščine, ki so povezane z delovanjem njega kot občinskega svetnika, člana opozicije in aktivista za romsko vprašanje, ključni razlog za županovo neprimerno ravnanje in izjave. Pri tem izpostavi, da sicer priznava, da se politična funkcija in stališča lahko v nekaterih primerih obravnavajo kot zgolj mnenja (oz. stališča), vendar meni, da v njegovem primeru obstaja jasna povezava med njegovimi političnimi prepričanji in osebnimi okoliščinami ter županovim ravnanjem, ki (da) je bilo usmerjeno proti njemu kot posamezniku.

Nadalje predlagatelj navaja, da po njegovem mnenju Zagovornikova ocena (oz. ugotovitev), da iz njegovih navedb ne izhaja nobena varovana osebna okoliščina (po ZVarD), ni ustrezna. To pojasnjuje z navedbo, da to, da je del politične opozicije ter je aktiven v občutljivih in kontroverznih temah, kot je vprašanje romske problematike in (izpostavljanje) najmanj sumljivih posegov v prostor, predstavlja pomemben vidik njegovega delovanja in identitete, kar bi moralo biti zaščiteno v skladu z ZVarD.

Nazadnje Predlagatelj še opozarja, da naj bi Zagovornik napačno interpretiral njegove trditve v zvezi z izgradnjo športnega igrišča. Poudarja, da obstaja utemeljena skrb, da so županove izjave v zvezi s projektom zavajajoče in služijo zgolj kot prikritje resničnega namena, ki (da) je vzpostavitev deponije za gradbeni material. Županove izjave, ki ga obtožujejo napačnih navedb, pa označi kot namenjene izključno temu, da bi omalovaževal njegov ugled in diskreditiral njegova prizadevanja v očeh javnosti.

Zagovornik v okviru svojih pristojnosti ugotavlja dejansko stanje glede možnega obstoja diskriminacije v konkretni zadevi na podlagi z njo povezanih razpoložljivih podatkov ter določb ZVarD. Skladno z navedenim pa Zagovornik ni pristojen za ugotavljanje, ali gre v izjavah oz. ravnanju župana morebiti lahko za elemente ravnanja zoper čast in dobro ime predlagatelja v smislu izpolnitve suma storitve kaznivega dejanja po členih od 158 do 160 Kazenskega zakonika² (KZ-1) (razžalitev, obrekovanje, žaljiva obdolžitve).

Postopek pred Zagovornikom urejajo člani ZVarD od 33 do 37 (5. poglavje ZVarD) ter 40. člen. Za vsa vprašanja postopka, ki niso urejena z ZVarD, pa Zagovornik skladno z drugim odstavkom 3. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) smiselno uporabi slednjega.

Diskriminacija je v 4. členu ZVarD opredeljena kot vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana.

Med osebne okoliščine, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katerakoli druga osebna okoliščina. Osebne okoliščine so različne prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statusi, ki so trajno in nerazdružljivo povezani z določeno osebo, njeno osebnostjo in identiteto, ali pa jih oseba ne spreminja zlahka ter na podlagi katerih se oblikujejo različne skupine oseb in odnosi njihove pripadnosti tem skupinam.³ V tem oziru Zagovornik med osebne okoliščine šteje tudi državljanstvo, kraj bivanja, starševstvo, zdravstveno stanje ipd. Na splošno pa mednje ne šteje poklica, članstva v stranki, v društvu ipd.

ZVarD skladno z določbo 1. člena varuje vsakega posameznika in posameznico pred diskriminacijo ne glede na katerokoli osebno okoliščino na različnih področjih družbenega življenja, pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri uveljavljanju pravic in obveznosti ter v drugih pravnih razmerjih na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju. Skladno z 2. členom ZVarD morajo 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 oz. enako obravnavanje vseh oseb na vseh področjih družbenega življenja.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije, od katerih sta osnovni neposredna in posredna. 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). Poleg teh dveh oblik ZVarD opredeljuje tudi druge oblike

² Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 54/15, 6/16 – popr., 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21, 105/22 – ZZNŠPP in 16/23

³ Iz obrazložitve k 1. členu ZVarD ob predstavitvi predloga zakona (EVA 2015-2611-0046, str. 39).

diskriminacije (7. člen, natančneje od 8. do 11. člena): nadlegovanje (tudi spolno), navodila za diskriminacijo, pozivanje k diskriminaciji, viktimizacija. Navodila za diskriminacijo so po 9. členu ZVarD vsakršna navodila, katerih posledica je bila, je ali bi lahko bila diskriminacija v smislu tega zakona, kar vključuje tudi navodilo, da se diskriminacije ne prepreči oziroma odpravi. V primerih večkratne, množične, dolgotrajne oz. ponavljajoče se ali pa diskriminacije, ki bi lahko vsebovala težko popravljive posledice za diskriminirano osebo, ZVarD prepoznava hujše oblike diskriminacije (12. člen).

Možne pa so tudi izjeme od prepovedi diskriminacije. Izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije določa 13. člen ZVarD. Po njegovem splošnem določilu neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna (prvi odstavek 13. člena ZVarD). Možnost izjeme od prepovedi posredne diskriminacije pa vsebuje že sama določba ZVarD o posredni diskriminaciji (drugi odstavek 6. člena ZVarD).

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

Za ugotovitev diskriminacije mora torej Zagovornik ugotoviti obstoj osebne okoliščine kot razloga neenakega obravnavanja in opredeliti področje družbenega življenja, na katerem se lahko diskriminacija dogaja, ter ugotoviti njeno obliko in dejanski poseg v človekove ali druge pravice, temeljne svoboščine, pravne interese ali ugodnosti domnevno diskriminirane osebe. Pri tem mora ugotoviti, ali med temi elementi dejansko obstaja vzročna zveza (predvsem ali je domnevno diskriminirana oseba deležna neenakega obravnavanja prav zaradi njene določene osebne okoliščine) ter ali je domnevno diskriminirana oseba v primerljivem položaju s skupino oseb, ki jih domnevni kršitelj obravnava drugače (ker te nimajo osebne okoliščine, ki bi lahko bila razlog diskriminacije). V primeru možne neposredne ali posredne diskriminacije pa mora Zagovornik (ob izpolnitvi vseh predhodnih elementov) nazadnje še preveriti, ali neenako obravnavanje ne spada v katero od možnih izjem od prepovedi diskriminacije.

*

Zagovornik je v obravnavanem primeru najprej ugotavljal, ali so okoliščine, ki jih je navajal predlagatelj, osebne okoliščine po ZVarD. Predlagatelja je seznanil s svojo ugotovitvijo, da to, kar je predstavil kot svoje »osebne okoliščine«, niso oz. ne izkazujejo varovanih osebnih okoliščin po ZVarD. Zgolj zatrjevanje, da je del politične opozicije v občinskem svetu ali da se zavzema za določeno tematiko, ne pomeni izkaza obstoja varovane osebne okoliščine po ZVarD. Tako tega ne izkazujejo tudi z njegove strani izražena stališča, ki so lahko v nasprotju z županovo politiko in odločitvami. Stališča ali mnenja sama po sebi še niso nujno pravno varovana prepričanja.

Glede pojma prepričanja, ki ga je potrebno upoštevati kot osebno okoliščino po ZVarD, Zagovornik primarno izhaja iz sklepa Vrhovnega sodišča Republike Slovenije št. I Up 27/2008 z dne 23. 6. 2008⁴, ki izrecno navaja pomen prepričanja na podlagi razlage iz Slovarja slovenskega knjižnega jezika (SSKJ), in sicer kot tistega, pri katerem gre za skupek med seboj

⁴ Dostopno na spletni strani <https://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/11879>.

povezanih misli, pojmov, sodb bodisi o temeljnih, splošnih vprašanih sveta, družbe, človeka ali pa je v zvezi s kakim delom stvarnosti (kjer izrecno navede politično prepričanje), pri čem poudari, da pa je prepričanje kot varovana osebna okoliščina upoštevana, kadar je po svoji temeljni zgradbi oziroma vsebini podobno veri oz. kadar se lahko označi kot svetovni nazor.

Predlagateljeva politična funkcija občinskega svetnika iz vrst opozicije in stališča, ki pogosto nasprotujejo županovim politikam in odločitvam, ne morejo predstavljati osebne okoliščine po ZVarD, saj ne gre za neke (če ne že prirojene, pa) pridobljene osebne lastnosti, statuse ali stanja, ki jih predlagatelj ne more zlahka spremeniti. Zagovornik je že zavzel stališče, da članstvo v politični koaliciji ali opoziciji v mestnem svetu ni osebna okoliščina v smislu ZVarD, temveč posledica demokratičnih procesov v družbi (volitev) in povolilnih dogovorov izvoljenih političnih predstavnikov.⁵

Če bi šlo za neko trajno ter z njegovo osebnostjo in identiteto nerazdružljivo povezano lastnost, stanje ali status, pa bi moral predlagatelj to v predlogu za obravnavo diskriminacije natančneje predstaviti. Njegova stališča sicer lahko predstavljajo določeno prepričanje, tudi politično oz. svetovnonazorsko, ki je podobno veri (vera ali prepričanje pa je po ZVarD lahko varovana osebna okoliščina), vendar predlagatelj trditvenega bremena v tej smeri ni izpolnil. Tudi po pozivu Zagovornika ni navedel nobenih bistvenih značilnosti tega »prepričanja«, da bi ga Zagovornik lahko ustrezno pripoznal kot prepričanje, ki je po ZVarD varovana osebna okoliščina.

Zagovornik pripoznava prepričanje kot varovano osebno okoliščino, kadar gre za svetovnonazorsko ali filozofsko oz. etično (ali pa tudi versko) prepričanje, ki kot takšno ni zgolj mnenje ali stališče, temelječe na trenutno razpoložljivih informacijah, temveč je resnično oz. splošno veljavno, nekaj, kar ima posebno težo v človekovem osebem življenju in vedenju, doseči mora določeno raven resnosti, pomembnosti in kohezivnosti ter mora biti vredno spoštovanja v demokratični družbi, združljivo s človekovim dostojanstvom in ne sme biti v nasprotju s temeljnimi pravicami drugih ljudi.⁶ Zgolj dejstvo, da je predlagatelj del politične opozicije v občinskem svetu, pa ne more pomeniti osebne okoliščine po ZVarD, tako tudi ne katerokoli izraženo stališče, ki je lahko v nasprotju z županovo politiko in odločitvijo. Kot že večkrat navedeno pa stališča ali mnenja sama po sebi še niso pravno varovana prepričanja.

Enako kot že predhodno pojasnjeno glede stališč ali mnenj velja za predlagateljeva prizadevanja za romsko vprašanje – ta ne pomenijo osebne okoliščine po ZVarD. To, da je predlagatelj član občinskega odbora za spremljanje romskega vprašanja, prav tako ne more biti osebna okoliščina po ZVarD. Tudi dejstvo, da ni vedel, da je bil tudi župan povabljen na posvet (o romski problematiki) k predsednici države, ne more biti osebna okoliščina po ZVarD, saj gre bolj za situacijo, v kateri se je znašel, kot pa za katero od njegovih osebnih lastnosti, statusov ali stanj.

⁵ Ocena diskriminatornosti št. 050-1/2023 z dne 1. 6. 2023, dostopno na spletni strani https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2023/06/Ocena-diskriminatornosti_Poslovnik-Mestne-obcine-Ljubljana-po-oceni-Zagovornika-ni-diskriminatoren.pdf, str. 3: »Položaj mestnih svetnikov, ki so člani določene politične stranke, je odvisen od rezultata demokratičnega procesa (t. j. vsakokratnih volitev v mestni svet) in poznejšega sklepanja koalicij, pri čemer se lahko članstvo v koaliciji in opoziciji v posameznem sklicu občinskega sveta tudi spreminja. Zato dejanska položaja, ki ju pobudnik primerja, (i) v bistvenem nista enaka, (ii) prav tako pa tudi morebitno razlikovanje ne temelji na osebni okoliščini političnega prepričanja, ampak je posledica izida demokratičnega procesa na podlagi volitev v mestni svet in stvar poznejše izbire izvoljenih mestnih svetnikov glede oblikovanja koalicije oziroma opozicije.«

⁶ Podobna opredelitev prepričanja kot varovane osebne okoliščine po t. i. Graingerjevem testu izhaja tudi iz odločitve Pritožbenega delovnega sodišča Združenega kraljestva v zadevi Nicholson v. Grainger Plc & Others, Employment Appeal Tribunal, 3. 11. 2009 (https://www.bailii.org/uk/cases/UKCAT/2009/0219_09_0311.html). Enako po britanskem Zakonu enakosti iz leta 2010 (Equality Act; takrat je bilo Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske še v Evropski Uniji) – glej: Elizabeth Prochaska: The Definition of »Religion or Belief« in Equality and Human Rights, 11th of April 2013, Matrix, Explanatory Notes to the Equality Act 2010, str. 4 (https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/definition_of_religion_and_belief_elizabeth_prochaska.pdf).

Tudi predlagateljevo nepodrejanje županovim politikam samo po sebi ne more biti osebna okoliščina po ZVarD, še posebej, če ne gre za ravnanje kot posledico nekega jasno opredeljenega prepričanja (kot že pojasnjeno).

*

Zagovornik je ugotovil, da predlagatelj tudi ni izkazal vzročne zveze med zatrjevanimi »osebnimi okoliščinami«, ki (kot predstavljeno) dejansko niti niso osebne okoliščine po ZVarD, in spornim ravnanjem oz. izjavo župana. Politična nesoglasja in medsebojna nasprotovanja sama po sebi ne morejo pomeniti že kar diskriminacije (tudi če bi temeljila na različnih političnih prepričanjih).

Glede navedenih »osebnih napadov in diskreditacije« Zagovornik ugotavlja, da predlagatelj zaradi odsotnosti osebne okoliščine kot razloga za županove izjave tudi v tem delu predloga ne izkazuje dejstev, ki bi upravičevala domnevo o diskriminatornem ravnanju župana.

Zagovornik je presojal vse navedeno z vidika predlagateljeve izpostavitve izjave v članku, s katero naj bi se župan na diskriminatoren način obregnil ob predlagatelja, ki kot občinski svetnik deluje v javnem interesu. Iz navedenega je razvidno, da predlagateljevo mnenje glede izgradnje športnega igrišča (kot to opredeljuje župan) oziroma deponije (kot to označuje predlagatelj) dejansko ni povezano z njegovimi osebnimi okoliščinami, tudi ne z njegovim zatrjevanim političnim prepričanjem, temveč gre za to, da se z županom ne strinjata glede povsem konkretnega vprašanja, ki se obravnava v okviru njunih pristojnosti (župan – mestni svetnik). Iz predlagateljevih preostalih navedb izhaja še, da je predlagatelj tudi v povsem zasebnem premoženjskem sporu z županom oz. občino glede njegovega zemljišča ob Ljubljanski cesti v Novem mestu, kar nenazadnje izhaja tudi iz vsebine objavljenega članka, na katerega se sklicuje predlagatelj.

*

Kot pojasnjeno, v postopku ugotavljanja diskriminacije velja pravilo obrnjenega dokaznega bremena (40. člen ZVarD), skladno s katerim mora kršitelj v primeru, če diskriminirana oseba izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, dokazati, da v obravnavanem primeru ni kršil te prepovedi. Breme dokazovanja pa se na kršitelja prevale šele, ko je z dokazi podprt vsaj nek oprijemljiv sum, da so izkazani potrebni elementi diskriminacije. Gole trditve, brez vsakršnih dokazov za prevalitev dokaznega bremena ne zadostujejo. Zato je nujno, da domnevna žrtev (oz. predlagatelj) sama ponudi vsaj nekaj dokazil, s katerimi bi lahko podkrepila svoje navedbe in tako izkazala vsaj razloge za sum, da je do kršitve sploh prišlo. Šele če so ti zadosti prepričljivi, lahko upravičijo prevalitev dokaznega bremena na domnevnega kršitelja prepovedi diskriminacije.

Kot je bilo izčrpno pojasnjeno, pa v predmetnem primeru predlagatelj trditvenega bremena ni izpolnil, saj so umanjali bistveni elementi možne diskriminacije. V prvi vrsti ni bila izkazana varovana osebna okoliščina predlagatelja, ki bi lahko bila razlog županovega ravnanja (sporne izjave). Prav tako ni bila izkazana vzročna zveza med ravnanjem župana in zatrjevano osebno okoliščino predlagatelja (kot pojasnjeno predhodno, ni bil izkazan obstoj nobene varovane osebne okoliščine po ZVarD, razen političnega prepričanja, ki pa ga predlagatelj kljub smiselnemu zatrjevanju ni natančneje predstavil). Zaradi tega Zagovornik drugih elementov zatrjevane diskriminacije niti ni presojal. Kadar pa umanjka že samo eden od elementov (možne) diskriminacije, se tudi dokazno breme ne prevale na domnevnega kršitelja.

Ker torej predlagatelj kot domnevna žrtev diskriminacije tudi po ponovnem pozivu Zagovornika k dopolnitvi predloga oz. zaprosilu za izjasnitev pred Zagovornikovo odločitvijo ni izpolnil svojega trditvenega bremena skladno z določili ZVarD in se zato dokazno breme ni prevailo na župana kot domnevnega kršitelja prepovedi diskriminacije, je Zagovornik svoj postopek

ugotavljanja diskriminacije v predmetni zadevi zaključil z zavrnitvijo njegovega predloga za obravnavo, kakor izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.

*

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

Pouk o pravnem sredstvu:

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

Postopek vodil:
Aljoša Gadžijev
Svetovalec Zagovornika I

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI